

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

## **Donaustrategie im Vergleich mit der Internationalen Kommission zum Schutz des Rheins (IKSR) \***

von Dalma Poncsák

Die Internationale Kommission zum Schutz des Rheins wurde völkerrechtlicher Basis gegründet. Im Jahre 1950 haben die Rheinanreinerstaaten: Schweiz, Frankreich, Luxemburg, Deutschland und Niederlande ein Forum geschaffen, um das Problem der Rheinverschmutzung und Rheinsanierung gemeinsam zu lösen. 1963 haben die Rheinanliegerstaaten „das Berner Übereinkommen“ über die Internationale Kommission zum Schutze des Rheins gegen Verunreinigung unterzeichnet. Mit diesem Übereinkommen wurde eine völkerrechtliche Rechtsgrundlage für die gemeinsame Kooperation geschaffen. Die Europäische Gemeinschaft ist 1976 dem Berner Übereinkommen beigetreten.<sup>1</sup> Das Berner Übereinkommen wurde mit dem 1999 unterzeichneten Übereinkommen zum Schutz des Rheins ersetzt. Damit wurde die Grundlage der zukünftigen Zusammenarbeit gesichert.<sup>2</sup> Die Mitglieder der Kommission Frankreich, Deutschland, Luxemburg, Niederlande, Schweiz und die Europäische Gemeinschaft haben mit den folgenden Zielen die Partnerschaft gegründet:

- die Erhaltung, Verbesserung und nachhaltige Entwicklung des Ökosystems Rhein
- Sicherung der Nutzung von Rheinwasser zur Trinkwassergewinnung
- Verbesserung der Sedimentqualität für die schadlose Verbringung von Baggergut

---

\*Dieser Artikel ist ein Teil meiner Masterarbeit : Dalma Poncsák: Die Hochwasserschutzpolitik der Europäischen Union mit Blick auf die Donaustrategie, 2014, Budapest

<sup>1</sup> <http://www.iksr.org/index.php?id=154&ignoreMobile=1http%3A%2F%2Fwww.iksr.org%2Findex.php>

Stand: 10.05.2014

<sup>2</sup> <http://www.iksr.org/index.php?id=33&ignoreMobile=1http%3A%2F%2Fwww.iksr.org%2Findex.php> Stand: 10.05.2014

- Hochwasservorsorge und Hochwasserschutz unter Berücksichtigung ökologischer Erfordernisse
- Entlastung der Nordsee<sup>3</sup>

Die IKSR ist eine ältere Institution im Vergleich der Donaustrategie, die erst 2011 ins Leben gerufen wurde. Die Donaustrategie ist aufgrund der Mitteilung der Kommission zur Strategie der Europäischen Union für den Donauraum COM 2011 (715) zustande gekommen. Die Donaustrategie verfügt über größeren Umfang, sowohl aus territorialem Aspekt als auch aus dem Aspekt der Zielsetzungen betrachtet. Solange die IKSR sechs Mitglieder hat, die mit weiteren vier Partnern<sup>4</sup> kooperiert, nehmen an der Donaustrategie vierzehn Staaten teil. Ein größeres Gebiet und mehrere Partner bedeuten eine größere Herausforderung. Je mehr Mitglieder zusammen arbeiten, umso mehr Interessenskonflikte müssen gelöst werden. Solange die IKSR eine gute Methode hat, um die Konflikte zu lösen<sup>5</sup>, erfasst die Donaustrategie darüber hinaus keine konkreten Vorschriften.

Was die Zielsetzungen betrifft, das Ziel der Donaustrategie nicht ausschließlich auf die Fragen des Wassers beschränkt, da die Donaustrategie eine Entwicklungsstrategie ist. Die Strategie hat 11 unterschiedliche Prioritätsbereiche, die Wirtschaft, Kultur, Wissenschaft sowie Umweltschutz in den Donauraum fördert. Dadurch werden unbeabsichtigt einige Priorität zwischen anderen hervorheben, die für die „weniger wichtige“ Schwerpunktbereichen Nachteile (z.B.: weigere Fördermittel) bedeutet.

Beide Partnerschaften tragen zu der Umsetzung der gemeinschaftlichen Regelungen (Wasserrahmenrichtlinie, Hochwasserschutzrichtlinie) bei. Die IKSR hat die Koordinierungsrolle während der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie und Hochwasserschutzrichtlinie übernommen.<sup>6</sup> Die Hochwasserschutzaktionen der Donaustrategie folgen den unionsrechtlichen Vorschriften, weil alle Maßnahmen der Strategie mit gemeinschaftlichen Regelungen übereinstimmen sollen. Dies ergibt sich daraus, dass die Rechtgrundlage der Strategie die EU-Regelungen sind.

---

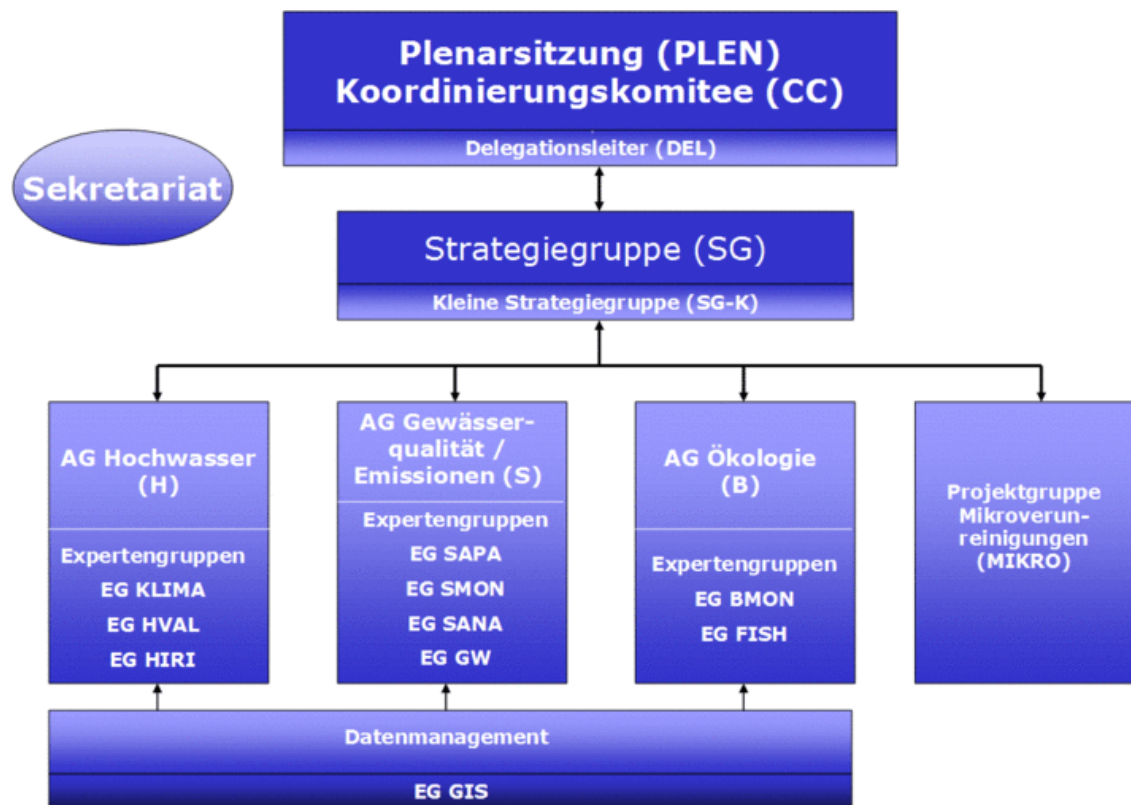
<sup>3</sup> Übereinkommen zum Schutz des Rheins

<sup>4</sup> Österreich, Liechtenstein, der belgischen Region Wallonien und Italien

<sup>5</sup> Übereinkommen zum Schutz des Rheins

<sup>6</sup> Präambel (2) Geschäfts- und Finanzordnung für die Zusammenarbeit der Internationalen Kommission zum Schutz des Rheins (IKSR) mit dem Koordinierungskomitee Rhein (CC)

## Organisation



Quelle: <http://www.iksr.org/index.php?id=310&ignoreMobile=1>

Die IKS Rhein besteht aus den Delegierten der ständigen Mitglieder. Zwischen den Delegierten wechselt der Vorsitz jährlich und die präsidierte Delegation benennt der Präsident der Kommission. Die Kommission entscheidet über den Haushalt, die Arbeitsstruktur und organisationsinterne Maßnahmen.<sup>7</sup> Einmal pro Jahr findet nach der Einberufung durch den Präsidenten die Plenarsitzung statt, die Beschlüsse fasst. Die Plenarsitzungen werden von den Strategiegruppen vorbereitet. Die Arbeit der Strategiegruppen wird von der Arbeits- und Expertengruppen gefördert. Die Arbeitsgruppen sind nach Fachfragen spezialisiert: Hochwasser, Gewässerqualität und Emissionen, sowie Ökologie. Die Expertengruppen bearbeiten für die Arbeitsgruppen die fachlichen Fragen. Über die politisch relevanten Fragen fasst die Rhein-Ministerkonferenz, die für die Regierungen verbindlichen Entschlüsse fasst. Die IKS Rhein arbeitet eng mit dem informellen Koordinierungskomitee Rhein, das von den Regierungen der Staaten im Rheineinzugsgebiet im Jahr 2001 gegründet wurde. Das Komitee wurde mit dem Ziel gebildet, um die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie

<sup>7</sup> Art. 8 Übereinkommen zum Schutz des Rheins

erforderliche Koordinierung im Rheineinzugsgebiet versichert zu sein. Später wurde das Komitee mit der Koordinierung der Umsetzung der Hochwasserschutzrichtlinie auch beauftragt. Außerdem der Mitglieder der IKSR wurde in der Komitee die Regierung der Österreich, der Fürstentum Liechtensteins, der Region Wallonien und Italien auch vertreten.

Die politische Steuerung und Durchführung der Donaustrategie unterscheidet sich vom der IKSR. An der Spitze der Donaustrategie steht keine wechselnde Vorsitz, sondern die Europäische Kommission. Die Aufgaben der Europäischen Kommission innerhalb der Donaustrategie ist Koordinierung auf der politischen Ebene, die Bewertung und Berichterstattung gemeinsam mit Koordinatoren der Schwerpunktbereichen und andere Akteuren vorzunehmen. Weitere Aufgabe ist die Veranstaltung eines jährlichen Forums, um die Arbeiten zu erörtern, betreffende überarbeitete Maßnahmen zu konsultieren und neuer Konzepte zu entwickeln. Da in der Europäischen Kommission nur die EU-Mitgliedstaaten vertreten sind, werden die Nicht-EU-Mitglieder der Strategie in die politische Steuerung durch jährliches Forum einbezogen. Die Europäische Kommission mit ihrer Vermittlerrolle fördert die Arbeit der Nationalkontaktstellen. Die Europäische Kommission wird von einer Hochrangigen Gruppe aus Vertreten aller Mitgliedstaaten in ihre Arbeit unterstützt. Nach der Konsultation von der Hochrangigen Gruppe kann die Europäische Kommission die Strategie und Aktionspläne verändern.

Alle Schwerpunktbereiche der Donaustrategie haben eine Koordinator, die ein EU-Mitglied ist, und Ko-Koordinator. Die Schwerpunktkoordinatoren gewährleisten die Umsetzung der Strategie, also sie sichern, dass die Planungen mit Zielen, Indikatoren und Zeitplänen übereinstimmt werden. Sie versichern die Kontakte zwischen Projekt- und Programmverantwortlichen und Finanzierungsquellen sowie leistet technische Unterstützung.<sup>8</sup>

Die Steering Groups (Lenkungsgruppen oder Steuerungsgruppen) als beratende Gremien unterstützen die Arbeit der Schwerpunktsbereichenkoordinatoren. Ihre Mitglieder sind Fachleuten aus den Verwaltungen, NGOs, wissenschaftlichen Einrichtungen aller Staaten in Donaauraum, die bei der Donaustrategie beigetreten sind<sup>9</sup>. Die Steering Groups können von den Arbeitsgruppen gefördert werden<sup>10</sup>. Die zwei

---

<sup>8</sup> <http://donauraumstrategie.de/akteure/durchfuehrung-und-steuerung/koordinatoren/> Stand: 12.05.2014

<sup>9</sup> <http://donauraumstrategie.de/akteure/durchfuehrung-und-steuerung/steering-groups/> Stand: 12.05.2014

<sup>10</sup> <http://donauraumstrategie.de/akteure/durchfuehrung-und-steuerung/koordinatoren/> Stand: 12.05.2014

Partnerschaften haben Ähnlichkeiten in ihren organisatorischen Aufbau. An der Spitze beider Kooperation steht ein vorsitzendes oder leitendes Organ. Im Fall der IKSR besteht der Vorsitz aus der Delegation der sechs Gründungsmitglieder und bei der Donaustrategie erfüllt die Europäische Kommission, -die von Vertretern von EU-Mitgliedstaaten- der politische Steuereng. Wie die IKSR kooperiert noch mit 4 Partner, aber die nehmen an der Vorsitz nicht teil, bei der Donaustrategie werden die Nicht-EU-Mitglieder in der leitender Organ, der Kommission, nicht vertreten. Aber werden die Nicht-EU-Mitglieder mit der jährliches Forum und gemeinsamer Sitzung bei der Donaustrategie in der Steuerung einbeziehen, wie bei der IKSR mit der Koordinierungskomitee wird die Teilnahme an der Zusammenarbeit für Österreich, Italien, Lichtenstein und wallonische Regierung sichert.

Die Arbeit beider Partnerschaft wird nach den Fachbereichen verteilt und von Expertengruppen unterstützt. Solange bei der IKSR beschäftigt sich alle Expertengruppen mit de Fragen Wasser eng zusammenhängende Themen, im Fall der Donaustrategie werden die Expertengruppen nach der 11 unterschiedliche Schwerpunktsbereichen spezialisiert.

## **Prinzipien**

Sowohl bei IKSR als auch bei Donaustrategie erscheinen gemeinsame Prinzipien: „Raum für den Fluss“, „Wissen um die Gefahr“, „Integriert und solidarisch handeln“ Wasser gehört dazu“.<sup>11</sup> Nach „Raum für den Fluss“ muss alle Politikbereich die Spiele des Wassers betrachten, denn Wasser ist ein Bestandteil des Naturhaushaltes und der Raumnutzung. Im Sinne „Raum für den Fluss“ kommt die Herangehensweise in der Vordergrund, wonach den Flüssen wieder Plätze gegeben werden muss um eine Abfluss ohne Gefahr zu versichern. Diese Prinzipien umfasst Schutz der aquatischen Ökologie, weil dadurch die Eindeichung vermieden wird. Gemäß „Wissen um Gefahr“ muss das Restrisiko behandelt werden, denn gegen alle Vorsorgemaßnahmen ein Restrisiko bleibt. Integriertes und solidarisches Handeln ist unerlässlich um die Hochwasseraktionspläne und die europäische Hochwasserschutzrichtlinie erfolgreich umzusetzen. Außerdem spielt die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Gestaltung und Umsetzung des Hochwasserschutzmanagement beider Kooperation große Rolle. Bürger und Bürgerinnen, NGOs und alle Interessante sind einbezogen, sowie die Pläne, Vorhaben sind öffentlich zugänglich gemacht.

---

<sup>11</sup> Vgl. Aktionsplan zur Donaustrategie und <http://www.iksr.org/index.php?id=105> Stand:14.05.2014

## Ziele

Weder Donaustrategie noch IKSR zielt ausschließlich Hochwasserschutz in dem Einzugsgebiet von Donau bzw. Rhein. Die Ziele der Donaustrategie und IKSR sind gleichermaßen die Verbesserung und Erhaltung der Gewässerqualität durch die Reduzierung bzw. Beseitigung der Verunreinigung durch Schad- und Nährstoffe, die Sicherung der Nutzung des Wassers zur Trinkwassergewinnung sowie ein einheitlicher Hochwasservorbeuge und –schutz.<sup>12</sup>

Die Ziele der Hochwasservorsorge und Hochwasserschutz von IKSR zwischen 2000-2020 wurde im Programm „Rhein 2020 –Programm zur nachhaltigen Entwicklung des Rheins,“ festgelegt.<sup>13</sup> Die wichtigsten Zielsetzungen sind:

- Reduzierung der Risiken für Hochwasserschäden bis 2020 in der Rheinniederung um 25 % (Bezugsjahr 1995)
- Verringerung der extremen Hochwasserspitzen unterhalb der staugeregelten Oberrheinstrecke um bis zu 70 cm (Bezugsjahr 1995)
- Verstärkung des Hochwasserbewusstseins der Bevölkerung durch Hochwassergefahren- und –risikokarten
- Verbesserung des Hochwassermeldesystems durch zwischenstaatliche Kooperation und Verlängerung der Vorhersagezeiträume<sup>14</sup>

Die Zielsetzungen werden konkreter formuliert als in der Donaustrategie, denn einerseits wird ein Zeitraum angegeben, innerhalb dessen die Ziele durchgeführt werden sollen, andererseits werden Maßnahmen angegeben, mit denen die Schäden und Hochwasserspitzen vermindert werden soll. Im Vergleich dazu werden die Hochwasserschutzziele der Donaustrategie nicht so präzise festgelegt, so lässt die Strategie für die Mitglieder breiteren Gestaltungsraum (wie die Hochwasserschutzrichtlinie für die Mitgliedstaaten).

Die Ziele des „Rhein 2020“ der IKSR werden wie bei der Donaustrategie innerhalb von Maßnahmen und Aktionsplänen weiter konkretisiert. Im Vergleich zur Donaustrategie werden die Maßnahmen von IKSR wiederum spezifischer bestimmt. Beide Partnerschaften

---

<sup>12</sup> Vergleich des Übereinkommen zum Schutz des Rheins mit Aktionsplan zur Donaustrategie und mit der Mitteilung der Kommission zur Donaustrategie COM 2011 (715)

<sup>13</sup> Rhein 2020 Programm zur nachhaltigen Entwicklung des Rheins S.8

<sup>14</sup> Rhein 2020 Programm zur nachhaltigen Entwicklung des Rheins S. 15

fördern den Wasserrückhalt der Flüsse. Aber solange die IKSR hat 3 spezifische Wasserrückhaltziele: Reaktivierung von insgesamt 1160 km<sup>2</sup> im ganzen Rheineinzugsgebiet; Erhöhung des Wasserrückhalts insgesamt auf 437m<sup>3</sup> im ganzen Rheineinzugsgebiet durch technische Wasserrückhaltungen; Renaturierung von Fließgewässern, Extensivierung der Landwirtschaft, Naturentwicklung und Aufforstung und Niederschlagessversickerung im angegebenen Massen, und Begrenzung weiterer Versiegelung in Rheineinzugsgebiet<sup>15</sup>, schreibt die Aktion der Donaustrategie einfach „die Unterstützung der Renaturierung von Feuchtgebieten und Überflutungsflächen,“<sup>16</sup> vor.

Bedie Kooperationen zielt Hochwassermeldesystem zu verbessern bzw. auszudehnen. IKSR will primär die Vorhersagezeiträume verlängern, solange die Donaustrategie die Ausweitung des Europäischen Hochwasser-Frühwarnsystems (EFAS) erreichen will. Bei der IKSR wurde schon ein einheitliches Hochwassermeldesystem ausgedehnt und konzentriert sich es noch effizienter zu machen, die Donaustrategie soll noch das einheitliche Meldesystem auszuweiten.

Bei beider Partnerschaft wurde das Klimawandel als neue hochwassererhöhende Risiko wahrgenommen. Sowohl IKSR als auch die Donaustrategie gemeinsam mit IKSD<sup>17</sup> hat schon eigene Studien über Klimawandel in den betroffenen Einzugsgebieten erstellt.

Da die IKSR die Umsetzung der europäischen Hochwasserschutzrichtlinie koordiniert und für die Donaustrategie diese Richtlinie auch eine Rechtsgrundlage, ergibt sich, dass bei beider Kooperation wurde schon Hochwasserrisiken- und gefahrenkarten angefertigt.

## Finanzierung

Die IKSR im Gegensatz der Donaustrategie verfügt über eigenen Haushalt. Im Sinne der Art. 13 Übereinkommen zum Schutz des Rheins sind die Kosten zwischen Vertragsparteien aufgeteilt. Die Kostenaufteilung für den jährlichen Haushalt wird nach Vorschriften von Geschäfts- und Finanzordnung der Kommission bestimmt. (Art.13 Abs.2 ÜSchR).<sup>18</sup> Im

---

<sup>15</sup> <http://www.iksr.org/index.php?id=139> Stand:12.05.2013

<sup>16</sup> Aktionsplan zur Donaustrategie S. 46

<sup>17</sup> Internationale Kommission zum Schutz

<sup>18</sup> Die Kosten werden folgenderweise aufgeteilt: Die Europäische Gemeinschaft zahlt einen Beitrag von 2,5 %. Die Schweizerische Eidgenossenschaft zahlt einen Beitrag von 12%. Die übrigen Vertragsparteien zahlen den Rest in folgendem Verhältnis: Bundesrepublik Deutschland 32,5% Französische Republik 32,5% Großherzogtum Luxemburg 2,5% Königreich der Niederlande 32,5% nach Art.9 der Geschäfts- und Finanzierungsordnung der IKSR

Vergleich dazu, hat die Donaustrategie keine eigene Haushalt, und keine ständige Einnahme wegen der „drei Nein“ Prinzip. „Drein Nein“ Regelt sagt nämlich aus, dass für die Strategie keine neue zusätzliche EU-Fördermittel entstehen darf. Die Strategie soll sich auf die vorhandene EU-Quellen(Strukturfonds 2007-2013, IPA- und ENPI-Mittel<sup>19</sup>, INTERREG) stützen. Wenn die vorhandenen EU-Förderprogramme die Projektfinanzierung nicht versichern können, muss öffentliches oder/und privates Mittel auf der lokalen, regionalen oder nationalen Ebene suchen.<sup>20</sup> Dies schwache Finanzierungshintergrund erschwerte die Verwirklichung der mehrere Projekten. Da die Strategie mit ständiger Einnahmen nicht rechnen kann. Das ist die eine Schwäche der Strategie. Die neue Förderperiode ab 2014 wurde damit umstrukturiert, die die Donaustrategie auch betrachtet, dadurch soll die Finanzierung der Donaustrategie 2014-2020 besser gefördert werden.<sup>21</sup>

## **Ergebnisse**

Die IKSR hat seit ihrer Gründung zahlreiche Programme, Projekte, Studien, Workshops durchgeführt. Ihre Arbeit hat viele handgreifliche Ergebnisse, wie z.B. die 96% der Bewohner/innen im Rheinseinzugsgebiet haben an Kläranlagen angeschlossen, die Zunahme der Tier- und Pflanzenarten, wieder 63 Fischarte leben im Rhein, Rheinauen wurden reaktiviert, durch Einrichtung der weiteren Hochwasserrückhalterräum wird die hochwasserbedingte Schaden minimiert usw.<sup>22</sup> Natürlich die Donaustrategie kann solche weitgehende Ergebnisse nicht vorzeigen. Aber die verfügt auch über einigen erfolgreich durchgeführten Projekten, wie die Danube Climate Adaption Study und Strategy, durch DANUBE FLOODRISK Atlas 2012. Außerdem wurde in Rahmen der Donaustrategie auch mehrere Workshop, Veranstaltung gehalten und neue Partnerschaft aufgebaut und Projekte initiiert.

## **Fazit**

Die Donaustrategie folgt gleiche Prinzipien und Zielsetzungen im Bereich des Hochwasserschutzes wie IKSR. Aber sie haben Unterschied zwischen dem Ausmaß der Einzugsgebieten und der Zahl von zusammenarbeitenden Partnern. Solange ist leichter eine

---

<sup>19</sup> Mitteilung der Kommission zur Donaustrategie KOM(2010)715 S.14

<sup>20</sup> <http://donauraumstrategie.de/projektfinanzierung/> Stand:22.05.2014

<sup>21</sup> <http://donauraumstrategie.de/projektfinanzierung/> Stand: 22.05.2014

<sup>22</sup> <http://www.iksr.org/index.php?id=151> Stand:22.05.2014

kleinere Partnerschaft, wie IKS, zu steuern, verursacht neben der großen Zahl der Mitglieder von Donastrategie sonstige Mangelhaftigkeit Probleme. In einer solchen großen Partnerschaft, wie Donastrategie, erscheint mehrere Interessenkonflikte zwischen Mitgliedern. Dagegen wird in Strategie keine Konfliktmanagementmethode festgelegt, nicht wie bei IKS. Aus der Vielfältigkeit der Donastrategie resultiert, dass einige Schwerpunktbereichen besser priorisiert sind. Dies kann bei der IKS nicht hervorkommen. Betrachtet der organisatorische Aufbau werden sowohl bei Donastrategie entweder bei IKS die Schwerpunktbereichen von Expertengruppen, die über große fachliche Erfahrungen über der gegebenen Bereiche verfügen, unterstützt. Während der IKS mit einer ständigen jährlichen Einnahme rechnen kann, hat die Donastrategie kein eigenes Fördermittel. Demzufolge soll die Strategie auf die Suche der finanziellen Quelle konzentrieren, anstatt die sich mit den Arbeiten, Hochwasserschutz, beschäftigen könnte.