

Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume

12. Erfolg und Fortschreibung des Generalplans „Deichverstärkung, Deichverkürzung und Küstenschutz in Schleswig-Holstein“

Der Generalplan von 1963 diente dem Aufbau eines geschlossenen, aufeinander abgestimmten Systems von Küstenschutzanlagen, während die Fortschreibungen und der neue Generalplan von 2001 mit moderaten Anpassungen bis heute ausschließlich der Erhaltung des geschaffenen Systems dienen.

Im Gegensatz zur isolierten Fachplanung des ersten Generalplans ist der Generalplan von 2001 mit dem integrierten Küstenschutzmanagement darauf ausgerichtet, konkrete Maßnahmen sowie künftige Entscheidungsprozesse vorzubereiten. Die neuen Instrumente sind in den kommenden Jahren zu vervollkommen.

Von der Möglichkeit der Kostenbeteiligung durch diejenigen, deren Grundstücke geschützt werden, sollte das Land Gebrauch machen.

12.1 Generalplan

Die Entwicklung Schleswig-Holsteins zu dem Wirtschafts- und Lebensraum, wie wir ihn heute kennen, wäre ohne Küstenschutz undenkbar. 24 % der gesamten Landesfläche mit 344.000 Einwohnern und Sachwerten i. H. v. 47 Mrd. € sind nach Angaben des Generalplans von 2001 zu schützen.

Der Generalplan von 1963 setzte einheitliche Standards im Deichbau fest und sorgte durch eine landesweite geschlossene Planung für die systematische Umsetzung nach Prioritätenlisten. Die Übernahme der Landeschutzdeiche im Jahr 1972 legte die Verantwortung für den Schutz der Menschen vor Sturmfluten in die Hand des Landes. Der Generalplan von 1963 wurde in seinen Zielen konsequent, aber in der Umsetzung flexibel verwirklicht. Die Küstenschutzanlagen erwiesen sich als sicher, sodass im Gegensatz zu den tragischen Ereignissen früherer schwerer Sturmfluten eine Wende eintrat. Die Umsetzung zahlreicher Maßnahmen aus der Fortschreibung des Generalplans von 1986 läuft jedoch noch jetzt, 6 Jahre nachdem der neue Generalplan von 2001 in Kraft trat.

Der Generalplan von 2001 erhält eine neue Qualität, indem eine regelmäßige Überprüfung des Sicherheitsstatus eine erforderliche Anpassung der Küstenschutzanlagen im Vorwege erkennbar machen soll. Zudem soll auch in anstehende Maßnahmen der neueste Kenntnisstand z. B. über die Auswirkungen des Klimawandels und über geänderte Topographien bei der Festlegung der Sollabmessungen einfließen.

Die Höhe der für die Finanzierung erforderlichen Mittel wurde seinerzeit im Generalplan von 1963 unterschätzt - so war nach der ersten Fortschreibung 1977 etwa eine Verdopplung der geplanten Kostenansätze zu verzeichnen. Vor dem Hintergrund von Art und Umfang der nach der Sturmflut 1962 geplanten Maßnahmen wie Abdämmungen und extreme Deichverkürzungen sind diese Fehleinschätzungen allerdings nicht verwunderlich. Ausmaß und Komplexität der Maßnahmen sind bis heute nicht wieder erreicht worden.

Es sind 2 Phasen zu erkennen: Der Generalplan von 1963 diente dem Aufbau eines geschlossenen, aufeinander abgestimmten Systems von Küstenschutzanlagen. Seine Fortschreibungen von 1977 und 1986 sowie der neue Generalplan von 2001 bezwecken die Erhaltung des geschaffenen Systems mit seinen Sollabmessungen, wobei neue Kenntnisse und Sichtweisen Anpassungen erforderlich machten.

Nach den Erkenntnissen zum Klimawandel wird diese Erhaltungsphase aller Voraussicht nach zeitlich begrenzt sein. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt besteht zwar noch kein akuter Handlungsbedarf, jedoch Anlass, umwälzende Entscheidungsprozesse diesbezüglich vorzubereiten. Der Generalplan von 2001 ist mit dem Entwicklungsziel, flexible Strategien aufgrund verschiedener Klimaänderungsszenarien zu entwickeln, und dem Integrierten Küstenschutzmanagement (IKM) darauf ausgerichtet.

12.2 Integriertes Küstenschutzmanagement

Ein Integriertes Küstenschutzmanagement (IKM) ist *„ein dynamischer Prozess, im Laufe dessen eine abgestimmte Strategie für die Bewirtschaftung der natürlichen, sozialen, kulturellen und institutionellen Ressourcen entwickelt und etabliert wird, mit dem Ziel der Bewahrung und der nachhaltigen vielfältigen Nutzung der Küstenzone.“*¹

¹ Professor Dr. Franciscus Colijn in „Küstenschutz in Schleswig-Holstein: Leitbild und Ziele für ein integriertes Küstenschutzmanagement“, herausgegeben von dem Ministerium für ländliche Räume, Landwirtschaft, Ernährung und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein, 1998.

Das IKM dient als Werkzeug, den Generalplan flexibel und interdisziplinär umzusetzen sowie das Leitbild und die Entwicklungsziele des Küstenschutzes fortzuführen. Es beinhaltet folgende Instrumente:

- Küstenschutzinformationssystem (KIS),
- Beteiligung der Öffentlichkeit (Bürgerbeteiligungen, Beirat Integriertes Küstenschutzmanagement (BIK), Fachbeiräte, Deichschau),
- Vorlandmanagementkonzept,
- Risikomanagement,
- Monitoring und Forschung.

12.3 Küstenschutzinformationssystem

Der Generalplan von 2001 weist das Küstenschutzinformationssystem (KIS) als Arbeitsinstrument bei der Umsetzung des Generalplans aus. In dem KIS sollen alle relevanten Daten in einer zeitgemäßen (digitalen), aktuellen und homogenen Form aufgenommen und vorgehalten werden. Das KIS besteht zz. noch aus 2 einzelnen Informationssystemen (KIS-Ost und KIS-West). Der Aufbau des KIS ist noch nicht abgeschlossen, denn erst die Vernetzung der mit KIS arbeitenden Dienststellen stellt den entscheidenden Schritt hin zu einem Informationssystem dar.

Im IT-Konzept des Landesbetriebs Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz sollten eine Einbindung des KIS im Landessystemkonzept und ein sicherer Datenaustausch über das Landesnetz vorgesehen werden. Damit würde die Voraussetzung für eine Anbindung an das Natur- und Umweltinformationssystem - wasserwirtschaftliches Fachinformationssystem (NUIS - WaFIS) geschaffen.

Das **Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume** (Landwirtschaftsministerium) lässt durch Dataport eine Ist-Analyse als einen ersten Schritt zur Migration des KIS auf IKOTECH-III-Standard erstellen. Es weist allerdings auf mögliche informationstechnische Divergenzen zwischen den Fachanwendungen des KIS und den Anwendungen des IKOTECH-Standards hin.

Der **LRH** erwartet, dass eine Vernetzung und ein sicherer Datenaustausch sichergestellt werden.

12.4 Öffentlichkeitsarbeit

Neben den vorgeschriebenen öffentlichen Terminen im Rahmen von Planfeststellungsverfahren sind das Landwirtschaftsministerium und die Ämter für ländliche Räume bemüht, die betroffenen Bürger über geplante Küstenschutzmaßnahmen frühzeitig durch Veranstaltungen vor Ort und Pres-

semitteilungen zu informieren. Zur „Kontaktpflege“ mit den örtlichen Entscheidungsträgern trägt der BIK bei.

Der fachliche Nutzen des Beirats ist für das Landwirtschaftsministerium gering. Die Funktion des Beirats dient eher der Kontaktpflege mit den verschiedenen Interessenvertretern, um frühzeitig Konflikte aufzudecken und zu vermeiden. Das Landwirtschaftsministerium sollte prüfen, ob sich die Standards reduzieren lassen, um insbesondere den Aufwand im Ministerium zu reduzieren.

Das **Landwirtschaftsministerium** sieht den Beirat auch als effizientes Instrument, betroffene Bürger für Küstenschutzmaßnahmen zu sensibilisieren. Die Mitglieder des Beirats dienen als Multiplikatoren, indem sie Themen und Standpunkte in ihren jeweiligen Verbandssitzungen und weiter mit den lokal Betroffenen kommunizieren. Den organisatorischen Aufwand beziffert das Landwirtschaftsministerium mit 35 Arbeitsstunden pro Beiratssitzung für die Geschäftsführung; darüber hinaus fielen Sitzungsstunden für die Referatsleitung, die Abteilungsleitung und die Hausspitze an.

Der **LRH** bezweifelt, ob der Beirat diesen erwarteten Erfolg bringt. Er hält die direkte Information lokal betroffener Bürger und Gremien bei konkreten Küstenschutzprojekten für sinnvoller und effizienter. Unabhängig hiervon hält der LRH es für geboten, Überlegungen zur Reduzierung des Aufwands für die Beiratssitzungen anzustellen. Er stellt fest, dass das Landwirtschaftsministerium den Aufwand für weitere Mitarbeiter zur inhaltlichen Vorbereitung der Sitzungen unberücksichtigt lässt.

12.5 **Vorlandmanagementkonzept**

Teil und zugleich gelungenes Beispiel eines IKM ist das Vorlandmanagementkonzept (VMK). Hier haben Küstenschutz und Naturschutz nur in Bezug auf die Unterhaltung der Vorländer in einem 10-jährigen Erprobungszeitraum ihre Belange gegeneinander abgewogen und eine für beide Seiten gewinnbringende Bewirtschaftungsform gefunden. Bereits nach der halben Laufzeit des Projekts von 1995 bis 2000 zogen alle beteiligten Verwaltungen und Verbände eine durchweg positive Bilanz. Die technische Umsetzung der Vorlandbewirtschaftung wurde im Teilplan „Vorland“ des Fachplans „Regiebetrieb Küstenschutz“ konkretisiert. Der Fachbeirat VMK begleitete die Umsetzung des Konzeptes und entwickelt es bei Bedarf weiter.

12.6 Risikoanalyse

Seit etwa 1994 bereitete das Landwirtschaftsministerium als oberste Küstenschutzbehörde die Neufassung des Generalplans vor. Mit dem Ziel, eine Risikoanalyse und ein Risikomanagement in die künftigen Strategieplanungen einzubeziehen, wurde von der Arbeitsgruppe Küstengeographie am Forschungs- und Technologiezentrum Westküste eine Wertermittlung der überflutungsgefährdeten Flächen (Empfindlichkeitsanalyse) durchgeführt.

Das Landwirtschaftsministerium räumte ein, dass exakt berechenbare quantitative Risikobetrachtungen auch bei Ermittlung der Vermögenswerte nicht durchgeführt werden könnten, da sich das Risiko als das Produkt aus Schadenspotenzial und Versagenswahrscheinlichkeit definiere und der zweite Faktor (die Versagenswahrscheinlichkeit) mit dem jetzigen Stand der Wissenschaft nicht ermittelbar sei. Ergebnis einer Risikoanalyse könnten deshalb nur qualitative Aussagen sein. Die Risikobetrachtung wurde im Rahmen der Neufassung des Generalplans dazu genutzt, die Gebiete mit den höchsten Risiken zu ermitteln und in die Prioritätenlisten (vordringliche Deichverstärkungsmaßnahmen) aufzunehmen.

Der LRH hatte im Rahmen der Prüfung „Untersuchungs- und Vorarbeitenprogramme Küstenschutz“¹ bereits 2002 dargelegt, dass die Ermittlung der Vermögenswerte eine Grundlage für die Kostenbeteiligung von Vorteilhabenden an Küstenschutzmaßnahmen bilden könnte. Zwar räumt § 63 Abs. 4 LWG² ein, diejenigen, deren Grundstücke geschützt werden, zu den Kosten des Baus und der Unterhaltung nach dem Maß ihres Vorteils heranzuziehen, tatsächlich macht das Land jedoch von dieser Regelung keinen Gebrauch.

Das **Landwirtschaftsministerium** verlangt aus verwaltungsmäßigen Gründen und politischen Überlegungen keine Kostenbeteiligung bei Maßnahmen des Landes. Der Vorteil sei nur mit unverhältnismäßigem Aufwand zu ermitteln und die vorhandenen Daten seien zu ungenau und nicht gerichtsfest.

Der **LRH** hält an seinem Standpunkt fest. In Anbetracht der Haushaltslage des Landes fordert er das Landwirtschaftsministerium auf, sowohl politische als auch verwaltungstechnische Voraussetzungen zur Kostenbeteiligung zu schaffen.

¹ Bemerkungen des LRH 2003, Nr. 14.

² Wassergesetz des Landes Schleswig-Holstein (LWG - Landeswassergesetz) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 11.02.2008, GVOBl. Schl.-H. S. 91.

12.7 Hochwasserrichtlinie

Nach der Ende 2007 in Kraft getretenen Richtlinie über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken¹ sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, bis 2011 das Hochwasserrisiko vorläufig zu bewerten. Mit diesen Erkenntnissen sind bis 2013 Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten zu erarbeiten sowie bis 2015 Hochwasserrisikomanagementpläne aufzustellen. Die Umsetzung der Richtlinie kann in Schleswig-Holstein im Bereich Küstenschutz auf vorhandenen Instrumenten, die z. T. mit dem neuen Generalplan 2001 eingeführt wurden, aufbauen.

12.8 Einzelmaßnahmen

Der LRH hat 5 Einzelmaßnahmen geprüft, von denen 4 nicht zu beanstanden waren. In einem Fall hält der LRH die Eigenbeteiligung des Wasser- und Bodenverbandes (WBV) als Zuwendungsempfänger angesichts des erheblichen Vorteils der Betroffenen für zu gering bemessen, insbesondere weil die Fachbehörde bereits vor Ausweisung des zu schützenden Baugebiets auf die potenzielle Überflutungsgefahr hingewiesen hatte. Außerdem sind Versäumnisse bei der Abwicklung des Zuwendungsverfahrens aufgetreten.

Das **Landwirtschaftsministerium** legt zu der Förderquote dar, dass es keine Richtlinien gegeben habe. Die Zuwendung sei unter aktiver Beteiligung der Hausspitze und unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit des WBV festgesetzt worden. Die vom LRH festgestellten Versäumnisse bei der Prüfung des Verwendungsnachweises würden korrigiert.

Der **LRH** erkennt die Begründung nicht an. Der WBV hätte das Recht gehabt, Verbandsbeiträge zu erheben, soweit dies zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich gewesen wäre. Unabhängig von den fehlenden Richtlinien hätte eine angemessene Vorteilsermittlung durchgeführt werden können.

Der LRH erwartet, dass zukünftig bei Fördermaßnahmen eine angemessene Eigenbeteiligung der Zuwendungsempfänger erfolgt.

¹ Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken, Amtsbl. EU L 288 vom 06.11.2007 S. 27.

12.9 **Unterhaltung der Deiche und des Vorlands**

Die Küstenschutzanlagen, insbesondere die Deiche und das die Deiche schützende Vorland, bedürfen einer regelmäßigen Pflege und Unterhaltung, um die Wehrhaftigkeit zu erhalten. Für die Unterhaltung der Küstenschutzanlagen wurden im Wesentlichen eigenes Personal und Gerät des sog. Regiebetriebs und bei Bedarf auch Saisonkräfte eingesetzt. Bei einer Personalstärke von bis zu 600 Personen waren die Personalkosten der bestimmende Faktor, sodass es wiederholt Überlegungen gab, die Unterhaltung der Küstenschutzanlagen kostengünstiger zu gestalten.

Der LRH hat sich mehrfach mit den Kosten der Unterhaltung der Küstenschutzanlagen befasst¹. Er hat z. B. in den Bemerkungen 1986 konstatiert, dass sich der Regiebetrieb insgesamt gesehen als geeignet und leistungsfähig erwiesen habe, aber nach dem damaligen Stand insbesondere durch Mechanisierung noch eine Personalreduzierung um 115 Stellen auf künftig 354 Stellen möglich sei. Die Empfehlungen wurden umgesetzt, denn aktuell sind für die Unterhaltung der Küstenschutzanlagen rd. 300 Personen eingesetzt.

12.10 **Ausblick**

Mit Blick sowohl auf die historische Entwicklung des Küstenraums als auch auf die prognostizierten Folgen der Klimaänderung wird deutlich, dass die Küstenlandschaft kein statisches System ist und alle Vorkehrungen zum Schutz der Menschen und ihrer Güter nur temporär wirksam sind. Der Küstenschutz steht daher vor immer neuen Herausforderungen. Er muss gewährleisten, dass Lösungen zur technischen Machbarkeit und zur Finanzierbarkeit gefunden werden, die dabei den Erwartungen der betroffenen Menschen weitestgehend entsprechen sollen. Der Generalplan bleibt daher für die Fachplanung im Küstenschutz auch in Zukunft unentbehrlich.

Die nächste Generalplanfortschreibung wird dann angezeigt sein, wenn die Überprüfung des Sicherheitsstatus der Küstenschutzanlagen eine Unterbemessung ergibt. Die Bemessungswasserstände des Generalplans 2001 enthalten einen Zuschlag von 30 cm an der Ostsee und 50 cm an der Nordsee für künftige Meeresspiegeländerungen. Da die Prognosen der Klima- und Klimafolgenforschung noch mit sehr vielen Unsicherheiten behaftet sind, lässt sich heute noch nicht sagen, welche Nutzungsdauer die mit diesem Zuschlag bemessenen Küstenschutzanlagen erreichen werden, ohne den Sicherheitsstandard abzusenken. Schleswig-Holstein berei-

¹ Z. B. Bemerkungen 1972 des LRH, Nr. 15; Bemerkungen 1986 des LRH, Nr. 14.

tet sich auf die Generalplanfortschreibungen auch durch sein Engagement für den Küstenschutz auf internationaler und nationaler Ebene mit dem Ziel vor, stets den neuesten Kenntnisstand der eigenen Planung zugrunde zu legen.

Aus dem länderübergreifenden Austausch ergaben sich aber auch Anregungen zur Finanzierung des Küstenschutzes, wie z. B. die Einrichtung eines Notfonds, der in Dänemark zusammen mit der Brandversicherung von jedem Grundeigentümer eingezogen und bei Schadenseintritt infolge von Überflutungen ausbezahlt wird. Schleswig-Holstein hatte die Einführung eines ähnlichen Instruments für Sylt überlegt. Dort wurde zwischenzeitlich eine Stiftung errichtet, die Mittel zur Förderung des Küstenschutzes des Lebensraums Insel Sylt einwerben soll¹.

Schleswig-Holstein geht der nächsten Generalplanfortschreibung gut gewappnet entgegen. Im Gegensatz zur isolierten Fachplanung bei Einführung des ersten Generalplans sind wichtige Schritte zu einem interdisziplinären Küstenschutz eingeleitet worden. Die neuen Instrumente sind in den kommenden Jahren zu vervollkommen.

¹ Errichtung der „Stiftung Küstenschutz Sylt“, Bekanntmachung des Innenministeriums vom 24.08.2007, Amtsbl. Schl.-H. 2007 S. 1032.