



Parlament
Österreich

Parlamentsdirektion

Dossier EU/Internationales

zum Thema

EU-Strategie für den Donaauraum

07.03.2024

Internationaler-dienst@parlament.gv.at





Weitere Dossiers aus dem Bereich EU & Internationales finden Sie unter:

<https://www.parlament.gv.at/eu-internationales/dossiers/>

Inhalt

Abstract	2
Das Konzept Makroregion.....	3
Die EU-Strategie für den Donaauraum (EUSDR)	5
Prioritäten des österreichischen Vorsitzes.....	8
Parlamentarische Dimension.....	9

Abstract

„Ein politischer Rahmen, der es Ländern derselben Region ermöglicht, gemeinsam Probleme anzugehen und Lösungen dafür zu finden.“¹ Mit diesen Worten definiert die Europäische Kommission den Begriff Makroregion. Durch eine gemeinsame österreichisch-rumänische Initiative wurde im Jahr 2011 eine Makroregion entlang der Donau ins Leben gerufen, die heute als EU-Strategie für den Donaauraum (EUSDR) bekannt ist. Österreich führt in dieser Strategie im Jahr 2024 den Vorsitz.

Anlässlich der Konferenz der Parlamentspräsident:innen der EUSDR am 18. und 19. März im österreichischen Parlament stellt das vorliegende Dossier des Dienstes 6 sowohl das Prinzip der Makroregionen wie auch die Strategie für den Donaauraum dar. Im Anschluss werden der österreichische Vorsitz in der EUSDR und die Einbindung des österreichischen Parlaments darin präsentiert.



Das Konzept Makroregion

Am Anfang der Makroregionen stand die Ostsee. Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs erlebte die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Ostseeraum einen regelrechten Boom. Wesentlichstes Ziel dieser Kooperation war, die ehemals kommunistischen Staaten bei ihrem Übergang zu Demokratie und Marktwirtschaft zu unterstützen. Darüber hinaus sollten auf diese Weise gemeinsame Lösungen für ökologische und soziale Probleme, die mehrere Staaten der Region betreffen, gefunden werden. Besonders Finnland versuchte mit zahlreichen Initiativen (etwa der sogenannten Nördlichen Dimension) innerhalb der Europäischen Union, auf die Besonderheiten und Bedürfnisse Nordeuropas bzw. des Ostseeraums aufmerksam zu machen. Im Jahr 2004 erfolgte eine Erweiterung der EU um zehn Staaten, die große Auswirkungen auf den Ostseeraum hatte. Durch diese Erweiterung wurde die Ostsee – mit Ausnahme von Russland – zu einem Binnenmeer der EU.

Durch die Erweiterung der EU musste die regionale Kooperation neu strukturiert werden. Initiativen dafür gingen vor allem von einer interfraktionellen Arbeitsgruppe für den Ostseeraum im Europäischen Parlament aus. Sie mündeten schließlich in einem Dokument der Europäischen Kommission, in dem diese eine Strategie für den Ostseeraum vorschlug. Zugleich führte dieses Dokument zum ersten Mal den Begriff Makroregion – als „ein Gebiet, das mehrere Verwaltungsregionen umfasst, aber genügend gemeinsame Themen aufweist, um ein einheitliches strategisches Konzept zu rechtfertigen“² – in die europäische Debatte ein.

Allerdings wurde bei der Gründung der Makroregion an der Ostsee das sogenannte dreifache Nein definiert: Für die Makroregion sollte es keine gesonderten EU-Mittel, keine neuen EU-Rechtsvorschriften und keine zusätzlichen formalen EU-Strukturen geben. An ihrer Stelle sollte die engere Zusammenarbeit und Koordinierung der involvierten Akteure dazu beitragen, die Ziele der makroregionalen Kooperation umzusetzen. Die Finanzierung von Projekten sollte sowohl durch bereits existierende EU-Mittel sowie durch nationale, regionale und andere öffentliche und private Mittel gewährleistet werden.



Trotz dieser Einschränkung wurde das neuartige Konzept der Makroregionen in weiten Teilen der EU positiv aufgenommen. Dies führte dazu, dass nach der Makroregion an der Ostsee in kurzer Zeit drei weitere entstanden und es derzeit vier Makroregionen gibt:

- EU-Strategie für den **Ostseeraum** (EUSBSR): gegründet 2009, umfasst acht Mitgliedstaaten der EU
- EU-Strategie für den **Donauraum** (EUSDR): gegründet 2011, neun Mitgliedstaaten der EU und fünf EU-Beitrittskandidaten
- EU-Strategie für die **Region Adria-Ionisches Meer** (EUSAIR): gegründet 2014, vier EU-Mitgliedstaaten, fünf EU-Beitrittskandidaten und ein Drittstaat
- EU-Strategie für den **Alpenraum** (EUSALP): gegründet 2016, fünf EU-Mitgliedstaaten und zwei Drittstaaten

15 Jahre nach der Gründung der ersten makroregionalen Strategie wird allerdings eine durchwachsene Bilanz gezogen. So ist in Publikationen etwa davon die Rede, dass den Makroregionen „keine eindeutig positive Zukunftsprognose auszustellen ist“³. Der Europäische Rat sah Potenzial für Verbesserungen und forderte aus diesem Grund, „dass die Prioritäten der makroregionalen Strategien dringender stärker in die einschlägigen EU-Förderprogramme für den Zeitraum 2021-2027 eingebettet werden müssen“⁴.

Der letzte Bericht der Europäischen Kommission über die Durchführung makroregionaler Strategien hob hervor, dass diese Strategien „einen erheblichen Beitrag zum grünen, digitalen und sozialen Wandel“⁵ leisten. Nach Ansicht der Kommission sollten sich die Strategien „stärker um die Unterstützung neuer Aktivitäten in Bereichen bemühen, in denen eine Zusammenarbeit auf makroregionaler Ebene einen Mehrwert schafft“⁶, sie nannte in diesem Zusammenhang explizit den Themenbereich Energie. Einen weiteren Tätigkeitsbereich der makroregionalen Strategien sah die Kommission bei der Erweiterung der EU, wobei die Strategie für den Donauraum vor allem die diesbezüglichen Ambitionen der Ukraine und der Republik Moldau unterstützen sollte.⁷

In seiner Reaktion auf den Bericht der Kommission über die vier Makroregionen sah



der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss „größere Herausforderungen für makroregionale Strategien, die rasch zu echten Problemen werden könnten“⁸, darunter etwa bürokratische und komplexe Verfahren.⁹ Abhilfe sollen die verstärkte Einbindung von Zivilgesellschaft und Sozialpartnern¹⁰ sowie „weniger abstrakte und mehr gezielte Projekte“ bringen, darüber hinaus regt der Ausschuss an, „Maßnahmen mit messbaren Ausgangs- und Ergebnispunkten festzulegen und so die zwischen ihnen erzielten Fortschritte zu überwachen.“¹¹

Die EU-Strategie für den Donaauraum (EUSDR)

Die EUSDR ist die größte und vielfältigste der vier makroregionalen Strategien der EU. So ist die Donau mit 2800 Kilometern nicht nur der zweitlängste Fluss Europas, sondern umfasst ein geostrategisch bedeutsames Gebiet. Dieses erstreckt sich über Mitteleuropa und den Westbalkan bis zum Schwarzen Meer, einem wichtigen Drehkreuz zu Zentralasien, Russland und der Türkei.



Abbildung 1: Karte der EUSDR, Quelle: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/cooperation/macro-regional-strategies/danube_en (abgerufen am 26.02.2024).



Die EUSDR umfasst **14 Staaten**, die die Donau durchquert beziehungsweise in deren Territorium Zuflüsse zur Donau liegen, mit insgesamt über **115 Millionen Einwohner:innen**.¹² Davon sind **neun EU-Mitgliedstaaten** (Österreich, Bulgarien, Kroatien, Tschechische Republik, Deutschland, Ungarn, Slowakei, Slowenien und Rumänien) und **fünf EU-Beitrittskandidaten** (Bosnien und Herzegowina, Republik Moldau, Montenegro, Serbien und die Ukraine).

Ihren Startpunkt nahm die EU-Strategie für den Donaauraum, als der österreichische Bundeskanzler und der rumänische Ministerpräsident 2008 ihre Gründung anregten.¹³ Bereits im Juni 2009 beauftragte der Europäische Rat die Europäische Kommission mit der Ausarbeitung einer Strategie. Die entsprechende Mitteilung¹⁴ wurde schließlich gemeinsam mit einem Aktionsplan¹⁵ 2011 vom Rat der EU und vom Europäischen Rat¹⁶ gebilligt. Zuletzt wurde der Aktionsplan¹⁷ 2020 nach einer umfassenden Überarbeitung der Maßnahmen und Ziele aktualisiert und neu veröffentlicht, während die ihm zugrunde liegende Mitteilung¹⁸ unverändert blieb.

Die Umsetzung der Strategie wird durch eine gegliederte Mehrebenen-**Governance-Struktur** ermöglicht, deren essenzielle Elemente die High Level Group on Macro-regional Strategies (HLG), die Koordinator:innen der 12 thematischen Prioritätsbereiche (PACs) und die nationalen Koordinator:innen (NCs) darstellen. Während die HLG, die sich aus offiziellen Vertretern aller EU-Mitgliedstaaten zusammensetzt, die EU-Kommission bei der politischen Koordinierung der Strategie unterstützt und berät, vertreten die NCs per Mandat die nationalen Positionen der EUSDR-Mitgliedstaaten in der Strategie und sind für die koordinierte Entscheidungsfindung zuständig. Die PACs stellen die Expert:innenebene dar, die die thematische Implementierung der Strategie koordinieren. 2015 wurde das Sekretariat der EUSDR, der Danube Strategy Point (DSP), zur strategischen und operativen Unterstützung und besseren Koordinierung der Strategie eingerichtet. Er hat seinen Sitz in Wien und Bukarest.

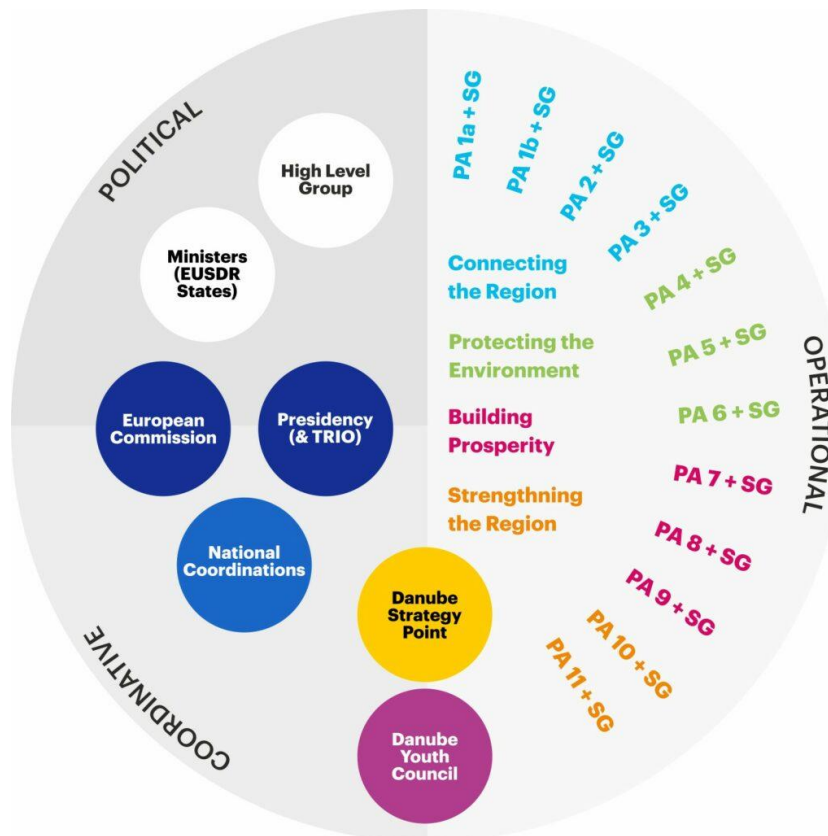


Abbildung 2: EUSDR Governance-Struktur, Quelle: Danube Strategy Point, <https://danube-region.eu/about/governance/> (abgerufen am 16.02.2024).

Die **Präsidentschaft** wird von einem EUSDR-Teilnehmerland für ein Jahr übernommen, und zwar nach einem Rotationsprinzip, das der alphabetischen Reihenfolge der Teilnehmerländer folgt. Aufgabe der Präsidentschaft ist es, die Entscheidungsfindung und die Zusammenarbeit zu erleichtern. Zudem umfasst sie den Vorsitz bei den Sitzungen der nationalen Koordinator:innen und der Koordinator:innen der Prioritätsbereiche. Eingebettet in die **Triopräsidentschaft**, die sich aus der vergangenen, der amtierenden und der künftigen Präsidentschaft zusammensetzt, soll dies zu mehr Kohärenz, strategischer Stabilität und größerer Kontinuität der Arbeit zwischen den einzelnen Präsidentschaftszyklen beitragen.

Die Europäische Kommission stellte in ihren Berichten über die Umsetzung der makroregionalen Strategien der EU aus 2016¹⁹ und 2020²⁰ fest, dass die EUSDR die Kultur der Zusammenarbeit deutlich verbessert habe, indem sie Stakeholder zusammenbringe und bestehende Institutionen zum Austausch von Wissen und Erfahrung befähige. Darüber hinaus trage die EUSDR maßgeblich zur Verbesserung



des Wasserzustands der Donau und ihrer Nebenflüsse und zur Verbesserung der Schiffbarkeit des Flusses bei. Auch unterstütze sie nachweisbar die Kapitalisierung von Wissen und den Austausch von Forschung und Innovation, insbesondere durch die Danube Funding Coordination Network (DFCN) und durch die Einbindung der Zivilgesellschaft über diverse Plattformen. Nicht zuletzt habe die EUSDR einen echten Beitrag zur EU-Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik geleistet und durch solide Netzwerke und Partnerschaften für Stabilität in der Region gesorgt, ein Aspekt, der in Zukunft deutlich an Bedeutung gewinnen und der EUSDR neues Momentum verleihen könnte.

Kritischer äußerte sich der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss, denn er bemerkte „eine Reihe von Problemen für die makroregionale Strategie für den Donaauraum, die ihre Durchführung verlangsamen, und zwar spürbare sozioökonomische Unterschiede innerhalb des Donaauraums, fehlende finanzielle Ressourcen und ein geringes politisches Engagement der beteiligten Länder“²¹. Als weitere Herausforderung für die Zusammenarbeit in der EUSDR sah der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss, dass die teilnehmenden Länder zahlreiche Fragestellungen (Folgen der Pandemie, Klimawandel, digitaler Wandel) bewältigen müssen und dadurch Gefahr laufen, der „Durchführung der EUSDR weniger Bedeutung“²² beizumessen.

Prioritäten des österreichischen Vorsitzes

Österreich hat von 1. November 2023 bis 31. Dezember 2024 den Vorsitz in der EUSDR inne. Das Motto der österreichischen Präsidentschaft lautet: „Shaping Transformation, Creating Opportunities: A Prosperous, Resilient and Secure Danube Region“.

Drei Themenkomplexe, die in Untergruppen zerfallen, wurden als inhaltliche Schwerpunkte des österreichischen Vorsitzes festgelegt:

- Stabilität und Sicherheit, mit einer europäischen Perspektive für die gesamte Donauregion:



- Förderung der europäischen Integration der westlichen Balkanländer und osteuropäischen EUSDR-Partner durch die Positionierung der EUSDR als wichtiger Bestandteil des EU-Erweiterungsprozesses im aktuellen geopolitischen Kontext
- Unterstützung der Stabilität, der Erholung und des Wiederaufbaus der Ukraine und Hilfe für die Republik Moldau
- Innovation, Fachkräftebildung und wirtschaftliche Möglichkeiten:
 - Förderung von Forschung und Innovation im Donauraum
 - Förderung von Fertigkeiten und Kompetenzen
 - Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Geschäftsmöglichkeiten, einschließlich Tourismus
- Verbesserung des Fluss-Ökosystems, Ökologisierung der Wasserwirtschaft und Management der grünen Transformation:
 - Unterstützung einer nachhaltigen Mobilität auf den Wasserstraßen und Bewältigung des grünen Wandels
 - Ermöglichung eines innovativen und widerstandsfähigen Wasser- und Flussgebietsmanagements
 - Nutzung des Potenzials der Kreislaufwirtschaft und der Digitalisierung²³

Parlamentarische Dimension

2013 wurde die EU-Strategie für den Donauraum um eine parlamentarische Dimension erweitert, als die Eröffnung der 1. Donau-Parlamentarier-Konferenz am 12. Juli 2013 im Stadthaus in Ulm stattfand. Es folgten die Donau-Parlamentarier:innen-Konferenzen 2014 in Budapest, 2015 in Belgrad, 2016 in Bosnien und Herzegowina, 2018 wiederum in Budapest, 2019 in Bukarest und zuletzt 2020 im virtuellen Format, veranstaltet von Kroatien.

Die Organisation der ersten solchen Konferenz seit Einführung des alphabetischen Rotationsprinzips des EUSDR-Vorsitzes kommt dieses Jahr Österreich zu. So wird von 18. bis 19. März 2024 im österreichischen Parlament die Konferenz der Parlamentspräsident:innen der EUSDR-Mitgliedstaaten mit dem Ziel stattfinden, die Bedeutung der parlamentarischen Dimension zu stärken und ihre Potenziale



Dienst 6 – EU & Internationales

bestmöglich zu nutzen. Sie wird sich in drei Sessionen den Themen „Sicherheit im Donaauraum“, „Demokratiebildung“ und „Der Donaauraum als Kultur-, Natur- und Wissenschaftsraum“ widmen.



¹ „Was sind makroregionale EU-Strategie?“ [sic!],

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/cooperation/macro-regional-strategies/mrs_factsheet_de.pdf (abgerufen am 12.02.2024).

² 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 Ostseeraum, KOM(2009) 248 endgültig, S. 6.

³ Bos, Ellen. „Potenziale makroregionaler Strategien für die Europäische Union“, in: *Die EU-Strategie für den Donaauraum auf dem Prüfstand*, von Ellen Bos, Christina Griessler, Christopher Walsch, Baden-Baden 2017, S. 38.

⁴ Schlussfolgerungen des Rates zur Umsetzung der makroregionalen Strategien der EU, 13424/20, S. 3.

⁵ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Durchführung makroregionaler Strategien der EU {SWD(2022) 397 final}, S. 13.

⁶ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Durchführung makroregionaler Strategien der EU {SWD(2022) 397 final}, S. 13.

⁷ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Durchführung makroregionaler Strategien der EU {SWD(2022) 397 final}, S. 13.

⁸ Punkt 3.2.4, Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Durchführung makroregionaler Strategien der EU“ (COM(2022) 705 final) (2023/C 293/14).

⁹ Punkt 8.2, Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Durchführung makroregionaler Strategien der EU“ (COM(2022) 705 final) (2023/C 293/14).

¹⁰ Punkt 8.1, Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Durchführung makroregionaler Strategien der EU“ (COM(2022) 705 final) (2023/C 293/14).

¹¹ Punkt 8.6, Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Durchführung makroregionaler Strategien der EU“ (COM(2022) 705 final) (2023/C 293/14).

¹² EPRS Briefing, Renewed EU Strategy for the Danube Region (EUSDR), PE 729.277 – February 2022, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729277/EPRS_BRI\(2022\)729277_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729277/EPRS_BRI(2022)729277_EN.pdf) (abgerufen am 16.02.2024).

¹³ Lichtner, Robert, Katharina Lenz. „EU Strategy for the Danube Region: Multilevel Cooperation and Partnership Across Borders – Regional, Participatory, Direct“, in: *Der Donaauraum 03/2023* des Instituts für den Donaauraum und Mitteleuropa (IDM), S. 32.

¹⁴ 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“ (COM(2010) 715 final).

¹⁵ EUSDR Aktionsplan, Begleitdokument 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“ (COM(2010) 715 final), SEC(2010) 1489.

¹⁶ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 23./24. Juni 2011, EUCO 23/1/11.

¹⁷ EUSDR Aktionsplan zur Ersetzung des Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen SEK(2010) 1489 endgültig, Begleitdokument 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“ (COM(2010) 715 final), SWD(2020) 59 final.

¹⁸ 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“ (COM(2010) 715 final).

¹⁹ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Durchführung makroregionaler Strategien der EU vom 16.02.2016, COM(2016) 805 final.

²⁰ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Durchführung makroregionaler Strategien der EU vom 23.09.2020, COM(2020) 578 final.



²¹ Punkt 8.1, Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Durchführung makroregionaler Strategien der EU“ (COM(2022) 705 final) (2023/C 293/14).

²² Punkt 3.2.4, Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Durchführung makroregionaler Strategien der EU“ (COM(2022) 705 final) (2023/C 293/14).

²³ Austrian Presidency of the EU-Strategy for the Danube Region, https://danube-region.eu/wp-content/uploads/2023/11/Austrian-EUSDR-Presidency_Programme_long-version-2.pdf (abgerufen am 13.02.2024).