



Ministerium für auswärtige
Angelegenheiten der Niederlande

IOB Evaluierung

Beziehungen, Ergebnisse und Ertrag

Evaluierung der Zusammenarbeit in
der Benelux-Union aus niederländischer Perspektive

Haupterkenntnisse und Anregungen | Beziehungen, Ergebnisse und Ertrag | Haupterkenntnisse und Anregungen | Beziehungen, Ergebnisse und Ertrag |

Haupterkenntnisse und Anregungen



Karte der Benelux



Hauptkenntnisse und Anregungen

A Einführung

Die Benelux-Union ist ein zwischenstaatlicher Kooperationsverbund Belgiens, der Niederlande und Luxemburgs. Während des Zweiten Weltkriegs setzten die Exilregierungen die ersten Schritte in Richtung einer Währungs- und Zollunion. 1958 unterzeichneten die drei Länder einen Vertrag, mit dem sie die Benelux-Wirtschaftsunion begründeten. In verschiedener Hinsicht war diese Union ein Vorläufer der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und damit der späteren Europäischen Union. Das Generalsekretariat in Brüssel ist die Verwaltungszentrale der Benelux-Union und fungiert als Sekretariat für das Ministerkomitee, den Beneluxrat der höchsten Beamten sowie die verschiedenen Facharbeitsgruppen und ausschüsse.

Der Benelux-Vertrag, der am 1. November 1960 in Kraft trat, hatte eine Laufzeit von fünfzig Jahren. Vor Ablauf dieser Frist standen den Niederlanden die folgenden Optionen offen: den Vertrag stillschweigend verlängern, die Zusammenarbeit beenden oder einen neuen Vertrag aushandeln. Die Niederlande und die beiden Partnerländer entschieden sich für die letzte Option, wobei sie diese Gelegenheit für eine Aktualisierung und Optimierung der Benelux-Zusammenarbeit nutzen wollten. Auf Wunsch des Außenministers erstellte der Beirat für internationale Fragen des niederländischen Außenministeriums (AIV) 2007 ein Gutachten, in dem er bestimmte Defizite bei der Zusammenarbeit benannte. Nach Ansicht des AIV mangelt es der Benelux-Union an Effektivität, weil ihr ein klarer Auftrag und eine klare Strategie fehlen. Die Arbeit der Union sei die Summe vieler Einzelentscheidungen, wodurch das Aufgabenpaket und die Ziele unübersichtlich geworden seien, was wiederum die Unsichtbarkeit der Gemeinschaft vergrößert habe. Den Grund hierfür sah der AIV in mangelndem Interesse vonseiten der Politik und in mangelnder strategischer Führung. Ohne ein entsprechendes Interesse auf der politischen (und der Arbeits-)Ebene und ohne klare inhaltliche Vorgaben würde die Benelux-Union weiter an Bedeutung verlieren und ihr potentieller Mehrwert ungenutzt bleiben. Der AIV hielt eine kritische Auseinandersetzung mit dem Aufgabenpaket für notwendig. Hinzu kommt, dass die fortschreitende Föderalisierung Belgiens sowie die mangelnde Übereinstimmung in einigen grundlegenden europäischen Fragen und bei einigen bilateralen Themen, die aus dem Benelux-Rahmen herausgehalten wurden, die Zusammenarbeit nicht gerade erleichtert haben.

Am 17. Juni 2008 unterzeichneten die Benelux-Länder einen neuen Vertrag, der die Ausweitung der Zusammenarbeit auf andere Themenbereiche als die Wirtschaft formalisierte. Vor diesem Hintergrund wurde auch die Bezeichnung »Benelux-Wirtschaftsunion« in »Benelux-Union« geändert. Die Benelux-Union will die Kooperation zwischen den drei Ländern vertiefen und ausbauen, damit sie innerhalb der Europäischen Union weiter eine Vorreiterrolle spielen und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf allen Ebenen

verstärken und verbessern kann. Verwirklicht werden diese Ziele insbesondere in den drei folgenden Kernbereichen:

- a) Binnenmarkt und Wirtschaftsunion,
- b) Nachhaltige Entwicklung sowie
- c) Justiz und Inneres.

Aus Sicht des niederländischen Außenministers verfolgt der neue Vertrag die folgenden drei Kernziele:

- 1) klarere politische Führung,
- 2) mehr inhaltlicher Fokus und
- 3) mehr Flexibilität, um auf aktuelle Entwicklungen reagieren zu können.

Im Rahmen der parlamentarischen Aussprache im Zusammenhang mit der Abstimmung über den neuen Benelux-Vertrag in den Jahren 2009 und 2010 hat das niederländische Parlament den Außenminister aufgefordert, die Benelux-Zusammenarbeit einer Evaluierung zu unterziehen. Der Minister sagte dem Parlament eine solche Evaluierung für 2012 zu, damit sie noch bei der Feststellung des neuen gemeinsamen Arbeitsprogramms 2013–2016 berücksichtigt werden könne.

Bei dem vorliegenden Bericht handelt es sich um die Evaluierung der Zusammenarbeit im Rahmen der Benelux-Union; er ist einer von zwei Teilstudien der IOB-Evaluierung »*Versterking Europese samenwerking en Nederlandse positie*« (Verstärkung der europäischen Zusammenarbeit und der niederländischen Position). Neben der formellen, auf einen Vertrag aufbauenden, Zusammenarbeit gibt es zwischen den Vertretern der drei Länder auch eine informelle Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Außenpolitik, u.a. in den Botschaften im Ausland oder in einem breiteren multilateralen Rahmen wie etwa dem der Europäischen Union oder der Vereinten Nationen. Diese Form der Zusammenarbeit wird Politische Benelux-Zusammenarbeit (BPS) genannt. IOB wertet die Effektivität der BPS im Kontext der Beschlussfassung in der EU in der zweiten Teilstudie aus, deren Ergebnisse in den IOB-Schlussbericht aufgenommen werden, der 2013 erscheint.

Die vorliegende Evaluierung gibt auf zwei Hauptfragen Antwort:

- 1) Werden die mit dem neuen Benelux-Vertrag anvisierten Verbesserungen in der Praxis erreicht?
- 2) Welchen Mehrwert hat die Benelux-Union, und welche Vorteile ergeben sich aus der Zusammenarbeit für die Bürger der Niederlande?

Die erste Hauptfrage bezieht sich auf die von den Niederlanden mit dem Vertrag angestrebten Verbesserungen: a) klarere politische Führung, b) mehr inhaltlicher Fokus und c) mehr Flexibilität. Abgesehen von diesen drei Punkten ermöglicht der Vertrag auch eine Zusammenarbeit mit angrenzenden Staaten/Gebietskörperschaften, zum Beispiel Bundesländern. Da sich im Verlauf der Evaluierung die Kooperation mit Nordrhein-Westfalen als eine wichtige Neuerung manifestierte, hat sich IOB auch damit befasst.

Die zweite Hauptfrage wurde in vier Teilfragen aufgeteilt:

- a) Welchen Mehrwert hat die Benelux-Union gegenüber alternativen Kooperationsbündnissen, etwa lokaler grenzüberschreitender Zusammenarbeit (z. B. in der Euregio), bilateraler Zusammenarbeit oder der Zusammenarbeit auf europäischer Ebene?
- b) Inwieweit spielt die Benelux-Union eine Vorreiterrolle in der Europäischen Union?
- c) Inwieweit verstärkt die Benelux-Union die Politische Benelux-Zusammenarbeit?
- d) Was bringt die Zusammenarbeit der Gesellschaft ein? Mit anderen Worten: Welchen gesellschaftlichen Nutzen hat die Benelux-Zusammenarbeit vor dem Hintergrund der Kosten, die sie verursacht?

Zur Beantwortung der ersten Hauptfrage hat IOB Dokumente wie den neuen Vertrag, das gemeinsame Arbeitsprogramm 2009–2012, die Jahresberichte und -pläne sowie Protokolle des Beneluxrates und des Ministerkomitees studiert. Anschließend wurden Gespräche geführt mit Mitarbeitern des Generalsekretariats, Behördenvertretern aus den drei Ländern, Mitgliedern des Beratenden Interparlamentarischen Beneluxrates (Benelux-Parlament) und akademischen Sachverständigen. Die zweite Hauptfrage wurde auf der Grundlage einer Analyse von sieben Kooperationsthemen beantwortet: 1. Pentalaterales Energieforum; 2. Veterinärangelegenheiten; 3. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften; 4. Jugendpolitik; 5. Rettungstransporte; 6. Grenzarbeit und 7. Senningen-Kooperation (Polizei und Krisenmanagement). Zusammen geben sie ein hinreichend repräsentatives Bild der Themenpalette der Benelux-Zusammenarbeit ab. IOB hat unter anderem Arbeitsgruppenprotokolle und damit zusammenhängende Dokumente studiert sowie mit Personen gesprochen, die mit diesen Themen befasst waren.

Der neue Vertrag ist nicht, wie gehofft, am 1. November 2010, sondern erst am 1. Januar 2012 in Kraft getreten. Aus diesem Grund erscheint die Evaluierung relativ kurz nach dem formalen Inkrafttreten des Vertrags. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die im Vertrag vereinbarten Neuerungen bereits vollständig umgesetzt worden sind. Soweit es Verbesserungen betrifft, deren Durchführung Zeit braucht, ist diese Evaluierung denn auch als Zwischenstand anzusehen. Allerdings ist schon bald nach der Unterzeichnung des Vertrags eine Reihe wichtiger Prozesse zu seiner Umsetzung in Gang gesetzt worden. Das erste gemeinsame Arbeitsprogramm (2009–2012) wurde 2008 verabschiedet. Alle Kooperationsthemen wurden unter drei Hauptthemen zusammengefasst, und auch die Organisation des Benelux-Generalsekretariats wurde entsprechend angepasst. Seit 2008 wird auf der Grundlage von Jahresplänen gearbeitet, die vom Ministerkomitee festgestellt worden sind. Die Zusammenarbeit mit Nordrhein-Westfalen erfolgt seit 2009 so, als sei der Vertrag bereits in Kraft getreten. Allerdings gab es im Evaluierungszeitraum (2008–2012) Faktoren, wie etwa die Tatsache, dass die belgische und die niederländische Regierung lange Zeit nur geschäftsführend im Amt waren, und die ausstehende Klärung bestimmter Verhandlungspunkte, die möglicherweise auf Kosten der Befassung mit der inhaltlichen Arbeit der Benelux-Union gegangen sind.

Diese Evaluierung ist das Ergebnis des ausdrücklichen Wunsches des niederländischen Parlaments, den Mehrwert der Benelux-Zusammenarbeit und die damit verbundenen

Vorteile für die niederländischen Bürger zu untersuchen. IOB ist bewusst, dass man die Benelux-Kooperation auch aus einer anderen Perspektive betrachten kann, einer Perspektive, die die Zusammenarbeit und die Partnerschaft zwischen Nachbarstaaten als einen Wert an sich betrachtet. Wenngleich dieser Wert auch auf niederländischer Seite anerkannt wird, erwarten die Niederlande doch auch einen greifbaren Nutzen, der die Kosten rechtfertigt. Das entspricht einer – ertragsorientierten – Denkweise, die in der niederländischen Politik und Kultur weiter verbreitet ist als in Belgien und Luxemburg. Aus diesem Grund muss diese Evaluierung als eine Bestandsaufnahme aus niederländischer Sicht betrachtet werden.

Die direkten Kosten der Zusammenarbeit (abzuführender Beitrag an die Benelux-Union) beliefen sich für die Niederlande für den Zeitraum 2009 bis 2012 auf durchschnittlich 3,9 Mio. Euro im Jahr. Die zusätzlichen Kosten für den Einsatz von Personal in den Arbeitsgruppen der Benelux-Union schätzt IOB auf 0,5 bis 1 Mio. Euro jährlich.

B Hauptkenntnisse

Vertragsneuerungen in der Praxis

- 1) *Der Vertrag hat zu einer deutlicheren Struktur für die politische Führung geführt, aber von mehr politischer Führung in der Praxis kann noch keine Rede sein.*

Der neue Vertrag enthält einige Innovationen, die in die Praxis umgesetzt wurden. Dabei geht es um ein mehrjähriges gemeinsames Arbeitsprogramm, auf dessen Grundlage das Ministerkomitee (die Außenminister) Jahrespläne verabschieden. Das Ministerkomitee tritt seit 2008, wie es der Vertrag vorschreibt, mindestens einmal pro Jahr zusammen. Das sind notwendige Schritte, wenn man politische Führung ermöglichen will, doch nicht zuletzt mangels Engagement der Politik für die Benelux-Zusammenarbeit kann von politischer Führung noch keine Rede sein. Es ist schwierig, die Außenminister für eine Benelux-Sitzung zusammenzubringen; die jährlichen Treffen dauern höchstens eine halbe Stunde, und es finden keine inhaltlichen Diskussionen über Fragen der Benelux-Union statt. Das Treffen wird vom Beneluxrat der höchsten Beamten vorbereitet, der sich allerdings in den vergangenen Jahren hauptsächlich mit institutionellen Fragen beschäftigt hat, z. B. mit der Ratifizierung des neuen Vertrags, einem neuen Vertrag über den Sitz des Benelux-Generalsekretariats, der Höhe des Haushalts und einem neuen Verteilerschlüssel für die Beiträge der drei Mitgliedstaaten. Den Jahresplan verabschieden die Minister ohne Aussprache, und auch die Vorbereitung auf der Fachebene wird nicht sehr eng koordiniert. Das Außenministerium befasst sich nicht weiter mit den Entscheidungen, die die Fachministerien getroffen haben, und es gibt keine regulären, regelmäßig stattfindenden interministeriellen Beratungen auf Fachebene, bei denen die Kooperation im Rahmen der Benelux-Union Thema wären. Der niederländischen Seite mangelt es noch immer an einer inhaltlichen Konzeption und einem verwaltungsmäßigen Rahmen, die ein an Prioritäten und Ergebnissen orientiertes Arbeiten sicherstellen. Dadurch bleibt die Zusammenarbeit die Summe von ad hoc getroffenen Entscheidungen.

2) Die Aufnahme von drei Kernbereichen für die Zusammenarbeit in den Vertrag hat nicht zu mehr inhaltlicher Fokus oder zu mehr Kohärenz geführt.

Trotz des Anspruchs auf inhaltlichen Fokus mit Blick auf die drei Kernbereiche, die im neuen Vertrag festgeschrieben worden sind, haben sich die Reichweite der Zusammenarbeit und die thematische Vielfalt nicht substantiell verändert. Im gemeinsamen Arbeitsprogramm 2009 – 2012 und den zugehörigen Jahresplänen werden alle Kooperationsthemen jeweils einem dieser drei Kernbereiche zugeordnet, aber die Liste der Themen zeigt noch eine hohe Übereinstimmung mit den Listen von vor 2008. Die Hauptthemen weisen wenig inneren Zusammenhang auf, und die Zuordnung ist zuweilen willkürlich – nicht zuletzt deshalb, weil eine inhaltliche Definition und Ausrichtung fehlt. Die Neueinteilung ist überwiegend kosmetischer Art, die Relevanz in Bezug auf inhaltlichen Fokus gering.

3) Die im Vertrag vorgesehene Flexibilität im Hinblick auf neue Themen für die Zusammenarbeit wird aktiv genutzt. Trotz der »Checks and Balances« findet keine (transparente) Abwägung im Hinblick auf Prioritäten statt, wodurch Innovationen etwas Zufälliges anhaftet.

Der Vertrag bietet Spielraum für die Zusammenarbeit in neuen Bereichen, die nicht unbedingt von den drei Hauptthemen abgedeckt sein müssen, und er beauftragt das Benelux-Generalsekretariat, hierfür Vorschläge auszuarbeiten. Das Generalsekretariat hat daraufhin die Funktion eines Innovators ins Leben gerufen und arbeitet aktiv an der Prüfung und Entwicklung neuer Initiativen. Ein Vorschlag wird nur dann aufgegriffen, wenn er von den Entscheidungsträgern in allen drei Mitgliedstaaten unterstützt wird, und er erhält durch die Verabschiedung des Jahresplans durch das Ministerkomitee ein politisches Mandat. Der Innovator entwickelt die Vorschläge von sich aus oder auf Anregung von Mitarbeitern des Generalsekretariats, Mitgliedern der Arbeitsgruppen, Mitgliedern des Beratenden Interparlamentarischen Beneluxrates (Benelux-Parlament) oder anderen Vertretern aus Politik oder Verwaltung, mit denen das Generalsekretariat in Kontakt steht. Allerdings fehlt ein (transparenter) Mechanismus für die Prioritätensetzung, wodurch die Auswahl der Themen zum Teil willkürlich erscheint. Diese Vorgehensweise stellt nicht sicher, dass die relevantesten oder drängendsten Themen aufgegriffen werden, und sie leistet auch keinen Beitrag zur angestrebten Fokussierung.

4) Die Zusammenarbeit mit Nordrhein-Westfalen gestaltet sich, je nach Thema, unterschiedlich erfolgreich. Andere angrenzende Bundesländer oder Regionen zeigen vorläufig kein Interesse an einer strukturierten Zusammenarbeit mit der Benelux-Union.

Der neue Vertrag bietet die Möglichkeit, mit angrenzenden Regionen, Staaten und Bundesländern zusammenzuarbeiten. Nordrhein-Westfalen (NRW) ist auf eigenen Wunsch eng mit der Benelux-Union verbunden. Es wurde festgelegt, bei welchen Themen die Benelux und NRW zusammenarbeiten. Vertreter aus NRW nehmen aktiv an verschiedenen Benelux-Arbeitsgruppen und an der sich daraus ergebenden operativen Zusammenarbeit teil. Als Bundesland kann NRW jedoch kein Mitunterzeichner von Benelux-Verträgen werden, und es verfügt nicht immer über ein Pendant zu den nationalen Ministerien der Benelux-Länder. Nicht allen Arbeitsgruppenmitgliedern aus den Benelux-Ländern ist immer ganz genau klar, inwieweit sie ein Mandat für die Zusammenarbeit haben, und man befürchtet zum Teil, man könnte die Bundesregierung vor den Kopf stoßen. Die Kooperation gestaltet sich auf der operativen Ebene einfacher als auf der strategischen.

Mehrwert und Vorteile für die Bürger

5) *Die Benelux-Union steht nicht im Wettbewerb mit der lokalen grenzüberschreitenden, der bilateralen und der europäischen Zusammenarbeit, sondern sie ergänzt und unterstützt sie.*

Die Benelux-Union wirkt in Europa innerhalb eines Systems der »multi-level governance«, das aus lokalen und regionalen Verwaltungseinheiten, Nationalstaaten und der europäischen Ebene (insbesondere Europäische Union und Europarat) besteht. Die Benelux-Union schafft einen Rechtsrahmen für die lokale grenzüberschreitende Zusammenarbeit, zum Beispiel zwischen lokalen Behörden oder Rettungsdiensten. Darüber hinaus lässt sie Spielraum für die bilaterale Zusammenarbeit sowohl innerhalb als auch außerhalb des Benelux-Union-Rahmens, und sie fördert die bilateralen Kontakte. Es kommt vor, dass im Benelux-Rahmen Probleme angesprochen werden, die auf EU-Ebene (noch) nicht angegangen werden, und in manchen Fällen stimmen die Benelux-Länder die nationale Umsetzung von EU-Entscheidungen untereinander ab. Außerdem eignet sich der Benelux-Rahmen für einen intensiven Wissensaustausch, wie er innerhalb der Europäischen Union angesichts der hohen Mitgliederzahl und der Heterogenität der Probleme, mit denen die Staaten konfrontiert werden, nur schwer möglich ist. Vielfach entscheidet man sich auch deshalb für eine Kooperation im Rahmen der Benelux-Union, weil sie eine institutionalisierte Kooperationsstruktur bietet. Auch bringt diese Zusammenarbeit immer wieder eigene Initiativen hervor. Die Unterstützung durch das Generalsekretariat bietet bestimmte Vorteile, etwa die Vertrautheit mit den Verwaltungsstrukturen und Grundeinstellungen der drei Länder und mit kulturellen und Mentalitätsunterschieden sowie neutrale Beratungsstätten, Dolmetscherdienste und Übersetzungen. Die diplomatische, logistische und verwaltungsmäßige Unterstützung sorgt für Kontinuität in der Zusammenarbeit. Vereinzelt leistet das Generalsekretariat auch einen inhaltlichen Beitrag.

6) *Der trilaterale Charakter hat in der Praxis nur selten einen Mehrwert, behindert die Kooperation aber auch nicht, sondern schärft ihr Profil, insbesondere auf EU-Ebene.*

Wenn es um die Zusammenarbeit in den Grenzregionen geht, ist die Benelux-Union für die Niederlande nicht der naheliegendste Kooperationsrahmen, denn sie haben keine gemeinsame Grenze mit Luxemburg, wohl aber mit Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen. Der trilaterale Charakter kommt allerdings dem Profil der Zusammenarbeit und dem Ruf der Benelux-Gemeinschaft innerhalb Europas als praktischer Kooperationsbund zugute. In bestimmten Arbeitsgruppen ist die Dynamik bilateral; der Benelux-Rahmen bietet also auch Spielraum für bilaterale Zusammenarbeit. Außerdem besteht die Möglichkeit, eine solche Zusammenarbeit zu einem späteren Zeitpunkt auf Grenzbereiche mit anderen Ländern zu übertragen. Dadurch, dass Nordrhein-Westfalen sich in immer mehr Bereichen aktiv an der Benelux-Kooperation beteiligt, wird auch ein bedeutender Teil der deutsch-niederländischen Grenze abgedeckt.

7) *Die Vorreiterrolle innerhalb der Europäischen Union (Experimentierfeld) ist in der Praxis kein strukturelles Element der Zusammenarbeit in der Benelux-Union. Erfolge in diesem Bereich sind eher zufälliger Natur.*

Für die meisten Themenbereiche der Benelux-Union gilt, dass die Benelux-Länder darin enger zusammenarbeiten, als es zwischen Staaten in Europa sonst üblich ist. In dieser Hinsicht kann die Benelux-Union ein Vorbild für andere Länder sein. Die Benelux-

Kooperation verfolgt selten explizit das Ziel, ein Modell für eine breitere europäische Zusammenarbeit zu sein. Seit der Übernahme des Schengen-Besitzstands durch die EU 1997 gibt es keine Vorbilder mehr für eine im Benelux-Rahmen begonnene Zusammenarbeit, die von der Europäischen Union übernommen worden wäre. Allerdings gibt es einige Initiativen, an denen die Benelux-Länder beteiligt sind, die Modellcharakter für die künftige EU-Politik haben, so zum Beispiel das Pentalaterale Energieforum und der Prümer Vertrag zum Austausch polizeilicher Informationen. In beiden Fällen sind auch Deutschland und Frankreich beteiligt, genau wie zuvor auch bei der Schengen-Zusammenarbeit. Der Prümer Vertrag hat sich im übrigen am Benelux-Polizeiabkommen aus dem Jahr 2004 orientiert, und die Zusammenarbeit im Energiebereich wird vom Benelux-Generalsekretariat unterstützt. Darüber hinaus gibt es einige Benelux-Initiativen, denen sich inzwischen eine große Zahl anderer europäischer Länder angeschlossen hat, zum Beispiel das Abkommen »Euro-Contrôle-Route«. Und schließlich fungiert die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Benelux-Rahmen zum Teil als Modell für eine vergleichbare Kooperation mit den Nachbarländern der Benelux-Staaten.

- 8) *Die Zusammenarbeit in der Benelux-Union ist keine Vorbedingung für die Politische Benelux-Zusammenarbeit, sie leistet aber einen Beitrag zu einem gemeinsamen Referenzrahmen. Die fachliche Zusammenarbeit in bestimmten Benelux-Arbeitsgruppen resultiert in Abstimmung in EU-Arbeitsgruppen, doch mangels politischer Abstimmung führt dies nur selten zu einer Konvergenz von Standpunkten.*

Der Zusammenhang zwischen den Aktivitäten im Rahmen der Benelux-Union und der Politischen Benelux-Zusammenarbeit im Sinne einer Vorabstimmung zwischen den Ministerpräsidenten, Außenministern und hohen Beamten im Vorfeld europäischer Sitzungen ist schwach. Die an der politischen Abstimmung Beteiligten sind bestenfalls global über das informiert, was im Rahmen der Benelux-Union aktuell ist. Das Wissen, dass es eine Form der praktischen Benelux-Zusammenarbeit gibt, trägt allerdings – genau wie diplomatische Erfolge, die in der Vergangenheit erzielt worden sind – zu einem gewissen Gemeinschaftsgefühl bei. Es gibt immer dann einen direkteren Zusammenhang zwischen der Benelux-Union und der Zusammenarbeit zwischen den drei Ländern im EU-Rahmen, wenn die Kooperation auf der Fachebene in bestimmten Benelux-Arbeitsgruppen einen Bezug zur Abstimmung untereinander und zum Austausch von Standpunkten in EU-Arbeitsgruppen hat. Wegen der politischen Divergenz zwischen den Ländern und der fehlenden Kooperation zwischen den zuständigen Ministern führt die Zusammenarbeit jedoch nur selten zu gemeinsamen Standpunkten. Bemerkenswerterweise schicken die Niederlande bei bestimmten Themen nicht immer dieselben Vertreter in die Arbeitsgruppen bei EU und Benelux (dies gilt insbesondere für die Bereiche Polizei und innere Sicherheit), während Belgien und Luxemburg häufiger dieselben Teilnehmer entsenden.

- 9) *Mit der Benelux-Zusammenarbeit werden verschiedene gesellschaftliche Nutzwirkungen angestrebt, die allerdings in den meisten Fällen eher indirekter und bescheidener Art sind, und zudem dauert es oft lange, bis Ergebnisse erzielt werden.*

Durch die Zusammenarbeit in der Benelux-Union sollen die folgenden vier gesellschaftlichen Nutzwirkungen erreicht werden: Erstens ist die Zusammenarbeit zum Teil darauf ausgerichtet, Hindernisse, mit denen die Bürger, Unternehmen, gesellschaftliche

Organisationen, lokale Gebietskörperschaften und Einrichtungen mit Durchführungsaufgaben im Grenzgebiet zu kämpfen haben, abzubauen oder gänzlich aus dem Weg zu räumen. Zweitens wollen die Benelux-Partner durch die Zusammenarbeit vereinzelt Größenvorteile nutzen, um so die Effizienz des staatlichen Handelns zu erhöhen. Drittens beinhaltet die Zusammenarbeit auch den Austausch von Wissen und Informationen zwischen amtlichen und durchführenden Stellen über erfolgreiche Maßnahmen, damit die Behörden besser und intelligenter handeln können. Und viertens fungiert die Benelux-Zusammenarbeit auch als Plattform und Netzwerk für Beamte und Durchführungsstellen. Da die Beamten ihre Kollegen in den Nachbarländern kennen und ein Vertrauensverhältnis zu ihnen aufbauen können, kommen sie im Krisenfall (z. B. Tierseuchen, Katastrophen), bei grenzüberschreitenden Aktionen (polizeiliches Eingreifen) oder im Zusammenhang mit europäischen Beratungen schneller miteinander in Kontakt und können dann auch besser miteinander zusammenarbeiten (siehe Abbildung 1).

Die gesellschaftlichen Effekte der Kooperation sind meist indirekt und lassen sich deshalb nicht einfach nachweisen, was insbesondere für den Wissensaustausch und die Plattformfunktion gilt. Selbst dort, wo das Ziel in der Beseitigung grenzbedingter Hindernisse besteht, ist der gesellschaftliche Nutzen oft indirekter Natur, da die Benelux-Union vielfach nur einen rechtlichen Rahmen bietet, der noch mit praktischem Inhalt gefüllt werden muss, oder weil sie sich auf das Zusammentragen von Informationen konzentriert. Beim Streben nach Größenvorteilen ist der gesellschaftliche Nutzen zwar direkt, aber nur schwer sichtbar zu machen.

Der gesellschaftliche Nutzen der Benelux-Zusammenarbeit ist aus verschiedenen Gründen oft bescheiden, und es ist sehr zeitraubend, einen solchen Nutzen überhaupt zu erreichen:

- Zielorientierung: Die Zusammenarbeit ist bei vielen Themen nicht auf die Lösung eines gesellschaftlichen Problems ausgerichtet. Meist will man bestimmte Resultate erreichen, z. B. rechtliche Vereinbarungen, Seminare, Broschüren oder Websites (Output-Resultate), aber man hat kaum einen Blick für die damit verbundenen gesellschaftlichen Effekte. Arbeitsgruppen, die das ursprünglich definierte Ziel nicht erreichen, haben zudem die Neigung, die Kooperation mit einer nach unten korrigierten Zielsetzung (etwa: einander informieren) fortzusetzen. Durch die Anhäufung von Funktionen (Wissensaustausch, Plattformfunktion) verschwimmt leicht der auf das Erreichen konkreter Ziele gerichtete Fokus. Auch in den Benelux-Jahresberichten könnte noch mehr auf den Zusammenhang zwischen Aktivitäten und gesellschaftlichem Nutzen eingegangen werden.
- Engagement vonseiten der Politik und der amtlichen Leitungsebene ist für das Erzielen von Ergebnissen wichtig. Das Beispiel der pentalateralen Energiekooperation zeigt, dass ein konkret formuliertes Ziel und Interesse vonseiten der Politik der Verwirklichung eines solch ehrgeizigen Zieles förderlich ist. Angesichts des mangelnden Engagement bei Politik und amtlicher Leitung hängt die Zusammenarbeit oftmals von der persönlichen Motivation der betreffenden Beamten ab, wobei eine Übereinstimmung mit den politischen Prioritäten nicht garantiert ist. Hinzu kommt, dass Unterschiede in der Politik, der Gesetzgebung oder technischen Systemen auf diese Weise schnell zu einem unüberwindbaren Hindernis werden.

Abbildung 1 Angestrebte Nutzwirkungen der Benelux-Zusammenarbeit						
Untersuchte Kooperationsthemen:	Gesellschaftlicher Nutzen			Verhältnis zur EU		
	Abbau von grenzbedingten Hindernissen	Nutzung von Größenvorteilen	Wissensmehrung	Netzwerk- / Plattformfunktion	Vorreiterrolle in Europa	Abstimmung auf Fachenebene von EU-Standpunkten
1. Pentalaterales Energieforum	+	++		+	+++	
2. Veterinärangelegenheiten	++		++	+++		+
3. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften	+++	+			+	
4. Jugendpolitik			+++	+		+
5. Rettungstransporte	+++	++				
6. Grenzarbeit	+++		+			
7. Polizei: Verbindungsbeamte		+++		+	++	
8. Polizei: Beschaffung und Logistik		+++	++			
9. Polizei: Gemeinsame Ausbildung		+	+			
10. Krisenmanagement	+		+	+++		

Die Zahl der Pluszeichen gibt die relative Bedeutung der angestrebten Nutzwirkungen wieder, besagt aber nichts über die tatsächlich erzielten Ergebnisse.

- Arbeitsgruppen treten im Durchschnitt zweimal im Jahr zusammen; das ist zu wenig, wenn wirkliche Fortschritte erzielt werden sollen.
- Juristischer Sachverstand wird mitunter zu spät eingeholt. In zwei der untersuchten Arbeitsgruppen wurde in einem späten Stadium festgestellt, dass ein *Memorandum of Understanding* vertragsrechtlichen Charakter hatte. Im einen Fall konnte dies noch korrigiert werden, im anderen wurde ein Ratifizierungsverfahren eingeleitet. Hierzu mussten zusätzliche Anstrengungen unternommen werden, die sich hätten vermeiden lassen, und insgesamt hat dies zu einer beträchtlichen Verzögerung geführt.
- Der Umstand, dass die Regierungen in Belgien und den Niederlanden längere Zeit nur geschäftsführend im Amt waren, hat Verzögerungen nach sich gezogen, weil zum Teil keine Zustimmung etwa zu *Memoranda of Understanding*, Verträgen, neuen Initiativen oder der Finanzierung von Projekten erteilt werden konnten. Außerdem verlagerten sich durch den Regierungswechsel die politischen Prioritäten, weshalb in bestimmten Fällen eine geplante Zusammenarbeit nicht stattfinden konnte.

C Anregungen

Mit dem neuen Vertrag sind einige Neuerungen eingeführt worden, die eine Verbesserung im Hinblick auf die politische Führung, den inhaltlichen Fokus und die Flexibilität zum Ziel haben, um so den potentiellen Mehrwert der Benelux-Union optimal zu nutzen. Diese Neuerungen können allerdings nur greifen, wenn die niederländischen Behörden, selbstverständlich gemeinsam mit den Benelux-Partnern, die dazu erforderlichen Rahmenbedingungen schaffen. Solange das nicht der Fall ist, kann der potentielle Mehrwert nur unzureichend genutzt werden. Nachstehend einige Anregungen, wie die Niederlande eine bessere Nutzung sicherstellen können.

1) *Strategische Ausrichtung und Engagement der Politik*

Mit der Unterzeichnung des neuen Benelux-Vertrags ist ein deutliches politisches Signal gesetzt worden für eine Fortsetzung und Verstärkung der Benelux-Zusammenarbeit mit Blick auf eine effektive grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Vorreiterrolle in Europa. Es mangelt der niederländischen Regierung allerdings an einer klaren und artikulierten politischen Idee. Eine solche Idee müsste die Richtung vorgeben, die abstrakten Zielsetzungen mit Leben füllen und mit dazu beitragen, dass die praktische Zusammenarbeit sich nicht von den politischen Prioritäten löst. Letztendlich bedarf es einer Idee, hinter der nicht nur die niederländische Politik, sondern alle drei Partnerländer stehen.

Gesucht wird eine politische Idee zu folgenden Aspekten:

- Die Bedeutung der Benelux-Union für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit: Ist der Benelux-Rahmen die bevorzugte Option hierfür, und werden grenzüberschreitende Probleme wirklich systematisch im Benelux-Rahmen identifiziert, oder wird eher von Fall zu Fall entschieden, ob eine Unterstützung durch das Generalsekretariat in Anspruch genommen wird?
- Die Notwendigkeit, das politische Bestreben und die Möglichkeiten, als Benelux

innerhalb der Europäischen Union Vorreiter zu sein: Handelt es sich hierbei um ein Ziel, das die Benelux-Union aktiv anstrebt, oder wird dies als ein positiver Nebeneffekt der Benelux-Zusammenarbeit angesehen? Wenn ersteres der Fall ist, bedarf es einer Idee, wie dem entsprochen werden kann und wie die Chancen hierfür identifiziert werden.

- Das Maß an thematischem Fokus, das angestrebt wird: Soll die Benelux-Union weiter den Weg beschreiten, auf vielen verschiedenen Politikfeldern relativ bescheidene Ergebnisse zu erzielen, oder sollte es ihr Bestreben sein, auf einer beschränkten Zahl von Gebieten größere und ansprechendere Resultate zu verwirklichen, die sich auch der Aufmerksamkeit der Politik und der Öffentlichkeit erfreuen?
- Die Anforderungen an die Effektivität und die Ziele der Zusammenarbeit: Reicht es aus, wenn Arbeitsgruppen sich auf den Informations- und Wissensaustausch sowie die Pflege der Kontakte untereinander beschränken, oder sollte nur dann zusammengearbeitet werden, wenn auch konkrete Ergebnisse mit gesellschaftlichem Nutzen angestrebt werden?
- Die Kooperation mit Dritten: Sollte sich die Zusammenarbeit im Benelux-Rahmen mit Nordrhein-Westfalen auf die operative Ebene beschränken, oder darf sie sich auch auf die strategische Ebene erstrecken und, wenn ja, auf welchen Politikfeldern?

Eine Benelux-Union, die sich mit relevanten Themen befasst und effektiv arbeitet, ist auf Engagement vonseiten der Politik angewiesen, und zwar sowohl im allgemeinen Sinne (die Außenminister) als auch auf den vielen Gebieten, auf denen die Benelux-Union aktiv ist (die Fachminister). Die geringe politische Aufmerksamkeit wird mit der untergeordneten politischen Bedeutung erklärt, die die Minister den verschiedenen Themen, mit denen sich die Benelux-Union aktiv befasst, im Allgemeinen beimessen, aber ohne politische Führung wird sich daran auch nichts ändern – ein Teufelskreis. Engagement vonseiten der Politik verlangt von den Ministern die Bereitschaft, mit ihren Kollegen aus Belgien und Luxemburg zusammenzuarbeiten. Da nicht alle Minister automatisch hieran denken, könnte ein Signal, das vom Außenminister oder vom Ministerpräsidenten ausgeht – etwa in dem Sinne, dass er mit gutem Beispiel vorangeht –, hilfreich sein. Gleichwohl kann das Engagement der Politik als wichtiger Erfolgsfaktor niemals als gegeben angesehen werden, und die Kontinuität lässt sich nur auf der (höheren) Arbeitsebene sichern.

2) *Regie und Koordinierung auf der Arbeitsebene*

Um sicherzustellen, dass die Aktivitäten der Benelux-Arbeitsgruppen mit den politischen Prioritäten eines Ministeriums übereinstimmen und dass effektiv zusammengearbeitet wird, müssen die höheren Beamten der Benelux-Zusammenarbeit mehr Aufmerksamkeit schenken und stärker die Regie übernehmen. Voraussetzung dafür ist natürlich, dass man dort weiß, was in den Arbeitsgruppen diskutiert wird. Ministerien müssen darüber hinaus begründen können, warum die betreffende Kooperation Priorität hat und vom Benelux-Generalsekretariat unterstützt werden sollte. Auch darf von ihnen eine klare Abwägung erwartet werden, ob eine Zusammenarbeit fortgesetzt oder beendet werden soll, wenn bestimmte Ziele erreicht oder nicht erreicht wurden. Darüber hinaus erfordert die Sicherung der Synergie zwischen den Aktivitäten im Benelux- und im EU-Rahmen eine hinreichende Koordinierung innerhalb der Ministerien. Es muss Klarheit darüber bestehen, bei wem die institutionelle Verantwortung liegt. Dazu bedarf es passgenauer Lösungen, da

einige Ministerien an einer Vielzahl von Arbeitsgruppen beteiligt sind, andere nur an einigen wenigen.

Dem Außenministerium kommt dabei eine Koordinierungsfunktion zu, die über die Begleitung von Prozessen und die Lösung der damit verbundenen Probleme hinausgeht. Da die institutionelle Verantwortung für die Benelux-Zusammenarbeit bei ihm liegt, darf von ihm erwartet werden, dass es gemeinsam mit den am stärksten betroffenen Fachministerien eine Vorstellung entwickelt, in welchen Bereichen die Benelux-Zusammenarbeit den größten Mehrwert hat, auf welchen Gebieten sich dieser Mehrwert schnell realisieren lässt und wie die Zusammenarbeit auf der Arbeitsebene koordiniert werden sollte. Die beschränkten Haushaltsmittel und der Wunsch, die Benelux-Zusammenarbeit nachhaltig zu modernisieren, erfordern eindeutige Entscheidungen und klare Prioritäten. Nachdem die meisten institutionellen Fragen der letzten Jahre beantwortet sind, entsteht Raum für eine verstärkte Beschäftigung mit der inhaltlichen Seite der Zusammenarbeit.

Mit Blick auf eine Verstärkung der Synergie zwischen der europäischen Agenda und der Agenda der Benelux-Union sollte erwogen werden, die Möglichkeiten, die der neue Vertrag bietet, dahingehend zu nutzen, dass der Beneluxrat nicht nur in Form der regulären Treffen der beamteten Staatssekretäre der Außenministerien zusammentritt, sondern ab und zu auch in Form von Zusammenkünften der Leiter der Europaabteilungen.

Die interministeriellen Beratungen, die seit 2011 ad hoc stattgefunden haben, haben einen regulären und regelmäßigen Charakter verdient. Nach Ansicht von IOB ist der Koordinierungsausschuss für internationale Angelegenheiten (CoRIA) das ideale Forum für die jährliche Festlegung der niederländischen Ziele im Hinblick auf den Benelux-Jahresplan. Der Ausschuss ist ein Organ mit Entscheidungsbefugnis, die Teilnehmer sind hohe Beamte (Leiter der Direktionen für internationale Angelegenheiten), und den Vorsitz führt der beamtete Staatssekretär des Außenministeriums, der die Niederlande im Beneluxrat vertritt. Zur Vorbereitung der Beratungen im Rahmen des Ausschusses müssten Orientierungsgespräche zwischen Mitarbeitern der Direktionen für internationale Angelegenheiten stattfinden, die für die Koordinierung der Benelux-Zusammenarbeit zuständig sind. So können Erfahrungen ausgetauscht, Prioritäten gegeneinander abgewogen und dem Ausschuss fundierte Vorschläge unterbreitet werden.

3) Klare Erwartungen an die Rolle des Benelux-Generalsekretariats

Weitere Verbesserungen können nur partnerschaftlich mit dem Generalsekretariat erreicht werden. Voraussetzung dafür ist, dass die Niederlande klarmachen, welche Rolle das Generalsekretariat spielen soll. Die folgenden Aspekte sollten dabei berücksichtigt werden:

- Vom Generalsekretariat kann verlangt werden, dass es die Zielstrebigkeit fördert, indem es die Arbeitsgruppen bei der Formulierung klarer Ziele unterstützt und die Zusammenarbeit auf den verschiedenen Gebieten überprüft und mit Blick auf die Effektivität evaluiert oder evaluieren lässt.
- Das Generalsekretariat kann transparenter über nicht erzielte Ergebnisse und über Faktoren kommunizieren, die dem Erfolg im Weg gestanden haben. Wenn Erfolge und

Misserfolge sowie mögliche Erklärungen dafür klar benannt werden, kann die Zusammenarbeit danach besser in die gewünschte Richtung gelenkt werden.

- Das Generalsekretariat kann vorschlagen, Arbeitsgruppen aufzulösen.
- Das Generalsekretariat ist das am besten geeignete Gremium, Überschneidungen zwischen den Arbeitsgruppen festzustellen und zu benennen. Einige Arbeitsgruppen befassen sich mit denselben Problemen, wissen das aber nicht immer voneinander. Hier besteht noch Spielraum für mehr Wachsamkeit und bessere Kommunikation.
- Das Generalsekretariat muss im Hinblick auf die Entwicklung neuer Initiativen auch eine Antenne für Entwicklungen auf politischer Ebene in Europa haben. Sollte es nicht über das dazu erforderliche Wissen oder relevante Kontakte verfügen, muss es diese aufbauen oder anderweitig mobilisieren.
- Das Sichtbarmachen von Ergebnissen kann für die Sicherung bzw. Generierung öffentlicher Akzeptanz und politischen Engagements wichtig sein. Dabei kommt es darauf an, dass die Kommunikation zu einem gesunden Verhältnis zwischen den Erwartungen der Außenwelt an die Organisation einerseits und den tatsächlichen Ergebnissen der Benelux-Zusammenarbeit andererseits beiträgt. Der Bedarf an aktuellen Informationen über die Zusammenarbeit ist bei den direkt Beteiligten und den von der Zusammenarbeit Betroffenen am größten.

Wenn die niederländische Regierung eine aktivere Rolle des Benelux-Generalsekretariats erwartet, muss sie dies ihren Benelux-Partnern klar sagen; das Generalsekretariat verdient die moralische Unterstützung der Niederlande. Zudem müssen die Erwartungen die finanziellen und personellen Beschränkungen des Generalsekretariats berücksichtigen. In diesem Zusammenhang kann die vorübergehende Entsendung von Beamten mit speziellem Sachverstand an das Generalsekretariat erwogen werden.

4) Abwägungsrahmen für die Bestimmung von Prioritäten

Bei der Beantwortung der Frage, welche Themen sich besser als andere für eine Zusammenarbeit eignen, kann ein Abwägungsrahmen behilflich sein. Ein solcher Rahmen soll die Zusammenarbeit nicht in ein Korsett pressen, sondern vielmehr bei der Festlegung der Prioritäten als Grundlage für Diskussionen zwischen niederländischen Ministerien untereinander und zwischen den Benelux-Partnern, einschließlich Generalsekretariat, dienen. Folgende Elemente eignen sich zur Entwicklung eines Abwägungsrahmens:

- Fällt die Zusammenarbeit unter die im Vertrag definierten Kernbereiche? Dieses Element kann, bei ausreichendem politischem Willen, flexibel eingesetzt werden, so dass auf neue Herausforderungen reagiert werden kann.
- Handelt es sich um ein Thema für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und/oder besteht die realistische Chance, in Europa eine Vorreiterrolle zu übernehmen?
- Wenn es um grenzüberschreitende Zusammenarbeit geht:
 - Welchen Vorteil hat die Benelux-Zusammenarbeit gegenüber der lokalen oder bilateralen Zusammenarbeit?
 - Welchen Beitrag kann das Benelux-Generalsekretariat leisten? Verfügt es über spezifisches Wissen?

Wenn es um die Vorreiterrolle in Europa geht:

- Eignet sich das Thema für eine Ausweitung auf andere EU-Mitgliedstaaten?
- Besteht eine reelle Aussicht auf eine breitere europäische Zusammenarbeit bei diesem Thema? Wurden auf EU-Ebene zum Beispiel politische Pläne oder globale Eckpunkte formuliert?
- Welches gesellschaftliche Problem wird hiermit angegangen, und worin besteht der Beitrag, den die Benelux-Zusammenarbeit dabei leisten kann?
- Lässt sich das gesetzte Ziel bei realistischer Betrachtung innerhalb eines überschaubaren Zeitraums erreichen? So könnte beispielsweise ein Zeitraum bestimmt werden, nach dessen Ablauf die Zusammenarbeit beendet wird, es sei denn, die Politik entscheidet sich, möglichst auf der Grundlage einer Evaluierung, anders.
- Bestehen hinreichende politische Einigkeit und Akzeptanz für das formulierte Ziel, um politische, rechtliche oder technische Differenzen überbrücken zu können und die Mitwirkung von Behörden und Durchführungseinrichtungen sicherzustellen?

5) Rahmenbedingungen

Eine Benelux-Zusammenarbeit, die stärker auf die Pflege der Beziehungen ausgerichtet ist, braucht nicht im Widerspruch zu einer verstärkt auf Ergebnisse abzielenden Kooperation zu stehen. Im Gegenteil, der Aufbau und die Pflege guter Beziehungen und gegenseitiges Vertrauen sind dem Erreichen von Ergebnissen gerade förderlich. Deshalb darf nicht vergessen werden, dass gute Beziehungen und Vertrauen gepflegt sein wollen. Relevant ist dies etwa dann, wenn es darum geht, die Auswirkungen von in den Niederlanden getroffenen Entscheidungen im Ausland einzukalkulieren, für die Nachbarländer rechtzeitig und auf der richtigen Ebene über relevante Kursänderungen in der Politik zu informieren oder bei personellen Wechslen, die in den Niederlanden häufiger stattfinden als in Belgien oder Luxemburg, die Pflege der Kontakte nicht aus dem Blick zu verlieren. Es versteht sich von selbst, dass ein gesundes Gleichgewicht zwischen Kontaktpflege einerseits und Ergebnisorientierung andererseits angestrebt werden sollte.

Die Inspektion für Entwicklungszusammenarbeit und Politikevaluierung (IOB) des niederländischen Ministeriums für auswärtige Angelegenheiten führt unabhängig Studien zur Zweckmäßigkeit, Wirksamkeit, Relevanz und Konsistenz der niederländischen Außenpolitik durch. Damit wird Rechenschaft über die Ergebnisse der Politik abgelegt, und es werden Informationen zu möglichen Verbesserungen bereitgestellt. Systematische und transparente Verfahren gewährleisten die Qualität der Studien.

Alle IOB-Evaluierungen sind öffentlich und werden dem niederländischen Parlament zugeleitet. Zusätzlich will IOB sie der niederländischen Öffentlichkeit und Partnern in den betreffenden Ländern zugänglich machen. Die Berichte sind kostenlos erhältlich. Eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse wird in der Reihe »IOB-Infobrief« veröffentlicht.

Haupterkenntnisse und Anregungen | Beziehungen, Ergebnisse und Ertrag | Haupterkenntnisse und Anregungen | Beziehungen, Ergebnisse und Ertrag |

IOB Evaluatie # 372 (november 2012)
Relaties, resultaten en rendement;
Evaluatie van de Benelux Unie-samenwerking
vanuit Nederlands perspectief
ISBN: 978-5328-431-5
www.rijksoverheid.nl/BZ-evaluaties

Die Haupterkenntnisse und Anregungen sowie
der IOB-Infobrief # 12 08 stehen hier zum
Download bereit:
www.government.nl/foreign-policy-evaluations

Ministerium für auswärtige Angelegenheiten der Niederlande | November 2012
Inspektion für Entwicklungszusammenarbeit und Politikevaluierung (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag | Niederlande