

IOB-Infobrief # 12 08

Evaluierung der Zusammenarbeit in der Benelux-Union aus niederländischer Perspektive

it in der Benelux-Union aus niederländischer Perspektive | IOB-Infobrief # 12 08 | Evaluierung der Zusammenarbeit in der Benelux-Union aus niederländischer Perspekti

Mit dem 2008 geschlossenen neuen BeneluxVertrag wollten die Niederlande die BeneluxZusammenarbeit mit mehr politischer Führung,
inhaltlichem Fokus und Flexibilität ausstatten.
Zwar wurde eine klarere Struktur für die politische
Führung geschaffen, von mehr politischer
Führung konnte in den vergangenen Jahren aber
noch keine Rede sein. Auch der anvisierte stärkere
inhaltliche Fokus ist noch nicht Wirklichkeit
geworden. Es wird zwar – in Form von neuen
Initiativen – mehr Flexibilität an den Tag gelegt,
dabei werden aber nicht ausreichend klare
Prioritäten gesetzt. Dennoch hat die
Zusammenarbeit im Rahmen der Benelux-Union
in verschiedener Hinsicht ihren Nutzen für die

Gesellschaft, und sie ergänzt oder unterstützt auch die lokale grenzüberschreitende, die bilaterale und die europäische Zusammenarbeit. Die Vorteile für die Bürger sind jedoch oft indirekter Art und bescheiden, und es dauert seine Zeit, bis Ergebnisse vorliegen. Zu dieser und anderen Schlussfolgerungen kommt die für Politikevaluierung zuständige Abteilung des niederländischen Außenministeriums, IOB, in ihrem Bericht Relaties, resultaten en rendement; Evaluatie van de Benelux Unie-samenwerking vanuit Nederlands perspectief (Beziehungen, Ergebnisse und Ertrag; Evaluierung der Zusammenarbeit in der Benelux-Union aus niederländischer Perspektive).

Benelux

Die Benelux-Zusammenarbeit begann während des Zweiten Weltkriegs auf dem Gebiet der Währungs- und Handelspolitik. 1960 trat der Vertrag zur Gründung einer Benelux-Wirtschaftsunion (BEU) in Kraft, seine Laufzeit betrug 50 Jahre. Damit wurden auch Organe wie das Ministerkomitee und das Generalsekretariat sowie verschiedene Ausschüsse und Arbeitsgruppen ins Leben gerufen. Im Laufe der Jahre wurde die Zusammenarbeit auf andere Bereiche ausgeweitet, darunter Landwirtschaft, Energie, Umwelt und Klima, Raumordnung, Justiz und Polizei.

Auf mehreren Gebieten galt die Benelux-Union als Vorreiter für die europäische Integration, so etwa für die Schengen-Kooperation. Abgesehen von der auf den Vertrag aufbauenden Zusammenarbeit stimmen die Benelux-Länder ihre Aktivitäten innerhalb der EU und im Bereich der Außenpolitik miteinander ab und bündeln ihre Kräfte in der sogenannten Politischen Benelux-Zusammenarbeit (BPS).



Das Auslaufen des Benelux-Union-Vertrags vor Augen, kam in den Niederlanden eine Diskussion über die Zukunft dieser Kooperation in Gang. Die niederländische Regierung hielt eine Fortsetzung für sinnvoll, sofern die Zusammenarbeit modernisiert werde.

Neuer Vertrag

2008 wurde ein neuer Benelux-Vertrag unterzeichnet, der deutlich weniger detailliert ist als sein Vorgänger und der die genannte Ausweitung der Benelux-Zusammenarbeit formell festschreibt. 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.

Die Niederlande wollen mit dem neuen Vertrag drei Verbesserungen erreichen:

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

Der neue Vertrag bietet den Benelux-Staaten die Möglichkeit, mit angrenzenden Staaten, Bundesländern und Regionen zusammenzuarbeiten, eine Mitgliedschaft ist aber nicht möglich. Seit 2009 beteiligt sich Nordrhein-Westfalen auf eigenen Wunsch in verschiedenen Bereichen an der Benelux-Zusammenarbeit.

Verbesserungen in der Praxis

IOB kommt zu dem Schluss, dass sich im Bereich der politischen Führung kaum Verbesserungen eingestellt haben, obwohl einige darauf abzielende Vertragsneuerungen, darunter ein gemeinsames Arbeitsprogramm, Jahrespläne und ein jährliches Treffen des Ministerkomitees, umgesetzt worden sind. Das Interesse der Politik und der hohen Beamten für die inhaltliche Seite der Zusammenarbeit war in den vergangenen Jahren noch gering. Auch die Abstimmung zwischen den Ministerien und die Koordination durch das Außenministerium waren nicht sehr intensiv. Entsprechend war die Zusammenarbeit nicht mehr als die Summe von ad hoc getroffenen Einzelentscheidungen.

IOB stellte zudem fest, dass von mehr inhaltlichem Fokus noch keine Rede sein kann, obwohl mit dem neuen Vertrag drei thematische Kernbereiche etabliert worden sind. Die bestehenden Kooperationsthemen wurden diesen Kernbereichen zugeordnet, aber diese Neuordnung war überwiegend kosmetischer Natur. Die thematische Bandbreite der Kooperation ist alles in allem noch dieselbe wie vor 2008.

Die vom Vertrag vorgesehene Flexibilität wird insoweit genutzt, als neue Initiativen entwickelt werden. Diese Initiativen werden nur dann aufgegriffen, wenn sie von den Entscheidungsträgern in den Ländern hinreichend unterstützt werden. Es mangelt aber noch an einer transparenten Prioritätensetzung. Außerdem werden Arbeitsgruppen nur selten aufgelöst, und die praktizierte Vorgehensweise stellt nicht sicher, dass die relevantesten und drängendsten Themen aufgegriffen werden, und sie leistet auch keinen Beitrag zur angestrebten Fokussierung.

Nordrhein-Westfalen nimmt mittlerweile an verschiedenen Arbeitsgruppen und an der sich daraus ergebenden operativen Zusammenarbeit teil. Die Resonanz variiert je nach Arbeitsgruppe und Delegation. Die Kooperation gestaltet sich auf der operativen Ebene einfacher als auf der strategischen.

Mehrwert und Vorteile für die Bürger

Mit der Benelux-Zusammenarbeit werden verschiedene gesellschaftliche Nutzwirkungen angestrebt, darunter der Abbau von Hindernissen für Bürger, Unternehmen sowie Verbände und Organisationen im Grenzgebiet, die Nutzung von Größenvorteilen für die Behörden der drei Länder, Wissensmehrung und Verstärkung der professionellen Netzwerke zwischen den drei Ländern (siehe Abbildung 1). Die Vorteile, die sich hieraus für die Bürger ergeben, sind meist indirekt und lassen sich deshalb nur schwer nachweisen, sie sind bescheiden, und es kostet alle Beteiligten oft viele Jahre, konkrete Ergebnisse zu erzielen.

Die Benelux-Union steht nicht im Wettbewerb mit der lokalen grenzüberschreitenden, der bilateralen und der europäischen Zusammenarbeit, sondern sie ergänzt und unterstützt sie. Sie bietet einen Rechtsrahmen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den Grenzregionen, fördert die bilateralen Kontakte und eignet sich besser als die EU für einen intensiven Wissensaustausch. Zum Teil kooperieren die Benelux-Länder auch bei der Umsetzung

der europäischen Politik. Vielfach entscheidet man sich auch deshalb für den Benelux-Rahmen, weil er eine institutionalisierte Kooperationsstruktur einschließlich der logistischen und administrativen Unterstützung durch das Generalsekretariat in Brüssel bietet.

Wenn es um die Zusammenarbeit in der Grenzregion geht, ist die Benelux-Union für die Niederlande auf den ersten Blick nicht der naheliegendste Kooperationsrahmen, da sie keine gemeinsame Grenze mit Luxemburg haben. Aber sie bietet Spielraum für bilaterale Zusammenarbeit und kommt dem Profil der Zusammenarbeit und dem Ruf der Benelux-Gemeinschaft innerhalb Europas als praktischer Kooperationsverbund zugute.

Die praktische Zusammenarbeit ist allerdings keine Vorbedingung für die informelle Benelux-Zusammenarbeit im Bereich der Außenpolitik, sie leistet aber einen Beitrag zu einem gemeinsamen Referenzrahmen. Die fachliche Zusammenarbeit in einigen Benelux-Arbeitsgruppen resultiert in Abstimmung in EU-Arbeitsgruppen, doch mangels politischer Abstimmung führt dies nur selten zu einer Konvergenz von Standpunkten.

Auf einigen Gebieten spielt die Benelux-Union eine Vorreiterrolle in Europa, und vereinzelt dient sie als Vorbild für Maßnahmen auf EU-Ebene (z. B. in bestimmten Bereichen der Energiepolitik oder bei der polizeilichen Zusammenarbeit). Es kommt auch vor, dass andere Länder (angefangen bei den Nachbarstaaten) sich einer laufenden Benelux-Initiative anschließen.

Untersuchte Kooperationsthemen:	Gesellschaftlicher Nutzen				Verhältnis zur EU	
	Abbau von grenzbedingten Hindernissen	Nutzung von Größenvorteilen	Wissensmehrung	Netzwerk-/ Plattformfunktion	Vorreiterrolle in Europa	Abstimmung auf Fachebene von EU-Standpunkten
1. Pentalaterales Energieforum	+	++		+	+++	
2. Veterinärangelegenheiten	++		++	+++		+
 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.

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.

IOB Evaluatie # 372 (november 2012)
Relaties, resultaten en rendement; Evaluatie van de Benelux
Unie-samenwerking vanuit Nederlands perspectief
ISBN: 978-5328-431-5
Die Haupterkenntnisse und Anregungen der Benelux-Evaluierung
stehen hier zum Download bereit:

www.government.nl/foreign-policy-evaluations

DB-Infobrief # 12 08 | Evaluierung der Zusammenarbeit in der Benelux-Union aus niederländischer Perspektive | IOB-Infobrief # 12 08 | Evaluierung der Zusammenarbe

Die direkten Kosten der Zusammenarbeit beliefen sich für die Niederlande in den vergangenen Jahren durchschnittlich auf 3,9 Mio. Euro im Jahr. Die Kosten für die Teilnahme an verschiedenen Foren und Arbeitsgruppen schätzt IOB auf 0,5 bis 1 Mio. Euro jährlich. Generalsekretariats berücksichtigt werden. Außerdem schlägt IOB einen Abwägungsrahmen vor, auf dessen Grundlage Prioritäten gegeneinander abgewogen und dann gezielt festgelegt werden können.

Anregungen

Im Hinblick auf eine bessere Nutzung des potentiellen Mehrwerts der Benelux-Union regt IOB zuallererst die Entwicklung einer strategischen Perspektive und mehr Engagement vonseiten der Politik an, etwa wenn es um die Bedeutung der Benelux-Union für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die Vorreiterrolle in Europa, das erwünschte Maß an inhaltlichem Fokus und die Zusammenarbeit mit Nordrhein-Westfalen geht. Um sicherzustellen, dass die Kooperation besser mit den politischen Prioritäten übereinstimmt, regt IOB eine stärkere Regie und Koordinierung auf der Arbeitsebene an, und zwar sowohl bei den höchsten Beamten in den Fachministerien als auch im Außenministerium. Weitere Verbesserungen können nur erreicht werden, wenn die Niederlande klarmachen, welche Rolle das Generalsekretariat spielen soll, und wenn sie es bei der Durchführung seiner Aufgaben unterstützen. Dabei müssen die finanziellen und personellen Beschränkungen des

Zum Schluss

Mit der Evaluierung der Benelux-Zusammenarbeit wurde einem Wunsch des niederländischen Parlaments nachgekommen. In den Debatten über den neuen Benelux-Vertrag war eine entsprechende Bitte an den Außenminister gerichtet worden. Die gewählten Fragestellungen entsprechen einer – ertragsorientierten – Denkweise, die in der niederländischen Politik und Kultur weit verbreitet ist. Aus diesem Grund muss die Evaluierung als eine Bestandsaufnahme aus niederländischer Sicht betrachtet werden.

Die Evaluierung ist Bestandteil der umfassenderen IOB-Politikanalyse zum Thema Versterking Europese samenwerking en Nederlandse positie (Verstärkung der europäischen Zusammenarbeit und der niederländischen Position), die 2013 abgeschlossen wird. In diesem Zusammenhang wird auch die Effektivität der Politischen Benelux-Zusammenarbeit (BPS) innerhalb der EU-Beschlussfassung untersucht.

Herausgeber: Ministerium für auswärtige Angelegenheiten der Niederlande Inspektion für Entwicklungszusammenarbeit und Politikevaluierung (IOB)

Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag | Niederlande | www.government.nl

© Ministerium für auswärtige Angelegenheiten der Niederlande | November 2012 | 13BUZ614726 | D