

042589/EU XXIV.GP
Eingelangt am 09/12/10

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 8.12.2010
SEK(2010) 1491 endgültig

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Zusammenfassung der Folgenabschätzung

zur

MITTEILUNG DER KOMMISSION
AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN
WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Strategie der Europäischen Union für den Donaauraum

{KOM(2010) 715 endgültig}

{SEK(2010) 1489 endgültig}

{SEK(2010) 1490 endgültig}

1. EINLEITUNG

Die Mitgliedstaaten haben die Europäische Kommission aufgefordert, eine EU-Strategie für den Donaauraum auszuarbeiten¹. Diese folgt auf die EU-Strategie für den Ostseeraum, die in den Jahren 2008/2009 koordiniert durch die Kommission entwickelt wurde und nun umgesetzt wird. In der jetzigen Aufforderung wird die Bedeutung der nachhaltigen Entwicklung besonders hervorgehoben; bei der Verfolgung dieses Ziels sollte nach einem integrierten Konzept vorgegangen werden. Innerhalb der Kommission ist für die Koordinierung der EU-Strategie für den Donaauraum die Generaldirektion Regionalpolitik zuständig, weshalb diese auch die vorliegende Folgenabschätzung erarbeitet hat.

2. PROBLEMSTELLUNG

Die Problemstellung beruht auf einer sozioökonomischen Analyse und einer breiten Konsultation. In diese Konsultation waren die Donaauraum-Staaten innerhalb und außerhalb der EU, zwischenstaatliche und nichtstaatliche Einrichtungen, Interessengruppen und die breite Öffentlichkeit sowie Experten für den Donaauraum einbezogen. Auch die Europäische Investitionsbank und 22 weitere Generaldirektionen der Kommission² waren an den Arbeiten beteiligt. Die ermittelten Herausforderungen sind eindeutig grenzübergreifender Natur und durch viele grenzüberschreitende externe Effekte³ charakterisiert. Es wird immer deutlicher, dass in Abschottung entwickelte politische Konzepte und getroffene Entscheidungen dem Donaauraum nicht mehr angemessen sind.

• Problemstellung im Bereich der politischen Steuerung

Ein Schlüsselproblem des Donaauraums ist die politische Steuerung. Es mangelt vor allem an einer angemessenen länderübergreifenden politischen Steuerung. Dies führt zu unzureichender Kooperation (Fehlen gemeinsamer Interessen oder sogar Interessenkollisionen). So bestehen beispielsweise zwischen den Ländern unterschiedliche Ansichten bezüglich des Umweltschutzes und anderer Fragen der Flussnutzung, die leichter in einem größeren Zusammenhang angegangen werden können, oder mithilfe innovativer Technologien, wie sie voraussichtlich in der Strategie vorgeschlagen werden.

Die EU bietet (durch ihre Rechtsvorschriften und Finanzinstrumente) einige Rahmen, die es erlauben sollten, sich mit bestimmten großen Herausforderungen und Chancen zu befassen; es bestehen auch einige zwischenstaatliche Rahmenordnungen. Dennoch fehlt es an

¹ Der Europäische Rat hat die Europäische Kommission formell aufgefordert, eine EU-Strategie für den Donaauraum zu koordinieren; in seinen Schlussfolgerungen vom 19. Juni 2009 heißt es: „Das Ziel nachhaltiger Entwicklung sollte ferner durch ein integriertes Konzept für die besonderen Aufgabenstellungen in bestimmten Regionen verfolgt werden (...). Er ersucht die Kommission (...), bis Ende 2010 eine Strategie der EU für die Donauregion vorzulegen.“

² Folgende Generaldirektionen sind in der dienststellenübergreifenden Arbeitsgruppe vertreten: AGRI, EAC, ECFIN, ELARG, RELEX, AIDCO, ECHO, EMPL, ENTR, ENV, CLIM, INFSO, JLS, MARE, MOVE, ENER, MARKT, RTD, SANCO, TAXUD, TRADE und SG.

³ Als externen Effekt bezeichnet man in der Volkswirtschaftslehre einen Übertragungseffekt (Kosten oder Nutzen) auf eine Partei, die nicht an der Entscheidung über die Maßnahme beteiligt war, die den Effekt hervorgerufen hat, und bei dem keine Zahlung zum Ausgleich des Effekts stattfindet: Ein grenzüberschreitender externer Effekt tritt auf, wenn eine von einem Land durchgeführte Maßnahme sich vorteilig oder nachteilig auf andere Länder auswirkt.

institutioneller Kapazität und gibt es ernsthafte Lücken bei der Umsetzung (so werden z. B. einige EU-Richtlinien zwar in einzelstaatliches Recht umgesetzt, aber tatsächlich nicht angewendet). Dies führt dazu, dass viele Herausforderungen für die Region uneinheitlich angegangen werden und das Potenzial nicht ausgeschöpft wird. Wechselwirkungen müssen besser verstanden und gehandhabt werden, es müssen gemeinsame oder kooperative Instrumente entwickelt werden, Synergieeffekte müssen grenz- und sektorenübergreifend ermittelt und genutzt und Konflikte vermieden oder gelöst werden.

• **Problemstellung nach Themen**

In mehreren Bereichen ist Kooperation besonders vonnöten: Mobilität und Zugänglichkeit, Energie, Umweltschutz und Risikomanagement. Diese Bereiche müssen grundsätzlich in jeder Strategie berücksichtigt werden. Im Zuge der öffentlichen Konsultation – besonders in den Beiträgen der Mitgliedstaaten – stellte sich außerdem heraus, dass auch andere Themen behandelt werden könnten oder sollten, entweder, weil grenzüberschreitende externe Effekte vorlagen (Innovation und Wettbewerbsfähigkeit, Verwirklichung des Binnenmarktes, Humankapital, Sicherheit, Tourismus) und/oder weil ein Erfahrungsaustausch eindeutig nützlich wäre (Informationsgesellschaft, institutionelle Kapazität oder auch benachteiligte Bevölkerungsgruppen). Die Berücksichtigung dieser Themenbereiche erlaubt es den Partnern/Interessenvertretern auch, Maßnahmen, die sie für weniger wichtig halten, durch andere, wesentliche Maßnahmen aufzuwiegen: Es ist politisch wichtig, diverse andere Angelegenheiten zu berücksichtigen, damit über das „Paket“ als Ganzes Einvernehmen erzielt wird. Darüber hinaus wird durch diese sozioökonomischen und sonstigen Aspekte die Integration der erst in jüngerer Zeit beigetretenen Mitgliedstaaten in die Europäische Union gefördert.

2.1.1. Themen, bei denen zusammengearbeitet werden muss, da sie allein nicht gelöst werden können:

- **Mobilität und Zugänglichkeit:** Das Potenzial der Donau für die Binnenschifffahrt wird eindeutig nicht voll ausgeschöpft. Es könnte besser genutzt werden, wenn Maßnahmen durchgeführt würden, z. B. für stärkere Intermodalität, verbesserte Bewirtschaftung, bessere Investitionen in Infrastrukturen und Ausrüstungen sowie die Verfügbarkeit qualifizierten Personals. Es fehlt nicht nur an der Nachfrage, sondern auch am Angebot. Die Donaukanäle sind nicht immer schiffbar, die Häfen sind häufig ineffizient, es gibt nicht genügend Schiffe, die Schiffe sind oft in schlechtem Zustand, und es fehlt aufgrund unzureichender Schulungseinrichtungen an Besatzungspersonal. Was Straßen und Eisenbahnen betrifft, so sind die Infrastrukturen häufig ineffizient oder fehlen ganz, insbesondere, was grenzüberschreitende Verbindungen betrifft (die von den nationalen Behörden nicht als vorrangig eingestuft werden).
- **Energie:** Die Energieversorgungssicherheit und die Energieeffizienz in der Region sind häufig problematisch. Viel Energie wird eingeführt, und ihr Transport ist kostspielig; außerdem sind die Märkte zersplittert und fehlen Verbindungsleitungen. Der Donaoraum ist besonders anfällig für Störungen der Energieversorgung wie die vom Januar 2009, als die Gaslieferungen gestoppt wurden. Gleichzeitig tragen die Erzeugung und der Verbrauch von Energie zur Umweltverschmutzung bei. Die Herausforderung besteht darin, für mehr Energieeffizienz (und Energieeinsparungen) zu sorgen und mehr Energie aus erneuerbaren Quellen zu erzeugen.

- Umwelt: In vielen Mitgliedstaaten des Donauraums ist die Wasserqualität (Flüsse und Grundwasser) häufig schlecht. Es finden sich viele Schadstoffe, vor allem Nährstoffe. Ähnlich sieht es bei den Böden, vor allem in grenzüberschreitenden Industriegebieten, und bei der Luft in städtischen Gebieten aus. Durch den Verlust von Naturgebieten, insbesondere von unberührten Berggebieten, sind auch Landschaften und die biologische Vielfalt bedroht; dadurch kommt es zu einem Artenrückgang. Der Verlust der Artenvielfalt und die Zerstörung von Lebensräumen können zu irreversiblen Änderungen führen, sowie dazu, dass die Versorgung mit bestimmten Gütern und Dienstleistungen – z. B. Hochwasserschutz, Wasserreinigung, Versorgung mit Lebensmitteln und Holz oder etwa die Bekämpfung des Klimawandels bzw. die Anpassung an ihn – nicht mehr gewährleistet werden kann. Die Flüsse werden überfischt, und die Wanderungen der Tiere werden durch hydromorphologische Änderungen verhindert. Besonders gefährdet ist der Fortbestand von Arten des Störs, eines für das ganze Donaueinzugsgebiet wichtigen Wanderfisches.
- Risikomanagement: Die drei größten Risiken für den Donauraum sind: Überschwemmungen, Dürren und Umweltverschmutzung durch Industrieanlagen. Keines dieser Risiken macht vor Grenzen halt. Das Ziel besteht in einem Management sowohl der Risikovorbeugung (Vermeidung des Eintretens eines Unglücksfalls) als auch in der Risikoreaktion (Hilfe, wenn der Unglücksfall eintritt). Die Hauptursache von Überschwemmungen liegt darin, dass es sich bei der Donau und ihren Zuflüssen zu einem großen Teil um künstlich kanalisierte Wasserläufe handelt, weshalb sich zusätzliche Wassermassen nicht ungehindert über größere Gebiete verteilen können (wodurch der Wasserstand steigt). Hauptursache von Dürren ist das semikontinentale Klima, aufgrund dessen die Region auch anfällig für den Klimawandel ist. Der wichtigste Grund für Gefährdungen durch die Industrie liegt in veralteten Betrieben, die Unfälle heraufbeschwören können, durch die es in Nachbarländern zu erheblichen Umweltverschmutzungen kommen kann.

2.1.2. Themen, bei denen die Zusammenarbeit erleichtert werden sollte, da es grenzüberschreitende externe Effekte gibt:

- Innovation und Wettbewerbsfähigkeit: Den Donauraum durchzieht eine tiefe Kluft, die Unterschiede bei der Intensität der Zusammenarbeit (innerhalb des Forschungssektors, der Unternehmen und des öffentlichen Sektor bzw. zwischen diesen), der unternehmerischen Initiative, der Kapitalisierung von Innovationen, den Investitionen in Forschung und Entwicklung und bei der allgemeinen Wettbewerbsfähigkeit sind groß. Die Region könnte von einer stärkeren Verknüpfung, besonders in Ost-West-Richtung, beträchtlich profitieren.
- Verwirklichung des Binnenmarkts: Was den Binnenmarkt betrifft, so ist es wegen unterschiedlicher nationaler Vorschriften weniger üblich, dass sich Dienstleister in anderen Donaustaaten niederlassen oder ihre Dienste grenzüberschreitend anbieten, als dies der Fall sein sollte. Oftmals fehlen kleinen und mittleren Unternehmen die Mittel, um bürokratische oder andere Hürden zu überwinden und Zugang zu den Märkten in Nachbarländern zu erlangen. Dadurch sind sie bei der Ausschöpfung ihres Potenzials stark eingeschränkt.
- Humankapital: Der Anteil hoch gebildeter Personen im Donauraum liegt unter dem Durchschnitt der EU-27, und auch hier gibt es eine markante Kluft. Die Mobilität, besonders die von Forschern und Studierenden, hochqualifizierten Arbeitskräften und Facharbeitskräften ist immer noch begrenzt. Bislang schöpft die Region noch nicht einmal

das Potenzial dieser Arbeitskräfte, die einen wichtigen, bislang nicht voll genutzten Faktor darstellen, voll aus.

- Sicherheit: Eine stärkere wirtschaftliche Integration und ein steigender grenzüberschreitender Handel bergen das Risiko eines Anstiegs der organisierten Kriminalität in der Region (Schmuggel, Menschenhandel, Schwarzmarkt usw.). Das organisierte Verbrechen führt nicht nur zu einem unmittelbaren Schaden, sondern auch zu höheren Transaktionskosten für Unternehmen in der ganzen Region und begrenzt dadurch das weitere Wirtschaftswachstum. Dies anzugehen ist eindeutig eine grenzüberschreitende Angelegenheit.
- Tourismus: Der Donaoraum verfügt über eine bemerkenswerte kulturelle, ethnische und natürliche Vielfalt. Vieles davon könnte für Touristen sehr interessant sein. Dieses touristische Potenzial wird jedoch nicht voll ausgeschöpft. Bestehende Initiativen sind nicht miteinander verknüpft, und es besteht keine gemeinsame Strategie zur gegenseitigen Abstimmung von Maßnahmen.

2.1.3. Themen, bei denen die Zusammenarbeit erleichtert werden kann, da ein Erfahrungsaustausch nützlich wäre

- Informationsgesellschaft: Die Informationsgesellschaft ist im Donaoraum im Vergleich zur übrigen EU27 unterentwickelt. Die Menschen haben weniger Zugang zu Computern, zu Internetanschlüssen und zu digitalen Inhalten. Dadurch profitieren die betroffenen Länder nicht in vollem Umfang von einem Faktor des Wachstums, des Zusammenhalts und der Nachhaltigkeit. Der Zugang zu positiven Erfahrungen und den jüngsten Entwicklungen in den leistungsstärksten Gebieten der Region wären von großem Vorteil.
- Institutionelle Kapazität: Die länderübergreifenden, nationalen, regionalen und lokalen Steuerungssysteme im Donaoraum sind vereinzelt noch immer im Wandel und in der Entwicklung begriffen, wobei es häufig noch um die Bewältigung des tiefgreifenden Wandels der letzten Jahre geht. Dies gilt für die Art und Weise, wie Entscheidungen getroffen werden (Stabilität des Personals des öffentlichen Sektors, Transparenz, Konsultation, Planung, Finanzierungstechnik, Projektvorbereitung, Raumplanung usw.), und für die Art und Weise, wie Maßnahmen umgesetzt werden (rechtzeitig, effizient, wirksam, wirtschaftlich, ohne Korruption usw.). Da einige Teile der Region über eine bemerkenswert erfolgreiche Steuerung verfügen, würde die Weitergabe von Erfahrungen zu echten Fortschritten führen.
- Marginalisierte Bevölkerungsgruppen: Im Donaoraum gibt es mehrere marginalisierte Bevölkerungsgruppen, z. B. Minderheiten wie die Roma (in der Region leben 10 Mio. Roma, was 80 % aller europäischen Roma entspricht). Diese Bevölkerungsgruppen leben oft in ärmlichen Verhältnissen ohne grundlegende Infrastrukturen. Diskriminierung, soziale Ausgrenzung und räumliche Segregation sowie soziale Spannungen sind festzustellen. Den Behörden in bestimmten Gebieten der Region fehlt es jedoch häufig an den Mitteln und der Erfahrung, um mit diesen Problemen auf eine ganzheitliche Weise umzugehen; sie könnten von einer Übernahme besserer Praktiken und besserer Organisation von ihren Nachbarn sehr profitieren.

3. SUBSIDIARITÄTSANALYSE

Allgemein sollten Entscheidungen auf der am besten geeigneten Ebene getroffen werden, und die Maßnahmen sollten von denjenigen durchgeführt werden, die über das notwendige Wissen und die notwendige Kompetenz dafür verfügen. Bei europaweiten Themen kann dies mittels der Institutionen der Europäischen Union geschehen, bei nationalen Themen durch die nationalen Regierungen und bei regionalen und lokalen Themen durch die Regionen und Städte. Bei makroregionalen Fragen, die mehrere Länder (darunter manchmal auch Drittstaaten), jedoch nicht die gesamte Europäische Union betreffen, wird ein besonderer Kooperationsrahmen auf der Ebene der Makro-Region gebraucht.

Es besteht bereits eine gewisse Zusammenarbeit zwischen den Ländern, sei es durch zwischenstaatliche Organisationen oder in Form einer Kooperation in spezifischen Fragen. Diese ist aber nicht immer so effizient, wie sie sein sollte, erstreckt sich nicht auf alle Themen, die nach einer Zusammenarbeit verlangen, und ist nicht in einer strategischen Perspektive verankert, die die höchste politische Ebene einschließt. Dies ist der Grund, warum die Mitgliedstaaten selbst – über den Rat – die Kommission aufgefordert haben, eine makroregionale Strategie für den Donaauraum auszuarbeiten.

4. ZIELE DER EU-INITIATIVE

Das allgemeine Ziel (die „Vision“) besteht in der gemeinsamen Entwicklung eines langfristigen kooperativen und integrierten Konzepts der Länder, Städte und Regionen des Donaauraums, welches dazu dienen soll, die Herausforderungen zu bewältigen und gemeinsamen Nutzen aus Chancen zu ziehen. Konkret können die Länder von einer besseren Grundlage für die gemeinsame Erörterung, Entscheidung und Durchführung von Maßnahmen profitieren, die gemeinsame Herausforderungen und Chancen betreffen. In jedem Bereich der Politik ist ein koordinierterer Ansatz möglich, wobei jedoch die Verbindungen zu anderen Teilen der Wirtschaft zu bedenken sind (z. B. Verkehr, Umwelt, wirtschaftliche Entwicklung).

Damit dies erreicht werden kann, sollte das Augenmerk auf drei spezifischen Zielen liegen: Verbesserter Koordination und Kohärenz (für größere Wirksamkeit), Stärkung der institutionellen Kapazität (für mehr Effizienz) und einem langfristigen Kooperationsprozess (um für politische Akzeptanz zu sorgen).

5. POLITISCHE OPTIONEN

Die oben beschriebenen Herausforderungen deuten darauf hin, dass eine bessere Politikentwicklung, bessere Entscheidungsprozesse und eine bessere Umsetzung gebraucht werden, die auf einer vertieften Koordination, Kooperation und Integration der verschiedenen Sektoren und der Länder, Städte und Regionen des Donaauraums beruhen. Die Kapazitäten müssen ausgebaut werden, damit bestehende politische Maßnahmen aufeinander abgestimmt, durchgeführt und in ihrer Wirkung verstärkt werden können. Von dieser Analyse ausgehend, sollten die unten beschriebenen Optionen und Mechanismen unter dem Gesichtspunkt der Erreichung der festgelegten Ziele beurteilt werden. Diese Optionen betreffen die möglichen Rahmen für die Zusammenarbeit im Donaauraum sowie den geografischen Geltungsbereich.

- **Mögliche Rahmen für die Kooperation**

- Option Nr. 1: Die Kommission ist nicht beteiligt (Basisszenario); die Kommission arbeitet keine Strategie für den Donaauraum aus. Im Rahmen dieser Option sind zwei Szenarien denkbar: (1.1) Es gibt keine Strategie für den Donaauraum und (1.2) es gibt eine Strategie, doch sie wird nicht von der Kommission ausgearbeitet.
- Option Nr. 2: Die Rolle der Kommission beschränkt sich auf die Entwicklung einer Strategie; die Kommission erarbeitet eine Strategie, doch die Umsetzung erfolgt allein auf der zwischenstaatlichen Ebene, ohne die EU.
- Option Nr. 3: Die Kommission koordiniert Maßnahmen auf EU-Ebene (unter Nutzung von EU-Strukturen); es wird unter Rückgriff auf die bestehenden EU-Strukturen eine koordinierte Strategie entwickelt, wobei die Kommission eine Moderatorenrolle spielt. Die Strategie wird von der Kommission ausgearbeitet, doch künftige Entscheidungen werden gemeinschaftlich von den Institutionen getroffen.
- Option Nr. 4: Die Kommission unterstützt die Schaffung einer neuen Einrichtung mit finanziellen und legislativen Befugnissen; eine neue internationale Organisation wird geschaffen, die befugt ist, neue Rechtsvorschriften für den Donaauraum zu erlassen und Mittel zur Finanzierung grenzübergreifender Projekte zu verwalten.

- **Geografische Optionen**

- Option a: Beschränkung auf die Donau; gilt für die unmittelbar an der Donau liegenden Gebiete (Mitgliedstaaten und Drittstaaten) und ist daher ganz auf flussbezogene Themen konzentriert, z. B. die Schiffbarkeit und die Umwelt.
- Option b: Ausdehnung auf das funktionelle Gebiet; gilt für den Donaauraum als Ganzes (Mitgliedstaaten und Drittstaaten) und kann daher zur Lösung einer Reihe regionenbezogener (und nicht nur flussbezogener) Probleme beitragen. Bei dieser Option wird der „Donaauraum“ als ein funktioneller Raum betrachtet und umfasst auch die Akteure, die für die Kooperation in bestimmten Fragen nötig sind, unabhängig davon, ob sie EU-Mitgliedstaaten sind oder nicht⁴.
- Option c: Gilt über den Fluss hinaus, jedoch beschränkt auf die EU-Mitgliedstaaten im Donaauraum; dieser Ansatz entspricht Option b, ist jedoch auf EU-Mitgliedstaaten begrenzt.

6. ABSCHÄTZUNG DER FOLGEN

- **Mögliche Rahmen für die Kooperation**

In der nachfolgenden Tabelle ist zusammengefasst, wie die einzelnen Optionen zur Erreichung der in Absatz 4 formulierten Ziele beitragen könnten (Wirksamkeit), wie einfach

⁴ Um sich eine Vorstellung von dem betroffenen Gebiet zu machen, kann man als Annäherungsgröße für den Donaauraum die Länder des Donaueinzugsgebiets (also nicht nur auf den Fluss beschränkt) gemäß dem Donaukooperationsprozess nehmen, der in dem Gebiet weithin anerkannt ist. Das betroffene Gebiet besteht aus: Deutschland (insbesondere Baden-Württemberg und Bayern), Österreich, der slowakischen Republik, der tschechischen Republik, Ungarn, Slowenien, Rumänien und Bulgarien innerhalb der EU sowie Kroatien, Serbien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, der Republik Moldau und der Ukraine (Regionen an der Donau) außerhalb der EU. Dies bedeutet nicht, dass sich angrenzende Länder (oder Meeresgebiete) nicht bei bestimmten Themen beteiligen können. Es ist zu unterstreichen, dass der Donaauraum nicht auf die Donau als Fluss beschränkt ist.

sie sich erreichen lassen (Effizienz) und ob mit Engagement zu rechnen ist (politische Akzeptanz).

Option Nr. 1 - Die Kommission ist nicht beteiligt (Basisszenario)					
Szenario Nr. 1.1: Es gibt keine Strategie für den Donaauraum					
	--	-	0	+	++
Wirksamkeit			✓		
Effizienz			✓		
Politische Akzeptanz	✓				
Option Nr. 1 - Die Kommission ist nicht beteiligt (Basisszenario)					
Szenario Nr. 1.2: Es gibt eine Strategie, doch sie wird nicht von der Kommission ausgearbeitet					
	--	-	0	+	++
Wirksamkeit				✓	
Effizienz			✓		
Politische Akzeptanz		✓			
Option Nr. 2:					
Die Rolle der Kommission beschränkt sich auf die Ausarbeitung der Strategie					
	--	-	0	+	++
Wirksamkeit				✓	
Effizienz			✓		
Politische Akzeptanz		✓			
Option Nr. 3:					
Die Kommission koordiniert Maßnahmen auf EU-Ebene (unter Nutzung der EU-Strukturen)					
	--	-	0	+	++
Wirksamkeit					✓
Effizienz				✓	
Politische Akzeptanz					✓
Option Nr. 4:					
Die Kommission unterstützt die Schaffung einer neuen Einrichtung mit finanziellen und legislativen Befugnissen					
	--	-	0	+	++
Wirksamkeit					✓
Effizienz		✓			
Politische Akzeptanz		✓			

• Geografische Optionen

- Option a: Beschränkung auf die Donau; zwar könnte die Situation des Flusses verbessert werden, doch werden andere für den Donaauraum relevante Politikbereiche nicht angegangen. Insbesondere bleibt das Potenzial zur Stärkung der sozioökonomischen Entwicklung der Region nach der Erweiterung unberücksichtigt.
- Option b: Ausdehnung auf den funktionellen Raum; diese Option ermöglicht die Bearbeitung eines breiteren Themenspektrums und geht auf die Probleme des Donaauraums und nicht nur auf die Probleme entlang der Donau ein. Wie sich im Konsultationsprozess gezeigt hat, kann der breitere Ansatz die Lösung von Problemen ermöglichen, die ansonsten in Pattsituationen festgefahren wären (z. B. Schiffbarkeit gegenüber Umweltschutz), und er bietet allen Seiten Vorteile, d. h. er lässt Spielraum für politische Kompromisse. Dadurch kann ein Ergebnis erreicht werden, das über den kleinsten gemeinsamen Nenner hinausgeht. Außerdem bietet er den Vorteil, dass die Politikbereiche auf integrierte Weise in Angriff genommen werden, indem die Wechselwirkungen zwischen ihnen berücksichtigt werden und eine Abschottung vermieden wird. Die Integration der Region in die EU kann vertieft werden, und zwar sowohl in administrativer und justizieller Hinsicht als auch in Bezug auf die sozioökonomische Entwicklung. Diese

Option dürfte somit stärkeren politischen Zuspruch erhalten und ein Vorankommen in politisch umstrittenen Bereichen ermöglichen.

- Option c: Ausdehnung über den Fluss hinaus, jedoch auf die Mitgliedstaaten im Donauroum begrenzt; diese Option würde zwar die Durchführung vieler Maßnahmen erleichtern, da für das gesamte betroffene Gebiet ein gemeinsamer Rechtsrahmen (die EU-Richtlinien) und gemeinsame Finanzierungsinstrumente (insbesondere die Strukturfonds) gelten würden, aber sie könnte die Herausforderungen und Chancen des Donauroums als Ganzes nicht umfassend aufgreifen. So könnte z. B. die Schiffbarkeit nur begrenzt verbessert werden, da die Donau auch durch Kroatien und Serbien fließt. Auch die meisten anderen Politikbereiche könnten nur unvollständig definiert und bearbeitet werden, da die Thematiken häufig auch die Gebiete von Kandidatenländern, potenziellen Kandidatenländern und Drittländern in der Nachbarschaft betreffen.

7. VERGLEICH DER OPTIONEN

Nach Analyse der Auswirkungen der verschiedenen politischen Optionen schließen wir, dass folgende Optionen die Besten sind:

• Mögliche Rahmen für die Kooperation

Die bevorzugte Option ist Nr. 3, bei der die Kommission Maßnahmen auf EU-Ebene koordiniert und dabei die Strukturen der EU nutzt. Bei dieser Option ist die Kommission aktiv als Moderator in den Prozess eingebunden und unterstützt die Donauländer bei der Formulierung einer zusammenhängenden Strategie für die Region. Die Entwicklung einer solchen EU-Strategie erfolgt in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Ländern und allen zuständigen Dienststellen der Europäischen Kommission. Dieser Prozess wird von einer breit angelegten offenen Konsultation aller Interessengruppen der Region und einer Konsultation der regionalen Experten flankiert. Bei dieser Option könnte man auf den Erfahrungen mit der EU-Strategie für den Ostseeraum aufbauen, die 2009 entwickelt wurde und sich nun in der Umsetzungsphase befindet.

Diese Option wird den anderen Optionen in folgender Hinsicht vorgezogen:

- Effizienz: Sie ermöglicht eine bessere Abstimmung von Maßnahmen und Geldmitteln für die Region.
- Wirksamkeit: Sie erleichtert die Durchführung konkreter Maßnahmen durch die leitende Rolle der Kommission, die umfangreiche Teilhabe an der Strategie vor Ort sowie die Durchführbarkeit der Maßnahmen.
- Politische Akzeptanz: Sie nutzt bestehende Mittel, Institutionen und Rechtsvorschriften und beruht auf einem integrativen Ansatz, der allen Seiten eine Identifizierung mit der Strategie ermöglicht.

Was die administrativen Kosten betrifft, erfordert diese Option mehr Einsatz als das Basisszenario, ist jedoch weniger ressourcenintensiv als andere Optionen, die die Schaffung neuer Institutionen vorsehen. Die zentrale koordinierende Rolle der Kommission ermöglicht eine wirksamere Ausführung von Maßnahmen und einen effektiveren Einsatz von Geldmitteln, was zu einer allgemein besseren Nutzung von Ressourcen führen kann.

Bezogen auf die in Kapitel 4 genannten festgelegten Ziele werden durch diese Option die Koordination und Kohärenz von Maßnahmen und von Investitionsentscheidungen verbessert, die institutionelle Kapazität der Region gestärkt (da sie auf bestehenden Strukturen und Institutionen aufbaut und diese stärkt und da sie die Zusammenarbeit zwischen Ländern intensiviert) und die Außenwirkung sowie Verantwortlichkeit verbessert (da sie fortlaufend von der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten überwacht und evaluiert wird).

• **Geografische Optionen**

Hier wird Option b bevorzugt, bei der der Donauraum auf den gesamten funktionellen geografischen Raum ausgedehnt wird. Dieser Ansatz würde den Donauraum als Ganzes abdecken (Mitgliedstaaten und Drittstaaten) und bietet damit die Möglichkeit zur Lösung aller wichtigen Probleme des gesamten Donaumaums, wodurch Schranken und Gräben administrativer und politischer Art überwunden werden können, die andernfalls bestehen bleiben würden.

8. ÜBERWACHUNG UND EVALUIERUNG

Die Überwachung und Evaluierung könnte auf drei Ebenen erfolgen:

- Festlegung von Meilensteinen hinsichtlich der erforderlichen Strukturen (Gründung themabezogener Arbeitsgruppen, Ernennung der Verantwortlichen für die Sammlung von Daten, Kommunikationsvorkehrungen innerhalb der Region und Kontaktstellen für Interessengruppen). Einrichtung eines Rahmens und Zeitplans für die Berichterstattung.
- Zu jeder Priorität des Aktionsplans Festlegung von Überwachungsindikatoren mit einem detaillierten Rahmen, der die Beurteilung des Umsetzungsprozesses ermöglicht. Diese Indikatoren würden zusammen mit dem Aktionsplan angenommen.
- Festlegung von Leitzielen zur Beurteilung der allgemeinen Entwicklung im Donauraum hinsichtlich der wichtigsten Herausforderungen. Diese könnten die Grundlage für Mindestanforderungen zur Beurteilung der Fortschritte bei Kernzielen in den Bereichen Umweltschutz, Wohlstand, Zugänglichkeit und Sicherheit bilden.

Es müssten Vorkehrungen für die Berichterstattung getroffen werden. Die Kommission könnte regelmäßig über die Fortschritte im Hinblick auf die Überwachungsindikatoren des Aktionsplans berichten. Es könnte auch ein Zeitplan für die Evaluierung (z. B. drei Jahre nach Beginn der Umsetzung) festgelegt werden.

9. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Mit dieser Folgenabschätzung wird für die Formulierung einer EU-Strategie für den Donauraum plädiert, wobei die Europäische Kommission einen nachhaltigen Rahmen für die Zusammenarbeit koordinieren und die Entwicklung sowie integrierte Maßnahmen in einem länderübergreifenden Kontext unter Rückgriff auf die bestehenden EU-Strukturen erleichtern würde. Diese Strategie sollte durch einen fortlaufenden Aktionsplan ergänzt werden, in dem konkret benannt wird, wo und wie die Zusammenarbeit intensiviert werden sollte. Der vorgeschlagene Aufbau ähnelt demjenigen, der bei der EU-Strategie für den Ostseeraum zur Anwendung kam (und derzeit getestet wird). Da dieser Ansatz Unterstützung findet, könnte der für den Ostseeraum gewählte Ansatz als Bezugspunkt besonders nützlich sein.

Die EU-Strategie für den Donaauraum wird einen nachhaltigen Rahmen für eine Zusammenarbeit bieten, durch die die Entwicklung sowie integrierte Maßnahmen in einem länderübergreifenden Kontext gefördert werden. Sie wird durch einen fortlaufenden Aktionsplan ergänzt werden, in dem konkret benannt wird, wo und wie die Zusammenarbeit vertieft werden sollte. Jeder vorrangige Bereich des Aktionsplans wird von einem Land koordiniert werden. Darüber hinaus werden die Mitgliedstaaten über den Rat beteiligt sein und es wird eine Nachbereitung der Strategie durch eine hochrangige Gruppe stattfinden.

Die Kommission wäre ein Schlüsselakteur, indem sie dafür sorgen würde, dass der Prozess vorankommt, indem sie eine leitende Rolle einnehmen und bei Meinungsverschiedenheiten die Diskussion als ein eher unabhängiger, legitimer und glaubwürdiger Partner moderieren würde. Deshalb wird die Kommission den Prozess moderieren, die Arbeiten koordinieren und über die Fortschritte Bericht erstatten. Was die Finanzierung betrifft, werden die Strukturfondsprogramme im Frühstadium des Prozesses einbezogen, um sie so vorzubereiten, dass sie Finanzmittel für den Aktionsplan bereitstellen können.

Abschließend kann gesagt werden, dass die EU-Strategie für den Donaauraum basierend auf einer ausdrücklichen politischen Unterstützung (Kommission, Staatsoberhäupter) konkrete Ergebnisse zeitigen kann. Sie kann zu konkreten Fortschritten führen, da sie unter Heranziehung von Fachwissen (GDs, Ministerien, Interessengruppen) und mit einem speziellen Engagement der Kommission ausgearbeitet wurde. Sie kann auf einem Prozess aufbauen, der zu Maßnahmen führt, die als offen, transparent und legitim wahrgenommen werden. Nicht zuletzt kann sie durch die Abstimmung von politischen Maßnahmen und der Finanzierung über bestehende Instrumente eine große Wirkung erzielen. Allerdings muss dafür auch in Zukunft eine kooperative Einstellung der Länder und Interessengruppen des Donaauraums in einer Partnerschaft mit gemeinsamen Zielen und gemeinsamer Verantwortung gefördert werden.