

Bund-/Länder-Absichtserklärung

Sedimentmanagement an der Elbe – Vereinbarung zum Handeln in der Flussgebietsgemeinschaft



Magdeburg, 25. April 2024

I. Einleitung

Bereits im Bund-/Länder-Positionspapier „Qualitatives Sedimentmanagement an der Elbe - Aufruf zum Handeln in der Flussgebietsgemeinschaft“ (FGG Elbe 2020) wurde festgehalten, dass die Elbe zwar insbesondere im Zeitraum nach 1990 eine deutliche Verbesserung in Bezug auf die elbetypischen anorganischen und organischen Schadstoffe erfahren hat, die verbliebene Schadstoffbelastung jedoch noch immer eine erhebliche Herausforderung für die gesamte Flussgebietsgemeinschaft darstellt. Die insbesondere über anorganische und organische Schwebstoffe transportierte Schadstofffracht der Elbe trägt weiterhin zur stofflichen Belastung bis in die Nordsee bei und betrifft damit neben dem regionalen Gewässerschutz auch Aspekte des Meeresumweltschutzes.

Mit der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) von 2000 und der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL) von 2008 haben sich die EU-Mitgliedstaaten ambitionierte Qualitätsziele gesteckt und sich u. a. zu einer flussgebietsweiten, Schutz- und Nutzungsaspekte integrierenden Bewirtschaftung ihrer Gewässer verpflichtet. Ein zentraler Zweck beider Richtlinien liegt darin, eine zielgerichtete, im Gesamtinteresse abgestimmte und insgesamt kosten-/nutzeneffiziente Gewässerentwicklung zu gewährleisten.

Der Elbe-Rat hat auf seiner 40. Sitzung festgestellt, dass die im Sedimentmanagementkonzept der FGG Elbe (2013) ausgearbeiteten und im Bund-/Länder-Positionspapier bekräftigten Empfehlungen nach wie vor die maßgebliche Handlungsgrundlage bilden, jedoch in der Umsetzung der Maßnahmenoptionen ein erkennbares Defizit vorliegt. In der Folge und zur Lösung der Hemmnisse bei der Maßnahmenumsetzung fand im November 2023 auf Ebene des Elbe-Rates in Magdeburg ein Folgeworkshop zum Bund-/Länder-Workshop der FGG Elbe 2019 statt, dessen Diskussionsergebnisse in diese Absichtserklärung münden.

II. Schadstoffinventar der Elbe und Handlungserfordernis

Sedimente sind das Langzeitgedächtnis eines Flusses, aus ihnen ist - gleichsam einem Geschichtsbuch - die Belastungshistorie der Teileinzugsgebiete abzulesen. Die überwiegend historischen Schadstoffe, die in der Umwelt nicht oder nur geringfügig abbaubar sind, haben sich an die Schwebstoffe angelagert und sich im Laufe der Zeit in strömungsberuhigten Flussbereichen und in der Flussaue abgelagert und akkumuliert. Im Falle einer Remobilisierung und unkontrollierten Verfrachtung flussabwärts stellen diese Depots (sekundäre Schadstoffquellen) eine potenzielle Gefahr für die Gewässerqualität und Erreichung der Ziele der WRRL und der MSRL dar. Darüber hinaus sind auch weiterhin Einträge aus den Einzugsgebieten der Saale und Mulde (überwiegend Schwermetalle aus dem Altbergbau) und dem Gebiet der Tschechischen Republik (überwiegend organische Schadstoffe) von umweltrelevanter Bedeutung.

Die Sedimentmanagementkonzepte der FGG Elbe (2013) und der IKSE (2014) tragen mit ihrer richtlinienkonformen, flussgebietsweiten und integrierenden Betrachtung der qualitativen und quantitativen Sedimentproblematik Rechnung. Die Konzepte enthalten konkrete Handlungsempfehlungen, die von den jeweiligen Schadstoffquellen bis zur Mündung der Elbe in die Nordsee reichen und adressieren eine gemeinsame Umsetzung durch alle zehn Anrainerländer und den Bund sowie gemeinsam mit der Tschechischen Republik in der IKSE.

In dem am 10. April 2019 in Hamburg auf Abteilungsleiterebene durchgeführten Bund-/Länder-Workshop zum „Sedimentmanagement an der Elbe - Gemeinsam handeln in der Flussgebietsgemeinschaft“ wurde unter der Prämisse „Vom Denken zum Handeln“ zusätzlich die Durchführung von drei Pilotmaßnahmen zur Sedimentsanierung vom Bund im Zuge der verkehrlichen Gewässerunterhaltung, mit Unterstützung der jeweils involvierten Länder, vereinbart. Die Erkenntnisse aus diesen praxisbezogenen Maßnahmen sollten - zusammen mit den Erfahrungen aus den Länderprojekten - gesammelt und nach einheitlichen Kriterien dokumentiert werden, um daraus für zukünftige Vorhaben zu lernen.

Die Teilnehmenden vereinbarten konkrete Handlungsfelder und schrieben diese im Bund-/Länder Positionspapier von 2020 fest. Zur weiteren Befassung mit der Thematik richtete der Elbe-Rat die Ad-hoc-AG Umsetzung Sedimentmanagementkonzept (Um-SeMK) ein und stattete diese mit einem entsprechenden Mandat aus.

Die adressierten Handlungsfelder aus dem Bund-/Länder Positionspapier von 2020 sowie der bis Ende 2023 erreichte Umsetzungsstand sind nachfolgend kurz skizziert:

1. *„Es müssen fachliche und methodische Grundlagen für die Entscheidung über konkrete Maßnahmen durch die jeweils zuständigen Behörden erarbeitet werden. Zur Ermittlung der kosteneffizientesten Sanierungsmaßnahmen und deren Wirkungen zur Reduktion der Schadstofffracht im gesamten Elbeeinzugsgebiet sollte in der FGG Elbe eine einheitliche, mit allen Bundesländern und dem Bund abgestimmte Methodik für einen Kosten-Nutzen-Vergleich und zur Kostenzuordnung von überregional bedeutsamen Maßnahmenkombinationen abgestimmt werden.“*

→ In Bezug auf den Anteil und die potenzielle Reduzierung der jeweiligen Schadstofffracht hat die Ad-hoc-AG (Um-SeMK) ein Prüfschema (weiter)entwickelt. Aufgrund teilweise unzureichender Datenbasis für einige Stoffe und Maßnahmen konnten jedoch nur bedingt Aussagen für eine potenzielle Maßnahmenwirksamkeit abgeleitet werden. Das ELSA-Projekt hat sich intensiv mit der Aufstellung von Kosten-/Nutzenanalysen in Bezug auf die Durchführung von Sedimentsanierungsmaßnahmen befasst.

2. *„Mit der Tschechischen Republik sind Gespräche zu führen, um baldmöglichst eine weitere Entfrachtung der Elbe insbesondere von partikelgebundenen organischen Schadstoffen zu erreichen, die aus dem tschechischen Teil des Einzugsgebiets eingetragen werden. Erkenntnisse aus der FGG Elbe, z. B. eine einheitliche Methodik für einen Kosten-Nutzen-Vergleich sollten, sobald sie vorliegen, auch in der IKSE diskutiert werden, mit dem Ziel, eine abgestimmte Vorgehensweise für das gesamte Flussgebiet zu vereinbaren.“*

→ Auf Ebene der IKSE wurde das Austauschformat „Fachgespräch zur Umsetzung des Sedimentmanagementkonzepts der IKSE“ initiiert, bei dem etwa zweimal im Jahr der aktuelle Stand zur Umsetzung von Maßnahmen auf der deutschen und tschechischen Seite vorgestellt und diskutiert wird. Beispielsweise hat die Tschechische Republik mit Unterstützung aus dem ELSA-Projekt eine Studie zur „Kartierung der Sedimentqualität und -menge in den Stauhaltungen der tschechischen Elbe“ (MaSEL) durchgeführt.

3. *„Für die anstehenden Aktualisierungen des nationalen und des internationalen WRRL- Bewirtschaftungsplans sind konkrete sedimentbezogene Sanierungsmaßnahmen abzustimmen und in die jeweiligen (nationalen) Maßnahmenprogramme für den Bewirtschaftungszeitraum 2022 bis 2027 aufzunehmen.“*

→ Maßnahmen mit Sedimentbezug wurden in das aktualisierte Maßnahmenprogramm aufgenommen und sind dort insbesondere für Sachsen und Thüringen gut dokumentiert. Der Zeithorizont der Umsetzung ist jedoch aufgrund der Komplexität einiger Maßnahmen weiter gefasst als der aktuelle Bewirtschaftungszeitraum.

4. *„Für überregional bedeutsame, sedimentbezogene Sanierungsmaßnahmen ist ein gemeinsames Finanzierungskonzept von Bund und Ländern zu erarbeiten.“*

→ Die konkrete Ausgestaltung der Finanzierung von Maßnahmen war nicht Teil des Mandates der bisherigen Ad-hoc-AG Um-SeMK. Mögliche Finanzierungsquellen waren Schwerpunktthema auf dem Folgeworkshop im November 2023, zudem werden Finanzierungsmöglichkeiten im Rahmen des Sedimentmanagementboards des BMDV erörtert.

5. *„Sollten notwendige Maßnahmenkonkretisierungen bis zu der am 22. Dezember 2020 beginnenden Öffentlichkeitsbeteiligung zu den Entwürfen der Bewirtschaftungspläne noch nicht abgeschlossen sein, sind in den Dokumenten weitere erforderliche Schritte und Zieltermine festzulegen und zu erläutern.“*

→ Die bisherige Ad-hoc-AG Um-SeMK hat eine 42 Optionen umfassende Maßnahmenliste aufgestellt und gemäß Beschlusslage der FGG-Gremien zunächst eine Priorisierung und dann eine Kategorisierung vorgenommen. Dabei wurden auch die unterschiedlichen Hemmnisse für die Umsetzung einzelner Maßnahmen dargestellt.

III. Vereinbarungen im Folgeworkshop 2023 und Ausblick

Vor dem Hintergrund, dass die Handlungsempfehlungen des Sedimentmanagementkonzeptes von FGG Elbe und IKSE bis heute nur eingeschränkt umgesetzt werden konnten, sind konkrete Vereinbarungen für das weitere Handeln zu treffen. Die von den Ländern und dem Bund auf dem Folgeworkshop am 08. November 2023 formulierten gemeinsamen Ziele werden in dieser Absichtserklärung als Fortschreibung des Bund-/Länder-Positionspapieres (2020) festgehalten:

- Die Arbeiten der bisherigen Ad-hoc-AG Um-SeMK zur Priorisierung und Kategorisierung der Maßnahmenliste sind in der die Ad-hoc-AG verstetigenden Expertengruppe (EG) Sedimentmanagement konsequent weiterzuführen. Das Systemverständnis ist weiter zu vertiefen und die Datengrundlage zu verbessern.
- Bei Planung und Umsetzung von Maßnahmen ist eine Konzentration auf das Machbare notwendig. Die Mittel sollen unter Ausschöpfung bestehender Finanzierungsmöglichkeiten effizient eingesetzt und der Nutzen der jeweiligen Maßnahmenumsetzung möglichst konkret und umfassend dargelegt werden. Die Prüfung einer gemeinschaftlichen Finanzierung ist konsequent auf allen Ebenen weiterzuverfolgen.
- Durch eine ganzheitliche Betrachtung und Integration weiterer Ansätze wie eine integrierte Gewässer- und Auenentwicklung können „win-win-Situationen“ mit positiven Effekten für das Sedimentmanagement entwickelt werden. Dabei sollen auch Synergien zum „Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz“ (ANK), zum „Blauen Band Deutschland“ und zum „Gesamtkonzept Elbe“ (GKE) genutzt werden.
- Es sind die zentralen Fragen zu einer kreislaufwirtschaftskonformen Wiederverwendung und Entsorgung von belasteten Sedimenten, die aus dem Flusssystem entnommen werden, zu klären und deren Berücksichtigung bei der Maßnahmenumsetzung weiter zu konkretisieren.

Ziel bleibt weiterhin, alle erforderlichen, verhältnismäßigen, sedimentbezogenen und quellnahen Maßnahmen zum Erreichen der Anforderungen der WRRL und MSRL zu realisieren, von denen eine nachhaltige Verringerung der Schadstofffrachten zu erwarten ist. Die erforderliche Reduzierung von Schadstoffeinträgen bzw. Schadstoffverlagerungen innerhalb der Elbe sowie der Nordsee wird nur zu erreichen sein, wenn der Entfrachtung der partikulär gebundenen anorganischen und organischen Schadstoffbelastung im internationalen Flusseinzugsgebiet der Elbe das nötige umweltpolitische Gewicht beigemessen wird und es sowohl auf deutscher als auch auf tschechischer Seite zeitnah zu flussgebietsweit nachhaltig wirksamen Maßnahmen im Sinne des Sedimentmanagementkonzeptes kommt.

Es sollte innerhalb eines 10-Jahres Zeitraumes gelingen, die wirksamsten und gleichzeitig kosteneffizientesten Maßnahmen im Sinne des Sedimentmanagementkonzeptes zur Reduzierung der Schadstofffrachten in der Elbe gemeinschaftlich auf nationaler und internationaler Ebene mit Hilfe der Länder und des Bundes zu identifizieren und weitgehend zu realisieren.

Die Expertengruppe Sedimentmanagement der FGG Elbe wird den weiteren Prozess eng und aktiv begleiten. Sie ist für die Umsetzung der Aufgaben personell entsprechend aufzustellen und auszustatten. Die weitere Konkretisierung der einzelnen Aufgaben erfolgt kontinuierlich durch den Elbe-Rat der FGG Elbe.

Literatur:

FGG Elbe (2013): Sedimentmanagementkonzept der FGG Elbe Vorschläge für eine gute Sedimentmanagementpraxis im Elbegebiet zur Erreichung überregionaler Handlungsziele. Magdeburg, 25.11.2013. https://www.fgg-elbe.de/dokumente/fachberichte.html?_hash=FrDXS0wTfsPYmgUCEL4pkD6drU%2FeKIACoQrJsnJ5NLc%3D&ctx=a%3A1%3A%7Bs%3A2%3A%22id%22%3Bi%3A10412%3B%7D&d=attachment&f=sedimentmanagementkonzept_fgg_final.pdf&p=Download-Archive%2FFachberichte%2FSedimentmanagement%2FSedimentmanagementkonzept_fgg_final.pdf

FGG Elbe (2020): Bund-/Länder-Positionspapier Qualitatives Sedimentmanagement an der Elbe - Aufruf zum Handeln in der Flussgebietsgemeinschaft. Hamburg, April 2020. https://www.fgg-elbe.de/dokumente/fachberichte.html?_hash=TMvEEI8q29bLIT6SoTwU3jkQ7rShRaQI4sGXtZf8%2F%2Fs%3D&ctx=a%3A1%3A%7Bs%3A2%3A%22id%22%3Bi%3A10412%3B%7D&d=attachment&f=BL-Positionspapier-Sedimentmanagement-Elbe-EZG-2020-04-20.pdf&p=Download-Archive%2FFachberichte%2FSedimentmanagement%2FBL-Positionspapier-Sedimentmanagement-Elbe-EZG-2020-04-20.pdf

IKSE (2014): Sedimentmanagementkonzept der IKSE - Vorschläge für eine gute Sedimentmanagementpraxis im Elbegebiet zur Erreichung überregionaler Handlungsziele. Magdeburg, 2014. https://www.ikse-mkol.org/fileadmin/media/user_upload/D/06_Publikationen/01_Wasserrahmenrichtlinie/2014_IKSE-Abschlussbericht%20Sediment.pdf