

Ergebnis des Stakeholderdialogs zu Chancen und Risiken des Klimawandels - Küstenschutz

Dr. Jesko Hirschfeld, Esther Hoffmann, Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW)
Prof. Dr. Martin Welp, Fachhochschule Eberswalde

Stand: 19. August 2009

Am 27. Mai 2009 trafen sich im Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie in Hamburg zwanzig Stakeholder aus verschiedenen Bereichen: BehördenvertreterInnen aus Bund und Ländern, WissenschaftlerInnen, Umweltorganisationen und WirtschaftsvertreterInnen zu einem eintägigen Dialog zur Anpassung an den Klimawandel im Bereich des Küstenschutzes. Dies war der erste im Rahmen einer Reihe von sechs durch das Umweltbundesamt (UBA) finanzierten Stakeholder-Workshops zur Anpassung an den Klimawandel. Ziel der Veranstaltung war es, gemeinsam mit den anwesenden Stakeholdern eine Bestandsaufnahme der bisherigen Ansätze zur Anpassung an den Klimawandel vorzunehmen und im Lichte der aktuellen Klimaszenarien eine angemessene Weiterentwicklung der Küstenschutzstrategien auf regionaler, Landes- und Bundesebene zu diskutieren. Hieraus sollten Handlungsempfehlungen für verschiedene Akteure resultieren, die in den Diskussionsprozess zur Deutschen Anpassungsstrategie (DAS) und den Aktionsplan Anpassung eingespeist werden können.

Tagesordnung des Stakeholderdialogs

- Begrüßung: Motivation, Ziele des Workshops; Clemens Haße, UBA
- Einführung in den Workshop und Vorstellungsrunde; Esther Hoffmann, IÖW
- Die deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel; Hubert Gladbach, BMU
- Aktuelle Klimaszenarien: Neue Extreme zeichnen sich ab; Prof. Dr. Horst Sterr, Universität Kiel
- Herausforderungen für den Küstenschutz; Dr. Jesko Hirschfeld, IÖW
- World Café - Einführung und 1. Runde: Klimawandel und Küste; Prof. Dr. Martin Welp, FH Eberswalde
- Innovative Anpassungsansätze in Küstenräumen; Prof. Dr. Nicole v. Lieberman, TU Hamburg-Harburg
- World Café (Fortsetzung): Innovation & Integration; Prof. Dr. Martin Welp
- Abschlussdiskussion und -runde; Dr. Jesko Hirschfeld / Prof. Dr. Martin Welp

Vorbereitet und durchgeführt wurde die Veranstaltung vom Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) in Kooperation mit der der Fachhochschule Eberswalde (FHE). Der Dialog basierte auf der Methode Weltcafé, einer fokussierten Diskussionsform in wechselnden Kleingruppen. Zur Vorbereitung der Dialogveranstaltung hatten alle TeilnehmerInnen einige Tage zuvor ein kurzes Arbeitspapier zum Thema Klimawandel und Küstenschutz erhalten.

Der folgende Text gibt zusammengefasst die Ergebnisse des Stakeholderdialogs zum Küstenschutz wieder.

1. Erwartungen an den Workshop

Im Rahmen der Vorstellungsrunde formulierten die TeilnehmerInnen zum Einstieg einige ihrer Erwartungen an den Workshop. Sie erhofften sich u.a. die gemeinsame Entwicklung praxistauglicher Empfehlungen an Politik und Verwaltung, sowie insgesamt einen möglichst offenen Austausch zwischen den verschiedenen Beteiligten: zwischen Praxis und Wissenschaft, zwischen Politik und Stakeholdern, zwischen Bund und Ländern. Außerdem erwarteten sie Anregungen aus Stakeholder- und Länderperspektive zur Weiterentwicklung des Aktionsplans Anpassung.

2. Vorträge von Herrn Hubert Gladbach, BMU, Prof. Dr. Horst Sterr, Universität Kiel und von Dr. Jesko Hirschfeld, IÖW

(Dokumentation der Vorträge anhand der Folien auf der KomPass-Homepage www.anpassung.net unter der Rubrik Veranstaltungen)

Herr Gladbach stellte die Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel (DAS) vor und vertiefte dabei die speziell den Küstenschutz betreffenden Aspekte (s. Vortragsfolien).

Prof. Sterr gab einen Überblick zu aktuellen Forschungsergebnissen bzgl. Klimawandel und Meeresspiegelanstieg mit Relevanz für die deutschen Küsten (s. Vortragsfolien).

Dr. Hirschfeld formulierte zum Einstieg in die anschließenden Diskussionsrunden aktuelle und langfristige Herausforderungen, die sich aus dem Klimawandel für den Küstenschutz in Deutschland ergeben (s. Vortragsfolien).

3. World-Café Runde I: Wo sehen Sie den dringendsten Anpassungsbedarf im Küstenschutz?

Viele der TeilnehmerInnen waren grundsätzlich der Ansicht, dass im Küstenschutz nicht gegen die Natur, sondern mit der Natur gearbeitet werden sollte. Das von vielen TeilnehmernInnen geteilte Leitbild lautet damit nicht „harte Verteidigung überall“, sondern „mit dem Wasser leben“.

In Räumen, in denen weder Personen noch materielle Werte in größerem Umfang gefährdet sind, könnten Deiche partiell geöffnet werden. „Weiche“ Küstenschutzmaßnahmen sowie die (Wieder-) Anlage von Flachwasserräumen könnten unterstützt werden. Ansätze eines flächenhaften Küstenschutzes sollten (neben den traditionellen linienhaften Schutzeinrichtungen) in integrierte Küstenschutzkonzepte, in die Raumplanung sowie in das integrierte Küstenzonenmanagement (IKZM) einbezogen werden. Allerdings sind dabei mögliche ökonomische und soziale Implikationen zu beachten. Potenziell schlechter gestellten Nutzern müssten gegebenenfalls finanzielle Kompensationsmittel angeboten werden, um die Akzeptanz solcher Maßnahmen sicherzustellen. Die mögliche Anlage beispielsweise von Überflutungspoldern muss mit den betroffenen Akteuren vor Ort diskutiert und abgestimmt werden, um gemeinsam einvernehmliche Lösungen zu finden. Dabei spielt die Frage der Kostenübernahme eine zentrale Rolle.

Der Küstenschutz der ländlichen Räume in Norddeutschland und der Küstenschutz der Städte (wie beispielsweise der Schutz von Städten wie Bremen und Hamburg), muss zwar integriert, jedoch auch differenziert betrachtet werden. Die diskutierten „weichen“ Lösungen sind unmittelbar in den Ballungsräumen aufgrund dichter Bebauung und hoher Konzentration von Werten kaum umsetzbar. In Städten wie Hamburg wird daher der linienhafte Schutz voraussichtlich weiterhin verstärkt und erhöht werden – solange dies noch möglich ist. Gleichwohl wäre es für die Küstenstädte interessant, wenn durch großflächige Entlastungspolder (beispielsweise im Bereich

der Elbe unterhalb Hamburgs) auch städtische Gebiete an Lösungen des flächenhaften Küstenschutzes partizipieren könnten. Voraussetzung für die Umsetzung solcher Lösungen, bei denen Kosten und Nutzen räumlich unterschiedlich verteilt anfallen können, ist jedoch eine tragfähige und einvernehmliche Vereinbarung zum Interessenausgleich zwischen den verschiedenen Anrainern bzw. zur Verteilung der Kompensations- und Finanzierungslasten.

Hinter den Deichen wird gegenwärtig häufig keine bzw. zu geringe private Vorsorge getroffen. Im Fall eines Deichversagens wäre – falls nicht staatlich kompensiert wird – dann mit erheblichen privaten Vermögensschäden zu rechnen. Diese Situation ist mit dem geringen Anteil der privat versicherten Anlieger in überflutungsgefährdeten Uferbereichen von Flüssen im Binnenland vergleichbar.

Breiter diskutiert wurde auch die bisher überwiegend deterministische Bemessung des Schutzniveaus, die sich an Aufzeichnungen vergangener Hochwasserereignisse, einer Fortschreibung des in der Vergangenheit beobachteten Meeresspiegelanstiegs sowie gegebenenfalls an einem Sicherheitszuschlag orientiert, der die Erkenntnisse von Klimaszenarien einbezieht. Einige TeilnehmerInnen kritisierten die mit einem solchen Vorgehen suggerierte Sicherheitsillusion und forderten eine risikoorientierte Vorgehensweise bei der Bemessung von Küstenschutzmaßnahmen und bei der Raumplanung an der Küste. In der langfristigen Planung von Küstenschutzanlagen und Raumnutzungen sollten auch extreme langfristige Klimaszenarien einbezogen werden, die von einem Meeresspiegelanstieg von mehr als einem Meter bis zum Ende des 21. Jahrhunderts ausgehen. Andere Teilnehmer wiederum waren der Ansicht, es bestehe zurzeit kein akuter Anpassungsbedarf, da neue Erkenntnisse der Klimaforschung in die Sicherheitszuschläge bei der Bauwerksbemessung angemessen einbezogen würden. Ein Problem, das viele Teilnehmer dabei grundsätzlich sahen, sind fehlende verlässliche Informationen für die ausführenden Organe, auf welche Wasserstände sie sich in welcher Frist einzustellen haben. Hier wären zwischen Wissenschaft, Verwaltung und Akteuren abgestimmte, eindeutige Empfehlungen notwendig. Gerade auf der lokalen Ebene liegen solche für die anstehenden Planungsaufgaben eigentlich notwendigen Informationen in der Regel nicht oder nur unzureichend vor.

Im Bereich der Kommunikation wurde erheblicher Handlungsbedarf gesehen. Änderungen in Küstenschutzstrategien sollten jeweils frühzeitig durch Bürgerbeteiligung und Stakeholder-Dialoge begleitet werden. Lokale Vertrauenspersonen wie Bürgermeister oder „Deichgrafen“ sollten als „Klima-Botschafter“ in den Informations- und Meinungsaustausch integriert werden. Langfristige Bewusstseinsbildung muss auch durch Bildung z.B. in Schulen erfolgen. Risikokommunikation im Bereich des Küstenschutzes spielt eine wesentliche Rolle. Praktische Beispiele bzw. Leuchtturmprojekte sollten zur Kommunikation besser genutzt werden.

4. Vortrag von Prof. Dr. Nicole von Lieberman

(Dokumentation des Vortrags anhand der Folien auf der KomPass-Homepage www.anpassung.net unter der Rubrik Veranstaltungen)

Prof. von Lieberman stellte in ihrem Vortrag innovative Anpassungsansätze in Küstenräumen vor, wie u.a. kaskadierende Flutsysteme mit gestaffelten Deichlinien, Warften und Ringdeichen, die Anlage von Sturmflutentlastungspoldern und kontrollierter Gezeitenbecken im Rahmen der Ausweisung multifunktionaler Küstenschutzzonen sowie innovative Bauvorsorge (wet- und dryproofing).

5. World-Café Runde II: Wie kann man Küstenräume so gestalten, dass Schäden durch den Klimawandel gemindert bzw. Potenziale genutzt werden?

Viele TeilnehmerInnen betonten, dass Küstenschutz mit Raumplanung und Aktivitäten im Rahmen des Integrierten Küstenzonenmanagements (IKZM) zu einer kohärenten **Strategie** verbunden werden müssten. Nach dem **Leitbild „mit dem Wasser leben“** sollte deshalb beispielsweise die Möglichkeit bestehen, Deiche partiell öffnen zu können. In nicht bebauten Gebieten ist naturnahe Nutzung eine Alternative und würde eine selbsttätige Anpassung ermöglichen. In solchen Fällen wären entsprechende Maßnahmen sehr gut kompatibel mit dem Naturschutz (Win-Win-Potenzial). Ähnliches gilt für die Nutzung und Unterstützung natürlicher Systemdynamiken, wie des Sedimenttransports, für den Küstenschutz.

Angepasstes Bauen bietet viele noch ungenutzte Möglichkeiten in Küstenräumen. Überflutungspolder in Kombination mit z.B. amphibischen Häusern könnten in bestimmten Teilen der deutschen Küste andere Gebiete im Falle eines Hochwassers entlasten. Durch Pilotvorhaben und Modellbauten kann die ökonomische und technische Durchführbarkeit solcher Lösungen gezeigt werden.

Herrschende Praxis ist jedoch gegenwärtig nach wie vor die Erhöhung von Deichen und generell die Ertüchtigung und der Ausbau von Küstenschutzbauwerken, einschließlich von Sperrwerken. Ein Rückzug (bzw. die Aufgabe der **Strategie der harten Verteidigung**) erscheint zahlreichen TeilnehmerInnen kurzfristig politisch und gesellschaftlich nicht durchsetzbar. Hierzu wäre zunächst ein **Bewusstseins- und Wertewandel** notwendig, der nicht von heute auf morgen zu erreichen ist. Eine klarere Bewusstmachung der bestehenden und kommenden Risiken sowie eine Verdeutlichung der Potenziale alternativer innovativer Küstenschutzstrategien anhand von überzeugenden Beispielen könnten einen solchen Wandel jedoch befördern.

Die **Finanzierung** des Küstenschutzes blieb ein kontroverses Thema. Küstenschutz bleibt eine Aufgabe des Staates, andererseits erscheint es naheliegend, Nutznießer der Maßnahmen bei der Finanzierung den Kosten zu beteiligen. Die gegenwärtige ökonomische Anreizsituation der verschiedenen Landnutzungsoptionen muss analysiert und in Richtung auf eine Reduzierung der Schadensrisiken gesteuert werden. Dazu zählt auch die Reduzierung des Schadenspotenzials hinter dem Deich. Um die Frage der Vorteilhaftigkeit von Rückzug, Anpassung oder Verteidigung nachvollziehbar und transparent zu bewerten, wären umfassende Kosten-Nutzen-Analysen nützlich und notwendig.

Auch in dieser Runde wurde die Frage nach der geeigneten Kommunikation gestellt: Wer kann den Prozess zur Gestaltung einer integrierten Küstenschutz- und Küstenzonenmanagementstrategie moderieren? Wer kann für solche Strategien Akzeptanz schaffen? Wie soll dabei die Aufgabenteilung von Bund, Ländern und Kommunen aussehen?

6. World-Café Runde III: Welche Faktoren fördern/hemmen die Umsetzung von innovativen Landnutzungsstrategien und Küstenschutzmaßnahmen?

In der dritten und abschließenden World-Café-Runde benannten die TeilnehmerInnen fördernde und hemmende Faktoren der Umsetzung innovativer Landnutzungsstrategien und Küstenschutzmaßnahmen.

Als **fördernde Faktoren** wurden von den TeilnehmerInnen identifiziert: Zielkonform gesetzte ökonomische Anreize wären z.B.: Kompensation der Kosten bzw. der Nutzungseinbußen bei Aufgabe oder Vernässung von Flächen; Flächenkauf bei Rückdeichungen; Pflichtversicherung gegen Sturmflutschäden statt Sicherheitsillusion oder implizites Vertrauen auf staatlichen Ausgleich im Katastrophenfall; Nutzung von Ausgleichszahlungen für innovative Küstenschutzansätze; Nutzung von Zertifikatlösungen zur Honorierung von Klimaschutzeffekten bei Wiedervernässung oder auch zum Einsatz von Erlösen aus der Versteigerung von Klimazertifikaten. Neu- bzw. wiedergeschaffene Wasserflächen hinter der bestehenden oder vormaligen Deichlinie könnten

u.a. für den Tourismus und/oder die Aquakultur interessant sein. Ein Wertewandel in Richtung „Leben mit dem Wasser“ wäre förderlich. Dieser könnte mit Hilfe überzeugender Leuchtturmprojekte sowie einer Beteiligung der BürgerInnen über den ganzen Prozess von der Ideenfindung bis zur Planung und Umsetzung erreicht werden. Die demographische Entwicklung, die zu einer weiteren Entleerung vieler küstennaher Regionen führen wird, könnte die Opportunitätskosten der Flächennutzung vermindern und so die „Aufgabe“ von Flächen für Wiedervernässung oder Fluthochwasserpolder erleichtern. Noch nicht in intensive Nutzung oder Bebauung genommene Flächen könnten durch rechtliche Instrumente für eine potenzielle Ausweitung eines multifunktionalen Küstenschutzes in der Zukunft gesichert werden. Die Kosten und Nutzen der verschiedenen Küstenschutzstrategien sollten im Rahmen erweiterter Kosten-Nutzen-Analysen bis zum Ende durchgerechnet werden, d.h. neben den direkten auch indirekte Werte einbeziehen. Interdisziplinäre Forschung und Entwicklung (u.a. auch durch BSH, BAW und BfG) können für EntscheidungsträgerInnen wertvolle Informationen bereitstellen und die Anwendung innovativer Küstenschutzstrategien unterstützen.

Als **hemmende Faktoren** identifizierten die TeilnehmernInnen u.a. den sogenannten Deicheffekt - einen Mangel an Risikowahrnehmung bzw. die Illusion von Sicherheit hinter dem Deich. Außerdem wurde die nach wie vor bestehende Unsicherheit der Klima- und Meeresspiegelanstiegsszenarien sowie die Skepsis gegenüber ihrer Verlässlichkeit angeführt. Bestehende ökonomische Anreize stehen innovativen und flächenhaften Küstenschutzstrategien häufig entgegen - so beispielsweise die gegenwärtige Praxis der Agrarsubventionen, die eine Reihe von Nutzungen lohnend machen bzw. erhalten, die ansonsten betriebswirtschaftlich nicht rentabel wären. Umgekehrt fehlen häufig finanzielle Anreize für eine dauerhafte Aufgabe oder Anpassung küstennaher Flächennutzungen. Auch das tradierte Denken, das auf Landgewinnung und -verteidigung orientiert ist, steht innovativen Ansätzen häufig ablehnend gegenüber. Mangelnde Transparenz und Top-Down-Ansätze können Misstrauen und Ängste schüren, die einer Umsetzung von beabsichtigten innovativen Maßnahmen dann im Wege stehen.

7. Abschlussrunde: Die Rolle des Bundes und der Länder bei der Umsetzung der deutschen Anpassungsstrategie - Handlungsempfehlungen

Grundsätzlich wurde angeregt, dass die Kommunikation zwischen Bund und Ländern noch weiter intensiviert werden sollte. Eine Optimierung des Bund-Länder Austausches (auch in informellen Gremien) könnte zur besseren Abstimmung zwischen diesen beiden und zu einer gemeinsamen Position für den Aktionsplan Anpassung führen. Ein „Bund-Länder Küstenschutzsekretariat“ nach dem Vorbild des gemeinsamen Wattenmeersekretariats könnte entsprechende Aufgaben übernehmen. Durch die Umsetzung der EG-Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie in den nächsten Jahren sind der Bund und die Länder ohnehin verpflichtet, über die Verwaltungsgrenzen hinweg gemeinsam die Gefährdungen und das Management der Risiken auch durch Sturmfluten festzustellen. Insofern wird es voraussichtlich u.a. auch zur Bearbeitung dieser Richtlinie eine verstärkte Zusammenarbeit der Küstenländer geben.

Viele TeilnehmerInnen kritisierten, dass derzeit eine Vision für die langfristige Entwicklung der Küstenräume angesichts des Klimawandels fehle. Sektorübergreifende Prüfung und integrierte Planung von Küstenschutzmaßnahmen und integriertem Küstenzonenmanagement sollte gefördert werden. Zusätzlich können Bundesanstalten interdisziplinäre Studien beauftragen, um bei der Entwicklung innovativer Küstenschutzansätze mitzuwirken. Küstenschutz sollte nicht nur linienhaft, sondern als Raumnutzung wahrgenommen und auch entsprechend geplant werden. Der Bund könnte Leuchtturmprojekte für innovative Küstenschutzmaßnahmen fördern.

Weiterhin sollten Finanzierungsmodelle optimiert werden. Beispielsweise könnte die Vergabe der Mittel aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) an Kriterien geknüpft werden, die in Küstenräumen zielgerichtet eine Anpassung an den Klimawandel fördern. Die aktuelle Praxis setzt noch immer eine Reihe von Anreizen für klimaschädliches Verhalten - wie derzeit beispielsweise in Richtung der intensiven landwirtschaftlichen Nutzung entwässerter Moorböden und Marschflächen. Die Zweckorientierung der

GAK-Mittel sollte an die Herausforderungen des Klimawandels angepasst werden. Einige TeilnehmerInnen sprachen sich für höhere Fördersummen für klimafreundliche und gut angepasste Landnutzungen aus, andere betonten, dass der Anteil der Bundesmittel flexibler gehandhabt werden sollte, um die bestehenden Mittel überhaupt abrufen zu können. Ein weiterer Vorschlag bestand darin, bei innovativen Küstenschutzmaßnahmen solle der Bundesanteil höher angesetzt werden als bei „konventionellen“.

Die Frage, wer im Schadensfall haftet, wurde anhand von Beispielen aus dem Ausland diskutiert. Eine Pflichtversicherung für Überflutungsschäden gibt es z.B. in Großbritannien. Da die Versicherbarkeit in bestimmten Gebieten fraglich ist, wäre hier ein entsprechender ordnungspolitischer Rahmen notwendig. Eine indexbasierte Staffelung der Prämien wäre eine Möglichkeit, ein faires Versicherungssystem aufzubauen.

Das Spannungsfeld zwischen Deicherhöhung und innovativen Maßnahmen wird in naher Zukunft erhalten bleiben. Durch fortgesetzte Forschung, bessere Kommunikation und gleichberechtigten Meinungs austausch können Konflikte vermindert und in der Gesellschaft gemeinsame Problem-sichten und Lösungsansätze entwickelt werden.

Leuchtturmprojekte können Signalwirkung entfalten und als „Keim“ zur Veränderung der Küstenschutzpolitik wirken. Dabei müssen Stakeholder vor Ort eingebunden werden.

Raumplanung auf Landesebene sollte szenarienbasiert sein. Dabei sollte ein langfristiger Meeresspiegelanstieg von mehreren Metern diskutiert werden können. Die Sicherheitsillusion muss von einer Risikodiskussion abgelöst werden. Umfassende Kosten-Nutzen-Analysen können dabei wertvolle Entscheidungshilfen zur Auswahl geeigneter Küstenschutzstrategien bereitstellen.

Adressaten, an die sich die Handlungsempfehlungen richten:

- Bund (u.a. den Fokus der GAK-Förderung erweitern und gezielt verändern)
- BMU (federführend für die DAS) und BMELV (u.a. GAK) sollten an gemeinsamen Lösungen zu Anpassungsmaßnahmen im Küstenschutz arbeiten - auch im Bezug auf ein Bund-Länder-Küstenschutzsekretariat
- UBA kann diesen Prozess fachkundig begleiten
- Stiftungen können durch Flächenkauf aktiv werden
- Länder als Hauptakteure zur Gestaltung von Küstenschutz, aber auch Raumplanung
- Umweltverbände

Dank und Nachgang der Veranstaltung

Herr Haße und Herr Daschkeit (beide Umweltbundesamt) dankten den TeilnehmerInnen für die angeregte Diskussion. Das Kompetenzzentrum Klimafolgen und Anpassung (KomPass) plant, die Ergebnisse der Stakeholderdialoge in die laufenden Diskussionsforen zur DAS einzubringen. Herr Gladbach (BMU) beabsichtigt, die Ergebnisse insbesondere für den interministeriellen sowie Bund-Länder-Austausch zur Deutschen Anpassungsstrategie zu nutzen.

Kontakt AutorInnen



| i | ö | w

INSTITUT FÜR
ÖKOLOGISCHE WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Dr. Jesko Hirschfeld
Esther Hoffmann
Potsdamer Straße 105
10785 Berlin
fon +49 (0)30-884594-0
fax +49 (0)30-8825439
jesko.hirschfeld@ioew.de
esther.hoffmann@ioew.de



Prof. Dr. Martin Welp
Fachbereich Wald und Umwelt
Alfred-Moeller-Str. 1
16225 Eberswalde
fon +49 (0)3334-65483
fax +49 (0) 3334-65428
martin.welp@fh-eberswalde.de