

Rechtliche und politische Chancen und Herausforderungen in europäischen Grenzregionen

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa aus einer Mehrebenenperspektive: Das Beispiel des Aachener Vertrags

Georg Wenzelburger & Stefanie Thurm

Abstract

Der deutsch-französische Vertrag von Aachen, der 2019 von Präsident Emmanuel Macron und Bundeskanzlerin Angela Merkel unterzeichnet wurde, wird weithin als wichtiger Schritt für die Grenzregionen auf dem Weg zu mehr politischer Anerkennung angesehen. Bisher beschränken sich wissenschaftliche Analysen jedoch primär auf Diskussionen um die Bedeutung des Vertrags für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und um die (bisher) zurückhaltende Nutzung der neuen Möglichkeiten. Erstaunlich wenig wissen wir hingegen darüber, wie das Thema der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als Kapitel 4 überhaupt Teil des Vertrags wurde. In diesem Beitrag zeichnen wir anhand von Policy-Dokumenten und Interviews mit Expert*innen nach, wie die grenzüberschreitende Zusammenarbeit als Thema auf die Agenda derjenigen politischen Akteur*innen gelangte, die wesentliche Inhalte des Aachener Vertrags verhandelten. Wir zeigen, dass Akteur*innen aus den französischen und deutschen Grenzregionen maßgeblich an diesem Prozess beteiligt waren, indem sie verschiedene Kanäle im Mehrebenensystem nutzten, um die Regierungen in Paris und Berlin zur Integration der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in das Vertragswerk zu bewegen. Die Geschichte, wie es die Grenzregionen in den Aachener Vertrag geschafft haben, ist daher ein Paradebeispiel für die Dynamik des Mehrebenensystems.

1. Einleitung

Obwohl Grenzregionen rund 40 % des EU-Territoriums und 30 % der EU-Bevölkerung ausmachen (Europäische Kommission, 2017), waren sie in den meisten EU-Staaten lange Zeit nur von geringem Interesse für die nationale Politik und wurden hauptsächlich auf der Ebene der Europäischen Union (EU) und ihrer Regionalpolitik diskutiert (Christiansen &

Jørgensen, 2000; Engl & Evrard, 2020; Gänzle et al., 2018). Der Aachener Vertrag, den die Fünfte Französische Republik und die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2019 schlossen, bricht jedoch mit dieser Tradition und behandelt das Thema der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in einem eigenständigen Kapitel. In den Artikeln 13 bis 17 des Vertrags erkennen die beiden Regierungen nicht nur die Bedeutung der Grenzregionen als solche an, sondern weisen auch auf die Notwendigkeit hin, Hindernisse bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu überwinden. Konkret formulierten die Regierungen in dem Abkommen, dass Grenzregionen besondere Zuständigkeiten, insbesondere in den Bereichen Wirtschaft, Umwelt, Gesundheit, Energie und Verkehr erhalten könnten. Darüber hinaus wurde eine „Experimentierklausel“ in den Vertrag aufgenommen, die besagt, dass besondere rechtliche und administrative Ausnahmeregelungen getroffen werden können, um die Zusammenarbeit in Grenzregionen zu ermöglichen (Peyrony, 2020). Eine weitreichende Bestimmung, kann diese doch – zu Ende gedacht – dazu führen, dass in Grenzregionen andere Bestimmungen als das jeweils nationale Recht gelten.

Während mehrere Studien erörtert haben, was diese Bestimmungen tatsächlich für die Zukunft der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bedeuten (s. z. B. Seidendorf, 2020) und wie die Ideen in der Praxis umgesetzt werden können (bzw. die bisher geringe Umsetzung thematisieren), wurde eine ebenso zentrale Frage nicht behandelt: Bisher wissen wir nicht, wie das Kapitel über Grenzregionen und die damit verbundenen Bestimmungen überhaupt ihren Weg in den Vertrag gefunden haben. Angesichts der Tatsache, dass bilaterale Freundschaftsverträge meist die ‚großen Themen‘ adressieren – Friedenssicherung, Aussöhnung und Kooperation – und sich bisher nicht mit den Niederungen der lokalen oder regionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit befasst haben, ist dies durchaus eine relevante Frage. Vor diesem Hintergrund trägt dieser Aufsatz dazu bei, diese Lücke zu schließen, indem er der Frage nachgeht, wieso die französische und die deutsche Regierung bereit waren, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit als eher unerwartetes Thema in den Vertrag von Aachen aufzunehmen. Wir untersuchen diese Frage, indem wir den politischen Prozess, der zum Vertrag von Aachen führte, nachzeichnen und vor dem Hintergrund der theoretischen Einsichten aus der Multi-Level-Governance-Literatur interpretieren.

Auf der Grundlage der durch die Analyse des politischen Prozesses gewonnenen Erkenntnisse scheint es, dass sowohl eine Gruppe von sehr engagierten und gut vernetzten Politiker*innen im deutschen und franzö-

sischen Parlament als auch die Mehrebenenstruktur wesentlich dazu beigetragen haben, dass die nationalen Regierungen bereit waren, die Bestimmungen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den Vertrag aufzunehmen. Denn der Mehrebenencharakter des politischen Entscheidungsprozesses und die damit verbundenen vielfachen Möglichkeiten, um politische Akteur*innen für die Idee der Grenzregionen zu sensibilisieren, scheint für den Erfolg der Initiative entscheidend gewesen zu sein.

2. Von der Sorbonne nach Aachen: Ein kurzer Überblick

Bevor wir in Kapitel 3 theoretische Annahmen formulieren und systematisch die zentralen Mechanismen und Akteur*innen herausarbeiten, die zur Aufnahme des Grenzregionen-Kapitels beigetragen haben, beginnen wir im Folgenden mit einer deskriptiven Übersicht des politischen Prozesses des Aachener Vertrags. Aus der Vogelperspektive betrachtet (siehe die Übersicht in Tabelle 1), scheint der im Januar 2019 unterzeichnete Vertrag von Aachen, der weithin als Erneuerung des berühmten „*Traité de l'Élysée*“ von 1963 interpretiert wird, der Endpunkt eines Prozesses zu sein, der mit der Rede des französischen Präsidenten Emmanuel Macron an der Sorbonne im September 2017 begann, nur wenige Tage nach der deutschen Bundestagswahl (Seidendorf, 2019). In dieser Rede erläuterte Macron nicht nur seine Vision von der Zukunft Europas mit besonderem Schwerpunkt auf der europäischen Souveränität (Bora & Lequesne, 2023), sondern er betonte auch die Notwendigkeit eines starken deutsch-französischen Tandems und stellte die Idee eines neuen bilateralen Kooperationsvertrags vor – allerdings ohne jegliche Erwähnung der Grenzregionen:

„Zunächst einmal mache ich Deutschland den Vorschlag für eine neue Partnerschaft. Wir werden uns nicht in allem einig sein, auch nicht sofort, aber wir werden über alles reden. [...] Dieser bahnbrechende, praktische Geist findet sich im *Élysée*-Vertrag. Lassen Sie uns also an die Arbeit gehen und diese gemeinsamen Verpflichtungen in einen neuen Kooperationsvertrag einbringen, den wir zum 55. Jahrestag dieses Gründungsvertrags am 22. Januar 2018 gemeinsam unterzeichnen könnten. Lassen Sie uns am 22. Januar nächsten Jahres einen neuen *Élysée*-Vertrag aufsetzen!“ (Macron, 2017)

Dieser Vorschlag, der wohl auch mit Blick auf die anstehenden Verhandlungen zur Bildung einer neuen deutschen Regierung formuliert war, blieb

von der deutschen Exekutive lange Zeit unbeantwortet. Grund dafür waren die langwierigen und letztlich erfolglosen Sondierungsgespräche zwischen CDU/CSU, FDP und Bündnis 90/Die Grünen („Jamaika-Koalition“, die Verhandlungen endeten am 19. November), die die Regierungsbildung bis Anfang 2018 verzögerten, als schließlich erneut eine „Große Koalition“ aus Christdemokraten und Sozialdemokraten ins Amt kam. Tatsächlich antwortete Bundeskanzlerin Angela Merkel erst im Juni 2018 in einem Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung auf Macrons Rede (Gutschker & Lohse, 2018) – allerdings ohne auf den eigentlichen Vorschlag eines neuen Élysée-Vertrags einzugehen.

Dieses Schweigen der Exekutive schuf jedoch Raum für andere Akteur*innen. Denn als Reaktion auf die ausbleibende Antwort der Bundesregierung übernahmen Akteur*innen aus beiden Parlamenten die Initiative und bereiteten eine Erwiderung auf Macrons Initiative vor. So meldeten sich im November 2017, nur zwei Monate nach der Sorbonne-Rede, drei deutsche Bundestagsabgeordnete der damals verhandelnden Koalitionspartner zu Wort – Franziska Brandtner (Grüne), Andreas Jung (CDU) und Michael-Georg Link (FDP) – und forderten in einem Artikel in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung die sich in der (vermeintlichen) Gründung befindliche Jamaika-Koalition auf, eine Antwort auf Macrons Vorschläge zu geben. Konkret forderten die drei Abgeordneten eine Vertiefung der Partnerschaft zwischen Deutschland und Frankreich und nannten mehrere spezifische Elemente für gemeinsame Projekte, wie künstliche Intelligenz und eine gemeinsame Agentur für disruptive Innovationen, indem sie Ideen aufgriffen, die Macron bereits in seiner Sorbonne-Rede formuliert hatte. Darüber hinaus – und hier ging die Initiative über die bisher genannten Themen hinaus – forderten sie aber auch eine Stärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und nannten grenzüberschreitende Ausbildungsplätze und Mobilität sowie Sprachkenntnisse als wichtige Aspekte, die es zu adressieren gelte (Brandtner, Jung & Link 2017).

Auch im darauffolgenden Jahr, nach Bildung der Koalition aus Union und SPD, waren die Parlamentarier*innen wesentlich aktiver als die deutsche Regierung. Denn sowohl in dem im Januar 2018 veröffentlichten Sondierungspapier von CDU/CSU und SPD als auch im endgültigen Koalitionsvertrag wird der Plan, einen „Neuen Élysée-Vertrag“ auszuarbeiten, nur kurz erwähnt. Konkrete Inhalte werden hingegen nicht genannt. Ganz anders verhielten sich die Parlamente: Sowohl der Deutsche Bundestag als auch die französische *Assemblée nationale* nahmen den 55. Jahrestag am 22. Januar 2018 – das Datum, das Macron in seiner Rede ausdrück-

lich genannt hatte – zum Anlass, das Datum mit Reden der jeweiligen Parlamentspräsidenten, Wolfgang Schäuble und François de Rugy, in den Nachbarparlamenten zu feiern. Beide Parlamente verabschiedeten zudem eine EntschlieÙung, in der die deutsche und die französische Regierung nicht nur aufgefordert wurden, einen neuen Élysée-Vertrag vorzubereiten, sondern in der auch eine Liste möglicher Vertragsinhalte genannt wird – erneut einschließlich einer Stärkung der Grenzregionen. Wichtig ist zudem, dass in der EntschlieÙung zum ersten Mal ausdrücklich darauf hingewiesen wird, dass die Eurodistrikte als institutionalisierte grenzüberschreitende Einheiten mit angemessenen Befugnissen ausgestattet werden sollten, indem entsprechende Ausnahme- und Experimentierklauseln in den nationalen Rechtsrahmen aufgenommen werden. Darüber hinaus erklärten beide Kammern ihr Bestreben, die Zusammenarbeit zwischen dem Deutschen Bundestag und der französischen *Assemblée nationale* durch eine gemeinsame Arbeitsgruppe zu verbessern und in der Arbeitsgruppe nicht nur den Ausarbeitungsprozess zum neuen Élysée-Vertrags zu überwachen, sondern auch ein Übereinkommen zwischen beiden Parlamenten als Ausgangspunkt für eine vertiefte künftige Zusammenarbeit vorzubereiten.

Im Jahr 2018 wurden mehrere weitere Schritte zur Vorbereitung des neuen Vertrags unternommen. In Frankreich wurde Sylvain Waserman, Abgeordneter aus der Grenzstadt StraÙburg, beauftragt, einen Bericht über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit für den Premierminister zu erstellen, den er im Mai 2018 vorlegte, auch um Vorschläge für den Vertragsverhandlungsprozess zu erarbeiten. Die deutsch-französische Arbeitsgruppe der Parlamente erarbeitete ebenfalls zwei „Positionspapiere“ für die Vertragsverhandlungen am 17. Mai 2018, die sich fast ausschließlich auf das Thema der Grenzregionen konzentrierten. Diese Aktivitäten verdeutlichen, dass die Arbeitsgruppe die grenzüberschreitende Zusammenarbeit als einen Eckpfeiler des zukünftigen Vertrags ansah und darauf drängte, diese in die Verhandlungen zu integrieren.

Datum	Ereignis		Bezug zu Grenzregionen
	Deutschland	Frankreich	
24.9.2017	Bundestagswahl		
26.9.2017		Sorbonne-Rede Emmanuel Macron	
20.10.2017	Start Sondierungsgespräche im Jamaika-Format		
11.11.2017	Zeitungsartikel „Brandtner et al.“		Forderung, auf die Sorbonne-Rede zu reagieren, konkreter Vorschlag der Aufnahme von Grenzregionen
19.11.2017	Ende Jamaika-Sondierung und in der Folge Sondierungen und Koalitionsverhandlungen von CDU, CSU und SPD		
22.1.2018	Gemeinsame Resolution des Bundestages und der Assemblée Nationale zu einem neuen Elysée-Vertrag; Einsetzung einer deutsch-französischen Arbeitsgruppe beider Häuser zur Vertiefung der Zusammenarbeit und Ausarbeitung des neuen Elysée-Vertrags		Verbesserte Kooperationen in Grenzregionen als Teil des neuen Elysée-Vertrags gefordert
7.2.2018	Koalitionsvertrag CDU, CSU und SPD		Neuer Elysee-Vertrag als Ziel
7.5.2018		Waserman-Bericht	Mehr Kompetenzen für Grenzregionen als zentrale Forderung
17.5.2018	Erstes „Positionspapier“ der deutsch-französischen Arbeitsgruppe zu Grenzregionen		u. a. Forderung nach Kompetenzausweitung der Grenzregionen
6.11.2018	Zweites Arbeitspapier der deutsch-französischen Arbeitsgruppe zu Grenzregionen		u. a. Forderung nach Kompetenzausweitung der Grenzregionen
22.1.2019	Aachener Vertrag		

Tabelle 1: Politischer Prozess des Aachener Vertrags. Quelle: Eigene Erstellung.

Die letzten Schritte auf dem Weg zum Vertrag wurden im Herbst 2018 mit der Veröffentlichung eines Vorschlags für die Einrichtung einer ständigen deutsch-französischen parlamentarischen Versammlung und weiteren Verhandlungen hinter verschlossenen Türen unternommen, in denen auf französischer Seite unter anderem die „Mission Opérationnelle Transfrontalière“ (MOT) als Netzwerk von Grenzregionen und auf deutscher Seite

auch die Bundesländer mit Grenze zu Frankreich (Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und das Saarland) zumindest indirekt beteiligt waren. Der endgültige Vertrag wurde am 22. Januar 2019, also am 56. Jahrestag des Élysée-Vertrags und ein Jahr nach dem ursprünglich in Macrons Sorbonne-Rede angekündigten Termin, vom französischen Präsidenten Macron und der deutschen Bundeskanzlerin Merkel in Aachen unterzeichnet. Der endgültige Vertrag besteht aus sieben Abschnitten, von denen sich fünf mit konkreten Vorschlägen in den Bereichen europäische Integration (1), Frieden, Sicherheit und Entwicklung (2), Kultur, Bildung, Forschung und Mobilität (3), regionale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit (4) sowie Umwelt, Klima, Wirtschaft und nachhaltige Entwicklung (5) befassen. Während die Kapitel 1, 2 und 3 die Schwerpunkte des ursprünglichen Élysée-Vertrags widerspiegeln, der sich hauptsächlich mit Fragen der Außenpolitik, der Sicherheit und Verteidigung sowie mit Bildung und Jugend befasste, reflektieren die Abschnitte über Umwelt und Wirtschaft die wichtigsten Anliegen der nationalen Regierungen und die „großen Fragen“ der Zeit. Wie bereits erwähnt, war die Aufnahme eines Kapitels über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit eher unerwartet, da dieser Teil weder in Macrons Sorbonne-Rede erwähnt wurde noch ein klassisches Thema der bilateralen Abkommen war, die normalerweise größere Fragen zu Frieden, Sicherheit oder Wirtschaft behandeln. Ausgehend von theoretischen Einsichten der Forschungen zur Mehrebenen-Governance stellt der nächste Abschnitt die zentralen politischen Entscheidungen dar, die zur Aufnahme der Grenzregionen in den Aachener Vertrag führten.

3. Prozessanalyse zur Aufnahme der Grenzregionen in den Aachener Vertrag

Der Aachener Vertrag geht rein formal als bilateraler Vertrag zwischen zwei nationalstaatlichen Regierungen zunächst auf die Entscheidungen zweier nationaler Exekutiven und der Ratifizierung durch die Legislativen zurück. Allerdings hat bereits die Beschreibung der einzelnen Schritte des politischen Prozesses hin zum Vertragsschluss gezeigt, dass unterschiedliche Akteur*innen von diversen politischen Ebenen an der Entscheidungsfindung beteiligt waren und diese maßgeblich befördert haben. Entsprechend ist es notwendig, zunächst theoretisch zu diskutieren, welche Dynamiken in einem solchen Policy-Prozess über mehrere Ebenen zu erwarten sind, um dann in einem zweiten Schritt vor diesem Hintergrund den politischen

Prozess zu interpretieren, der zum Vertrag von Aachen und insbesondere zur Aufnahme des Kapitels über die Grenzregionen geführt hat.

3.1. Theoretischer Hintergrund: Politikwandel in Mehrebenensystemen

Die Forschung zur Mehrebenen-Governance zeigt, dass politische Gestaltung in Mehrebenensystemen nicht nur, aber insbesondere in der EU durch eine gegenseitige Abhängigkeit und fortlaufende Verhandlungen zwischen Regierungen auf verschiedenen verschachtelten politischen Ebenen gekennzeichnet sind („Mehrebenen-Governance“, vgl. Marks, 1993; Hooghe & Marks, 2001). So wurden in der EU Zuständigkeiten teilweise von den Nationalstaaten auf die regionale und die europäische Ebene übertragen, wodurch subnationale Regierungen in die Lage versetzt wurden, Koalitionen mit der europäischen Ebene einzugehen und die Macht des Nationalstaats zu umgehen (Hooghe, 1996; Hooghe & Marks, 2001).

Hinsichtlich der Wirkung auf politischen Wandel („Policy-Wandel“) lassen sich aus dieser Literatur zwei Überlegungen ableiten. Einerseits könnte das Mehrebenensystem einen Policy-Wandel erschweren, weil sich für einen erfolgreichen Wandel Akteure auf mehreren Ebenen einigen müssen, oder – für erfolgreiches Agenda-Setting – zumindest einbezogen und überzeugt werden müssen. Daher wurde dem europäischen Mehrebenensystem zumindest anfangs eine starke Reformunfähigkeit unterstellt („Politikverflechtungsfalle“, vgl. Scharpf, 1985), die später jedoch zumindest nuanciert wurde (Benz, 1998). Andererseits jedoch haben politische Akteure in einem Policy-Prozess über mehrere Ebenen eine hohe Zahl von Zugangspunkten („policy venues“) zum politischen Prozess, die sie nutzen können, um etwa im Agenda-Setting ihre präferierten Interpretationen eines Problems in den Vordergrund zu stellen („problem brokering“, Knaggård, 2015) oder die ihnen besonders günstig erscheinende Policy als Lösung zu präsentieren („policy entrepreneurship“, Mintrom, 2009). Diese können etwa Probleme auf einer unteren, lokalen Ebene, auf die Tagesordnung einer regionalen oder nationalen Regierung setzen und lokal erprobte Lösungen für Probleme den Entscheidungsträgern auf höheren Ebenen als *Policies* nahelegen. So waren beispielsweise während der Covid-Krise die Grenzregionen von den geschlossenen Grenzen negativ betroffen (Brodowski, Nesselhauf & Weber, 2023; Weber, 2022). Eine auf nationaler Ebene beschlossene Politik führte demnach zu negativen Rückwirkungen auf die regionale Ebene. Eine Reaktion auf nationaler Ebene kann jedoch nur dann erfolgen, wenn

politische Akteur*innen der betroffenen Ebene das Problem auf die Agenda der nationalen Ebene heben und dort politisches Handeln bewirken (Herweg, 2017, 40). Ereignisse auf einer politischen Ebene können demnach politische Gelegenheitsfenster auf einer anderen Ebene öffnen (Knaggård & Hildingsson, 2023). Um solche Gelegenheiten zu nutzen sind jedoch in jedem Fall Verhandlungsgeschick und politische Verbindungen, sei es durch institutionelle Stellung oder informelle Beziehungen, noch wichtiger als bei der Arbeit auf einer einzigen politischen Ebene. Nur dann bietet die Mehrebenenstruktur den *Policy-Entrepreneur**innen einzigartige Möglichkeiten, um *Venue Shopping* (Knaggård & Hildingsson, 2023; Rietig, 2021) zu betreiben oder die nationalen Ebenen zu umgehen (Keating, Hooghe & Tatham, 2006).

3.2. Wie kam das Thema der Grenzregionen in den Aachener Vertrag?

Während wir den allgemeinen politischen Prozess, der zur Aufnahme der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in den Vertrag von Aachen geführt hat, bereits kurz dargestellt haben, bleibt unsere wichtigste Forschungsfrage, nämlich warum und wie genau das Thema der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in den Vertrag aufgenommen wurde, unklar. Aufbauend auf den theoretischen Erwartungen, die im vorangegangenen Abschnitt erörtert wurden, erwarten wir, dass insbesondere solche Akteur*innen im politischen Prozess zentral sein dürften, die mit mehreren Regierungsebenen verbunden sind und die Opportunitätsstruktur des Mehrebenensystems nutzen. Im Folgenden werden wir nun eine eingehende Analyse der Dynamik vornehmen, die erklärt, warum und wie die grenzüberschreitende Zusammenarbeit so prominent in den Vertrag aufgenommen wurde.

Methodisch werden wir uns des *Process Tracing* (Blatter & Haverland, 2014; George & Bennett, 2005) bedienen, um herauszuarbeiten, welche Schritte zur Aufnahme des Kapitels über grenzüberschreitende Regionen geführt haben. Zu diesem Zweck haben wir öffentlich zugängliche oder in Archiven aufbewahrte Dokumente aus dem politischen Prozess analysiert (Zeitungsartikel, Pressekonferenzen, Parlamentsdokumente) und teilstandardisierte Experteninterviews mit politischen Akteur*innen geführt, die an der Entwicklung des Vertrags beteiligt waren, um ihre Erinnerungen an das Agenda-Setting und den Verhandlungsprozess nachzuvollziehen (Tansey, 2007). Schließlich haben wir vor allem durch diese Interviews

Dokumente erhalten, die in direktem Zusammenhang mit dem politischen Prozess stehen, wie etwa interne Vorbereitungspapiere. Auf der Grundlage dieser Datenerhebung rekonstruieren wir im Folgenden die einzelnen Schritte des politischen Prozesses und identifizieren kausale Mechanismen, die diese Schritte miteinander verbinden.

3.3. Warum überhaupt Grenzregionen? Die Sorbonne-Rede und der ECBM als zentraler Impuls

Wichtige Hindernisse, die einer weiteren Integration der Grenzregionen im Wege stehen, sind lokalen Akteur*innen seit Jahren bekannt, und die Übertragung von Kompetenzen an grenzüberschreitende Institutionen, wie es der Vertrag von Aachen vorschlägt, ist eine langjährige Forderung von Akteur*innen aus den deutsch-französischen Grenzregionen (für den Gesundheitssektor siehe z. B. Eurodistrikt Straßburg-Ortenau, 2013). Da sich lokale Lösungen auf eng definierte Politikbereiche beschränkten – wie den Bau einer Straßenbahnverbindung zwischen Straßburg und Kehl oder die Zusammenarbeit zwischen Krankenhäusern im Eurodistrict SaarMoselle, um nur zwei Beispiele zu nennen – forderten lokale und regionale Akteur*innen eine allgemeine Regelung, die die grenzüberschreitende Zusammenarbeit erleichtern würde, indem sie den Grenzregionen bestimmte Kompetenzen innerhalb des Rechtsrahmens eines Landes einräumt (Toscani, 2020). Dies schien jedoch unerreichbar, da es eine gemeinsame Anstrengung der französischen und der deutschen Regierung erfordert hätte, und die lokalen Akteur*innen schienen frustriert über die fehlenden Reaktionen der nationalen Ebene auf viele Erklärungen, die auf die Beseitigung von Hindernissen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit gedrängt hatten (siehe zum Beispiel PAMINA, 2018, 6–7). Die Indikatoren wiesen zwar auf eine problematische Situation auf lokaler Ebene hin, aber diese Situation erreichte die nationale oder zwischenstaatliche Ebene nicht in einer Weise, dass sie als Notwendigkeit für sofortige Maßnahmen interpretiert werden konnte. Daher stellt sich die Frage, warum ausgerechnet der Aachener Vertrag nun dieses Thema aufgreift.

Aus den Interviews und den politischen Dokumenten wird klar, dass die Sorbonne-Rede von Emmanuel Macron die Wahrnehmung der Situation durch die *Policy*-Akteur*innen drastisch verändert hat und ein *Policy*-Wandel auf nationaler Ebene möglich erschien. Da Macron zudem mit Januar 2018 ein konkretes Datum genannt hatte, war klar, dass Vorschläge

für mögliche Elemente, die in den überarbeiteten Vertrag aufgenommen werden sollten, erforderlich sein würden. Und schließlich signalisierte auch Macrons allgemeine Position zur Dezentralisierung – mit der klaren Vorstellung, den lokalen Vertreter*innen des Zentralstaates (*préfets*) und den lokalen und regionalen Akteur*innen mehr Spielraum zu geben, um effiziente politische Lösungen vor Ort zu finden – eine Offenheit der nationalen Exekutive, lokal verankerte politische Lösungen zuzulassen (Interview, 16.01.2024). Kurz: Die politischen Akteur*innen auf lokaler Ebene haben die Sorbonne-Rede eindeutig als Möglichkeit interpretiert, den deutsch-französischen Beziehungen eine neue Dynamik zu verleihen. So veröffentlichte der Eurodistrikt PAMINA 2018 ein Dokument, in dem er sich verpflichtet fühlt, „zur Überarbeitung des Elysée-Vertrags und insbesondere zum Abschnitt über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit beizutragen [...] und damit dem Wunsch des französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron in seiner Sorbonne-Rede zu entsprechen“ (PAMINA, 2018, 5). Für drei deutsche Bundestagsabgeordnete aus Grenzregionen im Südwesten Deutschlands, die gut mit den lokalen und grenzüberschreitenden Netzwerken verbunden sind, war die Rede Anlass, die Situation der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit hervorzuheben. Sie schrieben in ihrem als „Antwort“ auf Macron gemeinten Zeitungsartikel:

„Eine besondere Chance sehen wir darin, deutsch-französischen Grenzregionen einen festen institutionellen Rahmen zu geben. Sie müssen echte Kompetenzen erhalten, damit ihnen im ‚kleinen Grenzverkehr‘ der oft mühsame Umweg über die fernen Hauptstädte erspart wird. Vom Kitabesuch im anderen Land bis zur Bekämpfung von Wohnungseinbrüchen – hier gibt es noch viele Möglichkeiten“ (Brandtner, Jung & Link, 2017).

Darüber hatte auch der französische Parlamentarier Christophe Arend, Präsident der „groupe d’amitié France-Allemagne“ der französischen *Assemblée nationale* und ebenfalls aus einer Grenzregion gewählt (Forbach, bei Saarbrücken), bereits am 20. Oktober mit Andreas Jung, dem Leiter der deutsch-französischen Parlamentsgruppe, gesprochen, und die Notwendigkeit einer Antwort auf Macrons Rede sowie die mögliche Einbeziehung der Grenzregionen diskutiert. Der Artikel war daher keine rein deutsche Antwort, sondern wurde bereits im Vorfeld mit der französischen Seite verhandelt.

Neben der Sorbonne-Rede kann ein zweites Element dazu beitragen zu erklären, warum ein Kapitel zu Grenzregionen Teil des Aachener Vertrags

wurde: die Diskussionen um den Vorschlag der Europäischen Kommission für einen European Cross-Border Mechanism (ECBM) im Mai 2018. Wie die akribische Analyse von Engl und Evrard (2020) zeigt, wurde die Idee, den ECBM zu schaffen, zeitgleich zur Debatte um den Aachener Vertrag beginnend im Jahr 2017 immer intensiver diskutiert, wobei ein konkreter Vorschlag Ende 2017 und Anfang 2018 ausgearbeitet wurde – genau zu dem Zeitpunkt, als in Berlin und Paris die Vorbereitungen zum Aachener Vertrag liefen. Tatsächlich deutet, wie eines der Interviews nahelegt, dieser parallele Prozess auf supranationaler Ebene auf eine zusätzliche Unterstützung hin, die dazu beitrug, die Idee der Einbeziehung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als wichtigen Bestandteil des Vertrags zu fördern:

„Die Tatsache, dass die Grenzregionen tatsächlich als wichtig angesehen wurden, war auch auf etwas Rückenwind von der europäischen Ebene zurückzuführen. Es gab Papiere von der EU-Kommission, die die Bedeutung der Grenzregionen betonten usw. Und das konnte eindeutig in den nationalen politischen Diskussionen genutzt werden“ (Interview, 07.02.2024).

3.4. Die Akteur*innen: Abgeordnete aus Grenzregionen als treibende Kräfte

Auch wenn die Rede Macrons und die Diskussionen um den ECBM einen fruchtbaren Boden für eine mögliche Integration der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in den Aachener Vertrag lieferten, so sind doch politische Akteur*innen notwendig, um das Thema in den konkreten Verhandlungen auf die Tagesordnung zu setzen. Wie oben theoretisch diskutiert, ist bei dem hier betrachteten Mehrebenen-Prozess, bei dem über die Policy final nationalstaatlich entschieden wird, dabei der Zugang zu den jeweiligen nationalen politischen Arenen zentral.

Betrachtet man die politischen Dynamiken auf nationaler Ebene, so bestimmen zwei Regierungswechsel im Jahr 2017 (im Mai/Juni in Frankreich und im September 2017 in Deutschland) eindeutig das Bild. Macron, der die Präsidentschaft mit einem stark proeuropäischen Programm gewonnen hatte, war bestrebt, das französisch-deutsche „Tandem“ in vollem Umfang zu beschleunigen, um seine Vorstellungen zur europäischen Integration einzubringen (Interview, 16.01.2024). Darauf konnte die deutsche Seite aufgrund des unerwartet langsamen Regierungsbildungsprozesses für eine ziemlich lange Zeit nicht antworten. Diese Phase des „Wartens auf die Antwort“ war eine Chance für Parlamentarier*innen aus deutsch-französi-

schen Grenzregionen, um das Thema der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf die Tagesordnung zu setzen. Und auch nach der Bildung der neuen „Großen Koalition“ in Deutschland war die Regierungsreaktion eher zögerlich, während die einmal etablierte gemeinsame Gruppe von Parlamentarier*innen den Ton angab (Interview, 05.04.2023).

Dabei nutzten die Parlamentarier*innen diverse Zugangspunkte und politische Foren des Mehrebenensystems, um Vorschläge in den politischen Prozess einzubringen. Erstens näherten sich die Gruppe der Abgeordneten wichtigen Akteur*innen in den nationalen Exekutiven, um ihre Idee zur Einbeziehung der Grenzregionen in die Vertragsverhandlungen zu fördern. In Frankreich, wo die Vorbereitung hauptsächlich im Élysée erfolgte (Interview, 02.11.2023), traf Philippe Étienne, Macrons Sherpa zu dieser Zeit und Hauptverhandler der französischen Seite für den Vertrag, direkt mit Vertreter*innen der Grenzregion zusammen (Interview, 05.04.2023). Darüber hinaus erleichterte die allgemeine Bereitschaft des französischen Präsidenten, mehr Kompetenzen an lokale und regionale Akteur*innen zu übertragen – eine Position, die er bereits in seinem Wahlkampf erklärt hatte –, eindeutig diese Schritte (Interview, 16.01.2024). Eine direkt am Prozess beteiligte Person erinnert sich wie folgt:

„Tatsächlich waren Präsident Macron und seine Leute im Élysée darauf bedacht, mehr Möglichkeiten [für die Regionen, Anmerk. der Autoren] zu geben, die öffentlichen Politiken viel stärker zu differenzieren, insbesondere in Bezug auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ (Interview, 02.11.2023).

Diese allgemeine Offenheit der französischen Regierung, mehr Differenzierung auf regionaler Ebene zuzulassen, war auch in den direkten Verhandlungen mit Deutschland sichtbar. Während eine mögliche Verfassungsänderung, die damals diskutiert wurde, aufgrund von Widerständen, insbesondere im Senat (Interview, 02.11.2023), nicht zustande kam, akzeptierte die französische Seite dennoch Vorschläge der deutschen Verhandler*innen (zum Beispiel zur Möglichkeit, Sonderbestimmungen für Grenzregionen zuzulassen) und versuchte, so weit zu gehen, wie es der verfassungsrechtliche Rahmen erlaubte.¹

1 Eine knifflige Frage war zum Beispiel die Formulierung der „Experimentierklausel“ in Artikel 13 des vierten Kapitels. Tatsächlich wurde der Begriff „Ausnahmen“ als problematisch angesehen, während „Abweichungen“ im Einklang mit den französischen verfassungsrechtlichen Grundsätzen standen (Interview, 02.11.2023 & Policy-Dokumente).

In Deutschland nutzten regionale Akteur*innen die Tatsache, dass Personen mit Affinität zu deutsch-französischer Zusammenarbeit zentrale Positionen in und nahe der Regierung innehatten – etwa Wolfgang Schäuble (dann als neuer Parlamentspräsident) oder Vertreter des Saarlandes auf nationaler Ebene (mit Peter Altmaier als Leiter des Kanzleramts, bis die neue Koalition gebildet wurde, Annegret Kramp-Karrenbauer, die stark in die Koalitionsverhandlungen involviert war und Kanzlerin Merkel nahestand, sowie Heiko Maas, der 2018 neuer Außenminister wurde und zuvor Justizminister war) (Interview, 06.04.2023). Und schließlich nutzten auch die Landesregierungen ihre Zugangspunkte im deutschen Mehrebenensystem. Tatsächlich taten sich die Regierungen der drei deutschen Länder mit einer Grenze zu Frankreich – Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und das Saarland – zusammen, um die Interessen der Länder in die Vorbereitung der Verhandlungen über den Vertrag einzubringen. Da der deutsche Föderalismus entlang des Lindauer Abkommens den Ländern das Recht einräumt, an der Vorbereitung internationaler Verträge teilzunehmen, wenn ihre Interessen betroffen sind, brachten die drei Regionen das Thema der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf den Tisch.

„Ein solcher Vertrag wird immer von der Bundesregierung verhandelt. Aber es gibt das Lindauer Abkommen. Nichts kann ohne Einholung der Länder getan werden. Und dann wusste die Bundesregierung, dass es besser wäre, die Länder direkt einzubeziehen. [...] Und die Tatsache, dass die Grenzregionen eine so wichtige Rolle im Vertrag spielen, ist sicherlich auf das Eingreifen der Länder zurückzuführen. Insbesondere Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und das Saarland. [...] Wir haben unsere Interessen gebündelt [...] und synchronisiert, was wir wollen“ (Interview, 07.02.2023).

Vor allem erreichten die deutschen Regionen auch ihre französischen Kolleg*innen, die nicht systematisch von ihrer eigenen Zentralregierung über die Verhandlungen zum Vertrag informiert worden waren. Aber da die deutschen Länder Arbeitsbeziehungen zu ihren Partner*innen aus Frankreich aufgebaut hatten, informierten sie diese und trafen sich sogar – in Brüssel –, um über Aspekte zu sprechen, die in den Vertrag aufgenommen werden sollten. Auf diese Weise umgingen die französischen Regionen effektiv ihre eigenen Regierungen und schafften es, über ihre deutschen

In der deutsch-französischen Übersetzung wurde das deutsche Wort „Ausnahmeregelung“ daher mit „dérogation“ ins Französische übersetzt.

Partner*innen zumindest indirekt an den Verhandlungen teilzunehmen (Interview, 07.02.2023).

3.5. Das Mehrebenensystem als Chance für Politikwandel

Wie oben erläutert können Mehrebenensysteme politische Veränderungen sowohl erschweren als auch befördern. Letzteres, so unsere theoretischen Vorüberlegungen, ist insbesondere dann möglich, wenn gut vernetzte politische Akteur*innen die vielen Zugangspunkte eines Mehrebenen-Politikprozesses nutzen, um Politikwandel anzustoßen, wenn sich die Gelegenheit bietet. Der Politikprozess zum Aachener Vertrag zeigt tatsächlich, dass solche über die Ebenen hinweg vernetzten Politikakteur*innen entscheidend dazu beitrugen, die lokalen und regionalen Probleme der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in das Bewusstsein der nationalen Politiker zu bringen, die für die Vertragsverhandlungen verantwortlich waren. Ohne diese Akteur*innen wären lokale Probleme der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit höchstwahrscheinlich von den Personen in den entfernten Hauptstädten Paris und Berlin unbemerkt geblieben. Dazu gehörten deutsche und französische Parlamentarier*innen, die alle aus Grenzregionen stammten und von der unklaren politischen Situation auf Exekutivebene profitierten. Sie hatten Zugang zu hochrangigen Politikern auf föderaler Ebene, wie Wolfgang Schäuble (Präsident des Bundestages) oder Philippe Étienne (als politischer Berater von Emmanuel Macron). Darüber hinaus scheint auf deutscher Seite auch die Tatsache, dass mehrere saarländische Politiker*innen der Kanzlerin nahestanden (Peter Altmaier, Annegret Kramp-Karrenbauer) oder wichtige Ministerien innehatten (Heiko Maas im Außenministerium), unterstützend gewirkt zu haben. Zudem spielte auf französischer Seite auch die „Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT)“ eine wichtige Rolle. Sie war eng mit lokalen Akteur*innen vernetzt (etwa aus der Region Strasbourg) und wurde direkt in den Verhandlungsprozess des Vertrags involviert. Vertreter*innen der MOT nahmen an mehreren Vorbereitungstreffen im Élysée teil und brachten die Perspektive der lokalen und regionalen Ebenen in den Verhandlungsprozess ein. Zudem nutzte die MOT zusätzliche Kanäle, z. B. über wichtige lokale Akteur*innen, um Entscheidungsträger*innen in Paris auf die Grenzregionen aufmerksam zu machen (Interview, 02.11.2023). Schließlich bot die mehrstufige Struktur des Politikprozesses auch die Möglichkeit des „Bypassing“, d. h. der Umgehung bestimmter Akteur*innen. Ein Beispiel hierfür ist, wie

sich die französischen Regionen mit den deutschen Ländern, die verfassungsmäßig über das „Lindauer Abkommen“ in den politischen Prozess einbezogen waren, abstimmten, um die Verhandlungen zu beeinflussen.

4. Fazit

Wenn nationale Regierungen ihre Freundschaft festigen wollen, verweisen sie normalerweise auf die großen gemeinsamen Ziele ihrer Länder – wie die Sicherung des Friedens, den Aufbau von Freundschaften oder die wirtschaftliche Zusammenarbeit (siehe zum Beispiel den Original-Élysée-Vertrag oder den deutsch-polnischen „Nachbarschaftsvertrag“). Daher ist es überraschend, dass ein eher spezifisches Thema wie die Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als konkreter Aspekt der deutsch-französischen Zusammenarbeit seinen Weg in den Vertrag von Aachen gefunden hat.

In diesem Beitrag haben wir analysiert, warum und wie das Kapitel über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den Vertrag integriert wurde. Gestützt auf verschiedene Datenquellen aus dem Politikprozess und auf Informationen aus Experteninterviews haben wir gezeigt, dass zentrale politische Akteur*innen das Mehrebenensystem nutzten, um die grenzregionale Thematik in den politischen Prozess des Aachener Vertrags miteinzubringen. Dabei waren es hauptsächlich Parlamentarier*innen, welche das Politikfenster, das sich durch Macrons Sorbonne-Rede geöffnet hatte, genutzt haben, um das Thema der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf die intergouvernementale politische Agenda zu setzen. Ihre Verbindungen zu den nationalen Regierungen halfen zusätzlich dabei, das Thema der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als eine sehr konkrete Idee der deutsch-französischen Zusammenarbeit in die Verhandlungen des Vertrags einzubeziehen.

Ob der Vertrag selbst den hohen Erwartungen gerecht wird, die er durch die Einführung der Möglichkeit für Grenzregionen, sich vom nationalen Rechtssystem abzuweichen, geweckt hat, bleibt abzuwarten. Nach fünf Jahren scheint die „Experimentierklausel“ bisher nicht genutzt worden zu sein (Koepf & Koopmann, 2024). Daher könnte der Vertrag zwar als fokussierendes Ereignis selbst fungiert haben, aber die Sterne schienen möglicherweise nicht richtig ausgerichtet zu sein, um die neu gewonnenen Optionen für Grenzregionen umzusetzen. Dies unterstreicht die Bedeutung, auch die

Politikumsetzung zu untersuchen, die zusätzliche Hindernisse aufwerfen kann (Zahariadis & Petridou, 2023).

Eine neue Dynamik könnte von der Außenwirkung des Aachener Vertrags ausgehen: So haben der Vertrag und sein Kapitel über Grenzregionen tatsächlich mindestens zwei neue bilaterale Verträge inspiriert, nämlich den Vertrag von Quirinal zwischen Frankreich und Italien von 2021 und den Vertrag von Barcelona zwischen Frankreich und Spanien von 2023. Laut einem Interviewpartner sind diese bilateralen Verträge außerdem nicht dazu gedacht, für sich allein zu stehen, sondern können als Grundlage für Politikänderungen auf europäischer Ebene dienen:

„Die Idee, dass – es ist alles sehr schön, dass es einen deutsch-französischen Vertrag geben soll, dann einen deutsch-italienischen Vertrag, dann einen deutsch-spanischen Vertrag, um bilaterale Ausschüsse zu schaffen, – aber, dass das alles einen Prozess auf europäischer Ebene vorwegnimmt, wo an jeder Grenze Ausschüsse dieser Art sein werden... dass all dies Teil eines europäischen Rahmens sein sollte, war bereits vorhanden“ (Interview, 02.11.2023).

Daher könnte die mehrstufige Anstrengung, die zur Einbeziehung der Grenzregionen in den Vertrag von Aachen führte, die Politikprozesse auf europäischer Ebene fördern und beispielsweise die Wiederbelebung des europäischen grenzüberschreitenden Mechanismus ab 2023 (Europäische Kommission, 2023) unterstützen. Die bisherigen Erfahrungen im Rahmen des Aachener Vertrags und insbesondere die zögerliche Umsetzung der Experimentierklausel können dabei wertvolle Erkenntnisse liefern und die Grenzregionen in die – ihnen so häufig attestierte – Rolle der „Laboratorien der europäischen Integration“ (Jańczak 2018; Stokłosa 2015) versetzen. Aus Perspektive der Praktiker*innen, die seit Langem für erweiterte Kompetenzen kämpfen, und der Bürger*innen in den Grenzregionen, die konkret von einem zusätzlichen Abbau von Barrieren profitieren würden, wäre eine solche Entwicklung durchaus wünschenswert.

Bibliografie

- Blatter, J., & Haverland, M. (2014). Case Studies and (Causal-) Process Tracing. In I. Engeli & C. R. Allison (Hg.), *Comparative Policy Studies: Conceptual and Methodological Challenges*. (S. 59–83). Palgrave Macmillan.
- Bora, S. I., & Lequesne, C. (2023). French Presidents and the Discursive Use of European Sovereignty: More than a Metaphor. *Journal of European Integration*, 45(6), 927–944.

- Brandtner, F., Jung, A., & Link, M. G. (2017, 11. November). Macrons Vorschläge aufgreifen. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, S. 10.
- Brodowski, D., Nesselhauf, J., & Weber, F. (Hg.). (2023). *Pandemisches Virus – nationales Handeln: Covid-19 und die europäische Idee*. Springer. DOI:10.1007/978-3-658-37719-9
- Christiansen, T., & Jørgensen, K. E. (2000). Transnational Governance ‚Above‘ and ‚Below‘ the State: The Changing Nature of Borders in the New Europe. *Regional & Federal Studies*, 10(2), 62–77.
- Engl, A., & Evrard, E. (2020). Agenda-setting Dynamics in the post-2020 Cohesion Policy Reform: The Pathway Towards the European Cross-border Mechanism as Possible Policy Change. *Journal of European Integration*, 42(7), 917–935.
- Eurodistrikt Strasbourg-Ortenau (2013). *Studie über die Schaffung einer Pilotregion für den Zugang zu grenzüberschreitenden medizinischen Leistungen im Eurodistrikt Strasbourg-Ortenau*. Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz e. V.
- European Commission (2017). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Boosting Growth and Cohesion in EU Border Regions, COM(2017) 534 final.
- European Commission (2023). Amended Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Mechanism to Resolve Legal and Administrative Obstacles in a Cross-border Context. COM(2023) 790 final.
- Gänzle, S., Stead, D., Sielker, F., & Chilla, T. (2018). Macro-regional Strategies, Cohesion Policy and Regional Cooperation in the European Union: Towards a Research Agenda. *Political Studies Review*, 17(2), 161–174.
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press.
- Geva-May, I. (2004). Riding the Wave of Opportunity: Termination in Public Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), 309–333.
- Gutschker, T., & Lohse, E. (2018, 03. Juni). Existenzfragen für Europa, *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, S. 22.
- Herweg, N., Huß, C., & Zohlnhöfer, R. (2015). Straightening the Three Streams: Theorising Extensions of the Multiple Streams Framework. *European Journal of Political Research*, 54(3), 435–449.
- Herweg, N., Zahariadis, N., & Zohlnhöfer, R. (2023). The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications. In C. Weible (Hg.), *Theories of the Policy Process* (5. Aufl., S. 29–64). Routledge.
- Howlett, M., McConnell, A., & Perl, A. (2015). Streams and Stages: Reconciling Kingdon and Policy Process Theory. *European Journal of Political Research*, 54(3), 419–434.
- Jańczak, J. (2018). Integration De-scaled. Symbolic Manifestations of Cross-border and European Integration in Border Twin Towns. *Journal of Borderlands Studies*, 33(3), 393–413. DOI:10.1080/08865655.2016.1226925
- Jones, M. D., et al. (2016). A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review. *Policy Studies Journal*, 44(1), 13–36.

- Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (with new foreword by James A. Thurber). Longman.
- Knaggård, Å. (2015). The Multiple Streams Framework and the Problem Broke. *European Journal of Political Research*, 54(3), 450–465.
- Knaggård, Å., & Hildingsson, R. (2023). Multilevel Influence and Interaction in the Multiple Streams Framework: A Conceptual Map. In N. Zahariadis, N. Herweg, R. Zohlnhöfer, & E. Petridou (Hg.), *A Modern Guide to the Multiple Streams Framework* (S. 62–81). Edward Elgar.
- Koepf, T., & Koopmann, M. (Hg.) (2024). *5 Jahre Aachener Vertrag: Eine Zwischenbilanz. Schlussbericht der Arbeitsgruppe „5 Jahre Aachener Vertrag – Welche Fortschritte in den deutsch-französischen Beziehungen?“*. Stiftung Genshagen (Genshagener Papiere, 30).
- Macron, E. (2017). Speech on New Initiative for Europe. <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2017/09/26/president-macron-gives-speech-on-new-initiative-for-europe> [28.05.2024].
- PAMINA (2018). *Neufassung des Elysée-Vertrags. Vorschläge des EVTZ Eurodistrikt PAMINA*. EVTZ Eurodistrikt PAMINA.
- Peyrony, J. (2020). Should EGTCs Have Competences, and not Only Tasks? Underlying Visions of Cross-border Integration. In G. Ocskay (Hg.), *15 years of the EGTCs. Lessons Learnt and Future Perspectives* (S. 219–244). Central European Service for Cross-border Initiatives (CESCI).
- Seidendorf, S. (2019). Frankreich, Deutschland und die europäische Integration im Aachener Vertrag. *Integration*, 42(3), 187–204.
- Seidendorf, S. (2020). Der Aachener Vertrag und das Deutsch-Französische Parlamentsabkommen. In Deutsch-Französisches Institut (Hg.), *Frankreich Jahrbuch 2019* (S. 11–19). Springer. DOI:10.1007/978-3-658-29818-0_1
- Stoklosa, K. (2015). Border Regions as Laboratories of European Integration. In E. Opilowska & J. Roose (Hg.), *Microcosm of European Integration: The German-Polish Border Regions in Transformation* (S. 16–31), Nomos.
- Tansey, O. (2007). Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-Probability Sampling. *PS: Political Science and Politics*, 40(4), 765–772.
- Toscani, S. (2020). Der Aachener Vertrag – neue Zeit für die deutsch-französischen Beziehungen in der Grenzregion. In Deutsch-Französisches Institut (Hg.), *Frankreich Jahrbuch 2019* (S. 119–126). Springer. DOI:10.1007/978-3-658-29818-0_1
- Weber, F. (2022). Cross-border Cooperation in the Border Region of Germany, France, and Luxembourg in Times of Covid-19. *European Societies*, 24(3), 354–381. DOI:10.1080/14616696.2022.2076894
- Wenzelburger, G., & Hartmann, K. (2021). Policy Formation, Termination and the Multiple Streams Framework: The Case of Introducing and Abolishing Automated University Admission in France. *Policy Studies*, 43(5), 1075–1095.
- Zahariadis, N. (2003). *Ambiguity and Choice in Public Policy*. Georgetown University Press.

Zahariadis, N., & Evangelia, P. (2023). Multiple Streams, Policy Implementation and the Greek Refugee Crisis. In N. Zahariadis, N. Herweg, R. Zohlnhöfer, & E. Petridou (Hg.), *A Modern Guide to the Multiple Streams Framework* (S. 144–159). Edward Elgar.

Zohlnhöfer, R., Herweg, N., & Huß, C. (2016). Bringing Formal Political Institutions into the Multiple Streams Framework: An Analytical Proposal for Comparative Policy Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 18(3), 243–256.

*Liste der Expert*inneninterviews*

Datum	Position
07.02.2023	Regionale Administration
17.03.2023	Regionale Administration
05.04.2023	Legislative
06.04.2023	Regionale/nationale Regierung
27.05.2023	Regionale Regierung
04.10.2023	Legislative
02.11.2023	Administration
16.01.2024	Nationale Regierung