

Christian Huttenloher

INTERREG Rhein-Maas Aktivitäten

Eine Initiative zum transnationalen vorbeugenden Hochwasserschutz
im Rhein-Maas-Gebiet

INTERREG Rhine-Meuse Activities

An initiative for transnational high water prevention in the Rhine and Meuse area

Kurzfassung

In Reaktion auf die extremen Hochwasserereignisse von 1993/94 und 1995 an Rhein und Maas initiierte die Europäische Kommission im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG II C ein transnationales Aktionsprogramm zum vorbeugenden Hochwasserschutz. Das von den betroffenen Staaten gemeinsam erstellte und umgesetzte Programm „INTERREG Rhein-Maas Aktivitäten“ (IRMA) sollte einen neuen, raumordnerischen Ansatz des Hochwasserschutzes einleiten und diesen durch Maßnahmen im gesamten Einzugsgebiet in die Praxis umsetzen. Auch wenn die raumordnerische Ausrichtung bei der Programmumsetzung nicht in allen Bereichen konsequent durchgehalten wurde, stellt die Initiative einen wichtigen und erfolgreichen ersten Schritt in Richtung eines nachhaltigen, vorbeugenden Hochwasserschutzes dar.

Abstract

Responding to the extreme floods of 1993/94 and 1995 on Rhine and Meuse the European Commission encouraged a transnational action programme to establish a preventive approach of flood protection within the Community Initiative INTERREG II C. The programme "INTERREG Rhine-Meuse Activities" (IRMA), jointly elaborated and implemented by the concerned states, should launch a new policy of flood prevention, based on spatial planning, and put it into action through concrete measures inside the entire catchment area. Even though the spatial planning orientation could not be observed absolutely strictly within the programme implementation, this initiative represents an important and successful first step towards a new direction of sustainable flood prevention policy.

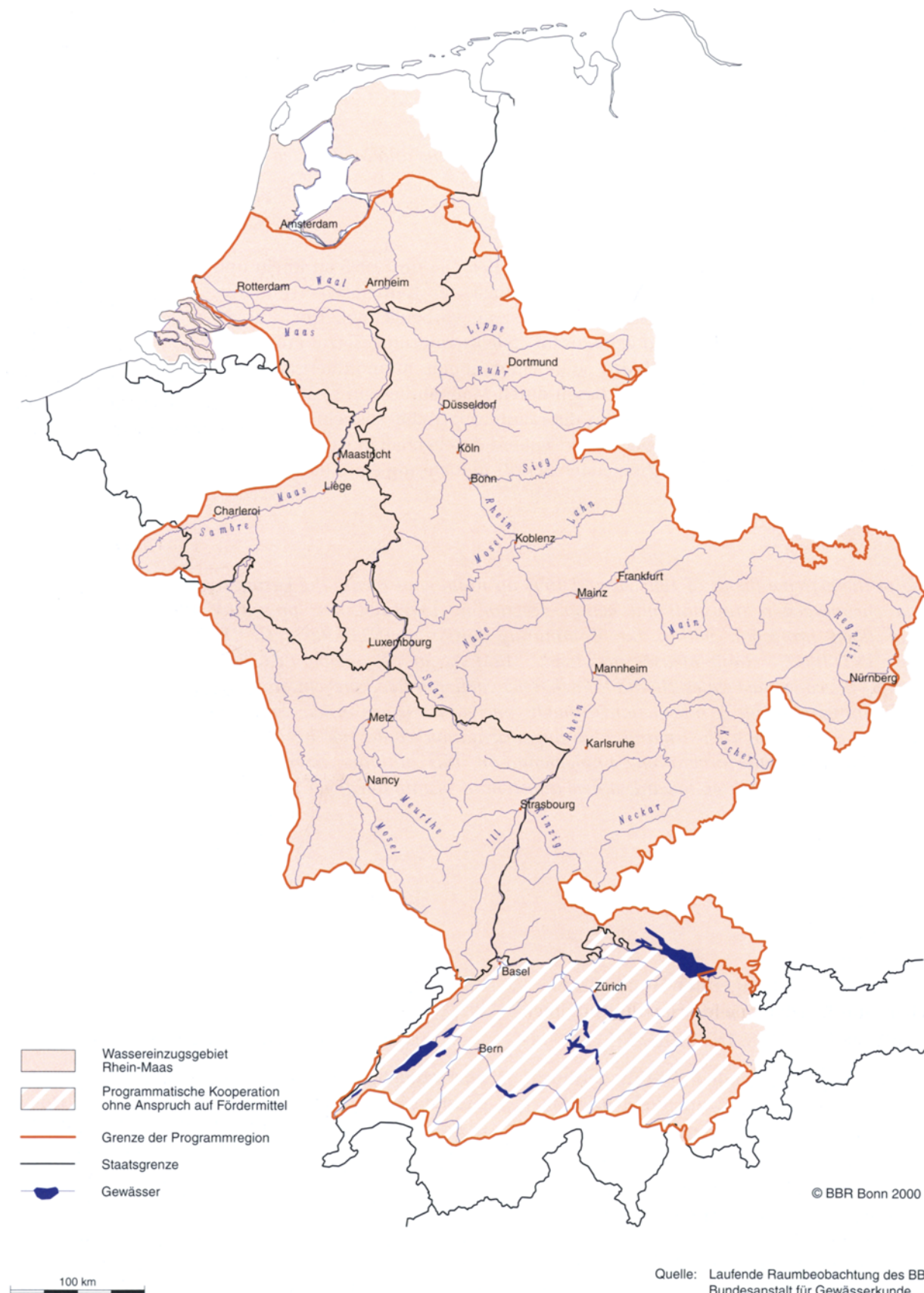
1 Transnationaler vorbeugender Hochwasserschutz im Rhein-Maas-Gebiet durch die Gemeinschaftsinitiative INTERREG II C

Die beiden aufeinander folgenden „Jahrhunderthochwasser“ von 1993/94 und 1995 an Rhein und Maas haben vor Augen geführt, dass dringend neue Lösungsansätze für einen nachhaltigen Hochwasserschutz entwickelt werden müssen. Die bisher dominierenden, ingenieurtechnischen Maßnahmen alleine erwiesen sich für die Bewältigung der Hochwasserproblematik als nicht ausreichend. Vielmehr müssen erweiterte Handlungsstrategien erarbeitet und umge-

setzt werden, in die alle für den Hochwasserschutz relevanten Fachpolitiken einbezogen werden. Da Hochwasser keine Grenzen kennt, stellt der Hochwasserschutz in grenzüberschreitenden Flussgebieten zudem eine internationale Aufgabe dar, die nur in Zusammenarbeit aller Staaten des Einzugsgebiets angemessen zu bewältigen ist.

Unter diesen Prämissen regte die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten Belgien, Deutschland,

INTERREG IIC: Programmregion zum vorbeugenden Hochwasserschutz Rhein-Maas



Frankreich, Luxemburg und die Niederlande im Jahr 1996 dazu an, ein transnationales Aktionsprogramm unter dem Titel „INTERREG Rhein-Maas Aktivitäten“ (IRMA) zu entwerfen und umzusetzen. Dafür standen insgesamt 141 Mio. Euro an EU-Fördermitteln zur Verfügung, die bis spätestens 2002 für konkrete Projekte eingesetzt werden müssen. Das IRMA-Programm ist Teil der Gemeinschaftsinitiative INTERREG II C, mit der die Kommission gezielt eine aktionsorientierte transnationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung forciert.¹ Insofern sollte das IRMA-Programm nicht nur erstmals die staatenübergreifende Kooperation zum Hochwasserschutz etablieren, sondern auch einen neuen Ansatz zum Hochwasserschutz entwickeln und implementieren, den vorbeugenden Hochwasserschutz, bei dem die Raumordnung eine zentrale Rolle übernimmt.²

Das IRMA-Programm und INTERREG II C sind typisch für die Charakteristik von Gemeinschaftsinitiativen, durch die die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten dazu auffordert, im Rahmen der europäischen Regional- und Strukturförderung für spezielle Problembereiche von besonderer europäischer Bedeutung innovative Ansätze zu erproben und neue Politikrichtungen einzuleiten. Anhand von Gemeinschaftsinitiativen zeigt sich somit, inwieweit von der europäischen Verwaltung konzipierte Politikansätze geeignet sind, spezifische europäische Problemlagen adäquat zu erfassen und passende Lösungsansätze anzubieten.³ Unter dieser Fragestellung wurde im Rahmen einer Diplomarbeit am Geographischen Institut der Technischen Universität München eine Untersuchung durchgeführt, die den folgenden Ausführungen zu Grunde liegt.⁴

2 Konzeptionelle Grundlagen des vorbeugenden Hochwasserschutzes

Den raumordnerischen Ansatz des vorbeugenden Hochwasserschutzes allgemeingültig und eindeutig zu spezifizieren, ist ebenso schwierig, wie einen klaren strategischen und konzeptionellen Handlungsrahmen zu dessen praktischer Umsetzung zu skizzieren. Eben vor dieser Problematik stand auch die Zusammenarbeit der Rhein-Maas-Staaten zur Erstellung und Umsetzung des IRMA-Programms. Zudem bestehen zum Teil erhebliche nationale Unterschiede hinsichtlich der Gegenstandsbereiche, Inhalte, Konzeptionen und Instrumente der Raumordnung, so dass bereits eine allgemein anerkannte, staatenübergreifende Definition von Raumordnung fehlt. In einem transnationalen Kontext kann Raumordnung deshalb nur abstrakt als öffentliche Aufgabe einer zielgerichteten Ordnung und

Steuerung von Raumnutzungen und räumlichen Entwicklungen verstanden werden.⁵

Demnach basiert der vorbeugende Hochwasserschutz auf dem Ziel, die räumlichen Nutzungen sowohl in den hochwassergefährdeten Gebieten als auch im gesamten Einzugsgebiet so zu steuern, dass eine der Hochwassergefahr angepasste Nutzungsstruktur mit möglichst niedrigen Risikopotenzialen in den flussnahen Gebieten und eine abflussverzögernde Flächenbewirtschaftung auf allen Flächen erreicht wird.⁶ Dazu bietet der vorbeugende Hochwasserschutz im Zusammenspiel mit Katastrophenschutz und Hochwassermanagement einen raumbezogenen Handlungs- und Orientierungsrahmen an. Dieser ist darauf ausgerichtet, mit Hilfe eines Bündels präventiver, integrierter und aus raumordnerischer Sicht sinnvoller Maßnahmen im gesamten Einzugsgebiet der Flüsse langfristig die Hochwassergefahr umfassend und nachhaltig zu reduzieren. Die darauf aufbauenden charakteristischen Merkmale des vorbeugenden Hochwasserschutzes erläutert Abbildung 1.

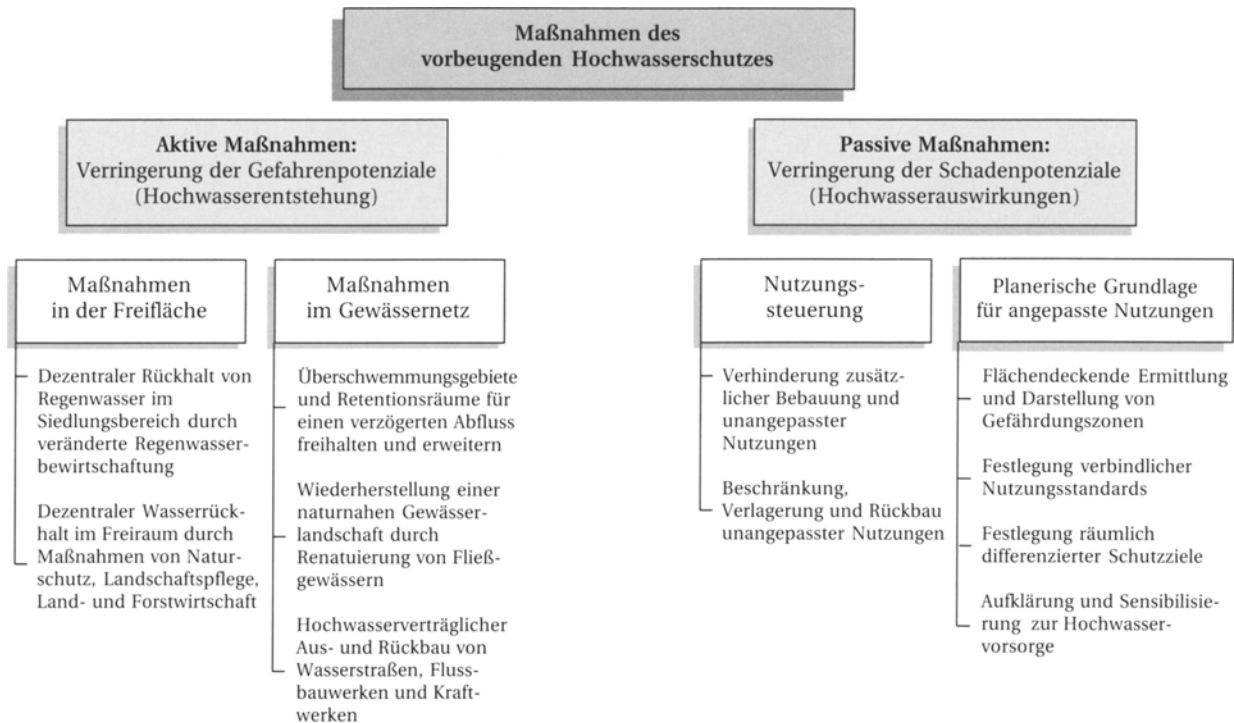
Abbildung 1
Merkmale des vorbeugenden Hochwasserschutzes

- Vorbeugender Charakter: Im Vorfeld der Gefährdung werden geeignete räumliche Voraussetzungen zur Verringerung der Hochwasserentstehung und insbesondere der schädlichen Auswirkungen von Überschwemmungen geschaffen (Hochwasservorsorgeplanung).
- Abgrenzung zum Katastrophenschutz und Hochwassermanagement, die jedoch zur Abwehr bzw. zur Milderung von unmittelbar eingetretenen Gefährdungen nach wie vor wichtig sind.
- Hochwasserflächenmanagement: Im Mittelpunkt steht die Flächennutzung, die so an die Erfordernisse des Hochwasserschutzes auszurichten ist, dass sowohl die Gefahren als auch die Schadenpotenziale reduziert werden.
- Weitgehend natürliche Hochwasserbeeinflussung: Im Vordergrund stehen nicht klassische, wasserbautechnische Maßnahmen (Deiche, Uferbefestigung), sondern eine an den Natur- bzw. Wasserhaushalt angepasste Raumbewirtschaftung.
- Integrierter Ansatz: Zum Einsatz kommt ein Bündel von Maßnahmen verschiedener Fachplanungen (z. B. Land- und Forstwirtschaft, Landschafts- und Naturschutz, Städtebau), die durch die Raumordnung als Querschnittsplanung im Sinne des Hochwasserschutzes koordiniert werden;
- Einzugsgebietskonzeption: Es wird ein übergeordnetes Handlungskonzept für das gesamte Einzugsgebiet und nicht nur für die hochwassergefährdeten Zonen entwickelt.

Quelle: eigene Darstellung

Die möglichen Handlungsfelder des vorbeugenden Hochwasserschutzes sind auf Grund des integrierten Ansatzes vielfältig. Jedoch lassen sie sich, wie alle

Abbildung 2
Maßnahmenbereiche des vorbeugenden Hochwasserschutzes



Quelle: eigene Darstellung

Hochwasserschutzmaßnahmen, in passive und aktive Maßnahmen unterteilen (Abb. 2).⁷ Aktive Maßnahmen setzen direkt an den Entstehungsursachen von Hochwasser – an der Gefahrenquelle – an. Sie versuchen, die Gefahr an die menschlichen Nutzungen anzupassen und die Gefahrenpotenziale zu reduzieren. Darunter fallen beispielsweise die Sicherung, Rückgewinnung und Erweiterung natürlicher Auen- und Überschwemmungsbereiche, um dem Hochwasserabfluss ausreichend Raum zur Ausbreitung und zum Rückhalt zur Verfügung zu stellen. Zur Verringerung der Abflusswellen können aber auch Maßnahmen zur Gewässerrenaturierung und zum dezentralen Wasserrückhalt im Einzugsgebiet zum Einsatz kommen. Aktive Maßnahmen sind vor allem wichtig, um bereits erfolgte abfluss-erhöhende und -verstärkende Eingriffe in den Naturhaushalt rückgängig zu machen.

Mithilfe der passiven Maßnahmen werden menschliche Nutzungen an bestehende Gefährdungen angepasst, weshalb sie sich auf das gefährdete Objekt beziehen und eine Verringerung der Schadenpotenziale bezwecken. Zu diesem Zweck haben alle Planungsebenen dafür zu sorgen, dass intensive Nutzungen aus hochwassergefährdeten Gebieten ferngehalten, hochwasserverträgliche Nutzungen dagegen gesichert werden. Für diese Aufgaben sind zum einen die erforderlichen planerischen Grundlagen zu schaffen, zum

anderen müssen die Instrumente zur Nutzungssteuerung weiter entwickelt werden, um künftige unangepasste Nutzungen zu verhindern und bestehende zu beschränken, zu verlagern bzw. zurückzubauen. Grundvoraussetzung dafür ist eine gezielte Aufklärung und Sensibilisierung der Bevölkerung und vor allem der relevanten Entscheidungsträger auf allen Ebenen – insbesondere für latent vorhandene Hochwassergefahren –, damit diese ihre Handlungen entsprechend ausrichten.

3 Das IRMA-Programmdokument als strategisch-konzeptioneller Handlungsrahmen

Eine erste große Schwierigkeit des IRMA-Programms stellte die gemeinsame Erstellung eines transnationalen Programmrahmens dar, den die EU-Kommission als Voraussetzung für die Gewährung von Fördermitteln im Rahmen von INTERREG II C forderte. Denn daran waren nicht nur Vertreter aus fünf Mitgliedstaaten beteiligt, sondern mit der Raumordnung und der Wasserwirtschaft zudem zwei sehr verschiedene Politikbereiche. Die daraus resultierende Vielfältigkeit an Zielsetzungen, Interessenslagen und Problemlösungsphilosophien führte zu größeren Differenzen über

die „richtige“ Strategie und die dafür geeigneten Maßnahmenbereiche. Die relativ zügige Fertigstellung des IRMA-Programms binnen sechs Monaten konnte nur erreicht werden, da bereits seit Mitte 1995 eine transnationale Arbeitsgruppe „Raumordnung und Hochwasserschutz Rhein-Maas“ an einer länderübergreifenden Strategie der Raumordnung für den Hochwasserschutz arbeitete.¹⁰ Diese internationale Raumordnungsgruppe übernahm nach Einbeziehung von Vertretern der Wasserwirtschaft auch die Programmerstellung.

Angesichts dieser speziellen Entstehungsbedingungen lässt sich verstehen, warum im Programmdokument kein besonders detaillierter und strikter strategischer und konzeptioneller Rahmen vorgegeben werden konnte. Denn für eine langfristige Veränderung der Hochwasserschutzpolitiken benötigten die Beteiligten aus den verschiedenen Mitgliedstaaten entsprechende

Freiräume für konkrete Projekte. Basis bildete jedoch die übereinstimmende Grunderkenntnis, dass Hochwasser größtenteils natürliche, durch den Menschen nur bedingt beeinflussbare Ereignisse sind und wasserwirtschaftliche Maßnahmen zum unmittelbaren Hochwasserschutz in den gefährdeten Gebieten allein nicht ausreichen. Das IRMA-Programm sollte deshalb ein „integriertes Wassermanagement“ verfolgen, das sich aus einer Kombination von Wasserwirtschaft, Raumordnung und Risikomanagement zusammensetzt (Abb. 3).

Darauf aufbauend wurden drei Themen mit Maßnahmenbereichen festgelegt, zu denen Projekte durchgeführt werden konnten, wobei einerseits zwischen Maßnahmen im Einzugsgebiet und am Hauptfluss sowie andererseits zwischen eher physischen Umgestaltungsprojekten und immateriellen Studien- und Planungsaktivitäten unterschieden wurde (Tab. 1):

Abbildung 3
Hauptziel und Grundsätze des IRMA-Programms

Das IRMA-Programm formuliert folgendes Hauptziel:

„Die in den Einzugsgebieten von Flüssen lebenden Menschen und Tiere sowie die dort angesiedelten wichtigsten Funktionen sollen vor Schaden durch Überschwemmung bewahrt werden. Zu diesem Zweck ist ein räumliches Gleichgewicht zwischen den Aktivitäten der in diesem Gebiet ansässigen Bevölkerung, der sozio-ökonomischen Entwicklung und der nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressource Wasser herzustellen.“

Das Ziel kombiniert drei Elemente:

Raumordnung

Wasserwirtschaft

Schadenvorbeugung

Die Programmstrategie basiert auf drei Grundsätzen:

Rückhalt von Wasser: In den Einzugsgebieten der Flüsse soll das Wasser in möglichst großem Umfang zurückgehalten werden.

Schaffung von Flächen für die Aufnahme von Wasser: Den Flüssen muss ausreichend Platz für risikofreien Abfluss und Rückhalt in Überschwemmungs- und Rückhalte-räume zur Verfügung stehen.

Sensibilisierung der Bevölkerung für die Hochwassergefahr, Verbesserung des Wissens, gesetzgeberische Maßnahmen und Schaffung günstiger Voraussetzungen.

Quelle: eigene Bearbeitung nach IRMA-Programmdokument 1997, S. 30 ff.

Tabelle 1
Themen und Maßnahmenbereiche des IRMA-Programms

Thema 1:	Maßnahmen zum Wasserrückhalt im Einzugsgebiet
Maßnahme 1.1:	Wiederherstellung des natürlichen Laufs von Nebenflüssen und der Überschwemmungsgebiete
Maßnahme 1.2:	Indirekter Abfluss von Regenwasser von Grundstücken und aus Industriegebieten
Maßnahme 1.3:	Schaffung zusätzlicher Rückhalte- und Überschwemmungsgebiete
Thema 2:	Maßnahmen im Hauptstromgebiet
Maßnahme 2.1	Erhaltung, Wiederherstellung und Maßnahmen zur Nutzung von Wasserrückhalteräumen
Thema 3:	Erhöhung des Kenntnisstandes und Verbesserung der Zusammenarbeit
Maßnahme 3.1	Entwicklung von Modellen und Raumordnungskonzepten
Maßnahme 3.2	Förderung und Anwendung bewährter Verfahren wie Überwachungs-, Warn- und Schutzsysteme
Maßnahme 3.3	Ermittlung gefährdeter Gebiete, Sensibilisierung, Verbesserung des Know-hows

Quelle: eigene Darstellung nach IRMA-Programmdokument 1997, S. 46–85

Anhand dieser inhaltlichen Vorgaben lässt sich eine generelle Orientierung am Ansatz des vorbeugenden Hochwasserschutzes erkennen, zumal der Raumordnung erstmals eine zentrale Rolle zugeschrieben wurde, indem sie eine vorbeugende Lenkung der Flächennutzung übernehmen soll. Eine tiefer gehende Auseinandersetzung mit den Programminhalten offenbart jedoch mehrere Schwächen. Neben einer vagen Definition der Zielsetzung und Grundsätze wurden auch die Themen und Maßnahmenbereiche nur relativ oberflächlich spezifiziert, selbst wenn in ihnen zumeist eine vorbeugende Ausrichtung zum Ausdruck kommt. Dadurch wurden zum einen Maßnahmen ermöglicht, die nicht zum Aufgabenbereich des vorbeugenden Hochwasserschutzes zählen, wie z.B. Aktivitäten zur Hochwasserwarnung und zum Katastrophenschutz. Zum anderen fehlte für das propagierte integrierte Vorgehen eine Konkretisierung unmittelbarer Handlungsmöglichkeiten der Raumordnung, aber auch anderer Fachplanungen. Trotz der Einbeziehung des gesamten Einzugsgebiets bot das IRMA-Programm schließlich keine übergeordnete räumliche Konzeption, auf deren Basis die geeignetsten und wirkungsvollsten Projekte auf Einzugsgebietsebene ausgewählt werden konnten.

Trotz dieser konzeptionellen Schwächen bringt das IRMA-Programm einen gemeinsamen Grundkonsens der beteiligten Staaten über eine Neuausrichtung des Hochwasserschutzes zum Ausdruck. So wurde beispielsweise die Anlage oder Verstärkung von lokalen Schutzbauten, die in der Vergangenheit in erster Linie zum Kampf gegen die Hochwassergefährdung zum Einsatz kamen, grundsätzlich ausgeschlossen. Bei der inhaltlichen Kritik am Programmkonzept darf zudem nicht vergessen werden, dass das IRMA-Programm die erste transnationale und umsetzungsorientierte Hochwasserschutzinitiative im Rhein-Maas-Gebiet darstellte.

4 Die Umsetzung des IRMA-Programms in konkrete Hochwasserschutzmaßnahmen

4.1 Verfahren und Strukturen zur gemeinsamen, abgestimmten Programmumsetzung

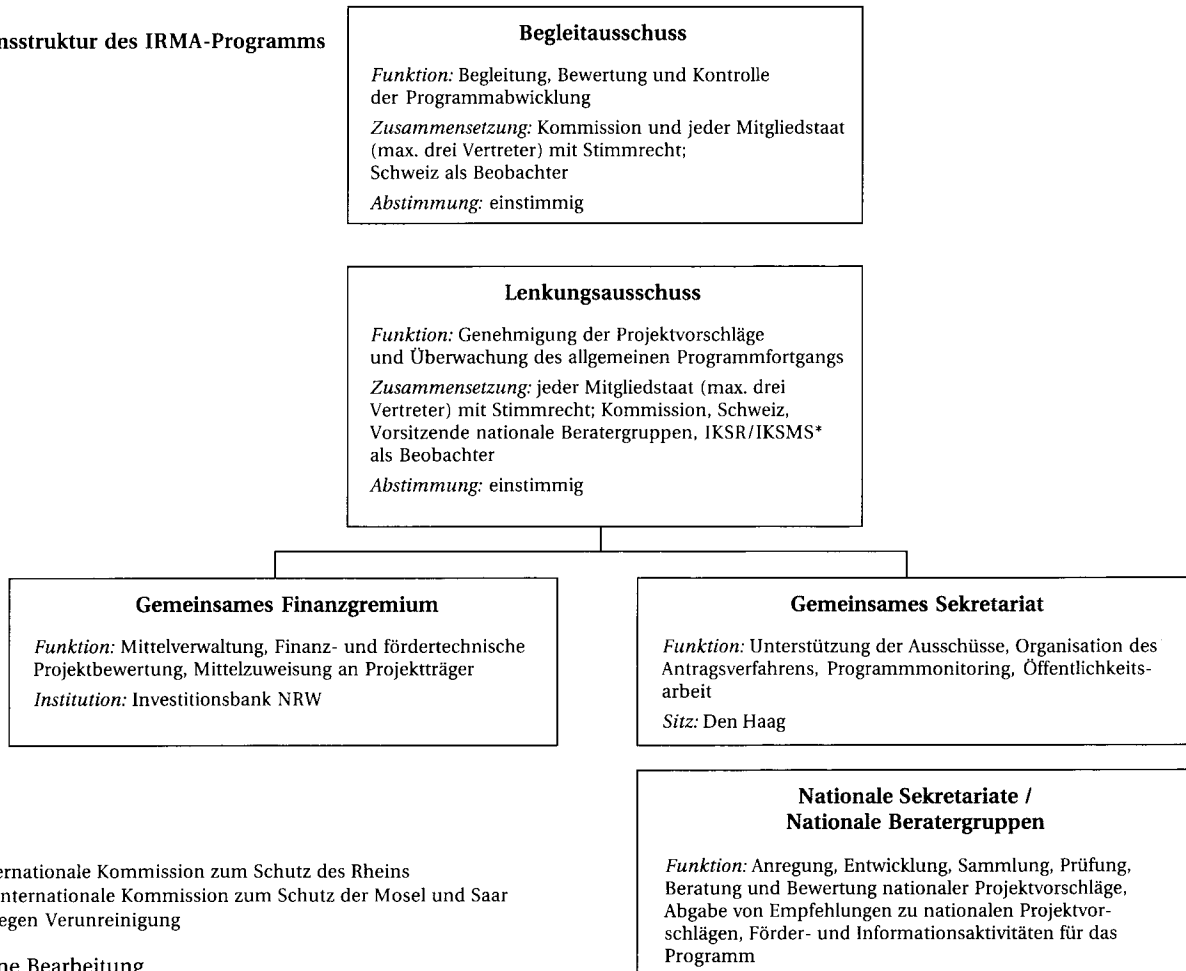
Neben einem gemeinsamen Programmdokument musste auch die Umsetzung des IRMA-Programms durch gemeinsame Finanz- und Verwaltungsstrukturen erfolgen. Dabei waren jene Strukturen Vorbild, die sich bei der Gemeinschaftsinitiative INTERREG IIA zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im deutsch-niederländischen Grenzraum bewährt hatten.¹¹ So wurde ein Begleitausschuss als übergeordnetes Aufsichtsgremium sowie ein transnationaler Lenkungsausschuss als Durchführungsgremium, das die

einzelnen Projektvorschläge erörtert, genehmigt und kontrolliert, eingerichtet. Der Unterstützung dieser transnationalen Entscheidungsorgane dienten ein gemeinsames Sekretariat für die laufende Programmverwaltung und eine gemeinsame Finanzierungsstelle zur Verwaltung der Programmmittel. Daneben bestanden nationale Beratergruppen, die eine vermittelnde Funktion zwischen transnationalen Programmorganen und beteiligten nationalen Instanzen erfüllten: Ihre Aufgabe war zum einen die Anregung, Annahme sowie vorbereitende Erörterung nationaler Projektvorschläge und deren Weiterleitung an das Programmsekretariat, zum anderen begleiteten sie die Projekte in der Durchführungsphase.

Innerhalb dieser Programmstrukturen und -verfahren konnte sich ein funktionierendes Verhandlungssystem herausbilden. Nach den beschriebenen Anlaufproblemen entwickelte sich eine konstruktive und vertrauensvolle Zusammenarbeit, da alle Beteiligten auf das gemeinsame Handlungsziel der erfolgreichen Programmumsetzung ausgerichtet waren, wozu sie ihre teilweise unterschiedlichen Positionen gegenseitig respektierten und bis zu einem gewissen Grad sogar eigene Interessen zu Gunsten des Gesamterfolges in den Hintergrund stellten. Dies zeigte sich beispielsweise an der Gewährung von Fördermitteln aus dem niederländischen Budget für deutsche Projekte, da die Niederlande in der äußerst knappen Programmlaufzeit nicht genügend passende Projekte realisieren konnten.¹² Diese kooperativ-solidarische Grundhaltung wurde unter anderem dadurch begünstigt, dass Maßnahmen mit negativen Auswirkungen auf andere Staaten grundsätzlich ausgeschlossen waren und durch die vorherige nationale Aufteilung der EU-Förderung bei der Programmumsetzung keine materiellen Verteilungsfragen auftraten.

Konnte innerhalb des transnationalen Verhandlungssystems die administrative und finanzielle Programmabwicklung gut gewährleistet werden, so war eine gemeinsame Erörterung und Abstimmung der inhaltlichen Programmumsetzung nur bedingt möglich. Denn der Lenkungsausschuss, der die einzelnen Projektvorschläge behandelte, konzentrierte sich auf verfahrens- und finanztechnische Aspekte und behandelte die konkreten Projektinhalte eher selten. Die Initiative, Weiterentwicklung und Vorbereitung der in der Regel nationalen Projekte erfolgte fast ausschließlich innerhalb nationaler Strukturen. Erst anschließend wurden die fertigen Projektanträge über die nationalen Beratergruppen beim transnationalen Sekretariat eingereicht, und zwar zumeist ohne zwischenstaatliche Vorabstimmungen im Laufe der Projektvorbereitung. So war auch der transnationale Charakter vieler Projekte

Abbildung 4
Organisationsstruktur des IRMA-Programms



Quelle: eigene Bearbeitung

gering und beschränkte sich auf den späteren Erfahrungsaustausch oder die Veröffentlichung der Projektergebnisse.¹³

Eine Abstimmung und Angleichung der Vorgehensweise zur Programmumsetzung erfolgte allerdings auf indirekte Weise, indem die Projektbeantragung, -bewertung und -auswahl in formalisierter und standardisierter Form auf Grundlage gemeinsam vereinbarter inhaltlicher Kriterien und Richtlinien erfolgte. Zudem war durch die Programmstrukturen eine transnationale Plattform vorhanden, auf der die Projekte präsentiert wurden und somit mögliche Wege zu einer neuen Hochwasserschutzpolitik ausgetauscht und verglichen werden konnten. Durch die Vorstellung und das Studium der Projektanträge sowie speziell organisierte Exkursionen zu Projektgebieten erhielten die Ausschussmitglieder einen Einblick in die Vorgehensweise der Partner, wodurch sich Anknüpfungspunkte für einen Erfahrungsaustausch und eine weitergehende Zusammenarbeit ergaben.

4.2 Generelle Merkmale der Umsetzung – die Maßnahmen des IRMA-Programms

Insgesamt konnten durch das IRMA-Programm Fördermittel in Höhe von 141,1 Mio. Euro, einschließlich nationaler Kofinanzierung 419 Mio. Euro, für 153 konkrete Projekte eingesetzt werden. Dabei wurde der Hauptteil der Gelder für Maßnahmen im Hauptstromgebiet eingesetzt und hier schwerpunktmäßig im Unterlauf, was daran lag, dass die Niederlande die mit Abstand meisten Mittel durch die Kommission erhalten hatten. Zahlenmäßig wurde der Großteil der Projekte im Einzugsgebiet durchgeführt mit in der Regel jedoch weit geringeren Projektbudgets. Sowohl zahlenmäßig als auch finanziell war der Anteil an Thema 3-Projekten zur Erhöhung des Kenntnisstandes und der Verbesserung der Zusammenarbeit am geringsten.

Eine eingehendere Betrachtung der 153 Einzelprojekte zeigt, dass der Schwerpunkt auf physisch-materiellen Infrastrukturmaßnahmen der Wasserwirtschaft bzw.

Staat	IRMA-Thema							
	Thema 1 (Maßnahmen im Einzugsgebiet)		Thema 2 (Maßnahmen im Hauptstrombett)		Thema 3 (Erhöhung der Kenntnisse und Verbesserung der Zusammenarbeit)		Gesamt*	
	Zahl der Projekte	EU-Mittel (in Mio. Euro)	Zahl der Projekte	EU-Mittel (in Mio. Euro)	Zahl der Projekte	EU-Mittel (in Mio. Euro)	Zahl der Projekte	EU-Mittel (in Mio. Euro)
Belgien	3	2,14	3	2,35	5	2,31	11	6,80
Deutschland	21	12,65	14	17,80	10	4,24	45	34,69
Frankreich	3	1,83	–	–	2	0,77	5	2,60
Luxemburg	3	2,05	–	–	2	1,07	5	3,12
Niederlande	50	18,27	28	65,94	9	7,37	87	91,58
Gesamt	80	36,94	45	86,09	28	15,76	153	138,79

* In der Tabelle sind die Mittel für Technische Hilfe (Thema 4) nicht enthalten, da sich diese nicht auf die Förderung von Projekten beziehen. Zusammen mit den 2,3 Mio. Euro für Thema 4 ergibt sich ein Gesamtfördervolumen von 141,1 Mio. Euro.

Tabelle 2
Genehmigte IRMA-Projekte
und Projektförderung

Quelle: eigene Erhebung

deren Vorbereitung lag, zumeist Umgestaltungsmaßnahmen an den Fließgewässern oder Änderungen der Flächenbewirtschaftung. Forschungs-, Pilot- und räumliche Planungsprojekte wurden eher nachrangig behandelt. Darin unterscheidet sich das IRMA-Programm wesentlich von anderen INTERREG II C-Programmen, die vorwiegend Planungsaktivitäten, Pilotaktionen, Machbarkeitsstudien, Forschung und Erfahrungsaustausch förderten. Die Ursache dafür lag zum einen darin, dass das IRMA-Programm allein für immaterielle Maßnahmen ein zu hohes Mittelvolumen aufwies. Zum anderen drängten vor allem die niederländischen Vertreter darauf, mit den Projekten unmittelbare und messbare Auswirkungen auf die Hochwassersituation zu erzielen.

Somit sind auch reine Raumordnungsmaßnahmen beim IRMA-Programm unterrepräsentiert, ebenso wie Aktivitäten anderer Fachpolitiken, die dafür aber bei der Planung und Vorbereitung wasserwirtschaftlicher Projekte einbezogen wurden. Einen raumordnerischen Bezug erhielten die meisten Projekte durch umfangreiche direkte Nutzungsänderungen im Zuge der flussbaulichen Umgestaltungsmaßnahmen bzw. veränderte Formen der Flächenbewirtschaftung zum dezentralen Niederschlagsrückhalt. Bei diesen direkten räumlichen Eingriffen bestand die raumordnerische Komponente meist in der Abstimmung und Integration verschiedener Flächennutzungsansprüche auf die Belange des Hochwasserschutzes durch integrierte räumliche Nutzungsplanungen. Daneben wurden aber auch einige Projekte für eine langfristige Nutzungssteuerung zur Freihaltung überschwemmungsgefährdeter Gebiete und zur Sicherung wichtiger Retentionsräume mittels Raumordnungsplänen und sonstiger raumordnerischer Instrumente durchgeführt.

4.3 Die Programmumsetzung im Vergleich: Die Niederlande und Deutschland

Bereits die Übersicht über die Mittelverteilung auf die Themen und Maßnahmenbereiche lässt unterschiedliche Schwerpunktsetzungen der inhaltlichen Programmumsetzung zwischen den Niederlanden und Deutschland erkennen. Auch in Bezug auf die konkreten Einzelmaßnahmen treten deutliche Unterschiede zwischen den beiden Hauptpartnern des IRMA-Programms zu Tage, die sich vor allem an der technischen Projektausführung, am raumordnerischen Bezug der Maßnahmen sowie an den verfolgten Zielen in Bezug auf den Hochwasserschutz ausdrücken.

In den Niederlanden ist die Konzentration auf operative wasserwirtschaftliche Projekte mit direkten Auswirkungen auf das Hochwassergeschehen weit stärker ausgeprägt als in Deutschland. Die Maßnahmen dienen in erster Linie der direkten Umgestaltung der Flussgebiete und flussnaher Zonen für die Zwecke des Hochwasserschutzes. An Rhein und Maas wurden zwischen den Deichen umfangreiche Flussbauprojekte ausgeführt, durch die Deiche rückverlegt, hydraulische Engpässe entfernt sowie Poldergebiete in naturnahe Überflutungsräume umgestaltet wurden. Dazu erfolgten zum Teil tiefgreifende Eingriffe, wie das Abgraben von Auen, das Graben von Nebenrinnen oder die Beseitigung baulicher Hindernisse. Hintergrund war das Ziel, einen verbesserten, ungehinderten und gefahrlosen Abfluss zu gewährleisten, um die lokale, aber auch die regionale Hochwassersituation zu entschärfen.

Dagegen war die Zielsetzung der niederländischen Maßnahmen im Einzugsgebiet, das Wasser so lange wie möglich zurückzuhalten, um die Abflusswellen flussabwärts und im Hauptstrom zu reduzieren. Dazu wur-

den verloren gegangene Retentionsräume wieder in die Hochwasserdynamik einbezogen, bestehende für eine effizientere Nutzung umgestaltet sowie zusätzliche angelegt. Außerdem wurden Fließgewässer renaturiert, um deren krümmungsreichen Verlauf und natürliche Ausuferungszonen wiederherzustellen, sowie Maßnahmen zur dezentralen Regenwasserversickerung in Siedlungsgebieten und auf Freiflächen durchgeführt. Auch diese Projekte enthalten zahlreiche wasserbautechnische Bestandteile, wie z.B. Dämme und Wehre sowie Schöpfwerke. Jedoch sind die getätigten Eingriffe weniger tief greifend als am Hauptfluss, da sie sich stärker an einer möglichst naturnahen Umgestaltung orientieren.

Auch in Deutschland dominierten operative wasserwirtschaftliche Maßnahmen, wenngleich deren technische und bauliche Komponenten weniger stark ausgeprägt sind. Am Hauptstrom wurden beispielsweise mehrere Deichrückverlegungen durchgeführt und natürliche Überschwemmungsräume wiederhergestellt. Die Maßnahmen im Einzugsgebiet haben einen grundsätzlich ähnlichen Charakter wie in den Niederlanden und variieren nur in technischen Details. Allerdings spielten bei der deutschen Programmumsetzung planerische und immaterielle Projekte bzw. Projektelemente eine weit größere Rolle. So wurde in den Niederlanden das „Thema 3“ mit Maßnahmen zur Erhöhung des Kenntnisstandes und zur Sensibilisierung eher vernachlässigt, wohingegen dieser Bereich in Deutschland eine größere Bedeutung besaß und hauptsächlich für die Vorbereitung und Entwicklung von Raumordnungsinstrumenten sowie für Studien und Modelle zur Hochwasseranalyse genutzt wurde.

Daran lassen sich grundsätzlich unterschiedliche raumordnerische Ansätze zwischen beiden Ländern erkennen. Für die niederländischen Projekte dient die Raumordnung fast ausschließlich als Instrument zur direkten Anpassung von Flächennutzungen, so dass diese entsprechend den Belangen des Hochwasserschutzes abgestimmt und geändert werden. Jedoch wurden für das Einzugsgebiet regionale, integrierte Hochwasserschutzkonzeptionen erarbeitet, auf deren Basis konkrete Projekte entwickelt wurden. Wenngleich in Deutschland ebenfalls die Mehrzahl der Projekte direkte räumliche Umnutzungen beinhaltete, wurden hier weit mehr Projekte zur Entwicklung raumplanerischer Instrumente zur indirekten hochwasserangepassten Nutzungssteuerung ausgeführt, so z.B. die Erfassung von Überschwemmungsgebieten für eine anschließende Festschreibung in Regionalplänen. Zudem wurden räumlich-planerische Instrumente mit Infrastrukturprojekten kombiniert, indem etwa übergeordnete gebietsbezogene Hochwasserschutzkon-

zeptionen oder Modellstudien für die Auswahl und Entwicklung konkreter Hochwasserschutzmaßnahmen entwickelt wurden.

Die Ursache für diese Unterschiede liegt zum einen in einem grundsätzlich verschiedenen Raumordnungsverständnis, das innerhalb der deutschen Raumordnung sehr planungsorientiert, in den Niederlanden dagegen sowohl in der Raumordnung als auch in der Wasserwirtschaft projektorientiert ist. Zum anderen sind die Unterschiede auf unterschiedliche nationale Umsetzungsstrukturen zurückzuführen. In Deutschland existierte für die Initiierung, Beratung und Vorauswahl der Projekte, die in erster Linie von Wasserwirtschaftsbehörden, Wasserverbänden und Kommunen durchgeführt wurden, eine nationale Beratungsgruppe, die sich hauptsächlich aus den Ländervertretern der Raumordnungsministerien zusammensetzte. Dadurch konnten die Raumordnungsvertreter unmittelbar auf die raumordnerische Ausrichtung der Projekte achten.

In den Niederlanden bestanden dagegen zwei relativ getrennt voneinander agierende Umsetzungsstrukturen. Die nationale Raumordnungsbehörde („Rijksplannologische Dienst“) richtete für Teileinzugsgebiete so genannte Cluster mit dazugehörigen Cluster-Gruppen aus Vertretern der nationalen Raumordnung, der Provinzen, der regionalen Wasserverbände („Waterschappen“), der Landwirtschaft und dem Natur- und Landschaftsschutz ein. Die Cluster-Gruppen erarbeiteten regionale Konzeptionen, welche die Ziele für das Hochwassermanagement definieren, geeignete Maßnahmenbereiche aufzeigen und mögliche Projekte aufführen. Über die Cluster konnte in den Niederlanden somit ein gebietsbezogener und integrierter Ansatz für Teileinzugsgebiete erreicht werden.

Im Gegensatz dazu entstammen die niederländischen Maßnahmen im Hauptstromgebiet aus den internen Verwaltungsstrukturen der nationalen Wasserwirtschaftsbehörde („Rijkswaterstaat“). In die Umsetzung der Maßnahmen wurde noch das Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Fischerei einbezogen, da einige Projekte aus dem nationalen Plan für Naturpolitik stammen. Nicht zuletzt durch diese wasserwirtschaftlich dominierte Umsetzungsstruktur lässt sich die stark ingenieurtechnische und weniger raumordnerische Logik der Projekte an den Hauptflüssen erklären, wohingegen der raumordnerische Ansatz im Einzugsgebiet besser zum Ausdruck kommt. Somit zeigt sich, dass für die Integration des raumordnerischen Ansatzes die direkten Einflussmöglichkeiten der Raumordnungsinstitutionen entscheidend sind.

Einen der auffälligsten Unterschiede zwischen Deutschland und den Niederlanden zeigt schließlich die Projektzielsetzung, wobei man in den Niederlanden wiederum zwischen Projekten am Hauptstrom und Projekten im Einzugsgebiet unterscheiden muss. Sämtliche Projekte versuchen zwar grundsätzlich, einen Beitrag zur Verbesserung der regionalen und möglichst auch der überregionalen Hochwassersituation zu leisten. Während aber alle deutschen sowie die niederländischen Maßnahmen im Einzugsgebiet darauf abzielen, den Hochwasserabfluss zu verlangsamen und zurückzuhalten, sollen die niederländischen Projekte an den Hauptflüssen gerade den zügigen, ungehinderten Abfluss sicherstellen. Eigentlich scheint diese Zielsetzung im Widerspruch zu den Grundsätzen eines vorbeugenden Hochwasserschutzes zu stehen, möglichst viel Wasser möglichst lange zurückzuhalten. Jedoch sollte jeder Flussabschnitt gesondert betrachtet werden, weshalb im Unterlauf die Schaffung geeigneter räumlicher Voraussetzungen für einen ungehinderten und gefahrlosen Wasserabfluss ins Meer als angemessen angesehen werden muss, zumal keine negativen Auswirkungen auf andere Staaten folgen.

5 Fazit: Erste wichtige Schritte in Richtung eines vorbeugenden Hochwasserschutzes

Die Umsetzung des IRMA-Programms lässt eine neue vorbeugende Ausrichtung des Hochwasserschutzes erkennen. Sicherlich sind die Programmkonzeption und Umsetzung nicht in allen Bereichen mit dem raumordnerischen Ansatz des vorbeugenden Hochwasserschutzes deckungsgleich. So ist nach wie vor eine Dominanz einer wasserwirtschaftlichen und ingenieurtechnischen Logik vorhanden, die zum Teil Projekte bedingt, die nicht unter einen vorbeugenden Hochwasserschutz fallen, wie z.B. die Vertiefung von Flussbetten oder der Katastrophenschutz. Auch dominieren aktive Maßnahmen zur direkten Beeinflussung der Hochwasserentstehung gegenüber passiven Maßnahmen zur Reduzierung der Schadenpotenziale. Aus Sicht des vorbeugenden Hochwasserschutzes sind jedoch Maßnahmen, die an den Schadenpotenzialen ansetzen, für eine Reduzierung der Hochwasserschäden erfolgversprechender.¹⁵ Denn die Einflussmöglichkeiten des Menschen auf die Entstehung und Ausmaße von Hochwasser sind begrenzt. Dagegen können die Schäden durch Hochwasser nachhaltig verringert werden, wenn überschwemmungsgefährdete Gebiete freigehalten oder angepasst genutzt werden.

Dennoch drücken die Grundsätze, Handlungsfelder und die meisten Maßnahmenbereiche eine Veränderung der Vorgehensweise in Richtung eines vorbeugen-

den Hochwasserschutzes aus. So erfolgte im Rahmen des IRMA-Programms keine weitere Verstärkung oder Erhöhung von Schutzbauten, durch die das Hochwasser überschwemmungsfrei abgeleitet werden soll, sondern es wurde versucht, mehr Raum zur Verfügung zu stellen, auf dem sich das Hochwasser gefahrlos ausbreiten kann, sowie die Niederschlagsabflüsse aus der Fläche zu verlangsamen und zu reduzieren. Dazu wird die Abstimmung und Anpassung von Nutzungen als hauptsächliche raumordnerische Aufgabe notwendig.

Somit konnte das IRMA-Programm die Ausrichtung nationaler Politiken beeinflussen. Allerdings knüpfte das Programm hauptsächlich an neu entstehende nationale Initiativen an. Auch das IRMA-Programmdokument fasst lediglich die Überlegungen der Mitgliedstaaten zum Thema „Raumordnung und Hochwasserschutz“ zusammen, wie sie z. B. in den entsprechenden Entschlüssen der deutschen Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) zum Ausdruck kommen. Durch die Mittel des IRMA-Programms konnte jedoch der einsetzende Politikwandel verstärkt und vor allem beschleunigt werden. Die Fördermittel gaben den Anstoß, neue Projekte zu entwickeln oder geplante Projekte, die wegen geringer Priorität oder politischer Probleme möglicherweise zurückgestellt worden wären, auszuführen. So vollzogen die Niederlande beispielsweise ab 1998 durch erste Pilotprojekte den Einstieg in eine neue Hochwasserschutzpolitik unter dem Titel „Raum für den Fluss“, deren Beginn erst ab 2000 vorgesehen war. Besonders hervorzuheben ist zudem, dass der niederländische „Rijkswaterstaat“ sein ursprüngliches Vorhaben, mit den IRMA-Mitteln notwendige Deichverstärkungen zu finanzieren, zu Gunsten des neuen Ansatzes aufgegeben hat.

In beiden Ländern wurden die Beteiligten durch ihre konkrete Mitarbeit am IRMA-Programm zum einen generell für die Thematik des vorbeugenden Hochwasserschutzes sensibilisiert und konnten zum anderen konkrete Erfahrungen und Kenntnisse sammeln, die in die nationale Politik eingingen. So sahen die deutschen Beteiligten unter anderem einen Zusammenhang zwischen der deutschen Teilnahme am IRMA-Programm und der Novellierung des Raumordnungsgesetzes, das in seiner aktualisierten Fassung vom 1.1.1999 um einen Grundsatz zum vorbeugenden Hochwasserschutz ergänzt wurde. Auch konnte erreicht werden, dass der neue Hochwasserschutzansatz über die zahlreichen Projekte, die von einer breiten Öffentlichkeitsarbeit begleitet waren, bei verschiedenen relevanten Akteuren auf verschiedenen Ebenen bekannt gemacht wurde.

Daran zeigt sich, dass die Gemeinschaftsinitiative INTERREG II C über den gezielten Einsatz europäischer Fördermittel im Falle des IRMA-Programms

einen einsetzenden Politikwandel innerhalb der Mitgliedstaaten verstärken und lenken konnte, ohne eine Gleichschaltung der nationalen Vorgehensweisen vorzunehmen. Die einzelnen Länder hatten trotz einer Angleichung der Strategien die Möglichkeit, die Konzepte nach ihren nationalen Erfordernissen und Interessen auszulegen und eigene Schwerpunkte zu setzen, was an der unterschiedlichen niederländischen und deutschen Umsetzungsweise deutlich wird. Die nationale Gleichschaltung kann auch nicht das Ziel europäischer Politik sein, sondern vielmehr muss diese genügend Freiraum für die spezifischen nationalen politisch-administrativen, kulturellen und geographischen Rahmenbedingungen und Besonderheiten lassen.

Anmerkungen

- (1)
Detaillierte Informationen zu INTERREG II C finden sich in: Informationen zur Raumentwicklung (1997) 6
- (2)
Im Rahmen von INTERREG II C wurde neben der allgemeinen raumordnerischen Kooperation der Förderschwerpunkt „Raumordnung und Verhütung von Überschwemmungen“ aufgenommen (vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (96/C/200/07): Leitlinien der Gemeinschaftsinitiative INTERREG II C)
- (3)
Miosga, Manfred: Die Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative INTERREG im nordrhein-westfälischen-niederländischen Grenzraum. Beitrag zur Tagung „Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem“ vom 29.–31.10.1998 in München
- (4)
Huttenloher, Christian: INTERREG Rhein-Maas Aktivitäten – ein Programm zum transnationalen vorbeugenden Hochwasserschutz. Diplomarbeit am Geographischen Institut der TU München, 2000
- (5)
Marcou, Gérard: Les cadres institutionnels de l'aménagement du territoire et des politiques du développement spatial. In: ARL (Hrsg.): Institutionelle Bedingungen einer europäischen Raumordnungspolitik. – Hannover 1994, S. 1–27
- (6)
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Leitfibel vorbeugender Hochwasserschutz. – Bonn 1998. = Werkstatt: Praxis, Nr. 6
- (7)
Egli, Thomas: Hochwasserschutz und Raumplanung. – Zürich 1996. = ORL Bericht, Bd. 100
- (8)
Das Gefahrenpotenzial wird definiert als Wahrscheinlichkeit des Eintretens einer Gefährdung, wohingegen das Schadenpotenzial die Gesamtheit möglicher Schäden durch eine Gefahr bezeichnet.
- (9)
Greiving, Stefan: Hochwasserschutz in der räumlichen Planung. In: Raumforschung und Raumordnung (1999) 1, S. 31
- (10)
Die transnationale Arbeitsgruppe wurde nach der „Erklärung von Straßburg vom 30.3.1995“ der nationalen Raumordnungsminister der Rhein-Maas-Anrainer (vgl. Bundestags-Drucksache 13/4006 vom 6.3.1996) eingesetzt und verabschiedete 1996 ihren Zwischenbericht „Raumordnung und vorbeugender Hochwasserschutz“.
- (11)
Miosga, Manfred: Europäische Regionalpolitik in Grenzregionen. Die Umsetzung der INTERREG-Initiative am Beispiel des nordrhein-westfälisch-niederländischen Grenzraums. – Passau 1999. = Münchner Geographische Hefte, Nr. 79
- (12)
Von der Programmgenehmigung Ende 1997 bis zum Ende der Bindungsfrist am 31.12.1999 blieben nur zwei Jahre Zeit, was für ein Programm mit diesem Fördervolumen und der geplanten Art von Projekten äußerst knapp ist.
- (13)
Im Operationellen Programm war festgelegt worden, dass alle Projekte, sobald sie in den Programmrahmen passten, die Anforderungen im Hinblick auf die Transnationalität erfüllten (IRMA-Programmdokument, S. 41).
- (14)
Vertreten waren in dieser Gruppe die Obersten Landesplanungsbehörden der sechs beteiligten Bundesländer, das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, die Bezirksregierung Trier sowie je ein kommunaler und regionaler Vertreter.
- (15)
Egli, Thomas: a.a.O., S. 31 f.
- (16)
Vgl. Entschließung der MKRO: Beiträge räumlicher Planung zum vorbeugenden Hochwasserschutz vom 8. März 1995; Entschließung der MKRO: Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu einem grenzübergreifenden vorbeugenden Hochwasserschutz an Fließgewässern, vom 29. März 1996
- Dipl.-Geogr. Christian Huttenloher
Deutscher Verband für Wohnungswesen,
Städtebau und Raumordnung e.V.
47–51, rue du Luxembourg
B – 1050 Brüssel