

Wasserkoooperation auf Verwaltungs- und Organisationsebene Ein Vergleich zweier regionaler IOs: „DK vs. MRC“

Verfasserin: Fruzsina Vadász (Studentin AUB, MEIV-Studiengang)

Vergleich im Allgemeinen

Die politikwissenschaftlichen Arbeiten im Bereich Wasser fragen oftmals, ob das grenzüberschreitende Wasser Ursache und Grund von Konflikt oder von Kooperation sind. Dies war auch der Fall in der Arbeit von *Irna van der Molen* und *Antoinette Hildering*¹. Meine jetzige Publikation ist eine vergleichende Analyse zweier flussbezogener Kooperationen, IOs, die die Seite „Kooperation“ verstärken, aber einige Besonderheiten aufzeigen.

Objekte dieser Analyse sind die Donaukommission (DK) und die Mekong River Commission (MRC), die als regionale „Issue-Organisationen“ neben den regionalen supranationalen Organisationen (oder in der Zukunft möglichen supranationalen Organisationen²) (EU, ASEAN) und neben den unterschiedlichen Kooperationsregimen im Bereich Donau bzw. Mekong für diese Flüsse tätig sind. Sie bilden auch einen Analysebereich der Gesamtforschung der Verfasserin „EU Donaunraumstrategie (EUDRS) vs. Mekong Basin Development (MBD)“, und können einige Antworten auf die Fragen der Gesamtforschung nach Effektivität und Effizienz geben.

Zu dieser Analyse dienen die Klassifizierungsansatzpunkte von *John T. Rourke* als Anfangspunkt. Er hat zwischen • „IGO“ vs. „NGO“; • „Universale IO“ vs. „Partikulare / regionale IO“; und • „Generelle Zuständigkeit“ vs. „Spezielle Zuständigkeit“ unterscheidet (*Werke: International Politics on the World Stage, 3rd ed. The Dushkin Publishing Group, Guilford, Connecticut, 1991*)³. Nach der Klassifizierung von *J. T. Rourke* sind diese zwei IOs „IGOs“ und „Partikulare / regionale IOs“, aber sie unterschieden sich dadurch, dass die IDK nur über eine spezielle Zuständigkeit verfügt, namentlich über den Policy-Bereich Schifffahrt

¹ **Irna van der Molen & Antoinette Hildering:** *Water: cause for conflict or co-operation?* (In.: *ISYP Journal on Science and World Affairs, Vol. 1, No. 2, 2005*)

² Einige Sichtpunkte unterstützen, dass die ASEAN später die Rolle einer supranationalen Organisation in Südost-Asien spielen wird. Manchmal wird die ASEAN als die „südost-asiatische EU“ bezeichnet.

³ **Quelle: Egedy Gergely:** *Bevezetés a nemzetközi kapcsolatok elméletébe* (HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft; 2007)

und Wasserverkehr (und die dazu leistenden unterschiedlichen Bereiche, Regulierungen und (Infrastruktur)Leistungen), dagegen die MRC mehrere Policy-Bereiche behandelt (11 Programmen und 9 Themen ⁴). Also ist die IDK eine „single-issue“ Organisation, die MRC eine „more-issue“ Organisation.

Dieser Unterschied steht im Einklang mit der Gründungs-, bzw. Vorgeschichte unserer IOs. ⁵Die Gründung der DK gehört zur Völkerrechtsgeschichte, und diese IO ist ein der ältesten IOs der Welt: ihre Vorläuferorganisation, die „Permanente Kommission“ wurde durch Art. 16 „Pariser Friedensvertrag 18. März 1856“ geschaffen, der eigentliche Gründungsvertrag „Belgrader Konvention“ (BK) wurde am 18. August, 1948 unterzeichnet und ist am 11. Mai 1949 in Kraft getreten. Die Gründung kann als ein Fortschritt vom Realismus in Richtung Liberalismus verbucht werden, aber die Gründung diene noch den realistischen Eigeninteressen der Gründerstaaten dahingehend, dass sie gemeinsam die Donau für Handel und Verkehr schiffbarer gestalten wollten. Wasserverkehr war damals der einzige Nutzungsbereich des Flusses, wofür eine solche Kooperation auf zwischenstaatlichen Ebene für die Gründerstaaten in Frage kommen konnte.

Im Gegensatz ist die Zeit der Gründung der MRC nicht die Zeit der „alten-“, sondern die Zeit der „neuen internationalen Ordnung“: ihre Vorläuferorganisation, das Mekong River Committee wurde 1959 gegründet, und die eigentliche Gründung erfolgte durch die Schließung des „Mekong Agreements“ (MA) 5. April 1995. Die Vorläuferorganisation war eine Initiative der VN, und die Gründungsmotivationen waren von Anfang an, die unterschiedlichen Gegebenheiten des Flusses zu entdecken, zu bewahren und wegen der (auch wirtschaftlichen) Entwicklung der Küstenländer auszunutzen. Dies zieht nach sich, dass diese Kooperation mehrere Policy-Bereiche enthielt. Die Gründungszeit ist schon von Anfang an im Liberalismus anzusiedeln.

Was die Verwaltungsfragen im Bereich Effizienz und Effektivität betrifft, sollen ein paar auffallende Fragen erörtert werden. Die Zusammenfassung der Verwaltungsstrukturen dieser IOs ist an der folgenden Tabelle lesbar:

⁴ Mehr Informationen unter: <http://www.mrcmekong.org/>

⁵ Donaukommission: *Die Donaukommission und die Donauschifffahrt – Zum 150. Jahrestag der Gründung der Europäischen Donaukommission und zum 50. Jahrestag der Sitznahme der Donaukommission in Budapest* (Budapest, 2004)

| DK | MRC |
|---|---|
| <i>Hauptorgane</i> | <i>Hauptorgane</i> |
| → Präsident → Vizepräsident → Sekretär / Sekretariat | → Council → Joint Committee → MRC Secretariat |
| <i>DK Sekretariat</i> | <i>MRC Sekretariat</i> |
| <i>Operative Organschaft (Führungspersonen und Angestellten)</i> | <i>Operative Organschaft</i> |
| → Generaldirektor → Stellvertretender Generaldirektor → Chefsingenieur → Angestellten wie z.B. Sekretärin, Dolmetscher-Bediensteten, Buchhalter, Techniker für Computergrafik, usw. | → Chief Executive Officer (= CEO) (= Generaldirektor) → Büro CEO → Finance and Administration Section → International Cooperation and Communication Section |
| <i>Fachliche Organschaft (sog. Funktionäre oder Räte)</i> | <i>Fachliche Organschaft</i> |
| → Rat für nautische Angelegenheiten → Rat für schifftechnische Angelegenheiten → Rat für Angelegenheiten der Instandhaltung der Fahrwinne → Rat für betriebswirtschaftliche und Umweltangelegenheiten → Rat für Wirtschaftsanalyse und Statistik → Rat für Rechtsangelegenheiten → Rat für Finanzangelegenheiten → Rat für Publikationsangelegenheiten und Öffentlichkeitsarbeit → Rat für Verwaltungsangelegenheiten | → Planning Division <ul style="list-style-type: none"> ● Basin Development Plan Programme ● Initiative on Sustainable Hydropower ● Makro-Integrated Water Resources Management Project ● Watershed Management Project → Environment Division <ul style="list-style-type: none"> ● Environment Programme ● Climate Change and Adaptation Initiative → Technical Support Division <ul style="list-style-type: none"> ● Flood Management and Mitigation Programme ● Information and Knowledge Management Programme → Operations Division <ul style="list-style-type: none"> ● Agriculture and Irrigation Programme ● Drought Management Project ● Fisheries Programme ● Navigation Programme |

(Diese Tabelle wurde erstmalig auf dem Forschungsblog der Verfasserin www.jagerephrosina.wordpress.com unter <http://jagerephrosina.files.wordpress.com/2013/03/organe-dk-mrc-tabelle.pdf> veröffentlicht.)

Was hier besonders auffällt, ist die Verteilung der fachlichen Abteilungen (siehe Tabelle unter „Fachliche Organschaft“) pro Policy-Bereich. Unter DK (eigentlich „single-issue“ Organisation) wird nur ein Policy-Bereich von 9 Räten verwaltet, aber bei der MRC werden 11 Programmen bzw. 9 Themen von 12 Verwaltungseinheiten behandelt.⁶ Dies wirft einige Effektivitäts- und Effizienzfragen auf: ob eine solche vertiefte Behandlung eines Themas von Seite der DK effektiv und effizient sein kann (also: Kostenaufwand, Preis), und ob die Struktur der MRC die angemessene Behandlung der Policy-Themen gewährleistet.

⁶ Quelle: <http://www.mrcmekong.org/>

Vergleich der Gründungsverträge und Geschäftsordnungen

Durch die bisherige Analyse wird es sichtbar, dass die DK eine vertiefte Kooperation ist, aber die MRC verwaltet mehrere Projekte. Dieser Unterschied ist auch aus dem Gefühl und aus dem Geist der zwei Gründungsverträge (Belgrader Konvention (BK) und Mekong Agreement (MA)) fühlbar, darüber hinaus haben die Vertragsgrundlagen (Gründungsvertrag und Geschäftsordnung) der DK eine ganz andere Struktur als die der MRC.

Die BK (Belgrader Konvention)⁷ ist mit der Geschäftsordnung der DK⁸ vollständig, aber das eigentliche Gründungsdokument BK enthält nur eine kurze und nicht so tiefe Beschreibung bzw. Vorschriften von der Verwaltung im Kapitel II. BK. Die BK kann auch deswegen als tiefgreifend angesehen werden, weil sie eigentlich materielles Recht oder mehr materielles Recht enthält als das MA, namentlich im Bereich der Schifffahrt (Kapitel III.: „Regelung der Schifffahrt“), und sie ein ganzes Kapitel über die wichtigsten finanziellen Fragen (Kapitel IV.: „Bestreitung der zur Sicherung der Schifffahrt erforderlichen Ausgaben“) beinhaltet.

Im Gegensatz ist das MA (Mekong Agreement)⁹, weil es „nur“ eine Rahmgebung für die Arbeit der MRC ist, offiziell ein Rahmenvertrag („framework treaty“), und die Verwaltungsvorschriften im MA sind tiefer bzw. detaillierter aufgelistet und reguliert, als in der BK. Was dieser Analyse komplizierter macht: neben der Hauptvorschrift MA gibt es 5 Geschäftsordnungen (Rules of Procedures) der MRC¹⁰, die nicht unbedingt als solche engen Bestandteile des Gründungsdokuments angenommen werden können wie die Geschäftsordnung der DK, weil das MA „nur“ ein Rahmenvertrag ist. Falls wir die BK mit der Geschäftsordnung der DK zusammen behandeln, und die 5 Geschäftsordnungen der MRC nicht als solche engen Bestandteile des Gründungsdokuments annehmen, können wir feststellen, dass die Verwaltungsvorschriften bei der DK tiefer reguliert werden. Darüber hinaus gibt es im MA ein umfangreiches Kapitel zu Zielen und Prinzipien der Kooperation (Chapter III.: „Objectives and Principles of the Cooperation“). Für dieses Thema gibt es keine Regelungen in der BK.

⁷ **Offizielle Quelle:** http://www.danubecommission.org/index.php/de_DE/convention

⁸ **Meine Quelle:** Geschäftsordnung und andere Verfahrensvorschriften der Donaukommission – Ausgabe Mai 2008

⁹ **Offizielle Quelle:** <http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/agreements/agreement-Apr95.pdf>

¹⁰ **Quelle:** MRC: 1995 Mekong Agreement and Procedures – <http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/policies/MRC-1995-Agreement-n-procedures.pdf>

Der Unterschied zwischen den Kerninhalten bzw. den im Vordergrund gestellten Sachen strahlt auch den unterschiedlichen Geist der zwei Verträge aus. Der Kern der BK ist die Freiheit der Schifffahrt, die im Kapitel I: „Allgemeine Bestimmungen“ festgelegt wird. Der hier aufgeführte Art. 3 gilt neben Art. 39 (im Kapitel IV.: “Bestreitung der zur Sicherung der Schifffahrt erforderlichen Ausgaben“) als die Rechtsgrundlage des PA 1a EUDRS.¹¹ Bei dem MA steht die Umwelt, also die unterschiedlichen Umweltangelegenheiten, Umweltfragen und Umweltschutz im Vordergrund, sie sind die „modernen Tagesordnungspunkte“ der „neuen internationalen Ordnung“.

Zur Ende sollte der Strukturunterschied der Gründungsdokumenten und der GOs ein bisschen weiter erläutert werden. Bei der MRC gelten 5 nicht so in die Vertragsstruktur eng gebundene Geschäftsordnungen / Rules of Procedures, und bei der DK gilt eine eng gebundene Geschäftsordnung. Als Flexibilität und Neuheit der MRC kann verbucht werden, dass diese „Rules of Procedures“ schrittweise nach dem Vertragsschluss des MAs errichtet wurden, auch im 21. Jh. im Jahr 2005. Diese „Rules of Procedures“ beschreiben, wie einige Policy-Bereiche zu regulieren und zu verwalten sind (also: sie folgen den Fachpolitiken). Die „Rules of Procedures“ der MRC sind: ● Procedures for the Maintenance of the Flows on the Mainstream (PMFM); ● Procedures of Water Quality (PWQ); ● Procedures for Data and Information Exchange and Sharing (PDIES); ● Procedures for Water Use Monitoring (PWUM); ● Procedures for Notification, Prior Consultation and Agreement (PNCA). Sie dienen nicht nur als reine Verwaltungsvorschriften, sondern Vorschriften, die erklären, wie eine Situation behandelt werden soll / muss (z.B. „Emergency Water Quality Situations“), zudem enthalten sie auch politische Vorschriften und materielles Recht des Policy-Bereichs. Deswegen können die „Rules of Procedures“ der MRC als eine neue Generation der Geschäftsordnungen angesehen werden.

Schluss, Fazit

Beide von der analysierten IOs bilden wichtige Einheiten des heutigen internationalen Lebens, beide sind wirksam und effektiv. Darüber hinaus ist auch interessant, welche unterschiedliche „Rechtsmerkmale“ eine „single-issue“ IO und eine „more-issue“ IO haben,

¹¹ *Memorandum of Understanding between the Government of Romania and the Government of the Republic of Bulgaria on setting up an Interministerial Committee for sustainable development of inland waterways transport, on the Romanian – Bulgarian common sector of the Danube*

also die unterschiedliche Strukturen und Verhältnisse der Gründungsverträgen und der Geschäftsordnungen, und die „Verwaltungseinheit pro Policy-Bereiche“ – Frage.

Die DK zeigt, wie eine regionale flussbezogene „Issue-IO“ seit langem effektiv arbeiten kann. Dabei sollte man auch nicht vernachlässigen, dass sie eine der ältesten IOs der heutigen Welt ist, deswegen können wir die Gründung als einen Schritt vom Realismus in Richtung Liberalismus verbuchen.

Darüber hinaus besitzt die MRC auch Musterwert: sie ist ein Beispiel, wie eine große regionale „Issue-IO“ effektiv und erfolgreich mehrere Policy-Bereiche behandeln und verwalten kann, darüber hinaus wie sie in unserer multilateralen Welt von der VN-Struktur selbstständig und unabhängig werden konnte.

Danksagung:

Ich möchte mich für die freundliche Hilfe der Mitarbeiter der Donaukommission (DK) bedanken, insbesondere, dass sie die Benutzung der Bibliothek der DK ermöglicht haben.

„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 Forschern“ verwirklicht. Das Projekt wird durch die Förderung der Europäischen Union und die Kofinanzierung durch den Europäischen Sozialfonds verwirklicht.“