

## **History of the formation of the ARGE ELBE, the IKSE and the FGG Elbe**

**Thomas Gaumert, Wassergütestelle Elbe, Hamburg, Deutschland**  
**Brian Ohm, Urban and Regional Planning, UW-Madison, Wisconsin, USA**  
**Michael Adams, Nelson Institute for Environmental Studies, UW-Madison, Wisconsin, USA**

The roots of the ARGE ELBE reach back to 1962 (ARGE ELBE 1997). At that time, the Federal Constitutional Court of Germany determined that not the Federal Government with its Water and Shipping Bureau but rather the Federal States themselves should be responsible for dealing with issues pertaining to water quality. The assumption of responsibilities for these tasks followed in a step-wise fashion. In the case of the part of the Elbe River that fell within the area which at the time was West Germany, an administrative contract was established for transition of authority in which the Federal States of Hamburg, Lower Saxony, and Schleswig-Holstein, as well as the Water and Shipping Directorate of the Federal Government would accept the obligation to take on such work and continue it into the future. In 1975 the Federal Minister for Traffic and Commerce communicated to the Federal States that based on formal reasons, it would no longer be able to participate. This decision then finally resulted in the three Federal States of Hamburg, Lower Saxony and Schleswig-Holstein deciding in 1977 to form a new, contractual administrative organization, to be called the Working Group for the Water Quality Preservation of the Elbe (Arbeitsgemeinschaft für die Reinhaltung der Elbe, abbreviated ARGE ELBE). In order to be able to work collaboratively on all aspects of water quality and aquatic ecology, a monitoring and research service facility was established. This facility was named the „Water Quality Station-Elbe“ (Wassergütestelle Elbe). The clear goal was to work toward the reduction of chemical contaminants loading to the Elbe, and to improve the ecological quality of the river. At the time, this goal pertained only to the West German sector of the river,

## **Entstehungsgeschichte der ARGE ELBE, der IKSE und der FGG Elbe**

**Thomas Gaumert, Wassergütestelle Elbe, Hamburg, Deutschland**  
**Brian Ohm, Urban and Regional Planning, UW-Madison, Wisconsin, USA**  
**Michael Adams, Nelson Institute for Environmental Studies, UW-Madison, Wisconsin, USA**

Die Wurzeln der ARGE ELBE reichen bis in das Jahr 1962 zurück (ARGE ELBE 1997). Damals stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass nicht die Bundesregierung mit ihrer Wasser- und Schifffahrtsverwaltung (WSV), sondern die Bundesländer für Gewässergütefragen zuständig seien. Die Übernahme der Aufgaben durch die Bundesländer folgte Schritt für Schritt. Im Falle der Elbe auf westdeutschem Gebiet wurde im Jahr 1964 übergangsweise eine Verwaltungsvereinbarung unterzeichnet, in der sich die Bundesländer Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein sowie die Wasser- und Schifffahrtsdirektion der Bundesregierung zur Weiterführung der Arbeiten verpflichteten. Im Jahr 1975 teilte schließlich der Bundesminister für Verkehr den Bundesländern mit, dass er wegen formaler Gründe nicht mehr mitarbeiten könne. Und so gründeten schließlich die drei Bundesländer Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein allein auf Basis einer neuen Verwaltungsvereinbarung im Jahr 1977 die Arbeitsgemeinschaft für die Reinhaltung der Elbe (ARGE ELBE). Um in allen Fragen der Gewässergüte und der Gewässerökologie besser zusammenarbeiten zu können, wurde eine Fachdienststelle geschaffen, die Wassergütestelle Elbe. Erklärtes Ziel war es, die Belastungssituation der Elbe mit chemischen Kontaminanten und die gewässerökologische Situation grundlegend zu verbessern. Dies gelang aber nur zum Teil auf westdeutschem Gebiet, z. B. durch den konsequenten Ausbau der Kläranlagen. Da der überwiegende Teil der Belastung aber aus dem Gebiet der ehemaligen DDR und der Tschechoslowakei stammte, trat keine bedeutende Verbesserung der Situation ein.

and an example of what could be done would be the build-up of better sewage treatment plants. Since the greatest quantity of pollutants loading to the Elbe were coming from East Germany (the DDR) and the Czechoslovakia, it was not possible at that time to significantly change the water quality for the better. Negotiations involving the Federal Republic of Germany with the latter two (East-Bloc) countries reached no breakthrough.

Following the re-unification of Germany in 1990, the Federal States of Hamburg, Lower Saxony and Schleswig-Holstein troubled themselves over the question whether the New Federal States previously part of East Germany should be brought into the ARGE Elbe. Eventually in 1993, the New Federal States of Saxony, Saxony-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern and Brandenburg were incorporated into the ARGE ELBE (Figure 1). At this point in time, all the German Federal States bordering onto the Elbe River became members of the ARGE ELBE (ARGE ELBE 1997).

In order to improve the ecological situation of the Elbe and the water chemistry of the river, working groups were organized. These groups worked with the International Commission for the Protection of the Elbe (Internationale Kommission zum Schutz der Elbe, abbreviated as IKSE) and with the former East-bloc Czechoslovakia, to agree on preventive measures to improve the problems of pollutant materials loading to the the river. During this „intermediate“ phase, considerable success was accomplished with respect to the restoration and stabilization of the Elbe River as a result of construction of sewage treatment plants, closure of some (polluting) factories, and changes made to industrial production processes.

Verhandlungen der Bundesrepublik Deutschland mit diesen Oberliegerländern brachten keinen Durchbruch.

Nach der Wiedervereinigung Deutschlands im Jahr 1990 bemühten sich die Bundesländer Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein darum, dass auch die neuen Bundesländer auf dem Gebiet der ehemaligen DDR Mitglieder in der ARGE ELBE wurden. Im Jahr 1993 traten schließlich die neuen Bundesländer Sachsen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg der ARGE ELBE bei (Abbildung 1). Damit waren nun alle Länder Deutschlands mit direktem Zugang zur Elbe Mitglied in der ARGE ELBE geworden (ARGE ELBE 1997).

Um die ökologische Situation der Elbe und die Gewässerchemie nun zügig zu verbessern, wurden Arbeitsgruppen eingerichtet, die sich über die Internationale Kommission zum Schutz der Elbe (IKSE) auch mit Tschechien (CZ, früher Tschechoslowakai - CSFR) zur Abstimmung von Maßnahmen zur Verbesserung der Belastungssituation in Verbindung setzten. Inzwischen konnten große Erfolge bei der Sanierung des Elbestromes durch Klärwerksausbau und durch die Stilllegung von Betrieben sowie durch Änderung der Produktionsprozesse erreicht werden.

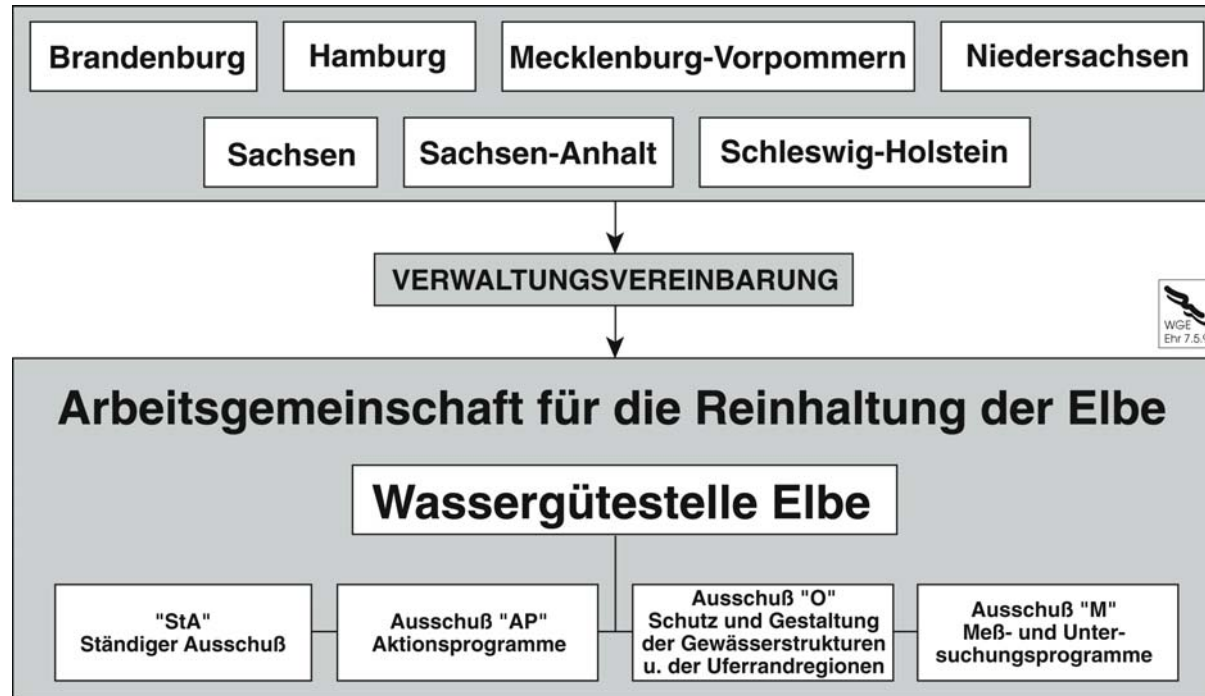


Figure 1 Organizational structure of the ARGE ELBE since 1993

Abbildung 1 Organisationsstruktur der ARGE ELBE ab 1993

### The history of the formation of the International Commission for Protection of the Elbe (IKSE)

### Entstehungsgeschichte der Internationalen Kommission zum Schutz der Elbe (IKSE)

The history of the formation of the IKSE bore a close correlation to the break-up of the communist regime of East Germany and that of Czechoslovakia:

Die Entstehungsgeschichte der IKSE steht in einem engen Zusammenhang mit dem Zusammenbruch der kommunistischen Regierungen in der DDR und in der Tschechoslowakai:

- November 1989: The fall of the Berlin Wall and the opening of the border between East and West Germany
- December 1989: The formation of a free, non-communist national government in Czechoslovakia
- March 1990: The first freely elected parliament in the East Germany (DDR)
- June 1990: The first free elections of a parliament Czechoslovakia

- November 1989: Fall der Mauer in Berlin und Öffnung der inner-deutschen Grenze
- Dezember 1989: In der Tschechoslowakai regiert eine nicht-kommunistische Regierung
- März 1990: erste freie Parlamentswahlen in der DDR
- Juni 1990: erste freie Wahlen zu einem tschechoslowakischen Parlament

- 3 October 1990: The re-unification of Germany

The combined collapse of these two communist regimes (East Germany and Czechoslovakia) paved the way free for international agreements based on the prototypic model of the International Commission for the Protection of the Rhine River (IKSR) to protect against pollution of that river. Thanks to the model of the IKSR, the IKSE was able to be formed and be able to place demands on the countries responsible for the cross-border contaminants loading to the Elbe. At the time, the Elbe was one of the most heavily polluted rivers of Europe (IKSE, 1991).

The official contract forming the IKSE was ratified in Magdeburg, Germany, on 8<sup>th</sup> October 1990. For Germany, this agreement was the first international contract after the reunification of both German States (3<sup>rd</sup> October 1990). In addition to the two countries bordering the Elbe, the European Business Association (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, or EWG) was also brought into the contract, this because in the course of European integration the latter association was taking on more and more responsibility within the field of water protection. (Figure 2).

- 3. Oktober 1990: Wiedervereinigung Deutschlands

Der Zusammenbruch der kommunistischen Regierungen machte den Weg frei für internationale Vereinbarungen nach dem Vorbild der Internationalen Kommission zum Schutz des Rheines (IKSR) gegen Verunreinigungen. Geleitet von dem Gedanken, dass grenzüberschreitende Umweltbelastungen konzertierte Maßnahmen der betroffenen Staaten verlangen, beschloss man die Schaffung der IKSE. Die Elbe galt damals als einer der am stärksten belasteten Flüsse Europas (IKSE 1991).

Am 8. Oktober 1990 wurde in Magdeburg die Vereinbarung über die IKSE unterzeichnet. Für die Bundesrepublik Deutschland ist die Vereinbarung der erste internationale Vertrag nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten am 3. Oktober 1990. Neben den beiden Anrainerstaaten der Elbe wurde auch die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) in den Vertrag einbezogen, da die Gemeinschaft im Laufe der europäischen Integration auch immer mehr Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Gewässerschutzes bekam (Abbildung 2).



Figure 2 Organizational structure of the International Commission for Protection of the Elbe 1990

The Commission had the tasks, recommendations and the contractual partnerships needed to enable them to move forward with the work of restoration and reclamation of the Elbe River and its catchment (IKSE, 1992).

The long-range goal (of the IKSE) is to make possible an exacting, high-quality utilization of the waters within the catchment of the Elbe, to restore insofar as possible natural aquatic ecosystems, and to sustainably reduce

Abbildung 2 Organisationsplan der Internationalen Kommission zum Schutz der Elbe 1990

Die Kommission hat die Aufgabe, Empfehlungen für die Vertragsparteien zur Sanierung der Elbe und ihres Einzugsgebietes zu erarbeiten (IKSE 1992).

Langfristiges Ziel ist es, anspruchsvolle Nutzungen der Gewässer im Einzugsgebiet der Elbe wieder zu ermöglichen, ein möglichst naturnahes aquatisches Ökosystem zu erreichen und die Belastung der Nordsee aus

the loadings of pollutants to the North Sea. The corollary is to improve the water quality of the Elbe such that fish from the river can once again be utilized commercially, and to make possible again a drinking water quality that is without problems.

With respect to the need for specific research and monitoring disciplines, international working groups were organized.. National committees and management groups of the ARGE ELBE were aligned with these various working groups (Figure 3).

dem Elbegebiet nachhaltig zu verringern. Dabei ist die Wasserqualität der Elbe so zu verbessern, dass Fische aus der Elbe wieder zum Verzehr geeignet sind und die Trinkwassergewinnung wieder problemlos möglich wird.

Für die entsprechenden Facharbeiten wurden internationale Arbeitsgruppen eingerichtet. Die nationalen Ausschüsse der ARGE ELBE wurden auf diese Arbeitsgruppen ausgerichtet (Abbildung 3).

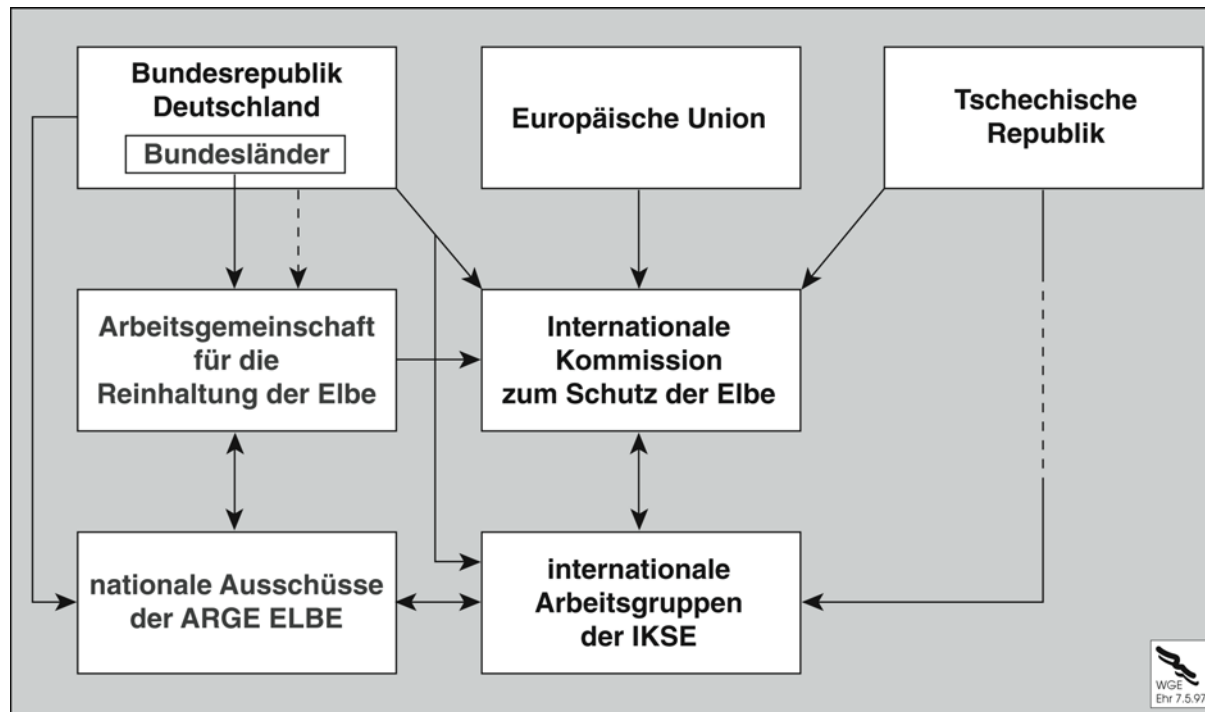


Figure 3 National and international co-operation at the Elbe

Abb. 3 Nationale und internationale Zusammenarbeit an der Elbe

## EG-Water Policy Directive and the organizational consequences for the Elbe

On the 22<sup>nd</sup> December, 2000, the European Parliament and the Council of the European Union adopted a directive establishing a framework (abbreviated as the EG WRRL) for Community action in the field of water policy (Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union, 2000). It is a directive which serves to standardize and unify the legal framework for water policy within the European Union (EU). Furthermore, the directive strives to align water policy strongly in the direction of sustainable and environmentally-conscious water use. Goals include for example the creation and restoration of good ecological and chemical status for all surface waters, as well as the development and maintenance of not only an adequate groundwater supply, but groundwater with good chemical composition.

Within the European Union, the natural realities are different. One does not require much fantasy to imagine, that the industrial water problems in Ireland are different from those in Sicily or in the brown-coal mining region of Lausitz. For this reason, the directive limits itself to setting up and providing quality-oriented goals and methodologies, so as to provide for how these qualitative goals can be reached and how good water quality can be maintained.

The EG WRRL orients itself spatially toward regional units of flowing waters, therefore as an example to the catchment of the Elbe. Consequently, all contaminants in the surface waters of the catchment flow to the mouth of the river and into the sea. Similarly it is also true for the groundwater-carried pollutants, which likewise are independent of borders.

## EG-Wasserrahmenrichtlinie und die organisatorischen Konsequenzen an der Elbe

Am 22. Dezember 2000 haben das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union eine Richtlinie zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik erlassen, die europäische Wasserrahmenrichtlinie (EG WRRL) (DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION 2000). Sie ist eine Richtlinie, die den rechtlichen Rahmen für die Wasserpolitik innerhalb der EU vereinheitlicht. Sie bezweckt außerdem, die Wasserpolitik stärker auf eine nachhaltige und umweltverträgliche Wassernutzung auszurichten. Ihre Ziele sind z. B. Schaffung und Wiederherstellung eines guten ökologischen und chemischen Zustandes in allen Oberflächengewässern sowie Schaffung oder Wiederherstellung eines guten mengenmäßigen und chemischen Zustands im Grundwasser.

Innerhalb der Europäischen Union sind die natürlichen Gegebenheiten sehr unterschiedlich. Man braucht nicht viel Fantasie, um sich vorzustellen, dass die wasserwirtschaftlichen Probleme in Irland andere sind als in Sizilien oder im Lausitzer Braunkohlerevier. Deswegen beschränkt die Richtlinie sich darauf, Qualitätsziele aufzustellen und Methoden anzugeben, wie diese Qualitätsziele zu erreichen und gute Wasserqualitäten zu erhalten sind.

Die EG WRRL orientiert sich räumlich an Flussgebietseinheiten, also z. B. am gesamten Einzugsgebiet der Elbe. Dabei folgt sie dem Gedanken, dass bei Oberflächengewässern alle Schadstoffe an der Mündung landen und letztlich im Meer. Ähnliches gilt für die Grundwasserverhältnisse, die ebenfalls von Grenzen unabhängig sind.

In order to reach the goals, for which very narrow time limits are allowed, all the States which have any parts thereof included within the catchment, must collaborate closely. Within the „Elbe Unit“ (FGE Elbe) four countries are included, namely Germany (65.54 %), the Czech Republic (33.68 %), Austria (0.62 %), and Poland (0.16 %). In order to include Poland and Austria in the Water Policy Directive program, an international coordination group „Water Policy Directive, Catchment of the Elbe“ (ICG WFD) was established, in which all four States would have an equal position. This is not a permanent arrangement of the IKSE, but can provide for influence. Within the IKSE, the representatives for Austria and Poland have continuing status of „observers“ (Figure 4).

Um die Ziele zu erreichen, für die sehr enge Fristen gesetzt sind, müssen alle Staaten, die Anteile an dem Einzugsgebiet haben, eng zusammenarbeiten. In der Flussgebietseinheit Elbe (FGE Elbe) liegen insgesamt vier Staaten, nämlich Deutschland (65,54 %), Tschechische Republik (33,68 %), Österreich (0,62 %) und Polen (0,16 %). Um auch Polen und Österreich in den Umsetzungsprozess der EG WRRL einbinden zu können, wurde eine Internationale Koordinierungsgruppe „EG-Wasserrahmenrichtlinie im Einzugsgebiet der Elbe“ (ICG WFD) geschaffen, in der alle vier Staaten eine gleichberechtigte Stellung haben. Sie ist zwar kein Bestandteil der IKSE, kann aber auf diese Einfluss nehmen. In der IKSE haben die Vertreter Österreichs und Polens den Status von Beobachtern erhalten (Abbildung 4).



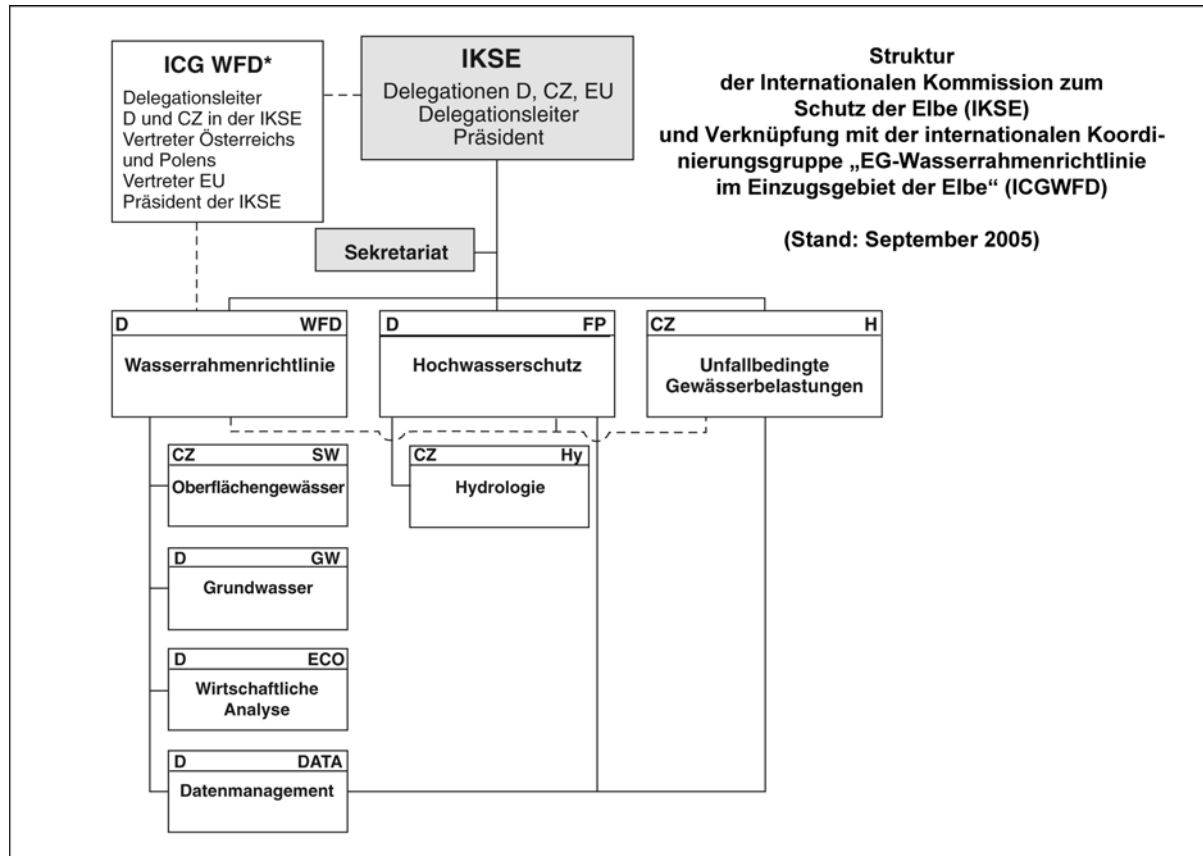


Figure 4 Structure of the International Commission for Protection of the Elbe

At the national level in Germany, necessary accommodations to the organizational structure were made possible. Whereas formerly in the ARGE ELBE the representatives were the seven federal states that directly bordered the river. With the introduction of the Water Policy Directive, the federal states Thuringia, Bavaria, and Berlin had to be added into the new structure. In this way, the result was that for the Elbe Region Association (FGG Elbe), one must reckon with a total of ten federal states as well as the federal government (the latter represented by the Federal Environment

Abbildung 4 Struktur der Internationalen Kommission zum Schutz der Elbe

Auf nationaler Ebene in Deutschland waren ebenfalls Anpassungen der Organisationsstrukturen erforderlich. Bisher waren in der ARGE ELBE die sieben Elbeanrainerländer, also die Länder, die direkt an der Elbe liegen, vertreten. Mit der Einführung der EG WRRL mussten aber auch die Bundesländer Thüringen, Bayern und Berlin in den Umsetzungsprozess der EG WRRL in Deutschland einbezogen werden. Man war also verpflichtet, eine Flussgebietsgemeinschaft Elbe (FGG Elbe) mit zehn Bundesländern und der Bundesregierung Deutschland

Ministry) including an office.

Subsequently there were plans to broaden the ARGE ELBE via the accession of Thuringia, Bavaria and Berlin. At the same time, the name should be modified to „River Region Association Elbe“ (FGG Elbe). Just as had occurred with the situation involving the Weser River, the Water Quality Station Elbe of the ARGE ELBE was recommended to be changed to a bureau of the River Region Association Elbe. Unfortunately this process came into dispute among the Federal States. The outcome emerged to transfer, as it were, the Water Quality Station Elbe in Hamburg to the Bureau in Magdeburg (20 November 2003), which served as the exclusive organizer of the transfer process of the EG-WRRL. The greatest amount of funding for the establishment and outfitting of the River Region Association Elbe (FGG Elbe) came from the ARGE Elbe, by means of which support for personnel and the development of certain scientific specialties came. Further financial support was derived from the Federal States of Bavaria, Berlin and Thuringia, to which decision the FGG Elbe agreed.

### **The current status of the ARGE Elbe and the FGG Elbe**

At the present time it is somewhat troubling to consider this melting-together of the ARGE Elbe and the FGG Elbe, as it is always difficult to plausibly clarify to the changing governmental regimes the complicated historical development that is involved. The changing situation with respect to the governments of the Federal States is one issue of concern, and yet another issue is the difficulty in clarifying how the historical development of two governmental bureaucracies. At 1<sup>st</sup> October 2008, one new and unified set of standing orders has been successfully created for both bureaucracies and one new administrative agreement was voted. That implies that only the FGG Elbe will exist in the future. The overseeing bureaucracy is the Elbe ministerial conference, which is a political authority, and through which basic principles are set forth (Figure 5).

(hier: Bundesumweltministerium) mit einer Geschäftsstelle zu schaffen.

Zunächst wurde versucht, die ARGE ELBE durch den Beitritt Thüringens, Bayerns und Berlins zu erweitern. Gleichzeitig sollte die ARGE ELBE in Flussgebietsgemeinschaft Elbe (FGG Elbe) umbenannt werden. Die Wassergütestelle Elbe der ARGE ELBE sollte, wie an der Weser geschehen, in eine Geschäftsstelle der Flussgebietsgemeinschaft Elbe umgewandelt werden. Leider kam es bei diesem Prozess zu Meinungsverschiedenheiten zwischen den Ländern. Im Ergebnis entstand zusätzlich zur ARGE ELBE mit der Wassergütestelle Elbe in Hamburg die FGG Elbe mit ihrer Geschäftsstelle in Magdeburg (20. November 2003), die ausschließlich der organisatorischen Umsetzung der EG-WRRL dient. Die für die Gründung und Ausstattung der FGG Elbe erforderlichen Geldmittel wurden zum großen Teil aus der ARGE ELBE entnommen, wodurch es zu einem Personalabbau und zum Abbau bestimmter Facharbeiten in der Wassergütestelle Elbe kam. Weitere Finanzierungsanteile kamen aus den Ländern Bayern, Berlin und Thüringen, die der FGG Elbe beitraten.

### **Derzeitiger Stand der ARGE Elbe und der FGG Elbe**

Zur Zeit ist man bemüht, die ARGE Elbe und die FGG Elbe miteinander zu verschmelzen, da es immer schwieriger wird, den ständig wechselnden Landesregierungen die komplizierte historische Entwicklung, die zu zwei Organisationen geführt hat, plausibel zu erklären. Am 1. Oktober 2010 ist es gelungen, eine neue gemeinsame Geschäftsordnung und eine neue gemeinsame Verwaltungsvereinbarung abzustimmen, die nur noch die Existenz der FGG Elbe vorsieht. Das übergeordnete Gremium ist die Elbeministerkonferenz, also eine politische Instanz, in der die Grundsatzentscheidungen getroffen werden (Abbildung 5). Auch konnten inzwischen die Ausschüsse der ARGE ELBE und die Arbeitsgruppen der FGG Elbe vereint werden. Bis zum Jahr 2010 wird es in der Praxis so bleiben, dass die Geschäftsstelle in Magdeburg im Wesentlichen die organisatori-

Additionally through this new process, the various committees of the ARGE Elbe and of the working groups of the FGG Elbe are united. In practice the the bureau in Magdeburg remains as the principle organizational leadership, and basically directs the primary work of the Water Quality Station Hamburg in terms of its scientific research and monitoring function, as for example for interpretation and evaluation of the measured data.

sche Begleitarbeit bei der Umsetzung der EG-WRRL leistet und die Wassgütestelle Elbe in Hamburg ihren Schwerpunkt bei der naturwissenschaftlichen Facharbeit, z. B. Auswertung der Messdaten, hat.

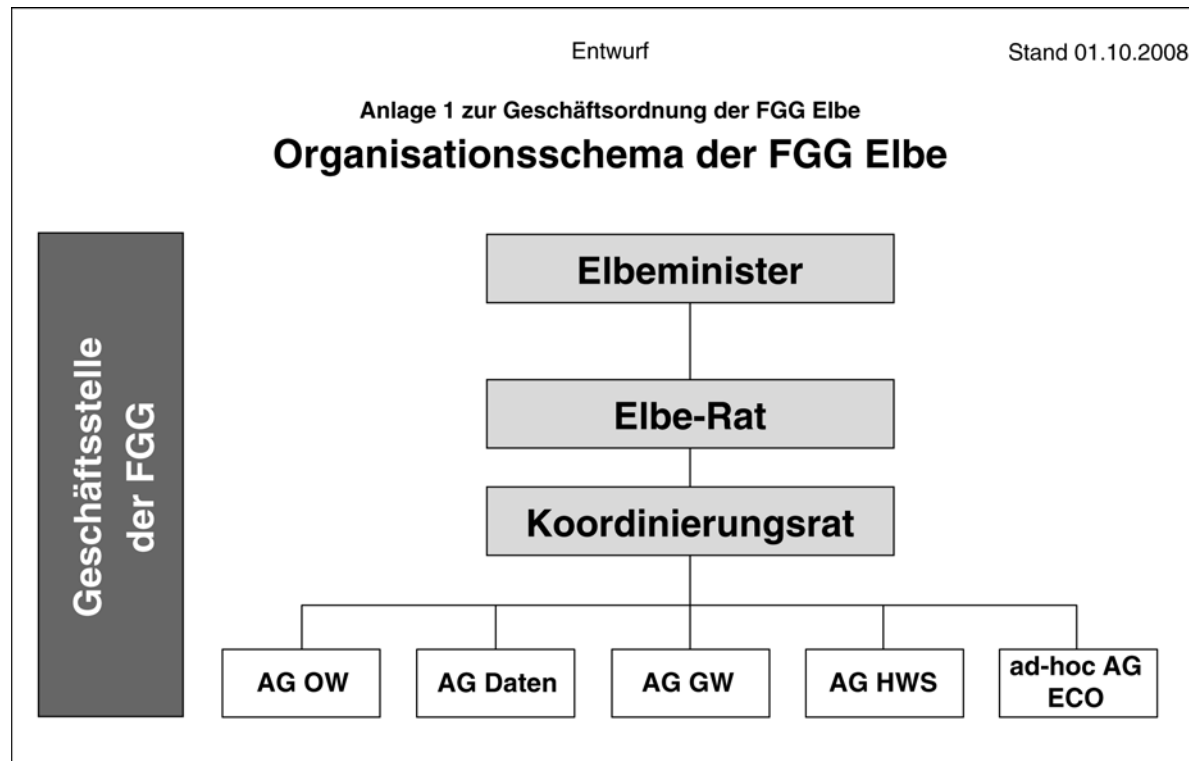


Figure 5 New organizational structure of the FGG Elbe from 2010 on

Abbildung 5 Neue Organisationsstruktur der FGG Elbe ab 2010

AG OW = Arbeitsgruppe Oberflächengewässer (Expertgroup Surface Water)  
AG Daten = Arbeitsgruppe Datenmanagement (Expertgroup Datamanagement)  
AG GW = Arbeitsgruppe Grundwasser (Expertgroup Groundwater)  
AG HWS = Arbeitsgruppe Hochwasserschutz (Expertgroup Flood Protection)  
Ad-hoc AG ECO = Arbeitsgruppe Ökonomie (Expertgroup Economy)

### **literature/Literatur**

ARGE ELBE (1997): 20 Jahre Arbeitsgemeinschaft für die Reinhaltung der Elbe – Rückblick und Ausblick. – Bericht der Wassergütestelle Elbe, 34 S., Hamburg.

IKSE (1991): Tätigkeitsbericht 1990. – Bericht des Sekretariats der IKSE, Magdeburg.

THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2000): Directive 2000/60/EG of the European Parliament and the council of 23. October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy. – Official Journal of the European Communities, L 327/1, Luxembourg.

IKSE (1992): Arbeitsplan der IKSE bis zum Jahr 2000. - Bericht des Sekretariats der IKSE, Magdeburg.