

Ber. z. dt. Landeskunde	Bd. 72, H. 4, 1998, S. 315–335	Flensburg
-------------------------	--------------------------------	-----------

Arnold GURTNER-ZIMMERMANN, Basel

Erfolgreiche grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rheinschutz: Wie die Kooperationshindernisse überwunden wurden

Summary

Currently, international cooperation in Rhine River water pollution management and rehabilitation represents one of the most successful examples for the working of an international environmental regime. Since 1950 the Rhine River protection regime has grown in several stages, when the International Commission for the Protection of the Rhine against Pollution (ICPR) was founded to provide an international forum for the discussion of chloride pollution problems. This essay outlines the steps taken since then by governmental and non-governmental actors in the Rhine-bordering countries to overcome institutional, political, and cognitive barriers to transboundary cooperation.

Up to the 1986 Sandoz fire in Schweizerhalle, and the subsequent adoption of the Rhine Action Program (RAP) in 1987, the Rhine River protection regime included on the procedural level the ICPR, and on the substantial side the 1976 Bonn Convention. The exchange between government representatives and scientists within the ICPR served to reduce institutional, and cognitive barriers between the contracting parties. Compared to the 1976 conventions on the reduction of chemical, chloride, and thermal pollution of the Rhine, the RAP marked an extension of the international cooperation to protecting and cleaning up the Rhine by covering new issues such as the ecological rehabilitation of the river and its reaches. Spatially, the recent efforts to reintroduce salmon by restoring the Rhine River's water quality and habitat conditions have resulted in increased, transboundary interaction between participants from governmental and non-governmental groups on the local, and regional level.

1 Einleitung

In den 1960er und 70er Jahren trug der Rhein noch den Beinamen „Kloake Europas“. Belastet mit den Abwässern von großen Zentren aus einem

Einzugsgebiet, an dem neun Länder Anteil haben (siehe Abb. 1), war die assimilative Kapazität des Rheins als Folge der rasanten wirtschaftlichen Entwicklung nach dem 2. Weltkrieg hoffnungslos überlastet (TITTIZER u. KREBS 1996).

Seither hat sich das gesellschaftliche Verhältnis zur natürlichen Umwelt gewandelt. Heute ist der Umweltschutz nicht mehr wegzudenkender Be-

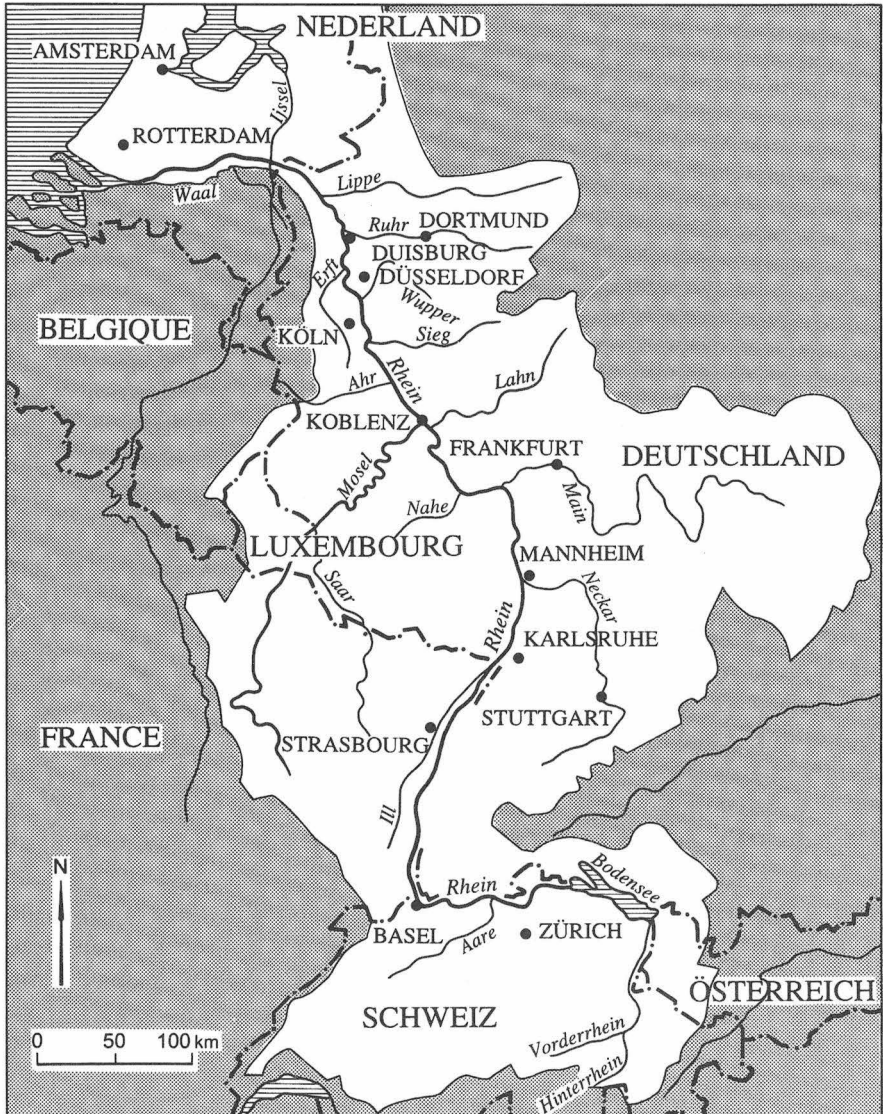


Abb. 1: Die Staaten im Rheineinzugsgebiet

Entwurf: A. GURTNER-ZIMMERMANN; Kartographie: L. BAUMANN

standteil des Verantwortungsbereiches der Administrationen der post-industriellen Volkswirtschaften Westeuropas. Wegen der zunehmenden Internationalisierung vieler Aktivitäten und der weiter fortschreitenden Degradierung der Umwelt weltweit, gewinnt neben den nationalen Anstrengungen auch der internationale Umweltschutz immer mehr an Bedeutung.

Die aktuelle grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Gewässerschutz am Rhein gehört zu den erfolgreichsten Beispielen für die Arbeit eines internationalen Umweltregimes (STIGLIANI, JAFFÉ u. ANDERBERG 1993; BERNAUER u. MOSER 1996). Dies obwohl aus wohlfahrtstheoretisch-hydrologischer Sicht bei der Nutzung und dem Schutz eines internationalen Flusses wie dem Rhein an und für sich wenig Anreize zur grenzüberschreitenden Kooperation bestehen (LEMARQUAND 1977).

Bedingt durch das Oberlieger-Unterlieger-Verhältnis der meisten Rheinanliegerstaaten zueinander, sind bei vielen Nutzungen und Schutzanstrengungen Kosten und Nutzen nationaler Maßnahmen ungleich verteilt. Beispielsweise profitieren in solchen Situationen die Unterlieger von Gewässerschutzmaßnahmen der Oberlieger, ohne sich notwendigerweise an den Kosten beteiligen zu müssen. Umgekehrt sind die Unterlieger von Verschmutzung aus weiter flußaufwärts liegenden Quellen praktisch immer negativ betroffen.

Dieser Aufsatz beschreibt die bisherigen Erfolge des grenzüberschreitenden Gewässerschutzes am Rhein. Im ersten Teil zeige ich den Weg, den die Akteure in den Rheinanliegerstaaten zur Überwindung der ursprünglichen Hindernisse für die Zusammenarbeit und zur Lösung der Kooperationsprobleme eingeschlagen haben. Im zweiten Teil diskutiere ich am Beispiel des Aktionsprogrammes Rhein, der jüngsten Vereinbarung im internationalen Rheinschutz, die räumlichen Implikationen dieser Art der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

2 Die Herausbildung kooperativen Verhaltens im grenzüberschreitenden Rheinschutz

Auslöser für die internationalen Gespräche zum Schutze des Rheins nach dem 2. Weltkrieg waren die Absichten der elsässischen Kaliminen, Salzwasser in den Rhein abzulassen. In den Niederlanden hatten bereits in den 20er und 30er Jahren einzelne Kreise Befürchtungen wegen der Rheinverschmutzung durch Oberlieger gehegt (BERNAUER 1996). Die Vorhaben der Kaliminen führten zum Wiederaufleben der Besorgnis um die Auswirkungen auf die Qualität des Trinkwassers und den Gartenbau. Die holländischen Bundesbehörden baten deshalb Ende der 40er Jahre die anderen Rheinanliegerstaaten formell um Gespräche zu diesem Problem.

Die Situation bei der Aufnahme der internationalen Verhandlungen war alles andere als günstig. Zu den Hindernissen, die sich der Kooperation stellten, zählten (DIEPERINK 1995):

- Institutionelle Barrieren wie das Fehlen eines Diskussionsforums für die nationalen Regierungen.
- Politische Barrieren wie das Fehlen des politischen Willens zum Ergreifen von Maßnahmen in den meisten Anliegerstaaten, das begründet war durch die Asymmetrie der Verschmutzung unter den Ländern (Oberlauf-Unterlauf-Problematik).
- Kognitive Barrieren äußerten sich in unterschiedlicher Problemwahrnehmung und Uneinigkeit über den Problemlösungsansatz und reflektierten zum Teil unterschiedliche kulturelle Einstellungen zum Fluß (DUPONT 1993).

Für die Bevölkerung der Niederlande war der Rhein seit jeher zentral für die sozio-ökonomische Entwicklung und der Nutzungsaspekt daher von vorrangiger Bedeutung. Das gleiche gilt für die deutschen Bezirke am Rhein. Dazu kommt als Besonderheit die wichtige Rolle, die dieser Strom in der deutschen Geschichte und Kultur einnimmt.

Im Gegensatz dazu ist die emotionale Bindung zum Rhein in Frankreich nicht sehr groß. Historisch war der Fluß eher von strategischer Bedeutung. Nach dem 2. Weltkrieg ist Straßburg in Frankreich allerdings zu einem Symbol für die Bindung zu Europa geworden. Wie in Frankreich liegt in der Schweiz für einen Großteil der Bevölkerung der Rhein eher am Rande. Dementsprechend ist er im kollektiven, kulturellen Bewußtsein nicht so verankert wie andere Räume wie beispielsweise die Alpen.

Die institutionellen, kognitiven und politischen Hürden für die Zusammenarbeit wurden während der folgenden Jahrzehnte abgebaut. Durch den Fortschritt der internationalen Gespräche und Aktionen zum Schutze des Rheins hat sich ein wirksames internationales Gewässerschutzregime herausgebildet.

Eine wesentliche Voraussetzung für ein wirksames Regime ist, daß die Normen und Regeln von den Behörden und der Verwaltung sowie den anderen Mitgliedern der jeweiligen Policy-Communities in den Anliegerstaaten weitgehend geteilt und die entsprechenden Vereinbarungen national umgesetzt werden (EFINGER, RITTBERGER u. ZÜRN 1988; KEOHANE, HAAS u. LEVY 1993; YOUNG 1994). Diese Basis existiert heute im Gewässerschutz am Rhein.

2.1 *Stufenweiser Fortschritt der internationalen Verhandlungen zum Rheinschutz*

Parallel zur Herausbildung des Gewässerschutzregimes läßt sich im grenzüberschreitenden Rheinschutz ein gradueller Übergang von unkooperativem zu kooperativem Verhalten feststellen (DIEPERINK 1995).

2.1.1 *1949–1963: Erarbeitung einer institutionellen Struktur*

Nachdem die Niederlande die Belastung des Rheinwassers mit Chlorid auf die zwischenstaatliche politische Agenda gebracht hatten, konzentrierten sich die darauffolgenden Verhandlungen auf dieses Problem. Die holländische Bitte um Gespräche zur Chloridbelastung führte 1950 zur Gründung der Internationalen Kommission zum Schutze des Rheins gegen Verunreinigung (IKSR). In diesem internationalen Forum waren die Schweiz, Frankreich, Luxemburg, die Bundesrepublik Deutschland und die Niederlande mit Delegierten aus der Verwaltung vertreten (KISS 1985).

Die IKSR erarbeitete als erstes ein Inventar der Rheinbelastung. Dieses Inventar zeigte, daß der Rhein, insbesondere der Unterlauf, stark verschmutzt war. Hauptverschmutzungsquellen waren die elsässischen Kaliminen, die industriellen Zentren am Niederrhein, die Schmutzfracht der Mosel sowie Belastungen verschiedener Herkunft aus Baden-Württemberg.

1954 verlangte die holländische Delegation der IKSR eine Stabilisierung des Chloridgehaltes des Rheins und präsentierte Vorschläge zur Reduktion der Salzzufuhr (BERNAUER 1996). Dieser Vorschlag wurde jedoch in erster Linie als gegen die französischen Kaliminen gerichtet interpretiert und führte zu Differenzen zwischen den Rheinanliegerstaaten. Frankreich behauptete beispielsweise, daß die Versalzungsprobleme im westlichen Teil der Niederlande auf die Lage unterhalb des Meeresspiegels zurückzuführen sei.

Die Auseinandersetzungen zwischen Oberlieger und Unterlieger wurden durch die Einsetzung von Studiengruppen im Rahmen der IKSR entschärft. Diese stellten durch eigene Untersuchungen fest, daß die elsässischen Kaliminen tatsächlich die größten Punktquellen für die Chloridbelastung darstellten, daß aber andere industrielle Betriebe ebenfalls große Mengen beitrugen (DIEPERINK 1995).

Die folgenden Versuche der Niederlande, diese wissenschaftlichen Erkenntnisse in internationale Maßnahmen umzusetzen, wurden von der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich gekontert. Die Unterhändler aus den beiden Ländern stellten sich auf den Standpunkt, daß die IKSR kein Mandat zur Diskussion von politischen Maßnahmen besitze, sondern nur Forschungsaufgaben wahrzunehmen habe. Daraufhin begannen die Holländer auf ein formelles IKSR-Mandat hinzuarbeiten.

1963 wurde dieses Mandat Tatsache, als das Übereinkommen von Bern unterzeichnet wurde. Mit der Vereinbarung von Bern erhielt die IKSР eine formale Struktur. Das Mandat der IKSР umfaßte nun neben dem Forschungsauftrag auch den Vorschlag von Maßnahmen und die Vorbereitung von internationalen Vereinbarungen (KISS 1985; IKSР 1994). Bis 1963 wurde damit die institutionelle Grundlage für spätere materielle Arbeiten gelegt.

2.1.2 1964–1972: Die Rheinverschmutzung als Thema auf der öffentlichen und politischen Agenda

Zwischen 1964 und 1972 nahm die Rheinverschmutzung weiter zu und wurde nun auch zunehmend von der Öffentlichkeit wahrgenommen. Zur größeren Prominenz des Themas beigetragen haben eigentliche Umweltkatastrophen am Rhein, beispielsweise die Verschmutzung durch das Insektizid Endosulfan im Jahre 1969, die zu einem großen Fischsterben und zu einem dreiwöchigen Unterbruch bei der Entnahme von Rheinwasser zur Trinkwasseraufbereitung in den Niederlanden führte (TÜMMERS 1994). Im Gegensatz zu späteren Ereignissen stammte Endosulfan aus verschiedenen, zum Teil diffusen Quellen.

Zur Verringerung der Chloridbelastung wurden Ende der 60er Jahre verschiedene Vorschläge diskutiert, wie das Salz anderweitig verwendet werden könnte (BERNAUER 1996). Fortschritt im Sinne einer Lösung wurde aber keiner erzielt.

Die Salzbelastung war in dieser Periode der internationalen Diskussionen zur Rheinverschmutzung zwar nach wie vor ein vordringliches Thema, aber bei weitem nicht das einzige Problem. Vielmehr verbreiterte sich durch den Einbezug und die Untersuchung der Verschmutzung durch Schwermetalle und andere chemische Schadstoffe die Problemwahrnehmung (DIEPERINK 1995). Die inhaltliche Ausweitung führte auch zu einer ersten Angleichung der kognitiven Standpunkte zwischen den Behörden und den Verwaltungen der einzelnen Rheinanliegerstaaten.

Weiter gefördert wurde diese Annäherung durch politische Foren wie die Rhein-Ministerkonferenzen, die erstmals 1972 und seither in regelmäßigen Abständen stattfanden (LEMARQUAND 1977). An diesen Konferenzen treffen sich die „Umwelt“-Minister aus den Rheinanliegerstaaten. Angeregt wurde dieses Forum zur umfassenden Diskussion der Rheinverschmutzung durch die Niederlande, die unterstützt wurden durch die Bundesrepublik Deutschland und andere nicht-staatliche Kreise, die besorgt waren um den Zustand des Rheins (DIEPERINK 1995).

Eine herausragende Stellung unter den nicht-staatlichen Akteuren nehmen die Wasserwerke in den Rheinanliegerstaaten ein. 1970 schlossen sich

die bisher nur in regionalen Verbänden organisierten Wasserwerke am Rhein zur Internationalen Arbeitsgemeinschaft der Wasserwerke im Rheineinzugsgebiet (IAWR) zusammen (DURTH 1996). Besorgt um die Qualität ihres Rohstoffes und die Kosten und technischen Probleme bei der Aufbereitung, entstand damit ein Netzwerk, das sich über die ganze Länge des Rheins erstreckte. Wegen der im wesentlichen gleichen Interessen sind die Wasserwerke im Rheineinzugsgebiet prädestiniert für eine grenzüberschreitende Allianz.

Seit ihrer Gründung haben die Vertreter der Vereinigung der Wasserwerke vor allem mit ihren Rheinmemoranden zum Fortschritt der internationalen Verhandlungen zum Rheinschutz beigetragen. DURTH (1996) stellt beispielsweise fest, daß die Leitsätze und Grenzwerte aus dem ersten IAWR-Rheinmemorandum von 1973 Form und Inhalt des Chemie-Übereinkommens von 1976 und die anschließende Politikformulierung in den Rheinanaliegerstaaten beeinflußt haben.

Noch bemerkenswerter ist die Bilanz des zweiten Rheinmemorandums, das kurz vor dem Sandoz-Brand in Schweizerhalle im Jahre 1986 veröffentlicht wurde. Darin forderte die IAWR den Vorrang der Trinkwassernutzung vor anderem Gebrauch des Rheinwassers (IAWR 1986). Dieser Anspruch wurde von der IKSР aufgenommen und findet sich ein Jahr später als zweites Ziel im Aktionsprogramm Rhein!

2.1.3 1973–1976: Zunehmende Strukturierung des Problemlösungsansatzes

An der ersten Rheinminister-Konferenz 1972 wurde die Vorbereitung von drei völkerrechtlich bindenden Verträgen beschlossen (IKSR 1994). Die Erarbeitung von Chemie-, Chlorid- und Wärme-Übereinkommen dominierten die Aktivitäten bis 1976 und gipfelten in der Unterzeichnung der Bonner Übereinkommen.

Von den drei Problembereichen erhielt die chemische Schadstoffbelastung am meisten Aufmerksamkeit. Obwohl relativ großer öffentlicher und politischer Druck für ein Vorankommen bestand, waren die Verhandlungen aber nicht einfach (DIEPERINK 1995). Ein Problem waren die damals laufenden Verhandlungen über die EG-Richtlinien zur Gewässerqualität, insbesondere der Emissions-Richtlinien. Die Vertreter der Industrien am Rhein, hauptsächlich in der BRD, wollten verhindern, daß in einem Abkommen strengere Normen festgesetzt würden als sie für ihre Konkurrenten außerhalb des Rheingebietes gelten.

Das Chemie-Übereinkommen war eine eigentliche Rahmenvereinbarung, die die Grundlage für die Erarbeitung weiterer Bestimmungen bilden sollte. Im Übereinkommen wurden zwar Chemikalien in einer schwarzen oder

grauen Liste aufgenommen. Es wurden aber keine verpflichtenden Richtwerte oder Termine zu deren Eliminierung festgesetzt. Trotzdem zeigt sich an der Tatsache, daß die Parteien das Chemie-Übereinkommen überhaupt eingingen, daß die ursprünglich trennenden kognitiven Barrieren Mitte der 70er Jahre bereits zum Teil überwunden waren.

Mit der Unterzeichnung der drei Bonner Übereinkommen war das internationale Rheinschutzregime neben dem seit mehr als 20 Jahren bestehenden Verfahren zur Konfliktbearbeitung nun auch mit einem wesentlichen substantiellen Teil ausgestattet worden.

2.1.4 1977–1986: Unterschiedliche Wege bei der Konkretisierung der Gewässerschutzmaßnahmen

Die Umsetzung der drei Bonner Übereinkommen verlief sehr unterschiedlich. Das Abkommen zur thermischen Belastung wurde wegen des Baus von Kühltürmen durch die Betreiber von Kraftwerken und Industrieanlagen bald hinfällig (IKSR 1994). Die Problemstoffe des Chlorid- und des Chemie-Übereinkommens blieben dagegen auf der internationalen Agenda, wurden aber auf unterschiedlichen Wegen und mit unterschiedlichem Erfolg tatsächlich angegangen.

Das Chloridübereinkommen als Papiertiger

Im Chlorid-Übereinkommen wurde festgelegt, daß der Chloridausstoß durch die elsässischen Kaliminen um 60kg/sec. vermindert werden sollte (BERNAUER 1996). Diese Reduktionen sollten durch Transferzahlungen zwischen den Rheinanliegern Schweiz, Frankreich, Deutschland und den Niederlanden nach einem bereits 1972 ausgehandelten Schlüssel finanziert werden.

Dieses Übereinkommen erwies sich wegen der Widerstände in Frankreich aber bald als Papiertiger. Wegen der Bedenken der *Mines de Potasse d'Alsace* und der elsässischen Landwirtschaft gegen eine Rückhaltung und Aufhaltung der Salze wurde die Ratifizierung des Abkommens in Frankreich verschleppt (TÜMMERS 1994). 1985 wurden Änderungsvorschläge der französischen Regierung von den anderen Signatarstaaten akzeptiert und 1987 trat das Abkommen endlich in Kraft (DURTH 1996). Danach verpflichteten sich die *Mines de Potasse d'Alsace* zur Reduktion der Chloridemissionen um 15kg/sec.

Vom Verhandlungstisch verschwand das Chlorid-Problem aber erst mit der Vereinbarung von 1991. Diese Abmachung enthielt ebenfalls Transferzahlungen unter den Rheinanliegerstaaten, die zur Finanzierung der Aufhaltung der Salze der elsässischen Kaliminen beim Überschreiten des Grenzwertes im Rheinwasser bei Bimmen/Lobith dienten (BERNAUER

1996). Dazu wurde ein weiteres, gemeinsam finanziertes Projekt zur Reduktion der Chloridbelastung im IJssel-Meer beschlossen.

Trotz relativ klarer Sachlage und technisch einfachem Problem führten die Verhandlungen zur Chloridbelastung, die die ersten Phasen im internationalen Rheinschutz dominiert hatten, nicht zum Vorbild für die Kooperation in anderen Sachgebieten. In der zweiten Hälfte der 70er Jahre wurden die Verhandlungen zu diesem Thema deshalb zunehmend von den anderen Gesprächen isoliert. Die Parteien wollten verhindern, daß die finanziellen Transferleistungen, die kaum mit dem Verursacherprinzip vereinbar sind, auch in anderen Problembereichen zum Instrument der Zusammenarbeit werden (BERNAUER 1996). Ende der 80er Jahre wurde schließlich eine Chlorid-Konzentration im Rheinwasser an der deutsch-holländischen Grenze von bis zu 200mg/l aus strategischen Gründen und wegen fehlender Alternativen von allen Parteien akzeptiert.

Langsamer Fortschritt bei den Schadstoffverminderungsmaßnahmen

Das langsame Vorwärtsskommen bei der Implementation des Chemie-Übereinkommens lag am Umstand, daß es sich dabei nur um eine Rahmenvereinbarung handelte. Bei der Festlegung von Grenzwerten zwischen den Vertragspartnern mußte für alle Schadstoffe einzeln ein Konsens über das Ausmaß des Problems erzielt werden. Erst wenn dieser Konsens einmal gefunden war, konnten Emissionsnormen vorgeschlagen werden, die schlußendlich von den einzelnen Ländern ratifiziert werden mußten.

Dieses aufwendige Verfahren führte bis 1990 zu IKSR-Empfehlungen für Grenzwerte bei verschiedenen, als prioritär für den Rheinschutz eingestuft Stoffen (IKSR 1991). Von diesen wurden aber nur zwei in allen Rhein-anliegerstaaten tatsächlich ratifiziert (BERNAUER u. MOSER 1996; DURTH 1996).

Inhaltlich konnte dieser Verlauf nicht befriedigen. Trotzdem hatten die internationalen Anstrengungen in diesem Arbeitsgebiet wichtige direkte und indirekte Auswirkungen auf einen verbesserten Rheinschutz.

Insbesondere dienten die Empfehlungen der IKSR als Leitlinie bei der Setzung von nationalen Standards und Grenzwerten in den Rhein-anliegerstaaten (BERNAUER u. MOSER 1996). Die 70er und 80er Jahre waren in praktisch allen Rhein-anliegerstaaten die Zeit, in denen die Grenzwerte verschärft und der Kläranlagenbau forciert wurde.

Parallel zu den IKSR-Empfehlungen erließ die Europäische Gemeinschaft (EG) Direktiven zur Gewässerverschmutzung. Dazu gehörten beispielsweise die Trinkwasserrichtlinie von 1980 oder die Emissionsrichtlinien, die zwischen 1976 und 1986 herausgegeben wurden (BRAUCH u. JÜLICH 1996).

1976 war die Europäische Gemeinschaft als zusätzliche Partei der Berner Konvention beigetreten und somit zur IKSR gestoßen (KISS 1985). Fortan stellten die Aktivitäten der EG einen weiteren Stimulus für die Zusammenarbeit innerhalb der IKSR dar. Beispielsweise spielten die Organe der EG eine Rolle in der Verbreitung der Rhein-Forschungsergebnisse. Umgekehrt verwickelte die deutsche Regierung die IKSR in die Verhandlungen der EG zum Gewässerschutz (DIEPERINK 1995). Dadurch beeinflussten die Veröffentlichungen der IKSR und deren Grenzwertsetzung direkt die Formulierung der Gewässerschutzpolitik auf der Gemeinschaftsebene (BRAUCH u. JÜLICH 1996).

Seit den 80er Jahren beeinflusste die Umwelt- und Grenzwertdiskussion im Rahmen der EG auch die Strategien der Industrien am Rhein (BERNAUER u. MOSER 1996). Beispielsweise begannen große Industrieunternehmen und -verbände zunehmend als Beobachter in Brüssel aufzutreten. Früher primäre Verschmutzer stellten diese nun zunehmend auf vorausschauendes Verhalten um, d.h. sie versuchten ihren Schadstoffausstoß schon vor der Verabschiedung von strengeren Gesetzen zu reduzieren.

Schließlich führten das weiterhin große öffentliche und politische Interesse am Rhein und der Austausch auf der internationalen Ebene zur weiteren Mobilisierung der Gewässerschutzfachleute und anderer interessierter Kreise in den einzelnen Ländern. Einerseits gewann damit das Rheinschutzregime an Umfang. Andererseits verstärkte der institutionalisierte, grenzüberschreitende Informationsaustausch auch die Problemlösungskapazität der nationalen Umweltagenturen (BERNAUER u. MOSER 1996). Eine Folge davon war die Angleichung der Wahrnehmung der Rheinverschmutzung und der Ansichten über die technischen Möglichkeiten zur Lösung der Probleme zwischen den Gewässerschutzfachstellen in den einzelnen Flußanliegerstaaten. Nicht zuletzt konnten diese Stellen dank ihrer internationalen Verbindungen auch ihre Stellung und ihren Einfluß in der nationalen Verwaltungshierarchie verbessern.

2.2 Zwischenfazit: Ein dauerhaftes Rheinschutzregime und erste Verbesserungen der Gewässergüte als Voraussetzungen zum weiteren Fortschritt

Auf der Verfahrensebene waren durch die Gespräche seit den 50er Jahren viele der Hindernisse für den Fortschritt bei der internationalen Zusammenarbeit im Rheinschutz beseitigt worden. Abgebaut wurden durch die Arbeit und den Austausch innerhalb der IKSR die institutionellen und kognitiven Barrieren. Nur die Oberlauf-Unterlauf-Problematik war noch nicht befriedigend gelöst. Ergänzend dazu hatten sich auch auf der nicht-behördlichen

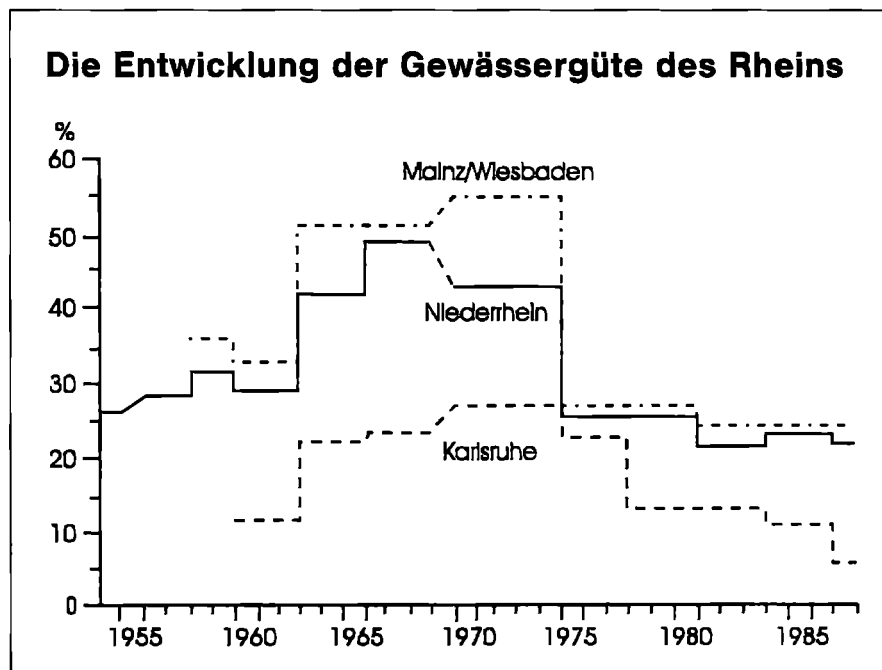


Abb. 2a: Sauerstoffsättigungsdefizit an drei deutschen Meßstellen im Rhein 1954–1987 (TITTIZER, KREBS 1996, 80)

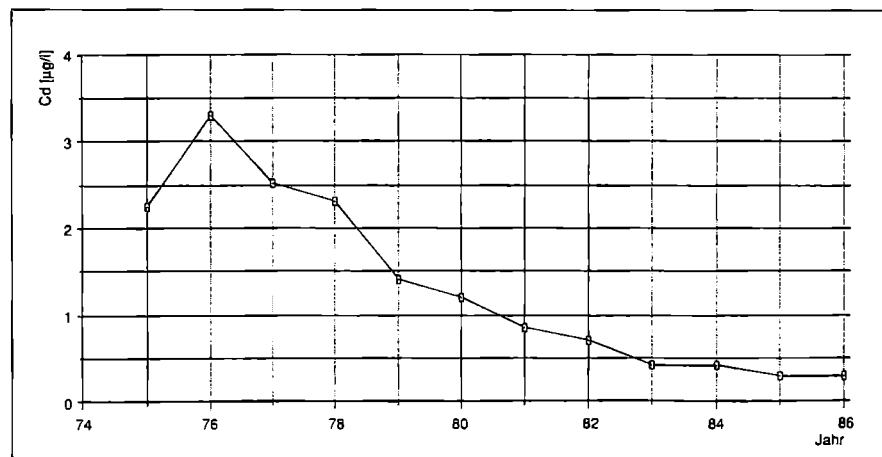


Abb. 2b: Mittlere jährliche Cadmiumbelastung im Rhein bei Bimmen-Lobith (nach IKS 1994, 14)

Seit bereits erste grenzüberschreitende Netzwerke gebildet, die aus ökonomischen Gründen einen stärkeren Rheinschutz favorisierten.

Die internationalen Rheinverhandlungen bis zur Mitte der 80er Jahre waren durch verschiedene Phasen gegangen, und der Aufbau von Vertrauen hatte Zeit in Anspruch genommen.

Betrachtet nach den Faktoren, die die Kooperation begünstigten, läßt sich mit DUPONT (1993) feststellen, daß die Homogenität zwischen den Anrainerstaaten ein wesentlicher Faktor für den Erfolg der Verhandlungen und die Zusammenarbeit war. Sprachlich-kulturelle Unterschiede zwischen den Rheinanliegerstaaten gehörten damit nicht zu den Hindernissen für die Kooperation.

Diese Eigenheit in der Ausbildung des Rheinschutzregimes wird besonders augenfällig beim Vergleich mit anderen, allerdings noch weniger entwickelten Gewässerschutzregimes, bei denen nationale Widerstände zum Teil durch Unterschiede im Entwicklungsstand oder ethnisch-religiöse Differenzen bedingt sind (BERNAUER 1995). Am Rhein besonders auffällig sind die Stärke der bereits bestehenden Beziehungen, die zum Teil in Konflikten erarbeitet worden waren, und die große ökonomische Interdependenz zwischen den Rheinanliegerstaaten (LEMARQUAND 1977).

Bereits vor dem Sandoz-Brand und dem Aktionsprogramm Rhein, dem bis jetzt letzten Wendepunkt im international vereinbarten Gewässerschutz, konnten auch Verbesserungen der Gewässergüte registriert werden (siehe Abb. 2). So betrug die Sauerstoffsättigung des Rheinwassers 1985 wieder 84%, nachdem sie zehn Jahre vorher noch bei rund 60% gelegen war (IKSR 1994). Die Schwermetallbelastung des Rheinwassers ging ebenfalls bereits zu Beginn der 80er Jahre allgemein wieder stark zurück (HABERER 1991).

Wie stark der Zusammenhang zwischen den internationalen Rheinverhandlungen und den Fortschritten im nationalen Gewässerschutz und damit die stoffliche Wirksamkeit der Bonner Übereinkommen war, bleibt aber nach wie vor eine offene Frage (siehe dazu BERNAUER u. MOSER 1996). Klar ist, daß in den Rheinanliegerstaaten zwischen 1965 und 1989 rund 100 Mia. Mark in den Kläranlagenbau investiert wurden (IKSR 1994). Zur Reduktion der Schwermetall-Emissionen von punktförmigen Quellen haben aber auch moderne, umweltfreundlichere Technologien und ein neues Verhältnis in der Produktion zu den Stoffen im Abwasser, die zunehmend als wertvolle Ressourcen zur Weiterverarbeitung verwendet wurden, beigetragen (STIGLIANI, JAFFÉ u. ANDERBERG 1993).

3 Das Aktionsprogramm Rhein: Reaktion auf eine Umweltkatastrophe und Weiterentwicklung des internationalen Rheinschutzes

Die bis jetzt letzte Phase im internationalen Rheinschutz wurde durch den Brand bei Sandoz in Schweizerhalle im November 1986 eingeläutet. Als

Folge des Brandes in einer Lagerhalle des Chemieunternehmens gelangten große Mengen an kontaminiertem Löschwasser in den Rhein. Dies führte zu einer schweren Schädigung der Biozönose am Oberrhein. Im weiteren mußte die Trinkwasserentnahme weiter stromabwärts vorübergehend eingestellt werden.

Die Reaktionen auf den Unfall, der gefolgt wurde von einer eigentlichen Kette von Störfällen bei anderen Industriebetrieben am Rhein, waren zum Teil heftig. Die Schweiz, die vorher mehr eine Vermittlerrolle eingenommen hatte, wurde nun voll in die Verhandlungen zum Rheinschutz einbezogen (DUPONT 1993).

In den anderen Rheinanliegerstaaten waren wegen der befürchteten Auswirkungen auf das Trinkwasser nicht nur einzelne Interessengruppen, sondern große Teile der Bevölkerung betroffen. Erstmals litten auch größere Kreise in Frankreich als Unterlieger der Schweiz unter der Rheinverschmutzung (DURTH 1996). So verursachte das Fischsterben gerade im Elsaß große Proteste. Damit standen alle Rheinanliegerstaaten, mit Ausnahme der schon vorher aktiven Niederlande, nach dem Unfall in Schweizerhalle unter stark gestiegenem politischem Handlungsdruck.

An den folgenden Rhein-Ministerkonferenzen im November und Dezember 1996 wurde auf Vorschlag der Niederlande die Erarbeitung eines internationalen Sanierungsplanes beschlossen. Dieser sollte es unter anderem ermöglichen, daß im Jahre 2000 wieder Lachse im Rhein leben können.

Am 1. Oktober 1987 wurde das Aktionsprogramm Rhein (APR) durch die für den Rhein zuständigen Minister der Staaten im Rheineinzugsgebiet und den EG-Kommissar verabschiedet. Das APR verfolgt die folgenden Zielsetzungen (IKSR 1987):

- A. Wiederansiedlung früher im Rhein lebender höherer Arten (z.B. des Lachses) als Ausdruck der Verbesserung der Wasserqualität und des Zustandes des Ökosystems.
- B. Gewährleistung der Nutzung des Rheinwassers für die Trinkwasserversorgung.
- C. Verringerung der Schadstoffbelastung der Sedimente.

Im Jahre 1989 wurde in Folge des Robbensterbens und der Einsicht, daß der Rhein als wichtiger Schadstoffzubringer ein Schlüssel zur Problemlösung ist, als weiteres Ziel die Verbesserung des ökologischen Zustandes der Nordsee hinzugefügt.

Das APR ist in drei Phasen gegliedert (IKSR 1987). In einer ersten Phase wurde das Programm bis 1989 detailliert ausgearbeitet. Bis 1995 wurde das Programm in seinen wesentlichen Zügen umgesetzt. In der dritten Phase soll das Programm zwischen 1995 und 2000 abgerundet werden, um die Ziele bis ins Jahr 2000 erreichen zu können.

3.1 Erfolgreiche internationale Kooperation dank gemeinsamen Zielsetzungen und flexiblen Formen der Umsetzung

Durch die Betonung der gemeinsamen Ziele aller Regierungen war das Programm Ausdruck des Wandels der Vorstellungen über die angemessene Nutzung des Rheins. Aus dem Konflikt über die Art der Nutzung wurde eine gemeinsame Verantwortlichkeit für das Ökosystem Rhein. Als Wanderfisch, der stark vom strukturellen Zustand des Flußsystems abhängig ist und Staatsgrenzen überwindet, ist der Lachs nicht nur exemplarisch für einen ökosystemaren Ansatz. Als politisches Symbol trug er ebenfalls zur Lösung des Oberlauf-Unterlauf-Problems bei (DURTH 1996).

Nach der Sandozbrandkatastrophe veranschaulichte das Aktionsprogramm Rhein ebenfalls die Stärke und Leistungsfähigkeit des Rheinschutzregimes. Die Aktionen, die vorgeschlagen wurden, waren im Denken und zum Teil auch im Handeln der für den Rheinschutz relevanten Akteure bereits angelegt und somit akzeptiert. Es zeigt aber auch die starke Stellung, die sich die IKSР durch ihre wissenschaftlich-technische Kompetenz und als Forum für die grenzüberschreitende Kooperation bis dato erarbeitet hatte.

Das Vorgehen zu einer fruchtbaren Zusammenarbeit kann folgendermaßen skizziert werden (IKSR 1991): Der erste Schritt ist die Vereinbarung von Zielen, die dem Problem angemessen und für alle Parteien akzeptabel sind. Diesem Schritt folgt die Erarbeitung einer internationalen Strategie, die so weit wie möglich mit den nationalen Strategien verknüpft werden kann.

Diese Verknüpfung ist äußerst wichtig, da das internationale Programm nicht mehr als Empfehlungsscharakter hat und weiterhin von den nationalen Programmträgern umgesetzt werden muß. Völkerrechtlich stellt das APR denn auch nicht mehr als Absichtserklärung und Gentlemen's Agreement zwischen den Rheinanliegerstaaten und der Europäischen Gemeinschaft dar. Das Programm verkörpert aber eine Weiterentwicklung des internationalen Rheinschutzes zur Verbesserung der Gewässergüte und lebt vom politischen Willen der einzelnen nationalen Regierungen zum Mitmachen.

Die oben skizzierte Strategie entfaltet umso größere Wirkung, je konkreter sie ausgestaltet ist. Die Voraussetzungen waren in dieser Hinsicht beim ARP günstig. Das Programm war von einem breiten und angesehenen Expertengremium erstellt und mit einem Terminplan versehen worden. Zur Implementation des APR war von der IKSР nach 1987 eine spezielle Organisation aufgebaut worden. So ergänzte das Netzwerk von wissenschaftlichen und technischen Experten, die die IKSР in Form von Arbeitsgruppen organisierte, die traditionelle Diplomatie, in der in erster Linie die nationalen Interessen wahrgenommen wurden (DUPONT 1993).

Materiell beinhaltet das Aktionsprogramm Rhein einzelne Elemente, die eine Reaktion darstellten auf die Unzulänglichkeiten, die zur Katastrophe nach dem Sandoz-Brand geführt hatten. Beispielsweise bewirkte das APR die Verbesserung der Störfallvorsorge in den Rheinanliegerstaaten (KINZELBACH 1993). Dazu wurde ein erweitertes Überwachungs- und Alarmierungskonzept erarbeitet (IKSR 1994).

Daneben beinhaltet das APR auch Elemente, die schon lange in Vorbereitung waren (siehe Abb. 3). So resultierte der Übergang zum „Stand der Technik“ zur weiteren Schadstoffverminderung aus der Einsicht, daß der völkerrechtlich abgesicherte, aber schwerfällige Ansatz aus dem Jahre 1976 einer Weiterentwicklung bedurfte.

Schadstoffverminderungsmaßnahmen und Nährstoffe

a) im industriellen und kommunalen Bereich

b) im diffusen Bereich

Die Aktivitäten und Empfehlungen in diesem Arbeitsbereich umfassen

- Die Bestandsaufnahme der Nähr- und Schadstoffbelastung und der Schadstoffquellen, und die Erarbeitung einer Liste von prioritären Stoffe mit Reduzierungszielen;
- (Branchenweise) Empfehlungen zum Stand der Technik für Industrieanlagen und Anforderungen an kommunale Abwasserreinigungsanlagen zur Reduktion der Schadstoffbelastung;
- Empfehlungen zur Reduktion der Stickstoff- und Pflanzenschutzmitteleinträge.

Ökologie

Darunter fallen allgemeine ökologische Verbesserungsmaßnahmen und das Programm *Lachs 2000* mit den folgenden Teilen:

- Laich- und Jungfischhabitate
Inventarisierung der Jugendbiotope für die Lachse, Schätzung der möglichen Population und Erarbeitung von Habitat-Maßnahmen;
- Wanderhindernisse
Kartierung von Wanderhindernissen, Ueberprüfung der Funktionsfähigkeit von Fischaufstiegen und Erarbeitung von Projekten für Fischaufstiege;
- Aufbau eines Rheinlachsstammes;
- Begleitforschung und Erfolgskontrolle.

Abb. 3: Aktivitäten in ausgewählten Arbeitsbereichen des Aktionsprogrammes Rhein (Quelle: eigene Zusammenstellung nach verschiedenen IKSR-Publikationen)

Schließlich wurde mit dem Arbeitsbereich Ökologie ein neues Kapitel im internationalen Rheinschutz aufgeschlagen (siehe Abb. 3). Durch den vergrößerten Blickwinkel spricht das Programm den Rhein und sein Einzugsgebiet als Ganzes an.

3.2 Resultate und Formen der Kooperation im APR

3.2.1 Schadstoffverminderungsmaßnahmen und Nährstoffe

Der erste Schritt zur ökologischen Erholung des Rheins ist die Verbesserung der Gewässergüte. Wie oben skizziert, waren die Erfolge auf diesem Arbeitsfeld bereits vor der Verabschiedung des APR beachtlich (s. Abb. 2).

Die weiteren Anstrengungen im APR wurden wie folgt ausgestaltet: Experten aus den Rheinanliegerstaaten erarbeiteten eine Liste von prioritären Stoffen, für die bis 1995 als Ziel eine Reduktion der Einleitungen um 50% angestrebt wurde (s. Abb. 3). Bei Dioxin, Cadmium, Quecksilber und Blei sollten zur Unterstützung des Nordseeschutzes die Einleitungen sogar um 70% gesenkt werden.

1994 konnten die Fachleute der IKSR feststellen, daß das Reduktionsziel bei fast allen Substanzen bereits 1992 erreicht war. Nur bei drei Stoffen waren noch weitere Anstrengungen zur Zielerreichung nötig. Ein weiteres Zeichen der Verbesserung der Gewässergüte war die Erholung der Fischbestände und die Annäherung an die ursprüngliche Artenzusammensetzung.

Das APR hat durch einen pragmatischen Ansatz zu einer Beschleunigung des Verfahrens bei der Festlegung von Grenzwerten bei den prioritären Stoffen geführt. Die IKSR gibt branchenbezogen Empfehlungen zum Stand der Technik zur Verwendung wassergefährdender Stoffe in der Produktion und zur Abwasseraufbereitung an die nationalen Behörden ab. Mit diesem Verfahren können schneller Resultate erzielt werden. Bis zum Abschluß von Phase 2 des Programmes wurde der Stand der Technik für die Industriezweige „Zellstoffherstellung“, „Herstellung von Papier und Pappe“ und die Produktionsbereiche „Oberflächenbehandlung von Metallen“ und „Organische Chemie“ festgelegt (IKSR o.J.).

Neben den Zielvorstellungen des APR haben auch neue Richtlinien der Europäischen Union einen Impuls zum Kläranlagenausbau in den Rhein-anliegerstaaten gegeben und zur Verschärfung der von den Behörden verwendeten Wassergütestandards beigetragen. Beispielsweise hat die EG-Richtlinie 91/271/EWG über die Behandlung von kommunalem Abwasser zum Sanierungsschub in den 90er Jahren beigetragen (BRAUCH u. JÜLICH 1996).

Im französischen Teil des Rheineinzugsgebietes haben das APR und die EG-Richtlinien im Vergleich mit den anderen Anliegerstaaten sogar zu einem eigentlichen Aufholen beim Bau kommunaler Abwasserreinigungsanlagen geführt. Bis 1994 ist der Sammelgrad im Einzugsbereich der Agence de l'Eau Rhin-Meuse von 49% auf 62% gestiegen (IKSR o.J.).

Diese Zahlen zeigen, daß sich die Erfolgsmeldungen auf alle Rhein-anliegerstaaten beziehen. Dies obwohl große Unterschiede hinsichtlich der politisch-administrativen Strukturen und dem Vollzug zwischen den einzelnen Ländern bestehen.

Beim Vollzug der Gewässerschutzmaßnahmen folgen die Schweiz und Deutschland dem föderalistischen Modell, in dem die Kantone bzw. Länder eine starke Stellung einnehmen (für eine Übersicht siehe KHR 1993). In den Niederlanden und Frankreich orientieren sich die Behörden bei der Ausführung von Maßnahmen dagegen stärker am zentralistischen Modell. Als Besonderheit hat Frankreich die Abwasserreinigung auf der Basis von Gewässereinzugsgebieten, d.h. eher regional organisiert.

Weil an allen Orten der gleiche Ansatz vertreten wurde, haben die administrativen Unterschiede zwischen den Rheinanliegern bei den Schadstoffverringerungsmaßnahmen aber keinen wesentlichen Einfluß auf die Kooperation am Rhein ausgeübt. Das Aktionsprogramm Rhein ist technologieorientiert und hat durch den pragmatischen Ansatz zu einer für alle vorteilhaften Beschleunigung des Verfahrens bei der Festlegung von Grenzwerten bei den prioritären Stoffen geführt.

Wegen des Fortschrittes bei der kommunalen und industriellen Abwasserreinigung sind die Beiträge aus diffusen Quellen zunehmend ins Blickfeld der Gewässerschutzfachleute gerückt. Gerade bei den problematischen Nährstoffen wie dem Ammonium-Stickstoff ist die Landwirtschaft einer der Haupteinträger (IKSR 1994).

Zur Reduktion der diffusen Nährstoffeinträge existieren IKSR-Empfehlungen und EU-Richtlinien, die den Gewässerschutz am Rhein unterstützen. Wegen der flächenhaften Ausdehnung und der größeren Zahl an „Verursachern“ gestaltet sich die Kontrolle der diffusen Einträge aber schwieriger als die Überwachung der Punktquellen.

Bis zum Beginn der Umsetzung des APR haben sich die grenzüberschreitenden Lobbying- und Netzwerkaktivitäten zur Schadstoffverminderung im Rhein auf die Kontrolle der Punktquellen beschränkt. Die staatlichen und nicht-staatlichen Aktivitäten in diesem Verbund ergaben sich nicht in erster Linie aus der räumlichen Nähe, sondern aus der (gleichen) Aufgabe, die die Mitglieder der einzelnen Organisationen wahrzunehmen hatten. Durch das Vordringen in den diffusen Bereich und die damit verbundenen Aktivitäten im Rahmen der IKSR ist mit der Landwirtschaft eine neue Interessengruppe im Rheinschutz mobilisiert worden.

Im Moment werden in diesen Diskussionen Konflikte ausgetragen (siehe beispielsweise die Beiträge von LATTEN und SCHINDLER in IKSR 1996a). Welcher Grad der Kooperation aus diesen Auseinandersetzungen resultieren wird, ist noch nicht abzusehen. Bereits kann man aber festhalten, daß durch den Austausch und den Einbezug der landwirtschaftlichen Interessengruppen das flächenhafte Element im internationalen Rheinschutz an Gewicht gewonnen hat.

3.2.2 *Ökologie*

Ausgehend von den Verbesserungen der Wassergüte werden heute in den Rheinanliegerstaaten Lebensraumverbesserungen für Flora und Fauna erarbeitet. Diese Maßnahmen sind Bestandteil des ökologischen Gesamtkonzeptes für den Fluß, das 1991 von der IKSР vorgelegt wurde. Das Konzept enthält zwei Schwerpunkte:

1. Die Wiederherstellung des Hauptstroms als Rückgrat des Ökosystems;
2. den Schutz, die Erhaltung und Verbesserung der Auen. Die meisten Aktivitäten stehen im Zusammenhang mit dem Programm Lachs 2000 (s. Abb. 3) und werden von den nationalen Behörden in den Rheinanliegerstaaten und in Luxemburg getragen.

Der Beitrag durch die europäische Integration ist auch in diesem Arbeitsbereich bemerkenswert. Ein Teil der Habitatmaßnahmen in den EU-Rheinanliegerstaaten wird im Rahmen der NORSPA- und LIFE-Verordnungen finanziell unterstützt. Das gleiche gilt für den Umbau der Staustufen Iffezheim und Gamsheim, die im Moment die Obergrenze für die Lachswanderung darstellen. Die Nachrüstung mit Fischpässen an den beiden Staustufen wird von der Europäischen Union mit 5% der Bausumme subventioniert (IKSR o.J.).

Verglichen mit dem Arbeitsbereich „Schadstoffverminderungsmaßnahmen und Nährstoffe“, sind die ökologischen Verbesserungsmaßnahmen noch nicht sehr weit fortgeschritten. Der Lachs ist zwar in den Rhein zurückgekehrt und hat mit der natürlichen Fortpflanzung, beispielsweise im System der Sieg, wieder begonnen. Noch bleibt aber das Wehr in Iffezheim unüberwindbares Hindernis und verhindert damit die Erschließung der Laichgebiete weiter stromaufwärts.

Auf der Verfahrensebene haben die Aktivitäten im Programm Lachs 2000 zu einem verstärkten Interesse von Nutzergruppen und Organisationen, die beim Rheinschutz bisher eher im Hintergrund standen, geführt. Dazu zählen vor allem die Fischereivereine und die Naturschutzgruppen.

Ähnlich wie bei den weiter oben beschriebenen Maßnahmen zur Verminderung der Nährstoffbelastung sind die Netzwerke, die sich seit der Bearbeitung der ökologischen Fragestellungen auszubilden beginnen, lokal oder regional orientiert und so kleinräumig fokussiert. Durch den Einbezug der Auengebiete und der Nebenflüsse wird die grenzüberschreitende Komponente zusätzlich betont. Erstmals bestehen für verschiedene Nutzergruppen Anreize zu Beziehungen mit Gruppen auf der anderen Seite des Flusses, die über reinen Kontakt hinausgehen und zu strategischen Allianzen führen können.

Ein Beispiel sind die Annäherungen zwischen schweizerischen und deutschen Naturschutz- und Fischereigruppen am Hochrhein. Trotz der

räumlichen Nähe haben diese Gruppen erst vor kurzem mit der Vorbereitung von grenzüberschreitenden Zusammenschlüssen und gemeinsamen Anstrengungen zum Rheinschutz begonnen.

Angeregt wurden diese Aktivitäten durch Renaturierungsideen, die das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft für einzelne Abschnitte auf der schweizerischen Seite des Hochrheins erarbeiten ließ, und ein Inventar der Renaturierungsmöglichkeiten, das von Fischereikreisen auf der baden-württembergischen Seite in Auftrag gegeben wurde. Zur Unterstützung der Realisierung dieser Renaturierungsideen wurde auf Initiative des Schweizerischen Fischerei-Verbandes und des Rheinaubundes eine „Arbeitsgemeinschaft Renaturierung des Hochrheins“ gegründet, die nun als Forum für den grenzüberschreitenden Informationsfluß und weitere Aktivitäten dient.

Ein zweiter regionaler Kristallisationspunkt für grenzüberschreitende, in diesem Fall deutsch-französische Zusammenarbeit sind die Rückbaumaßnahmen am Oberrhein. In Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und im Elsaß sollen ehemalige Auengebiete am Oberrhein als Retentionsräume dem Fluß zurückgegeben werden (IKSR 1994). Ziel dieser Programme, für die das Integrierte Rheinprogramm in Baden-Württemberg beispielhaft steht, ist die Integration von Hochwasser- und Naturschutz (REIF 1997). Neben den ökologischen Anliegen ist, verstärkt durch die verheerenden Überschwemmungen in den letzten Jahren, der Hochwasserschutz zu einer weiteren großen Aufgabe der Rheinanliegerstaaten geworden.

Anläßlich des dritten deutsch-französischen Umweltgipfels im Jahre 1992 haben die beiden Länder gemeinsame Schritte zur Erhaltung des ökologischen Wertes der Oberrheinniederung beschlossen. Bis 1996 erarbeitete die bilaterale Expertengruppe, der Vertreter aus der Verwaltung und Mitglieder nicht-staatlicher Interessengruppen angehörten, Empfehlungen zur Realisierung dieses Zieles. Hauptpunkt dieses Vorschlages ist die Designation der Oberrheinniederung zwischen Basel und Lauterbourg/Karlsruhe als grenzüberschreitendes Ramsar-Schutzgebiet von internationaler Bedeutung mit entsprechenden Planungsrichtlinien und Nutzungsrestriktionen (SCHENKEL 1997).

Zweifellos wird die Umsetzung dieser Empfehlungen mit großen Schwierigkeiten kämpfen, wie die heftigen Auseinandersetzungen mit Landeigentümern und einzelnen Nutzerkreisen in Baden-Württemberg im Rahmen des Integrierten Rheinprogrammes ahnen lassen (REIF 1997). Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Erarbeitung der Empfehlungen, die interdisziplinär angelegt war und staatliche und nicht-staatliche Kreise umfaßte, darf aber als hoffnungsvolles Zeichen für den Willen zur Kooperation und zum flächenhaften Fortschritt verstanden werden.

4 Fazit: Erfolg im grenzüberschreitenden Rheinschutz durch beharrliches Anfügen von Bausteinen und Mobilisieren von politischem Willen

Die substantiellen und prozeduralen Erfolge im grenzüberschreitenden Rheinschutz sind eng verbunden mit der Herausbildung des Gewässerschutzregimes. Trotz gelegentlichen Rückschlägen haben die Behörden in den Anliegerstaaten und verschiedene Nutzergruppen am Rhein seit den 50er Jahren fortschreitend Bausteine in Form von gemeinsamen Zielsetzungen und Vereinbarungen und schließlich Arbeitsprogrammen zum Schutze des Gewässers entwickelt.

Entscheidend zur Bildung des grenzüberschreitenden Rhein-Experten-netzwerkes beigetragen hat die IKSR, die als Institution zur Strukturierung der internationalen Gespräche gegründet wurde. Durch die inhaltliche Ausweitung der Gespräche zur Belastung des Gewässers in den 60er und 70er Jahren gelang den Akteuren am Rhein der effektive Abbau der institutionellen und kognitiven Barrieren zum grenzüberschreitenden Rheinschutz.

Der Sandoz-Unfall 1986 und die Verabschiedung des Aktionsprogrammes Rhein 1987 begünstigte die Weiterentwicklung des internationalen Rheinschutzes. Durch die Formulierung von gemeinsamen Zielen wurde das Oberlieger-Unterlieger-Problem gelöst. Damit verbunden war ein Wechsel zu einem schnelleren und flexibleren Verfahren der Kooperation. Schließlich hat der ökosystemare Ansatz auch zur Mobilisierung weiterer Kreise im Rheinschutz geführt.

Die auf die Fläche ausgerichtete Kommunikation zwischen Naturschützern, Fischern, Landwirten und Gewässerschutzfachleuten führt zur weiteren Intensivierung des Austausches in den Grensräumen am Rhein. Damit werden heute im internationalen Rheinschutz nicht nur bezogen auf das ganze Einzugsgebiet Berührungspunkte bei der Zusammenarbeit durch die Staaten abgebaut, sondern auch lokal und regional über den Fluß hinweg.

Literaturverzeichnis

- BERNAUER, T. 1995: Managing International Rivers. Paper presented at the 1995 Annual Meeting of the American Political Science Association, 31 August–3 September 1995, Chicago.
- BERNAUER, T. 1996: Protecting the River Rhine against Chloride Pollution. In: KEOHANE, R.O. (ed.) Institutions for Environmental Aid: Pitfalls and Promise. Cambridge, MA.
- BERNAUER, T. u. P. MOSER 1996: Reducing Pollution of the Rhine River: The Influence of International Cooperation. Working Paper 96-7. Laxenburg.
- BRAUCH, H.-J. u. W. JÜLICH 1996: Die Europäische Union und die Wassergesetzgebung. In: IAWR (Hg.): Rheinbericht 1994–1995. Amsterdam, S. 61–113.

Erfolgreiche grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rheinschutz

- DIEPERINK, C. 1995: Between Salt and Salmon. Network Management in the Rhine Catchment Area. In: GLASBERGEN, P. (ed.): Managing Environmental Disputes. Network Management as an Alternative. Dordrecht, S. 119–136.
- DUPONT, C. 1993: Switzerland, France, Germany, the Netherlands: The Rhine. In: FAURE, G.O. u. J.Z. RUBIN (eds.): Culture and Negotiation. The Resolution of Water Disputes. Newbury Park, S. 97–115.
- DURTH, R. 1996: Der Rhein – Ein langer Weg zum grenzüberschreitenden Umweltschutz. In: Politik und Zeitgeschichte B7/96, S. 38–47.
- EFIGER, M., RITTBERGER, V. u. M. ZÜRN 1988: Internationale Regime in den Ost-West Beziehungen. Frankfurt a.M.
- HABERER, K. 1991: Die Belastung des Rheins mit Schadstoffen. In: Geographische Rundschau 43 (6), S. 334–341.
- IKSR, 1987: Aktionsprogramm „Rhein“. Ausgearbeitet von der Internationalen Kommission zum Schutze des Rheins gegen Verunreinigung (IKSR). Straßburg.
- IKSR, 1991: Ökologisches Gesamtkonzept für den Rhein. „Lachs 2000“. Koblenz.
- IKSR, 1994: Der Rhein, auf dem Weg zu vielseitigem Leben. Koblenz.
- IKSR, 1996a: Leben mit dem Rhein. Vorträge der Tagung vom 6. und 7. März 1996 in Koblenz. Koblenz.
- IKSR, 1996b: Lachs 2000. Stand der Projekte Anfang 1996. Koblenz.
- IKSR, o.J.: Tätigkeitsbericht 1994. Koblenz.
- KEOHANE, R.O., HAAS, P.M. u. M.A. LEVY 1993: The Effectiveness of Environmental Institutions. In: HAAS, P.M., KEOHANE, R.O. u. M.A. LEVY (eds.): Institutions for the Earth. Sources of Effective Environmental Protection. Cambridge, MA, S. 3–24.
- KHR (Internationale Kommission für die Hydrologie des Rheingebietes), 1993: Der Rhein unter der Einwirkung des Menschen – Ausbau, Schifffahrt, Wasserwirtschaft. Lelystad.
- KINZELBACH, R. 1993: Tiere im Rhein: Perspektiven zu ihrer Erhaltung und Entwicklung. In: Ministerium für Umwelt Rheinland-Pfalz (Hg.): Die Biozönose des Rheins im Wandel. Lachs 2000? Petersberg, S. 3–9.
- KISS, A. 1985: The Protection of the Rhine against Pollution. In: Natural Resources Journal 25 (3), S. 613–637.
- LEMARQUAND, D. 1977: International Rivers. The Politics of Cooperation. Vancouver.
- REIF, A. 1997: Zielkonflikte im Naturschutz am Oberrhein. Kontroversen und ihre Ursachen am Beispiel der Trockenaue bei Breisach. In: Naturschutz und Landschaftsplanung 29 (4), S. 101–107.
- SCHENKEL, G. 1997: Naturschutz in Baden-Württemberg. In: Natur und Landschaft 72 (3), S. 135–137.
- STIGLIANI, W.M., JAFFÉ, P.R. u. S. ANDERBERG 1993: Heavy Metal Pollution in the Rhine Basin. In: Environmental Science and Technology 27 (5), S. 786–793.
- TITTIZER, F. u. F. KREBS (Hg.) 1996: Ökosystemforschung: Der Rhein und seine Auen. Eine Bilanz. Berlin.
- TÜMMERS, H.J. 1994: Der Rhein. Ein europäischer Fluß und seine Geschichte. München.
- YOUNG, O.R. 1994: International Governance. Protecting the Environment in a Stateless Society. Ithaca.

Dank

Die Arbeit an diesem Aufsatz wurde unterstützt durch den Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, Projekt-Nr. 1215-045508.95.
Prof. Dr. G. HEINRITZ und Prof. Dr. P. MOLL danke ich für hilfreiche Kommentare zur ersten Fassung des Aufsatzes.