

## STRUKTURELLE UNTERSCHIEDE UND EFFIZIENZFRAGE IM BEREICH VERKEHR BEIM FLUSS – EUDRS vs. MBDP

*Verfasserin:* Fruzsina Vadász

### *Ausgangsbereich, theoretische Fragen:*

Der hier vorliegende Problembereich stammt aus dem Altersunterschied, aus dem Strukturunterschied und aus dem damit verbundenen Prinzipienunterschied (die „3 NO“ vs. „2+“ Frage) der zwei Kooperationen: Wieso kann eine Kooperation effizient und effektiv sein, falls sie innerhalb einer Struktur einer supranationalen Organisation eingebunden ist? Was für Institutionalisierungsunterschiede zwischen zwei Kooperationen kann es geben, wenn eine der Kooperationen in eine supranationale Struktur eingebunden ist (EUDRS<sup>1</sup> und die EU); und die andere wegen der Hauptvorschriften der dortigen regionalen (möglichen zukünftigen) supranationalen Organisation<sup>2</sup> (MBDP<sup>3</sup> und die ASEAN) die souveräne Unabhängigkeit der Ländern für das Wichtigste hält?

Aus den „Regional Governance“- und „Multi Level Governance“-Theorien ergeben sich noch einige weitere Fragen für diese Analyse. Welche Governance-Ebenen werden beteiligt? Erfolgt die Arbeit zwischen den Akteuren vertikal bzw. horizontal? Bilden sie auch Netzwerke? Folgt die Arbeit den Prinzipien der „top-down“ bzw. „bottom-up“ Ansätze?<sup>4</sup>

Der Policy-Bereich Verkehr ist ein kontroverser Bereich der Analyse EUDRS vs. MBDP. Obwohl die MBDP älter als die EUDRS ist, ist die Zusammenarbeit im Bereich Verkehr bei der Donau älter, eine der ältesten IOs der Welt ist die Donaukommission. Zu dieser Frage hat die Verfasserin schon einen wissenschaftlichen Artikel veröffentlicht.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> EUDRS = Europäische Donauraumstrategie.

<sup>2</sup> Art. 2 Abs. 2 lit. a) ASEAN-Charter: Respektierung der Unabhängigkeit, Souveränität, Gleichheit, territorialen Integrität und nationalen Identität aller ASEAN-Mitgliedsstaaten.

<sup>3</sup> MBDP = Mekong Basin Development Programme.

<sup>4</sup> **Dietrich Fürst:** *Regional Governance*; **Arthur Benz:** *Multilevel Governance in Mehrebenensystemen* (in: Arthur Benz: *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*; Eine Einführung LEHRBUCH GOVERNANCE (VS Verlag für Sozialwissenschaften)).

<sup>5</sup> **Fruzsina Vadász:** *Wasserkoooperation auf Verwaltungs- und Organisationsebene. Ein Vergleich zweier regionalen IOs: „DK vs. MRC“* –

<http://www.andrassyuni.eu/upload/File/Publikationen/Europa%20Stipendiaten/WasserkoooperationIOsVFPublikAUBkorr.pdf>.

**Die Analyse:**

**Kurzübersicht der Kooperationen im Bereich Verkehr:**

<b>Fluss</b>	<b>Donau</b>		<b>Mekong</b>		
<b>Kooperation</b>	Donaukommission (DK)	PA 1a und PA 1b der EUDRS	ASEAN Mekong Basin Development Cooperation (AMBDC)	Greater Mekong Subregion – Economic Cooperation (GMS-EC)	Mekong River Commission (MRC)
<b>Art der Kooperation</b>	IO	Verstärkte Zusammenarbeit	Subprogramm der zweiten Säule der ASEAN	Kooperation auf Regimeebene	IO

**Die Analyse von Seite der Donau; Einleitung**

Das Donauebiet verfügt über eine lange Tradition im Bereich grenzüberschreitender Schifffahrtskooperation, aber als Entwicklungskooperation ist die Donau noch sehr jung und Verkehr wird geteilt vom PA 1a (Schifffahrt, Wasserverkehr)<sup>6</sup> und vom PA 1b (Eisenbahn, Straßenbahn, Flugwesen)<sup>7</sup> behandelt.

Bei beiden Sub-Kooperationen sind die Governance-Strukturen ähnlich, und ihre Funktionen sind auch verwandt. Beide werden von „Priority Area Coordinators“ (PACs) geleitet, die von „Steering Group(s)“ unterstützt werden. Die Leitungs- und Verwaltungsarbeit beider Bereiche wurde durch die Schließung eines bilateralen Abkommens zwischen den zwei PAC-Ländern geregelt. Im Fall PA 1a ist dieses Abkommen das „Memorandum of Understanding (MoU) between the Government of Romania and the Government of the Republic of Bulgaria on the setting up an Interministerial Committee for sustainable development of inland waterways transport, on the Romanian-Bulgarian common sector of the Danube“.<sup>8</sup> Dieses MoU beruht auf Art. 3 und 39 Belgrader Konvention (BK). Die Zusammenarbeit ist forum-artig, weil die wichtigsten Ereignisse der beiden PAs die Veranstaltung und Organisation unterschiedlicher Konferenzen, u.a. der „Stakeholder-Konferenzen“, sind, an denen alle im Verkehrswesen im Donauebiet Beteiligten (nicht nur Ministerien, sondern auch Schifffahrtsgesellschaften oder Eisenbahngesellschaften) anwesend sein können und ihre Meinung über die zukünftigen Ziele und über die Problembereiche mitteilen können, woraus sich neue Projekte entwickeln können. Der „bottom-up“ Ansatz ist deswegen hier restlos beobachtbar. Aber diese Kooperation ist strikt in die EU-Struktur eingebunden, ein Beispiel dafür ist, dass die 5 unterschiedlichen Arbeitsgruppen des PA 1a durch einen Beschluss der Europäischen Kommission<sup>9</sup> ins Leben gerufen wurden.

Der PA 1a kann auch als Beispiel für horizontale Zusammenarbeit dienen, weil im Bereich Flusstransport entwickelte sich daraus ein Netzwerk, das im Rahmen des sog. NEWADA<sup>10</sup> und später

<sup>6</sup> Offizielle Website: <http://www.danube-navigation.eu/>.

<sup>7</sup> Offizielle Website: <http://groupspaces.com/MobilityRail-Road-Air/>.

<sup>8</sup> Offizielle Quelle: <http://www.danube-navigation.eu/item/388239>.

<sup>9</sup> SEC (2010) 1489, Dez. 2010 – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2010:1489:FIN:EN:PDF>.

<sup>10</sup> NEWADA = Network of Danube Waterway Administrations.

des sog. NEWADA duo Programms arbeitet. Im Rahmen und durch die Möglichkeit dieser Zusammenarbeit wurden die wichtigsten Projekte und Programme erarbeitet, die individuellen „River Information Systems“ (RIS) der Nationalstaaten. Als Beispiel dienen das österreichische „DoRIS“ und das als erfolgreich verkündete ungarische „PannonRIS“. Aber diese RIS-Programme und Projekte sind nicht vereinheitlicht, ihre Schaffung obliegt den Nationalstaaten.

### ***Die Analyse von Seite des Mekong; Fortsetzung und Vergleich***

Aus der oben gezeigten Tabelle ist sichtbar, dass das Mekong-Gebiet und die Mekong-Kooperationen einen breiteren Analysebereich anbieten und die Beobachter finden nicht (nur) die Eingebundenheit der Nationalstaaten in eine supranationale Struktur, sondern auch unterschiedliche Souveränitätsabhängigkeiten bzw. –verhältnisse. Diese Kooperationen sind von Seite des Schifffahrtswesens jünger, aber von Seite der anderen Verkehrswesen älter als bei der Donau, aber hier kann eine dynamischere Kooperation beobachtet werden.

Die ähnlichste Kooperation zur EUDRS ist die AMBDC, die enger in die ASEAN-Struktur eingebunden ist, und eine der wichtigsten Entwicklungsprogramme für die entwicklungsbedürftigen (post-sozialistischen) Ländern der ASEAN ist. Hier können sowohl fachliche Arbeitsgruppen als auch Dialogforen der betroffenen Mitgliedstaaten sowie „oberste Kooperationsorgane“ gefunden werden. Kurzgefasst ist die Governance-Struktur der AMBDC die folgende: • „AMBDC Steering Committee“; • „ASEAN Economic Ministers (AEM) Meeting“; • „Senior Economic Officials Meeting“ (SEOM); • „ASEAN Secretariat“; • „Council of the ASEAN Economic Community“; und • „High Level Task Force for the ASEAN Economic Integration“ (HLTF); Arbeitsgruppen: • „Trade and Investment“; • „Transport Infrastructure“; und • „HR Development“.<sup>11</sup>

Die GMS-EC ist wichtig, weil sie ein ganz anderes Souveränitätsmuster aufzeigt und ein sehr wichtiges Programm im Verkehrsbereich verwirklicht.<sup>12</sup>

Dieses Souveränitätsmuster beruht auf dem Gründungsvertrag „Cross Border Transportation Agreement“ (CBTA) und auf dem früher geltenden Netzwerk unterschiedlicher bilateraler Abkommen: hier sind die Souveränitätsabhängigkeiten bzw. –verhältnisse international und nicht supranational. Verkehr gehört zum Policy-Bereich „Transport and Trade Facilitation“ (TTF) und die Governance-Struktur enthält sowohl eine oberste Governance-Ebene („Subregional Transport Forum“ (STF)), als auch Arbeitsgruppen („Subregional Transport Facilitation Working Groups“ (STF-WGs)) und Governance-Einheiten auf Nationalstaatsebene („National Transport Facilitation Committees“ (NTFCs)).

Aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht können hier sowohl horizontale als auch vertikale Zusammenarbeiten beobachtet werden. Hier muss erwähnt werden, dass dieses Kooperationsprogramm im Jahr 1992 von der Asian Development Bank (ADB) eingerichtet wurde, deswegen verfügt es über eine unmittelbare Geldquelle. Wegen der Wichtigkeit der ADB soll die vertikale Zusammenarbeit während der Analyse nicht vernachlässigt werden.

Zuletzt sollen diejenigen Kooperationen erörtert werden, die im Bereich Wasserverkehr bzw. Schifffahrt am ähnlichsten von der Funktion her sind und die am unterschiedlichsten von der Ausgestaltung her sind, falls sie mit der EUDRS und mit dem PA 1a verglichen werden. Dieses

---

<sup>11</sup> **Dr Denis Hew (ISEAS):** *Study to Realign the AMBDC with the ASEAN Economic Community* (FINAL REPORT FEBRUARY 2009) –

<http://www.asean.org/images/2012/Economic/IAI/Comm%20work/AMBDC%20Realignment%20Study.pdf>.

<sup>12</sup> **Asian Development Bank – Operations Evaluation Department:** *Transport and Trade Facilitation in the Greater Mekong Subregion – Time to Shift Gears* (Reference Number: SAP: REG 2008-86 Sector Assistance Program Evaluation December 2008).

Kooperationsprogramm ist das Navigationsprogramm der MRC (NAP)<sup>13</sup>, das aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht auch als ein breiteres Analysegebiet der Frage horizontaler bzw. vertikaler Zusammenarbeit und der Institutionalisierung dient.

Von der Funktion her spielt das NAP eine ähnliche Rolle wie die Donaukommission, das PA 1a der EUDRS, und das NEWADA-Programm bei der Donau: Wetter- und Flusstandsüberwachung, Aufrechterhaltung der Schifffbarkeit des Flusses und Gewährleistung des River Information Systems. Ähnlichkeiten können noch bei der Struktur der Gründungsverträge beobachtet werden: der ursprüngliche Gründungsvertrag ist der Gründungsvertrag der MRC, das „Mekong Agreement“ (MA)<sup>14</sup>, das multilateral geschlossen wurde (*Parallelität zur BK.*) Der Gründungsvertrag des NAPs ist das „Agreement between the Government of the Socialist Republic of Viet Nam and the Royal Government of Cambodia and on Waterway Transportation“<sup>15</sup>, der bilateral geschlossen wurde (*Parallelität zum oben erwähnten MoU zwischen Rumänien und Bulgarien beim PA 1a EUDRS.*)

Von der Ausgestaltung her ist NAP ganz unterschiedlich von der Donau, weil hier keine Hindernisse der internationalen Institutionalisierung vorliegen. Das im Rahmen der „Flood Management and Mitigation Strategy“ (FMMS) gegründete „Regional Flood Management and Mitigation Centre“ erfüllt mehrere Aufgaben im Bereich Wetter- und Wasserüberwachung und bei Notfallsituationen, die es als eine regionale-internationale Wasserbehörde verwaltet und erfüllt. Darüber hinaus muss hier eine regionale-internationale Datenbank erwähnt werden, die durch die Kooperation mit China errichtet wurde. Sie ist das „Kunming Data Centre“, und gewährleistet einen automatischen Datenübertrag von den nationalen Überwachungs- bzw. Flussberichterstattungsstationen.

Diese Institutionalisierung wäre wegen der „3 NO“-Prinzipien der EUDRS unmöglich. Ein weiterer Bereich ist auch wegen dieser Prinzipien unmöglich: das Erlassen regionaler Rechtsvorschriften, die im Rahmen des NAPs der MRC eine aktive Rolle spielen. Für das FMMP gelten regionale Regelungen, wie die „Procedures for Data and Information Exchange and Sharing“ (PDIES) und die „Procedures for Water Use Monitoring“ (PWUM).

Abgesehen von den Unterschieden müssen hier einige Ähnlichkeiten erwähnt werden: neben der schon vorgestellten vertikalen Zusammenarbeit können einige Elemente der horizontalen Zusammenarbeit entdeckt werden. Im Rahmen der MRC-Wasserverkehrszusammenarbeit arbeitet auch ein Netzwerk der zuständigen nationalstaatlichen Behörden bzw. Stellen, wie es mit dem NEWADA bei der Donau der Fall ist. Das Mekong-Netzwerk ist das sog. „Appropriate Hydrological Network Improvement Project“ (ANHIP), das einen nicht vernachlässigbaren Dialog und die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten staatlichen Stellen ermöglicht.

Als unterste Governance-Einheiten der vertikalen Zusammenarbeit gelten die „National Mekong Committees“ (NMCs), die sowohl für Erforschung und Vermittlung der lokalen Bedürfnisse bzw. Interessen nach oben, als auch für die Vermittlung der oberen Entscheidungen nach unten zuständig sind. Damit werden die „bottom-up“ und die „top-down“ Ansätze erfüllt.

---

<sup>13</sup> **Mekong River Commission:** *MRC Navigation Strategy* (Phnom Penh, August 2003; The Mekong River Commission Secretariat) – <http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/strategies-workprog/NAPStrategy.pdf>.

<sup>14</sup> Offizielle Quelle: <http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/agreements/agreement-Apr95.pdf>.

<sup>15</sup> Offizielle Quelle: <http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/policies/agreement-waterway-trans-btw-Cam-n-VN-Eng.pdf>.

***Fazit, Schussfolgerung, verbliebene Fragen:***

Aus der Analyse wird sichtbar, dass bei einem Policy-Bereich (*im vorliegenden Fall: Verkehr beim Fluss*) bei einer internationalen-regionalen Kooperation mit unterschiedlichen supranationalen Elementen die verwaltungswissenschaftlichen Fragen „horizontale vs. vertikale Zusammenarbeit“; „top-down“ bzw. „bottom-up“ Ansätze unterschiedlicher Art, erfüllt werden können.

Die Effizienz- bzw. Effektivitätsfrage in Bezug auf die unterschiedlichen Souveränitätsabhängigkeiten bzw. –verhältnisse der beteiligten Ländern mit einer (möglichen) supranationalen Organisation im Rahmen einer Kooperationsprogramms ist schon schwieriger. Wie aus der Analyse erfahrbar geworden ist, kann die schon fast 20-jährige Mekong-Kooperation mit ihren „2+“ Prinzipien und mit der Unabhängigkeit der Länder als effektiv und erfolgreich bewertet werden, falls die Reibungslosigkeit der Zusammenarbeit als Analysefrage genommen wird. Hier sind die Zusammenarbeitsbeziehungen komplexer und es können sich unterschiedliche Verwaltungsphänomene entwickeln. Obwohl die Donau-Ländern mit ihrer völkerrechtsgeschichtlichen Tradition im Bereich Schifffahrt einen großen Vorteil gegenüber der Mekong-Staaten haben, können sie wegen der Souveränitätsbeschränkung im Bereich Entwicklungspolitik der Wasserzusammenarbeit Nachteile haben. Die Frage ist, ob diese nur 2 oder 3-jährige Kooperation (PA 1a und 1b EUDRS) in der Zukunft weitere Erfolge mit dieser Struktur erreichen wird, aber diese Frage ist noch Zukunftsmusik.

Bei der weiteren Analyse sollen die unterschiedlichen Gegebenheiten der beteiligten Flüsse beachtet werden. Beim Mekong sind die Wetter- und Umweltgegebenheiten extremer als bei der Donau, da die Überschwemmungen des Mekong am Anfang des 21. Jahrhunderts den Tod von zahlreichen Menschen verursacht haben. Die Donaustaaten müssen mit solchen Gefahren nicht unbedingt rechnen, obwohl die Überschwemmung des Donau heutzutage (Juni 2013) als Ausnahme gilt. Darüber hinaus wird aus den SWOT-Analysen des Mekong<sup>16</sup> sichtbar, dass die Lage der Rechtsvorschriften der Mekong-Staaten im Bereich Wasserbehandlung und Wasserverkehr sehr schlecht ist und die vertiefte und intensivere regionale-internationale Zusammenarbeit als ein Heilmittel dieser Probleme dienen kann.

***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.***

<sup>16</sup> **Mekong River Commission:** *MRC Navigation Strategy* (Phnom Penh, August 2003; The Mekong River Commission Secretariat) – Kapitel 2; Seite 13-331.