

WIE SIEHT DIE KOOPERATION IM UMWELTBEREICH AUS?

**DIE FRAGE DER GEGENÜBERSTELLUNG „MOSAIKBILD VS. KOORDINIERTER KOOPERATION“
– AKA: EUDRS VS. MBDP**

Verfasserin: Fruzsina Vadász

Wenn zwei regionale Kooperationen verglichen werden, die unterschiedliche geschichtliche bzw. politisch-administrative Gegebenheiten haben, tauchen immer einige Fragen für die VerwaltungswissenschaftlerInnen auf. Eine von diesen Fragen sind die Unterschiede der ganzen Kooperations- bzw. Governance-Strukturen, die auch auf der grenzüberschreitenden Regionalebene sowohl konzentriert als auch „dezentriert“ sein können.

Diese Frage kommt bei dem Vergleich der Donau- und Mekong-Kooperationen auch heraus, und kristallisiert sich in der „Mosaikbild vs. koordinierte Kooperation“ Dichotomie. Diese Dichotomie bzw. dieser Unterschied wurde während einer Konferenz und eines Gesprächs zwischen der Verfasserin und dem ungarischen Regierungskommissar für die EUDRS-Angelegenheiten¹ namhaft gemacht.²

Was bedeutet „Mosaikbild“ und was bedeutet „koordinierte Kooperation“ auf Regional-Ebene? Diese Frage wird in diesem Artikel dadurch beantwortet, dass die LeserInnen auch die spezifische Eigenschaften der Kooperationen im Umweltbereich kennenlernen.

Das Europäische „Mosaikbild“

Für das Verständnis des Europäischen Mosaikbildes sollen nicht nur die betroffenen Prioritätenbereiche analysiert, sondern der ganze Rahmen kennengelernt werden, weil die Umweltkooperation der Donaustaaten in die supranationale Struktur der EU eingebettet wird, darüber hinaus müssen die Mitgliedsstaaten die „3 NO“ –Prinzipien befolgen – die Mitgliedsstaaten können die schon existierenden Institutionen, die Governance-Struktur benutzen, aber für die konkrete Donauzusammenarbeit dürfen sie keine zentrale institutionelle

¹ Herr Balázs Medgyesy

² **Über die Präsentationen und die Konferenz können Sie auf der offiziellen Website der Konferenz weiterlesen:** http://www.nemzetikivalosag.hu/web/guest/home/-/asset_publisher/lxsFTfdBV1m/content/a-duna-strategia-%E2%80%93-zold-minikonferencian-elhangzott-eloadasok-2013.jsessionid=BD30EA97E453C44EAB8738C7D9D510E5?redirect=http%3A%2F%2Fwww.nemzetikivalosag.hu%2Fweb%2Fguest%2Fhome%3Bjsessionid%3DBD30EA97E453C44EAB8738C7D9D510E5%3Fp_id%3D101_INSTANCE_lxsFTfdBV1m%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1

Einrichtung, keine zentrale Rechtsvorschriften und kein zentrales Förderungsinstrument (Geld) ins Leben rufen.

Zusammenfassend sind die wichtigste Governance-Einheiten bzw. Steuerungsinstrumente im Umweltbereich die Folgenden:

- Die unterschiedlichen Umweltschutzrichtlinien, davon sind die wichtigsten die Europäische Wasserrahmenrichtlinie (EuWRRL; RL 2000/60/EG) und die Europäische Hochwasserrichtlinie (RL 2007/60/EG);
- Die unterschiedlichen Einrichtungen der EU / die unterschiedlichen europäischen Einrichtungen im Wasserbereich und Donaubereich, wie das WANDA-Projekt, das Europäische Hochwasservorhersagesystem „EFAS“ oder das Europäische Bodeninformationssystem;³
- Die von der EU aus institutioneller Sicht unabhängige, und fachliche internationale Organisation ICPDR (= Internationale Donauschutzkommission);
- Der Wasserbewirtschaftungsplan für die Donau („Danube River Basin District Management Plan“);
- Die Europäische Donaoraumstrategie und ihre umweltbezogene Prioritätenbereiche PA 04, PA 05 und PA 06;
- Und die zum PA 04, PA 05; PA 06 EUDRS gehörenden Projekte bzw. Programme, die teilweise von der EUDRS unabhängig sind.

Die ganze Kooperation im Umwelt- und Donaubereich soll als ein Netzwerk unterschiedlicher Völkerrechtsakte, europäischer bzw. internationaler Organisationen, europäischer Projekte, Programme bzw. Einrichtungen und lokaler grenzüberschreitender Programms- bzw. Projektkooperationen angesehen werden, deren Gesamtheit nur so entdeckt und verstanden werden kann, falls die verschiedenen Bestandteile individuell kennengelernt werden: jedes Mosaikstückchen nacheinander und aufeinanderfolgend. Und dieser Strauß von Mosaikstückchen wird von der Schleife der drei EUDRS-Prioritätenbereiche⁴ zusammengefasst.

Als Kerndokumente der Kooperation dienen das Donauschutzübereinkommen vom 29. Juni 1994 „Danube River Protection Convention“ und der oben erwähnte „Danube River Basin District Management Plan“. Das Donauschutzübereinkommen ist das Gründungsdokument der Internationalen Donauschutzkommission (ICPDR), und gilt als ein Paralleldokument zur Belgrader Konvention im Schifffahrtsbereich. Es enthält sowohl materielles, als auch formelles Recht, darüber hinaus noch Verwaltungsvorschriften. Der „Danube River Basin District Management Plan“ ist ein umfassendes und fachliches Dokument welches die unterschiedlichen ökologischen Gegebenheiten der Donau beinhaltet und wie die Donau bis 2020 behandelt werden muss. Als Schlüsselwort des Plans gilt „Ökologie“ und der ökologische Zustand der Donau, und seine Rechtsgrundlage ist die schon erwähnte Europäische Wasserrahmenrichtlinie.

Für ein(e) VerwaltungswissenschaftlerIn kann es sich als interessant erweisen, dass einige Programme oder Projekte, die als „Projekte / Programme der EUDRS“ gezeichnet werden, älter als die EUDRS sind.

³ Beim Verkehrsbereich sind mehrere Programme / Projekte auffindbar, wie NAIADES, PLATINA, NELI, EDINNA, IRIS-EUROPE

⁴ PA 04: „Water Quality“; PA 05: „Environmental Risks“; PA 06: „Biodiversity, landscapes, quality of air and soils“

Als Beispiel dafür, wie ein Programm wirkt und arbeitet, das älter als die EUDRS ist, gilt das Programm DANUBEPARKS. Dieses Programm ist eigentlich ein Netzwerk der Naturschutzgebiete im Donaeinzugsgebiet. Es wurde ursprünglich im April 2007 durch die Unterschreibung der Erklärung „Declaration of Tulcea“ gegründet. Vor der Schließung dieses Vertrages waren schon bilaterale Zusammenarbeiten vorhanden. Das jetzige Netzwerk in seiner heutigen Form wurde im Jahr 2009 durch die Vertragsschließung der Erklärung „Declaration of Vienna“ ins Leben gerufen. Die Entstehung des multilateralen Netzwerkes im Jahr 2009 wurde vom EU-Programm ECT-SEE finanziert.⁵

Während seiner von der EU unabhängigen Arbeit und während seiner Arbeitszeit hat dieses Netzwerksprogramm seine eigene Zielsetzung und seine eigene Programmstruktur herausentwickelt, und hat schon nicht vernachlässigende Ergebnisse z. B. bei der Aufstellung des Seeadlerschutzaktionsplans „Action Plan for the Conservation of the White-tailed Eagle along the Danube“ erreicht.⁶

Die DANUBEPARKS-Kooperation gilt als eine Erfolgsgeschichte und wurde auch von Herrn Florian Ballnus, Prioritätenbereichskoordinator des PA 06 „Biodiversity“ gewürdigt.⁷

Neben den Kooperation DANUBEPARKS sind andere ähnliche oder von der DANUBEPARKS abweichende Programme im Umweltbereich der EUDRS zu finden.

Das Programm BioREGIO Carpathians ist eine schon in der Endphase arbeitende Kooperation für den Schutz der Biodiversität im Karpatenbecken, die im Jahr 2014 auslaufen wird. Ihre Finanzierung erfolgt auch vom ECT-SEE Transnational Cooperation Programme, gilt also als ein altes Programm vom ECT-SEE TCP.⁸

Die zahlreichen Umweltprogramme können ganz unterschiedliche Beschäftigungsbereiche haben, wie das Programm für den Schutz der Fischart Stör „STURGEON 2020“,⁹ oder das Bodenschutznetzwerk SONDAR.¹⁰ Das Programm „STURGEON 2020“ ist ein Beispiel für solche Programme, die im Verhältnis zu anderen relativ neu sind. Das Programm wurde im Jahr 2012 gegründet, und wird bis zum Jahr 2020 dauern, deswegen ist die Analyse dieses Programms noch Zukunftsmusik.

Leider bieten die Möglichkeiten dieses Artikels nicht an, alle Programme bzw. Projekte der unterschiedlichen Prioritätenbereiche zu erklären und zu skizzieren. (Falls die liebe LeserInnen darüber lesen möchten, können Sie auf der Website der Prioritätenbereichen weitere Informationen finden.¹¹)

⁵ <http://www.danubeparks.org/?story=1>

⁶ **DANUBEPARKS network of protected areas:** *Danube River Network of Protected Areas, Cooperation for Nature Conservation* –

http://www.danubeparks.org/files/184_2010_04_24_Danubeparks_Folder_A4quer_E_LR.pdf

⁷ **DANUBEPARKS network of protected areas:** *DANUBEPARKS Project Report 2009 – 2012* – http://www.danubeparks.org/files/797_Final_Report_DANUBEPARKS.pdf.pdf

⁸ **Offizielle Website des Programms:** <http://www.bioregio-carpathians.eu/>

⁹ **Offizielle Website des Programms:** <http://www.dstf.eu/>

¹⁰ **Offizielle Website des Programms:** <http://www.sondar.eu/>

¹¹ <http://groupspaces.com/WaterQuality/pages/projects;>

<http://groupspaces.com/EnvironmentalRisks/pages/projects;>

<http://groupspaces.com/BiodiversityLandscapesAirSoil/pages/projects>

Die südost-asiatische „koordinierte Kooperation“

Die südost-asiatische „koordinierte Kooperation“ zeigt ein ganz anderes Bild auf, und trägt unterschiedliche Gegebenheiten mit sich. Hier ist die von oben koordinierte grenzüberschreitende Zusammenarbeit älter als bei der Donau, und lässt sich in zwei Unterkoooperationen im Umweltbereich teilen.

Diese zwei sind die Zusammenarbeit im Umweltbereich der Mekong River Commission (MRC) und das Umweltprogramm und die dadurch erschaffene Kooperation der „Greater Mekong Subregion – Economic Community“ (GMS-EC).

Für das Verständnis dieses Bereichs im großen Rahmen muss ein(e) ForscherIn nicht eine große Menge von Webseiten der unterschiedlichen Programme bzw. Projekte durchlesen (wie es bei der Donau der Fall ist), sondern es reicht aus, die Hauptwebseiten der Umweltkoooperationen und die dort findbaren Dokumente aufmerksam zu lesen.¹²

Bei der Analyse der Umweltzusammenarbeit bei der MRC fällt ein großer Unterschied zur EUDRS auf: für die Umweltkoooperation der Mekong gelten vier spezifische Völkerrechtsvorschriften neben dem offiziellen Programmdokument des Umweltprogramms der MRC (**Mekong River Commission: Environment Programme 2011-2015**; 1. November 2010)¹³. Sie sind sowohl formell-rechtliche Vorschriften als auch Richtlinien: „*Procedures for Water Monitoring*“;¹⁴ „*Guidelines on Implementation of the Procedures for Water Use Monitoring*“;¹⁵ „*Guidelines for Management of the Mekong River Commission Hydrometeorological Network*“¹⁶ und die „*Procedures for Notification, Prior Consultation and Agreement*“.¹⁷ Eine ähnliche Lösung wäre wegen ihrer Prinzipien für die EUDRS nicht möglich.¹⁸

Als Schlüsselbegriff der oben erwähnten Dokumente gilt die Wasserbenutzung („Water Use / Utilization“), darüber hinaus sind wichtige Begriffe die „Inter-Basin Water Diversion“ und das „Water Use Monitoring System“. Im Mittelpunkt steht dann das Monitoring der Wasserbenutzung, deren Struktur ein konzentriertes Bild aufzeigt, wo das „MRC Joint Committee“, das MRC Sekretariat, die „National MRC Joint Committees“, die „National Mekong Committees“ und das „MRC Technical Assistance and Coordination Team“ ihre eigenen Aufgaben erfüllen.

¹² <http://www.mrcmekong.org/>; <http://www.gms-eoc.org/>

¹³ **Offizielle Quelle:** <http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/Programme-Documents/Environment-Programme-2011-2015-1-November.pdf>

¹⁴ **Offizielle Quelle:** <http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/policies/Procedures-Water-Use-Monitoring.pdf>

¹⁵ **Offizielle Quelle:** <http://www.mrcmekong.org/assets/Uploads/Tech-Guidelines-PWUM.pdf>

¹⁶ **Offizielle Quelle:** <http://www.mrcmekong.org/assets/Uploads/Tech-Guidelines-Data-Info-Exchange-n-Sharing.pdf>

¹⁷ **Offizielle Quelle:** <http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/policies/Procedures-Notification-Prior-Consultation-Agreement.pdf>

¹⁸ Dieser Satz von mir kann einige Streitigkeiten hervorrufen, weil die MRC als „Parallelorganisation“ zur ICPDR im Umweltbereich gelten kann, und die inner-institutionellen Vorschriften der ICPDR können als Parallel-Dokumente gelten. Aber diese Dokumente gelten nicht als offizielle EUDRS-Dokumente, obwohl die MRC-Dokumente als offizielle MBDP-Dokumente und „Rechtsvorschriften“ gelten.

Das hydrometeorologische Netzwerk der MRC nimmt auch eine wichtige Rolle ein, weil bei der Mekong wegen der Überschwemmungen die hydrologische Vorhersage eine wichtige Bedeutung hat. Es hat auch eine konzentrierte Struktur mit dem beteiligten MRC Sekretariat, „National Mekong Committees“ und „Line Agencies“, die Koordinierungs-, Datensammlungs-, Datenübermittlungs- und Datenberechnungsfunktionen erfüllen. In diesem Wesen ist dieses Netzwerk ähnlich wie das europäische Hochwasser- bzw. Überschwemmungsvorhersagesystem EFAS. Das EFAS-System besteht aus sechs oder sieben Hauptzentren und anderen Operationszentren bzw. Expertengruppen, darunter existiert ein EFAS Berechnungszentrum, drei EFAS Verbreitungszentren und zwei EFAS hydrometeorologische Datensammlungszentren.¹⁹

Die ganze Governance-Struktur des Umweltbereichs ist aber breiter und komplexer als das oben skizzierte Bild, weil außer der oben erwähnten Akteure die nationalen und internationalen Nichtregierungsorganisationen, der Privatsektor, die Gemeinden, lokale Behörden, die nationalen Umweltexperten auch beteiligt werden, darüber hinaus sind die „Steering Committees“ pro Mitgliedsländer, das „Environment Programme Steering Committee“ und die „Regional Technical Working Group on Environment“ noch weitere Teilnehmer.

Als Parallele zur EUDRS kann festgestellt werden, dass der Policy-Bereich Umwelt auch von drei MRC-Programmen zusammengefasst wird, wie es bei der EUDRS mit den schon erwähnten drei Prioritätenbereichen der Fall ist. Sie sind die „Climate Change and Adaptation Initiative“, das „Flood Management and Mitigation Programm“ und das „Environmental Programm“.

Die Konzentriertheit der Zusammenarbeit beim Umweltwesen ist ganz klar und sichtbar bei der Kooperation GMS-EC.

Im Jahr 2006, fast 10 Jahre nach der Schließung des CBTA-Übereinkommens über die Schaffung von transnationalen Handelskorridoren wurde das Umweltprogramm der GMS-EC ins Leben gerufen. Dies dient als Ergänzung oder Folgeprogramm des Programms für den Ausbau der Handelskorridore.

Das „GMS Core Environment Programm“ (GMS-CEP) wird vom „GMS Environmental Operations Centre“ (GMS-EOC) geleitet.²⁰ Das Zentrum arbeitet als ein Durchsetzungsorgan der „Biodiversity Conservation Corridors Initiative“ (BCI), dessen Hauptherausforderung es ist, um die nationale Benutzung der Umweltinstrumente der strategischen Umweltprüfung und der Umweltverträglichkeitsprüfung zu verstärken, die mangelhaften nationalen Regelungen von diesen Instrumenten zu heilen, und die grenzüberschreitende, gemeinsame Benutzung dieser Instrumente zu koordinieren bzw. fördern.

Ein der Hauptproblemen der entwicklungsbedürftigen Mekong-Staaten ist es, dass nicht alle Länder von einem (entsprechenden) Gesetz über Umweltverträglichkeitsprüfung oder strategische Umweltprüfung verfügen. Dieses Phänomen ist einer der markantesten Gegebenheitsunterschiede zwischen der EUDRS-Länder und der MBDP-Länder.

Als ein kurzer Exkurs ist erwähnenswert, dass der Wasserbewirtschaftungsplan der Mekong²¹ nach dem Einfluss der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie entstanden ist.

¹⁹ **Offizielle Website:** <http://www.efas.eu/>

²⁰ **Offizielle Website:** <http://www.gms-eoc.org/>

²¹ **Mekong River Commission:** *Integrated Water Resources Management-based Basin Development Strategy for the Lower Mekong Basin* – <http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/strategies-workprog/BDP-Basin-Dev-Strategy-2013-Eng.pdf>

Die EUDRS und das MBDP im Ring: „Welche ist besser?“

Die Frage nach „Welche ist besser?“ oder „Welche ist effizienter?“ ist nicht so einfach zu beantworten, weil die Gegebenheiten und die Herausforderungen der zwei Kooperationen ganz unterschiedlich sind.

In Europa gibt es viele Eigeninitiativen zur Zusammenarbeit und die Länder verfügen über relativ homogene Umweltrechtssysteme, aber es gibt auch eine Vielzahl von administrativen Einheiten. Einige Fachpersonen des Donaubereichs lenken die Aufmerksamkeit immer darauf, dass diese Vielzahl zur überflüssigen Verdoppelung führen kann, andere hochrangige Beamte vertreten die andere Meinung, dass die Kooperationsstruktur der EUDRS gut und geeignet für die europäische Mentalität ist.²² Darüber hinaus sind die Möglichkeiten der EUDRS wegen ihrer Prinzipien beschränkt.

In Südost-Asien müssen die beteiligten Länder derartige hydrologische und wetterbedingte Herausforderungen behandeln, die seriöser als in Europa sind, weil die Überschwemmungsgefahr eine Alltagsfrage ist. Darüber hinaus sind die Rechtssysteme der betroffenen Länder im Umweltbereich noch entwicklungsbedürftig.

Um diese Frage zu beantworten müssen wir die beiden „Akteure“ EUDRS und MBDP noch im Ring spielen und „kämpfen“ lassen, weil die EUDRS noch sehr jung ist, und das MBDP noch einige Zeit darauf anwenden muss, alle Herausforderungen zu behandeln.

Die Forschung wurde im Rahmen des Prioritätsprojekts TÁMOP 4.2.4 A/1-11-1-2012-0001 „Nationales Exzellenzprogramm – Landesprogramm zum Aufbau und Betrieb eines Systems zur Förderung von Studierenden und Forschen“ verwirklicht. Das Projekt wird durch die Förderung der Europäischen Union und die Kofinanzierung durch den Europäischen Sozialfonds verwirklicht.

Die Verfasserin möchte für die Hilfe von Frau Mathilde Koeck (BioREGIO Carpathians) und für die Hilfe von Herrn Mag. Georg Frank, DANUBEPARKS Project Manager bedanken, dass beide erwähnte Personen bei der Forschung mit Informationen beigetragen haben.

²² Die Verfasserin dieses Artikels möchte die Namen dieser Personen nicht mitteilen, weil der Artikel zielt nicht darauf ab, um eine politische Streitigkeitsdiskussion hervorzurufen.