

Diese Forschung konnte mit Unterstützung des ungarischen Staates und der Europäischen Union, in Kofinanzierung des Europäischen Sozialfonds, durch die im Rahmen des Projektes TÁMOP 4.2.4.A-1 ausgeschriebene Stipendienförderung verwirklicht werden.

Zustandekommen der Donaunraumstrategie: eine neue Plattform für Hochwasserschutz

Die Donau hat in den Donauländern im Laufe der Geschichte unterschiedliche Funktionen erfüllt. Sie war Grenze zwischen Imperien, Völkern, Kulturen, Religionen und verschiedenen Staatsformen. Einst bildete die Donau die wichtigste natürliche Grenze zwischen Barbaren und Zivilisation, später zwischen der christlichen Welt und dem Osmanischen Reich.¹ Dieser Fluss hat aber nicht nur eine trennende Rolle gespielt. Mit dem Beginn der kommerziellen Aktivitäten der Donauländer im Mittelalter wurde die Donau eine bedeutende Handelsroute von West nach Ost. Damit fungierte die Donau als Innovationskanal und förderte die Verbreitung der westlichen Zivilisation. Die Donauländer lieferten zwischen dem 17. Jahrhundert und der Mitte des 19. Jahrhunderts landwirtschaftliche Güter für Westeuropa. Außerdem zeigen der Schiffstransport auf der Donau und die entlang der Donau aufgebauten Eisenbahnlinien die integrierende Kraft des Flusses.²

Derzeit ist der Donaunraum, der durch das Einzugsgebiet der Donau definiert wird, eine der bedeutsamsten Regionen Europas. Der Donaunraum umfasst 14 europäische Staaten mit unterschiedlichen wirtschaftlichen Verhältnissen³ - neun EU-Mitgliedsländer (Bulgarien, Deutschland, Kroatien, Österreich, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn) und fünf Nicht-EU-Länder (Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Republik Moldau, Serbien, Ukraine) - und damit mehr als 100 Millionen Einwohner.⁴ Der Donaunraum bildet eine Makroregion (geopolitische Gebietseinheit) mit heterogener wirtschaftlicher

¹ Palsoiu, Ion: Cross-border cooperation as vector of stability and prosperity in the Danube lower basin, in: Geographical Forum - Geographical studies and environment protection research, 7/2008, S. 224-232

² Gal, Zoltan: The Danube Region - Past, Present and Future Prospect of Transnational Cooperation as a Playground of the European Integration, in: Eurolimes, 2009, S. 148-158

³ Zum Donaunraum gehören einige der reichsten und der ärmsten Regionen Europas, wie Oberbayern und Rumänien.

⁴ Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Strategie der Europäischen Union für den Donaunraum, KOM(2010)715:

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0715:FIN:DE:PDF> (letzter Zugriff 28.02.2014), im Weiteren: Mitteilung der Kommission zur Strategie (KOM(2010)715)

Kapazität.⁵ Eine Makroregion ist nach der Definition des ehemaligen EU-Kommissars für Regionalpolitik, Pawel Samecki, ein „Gebiet, das das Territorium verschiedener Länder oder Regionen einschließt, die durch eine oder mehrere Gemeinsamkeiten und Herausforderungen miteinander verbunden sind“.⁶ Die Donaumaumstrategie (KOM (2010)715) bezeichnet den Donaumaum als funktionalen Raum, weil seine Grenzen im Gegensatz zur administrativen Makroregion nicht von den Verwaltungsgrenzen der zusammenarbeitenden Regionen bestimmt werden.⁷ In einer funktionalen Makroregion wie dem Donaumaum verbindet die Funktion der öffentlichen Politik die Gebietseinheiten.⁸

Kurz zusammengefasst ist der Donaumaum eine geographische, wirtschaftliche, soziale, kulturelle, politische und historische Kategorie, die in der Region bestehende Werte und Ressourcen integriert.⁹

Der Weg zur Strategie

Bevor die Donaumaumstrategie verabschiedet wurde, gab es mehrere Bestrebungen, einen Verbund im Donaumaum zu schaffen. Solche Föderationsvorhaben entstanden ab dem 18. Jahrhundert, wurden im 19. Jahrhundert verstärkt und im 20. Jahrhundert weiterentwickelt. Keiner der Föderationspläne für den Donaumaum konnte jedoch umgesetzt werden. Der Grund dafür war einerseits, dass die damaligen Großmächte kein Machtinteresse daran hatten. Andererseits verhinderten die Anstrengungen einzelner Nationen, ihre Länder auf die Nachbarstaaten auszudehnen, die Gründung der „Vereinigten Donaustaaten“.¹⁰

Der Verabschiedung der Europäischen Donaumaumstrategie gingen mehrere Prozesse voraus. Ein wichtiges Ereignis aus dem Aspekt der Entstehung der Donaumaumstrategie war die Erweiterung der Europäischen Union im Jahr 2004. In diesem Jahr traten fünf Staaten aus Mitteleuropa (Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn) der EU bei.

⁵ Török, Lívia-Lendvai, Tímea: Helyi értékeken alapuló Duna-régió, in: Európai Tükör XVI. évfolyam 1. száma, S. 38

⁶ Pawel Samecki: Macro-regional strategies in the European Union. Diskussionspapier, 18. September 2009, Stockholm, S.1: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/cooperation/baltic/pdf/macrorregional_strategies_2009.pdf (letzter Zugriff 28.02.2014)

⁷ Ágh, Attila: A területi szereplők útja a többszintű kormányzástól a „glokálisig“, in: 20 évesek az önkormányzatok. Kákai, László (Hrsg.), Pécs, 2010.

⁸ Pintér, Tibor: Duna-Stratégia – Fejlesztési kilátások és ellentmondások, S. 2: <http://kgk.sze.hu/images/dokumentumok/kautzkiadvany2011/kreativgondolkodas/PinterT.pdf> (letzter Zugriff 24.02.2014), im Weiteren: Pintér Tibor: Duna-Stratégia

⁹ Kozma, József: Kettős kihívás - Duna-stratégia és regionalizmus, in: Európai Tükör XVI. évfolyam 1.száma, S. 97

¹⁰ Ellen Bos: Bisherige Formen der Donaukooperation - Erfolge und Defizite, in: Eckart D. Stratenschulte, Florian H. Setzen (Hrsg.): Der europäische Fluss: Die Donau und ihre Regionen als Strategieraum, S. 92

Das Jahr 2007 markiert ebenfalls eine relevante EU-Erweiterung, den Beitritt von Bulgarien und Rumänien. Infolge dieser beiden Erweiterungen kann man über einen zusammenhängenden Bereich zwischen dem Schwarzwald und dem Schwarzen Meer sprechen.

Der Europäische Rat beauftragte im Juni 2009 die Kommission mit der Erarbeitung eines Aktionsplans für den Donaoraum nach dem Modell der Ostsee-Strategie.¹¹ Im Dezember 2010 wurde die Mitteilung der Kommission über die Strategie der Europäischen Union für den Donaoraum vorgelegt.

Inhaltlich wurden vier Ziele der Strategie bestimmt, die in elf Schwerpunktbereiche untergliedert sind:

Pfeiler 1: Anbindung des Donaoraums

SPB 1	Verbesserung der Mobilität und der Multimodalität 1a) Binnenwasserstraßen 1b) Schienen-, Straßen- und Luftverkehr
SPB 2	Förderung der Nutzung nachhaltiger Energien
SPB 3	Förderung von Kultur und Tourismus, des Kontakts zwischen den Menschen

Pfeiler 2: Umweltschutz im Donaoraum

SPB 4	Wiederherstellung und Sicherstellung der Qualität der Gewässer
SPB 5	Management von Umweltrisiken
SPB 6	Erhaltung der biologischen Vielfalt, der Landschaften und der Qualität von Luft und Boden

Pfeiler 3: Aufbau von Wohlstand im Donaoraum

SPB 7	Entwicklung der Wissensgesellschaft (Forschung, Bildung sowie Informations- und Kommunikationstechnologien)
SPB 8	Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen
SPB 9	Investitionen in Menschen und Qualifikationen

Pfeiler 4: Stärkung des Donaoraums

SPB 10	Verbesserung der institutionellen Kapazität und Zusammenarbeit
SPB 11	Zusammenarbeit zur Förderung der Sicherheit und zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität

¹¹ Etelka Barsi-Pataky/Kata D. Udvarhelyi: Ein Symbol für Mitteleuropa: Die EU Donaoraumstrategie, in: Eckart D. Stratenschulte, Florian H. Setzen (Hrsg.): Der europäische Fluss: Die Donau und ihre Regionen als Strategieraum, S. 38, im Weiteren: Etelka Barsi-Pataky/Kata D. Udvarhelyi: Ein Symbol für Mitteleuropa

In der Mitteilung der Kommission zur Strategie (KOM(2010)715) wurde auch bestimmt, dass die Verantwortung für die Koordination der Prioritätenbereiche von je mindestens einem EU-Mitgliedstaat übernommen werden soll. Die Nicht-EU-Länder sind als Ko-Koordinatoren der jeweiligen Aufgaben vertreten.¹² Diese Aufgabenteilung zeigt den Ansatz der Donauraumstrategie, dass über Staatsgrenzen hinausgehende Probleme nur durch eine koordinierte Herangehensweise und in Kooperation zu lösen sind. Die Mitgliedstaaten treffen Entscheidungen in Form eines Dialogs untereinander unter Nutzung der eigenen Expertise. Die Kommission hat eine Vermittlerrolle beim Treffen von Entscheidungen, um die Verhandlungen zu unterstützen.¹³

Was aber ist die Donauraumstrategie? Die Donauraumstrategie ist eine komplexe Entwicklungsstrategie für die Makroregion, die eine neue Form der Zusammenarbeit in der Europäischen Union bedeutet. Die Strategie bietet die Möglichkeit, gemeinsame Zielvorstellungen so durchzusetzen, dass sie mit EU-Politiken in Einklang stehen und die verfügbaren Mittel besser genutzt werden. Ihre wichtigsten Zielsetzungen sind die Stärkung der Wirtschaft und der Wettbewerbsfähigkeit im Donauraum, die Schaffung neuer Arbeitsplätze und der Schutz der Umwelt sowie des historischen und kulturellen Erbes.¹⁴

Ungarns Beitrag zur Donauraumstrategie

Der Themenkreis der Strategie wurde unter der ungarischen Ratspräsidentschaft besonders priorisiert. Einerseits ist die Donau einer der wichtigsten Flüsse Ungarns, andererseits unterhält Ungarn relevante wirtschaftliche, kulturelle und soziale Beziehungen mit seinen Nachbarregionen.

Die meisten EU-Mitgliedstaaten verhandelten die Donauraumstrategie unter der ungarischen EU-Ratspräsidentschaft. Ziel der ungarischen Ratspräsidentschaft war, dass die Strategie von den Mitgliedsländern bei der Sitzung des Europäischen Rates im Juni 2011 bestätigt werden

¹² Mitteilung der Kommission zur Strategie (KOM(2010)715), S. 13

¹³ Etelka Barsi-Pataky/Kata D. Udvarhelyi : Ein Symbol für Mitteleuropa, S. 37-40

¹⁴ Mitteilung der Kommission zur Strategie (KOM(2010)715)

sollte. Als Ergebnis der ungarischen Ratspräsidentschaft wurde die Donauraumstrategie von den EU-Mitgliedern schließlich angenommen.¹⁵

Die Prioritätensetzung der ungarischen EU-Ratspräsidentschaft basierte auf vier thematischen Säulen:¹⁶ 1. Wachstum und Beschäftigung zur Bewahrung des europäischen Sozialmodells, 2. ein stärkeres Europa, 3. eine bürgernahe Union und 4. die Erweiterung und die Nachbarschaftspolitik der EU. Diese vier Pfeiler stehen mit der Donaustrategie im Zusammenhang. Die erste Säule entspricht der Strategie Europa 2020, zu deren Zielen die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Stärkung der nachhaltigen Wettbewerbsfähigkeit gehören. Auch die Donauraumstrategie verfolgt diese Ziele, ferner die Unterstützung der kleinen und mittelständischen Unternehmen. Die Entwicklung des Donauraumes leistet einen Beitrag zur Stärkung Europas indem beispielsweise versucht wird, Fragen der Wasserwirtschaft integriert zu lösen. Auch für den dritten Pfeiler, eine größere Bürgernähe der Union, dient die Donauraumstrategie als gutes Beispiel, da die Menschen durch konkrete Projekte Europa wirklich erfahren können. Was die vierte Säule betrifft, ist die Donauraumstrategie ein relevantes Mittel der Nachbarschaftspolitik der Union. Mit der Teilnahme von fünf Nicht-EU-Ländern und der grenzüberschreitenden Kooperation fördert die Strategie die Weiterführung des Erweiterungsprozesses und die Stärkung einer auf die westliche Balkanregion bezogenen Integrationsperspektive.¹⁷

Bei ihren Zielsetzungen in Bezug auf die Donauraumstrategie behielt die ungarische Ratspräsidentschaft zwei wichtige Aspekte im Auge: einerseits die Errichtung einer lebenswerten Region, andererseits die Unterstützung des Entwicklungspotenzials des Donauraums.¹⁸

Ungarn koordiniert drei der elf Schwerpunktbereiche der Donauraumstrategie: 1. Wiederherstellung und Sicherstellung der Qualität der Gewässer (gemeinsam mit der Slowakei), 2. Management von Umweltrisiken (gemeinsam mit Rumänien) und 3. Förderung der Nutzung nachhaltiger Energien (gemeinsam mit der Tschechischen Republik).¹⁹

Die Auswirkungen der Donauraumstrategie auf die Bewältigung von Umweltrisiken

¹⁵ Péter Balázs: Bilanz der ungarischen Ratspräsidentschaft 2011, S. 1: <http://library.fes.de/pdf-files/id/08353-20110803.pdf> (letzter Zugriff 28.02.2014)

¹⁶ Die Prioritäten und das Programm der ungarischen EU-Ratspräsidentschaft : <http://www.eu2011.hu/de/die-prioritaeten-der-ungarischen-eu-ratspraesidentschaft> (letzter Zugriff: 28.02.2014)

¹⁷ Etelka Barsi-Pataky/Kata D. Udvarhelyi: Ein Symbol für Mitteleuropa, hier S. 48-49

¹⁸ Etelka Barsi-Pataky/Kata D. Udvarhelyi: Ein Symbol für Mitteleuropa, hier S. 48-49

¹⁹ Etelka Barsi-Pataky/Kata D. Udvarhelyi : Ein Symbol für Mitteleuropa, hier S. 50

Das Ziel des zweiten Pfeilers der Donaunraumstrategie ist die Stärkung des Umweltschutzes im Donaunraum. Dazu gehören drei Schwerpunktbereiche: Wiederherstellung der Qualität der Gewässer, Management von Umweltrisiken und Erhaltung der Biodiversität. Die sogenannte Wasserrahmenrichtlinie²⁰ und die Hochwasserrichtlinie²¹ sind maßgebliche Rechtsquellen des zweiten Pfeilers. Die Wasserrahmenrichtlinie zielt durch nachhaltige Wassernutzung, Verhinderung der Verschmutzung des Wassers und Minderung der negativen Auswirkungen von Hochwassern und Dürren auf den Schutz des Wassers ab.²² Das Ziel der Hochwasserrichtlinie ist es, „einen Rahmen für die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken zur Verringerung der hochwasserbedingten nachteiligen Folgen auf die menschliche Gesundheit, die Umwelt, das Kulturerbe und wirtschaftliche Tätigkeiten in der Gemeinschaft zu schaffen.“²³ Die Erreichung der in der Wasserrahmenrichtlinie und der Hochwasserrichtlinie festgelegten Ziele ist verbindlich. Es gibt keine Ausnahmen von diesen Richtlinien. In diesem Sinne kann die Kommission im Fall eines Verstoßes gegen die Richtlinien gegen Mitgliedstaaten ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten.

Der Hochwasser- und Binnengewässerschutz gehört zur Zuständigkeit der Mitgliedsländer der EU, weshalb es große Unterschiede in der Praxis der Mitgliedstaaten gibt. Die Unterschiede selbst verursachen keine großen Probleme, aber das unkoordinierte Management von gefährlichen Ereignissen kann zu enormen Schäden führen. Aus diesem Grund ist es unerlässlich, ein vorbeugendes Instrument zu gestalten, um die grenzüberschreitende Überwachung zu verwirklichen. Die wichtigste Zielsetzung aus der Perspektive des Hochwasserschutzes ist die Ausarbeitung und Umsetzung gemeinsamer Hochwasserrisikopläne für die gesamte Donau unter Einbeziehung aller Beteiligten auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene. Diese Pläne sind nach der EU-Hochwasserrichtlinie bis 2015 zu erstellen, wodurch das Hochwasserrisiko bis 2021 deutlich verringert werden soll.²⁴

Diese befristete Zielsetzung entspricht dem Ziel des Managements von Umweltrisiken. In Ungarn hat neben dem extremen Wetter das veraltete Deichsystem in den letzten Jahren zu

²⁰ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:327:0001:0072:de:PDF>, im Weiteren: Wasserrahmenrichtlinie

²¹ Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:288:0027:0034:de:PDF>, im Weiteren:

Hochwasserrichtlinie

²² Wasserrahmenrichtlinie S. 5-6

²³ Hochwasserrichtlinie S. 3

²⁴ Pintér Tibor: Duna-Stratégia, S. 5-6

verheerenden Hochwassern beigetragen. In diesem Zusammenhang bietet die Strategie für Ungarn viele Vorteile und Entwicklungsmöglichkeiten, um ein neues Hochwasserschutzsystem zu errichten.²⁵

Die Donaunraumstrategie arbeitet eng mit der Internationalen Kommission zum Schutz der Donau zusammen, um die Wasserqualität der Donau zu schützen und Hochwasserrisiken zu bewältigen bzw. vorzubeugen. Ein Ergebnis dieser Kooperation ist das Projekt „Danube Floodrisk“. Das Projekt konzentriert sich auf die kosteneffizientesten Maßnahmen zur Reduktion des Hochwasserrisikos: Risikobewertung, Risikokartierung, Einbeziehung von Interessensvertretern und Risikoreduktion durch geeignete Raumplanung.²⁶ Im Rahmen dieses Projekts wurde der „Danube Atlas - Flood Hazard and Risk Maps 2012“ erstellt. Der Atlas enthält mehrere Karten, die die Hochwassergefährdung, das Schadenspotenzial und das daraus entstehende Hochwasserrisiko zeigen. Acht Donauanrainerstaaten nutzen gemeinsam die Datenbanken und Hochwasserrisikokarten. Das Projekt trägt zur Donaunraumstrategie, zur Hochwasserstrategie der Europäischen Union und zur Europäischen Raumentwicklungsstrategie bei.²⁷ Die EU-Hochwasserstrategie und die Donaunraumstrategie betonen im Bereich des Hochwasserschutzes die Wichtigkeit der Zusammenarbeit zwischen Nicht-Mitgliedsländern und Mitgliedsländern sowie an den Nebenflüssen der Donau. Entsprechend diesen Zielen kam das gemeinsame ungarisch-ukrainische Hochwasserschutzprogramm zustande. Dieses Programm verstärkt den Hochwasserschutz an der oberen Theiß.²⁸

Als Ergebnis der EU-Donaunraumstrategie wurde im November 2013 die „Donaustrategie im Komitat Pest“ verabschiedet. Der Hochwasserschutz spielt auch in dieser Strategie eine große Rolle. Im Rahmen des „Donauprojekts“ soll das Deichsystem im Komitat Pest verstärkt werden.²⁹

²⁵ Pintér Tibor: Duna-Stratégia, S. 6

²⁶ <https://www.icpdr.org/main/activities-projects/danube-floodrisk-project> (letzter Zugriff 28.02.2014)

²⁷ Danube FLOODRISK Atlas 2012:

<http://www.lebensministerium.at/suchergebnisse.html?queryString=danube+flood+risk+atlas> (letzter Zugriff 28.02.2014)

²⁸ <http://dunaregiostrategia.kormany.hu/download/0/90/60000/UA-HU-%C3%A1rv%C3%ADz.pdf> (letzter Zugriff 28.04.2014)

²⁹ Pest Megyei Duna Stratégia:

http://epa.oszk.hu/02000/02039/00042/pdf/EPA2039_pest_megyei_onkorm_kozlonye_2013_PDS.pdf (letzter Zugriff 28.04.2014)

Fazit

Die Donaunraumstrategie wurde von den Mitgliedstaaten als Ergebnis der ungarischen Ratspräsidentschaft 2011 verabschiedet. Die Strategie bedeutet ein neues Mittel der Zusammenarbeit zwischen EU-Mitgliedsländern und Nicht-EU-Ländern, das die wirtschaftliche Entwicklung, die kulturelle Zusammenarbeit, den Umweltschutz und die Bewältigung von Umweltrisiken fördert. Die Donaunraumstrategie als junge Initiative hatte einen guten Start, aber es sind noch keine weitergehenden Ergebnisse ersichtlich. Die Strategie funktioniert nicht perfekt. Die verschiedenen Prioritäten werden nicht von allen Donaunraumerstaaten im gleichen Maß unterstützt, weil die Länder den Problemen unterschiedliche Bedeutung zumessen. Des Weiteren verursacht es auch große Probleme, dass die Strategie über keine eigenen Finanzmittel verfügt. Die meisten Donauländer haben auch nicht genügend finanzielle Ressourcen. Deswegen können nicht alle Projekte verwirklicht werden, nicht alle Länder an den gemeinsamen Konferenzen teilnehmen usw. Die Donauländer haben auch keine entsprechenden Verwaltungskapazitäten für die Donaunraumstrategie. Diese Schwächen wirken auf alle Schwerpunktbereiche der Strategie, wie etwa das Management von Umweltrisiken. Trotzdem hat die Strategie auch Erfolg, da sie eine engere Kooperation und die bessere Nutzung der europäischen Finanzmittel erreicht.

Im Bereich des Hochwasserschutzes ist im Donaunraum die enge Zusammenarbeit charakteristisch. Die verschiedenen Projekte unterstützen einander und sind an der EU-Politik ausgerichtet. Der Hochwasserschutz konzentriert sich vor allem auf die Prävention.