

SCHUTZ UND NUTZUNG INTERNATIONALER FLÜSSE – ERFAHRUNGEN AUS DER INTERNATIONALEN KOMMISSION ZUM SCHUTZ DER ODER GEGEN VERUNREINIGUNG (IKSO)

ANNE SCHMITT

Anrainerstaaten internationaler Flüsse haben aufgrund ihrer wirtschaftlichen, geographischen und politischen Lage in der Regel unterschiedliche Interessen an der Nutzung und am Schutz der Flüsse. Um Konflikte zu vermeiden und Probleme gemeinsam zu lösen, wurden unter anderem für Donau, Rhein und Oder internationale Flussgebietskommissionen gegründet.

Damit eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit für Mensch und Natur erfolgreich gelingen kann, müssen Flüsse als Einzugsgebiete betrachtet werden. Die Eingriffe des Menschen in die Flusslandschaften zerstören nicht nur einzigartige Lebensräume zahlreicher Tier- und Pflanzenarten, sondern gefährden auch die Lebensgrundlagen der dort lebenden Bevölkerung.

Wasserqualität, Hochwasserschutz, Wasserverteilung und Ökologie sind drängende Fragen, die an internationalen Flüssen von den beteiligten Anrainerstaaten gemeinsam beantwortet werden müssen. Die unterschiedlichen Nutzungsinteressen verlangen nach sektorübergreifenden, im Dialog mit den Betroffenen ausgearbeiteten Lösungen.

Die drei wichtigsten Grundsätze internationaler Vereinbarungen zur Zusammenarbeit an internationalen Gewässern sind das Verursacher- und das Vorsorgeprinzip sowie die Forderung, dass kein Staat auf seinem Territorium Maßnahmen durchführen soll, die sich negativ auf andere Staaten auswirken.

Die Situation an jedem Fluss ist durch die geographischen Merkmale des Einzugsgebietes geprägt. Weiterhin wird sie beeinflusst durch die wirtschaftliche, politische und soziale Situation der Anrainerstaaten. Ein Vergleich der Situation an der Oder mit der an Donau und Rhein verdeutlicht die Unterschiede und Gemeinsamkeiten der internationalen Zusammenarbeit an diesen drei Flüssen. Die bereits seit 1950 bestehende Rheinkommission hat eine Vorbildfunktion für die erst 1994 bzw. 1996 gegründeten Kommissionen von Donau und Oder. Die Situation an der Donau wird durch die hohe Zahl der Anrainerstaaten und die enorme Größe des Einzugsgebietes bestimmt. Mit

nur drei Anrainerstaaten hat die Oder prinzipiell eine gute Ausgangssituation für eine fruchtbare Zusammenarbeit. Problematisch ist die unausgewogene Verteilung des Einzugsgebietes. An Donau und Oder wird die Arbeit der Kommissionen durch den Transformationsprozess der anliegenden Länder vor besondere Herausforderungen gestellt.

Flussgebietskommissionen sollten Kommunikation fördern, eine kontinuierliche Arbeit ermöglichen, in Öffentlichkeitsarbeit und Partizipation investieren, die unterschiedlichen Strukturen in den verschiedenen Anrainerstaaten verständlicher machen, die Finanzierung nachhaltiger Projekte fördern und deren Vernetzung ermöglichen. Die EU-Wasserrahmenrichtlinie sollte dazu genutzt werden, partizipativ ein nachhaltiges Entwicklungskonzept für das gesamte Einzugsgebiet zu erarbeiten. Der entscheidende Schritt und die größte Herausforderung liegen in der anschließenden Umsetzung der gemeinsamen Aktionsprogramme durch die Anrainerstaaten. Die Flussgebietskommissionen haben nur schwache Instrumente, diese Umsetzung zu kontrollieren oder einzufordern. Der Wille der Anrainerstaaten zur Zusammenarbeit ist daher die wichtigste Voraussetzung für eine erfolgreiche Flussgebietskommission.

Bedeutung der Zusammenarbeit an internationalen Flüssen

Durch kurzsichtiges Handeln und Missmanagement einzelner Anrainerstaaten sind einige internationale Gewässer zu traurigen Beispielen ökologischer Katastrophen geworden. Das bekannteste und dramatischste Beispiel ist der Aralsee¹, aus dessen Zuflüssen die Oberliegerstaaten zu viel Wasser für die Bewässerung der Baumwoll- und Reisfelder und für die Bewirtschaftung des Kara-Kum-Kanals ableiten.²

Die Entwicklung in der Aralseeregion verdeutlicht auf drastische Weise, dass es nicht genügt, nur den eigentlichen Fluss oder einen Abschnitt zu betrachten, sondern dass ein Fluss immer mit seinem Einzugsgebiet verbunden ist. Zum Einzugsgebiet eines Flusses gehö-

1 Weitere Informationen unter G.O.-Wissen Online: Der Aralsee <http://www.g-o.de>

2 Siehe den Beitrag von Maja Schlüter in diesem Band auf S. 227-243.

ren alle Zuflüsse und die Landflächen, von denen der Niederschlag dem Fluss zufließt.

An internationalen Flüssen, deren Einzugsgebiet sich über mehrere Staaten erstreckt, führen Unterschiede in der geographischen Lage sowie in den wirtschaftlichen und politischen Interessen zu Konflikten. Die verschiedenen Anrainerstaaten eines Flusses haben häufig unterschiedliche Interessen an dessen Schutz oder Nutzung. An einigen internationalen Flüssen, wie Donau, Kongo und Nil, müssen sich mehr als neun Anrainerstaaten über die Entwicklung ihres gemeinsamen Flusses einig werden. Manche Länder, wie Slowakei, Ungarn, Paraguay oder Ruanda, liegen vollständig im Einzugsgebiet internationaler Flüsse und sind daher stark von den Nutzungen und Entwicklungen in den flussaufwärts liegenden Ländern abhängig.

Trotz der teilweise gegensätzlichen Interessen ist jeder Anrainerstaat in Teilbereichen auf die Zusammenarbeit mit den anderen Staaten angewiesen. Bspw. kann die Wasserqualität nur mit einem gemeinsamen Ansatz aller Beteiligten erfolgreich verbessert werden. Daher wird die Zusammenarbeit an internationalen Flüssen zunehmend als Chance für intensive regionale Kooperation gesehen (Wolf et al. 1999; Petersberger Erklärung 1998).

Bedeutung des Schutzes von Flüssen

Hauptmerkmale eines natürlichen Flusses und seiner Aue sind eine hohe räumliche und zeitliche Dynamik und Variabilität. Entlang des Flusses ändern sich mit dem Gefälle und der Wassermenge die Gestalt des Flussbettes und der zugehörigen Auenlebensräume. Hoch- und Niedrigwasserperioden beeinflussen die Lebensbedingungen für Tiere und Pflanzen. Jeder Fluss wird geprägt durch die in seinem Einzugsgebiet herrschenden klimatischen und geographischen Faktoren. Die Landnutzung und der Ausbau der Flüsse haben die natürlichen Verhältnisse gravierend verändert.

Flüsse transportieren über große Entfernungen Niederschläge, gelöste und feste Stoffe ins Meer und in die großen Binnenseen. Sie übernehmen damit trotz des geringen Anteils an der Gesamtoberfläche der Erde eine wichtige Funktion im Wasser- und Stoffkreislauf. Viele Tier- und Pflanzenarten haben sich an die dynamischen Verhältnisse

des Flusses und der ökologisch besonders bedeutsamen Überschwemmungsgebiete entlang des Flusses angepasst. Von den 222 europäischen Fischarten leben 107 in Flüssen und weitere 33 wandern zwischen dem Meer und dem Fluss (WWF 1999). Die Flussauen sind durch regelmäßige Überschwemmungen und wechselnde Grundwasserstände gekennzeichnet. Sie filtern Nährstoffe und Sedimente aus dem Flusswasser. Auf natürlichen Überschwemmungsgebieten kann sich der Fluss bei Hochwasser gefahrlos ausbreiten.

Flüsse und Flussauen gehören zu den empfindlichsten und am stärksten gefährdeten Ökosystemen der Welt. Die Art und Weise, wie die meisten Flüsse und ihre Einzugsgebiete heute genutzt und bewirtschaftet werden, zerstört die Flussökologie. Durch die Rodung der Wälder, die weitreichende Entwässerung der Landschaft und die Eutrophierung der Ökosysteme hat sich der Wasser- und Stoffhaushalt der Flüsse negativ verändert. Die im Einzugsgebiet gefallenen Niederschläge erreichen den Fluss in kürzerer Zeit und sind mit Sedimenten und Nährstoffen überfrachtet. Die Flüsse selbst wurden vor allem seit dem 18. Jahrhundert durch wasserbauliche Maßnahmen stark begräbt und verbaut. Ganze Flussökosysteme sind mit weitreichenden Folgen für die Biodiversität³ und die Funktionalität der Landschaft bedroht oder bereits vernichtet. Durch Staudämme, intensive Landwirtschaft, Abholzung, Verschmutzung, Verstädterung, Entwässerung, Flussregulierung und Hochwasserschutzbauten haben viele Flüsse ihre natürlichen Funktionen und Werte, ihre Habitate und Arten nahezu vollkommen verloren (WWF 1999).

Die Folgen wirken sich auch negativ auf den Menschen aus. Die sehr schlechte Wasserqualität hat verheerende Folgen für Fischerei, Erholung und Wasserversorgung. Mit der immer stärkeren Nutzung des Einzugsgebietes und der Flussauen und dem Ausbau der Flüsse nimmt das Risiko katastrophalen Hochwassers zu.

Nutzung und Nutzungskonflikte an Flüssen

Flüsse und ihr Wasser sind für den Menschen wichtige Ressourcen. Dabei sind sowohl quantitative als auch qualitative Aspekte zu berücksichtigen.

3 Siehe den Beitrag von Heike Culmsee in diesem Band auf S. 163-181.

sichtigen. Grundsätzlich ist es wichtig, Wasser nicht nur in genügender Qualität, sondern auch in ausreichender Menge zur Verfügung zu haben. Ist zu wenig Wasser vorhanden, kommt es zu Dürre und Wassermangel. In Regionen, in denen aufgrund der geographischen Lage für die dort vorherrschenden Nutzungen zu wenig Niederschlag fällt und gleichzeitig die politische Situation nicht stabil ist, können Wasserkonflikte kritisch werden (Barandat 2001).

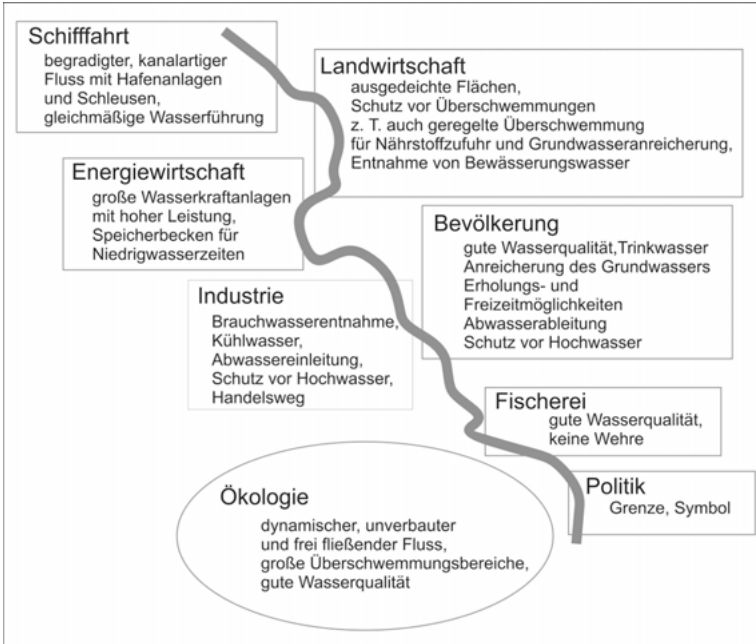
Oft ist es aber auch ein Zuviel an Wasser, das zu Problemen und Katastrophen durch großflächige Überschwemmungen führt. Es vergeht kein Jahr, in dem nicht von extremen Hochwasserereignissen berichtet wird. Auch Europa ist davon betroffen. Große Überschwemmungen fanden unter anderem 1993 und 1995 am Rhein, 1997 an der Oder und dem Donauzufluss Marche, 2000 in England, Italien und Spanien statt.

An einen Fluss werden vielfältige Nutzungsansprüche (Abb. 1) gestellt. Daher beinhaltet jede Nutzung eines Flusses auch immer ein gewisses Konfliktpotenzial. Bevölkerung, Industrie und Landwirtschaft haben unterschiedliche Anforderungen an Qualität und Menge des benötigten Wassers. Weltweit liegt der Wasserverbrauch zu 9 % bei Städten und Haushalten, zu 19 % bei der Industrie und zu 67 % bei der Landwirtschaft, verursacht vor allem durch großflächigen Bewässerungsfeldbau (Weltkommission für Staudämme 2000).

Neben dem grundlegenden Problem der Wasserqualität gehören vor allem der Ausbau von Flüssen für die Schifffahrt sowie der Bau von Staudämmen für Bewässerung, Energiegewinnung oder Wasserspeicherung zu den weltweit am heftigsten diskutierten Themen. Umstritten sind besonders große Staudammprojekte, wie sie zurzeit in Südamerika (Paraná-Staudamm) und China (Drei-Schluchten-Staudamm) geplant und umgesetzt werden. Die Natur und die lokale Bevölkerung gehören in der Regel zu den Verlierern solcher Großprojekte. Die Weltstaudammkommission kommt zu dem Ergebnis, dass Großstaudämme zwar einen wichtigen und signifikanten Beitrag zur menschlichen Entwicklung geleistet und den Menschen beträchtlichen Nutzen erbracht haben, in zu vielen Fällen jedoch ein für Mensch und Umwelt unzumutbarer und unnötiger Preis dafür gezahlt werden musste (ebd.).

Staaten, die am Unterlauf eines Flusses liegen, sind von den Entscheidungen der stromaufwärts liegenden Staaten abhängig. Dieser

Abbildung 1: Nutzungskonflikte an Flüssen



Konflikt lässt sich für die Donau am Beispiel des Cunovo-Staudamms verdeutlichen. Die Slowakei hatte als Oberlieger 1977 mit Ungarn als Unterlieger einen Vertrag über ein gemeinsames Staudammprojekt zur Elektrizitätsgewinnung abgeschlossen. Die Donau sollte oberhalb Gabčíkovos 18 Stunden lang aufgestaut und dann sollten sechs Stunden lang die Turbinen auf Spitzenlast gefahren werden. Um die täglich entstehenden Wasserstandsschwankungen auszugleichen und den Schiffsverkehr auf der Donau zu gewährleisten, sollte ein zweiter Staudamm bei Nagymaros in Ungarn gebaut werden.

Die drohenden Umweltgefahren für Mensch und Natur veranlassten nach zahlreichen Bürgerprotesten die ungarische Regierung 1989 das Projekt einzustellen. Ungarn kündigte den Vertrag einseitig auf und bat auch die Slowakei, den Staudambbau nicht fortzuführen. Die ungarische Seite befürchtete die Absenkung des Grundwasserspiegels, einen Verlust an Biodiversität, die Zerstörung des ökologischen

Gleichgewichts in der Region und die Verschlechterung der Wasserqualität in der Donau und damit der Wasserversorgung von Budapest.

Die Slowakei setzte das Projekt trotzdem um und baute statt des geplanten Staudamms bei Nagymaros einen Staudamm bei Cunovo auf slowakischem Territorium. Das Kraftwerk wurde 1992 in Betrieb genommen. Von den Erbauern werden die Bedeutung des Projekts für die Energiegewinnung, für die Schifffahrt und den Hochwasserschutz hervorgehoben und die Kosten für die Umwelt negiert.

Die in der ehemaligen Donau heute fließenden 50 m³/s reichen nicht aus, die ökologische Funktion des Auenökosystems zu erhalten und das Grundwasserreservoir zu speisen. Vor dem Staudambau konnte die Donau in dem Binnendelta auf eine Breite von knapp 6 km anschwellen und einen Grundwasserspeicher von rund 20 Mrd. m³ versorgen (Konold/Schütz 1996).

Durch den Stausee bei Cunovo wurden 50 km² Auenwald direkt vernichtet. Die verbleibenden Auenwälder werden nicht mehr regelmäßig durch Hochwasser überschwemmt und degradieren (ebd.). Die Sediment- und Nährstofffracht der Donau kann sich jetzt nicht mehr in dem natürlichen Überschwemmungsgebiet ablagern. Durch Schlammablagerungen und die Wassererwärmung ist im Cunovo-Stausee mittel- bis langfristig mit einer Verschlechterung der Wasserqualität zu rechnen.

Grundsätze der internationalen Zusammenarbeit an Flüssen

Zahlreiche Resolutionen, Abschlussdokumente, Erklärungen und Strategien fordern ein integriertes und sektorübergreifendes Management und einen besseren Schutz von Wasserressourcen und Flüssen. Die verbesserte grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird dabei immer wieder als Schlüsselfaktor betont.⁴

Wasser als eine begrenzte, aber lebensnotwendige Ressource ist

4 Die wichtigsten Dokumente zu diesem Thema sind unter anderem zusammengestellt beim BMZ (1999), im Internet unter <http://www.bmz.de> und in der »Transboundary Freshwater Dispute Database« unter <http://www.transboundarywaters.orst.edu/>

ein ökonomisches Gut mit konkurrierenden Nutzungsansprüchen. Wasserressourcen, Wasserqualität und Wasserökosysteme bedürfen daher eines besonderen Schutzes. Diese Prinzipien wurden 1992 auf der Weltwasserkonferenz in Dublin formuliert und z.T. in Kapitel 18 in der Agenda 21 der Konferenz für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen, Rio de Janeiro, übernommen. Das Thema »Grenzüberschreitendes Flussgebietsmanagement« wird dabei nur am Rande erwähnt.

Ebenfalls 1992 wurde die Konvention zum Schutz und zur Nutzung von grenzüberschreitenden Flüssen und internationalen Seen in Helsinki (UN/ECE-Wasserkonvention) verabschiedet. Die Konvention trat am 6. Oktober 1996 in Kraft.

31 Staaten, darunter Belgien, Niederlande, Tschechien, Frankreich, Deutschland, Moldawien, Ungarn, Österreich, Polen, Rumänien, Schweiz, Slowakei und Slowenien sowie die Europäische Union haben das Abkommen ratifiziert (Stand: Februar 2001, www.unece.org).

In der UN/ECE-Wasserkonvention wird die Notwendigkeit bi- und multilateraler Kooperation und der Beteiligung aller Betroffenen unter Beachtung des Verursacher- und des Vorsorgeprinzips für das integrierte Management von internationalen Gewässern betont. Mit dem Verursacher- und dem Vorsorgeprinzip ist grundsätzlich der Staat, der einen Schaden verursacht hat, für dessen Behebung verantwortlich. Die Staaten sind dazu angehalten, vorsorgende Maßnahmen umzusetzen, damit Schäden oder negative Beeinträchtigungen im Vorhinein vermieden werden können. Damit wird die absolute Souveränität des einzelnen Staates zu Gunsten der Rechte und Interessen der anderen Anrainerstaaten eingeschränkt (Barandat 2001).

Die Konvention schlägt vor, dass die internationale Zusammenarbeit den Austausch von Daten, den Aufbau von Monitoringnetzen und gegenseitige Information über den Stand der Technik sowie bestehende und geplante Nutzungen umfassen soll. Darauf aufbauend sollen Aktionsprogramme und gemeinsame Standards entwickelt werden. Projekte sollen einer Kosten-Nutzen-Analyse unterworfen werden und eine nachhaltige Nutzung zum Ziel haben. Im September 2000 haben die Mitgliedsstaaten der UN/ECE-Wasserkonvention umfassende Leitlinien für eine nachhaltige Hochwasservorsorge vorgelegt.

Auf der Weltwasserkonferenz 1997 in Marrakesch wird mit der Weltwassercharta ein globaler Verhaltenskodex vorgelegt, der jedem

Menschen das Recht auf Wasser in ausreichender Menge und Qualität zuspricht.

Mit dem »Flussgebiets-Übereinkommen«⁵ hat die UN nach langen Verhandlungen versucht, einen weltweit gültigen Minimalstandard für Anrainerstaaten eines gemeinsamen, grenzüberschreitenden Gewässers zu schaffen. Besonders herausgestellt werden dabei der gemeinsame Datenaustausch und die Verpflichtung, sich gegenseitig über geplante Maßnahmen zu informieren. Es gilt das grundsätzliche Verbot erheblicher grenzüberschreitender Beeinträchtigungen. Der Schutz des Ökosystems und der Umweltschutz werden in der Konvention einer optimalen und nachhaltigen Nutzung gleichgestellt. Problematisch ist, dass nicht das gesamte Flusseinzugsgebiet, sondern nur der Flusslauf Gegenstand der Konvention ist. Bis Januar 2001 hatten erst 18 der notwendigen 35 Staaten die Konvention ratifiziert und wahrscheinlich wird es in jedem größeren Flussgebiet einen Staat geben, der die Konvention nicht umsetzen wird (ebd.).

Auf dem Papier ist der richtige Weg zu einer kooperativen Zusammenarbeit an internationalen Gewässern bereits beschrritten worden. Die meisten Staaten sind jedoch noch nicht bereit, ihre Souveränität zu Gunsten einer besseren und gerechteren Gesamtsituation zumindest teilweise einzuschränken. Es besteht die Tendenz, den Nutzen zu nationalisieren und die Kosten und Lasten zu internationalisieren (Barandat 2001).

Internationale Flussgebietskommissionen für Donau, Rhein und Oder

Internationale Flusskommissionen wurden an Rhein und Donau schon im 19. Jahrhundert mit dem Ziel gegründet, die Schiffbarkeit zu verbessern. Gegenstand der heute existierenden internationalen Flussgebietskommission zum Schutz von Oder, Rhein und Donau ist nicht mehr nur der Fluss, sondern das gesamte Einzugsgebiet (Abb. 2).

Die Verträge über die Gründung einer internationalen Flussge-

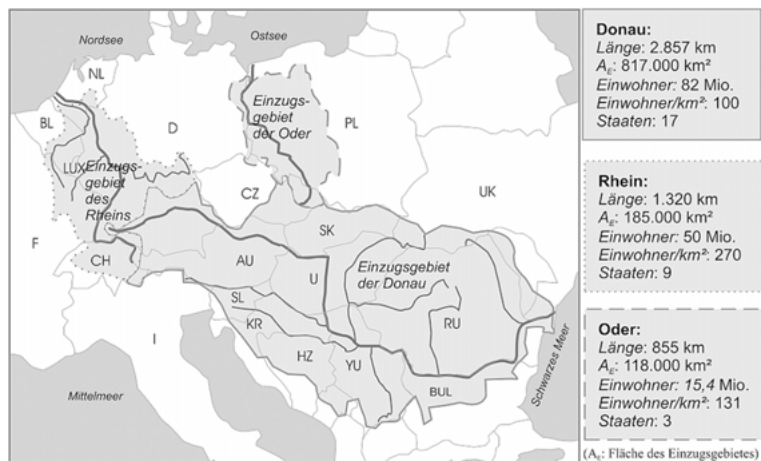
5 »Flussgebietsübereinkommen der UN«: UN-Konvention zur nicht-schiffahrtlichen Nutzung internationaler Wasserläufe vom 21. Mai 1997 (Resolution 51/22).

bietskommission wurden für den Rhein 1963, für die Donau 1994 und für die Oder 1996 unterzeichnet (Tab. 2). Zwischen der Unterzeichnung der Verträge und der Ratifizierung durch die Mitgliedsländer vergingen bei allen drei Kommissionen mehrere Jahre. Die Flussgebietskommissionen nehmen allerdings in dieser Zeit häufig schon stellvertretend die Arbeit auf.

Die Flussgebietskommissionen an Donau, Rhein und Oder setzen sich aus Delegationen der verschiedenen Anrainerstaaten zusammen, denen ein turnusmäßig wechselnder Präsident vorsteht. Für die organisatorischen Aufgaben wird ein Sekretariat eingerichtet. Die eigentliche fachliche Arbeit wird im Auftrag der Kommission von entsprechenden Arbeits- oder Expertengruppen geleistet. Mitglieder der Kommission und der Arbeitsgruppen sollten hochrangige nationale Beamte und Experten sein, die die Belange ihres Landes administrativ und fachlich vertreten können.

Die Aufgabe internationaler Flussgebietskommissionen ist es, abgestimmte Empfehlungen und Programme zu entwickeln und in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen. Die Flussgebietskommissionen an Donau, Rhein und Oder erarbeiten in der Regel keine gesetzlich verpflichtenden Programme, sondern legen in einem Prozess abgestimmte und dadurch von allen Seiten akzeptierbare Empfehlungen und Strategien vor. Die Umsetzung der rechtlich nicht bindenden Kommissionsbeschlüsse geschieht eigenverantwortlich durch die jeweiligen Mitgliedsstaaten. Der erste Schritt dazu ist die gemeinsame Erklärung der verantwortlichen Minister, mit der die Programme oder Arbeitsergebnisse der Kommission angenommen werden. In ihrer Verantwortung liegt dann die Umsetzung der Beschlüsse in nationale Programme und nationales Recht.

Abbildung 2: Einzugsgebiete von Donau, Rhein und Oder im Vergleich



Quellen: Informationen der IKSD, IKSR und IKSO; <http://www.rivernet.org>; <http://www.gobwinet.de> u.a.

Tabelle 1-3: Vergleich der Einzugsgebiete von Donau, Rhein und Oder

	Donau
Länge	2.857 km, zweitlängster Fluss Europas ⁶
Einzugsgebiet	817.000 km ²
Einwohner	ca. 82 Millionen, d.h. ca. 100 Einwohner/km ²
Anrainerstaaten	insgesamt 17 Staaten: Rumänien 228.800 km ² , Ungarn 92.800 km ² ; Jugoslawien (Serbien und Montenegro) 81.000 km ² ; Österreich 80.300 km ² ; Deutschland 52.100 km ² , Bulgarien 47.300 km ² ; Slowakei 46.800 km ² ; Bosnien-Herzegowina 37.800 km ² ; Kroatien 34.000 km ² ; Ukraine 25.600 km ² ; Tschechien 21.300 km ² , Slowenien 16.400 km ² ; Moldawien 12.100 km ² ; Schweiz 1.700 km ² , Italien 740 km ² ; Polen 550 km ² ; Albanien 140 km ²

6 Die Wolga ist der längste Fluss Europas.

Städte über 100.000 Einwohner	Regensburg, Linz, Wien, Bratislava, Győr, Budapest, Novi Sad, Belgrad, Ruse
durchschnittliche Abflussmenge	zwischen 2 und 35 l/s km ² für verschiedene Teileinzugsgebiete
ursprüngliches Überflutungsgebiet	(keine Angabe)
davon durch wasserbauliche Maßnahmen verloren gegangen	15.000 bis 20.000 km ²

	Rhein
Länge	1.320 km
Einzugsgebiet	185.000 km ²
Einwohner	ca. 50 Millionen, d.h. ca. 270,2 Einwohner/km ²
Anrainerstaaten	Deutschland, 100.000 km ² , Schweiz, Frankreich, Niederlande jeweils 20.000 bis 30.000 km ² , Österreich, Luxemburg jeweils ca. 2.500 km ² , Italien, Liechtenstein, Belgien jeweils sehr geringe Anteile
Städte über 100.000 Einwohner	Basel, Straßburg, Karlsruhe, Ludwigshafen, Mannheim, Mainz, Koblenz, Bonn, Köln, Düsseldorf, Duisburg, Nijmegen, Rotterdam
durchschnittliche Abflussmenge	9,80 l/s km ²
ursprüngliches Überflutungsgebiet	8.000 km ² , davon etwa 50 % im Deltagebiet des Rheins
davon durch wasserbauliche Maßnahmen verloren gegangen	85 % am Ober- und Niederrhein, ebenfalls großräumig im Deltagebiet

	Oder
Länge	855 km
Einzugsgebiet	118.000 km ²
Einwohner	ca. 15,4 Millionen d.h. ca. 130,5 Einwohner/km ²
Anrainerstaaten	Polen 106.000 km ² , Tschechien etwa 7.000 km ² , Deutschland etwa 5.000 km ²
Städte über 100.000 Ein- wohner	Mährisch Ostrau, Oppeln, Breslau, Grünberg, Stettin
durchschnittli- che Abfluss- menge	4,89 l/s km ²
ursprüngliches Überflutungsge- biet	3.708 km ²
davon durch wasserbauliche Maßnahmen ver- loren gegangen	etwa 67 % (nach 1896)

Quellen: Zusammengestellt aus Informationen der IKSO; IKSD; IKSR; <http://www.rivernet.org>; <http://www.globwinet.de> (Stand: 2001); Aron et al., 1999; Lozán/Kausch, 1996

Tabelle 4-6: Internationale Flussgebietskommission von Donau, Rhein und Oder

	Donau
Gründung der internationalen Flussgebietskommission	Vertrag unterzeichnet am 11. April 1996 und ratifiziert am 28. April 1999 von Polen, Deutschland, Tschechien und der EU
Arbeitsgruppen zu den Themen	Wasserqualität, Warn- und Alarmpläne, Recht und Organisation, Hochwasser (seit 1997), Ökologie (seit 1999), EU-Wasserrahmenrichtlinie (seit 2000)

Letzte große Hochwasserereignisse	1997
-----------------------------------	------

	Rhein
Gründung der internationalen Flussgebietskommission	Vertrag unterzeichnet am 29. Juni 1994 von Österreich, Bulgarien, Tschechien, Kroatien, Deutschland, Ungarn, Moldawien, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Ukraine sowie der EU, ratifiziert am 22. Oktober 1998
Arbeitsgruppen zu den Themen	Emissionen, Monitoring, Vorsorge- und Warnsystem vor unvorhergesehenen Unfällen, Strategie und Recht, Ad-hoc-Arbeitsgruppe zur EU-Wasserrahmenrichtlinie und zum Flusseinzugsgebietsmanagement
Letzte große Hochwasserereignisse	1997 Marche, 1999 Theiße und Donau in Bayern

	Oder
Gründung der internationalen Flussgebietskommission	Gründungsinitiative am 11. Juli 1950, Vertrag 1963 unterzeichnet von Schweiz, Frankreich, Luxemburg, Deutschland und Niederlande, 1976 Beitritt der EWG
Arbeitsgruppen zu den Themen	Gewässerqualität, Ökologie, Emissionen, befristete Projektgruppen: Programm zur nachhaltigen Entwicklung des Rheins (seit 1991), Hochwasser (seit 1995)
Letzte große Hochwasserereignisse	1993, 1995

Internationale Kommission zum Schutz des Rheins (IKSR)

Der Rhein gehört zu den in Europa am stärksten veränderten und genutzten Flüssen. Etwa 50 Mio. Menschen leben im Einzugsgebiet des Rheins (Tab. 1). Das Rheintal ist von einer enorm hohen Dichte an Industrieansiedlungen, vor allem Chemiewerken geprägt.

Die Rheinkommission feierte im Jahr 2000 ihr 50-jähriges Beste-

hen. Vorläufer der internationalen Zusammenarbeit am Rhein waren die bereits 1815 in Wien bzw. 1868 in Mannheim gegründeten Kommissionen, deren Aufgabengebiet sich allerdings auf die Belange der Schifffahrt beschränkte (Milich/Varady 1998).

Die Internationale Kommission zum Schutz des Rheins wurde 1950 auf Initiative der Niederlande gegründet. Erst 1963 wurde jedoch ein völkerrechtlicher Vertrag von den Mitgliedsstaaten Schweiz, Frankreich, Luxemburg, Deutschland und den Niederlanden unterzeichnet, dem 1976 die EWG als Vertragspartei beitrug. Die IKSR hat für die anderen Flussgebietskommissionen in vielen Bereichen Vorbildcharakter.

Neben Maßnahmen zur Verbesserung der Wasserqualität spielen Ökologie und Naturschutz eine wichtige Rolle in der Zusammenarbeit. 1991 wurde das ökologische Gesamtkonzept für den Rhein beschlossen. Ziel ist es, den Rhein und seine Flussauen wieder zu einem wertvollen und naturnahen Lebensraum zu entwickeln. Ein Schwerpunkt des Programms ist es, wieder gesunde Populationen des Lachses und anderer wandernder Fischarten zu etablieren (IKSR 1999). Auf der Ministerkonferenz am 29.01.2001 wurde das Programm zur nachhaltigen Entwicklung des Rheins 2020 verabschiedet. Mit dem Programm sollen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung des Flusses und seiner Landschaft ökologische Belange mit der Hochwasservorsorge, der Oberflächengewässerschutz mit dem Grundwasserschutz stärker als bisher verknüpft werden. Die Ministerkonferenz kam bei der Bilanz über den Zustand des Rheins zu dem Ergebnis, dass vor allem bei der Verbesserung der Wasserqualität, insbesondere bei der Reduzierung der Belastung aus punktuellen Quellen viel erreicht worden ist. Hinsichtlich der Reduzierung der diffusen Gewässereinträge aus der Landwirtschaft und im Bereich Ökologie und Hochwasservorsorge jedoch noch sehr viel geschehen muss (IKSR 2001).

Hochwasserschutz ist erst durch die extremen Hochwasserereignisse von 1993 und 1995 zum Thema in der IKSR geworden. Die befristet eingerichtete Arbeitsgruppe zum Hochwasserschutz hat im Jahr 2000 ein Aktionsprogramm für den Hochwasserschutz am Rhein vorgelegt. Es zeichnet sich durch konkrete Zielsetzungen, einen breiten Diskussionsprozess mit Beteiligung der Öffentlichkeit und die Verknüpfung von ökologischen Belangen mit denen des Hochwasserschutzes aus.

Das Umdenken im Hochwasserschutz drückt sich unter anderem in der Forderung aus, den Flüssen wieder mehr Raum zu geben. Nicht mehr ein absoluter Schutz vor Hochwasser ist das Ziel, sondern ein risikoorientierter Kosten-Nutzen-Ansatz, der situations- und standortangepasste Lösungen sucht. Mit einem hochwasserangepassten Flächenmanagement, verbesserten Hochwasservorhersage- und Frühwarnsystemen und der Stärkung der Eigenverantwortung der Bevölkerung soll das Potenzial für Schäden verringert werden. Die konkrete Umsetzung des Aktionsprogramms ist trotz der extremen Hochwassererfahrungen am Rhein 1993 und 1995 nicht selbstverständlich. Sie hängt von den Interessen und dem Willen der Anrainerstaaten und in Deutschland in erster Linie von den Bundesländern ab.

Internationale Kommission zum Schutz der Donau (IKSD)

Seit Ende des 18. Jahrhunderts hat die Donau durch Ausbaumaßnahmen und Eindeichungen 15.000 bis 20.000 km² ihrer ehemaligen Auen verloren. Staustufen wurden für die Verbesserung der Schifffahrt und zur Energiegewinnung gebaut. Die Donau ist als zweitlängster Fluss Europas durch eine sehr hohe Zahl von Anrainerstaaten geprägt, von denen die meisten zu den Transformationsländern gehören (Tab. 1). Die schwierige Situation auf dem Balkan erschwert die Zusammenarbeit.

Auch an der Donau wurde bereits 1856 eine Europäische Donaukommission zur Sicherstellung der Schifffahrt gegründet und 1985 die »Deklaration der Donaustaaten über die Kooperation auf dem Gebiet des Wassermanagements« (Bukarest-Deklaration) unterzeichnet (Transboundary Freshwater Dispute Database 2000). Mit dem 1994 unterzeichneten und 1998 ratifizierten Vertrag haben sich Österreich, Bulgarien, Tschechien, Kroatien, Deutschland, Ungarn, Moldawien, Rumänien, die Slowakei, Slowenien und die Ukraine zur Zusammenarbeit in der IKSD entschlossen. Erst durch den Transformationsprozess konnte sich die Donaukommission in ihrer heutigen Form bilden, da es Deutschland aufgrund des Widerstandes der ehemaligen Sowjetunion bis 1989 nicht möglich war, ein vollwertiges Mitglied zu werden (Millich/Varady 1998). Ähnlich wie an Rhein und Oder stehen der Kommission ein Sekretariat sowie mehrere Arbeitsgruppen zur Seite.

Wasserqualität, Hochwasserschutz und nachhaltiges Wassermanagement sind als Themen der IKSD im Vertrag aufgeführt. Thematisch als Arbeitsgruppen verankert wurden die Themen Wasserqualität, Emissionen, Vorsorge- und Warnsysteme und aufgrund der Größe des Einzugsgebietes eine eigene Arbeitsgruppe zum Thema Monitoring und Informationsmanagement. In einer Ad-hoc-Arbeitsgruppe werden die EU-Wasserrahmenrichtlinie⁷ und ein Flusseinzugsgebietsmanagement behandelt. Arbeiten zum Hochwasserschutz wurden noch nicht aufgenommen. Auch Ökologie und Naturschutz sind noch nicht direkt Gegenstand einer Arbeitsgruppe der IKSD.

Angesichts der Größe des Einzugsgebietes und der Anzahl der Anrainerstaaten muss sich die IKSD zwangsläufig besonders auf Kernthemen und aktuelle Probleme konzentrieren. Im umfangreichen »Gemeinsamen Aktionsprogramm 2001 bis 2005« sind neben Maßnahmen zur Verbesserung der Wasserqualität auch konkrete Projekte zur Renaturierung von Feuchtgebieten und Flussauen mit einem Finanzvolumen von über 220 Mio. Euro vorgesehen.

Ökologie und Naturschutz haben an der Donau zwar durch das Engagement internationaler und nationaler Nichtregierungsorganisationen einen hohen Stellenwert. Trotzdem gefährden Ausbaumaßnahmen und weitere Staustufen massiv die letzten Reste naturnaher Auewälder und frei fließender Flussabschnitte der Donau (Konold/Schütz 1996).

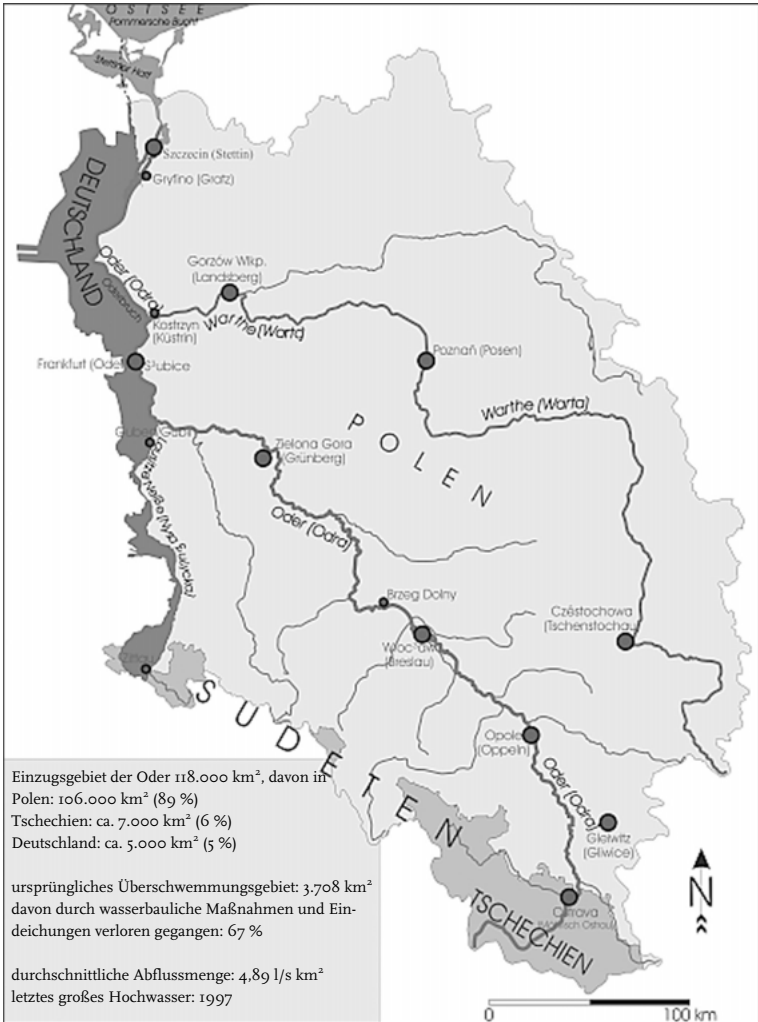
Internationale Kommission zum Schutz der Oder gegen Verunreinigung

Die Oder markiert auf 170 km die Grenze zwischen Deutschland und Polen und ist damit bis zum Beitritt Polens und Tschechiens auch gleichzeitig die Grenze der Europäischen Union. Die Zusammenarbeit im Odereinzugsgebiet (Abb. 3) ist durch drei Sachverhalte gekennzeichnet:

7 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 (EU-Wasserrahmenrichtlinie). Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft, 22.12.2000.

- Die Oder ist der zweitgrößte Fluss Polens und der größte Teil des Einzugsgebietes (89 %) liegt in Polen.
- Deutschland ist durch seine Lage am Unterlauf der Oder von der

Abbildung 3: Einzugsgebiet der Oder



Quellen: IKSO 1999, BfG 1997

Entwicklung in Polen und Tschechien abhängig, insbesondere hinsichtlich Hochwasserschutz und Wasserqualität.

- Gleichzeitig existieren enorme wirtschaftliche und soziale Unterschiede auf beiden Seiten der Oder.

Wie Rhein und Donau wurde auch die Oder vor allem im 18. und 19. Jahrhundert durch Staudämme, Flusslaufverkürzungen und Eindeichungen stark verändert (BfG 1997). Trotzdem hat sich vor allem im Mittel- und Unterlauf eine reiche und wertvolle Natur von überregionaler Bedeutung erhalten und entwickeln können. Die Auenwälder und weiten Überflutungsflächen der Oder sind Lebensraum für viele auen- und flusstypischen Tier- und Pflanzenarten, die an vielen anderen großen Flüssen in Mitteleuropa, z.B. dem Rhein, kaum mehr zu finden sind.

Wie auch an der Donau mussten sich an der Oder erst die politischen Rahmenbedingungen so entwickeln, dass eine Zusammenarbeit der Anrainerstaaten über die bereits vorhandenen bilateralen Grenzgewässerkommissionen hinaus möglich wurde. Am 11. April 1996 haben sich Polen, Tschechien und Deutschland sowie die Europäische Union zur Gründung der »Internationalen Kommission zum Schutz der Oder gegen Verunreinigung« bereit erklärt. Es dauerte jedoch bis zum 28. April 1999, ehe der Vertrag von allen Vertragsstaaten ratifiziert und damit rechtskräftig wurde. Und erst ein knappes Jahr später, im Februar 2000, hat das Sekretariat der IKSO offiziell seine Arbeit in Breslau (polnisch: Wrocław) aufgenommen.

Dem Vertrag über die IKSO entsprechend, besteht die Oderkommission aus Vertretern der polnischen, der tschechischen und der deutschen sowie der europäischen Delegation und einem Präsidenten. Während die Kommission als Ganzes sich nur ein- bis zweimal im Jahr trifft, finden Treffen der Delegationsleiter regelmäßig statt. In der Kommission werden Strategien, Programme und Aufgaben der IKSO abgestimmt. Mit der fachlichen Ausarbeitung werden Arbeitsgruppen beauftragt, in denen wiederum jeweils Vertreter aller Vertragsparteien sitzen.

Tabelle 7: Organisationsschema der IKSO

Präsident der IKSO			
Polnische Delegation	Tschechische Delegation	Deutsche Delegation	Delegation Europäische Union
Arbeitsgruppe 1 »Aktionsprogramm«		Arbeitsgruppe 4 »Hochwasser«	
Arbeitsgruppe 2 »Außergewöhnliche Verunreinigungen«		Arbeitsgruppe 5 »Ökologie/Naturschutz«	
Arbeitsgruppe 3 »Rechts- und Organisationsfragen«		Arbeitsgruppe 6 »EU-Wasserrahmenrichtlinien«	
Sekretariat der IKSO in Breslau			

Auch an der Oder ist die schlechte Wasserqualität das dringlichste Problem. Unzureichende Abwasserbehandlung und diffuse Einträge aus der Landwirtschaft führen zu einer so hohen Konzentration von Stickstoff und Phosphor, dass fast die gesamte Oder als sehr stark belastet eingestuft werden muss. Als sechstgrößter Zufluss zur Ostsee ist die Verbesserung der Wasserqualität der Oder für die Umsetzung der HELCOM-Konvention⁸ von 1992 von besonderer Bedeutung. In Artikel 3 verpflichten sich die Vertragsstaaten, die Verschmutzung der Ostsee zu verhindern und ihre ökologische Wiederherstellung sowie die Erhaltung ihres ökologischen Gleichgewichts zu ermöglichen.

Um die Wasserqualität der Oder zu verbessern hat die IKSO bereits das fortzuschreibende Sofortprogramm zum Schutz der Oder gegen Verunreinigung 1997-2002 vorgelegt. Die Anrainerstaaten der Oder haben darin vereinbart, insgesamt 138 Kläranlagen neu zu errichten oder zu ertüchtigen. Die Kosten belaufen sich auf ein Gesamtvolumen von 1,02 Mrd. Euro. Dadurch soll sich die Wasserqualität auf 245,7 Flusskilometern zur Güteklasse 2 verbessern und die stark verschmutzten Abschnitte mit der Güteklasse 4 sollen sich um 138,8 km verringern. Eine Evaluierung des Programms für den Zeitraum 1997

8 »Helcom-Konvention«: *Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area*, 1992 (in Kraft getreten am 17. Januar 2000). <http://www.helcom.fi>

bis 1999 wurde erarbeitet und das Aktionsprogramm bis 2010 fortgeschrieben.

Der Bereich Naturschutz und Ökologie wird an der Oder, ähnlich wie an der Donau, vor allem durch nationale und internationale Nichtregierungsorganisationen abgedeckt. Zwar hat die IKSO 1999 eine eigene Arbeitsgruppe Ökologie eingerichtet, jedoch wurde von dieser bis heute noch kein eigenes Aktionsprogramm vorgelegt.

Für den Hochwasserschutz hat das Hochwasser 1997 als eine Art Katalysator für die Zusammenarbeit innerhalb der IKSO gewirkt. Unmittelbar nach dem Hochwasser wurde eine eigene Arbeitsgruppe zum Thema in der IKSO gegründet. Als erstes Ergebnis legte diese Arbeitsgruppe einen Bericht über das Oderhochwasser 1997 vor. In ihrer gemeinsamen Strategie und im Aktionsprogramm »Hochwasserschutz« hat die IKSO ein modernes Hochwassermanagementkonzept für die Oder vorgelegt. Als Vorbild dient das Aktionsprogramm zum Hochwasserschutz für den Rhein.

Diese Grundsätze wurden im gemeinsamen Programm der polnisch-brandenburgischen Arbeitsgruppe »Oder 2006« zwar weitgehend übernommen, konkret genannte Maßnahmen betreffen jedoch überwiegend den Neubau und die Modernisierung technischer Hochwasserschutzanlagen (MLUR 2000). Dies zeigt, wie schwierig die konkrete Umsetzung der Aktionsprogramme der Flussgebietskommissionen in die Politik und Maßnahmen der einzelnen Anrainerstaaten ist. Zwar wird an der Oder viel vom vorsorgenden Hochwasserschutz gesprochen, bis jetzt wurde jedoch überwiegend die Sanierung der Deiche vorangetrieben, für die Brandenburg allein 115 Mio. Euro eingeplant hat. In Polen und Tschechien fehlt es teilweise an den notwendigen Finanzmitteln für die schnelle Sanierung der Deiche, ansonsten ist die Situation der in Deutschland ähnlich.

In der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wurde für den Hochwasserschutz zwischen den Oderanrainerstaaten vor allem auf operativem und technischem Gebiet schon viel erreicht (Schmitt 2000). Bei der Abstimmung und Entwicklung gemeinsamer Planungen und gemeinsamer Raumordnungskonzepte wurden dagegen bis jetzt keine konkreten Maßnahmen vereinbart. Durch die grenzüberschreitenden Projekte »ODERREGIO« und dem »Oder-Auen-Atlas« des WWF liegen mittlerweile zumindest vereinheitlichte Planungsgrundlagen vor. Ab 2003 hat Brandenburg 135 Mio. Euro für ein lang-

fristiges und transnational abgestimmtes Programm zur Verbesserung des Hochwasserschutzes eingeplant (MLUR 1999).

Die Chancen eines vorsorgenden Hochwasserflächenmanagements sind trotz der Erfahrungen von 1997 geringer geworden. Obwohl verschiedene neue Überschwemmungsflächen ausgewiesen werden sollen bzw. zur Diskussion stehen, scheinen technische Hochwasserschutzmaßnahmen an erster Stelle zu stehen. Dadurch werden die Gefahren des Hochwassers vermutlich sehr bald wieder in Vergessenheit geraten.

Kriterien für eine gute internationale Zusammenarbeit in Flussgebietskommissionen

Grundsätzlich setzt eine gute internationale Zusammenarbeit in Flussgebietskommissionen voraus, dass Sprachbarrieren überwunden werden, der Zusammenarbeit Kontinuität verliehen wird und die Öffentlichkeit informiert und beteiligt wird. Vor dem Hintergrund des Transformationsprozesses sollten die Verwaltungsstrukturen in den einzelnen Anrainerstaaten transparent gemacht und bei Finanzierungen von Projekten und Maßnahmen besonders auf Nachhaltigkeit geachtet werden. Den Flussgebietskommissionen kommt eine wichtige Rolle bei der Koordination und Vernetzung der in ihrem Einzugsgebiet laufenden und geplanten Projekte zu. Durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie bietet sich den Flussgebietskommissionen in Europa die Chance, einzugsgebietsbezogene Strategien zur nachhaltigen Entwicklung der Flüsse zu entwickeln.

Für die Oder gilt, dass sie sich eigentlich in einer guten Ausgangsposition befindet, da nur drei Staaten sowie die Europäische Union beteiligt sind. Problematisch sind die unausgewogene Verteilung des Einzugsgebietes und die sozioökonomischen Unterschiede in den Anrainerstaaten.

Kommunikation ermöglichen

Mehrsprachige Mitarbeiter und fachlich versierte Dolmetscher sind die Basis einer erfolgreichen internationalen Kommissionsarbeit. Der mit den Übersetzungen verbundene finanzielle, zeitliche und personelle Aufwand wird extern und intern immer wieder unterschätzt. In der

Oderkommission müssen z.B. alle Dokumente in Deutsch, Polnisch und Tschechisch übersetzt werden. In der Rheinkommission sind es Französisch, Englisch und Deutsch. In der Donaukommission hat man sich aufgrund der vielen beteiligten Staaten auf Englisch als Arbeitssprache geeinigt.

Kontinuität und Qualität der Arbeit gewährleisten

Ein gut funktionierendes und finanziell sowie personell entsprechend ausgestattetes Sekretariat ist wichtiger Bestandteil einer internationalen Flussgebietskommission. Hier laufen alle Fäden zusammen und die Kontinuität der Zusammenarbeit kann verbessert werden. Kontinuität ist notwendig, um Vertrauen zwischen den Vertragsparteien wachsen zu lassen und gemeinsame Ziele zu entwickeln. Beginnend mit dem Austausch von Daten über die Gewässerqualität, Kooperationen bei einzelnen Projekten, wie z.B. gemeinsamen deutsch-polnischen Kläranlagen, lernen sich die Akteure und Verantwortlichen der verschiedenen Anrainerstaaten kennen. Schritt für Schritt können dann aus gemeinsamen Absichtserklärungen schließlich von allen Vertragsparteien umzusetzende Aktionsprogramme entwickelt werden. Für eine junge Flussgebietskommission wie die IKSO ist es daher umso kritischer, dass innerhalb kurzer Zeit der Leiter der deutschen Delegation, der Geschäftsführer des Sekretariats und durch den Bruch der polnischen Regierungskoalition sogar der Präsident der IKSO ausgewechselt worden sind.

Für eine effektive und qualitativ hochwertige Kommissionsarbeit ist zudem notwendig, dass die Länder sachkundige und entscheidungsbefugte Vertreter entsenden. Die Bedeutung, die ein Mitgliedsstaat der Kommission oder einer ihrer Arbeitsgruppen beimisst, lässt sich daran ablesen. Vertreter, die keine entsprechende Position in den zuständigen Ministerien oder Verwaltungen ihres Landes innehaben, sind auch nicht in der Lage, über die aktuelle Situation zu berichten, geschweige denn zu verhandeln. Unter solchen Bedingungen zu Stande gekommene Vereinbarungen werden mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht von den Mitgliedsstaaten akzeptiert und umgesetzt.

Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeitsarbeit fördern

Für internationale Flussgebietskommissionen sind Öffentlichkeitsarbeit und Partizipation der Betroffenen von großer Bedeutung. Denn

nur wenn internationale Organisationen wie die IKSO bei der Bevölkerung und den zuständigen Behörden in den jeweiligen Ländern bekannt und akzeptiert sind, werden die auf höchster Ebene getroffenen Entscheidungen und entwickelten Strategien auch entsprechend umgesetzt. Eine Kommission, von deren Existenz kaum jemand weiß, wird auf lange Sicht nicht viel bewirken können. Und es passiert, was in der internationalen Zusammenarbeit leider häufig passiert: Es wird lediglich viel Papier mit Absichtserklärungen bedruckt.

Eine gute Öffentlichkeitsarbeit zeichnet sich heute durch eine gut strukturierte, informative und aktuelle Internetpräsenz, leicht zugängliche Publikationen über die Arbeit und die Programme der Kommission sowie eine funktionierende Pressearbeit aus.

Durch staatliche Verträge eingesetzte Flussgebietskommissionen müssen in besonderer Weise darauf hinarbeiten, die Bedürfnisse der betroffenen Bevölkerung zu integrieren (Milich/Varady 1998). Die Partizipation muss über eine reine Information der Öffentlichkeit hinausgehen und eine echte Teilnahme am Entscheidungsfindungsprozess ermöglichen. Wichtige Schnittstelle und Grundbaustein der Bürgerbeteiligung ist die Integration von Nichtregierungsorganisationen und Kommunen in die Kommissionsarbeit. Ein geregeltes Verfahren für die Anerkennung von Nichtregierungsorganisationen sollte entwickelt werden. Zumindest eine regelmäßige Anhörung der Belange der Kommunen, Bürger und Nichtregierungsorganisationen sollte in jedem Flusseinzugsgebiet ermöglicht werden.

Im Bereich Öffentlichkeitsarbeit hat die IKSO noch viel zu leisten. Eine Internetpräsenz ist geplant, jedoch noch nicht verwirklicht. Publikationen liegen vor, jedoch nicht in ausreichender Stückzahl. Problematisch für die IKSO war, dass das Sekretariat erst im Laufe des Jahres 2000 seine Arbeit voll aufgenommen hat, so dass in der Zukunft mit einer Verbesserung der Situation zu rechnen ist. Die Arbeitsgruppe Hochwasserschutz und die Arbeitsgruppe Ökologie der IKSO haben damit begonnen, Nichtregierungsorganisationen in ihre Arbeit zu integrieren, jedoch existiert noch kein geregeltes Verfahren und es finden keine regelmäßigen Anhörungen statt.

Ein solches Verfahren wurde für die IKSR entwickelt und die akkreditierten Nichtregierungsorganisationen werden regelmäßig zum Austausch eingeladen. Auf dem im Jahr 2000 aktualisierten Internet-

auftritt⁹ sind wesentliche Informationen und Dokumente veröffentlicht.

Bei der Entwicklung des Donauschutzprogramms haben Nichtregierungsorganisationen von Beginn an eine wichtige Rolle gespielt (Transboundary Freshwater Dispute Database 2000). Die Donaukommission verfügt über eine erst vor kurzem aufgebaute und sehr informative Internetpräsenz.¹⁰

Verwaltungsstrukturen transparent machen

Der Transformationsprozess kennzeichnet Polen und Tschechien als Staaten mit einer intensiven Umstrukturierung der Verwaltung, zahlreichen Gesetzesnovellen und einer schwachen finanziellen Basis (EETAC 2000). Seit mehreren Jahren soll in Polen ein neues Wassergesetz verabschiedet werden und die Wasserwirtschaft wurde in den letzten Jahren völlig neu strukturiert. In vielen Transformationsländern ist die Verbindung zwischen Wasserwirtschaft und Regionalplanung bzw. Raumordnung oft nicht ausreichend entwickelt, die komplizierten und undurchsichtigen Strukturen der Wasserwirtschaft sind in allen Transformationsländern ein Problem (ebd.). Dies erschwert die internationale Zusammenarbeit. Wenn sich Zuständigkeiten und Bezeichnungen häufig und kurzfristig ändern, ist es schwierig, die richtigen Verhandlungspartner zu finden und es entstehen Unsicherheiten bei Abkommen und Vereinbarungen.

Umgekehrt ist die föderale Struktur Deutschlands und die nicht an den Einzugsgebieten, sondern nach Verwaltungsgrenzen aufgebaute Wasserwirtschaft für die Partnerländer Deutschlands ein komplexes Gebilde. Wie jeder Staat, so ist auch jedes Bundesland bestrebt, innerhalb seines Hoheitsgebietes möglichst unabhängig zu bleiben. Z.B. sind sowohl Brandenburg als auch Sachsen dabei, für die Lausitzer Neiße, einem Zufluss zur Oder, jeweils ihr eigenes Hochwasservorhersagesystem zu entwickeln. Das Verwaltungsdickicht als Hindernis für eine effektive grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird auch für den Rhein beklagt (Milich/Varady 1998).

Die internationalen Flussgebietskommissionen können in erheblichem Maße dazu beitragen, dass die unterschiedlichen Verwaltungs-

9 <http://www.iksr.org>

10 Ebd.

strukturen in den einzelnen Ländern von Kommunen, Wirtschaft und Wissenschaft weniger als Hindernis für eine effektive grenzüberschreitende Zusammenarbeit und für gemeinsame Projekte empfunden werden. Wer, wenn nicht die Experten aus den Behörden der jeweiligen Länder, kann kompetent und zuverlässig die Situation im eigenen Land darstellen.

Finanzierung nachhaltiger Projekte und Förderung von Maßnahmen

Grundsätzlich ist in den Verträgen der Flussgebietskommissionen von Oder, Donau und Rhein festgelegt, dass Maßnahmen von dem Land finanziert werden, in dem sie durchgeführt werden.

Beim grenzüberschreitenden vorsorgenden Hochwasserschutz denkt man zunehmend auch darüber nach, ob nicht Deutschland direkt in Polen Maßnahmen mitfinanzieren soll, die die Situation für Deutschland verbessern. Am Rhein bietet die Stadt Köln dem Bundesland Hessen bereits die Mitfinanzierung von Polderöffnungen an.

In den Transformationsländern ist insgesamt weniger Kapital für die wasserwirtschaftliche Infrastruktur (z.B. Kläranlagen, regional bedeutsame Wasserspeicher) vorhanden (CEETAC 2000). Aus diesem Grund kommt ausländischem Kapital, vor allem der Weltbank und der EU, eine entscheidende Rolle bei der weiteren Entwicklung des Wassersektors in den Transformationsländern zu. Für eine nachhaltige Entwicklung sollten insbesondere kapitalintensive ausländische Finanzierungen strengen Anforderungen unterworfen werden (CEETAC 2000). Es sollten keine Maßnahmen finanziert werden, deren negative Auswirkungen man am Rhein heute mit viel Geld wieder zu kompensieren versucht. Planungen sollten die verschiedenen Interessensvertreter und die betroffene Bevölkerung beteiligen. Wirtschaftliche, soziale und ökologische Kosten und Nutzen sollten gegeneinander abgewogen werden.

Internationalen Flussgebietskommissionen kommt die Aufgabe zu, ein nachhaltiges Gesamtkonzept für das gesamte Einzugsgebiet zu entwickeln, in dem geplante Maßnahmen geprüft werden können und das als Orientierungsrahmen gelten kann. Projekte von grenzüberschreitender Bedeutung sollten von den Flussgebietskommissionen erörtert und beurteilt werden. Dadurch werden nachhaltige Projekte und Maßnahmen gefördert, die im Einklang mit den Zielen und Programmen der Kommission stehen.

Projekte koordinieren

Ein wichtiges Aufgabengebiet von Flussgebietskommissionen ist die Koordination und Vernetzung externer Projekte. Das Hochwasser von 1997 hat die Oder ins Bewusstsein der Öffentlichkeit, der Behörden und der Wissenschaft gerückt. Nach der Flut des Wassers gab es eine wahre Flut von Oderprojekten. Teilweise wurden Projekte parallel und unkoordiniert durchgeführt.

Die IKSO hat erst relativ spät und noch nicht in ausreichendem Maße ihre Rolle bei der Koordination grenzüberschreitender Projekte wahrgenommen. In der Oderkommission wurde 1999 bereits einmal der Versuch unternommen, eine Übersicht über die wichtigsten Projekte an der Oder aufzustellen. Allerdings ist diese Liste bisher nur in Polnisch verfügbar und wurde nicht aktualisiert. In der Arbeitsgruppe »Hochwasser« der IKSO wird über den Stand der wichtigsten internationalen Projekte zum Hochwasserschutz regelmäßig berichtet, jedoch sind die Informationen nur in den Protokollen der Arbeitsgruppe enthalten und nicht systematisch abrufbar.

Unbestreitbar sind die einzelnen Projekte in erster Linie selbst für die Koordination und den Kontakt zu anderen Projekten verantwortlich. Wichtige Arbeitsergebnisse zur Oder sollten der Kommission bzw. dem Sekretariat der Kommission ohne Aufforderung zugänglich gemacht werden. Auf der anderen Seite muss sich auch die Kommission aktiv um die Vernetzung und Koordination der Projekte, z.B. durch die Ausrichtung von Symposien, bemühen. Das erfordert finanzielle und personelle Ressourcen, dient aber gleichzeitig dazu, die Ziele und Empfehlungen der Kommission zu transportieren und ihre Bedeutung zu stärken.

Strategien und Instrumente für die Umsetzung entwickeln

Die Umsetzung der in den Flussgebietskommissionen von Donau, Rhein und Oder ausgearbeiteten Aktionsprogramme liegt in der Verantwortung der Mitgliedsländer. Die Delegationen berichten wiederum in der Kommission über den Stand der Entwicklung in ihren Ländern, so dass eine gewisse weiche Kontrolle gegeben ist. Wichtig ist es, in den Aktionsprogrammen möglichst genaue Ziele und konkrete Zeitvorgaben festzulegen, damit eine Evaluierung erfolgen kann. Die Aktionsprogramme dürfen nicht bloße Worthülsen bleiben, sondern müssen eine gewisse Verbindlichkeit erlangen. Direkte Sanktionen bei

Nichterfüllung der festgesetzten Maßnahmen sind im Rahmen zwischenstaatlicher Abkommen mehr als problematisch. Kooperative Instrumente wirken hier langfristig besser als Konfrontation. Daher besteht die Hauptaufgabe der Flussgebietskommissionen darin, die Einzelinteressen der Staaten zu einem gemeinsamen Interesse zu verbinden. Dazu muss der Wille der Anrainerstaaten zur Zusammenarbeit vorhanden sein und ein Klima gegenseitigen Vertrauens herrschen. Unabhängig davon wird es in der Kommissionsarbeit immer Themen geben, die zwischen den Anrainerstaaten strittig bleiben. Für solche Fälle sollten sich die Delegationen auf Instrumente zur Schlichtung und zur Vermittlung einigen.

Chancen der EU-Wasserrahmenrichtlinie nutzen

Die Regelungen der EU und vor allem die EU-Wasserrahmenrichtlinie spielen in den europäischen Flussgebietskommissionen eine wichtige Rolle. Da Tschechien und Polen der EU beitreten wollen, dienen sie auch in der IKSO als Verhandlungsmaßstab, z.B. bei der Festlegung von Grenzwerten. Die EU-Wasserrahmenrichtlinie verbietet eine Verschlechterung des Zustands und fordert einen guten ökologischen Zustand für alle Oberflächengewässer. Bei stark veränderten oder künstlichen Gewässern wird stattdessen ein gutes ökologisches Potenzial verlangt. Der gute ökologische Zustand bzw. das gute ökologische Potenzial umfassen hydromorphologische, biologische und physikalisch-chemische Komponenten.

Für alle Flusseinzugsgebiete sollen Bewirtschaftungspläne erstellt werden. Diese sollen das Gewässer beschreiben, die signifikanten Belastungen und das Messnetz darstellen und in einem Maßnahmenprogramm die Umweltziele definieren.

Die Erarbeitung eines solchen Planes bietet den Flussgebietskommissionen in Europa die Chance, nicht nur auf bestimmte Themen beschränkte Aktionsprogramme zu verfassen, sondern ein konkretes Konzept für eine nachhaltige Entwicklung des Einzugsgebiets vorzulegen. Interessenvertreter aller Wassernutzungssektoren können und sollen an diesem Prozess beteiligt werden.

Für die Oder wurden die notwendigen Planungsgrundlagen bereits mit dem Projekt »ODERREGIO«¹¹ und dem »Oder-Auen-Atlas«¹²

11 »ODERREGIO«: Mit INTERREG IIC gefördertes Projekt zur Erarbei-

des WWF geschaffen. Jedoch steht zu befürchten, dass die nationalen und sektoralen Einzelinteressen an der Oder einen effektiven Dialog dieser Dimension noch nicht zulassen. Da auf Polen mit 89 % der größte Anteil des Odereinzugsgebiets entfällt, liegt es letztlich an den Möglichkeiten und dem Engagement der polnischen Delegation, einem solchen Prozess zum Erfolg zu verhelfen.

Inwieweit sich der Beitritt Polens und Tschechiens zur Europäischen Union auf die Situation an der Oder auswirken wird, ist schwer zu beurteilen. Die heute unterschiedlichen Modi bei der Vergabe von EU-Fördermitteln in Deutschland einerseits und Polen und Tschechien andererseits werden verschwinden. Dadurch werden grenzüberschreitende Projekte einfacher zu beantragen sein. Vermutlich wird sich der Nutzungsdruck auf die Oder erhöhen und damit Nutzungskonflikte verstärkt aufbrechen lassen.

Bereits heute führen die polnischen Pläne über den weiteren Ausbau der Oder als Schifffahrtsstraße zwischen Polen, Deutschland und Tschechien zu Diskussionen und Abstimmungsbedarf. Kosten und Nutzen für Wirtschaft, Natur und Bevölkerung müssen analysiert und in einem partizipativen Prozess gegeneinander abgewogen werden. Bisher ist das Thema des Ausbaus der Oder von der IKSO nicht unmittelbar aufgegriffen worden.

Mit der europäischen Agrarpolitik wird es zu massiven Änderungen der Landnutzung und damit zu weitreichenden Veränderungen des Einzugsgebiets der Oder kommen. Vor diesem Hintergrund gewinnt die Forderung nach einem gemeinsamen Konzept zur nachhaltigen Entwicklung des Odereinzugsgebiets noch stärker an Bedeutung.

tung eines transnationalen Konzepts zum vorbeugenden Hochwasserschutz im Einzugsgebiet der Oder. Auftraggeber: Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg unter Beteiligung von Planungsbehörden in Deutschland, Polen und Tschechien. Durchführung: Büro Infrastruktur und Umwelt, Potsdam u.a. Laufzeit: 1999 bis 2001. Eine Fortführung ist geplant.

- 12 »Oder-Auen-Atlas« (2001): Einzugsgebietsorientierte Datengrundlage für naturschutzfachliche Fragestellungen und ökologisch orientierten Hochwasserschutz. Erarbeitet vom WWF-Aueninstitut in Rastatt in Zusammenarbeit mit polnischen und tschechischen Nichtregierungsorganisationen und Universitäten.

Von der Strategie zur Umsetzung?

Schlechte Wasserqualität, ein gestiegenes Hochwasserrisiko, der Verlust an Biodiversität und sinkende Grundwasserstände sind die Folgen einer nicht nachhaltigen Nutzung der Flüsse durch den Menschen. An internationalen Flüssen können diese Probleme nur gemeinsam gelöst werden. Internationale Flussgebietskommissionen sind ein wichtiges Instrument, die verschiedenen Interessen der Anrainerstaaten gegeneinander abzuwägen und gemeinsame Ziele und Programme zu entwickeln. Die Voraussetzungen dazu sind der Wille zur Zusammenarbeit, das gegenseitige Vertrauen und entsprechende politische Rahmenbedingungen. Dass Deutschland heute neben der Rheinkommission auch an Flussgebietskommissionen von Oder und Donau beteiligt sein kann, ist wesentlich auf den politischen Umbruch in den Staaten des ehemaligen Ostblocks zurückzuführen.

Schlüsselbegriffe für den Schutz und die Nutzung internationaler Gewässer sind die Vermeidung negativer grenzüberschreitender Einflüsse sowie die Einhaltung des Verursacher- und des Vorsorgeprinzips.

Die Bedingungen für die internationale Zusammenarbeit sind in jedem Flusseinzugsgebiet unterschiedlich. Sie werden bestimmt durch die geographischen Gegebenheiten des Einzugsgebiets und beeinflusst durch die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen in den Anrainerstaaten.

Zu den vordringlichsten Aufgaben der internationalen Flussgebietskommissionen gehört die Verbesserung der Wasserqualität. Die großen Hochwasserereignisse an Rhein und Oder haben den Hochwasserschutz mit auf die Tagesordnung gebracht. Auch dem Schutz der Flussökosysteme wird zunehmend mehr Bedeutung beigemessen.

Schwierigkeiten aufgrund der Sprache und der unterschiedlichen Rechts- und Verwaltungssysteme werden die grenzüberschreitende Zusammenarbeit immer vor gewisse Probleme stellen. Eine möglichst kontinuierliche Arbeit zu gewährleisten ist vor diesem Hintergrund besonders wichtig. Es gilt nicht nur, fachlich und politisch gemeinsame Ziele zu entwickeln, sondern auch gegenseitiges Vertrauen aufzubauen. Der Erfolg oder Misserfolg internationaler Flussgebietskommissionen hängt daher nicht nur von den äußeren Rahmenbedingungen, sondern häufig auch vom Engagement einzelner Personen ab.

Schwierig zu beantworten bleibt die Frage, wie Flussgebietskommissionen die von ihnen beschlossenen Maßnahmen in den Anrainerstaaten durchsetzen oder finanzieren sollen. Das Budget reicht oft gerade für die direkten Kosten der Kommissionsarbeit. Eine gute Öffentlichkeitsarbeit, die wirkliche Partizipation der Kommunen, Nichtregierungsorganisationen und der Bürger sowie die Koordination externer Projekte verlangt eine entsprechende finanzielle und personelle Ausstattung der Kommission und des Sekretariats.

Die Transformationsländer benötigen bei der Umsetzung kostenintensiver Maßnahmen finanzielle Unterstützung. Andererseits darf der Grundsatz des Verursacherprinzips nicht zu sehr aufgeweicht werden. Die internationale Zusammenarbeit verliert ihre Glaubwürdigkeit, wenn die Kosten und Lasten internationalisiert werden, der Nutzen jedoch nur bestimmten Staaten zugute kommt.

Da die Nutzung von Flüssen immer auch einen Nutzungskonflikt beinhaltet, müssen unter der Beteiligung aller Interessengruppen gemeinsame Strategien entwickelt werden, in denen die Prioritäten einer nachhaltigen Flussentwicklung abgestimmt werden. Diese Arbeit muss an der Oder noch geleistet werden. An Donau und Rhein wurde mit dieser Aufgabe bereits begonnen.

Das Ziel gemeinsamer Aktionsprogramme für eine nachhaltige Entwicklung sollte ein natürlicher, d.h. weitgehend frei fließender Fluss mit sauberem Wasser und einer arten- und individuenreichen Flora und Fauna sein (Müller 2000). Der Mensch muss dazu die Bedeutung und Dynamik naturnaher Flüsse wieder verstehen und akzeptieren lernen. Die zahlreichen großen Hochwasser der letzten Jahre waren ein Impuls für die Zusammenarbeit und bieten die Chance, gemeinsam neue Strategien zum Schutz und zur Nutzung internationaler Flusseinzugsgebiete zu entwickeln. Die EU-Wasserrahmenrichtlinie bietet den internationalen Flussgebietskommissionen die Möglichkeit, dabei eine wichtige Rolle zu übernehmen. Erfolge werden sich jedoch nicht an immer neuen Aktionsprogrammen, sondern an deren Umsetzung vor Ort messen lassen müssen.

Literatur

- Barandat, Jörg (2001): »Sie graben uns das Wasser ab ...«. Grenzüberschreitende Gewässersysteme und internationales Recht«, in: Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z) 6/2001, Frankfurt/Main, S. 181-184.
- BfG (Bundesanstalt für Gewässerkunde) (1997): Das Oderhochwasser 1997. Bericht für die Arbeitsgruppe »Aktionsplan Oder« der IKSO, Berlin, Koblenz (BfG-1084).
- BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) (1999): Materialien »Wasser – Konflikte lösen, Zukunft gestalten«, Berlin.
- CEETAC (*The Central and Eastern Europe Regional Technical Advisory Committee*) (2000): Water for the 21th century: Vision to Action, Central and Eastern Europe, Stockholm.
- IKSO (Internationale Kommission zum Schutz der Oder gegen Verunreinigung) (1999): Das Oderhochwasser, Wroclaw.
- IKSR (Internationale Kommission zum Schutz des Rheins) (1999): 2. Internationales Rhein-Symposium Lachs 2000, 10.-12. März 1999, Rastatt, Koblenz.
- IKSR (Internationale Kommission zum Schutz des Rheins) (2001): Veröffentlichung über die Rheinministerkonferenz am 29. Januar 2001 in Straßburg, Koblenz.
- Konold, Werner/Schütz, Wolfgang (1996): »Die Donau – Gefährdung eines internationalen Flusses«, in: José L. Lozán/Hartmut Kausch (Hg.) (1996), Warnsignale aus Flüssen und Ästuaren, Berlin: Parey.
- Lozán, José L./Kausch, Hartmut (Hg.) (1996): Warnsignale aus Flüssen und Ästuaren, Berlin: Parey.
- Milich, Lenard/Varady, Robert G. (1998): »Managing transboundary resources. Lessons from river-basin accords«, in: Environment 40/8, Washington, S. 10-41.
- Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung Brandenburg (MLUR) (1999): Zeitplan bei Erneuerung der Oderdeiche wird eingehalten, Pressemitteilung vom 29. Juni 1999, Potsdam (<http://www.brandenburg.de/land/mlur/presse/>) (Stand: 2001).
- Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung

- Brandenburg (MLUR) (2000): Zukunft und Sicherheit für das Flussgebiet der Oder – Gemeinsames Programm der polnisch-brandenburgischen Arbeitsgruppe »Oder 2006«, hg. vom Ministerium und der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung des Landes Berlin, Potsdam, Dezember 2000.
- Müller, Hartmut (2000): Quo vadis Oder?, Vortrag auf der Konferenz der Wasserwirtschaft im Einzugsgebiet der Oder, Karpacz, Mai 2000 (<http://www.odra.pl>).
- Petersberger Erklärung (1998): »Petersberger Erklärung. Internationales Dialogforum zu globaler Wasserpolitik«, in: BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) (1999): Materialien »Wasser – Konflikte lösen, Zukunft gestalten«, Berlin.
- Schmitt, Anne (2000): Länderübergreifendes Hochwassermanagement im Oder-Einzugsgebiet – Projektergebnisse, Studie im Rahmen des Stiftungskollegs für internationale Aufgaben der Robert Bosch Stiftung, Jahrgang 1999/2000, Cottbus.
- Transboundary Freshwater Dispute Database (2000): The Environmental Program for the Danube River. Case Study Summary, Oregon (<http://terra.geo.orst.edu/users/tfdd>).
- Weltkommission für Staudämme (2000): Staudämme und Entwicklung: Ein neuer Rahmen zur Entscheidungsfindung. Bericht der Weltkommission für Staudämme, London: Earthscan (<http://www.dams.org>).
- Wolf, Aaron T./Natharius, Jeffrey A./Danielson, Jeffrey J./Ward, Brian S./Pender, Jan K. (1999): »International River Basins of the World«, in: International Journal of Water Resources Development 15/4, S. 287-427 (<http://terra.geo.orst.edu/users/tfdd>).
- WWF (1999): Europe's Living Rivers – an agenda for action, WWF International, Kopenhagen: European Freshwater Programme WWF International.

