

# Der Sicherheitsdiskurs im deutschen Küstenschutz - Hemmnis für eine notwendige Transformation in Zeiten des Klimawandels

Jan Scheve

Das artec Forschungszentrum Nachhaltigkeit ist ein interdisziplinäres Zentrum der Universität Bremen zur wissenschaftlichen Erforschung von Fragen der Nachhaltigkeit. Das Forschungszentrum Nachhaltigkeit gibt in seiner Schriftenreihe „artec-paper“ in loser Folge Aufsätze und Vorträge von MitarbeiterInnen sowie ausgewählte Arbeitspapiere und Berichte von Forschungsprojekten heraus.

## Impressum

### **Herausgeber:**

Universität Bremen  
artec Forschungszentrum Nachhaltigkeit  
Postfach 33 04 40  
28334 Bremen  
Tel.: 0421 218 61801  
Fax: 0421 218 98 61801  
URL: [www.uni-bremen.de/artec](http://www.uni-bremen.de/artec)

### **Kontakt:**

Katja Hessenkämper  
E-Mail: [hessenkaemper@uni-bremen.de](mailto:hessenkaemper@uni-bremen.de)

# **Der Sicherheitsdiskurs im deutschen Küstenschutz – Hemmnis für eine notwendige Transformation in Zeiten des Klimawandels**

Jan Scheve

## **Einleitung**

Die Besiedlung und Kultivierung der friesischen Marschgebiete ist auf das Engste mit dem Deichbau, der Landgewinnung und der Entwässerung verbunden (Allemeyer 2006). In den Niederlanden gibt es den Ausspruch: „Gott erschuf die Welt, aber die Holländer erschufen Holland!“ (Bijker 1995: 234, Übersetzung JS). Im Deutschen wurde die Notwendigkeit des Deichens für die Sicherung der Siedlungen und Ackerflächen mit dem heute noch verwendeten Ausspruch belegt: „Wer nicht will dieken, mutt wieken“ (Sterr et al. 2008: 343). Diese Sprichwörter sind Beispiele historisch entstandener kultureller Deutungen, Regulierungen, Normen, und Beschreibungen in Bezug auf den Küstenschutz und das Leben an der Küste. Sie sollten in Gänze ernst genommen werden, da sie das Ausmaß des Arbeitseinsatzes, des ingenieurstechnischen Fortschritts, und der landschaftlichen Transformation von einer menschenfeindlichen Tide- in eine dicht besiedelte Industrielandschaft widerspiegeln. In diesem generellen Diskurs des Küstenschutzes, wie wir ihn vorläufig nennen wollen, und mit dem wir jegliche Beschreibungen, Wissen, Regeln, und allgemein akzeptierte Gesetzmäßigkeiten über den Bau von Küstenschutzanlagen und die Besiedlung der niedrig gelegenen Marschen bezeichnen, wird der Deichbau in der Regel als eine Erfolgsgeschichte dargestellt. Auch wenn die verheerenden Sturmfluten häufig Erwähnung finden, so überwiegt ein Narrativ, in dem der Mensch dem Meer erfolgreich das Land abgerungen, und trotz vieler

Entbehrungen ein hohes Maß an wirtschaftlicher Prosperität erreicht hat. Spätestens seit den 1970er Jahren ist zudem die Herausbildung eines spezifischen Sicherheitsdiskurses zu beobachten, dem ich im Folgenden genauer nachgehen möchte. Der Deichbau als Erfolgsgeschichte wird hier zunehmend mit einem Sicherheitsdiskurs verknüpft.

Im folgenden Beitrag möchte ich dieser generellen Darstellung der Besiedlung als Erfolgsgeschichte nicht grundsätzlich widersprechen. Ich argumentiere vielmehr, dass insbesondere der von Behörden stetig reproduzierte Sicherheitsdiskurs eine Reihe von politischen und planerischen Effekten in der heutigen Zeit hat, und eine notwendigerweise zeitnahe Transformation des Lebens in den tiefliegenden Marschgebieten in Zeiten des Klimawandels blockiert. Mein zentrales Argument ist, dass die Strukturierung unserer Vorstellungen und Handlungen in Bezug auf den Küstenschutz und das Leben an der Küste stark von diesem Sicherheitsdiskurs geprägt ist. Der Sicherheitsdiskurs suggeriert dabei zum einen eine noch näher zu bestimmende Sicherheit, es kommt jedoch zeitgleich zu einer stetigen Erhöhung des Risikos, da immer mehr Vermögenswerte in potentiell überschwemmungsgefährdeten Gebieten angesiedelt werden. Diesem Paradox spüre ich im letzten Teil des Artikels nach.

Zunächst werde ich ausführen, wie an der deutschen Nordseeküste ein linienhafter Küstenschutz praktiziert wird, und eine Sicherheitsperspektive seitens der zuständigen Behörden dominiert. Linienhaft ist der Küstenschutz deshalb, da eine einzige Hauptdeichlinie den Schutz für das teilweise unter dem Meeresspiegel liegende binnenliegende Land herstellt. In behördlichen und planerischen Dokumenten ist heute die Rede von „Deichsicherheit“, „Sicherheitsniveau“, „Sicherheitsmaß“, „Sicherheitszuschlag“ (NLWKN 2007). In anderen Ländern überwiegt hingegen ein Risikodiskurs. Ahlhorn & Bormann (2015) fassen zusammen, dass die in Deutschland offiziell vertretene Küstenschutzstrategie auf den Erhalt und die Ertüchtigung der Deiche

gegen Sturmfluten abziele. „Primäres Ziel ist das Gewährleisten von Sicherheit“ (ebd.: 27). Mit diesem linienhaften Küstenschutz sind eine Reihe von Problemen verbunden, die von verschiedenen Seiten vorsichtige Kritik und Verbesserungsvorschläge erfahren haben (Michael Otto Stiftung 2010; Reise 2015). Nichtsdestotrotz haben es Anregungen für alternative Schutzstrategien schwer, Gehör zu finden. Das liegt jedoch nicht zwangsläufig in der Sache begründet, sondern ist zum Großteil ein Effekt der diskursiven Rahmung, wonach der Küstenschutz Sicherheit produziert und eine Erfolgsgeschichte darstellt.

Das in Deutschland ein Sicherheitsdiskurs vorherrscht, wurde bereits an anderer Stelle angemerkt (Lange & Garrelts 2007: 269). Es wurde jedoch bisher nicht hergeleitet, wie sich dieser Sicherheitsdiskurs genau konstituiert, welche Grundannahmen dem Sicherheitsbegriff innewohnen, oder welche politischen und planerischen Effekte sich daraus ergeben. Mich interessiert in diesem Beitrag deshalb, wie diese Sicherheit diskursiv hergestellt wird, welcher Zusammenhang zu einem linienhaften Küstenschutz besteht, und welche politischen und planerischen Effekte daraus entstehen. Dafür werden vor allem behördliche und planerische Dokumente ausgewertet, sowie einige Interviews herangezogen, die ich im Rahmen meiner Doktorarbeit mit Wissenschaftlern, Planern, Behördenmitarbeitern und Politikern zu dem Thema geführt habe. Im Abschluss sollen einige Effekte diskutiert werden, und was diese für eine Transformation des Lebens an der Küste in Zeiten des Klimawandels bedeuten.

### **Der Begriff des Sicherheitsdiskurses**

Einleitend sind noch einige kurze Anmerkungen zu dem Begriff des Sicherheitsdiskurses notwendig. Der Diskursbegriff ist komplex und weist in seiner Verwendung vielfältige Unterschiede auf, wobei insbesondere die Arbeiten des

französischen Sozialtheoretikers Michel Foucault von Bedeutung sind. Für unser Vorhaben lässt sich vereinfacht festhalten: „Diskurse strukturieren sowohl unser Realitätsverständnis als auch unsere Vorstellung von der eigenen Identität“ (Mills 2007: 16). Ein Diskurs reguliert, produziert und ordnet mögliche, anschlussfähige und intelligible Aussagen bezüglich eines Themas oder Gegenstandes. Bei einem Diskurs geht es somit um „die Regeln und Strukturen, die Äußerungen und Texte produzieren“ (ebd.: 7). Dass Diskurse dabei aktiv Bedeutung und erkennbare Objekte erschaffen wird deutlich, wenn Foucault schreibt, dass Diskurse „als Praktiken zu behandeln [sind], die systematisch die Gegenstände bilden, von denen sie sprechen“ (Foucault 1981, zitiert nach Ruoff 2013: 100). Ein Diskurs strukturiert somit Möglichkeiten intelligibler Aussagen in Bezug auf ein bestimmtes Objekt, und ist somit eng verknüpft mit den Begriffen Wissen, Macht, und Wahrheit. Ruoff (2013: 100) merkt dazu an:

Ein sprachlicher Ausdruck hat im Diskurs eine Funktion, die zur Herstellung und gesellschaftlichen Unterhaltung von komplexen Wissenssystemen dient. Der Diskurs steht für die Bildung von Wahrheiten, die sich innerhalb von Denksystemen in der Geschichte formieren.

Der Sicherheitsdiskurs konstituiert sich somit durch eine Vielzahl von Praktiken spezifischer und im Diskurs autorisierter Personen und Institutionen, und strukturiert dabei nicht nur die von dem Diskurs bezeichneten Objekte und Felder, sondern auch die Möglichkeiten wahrer und als allgemein akzeptierter Aussagen zu diesen Objekten. Anders gesagt normiert der Sicherheitsdiskurs unsere Möglichkeiten des sinnvollen Sprechens über den Küstenschutz und das Leben an der Küste, und rückt dabei bestimmte als vertrauensvoll vorkommende Institutionen und deren Wissensproduktion in den Vordergrund, wobei andere Akteure in den Hintergrund treten und nicht gehört werden.

Doch um welche Sicherheit geht es hier, und wie ist diese Sicherheit am besten zu fassen? Die Debatte um den Begriff der Versicherheitlichung, wie sie etwa in der Geographie geführt wird (Herbeck & Flitner 2010), erscheint für unser Vorhaben wenig anschlussfähig. Hierbei geht es primär um den Prozess des In-Beziehung-Setzens eines bestimmten Phänomens wie Klimawandel mit Bereichen, „die traditionell der Sicherheitspolitik zugeordnet werden“ (ebd.: 198). Der Fokus liegt hier auf der Untersuchung von Phänomenen, die von politischen Akteuren als zunehmend gefährlich und bedrohlich geframed werden, und durch diesen Prozess der Versicherheitlichung in den Bereich der Sicherheitspolitik verschoben, und dadurch bestimmten politischen Entscheidungsprozessen entzogen werden. Dies trifft für den Küstenschutz nicht zu. Eine hilfreiche Aufgliederung des Sicherheitsbegriffs finden wir hingegen in dem Buch *Die Krise der Politik* des Soziologen Zygmunt Bauman. Hier merkt Bauman (2000: 30–33) an, dass die deutsche Sprache unter dem Begriff der Sicherheit eine Vielzahl unterschiedlicher Aspekte subsummiert, für die im Englischen drei unterschiedliche Begriffe verwendet werden. Im Englischen unterscheidet man zwischen *security*, Sicherheit, was ein Gefühl der Beständigkeit der Welt ausdrückt, in der erworbene Gegenstände in unserem Besitz und Fähigkeiten auch in Zukunft von Relevanz bleiben werden; *certainty*, dem Gefühl der Gewissheit, ein Verständnis von der Welt zu besitzen, richtige und gute Entscheidungen für uns in der Zukunft treffen zu können; sowie *safety*, dem Gefühl des Schutzes des eigenen Körpers und des unmittelbaren Besitzes gegen drohende Gefahren (ebd.: 30–31). Die Gegenbegriffe sind dann *insecurity* – Unsicherheit, *uncertainty* – Ungewissheit, sowie *unsafety* – Schutzlosigkeit. Für unseren Fall werden wir sehen, dass der Sicherheitsbegriff des Küstenschutzes alle drei Bedeutungsdimensionen unterschiedlich stark bearbeitet. Diese Aufgliederung des Sicherheitsbegriffs ermöglicht es uns, einzelne Aspekte der Sicherheit, von der im Küstenschutz die Rede ist, genauer zu fassen und zu untersuchen.

## Die Besiedlung der Marschen

An der friesischen Küste werden seit etwa 1000 Jahren Deiche gebaut. Vor dem Beginn des Deichbaus konnten die Gezeiten ungehindert die flachen Marschen überströmen, und die Menschen mussten sich den Bedingungen anpassen und mit ihren Siedlungen vor- und zurückweichen. Sturmfluten stellten hier eine ständige Bedrohung dar und es gab viele Verluste. Die Veränderungen durch den Deich als fixierte Linie waren enorm, und hatten nicht nur Auswirkungen auf die Ökologie und die Landschaft, sondern auch auf die Wirtschaftsweise, Lebensbedingungen und Vorstellungen der lokalen Bevölkerung (Allemeyer 2006). Die Überflutungsflächen wurden massiv verkleinert, und die auflaufende Flut musste nun von dem Deich und dem vorgelagerten Vorland abgeblockt werden. Das binnenliegende Land konnte hingegen ganzjährig genutzt werden. Eine erste geschlossene Deichlinie konnte im 13. Jahrhundert hergestellt werden. Dieser sogenannte Goldene Ring führte jedoch zunächst zu schwerwiegenderen Überflutungen. Behre (1999: 12) argumentiert, dass zunächst nicht „trotz des Deichbaus, sondern wegen des Deichbaus“ zu massiven Überflutungen kommen konnte:

Diese geschlossene Deichlinie bewirkte das Abschneiden der Überflutungsflächen in den Marschen und durch den damit verbundenen Stau eine erhebliche Erhöhung des Sturmflutspiegels. Die so verstärkten Sturmfluten verursachten die tiefen Einbrüche von Dollart, Leybucht und Jadebusen, die mithin indirekt durch den Deichbau ausgelöst wurden. (ebd.: 31)

Deichbrüche und Landverluste mussten durch den Einsatz schwerer körperlicher Arbeit repariert und kompensiert werden. Und so waren das späte Mittelalter und die Neuzeit zum einen geprägt von zahlreichen Landgewinnungsmaßnahmen und Eindeichungen, die die Küstenlinie seewärts verschoben, und zum anderen von einer



Vielzahl von schweren Sturmfluten und Landverlusten. So gesehen war die Küstenlinie aus ungewollten Gründen über die Jahrhunderte relativ mobil. Zu einer zunehmenden Immobilität der Deichlinie kam es erst in jüngerer Zeit. Im Laufe des 18. und 19. Jahrhunderts, wobei das regional variiert, konnten die Deiche so verstärkt werden, dass sie seither in ihrer Position nicht mehr verändert werden mussten. Gravierende Landverluste wurden seltener. Durch die über Jahrhunderte verfolgte Zielsetzung, immer die am meisten seewärts gelegene Deichlinie auszubauen, hat sich über die Zeit ein linienhafter Küstenschutz entwickelt, der das dahinter liegende Areal komplett umfassen und gleichermaßen schützen sollte. Alte Deichlinien im Binnenland wurden daraufhin zumeist vernachlässigt. Es galt, jeglichen Arbeitseinsatz auf den einen Seedeich zu fokussieren. In jüngerer Zeit wurde weniger auf Landgewinnung und ein seewärtiges Vorrücken gesetzt, sondern auf eine Verkürzung und Konsolidierung der Deichlinie. Insbesondere seit den 1950er Jahren wurden die Deiche durch massiven finanziellen Mitteleinsatz und technische Entwicklung erweitert. Es wurde fast 3 Mrd. Euro in den Küstenschutz investiert, und die Höhe und Breite der Deiche wurde ausgebaut (NLWKN 2017b). Nach behördlichen Darstellungen sind diese bauliche Erweiterung der Deichanlagen, sowie das Vorantreiben des linienhaften Küstenschutzes eng verbunden mit einer gesteigerten Sicherheit, die sich u.a. in einer zunehmenden Anordnung von Vermögenswerten und wirtschaftlicher Prosperität in der Region widerspiegelt. Wie dieser Zusammenhang von technischem Fortschritt, Deichbau als Erfolg und gesteigerter Sicherheit diskursiv hergestellt wird, möchte ich im Folgenden rekonstruieren.

## **Deichbau als Erfolgsgeschichte**

In offiziellen Publikationen und Planungsdokumenten wird der heutige linienhafte Küstenschutz häufig in den historischen Verlauf der 1000 Jahre währenden Siedlungs- und Deichgeschichte gestellt. So heißt es im ersten Generalplan Küstenschutz des Landes Niedersachsens aus dem Jahre 1973:

Die Arbeit an den Deichen im Küstengebiet bildet die Fortsetzung eines bereits vor etwa 1000 Jahren begonnenen Werkes, das in gemeinschaftlichem Wirken der dort lebenden Menschen im Laufe der Jahrhunderte errichtet, verteidigt und erweitert wurde. (Niedersächsischer Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 1973: o. S.)

Auf solch historische Tiefe können nicht viele Tätigkeitsfelder verweisen, und die legitimierende Wirkung der Geschichtlichkeit dieses Praxisfeldes ist enorm. Der heutige Küstenschutz ist die Fortsetzung einer 1000 Jahre währenden Betätigung; eines Werkes, das heute fortgeführt werden müsse. Auch in einer Publikation der Regierungskommission Klimaschutz wird der heutige Küstenschutz in eine historische Konstante gestellt, und es wird auf den stetig wachsenden Erfolg der Bemühungen hingewiesen:

Der Insel- und Küstenschutz in Niedersachsen richtet sich seit etwa 1000 Jahren mit ständig wachsendem Erfolg darauf aus, den Menschen in sturmflutgefährdeten Gebieten an der Küste (...) Sicherheit für Leib und Leben sowie für den Erhalt der Lebensgrundlagen zu gewährleisten. Insel- und Küstenschutz bieten heutzutage unmittelbar die unverzichtbare Grundlage für Leben und Wirtschaften von etwa 1,2 Millionen Menschen (...). (Regierungskommission Klimaschutz 2012: 49)

Der Deichbau und Küstenschutz wird hier als ein kontinuierlich wachsender Erfolg dargestellt. Erfolg stellt sich hier so dar, dass der Küstenschutz im zunehmenden Maße die Existenzgrundlage für die Küstenbewohner sichern konnte. Hiermit sind zwei wichtige Punkte gemacht. Zum einen ist über 1000 Jahre der Erfolg der Küstensicherung kontinuierlich gestiegen, wobei sich der Erfolg in der gesteigerten Sicherheit widerspiegelt, und zum anderen ist genau dieser Zustand, den wir heute in dieser Form erreicht haben, existentiell für die hier lebenden Menschen. Diese argumentative Figur findet sich in einer Vielzahl von Dokumenten wieder. Das erreichte Sicherheitsniveau ist ein Effekt des Erfolges des linienhaften Küstenschutzes, und als Existenzgrundlage der dort lebenden Bevölkerung nicht mehr wegzudenken. Somit steht jegliches Handeln des Küstenschutzes in der Kontinuität einer 1000 jährigen Geschichte und genießt einen hohen Stellenwert. Sicherheit wird hier mit der ‚Sicherheit von Leib und Leben‘ und dem ‚Erhalt der Lebensgrundlagen‘ umschrieben, und bezieht sich somit vor allem auf die Dimension *safety*, also dem Gefühl des Schutzes, sowie zu geringerem Maße *security*, dem Gefühl der Beständigkeit und der Sicherung des Besitzes. Die Sicherheit spricht hier explizit existentielle Bedingungen des Lebens an.

Um die Darstellung der Bedeichung als Erfolg genauer fassen zu können, ist ein Blick in ein Vorwort des damaligen Bundesagrarministers zu der Publikation *Historischer Küstenschutz* (Kramer & Rohde 1992: xv) aufschlussreich. Hier schreibt dieser:

Seit Menschengedenken ist das Leben der deutschen Küstenbewohner geprägt vom unablässigen Kampf mit den Sturmfluten der See und den Hochwassern der Flüsse aus dem Binnenland. Wissen, Können und Technik haben es möglich gemacht, diesen Gefahren wirkungsvoll zu begegnen. Mit Küstenschutzmaßnahmen kann die Sicherheit vor Sturmfluten (...) auf ein hohes Maß gebracht werden, eine Voraussetzung für den Erhalt des Lebensraumes der heute dort lebenden Menschen.

Hier wird der ‚seit Menschengedenken‘ geführte Kampf der Bevölkerung mit dem Meer betont, dessen Gefahren jedoch mit zunehmendem technischen und baulichen Fortschritt erfolgreich minimiert werden konnte. Äußerungen wie ‚seit Menschengedenken‘ normalisieren die Entwicklung des Küstenschutzes, lassen ihn als sich unabhängig von bestimmten Akteuren und deren Entscheidungen sich entwickelnd, und somit als alternativlos erscheinen. Der wissens- und technikabhängige Fortschritt wird als ein Verdienst dargestellt, der die Sicherheit vor Flutschäden gesteigert habe. Und das ist ein zentraler Punkt. Das hohe Maß an Sicherheit ist unmittelbar abhängig von ‚Wissen, Können, und Technik‘.

Dieses Wissen und Können ist dabei sehr spezialisiertes Fachwissen, das in einer kleinen Anzahl von Institutionen und Behörden gehegt wird, dazu zählen etwa die örtlichen Deichverbände, das *Ludwig-Franzius-Institut für Wasserbau, Ästuar- und Küsteningenieurwesen* in Hannover, oder der *Niedersächsische Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN)* als hoheitlich planender und ausführender Landesbetrieb, der dem Niedersächsischen Umweltministerium unterstellt ist. Diese Einrichtungen, neben einer Handvoll anderer, sind die zentralen Institutionen in jeglichen Fragen des Küstenschutzes, und relevante Akteure in der Reproduktion des Sicherheitsdiskurses. Interessanterweise ist der politische Einfluss auf Fragen der strategischen Ausrichtung des Küstenschutzes sehr begrenzt. Politische Parteien unterscheiden sich zum Beispiel nicht in Bezug auf die inhaltliche Ausgestaltung des Küstenschutzes. Dies erwähnten mehrere meiner Interviewpartner, unter anderem auch ein Mitarbeiter des NLWKN. Ein Interviewpartner sagte: „wenn beispielsweise ein Ministerwechsel stattfindet, hat das nicht so sonderlich viele Auswirkungen auf die Praxis“. Strategische Fragen des Küstenschutzes sind somit nicht Teil des politischen Diskurses, und sie sind somit auch nicht, etwa durch unterschiedliche parteiliche

Positionierungen, für die Bevölkerung wählbar oder abwählbar. Kurz gesagt: es gibt nicht die eine Partei, die für linienhaften Küstenschutz steht und die andere, die alternative Strategien vertritt. Hieran zeigt sich zum einen, dass der linienhafte Küstenschutz politisch und in der Bevölkerung kaum diskutiert und hinterfragt wird, und zum anderen, dass ein großes Vertrauen in die technische Expertise einiger weniger Verbände, Behörden und Landesbetriebe besteht. Neben dem baulich-technischen Fortschritt spielt die diskursive Rahmung des Küstenschutzes als Erfolg eine große Rolle, wobei diese Darstellung die Expertise und Entscheidungsmacht der Küstenbauingenieure herstellt und legitimiert, und eine Fortschreibung dieser Praxis nahelegt.

Kehren wir zurück zum technischen Fortschritt. Eine häufig verwendete visuelle Darstellung dieses technischen Fortschritts stellt die Entwicklung des Deichprofils über die letzten Jahrhunderte, und insbesondere in den letzten 100 Jahren, dar. Diese Darstellung, hier aus dem ersten Generalplan Küstenschutz aus dem Jahre 1973 entnommen, zeigt eindrucksvoll die zunehmende Höhe und Mächtigkeit des Deiches, und suggeriert einen kontinuierlichen Fortschritt.

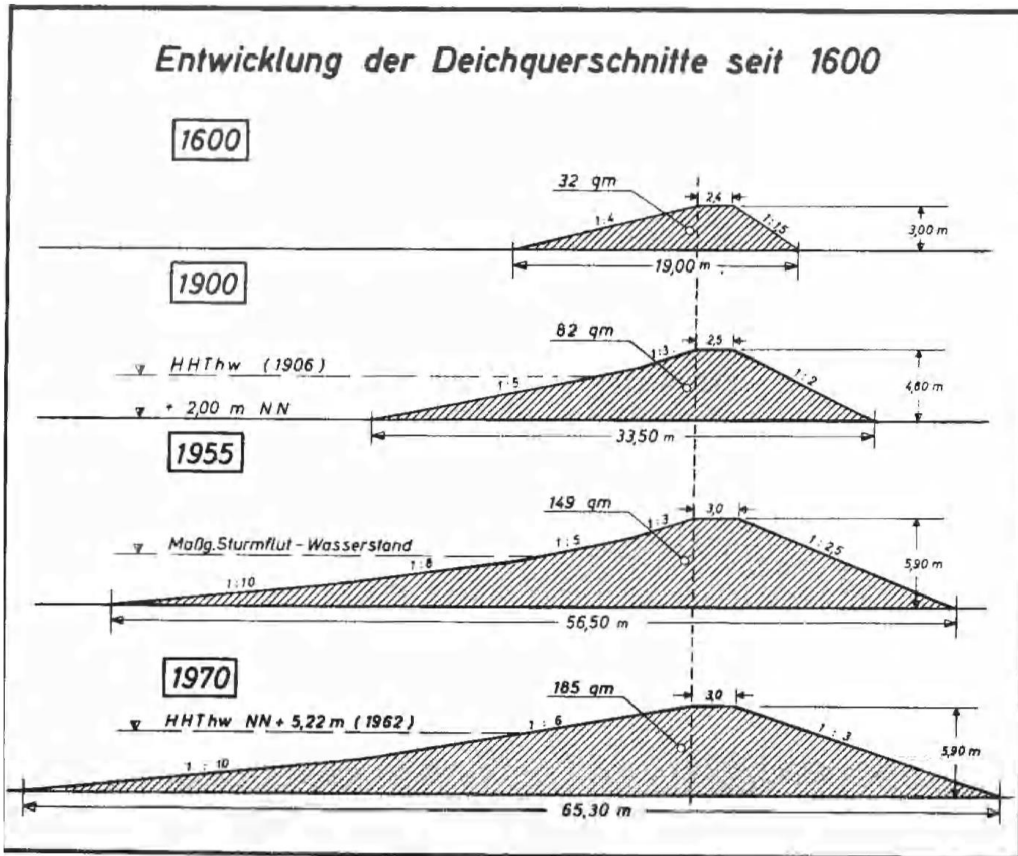


Abbildung 1: Entwicklung des Deichprofils, 1600 bis 1970 (Niedersächsischer Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 1973: 9)

In dieser und ähnlichen Darstellungen wird explizit auf den Neigungswinkel der Böschung eingegangen, der insbesondere im 20. Jahrhundert drastisch abgeflacht wurde, um so die Widerstandsfähigkeit des Deiches zu erhöhen. Diese Abbildung des Deichprofils lässt den enormen Arbeitsaufwand, die zunehmende Mechanisierung, die Menge des verbauten Materials und die damit verbundenen Kosten erahnen. Somit suggeriert sie den ingenieurtechnischen Fortschritt des Deichbaus. Diese Grafik ist zentraler Bestandteil des Sicherheitsdiskurses und strukturiert unsere Vorstellungen und erzählerischen Möglichkeiten über die vergangene Entwicklung des Deichbaus. Doch nicht nur das, die Grafik legt auch die Vorstellung nahe, wonach sich diese Entwicklung

in Form der Verbreiterung und Erhöhung des Deiches auch in Zukunft fortsetzt, und der Küstenschutz somit lediglich eine Frage des baulich-technischen Fortschritts ist.

Diese eher technische Illustration, die eine positive Bilanz des Fortschritts darstellt, wird im Generalplan Küstenschutz um eine negative Darstellung ergänzt, die jedoch eine vergleichbare Funktion aufweist. So gibt es im aktuellen Generalplan Küstenschutz eine Liste mit historischen Sturmflutereignissen an der deutschen Nordseeküste (NLWKN 2007: 42–43). Diese zwei Seiten umfassende Liste stellt Sturmfluten aus dem Jahr 838 bis 2006 dar. Insbesondere im späten Mittelalter bis in das 18. Jahrhundert hat es katastrophale Sturmfluten mit vielen Opfern gegeben, die auch massive Auswirkungen auf den Küstenverlauf hatten. Kurze Erläuterungen geben wenige, komprimierte Details wider, wobei kein weiterer historischer Zusammenhang, weder in Bezug auf Siedlungsdichte noch auf die Deichbeschaffenheit, hergestellt wird. So heißt es etwa zur Zweiten Marcellusflut im Jahr 1362: „100.000 Tote; erster Einbruch des Dollart, Erweiterung von Leybucht, Harlebucht, Jadebusen und Eidermündung, Untergang von großen Teilen Nordfrieslands“ (ebd.: 42). Zur schwersten Flut in jüngerer Zeit im Jahr 1962, also 600 Jahre später, heißt es in einer ähnlichen Diktion: „340 Tote, davon 19 in Niedersachsen, ca. 28.000 Wohnungen bzw. Häuser beschädigt und ca. 1.300 völlig zerstört; höchste bisherige Sturmflut östlich der Jade mit 61 Deichbrüchen in Niedersachsen (...)“ (ebd.: 43). Eine weitere Einordnung dieser erschreckenden Ereignisse gibt es nicht. Auch wird keine Interpretationshilfe gegeben, was diese Ereignisse für den Küstenschutz heute bedeuten. Und doch suggeriert diese Liste des Schreckens, auch im Zusammenhang mit dem Rest des Dokumentes, dass wir heute ein hohes Maß an Sicherheit erreicht haben. Denn bei weiterer Betrachtung wird deutlich, dass es seit 1962 zwar noch fünf sehr schwere Sturmfluten gegeben hat, und diese teilweise sogar alle bisher gemessenen Pegelstände überschritten haben, es aber nicht mehr zu Deichbrüchen,

Überflutungen und Todesfällen gekommen ist. Diese Liste ist heute ein Allgemeingut in dem Feld des Küstenschützes, sie dient als Mahnmal für die Fluten der Vergangenheit, und als Kontrastfolie zum vergleichsweise sicheren Status quo. Sie dient dazu, den Ernst des Küstenschutzes herauszustellen, wobei in der Ausrichtung des Küstenschutzes die zahlreichen Opfer in abstrakter Form heute immer noch eine Rolle spielen.

Nun ein letzter Punkt. Kosten für den Deichbau werden immer auch in Verhältnis gesetzt zu den gesicherten Vermögenswerten. Springen wir zurück zu dem Vorwort des Ministers aus dem Jahr 1992. Dort wird argumentiert, dass der Mittelbedarf im Küstenschutz weiterhin hoch, und dass der Küstenschutz eine Daueraufgabe sei. Ein häufig angebrachtes Argument. Es wird nun ein Rechenbeispiel für den Landkreis Wesermarsch angeführt, der die monetären Ausgaben für den Küstenschutz in einen größeren wirtschaftlichen Zusammenhang stellt; eine Art Kosten-Nutzen Analyse des Küstenschutzes:

Dort [im Landkreis Wesermarsch] konnten mit den bisherigen Aufwendungen von 830 Millionen DM rd. 76000 Bewohner, 30900 Arbeitsplätze und ein Vermögenswert von 15,7 Milliarden DM geschützt werden. Ohne diese Küstenschutzmaßnahmen hätten bei einem angenommenen Schadensfall, der etwa der Sturmflut von 1976 entspricht, finanzielle Verluste von mehr als etwa zwei Milliarden DM entstehen können. (Kramer & Rohde 1992: xv)

Das Argument ist hier, dass durch Ausgaben von 830 Millionen DM nicht nur die Bevölkerung und deren Arbeitsplätze geschützt wurden, sondern auch die hohen Vermögenswerte. Zudem konnten finanzielle Verluste vermieden werden, die die aufgewendeten Ausgaben um ein Vielfaches überstiegen hätten. Der finanzielle Aufwand für den Küstenschutz hat sich also auch monetär gelohnt. Interessanterweise spielen



solche Kosten-Nutzen Analysen an der Nordsee jedoch eine eher geringe Rolle, was zum einen am linienhaften Küstenschutz und der dadurch etablierten Sicherheitsperspektive liegt. Dieser Zusammenhang soll nun hergeleitet werden.

### **Der linienhafte Küstenschutz und seine Kritiker**

Aktuell werden viele Deiche in Niedersachsen und Bremen erhöht und verstärkt. Grundlage hierfür ist der Generalplan Küstenschutz (NLWKN 2007), der behördenintern aktualisiert und fortgeschrieben wird. In diesem Plan werden die vorhandenen Deichhöhen mit den berechneten Sollhöhen der Deiche abgeglichen. Im Falle einer Differenz zwischen Ist- und Sollzustand wird dieser Zustand durch entsprechende Baumaßnahmen behoben. Zudem werden viele Deiche so konstruiert, dass sie in Zukunft ohne aufwendige Baumaßnahmen an der Basis des Deichs zusätzlich um einen weiteren Meter erhöht werden können. In Niedersachsen kosten diese Verstärkungsmaßnahmen pro Jahr über 60 Mio. Euro (NLWKN 2017b). Die Berechnung der Sollhöhen der Deiche erfolgt in Niedersachsen und Bremen nach dem sogenannten Einzelwertverfahren. Hierbei werden verschiedene Werte addiert. Vereinfacht gesprochen wird von dem höchsten zu erwartenden Tidehochwasser ausgegangen, und der Wellenaufwurf addiert. Zudem wird ein Vorsorgemaß von 50cm hinzugerechnet. „Damit sind unsere Deiche auch gegen schwere Sturmfluten mit geringer Eintrittswahrscheinlichkeit gesichert“ (ebd.). Die meisten Deiche erreichen somit heute Höhen von 8 bis 10 Metern. Ziel ist es, dass an der gesamten Küste ein möglichst gleichwertiger Schutz vor Überflutungen hergestellt wird. Zentral ist dabei nicht der Grundsatz einer gleich hohen Deichlinie, sondern vielmehr das Prinzip der gleichen Sicherheit, das sich aus der Vorstellung speist, dass „ein möglichst gleichwertiger Schutz vor Überflutungen“ (NLWKN 2007: 27)

herstellbar sei. „Das heißt, dass die Küstenschutzmaßnahmen lokal sehr unterschiedlich sein können und dennoch das gleiche Schutzniveau erbringen“ (Sterr et al. 2008: 343). So ist an exponierten Stellen der Deich besonders hoch, oder im urbanen Raum werden Mauern und Spundwände zur Sicherung verwendet.

Der Küstenschutz in Niedersachsen und Bremen konzentriert sich auf eine Hauptdeichlinie, und kann somit als linienhafter Küstenschutz bezeichnet werden. Nur an einigen Stellen gibt es eine zweite Deichlinie und ein binnenliegendes Poldersystem, das im Falle eines Überströmens des Hauptdeichs das Wasser aufhalten könnte. Dabei ist zu bedenken, dass ein Teil der binnenliegenden Marschgebiete knapp unter dem Meeresspiegel liegt, langfristig weiter absinkt, und im Falle eines Deichbruchs überflutet werden würde. Somit hat der Hauptdeich die zentrale Funktion, das Hinterland vor Überflutungen zu schützen. Versagt dieser, hätte das potentiell katastrophale Folgen. Ein Großteil der geschützten Areale ist bebaut, bzw. als Ackerflächen in privatem Besitz. Es geht im Küstenschutz also explizit um den Schutz von privatem Eigentum vor Überschwemmungen. Der Schutz dieser Flächen wird in Deutschland traditionell dem Staat zugeschrieben. Krieger (2013), der eine vergleichende Studie über das Hochwassermanagement an Flüssen für Deutschland und England erarbeitet hat, bezeichnet Deutschland als einen „protective state“ (ebd.: 245). Der Autor zeigt auf, dass sich dieser Zusammenhang insbesondere aus abstrakten Normen in der Verfassung herleiten würde, die dem Staat eine umfassende Verantwortung für das Wohlergehen der Bevölkerung zuschreibe (ebd.: 244). Der Küstenschutz, der in Deutschland Aufgabe der Länder ist, ist auf das engste mit der staatlichen Daseinsvorsorge verquickt. Der Küstenschutz „dient dazu, die übergeordneten raumordnerischen Ziele einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung der Küstengebiete und eines möglichst gefahrlosen Lebens und Wirkens des Menschen (...) sicherzustellen“ (Hofstede et al. 2009: 45). Im Generalplan

Küstenschutz heißt es dazu: „Küstenschutz für überflutungsgefährdete Küstengebiete ist eine wesentliche Aufgabe der Daseinsvorsorge, sie muss dauerhaft gewährleistet werden“ (NLWKN 2007: 41). Jegliche ingenieurstechnische und finanzielle Anstrengung liegt auf der Ertüchtigung dieser einen Deichlinie, die das gesamte Marschgebiet vor Überflutung schützt (Ahlhorn & Bormann 2015), wobei sich diese Anstrengungen vor allem aus der staatlichen Daseinsvorsorge herleiten. Hier wird mit dem Ziel eines ‚möglichst gefahrlosen Lebens und Wirkens‘ auf die Dimensionen *safety* und *security* angespielt, wobei mit dem Wunsch einer ‚nachhaltigen räumlichen Entwicklung‘ und dem Verweis auf die Daseinsvorsorge, die ‚dauerhaft gewährleistet‘ sein müsse, auch auf die Dimension *certainty* Bezug genommen wird. Der Sicherheitsdiskurs suggeriert den Schutz der körperlichen Unversehrtheit sowie den Schutz jeglicher privater Güter, und gibt zudem vor, dies dauerhaft, oder zumindest weit über unser Lebenshorizont hinaus, zu tun. Der Sicherheitsdiskurs suggeriert hier die Gewissheit, dass das zu schaffen ist.

Neben den behördlichen Publikationen, die ein ‚Halten der Linie‘ und eine alternativlose Fortsetzung des linienhaften Küstenschutzes propagieren, gibt es jedoch eine Reihe von Arbeiten, die sich kritisch mit dieser Strategie auseinandersetzen und über einen sogenannten flächenhaften Küstenschutz nachdenken. Hier wird dem Sicherheitsdiskurs ein Risikodiskurs entgegengesetzt (Michael Otto Stiftung 2010; Reise 2015). Anders als im Generalplan Küstenschutz des Landes Schleswig-Holsteins, wo der flächenhafte Küstenschutz eine Rolle spielt, sich aber insbesondere als eine der Küste vorgelagerte Strategie darstellt, die die Bedeutung des Wattenmeeres als Pufferzone betont, denken diese Autoren den flächenhaften Küstenschutz auch in Richtung Landesinneres. Hier wird etwa über eine im Binnenland geschaffene Lagunenlandschaft nachgedacht, in die Seewasser durch verschließbare Durchlässe im Hauptdeich kontrolliert eindringen könnte. Es könnten zusätzliche Schutzstrukturen errichtet und

Polder geflutet werden, um so zu einem Mitwachsen dieser Flächen beizutragen und vermehrt mit dem Meer zu leben. Zentrales Ziel wäre die Schaffung einer multifunktionalen Landschaft, die die Abhängigkeit von der einen Deichlinie lösen würde. Diese Vorschläge brechen mit dem linienhaften Küstenschutz, und setzen auf einen flächenhaften Küstenschutz. Reise (2015: 71) etwa befürwortet eine „Risikostreuung“ im Binnenland. Auch andere Arbeiten schlagen eine Hinwendung zu einer räumlich stärker differenzierenden Schutzstrategie vor. Markau spricht sich für einen Wandel „von einer *Sicherheitskultur* zu einer *Risikokultur*“ aus (Markau 2003: 244) und erarbeitet eine Methodik zur Risikoabschätzung in sturmflutgefährdeten Küstenräumen in Schleswig-Holstein. Es gibt auch Autoren, die sich mit der Wertermittlung sturmflutgefährdeter Gebiete befasst haben, wie etwa Hofstede & Hamann (2000) für Schleswig-Holstein. Wiederum andere Autoren errechnen anhand fiktiver Deichbruchszenarien Schadenspotentiale für das Binnenland (Meyer & Mai 2003). Hofstede (2007) spricht sich dafür aus, dass es in Zukunft im Küstenschutz eines integrierten Küstenrisikomanagements bedürfe. Der Autor diskutiert mehrere Möglichkeiten, das Schadenspotential und somit das Risiko in überflutungsgefährdeten Gebieten zu senken: erhöhtes Bauen, angepasstes Bauen, oder die Einrichtung von Pufferzonen, in denen die Nutzung und Bebauung eingeschränkt wäre.

Interessant ist hier die Hinwendung zum Risikobegriff, der die Vorstellung einer für die gesamte Region herstellbaren Sicherheit vor Überflutung in Frage stellt, und durch eine stärker räumlich differenzierte Sichtweise ersetzt. Solch eine Perspektive legt weniger Wert auf die Generierung von Wissen und Expertise, wie eine Überschwemmung zu vermeiden wäre, sondern interessiert sich mehr für die Berechnung des potentiellen Schadens, sowie die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Schadensereignisses. Es geht dabei

um die genaue räumliche Lokalisierung dieses Schadenpotentials sowie der Abschätzung der Eintrittswahrscheinlichkeit.

### **Linienhafter Küstenschutz, Sicherheit und Kosten-Nutzen**

Wichtig ist an dieser Stelle der Zusammenhang des linienhaften Küstenschutzes und des Sicherheitsdiskurses, die nicht nur eng miteinander verwoben sind, sondern sich gegenseitig bedingen. Die eine Deichlinie stellt für den gesamten dahinterliegenden Raum die gleiche Sicherheit her. Im Generalplan Küstenschutz heißt es dazu:

Es werden große zusammenhängende Gebiete entlang der Küste geschützt, die überwiegend nicht durch seitliche Polderdeiche unterteilt sind. Ziel ist es deshalb, für die deichgeschützten Gebiete einen möglichst gleichwertigen Schutz gegen Sturmfluten zu erreichen.“ (NLWKN 2007: 13)

Die Morphologie der Küste sowie die (nicht) vorhandenen Schutzbauwerke werden als Gründe angeführt, weshalb die unter dem Meeresspiegel liegende Marsch gleichmäßig durch *einen* Hauptdeich geschützt werden *muss*. Der geschützte Raum ist somit ein homogener Raum. Daraus ergibt sich, dass dieser homogene Raum unabhängig von der potentiellen Sturmflutgefahr uneingeschränkt genutzt wird. Es gibt keine planerischen oder behördlichen Einschränkungen in der Nutzung in Bezug auf eine Sturmflutgefahr und die besondere Lage des Standortes hinter dem Deich. Auch wenn es „keinen absoluten Schutz“ (ebd.) geben kann, wird das Sturmflutpotential in der Planung vernachlässigt. Das zeigt sich unter anderem darin, dass es so gut wie keinen Versicherungsschutz gegen Sturmflutschäden für private Haushalte gibt. Zum einen wird die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Deichversagens als zu gering angesehen, als das eine Versicherung attraktiv für Privatkunden wäre. Zum anderen erscheinen die potentiellen

Schäden kaum kalkulierbar, sodass diese Art des Produktes auch für Versicherer riskant wäre (Müller 2009). Es besteht ein tiefes und weit verbreitetes Vertrauen in die Sicherheit, die durch den Deich hergestellt wird, aber auch in die Verbände und Behörden, die diese Sicherheit verwalten.

Dieser Zusammenhang des linienhaften Küstenschutzes und der Sicherheit hat eine Reihe von Effekten. Kommen wir zurück zu der Kosten-Nutzen Rechnung des Küstenschutzes für die Wesermarsch. Es wird deutlich, dass diese Rechnung mit anderen Kosten-Nutzen Rechnungen, die explizit entscheidungsrelevant sind, wenig gemein haben. Kosten-Nutzen Rechnungen wären ja gerade dort ein interessantes Instrumentarium, wo generelle Abwägungen über Schutzstrategien in Abhängigkeit von zu schützenden Werten ins Feld geführt würden. Beispielhaft können hier die Niederlande angeführt werden. Dort, so schreiben Ahlhorn & Bormann, seien gefährdete Gebiete eingeteilt in verschiedene „Deichringgebiete, für die je nach Exponiertheit, ökonomischer Wertigkeit und anderer einzubeziehender Werte und Interessen ein unterschiedlicher Sicherheitsstandard festgelegt wurde“ (ebd.: 27). Im deutschen Küstenschutz haben solche Kosten-Nutzen Aussagen eher anekdotenhaften Charakter in Einführungen zu Berichten oder Artikeln (Sterr et al. 2008: 337; Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein 2013: 6). Generell soll mit solchen meso-skalaren Aussagen die gesellschaftliche Bedeutung der Schutzanlagen klargelegt werden, wobei eine detaillierte und räumlich genaue Abwägung von Kosten und Nutzen nicht vorgesehen ist. Erst kürzlich hat der NLWKN über eine neue Schadenspotentialanalyse informiert, die vom damaligen Umweltminister Wenzel vorgestellt wurde. In der Pressemitteilung wird der Minister zitiert: „Die Deiche an der niedersächsischen Küste schützen Werte in einer Größenordnung von rund 129 Milliarden Euro (...) Wenn Niedersachsen also jährlich

mehr als 60 Millionen Euro für den Küstenschutz ausgibt, ist das gut angelegtes Geld“ (NLWKN 2017a). Solche stark generalisierenden Perspektiven sind keine Kosten-Nutzen Rechnungen im eigentlichen Sinne, sondern Aussagen, die der Legitimation des gängigen Schutzregimes dienen. Denn wer sollte auf die Idee kommen und jährliche Investitionen von etwa 60 Mio. Euro in Frage stellen, wenn diese Werte in Höhe von 129 Mrd. Euro schützen? Hier nimmt der Minister implizit Bezug auf den Sicherheitsdiskurs. Durch das In-Verbindung-Bringen dieser Zahlen wird die Alternativlosigkeit der Fortschreibung des linienhaften Küstenschutzes suggeriert. Die Frage, ob eine wirtschaftlich prosperierende Küstenlandschaft auch mit anderen Schutzstrategien zu erreichen wäre, stellt sich nicht, bzw. wird durch den Sicherheitsdiskurs verdrängt.

### **Anordnung neuer Vermögenswerte erhöht das Risiko**

Ein weiterer Effekt des Sicherheitsdiskurses wird deutlich, wenn wir uns Küstenmanagement-Ansätze anderer Länder ansehen, die dezidiert auf eine Risikoperspektive setzen, wie etwa Neuseeland, Australien, oder die USA. Ohne Frage spielen hier die unterschiedliche Küstenmorphologie, die Besiedlungsgeschichte sowie die Rolle des Staates eine wichtige Rolle. Nichtsdestotrotz ist interessant, wie unterschiedlich hier Küstenräume dargestellt und regiert werden. In der Einleitung eines zentralen Dokuments des Umweltministeriums in Neuseeland heißt es:

A high proportion of New Zealand's urban development has occurred in coastal areas. Some of this development has been located in areas that are vulnerable to coastal hazards such as coastal erosion and inundation. In recent years, coastal development and associated infrastructure have intensified, and property values have increased enormously. As development and property values in coastal margins

increase, the potential impacts and consequences of coastal hazards also increase. Managing this escalating risk over the coming decades now presents a significant challenge for planning authorities in New Zealand. (Ministry for the Environment (NZ) 2008: vii)

Hier wird in einem ministeriellen Dokument auf einen Faktor aufmerksam gemacht, der in Deutschland von Behördenseite keine Beachtung findet. Die vermehrte Bautätigkeit und die steigenden Vermögenswerte, insbesondere von Privatbesitz, tragen zu einer enormen Erhöhung des Schadenpotentials in Küstenräumen bei (Cooper & Pilkey 2012). Lange Zeit stiegen Immobilienpreise unter anderem auch, da ein Vertrauen in staatliche Behörden bestand, durch entsprechende Küstenschutzmaßnahmen oder Hilfsprogramme im Schadensfall für ausreichend ‚Sicherheit‘ zu sorgen. Sicherheit zeichnete sich dabei nicht nur durch *safety* aus, also dem Schutz der körperlichen Unversehrtheit, sondern auch durch *security* und *certainty*, hergestellt durch nachträgliche Hilfsprogramme, die im Schadensfall das in den zerstörten Gebäuden steckende und nun verlorene Vermögen erstattete, und somit die Unsicherheit einer privaten Insolvenz abmilderte. Die durch diese suggerierte Sicherheit steigenden Vermögenswerte rechtfertigten wiederum und erfordern geradezu neue Schutzanlagen. Dieses Phänomen wird im Englischen auch als ‚development-defend cycle‘ bezeichnet, wobei es über kurz oder lang in vielen Fällen zu einer stark bebauten und mit harten Schutzanlagen versehenen Küstenlinie gekommen ist (Ministry for the Environment (NZ) 2008: 3). Die Regierung in Neuseeland ist sich dieses gestiegenen Risikos in letzter Zeit vermehrt bewusst geworden, und bezeichnet den Umgang mit diesem Risiko als eine zentrale Herausforderung für die Zukunft. Begegnet wird dieser Herausforderung mit regionalen Management-Plänen, in denen Küstenräume mit Erosionsprognosen und Gefahrenkarten in risikoreiche, risikoarme, und sichere



Areale differenziert werden.<sup>1</sup> Daran anschließend werden Bauverbote und anderweitige Restriktionen durchgesetzt. Potentiell von Erosion oder Überflutung betroffene Gebäude dürfen nicht mehr erweitert werden. Neubauten müssen transportierfähig sein, oder werden komplett untersagt. Diese Maßnahmen haben zum Teil bereits Auswirkungen auf die Immobilienpreise. Staatliche Behörden sind daran interessiert, durch Risikoberechnungen räumliche Differenzierungen zu erzielen, die in potentiell gefährdeten Gebieten Neubauten und Wertsteigerungen existierender Gebäude, und somit ein steigendes Risiko, verhindern sollen (Reisinger et al. 2015).

In Deutschland werden die angeordneten Vermögenswerte von behördlicher Seite in offiziellen Dokumenten nicht als Herausforderung dargestellt, sondern dienen im Gegenteil als Legitimation für eine Fortführung des linienhaften Küstenschutzes. So gibt es an der Nordsee keine räumliche Differenzierung in sichere, weniger sichere, oder gar risikoreiche Räume. Eine solche Darstellung ist mit dem Sicherheitsdiskurs nicht vereinbar. Das wiederum führt dazu, dass es keinerlei Differenzierung in der Planung und Ausweisung von Baugebieten gibt. So gibt es keine öffentliche Diskussion darüber, ob Gemeinden im Ostfriesischen und Friesischen Raum, die auf einer Geländehöhe knapp über oder unter dem Meeresspiegel liegen, Neubau- und Gewerbegebiete ausweisen sollten. Zudem unterscheidet sich die Bauweise in keiner Weise von der Art, wie in anderen Teilen Deutschlands gebaut wird, etwa auf der Geest oder im Mittelgebirge.

Der Sicherheitsdiskurs führt zudem dazu, dass die Bewertung von Immobilien unbeeinflusst ist von einer potentiellen Gefahr eines Deichversagens. Preise für Immobilien ergeben sich, hinter dem Deich genauso wie im Rest des Landes, aus der

---

<sup>1</sup> Hochwassergefahren- und Hochwasserrisikokarten gibt es zwar seit kurzer Zeit auch für die Nordseeküste (Ahlhorn & Bormann 2015), diese haben aber keine direkten Auswirkungen auf die Raumplanung, die Ausweisung von Baugebieten oder die Planung von Infrastruktur.

Verhandlung von Angebot und Nachfrage, Lage, Ausstattung, Alter des Objekts usw. Preise sind nicht beeinflusst von einer potentiellen Gefahr, dass nach 2050 oder 2100 diese Gebiete überflutet werden könnten. In Telefoninterviews mit Mitarbeitern des Landkreises Aurich und einzelner Gemeinden wurde deutlich, dass die potentielle Gefahr eines Deichbruchs keine Rolle spielt in Überlegungen, Baugebiete auszuweisen und als Gemeinde weiter zu expandieren. Hier wird darauf vertraut, dass der Deich sicher ist und hält. Wir können daraus schließen, dass der Sicherheitsdiskurs demnach nicht nur bei den Behörden des Küstenschutzes, sondern auch bei den Baubehörden und Immobilienunternehmen in den Marschgebieten tief verankert ist.

Mein Argument ist hier nicht, dass der Deich in naher Zukunft nicht sicher ist, oder dass es unverantwortlich wäre, in der Küstenregion heute ein Haus zu bauen. Es gibt sehr gute Gründe dafür davon auszugehen, dass der Deich trotz aller Unsicherheiten in den Vorhersagen über klimatische Veränderungen bis 2050 alle Sturmfluten abhält; Unsicherheit hier im Sinne von Ungewissheit oder *uncertainty* (Bauman 2000: 31).<sup>2</sup> Wir sollten jedoch unterscheiden zwischen individuellen Entscheidungen einer Person oder Gruppe, ein Haus in einer Gemeinde hinter dem Deich zu bauen, und der politisch legitimierten Raumplanung, die heute bereits über 2100 hinaus denken sollte. Auch wenn die individuelle Entscheidung für den Hausbau oder -kauf vertretbar erscheint, sollte aus politischer und planerischer Sicht die ungehinderte Anordnung von Vermögenswerten stärker hinterfragt werden. Es geht also darum, eine langfristige und nachhaltige Planung anzustoßen, die das vom Menschen gemachte Risiko zu minimieren strebt.

---

<sup>2</sup> Wobei die Unsicherheiten insbesondere nach 2050 enorm ansteigen; siehe hierzu das in 2017 an das Bundesverkehrsministerium adressierte interne Schreiben des Bundesamtes für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH), wonach der bisher erwartete Meeresspiegelanstieg von 52 bis 98cm bis 2100 im gleichen Zeitraum sogar 1,7m betragen könne (NDR 2017). In diesem Fall wären voraussichtlich auch die aktuell mit einer ‚Klimakappe‘ ausgestatteten Deiche überfordert.

Ahlhorn & Bormann (2015) haben auf einen wichtigen Punkt hingewiesen. Wenn wir von einer gängigen Risikodefinition ausgehen, die sich aus der Eintrittswahrscheinlichkeit und dem Schadenspotentials ergibt, würde das bedeuten, dass sich der Küstenschutz an der Nordsee durch die Erhöhung der Deiche ausschließlich auf eine Reduktion der Eintrittswahrscheinlichkeit konzentrierte. Allerdings sagen die Autoren: „Die zu schützenden Werte im Hinterland können aber gleichzeitig entweder an Wert oder an Anzahl zunehmen, so dass der zweite Faktor in der Risikoformel weiter steigt“ (ebd.: 27). Zwangsläufig steigt somit aktuell das Risiko an der Küste, es sei denn, die Versagenswahrscheinlichkeit könnte auch in Zukunft proportional weiter reduziert werden, was stark zu bezweifeln ist. Hofstede (2007) hält es langfristig für denkbar, dass das Risiko „durch technischen Küstenschutz wegen der zu hohen Kosten nicht mehr reduziert bzw. stabil gehalten werden kann. Dies gilt umso mehr, wenn die Schadenserwartung bzw. das Risiko durch Investitionen in den Küstenzonen zunimmt“ (ebd.: 103). Auf den Punkt gebracht verleiten uns der linienhafte Küstenschutz und die seit Jahrzehnten mit jeder Deicherhöhung scheinbar gesteigerte Sicherheit dazu, durch die Anordnung neuer Vermögenswerte das Risiko in der Marsch zu erhöhen. Der Sicherheitsdiskurs strukturiert unsere Vorstellungen über einen vermeintlich sicheren Küstenschutz, lässt uns jedoch nicht erkennen, dass zeitgleich das Risiko durch eine erhöhte Bautätigkeit beständig steigt. Klar ist auch, dass eine in Zukunft potentiell notwendige Änderung der Schutzstrategie zunehmend schwieriger wird, je mehr Gebäude und Infrastrukturen in den tiefliegenden Gebieten angesiedelt sind. Da diese Schwierigkeiten voraussichtlich jedoch erst in einigen Jahrzehnten auftreten werden, ist der derzeitige politische Druck noch gering.

## **Ausblick**

In diesem Artikel habe ich den Zusammenhang des linienhaften Küstenschutzes und des Sicherheitsdiskurses analysiert. Dabei habe ich vorausgesetzt, dass die Art und Weise des Küstenschutzes nicht primär von der Morphologie der Küste bedingt ist, sondern insbesondere mit der diskursiven Rahmung einflussreicher Akteure zu tun hat. Der Küstenschutz wird von den zuständigen Behörden als eine 1000 Jahre währende Erfolgsgeschichte dargestellt, die zu einem hohen Maß an Sicherheit geführt hat. Der linienhafte Küstenschutz führt dabei zu einer Homogenisierung des geschützten Raumes, da überall das gleiche Sicherheitsniveau hergestellt werden soll. Daraus folgt, dass ungehindert weitere Vermögenswerte in diesem Raum angeordnet werden und somit das Risiko stetig ansteigt. Der Sicherheitsdiskurs führt uns in die paradoxe Situation, dass unbemerkt das Risiko steigt. In anderen Ländern, wie etwa in Neuseeland, wird Bebauung in Küstenregionen zunehmend problematisiert, und es herrscht von behördlicher Seite ein Wunsch nach Veränderung, Regulierung und Anpassung an den Klimawandel. Es geht hier um die Reduktion von Risiko, die in einer ganzen Reihe von Maßnahmen mündet, die unter anderem Auswirkungen auf die Nutzung privaten Eigentums haben. In Deutschland ist diese Problematisierung von behördlicher Seite nicht zu beobachten, was als ein Effekt des Sicherheitsdiskurses angesehen werden kann.

Meine Argumentation soll weder die Opferzahlen vergangener Sturmfluten verharmlosen, noch soll es die Leistungen in Bezug auf die Errichtung und Ertüchtigung der Deiche abwerten. Vielmehr hat der Fortschritt im Deichwesen zu einem wenig hinterfragten Sicherheitsdenken geführt, welches in Zukunft in das Gegenteil umschlagen könnte, und zu neuen Gefahren führen könnte, die eigentlich schon als überwunden galten. Daher halte ich es für sinnvoll über alternative Strategien nachzudenken. Seitens

der Behörden und der lokalen Bevölkerung scheint es wenig Interesse zu geben, den Sicherheitsdiskurs und linienhaften Küstenschutz in Frage zu stellen. Alternative Strategien hätten tiefgreifende Veränderungen für den Immobilienmarkt, die Landwirtschaft, die Raumplanung und das generelle Selbstverständnis der Küstenbewohner zur Folge. Ideen und Konzepte für alternative Schutzstrategien, die damit auch einen Gegendiskurs zum Sicherheitsdenken bilden können, müssen also vermehrt von außen und aus der Wissenschaft kommen. Doch wie sähe eine Veränderung des Sicherheitsdiskurses aus?

Die Diskurstheorie hat argumentiert, dass Kritik an gesellschaftlichen Zuständen immer ein Arbeiten am und im Diskurs beinhaltet, insbesondere durch die Arbeit mit Sprache und Begriffen (Mills 2007: 46). Für unser Beispiel geht es also darum, den von den Behörden stetig reproduzierten Diskurs der Sicherheit zu hinterfragen und sich seiner Effekte bewusst zu werden, und im Anschluss alternative Begriffe, Ideen und Konzepte aufzubauen. Insofern ist die Analyse des etablierten Diskurses, sowie die Ausarbeitung und Verbreitung von alternativen Ideen ein politischer Akt, der zunächst Denkräume schafft, politisches Handeln in Zukunft anders zu gestalten. Es geht um die Etablierung von Ideen über alternative Küstenschutzkonzepte, um zukünftige Planer und Politiker zu zwingen, sich zu diesen Positionen verhalten zu müssen. Sobald der flächenhafte Küstenschutz als zwar noch randständiger, aber allgemein bekannter Standpunkt etabliert ist, müssen sich alle dazu verhalten, entweder zustimmend oder ablehnend. Das wäre jedoch bereits ein Gewinn im Vergleich zu der aktuell stark monodiskursiven Strukturiertheit im Feld des Küstenschutzes. Es geht also darum, den generellen Diskurs des Küstenschutzes zu vervielfältigen, zu verkomplizieren, und alternative Strategien und Diskurspositionen zu etablieren.

Es sollte also zu einer Erweiterung des Diskurses Küstenschutz in viele verschiedene Richtungen kommen. Abschließend liste ich einige Vorschläge auf, in welche Richtung diese Neuausrichtung gehen könnte: (i) eine Intensivierung der ingenieurtechnischen und sozialwissenschaftlichen Forschung in Bezug auf alternative Schutzkonzepte, inklusive eines flächenhaften Küstenschutzes, (ii) zusätzliche bauliche Sicherungsmaßnahmen für besonders dicht bebaute Areale, (iii) eine zunehmende Risikoperspektive, die eine räumliche Differenzierung vorsieht in besonders sichere Räume, und solche, die bei Gelegenheit überflutet werden könnten; somit wäre eine Bündelung der finanziellen Mittel möglich, (iv) eine Berücksichtigung des Schadenspotentials in der Bewertung von Immobilien und Infrastrukturen, (v) ein Anreizsystem für Gemeinden, auf Bautätigkeiten zu verzichten, etwa in Form von Pufferzonen oder Sonderwirtschaftszonen, (vi) eine stärkere Berücksichtigung der Besonderheit des Standortes Küste in der Planung und der Art und Genehmigung der Bebauung, etwa durch aufschwimmende Bauten, Pfahlbauten, oder zusätzliche Ringdeiche.

Dieser Artikel ist im Rahmen meiner Doktorarbeit in der International Research Training Group INTERCOAST an der Universität Bremen und der University of Waikato in Neuseeland entstanden. Ich danke Prof. Dr. Michael Flitner, Dr. Werner Krauss, Sarah Bartholomé, Ina Lehmann und Mara Ort für hilfreiche Kommentare zu und konstruktiver Kritik an früheren Versionen dieses Artikels. )

## Literaturverzeichnis

- Ahlhorn, F., Bormann, H. (2015): Entwicklungsmöglichkeiten des Hochwasserschutzes im Küstenraum – Risiko oder Sicherheit? *Wasser und Abfall*, 17 (6), 26–30.
- Allemeyer, M.L. (2006): "Kein Land ohne Deich ...!": Lebenswelten einer Küstengesellschaft in der Frühen Neuzeit. Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen.
- Bauman, Z. (2000): Die Krise der Politik: Fluch und Chance einer neuen Öffentlichkeit. Hamburger Edition, Hamburg.
- Behre, K.-E. (1999): Die Veränderungen der niedersächsischen Küstenlinien in den letzten 3000 Jahren und ihre Ursachen. *Probleme der Küstenforschung im südlichen Nordseegebiet*, 26, 9-33.
- Bijker, W.E. (1995): Sociohistorical Technology Studies. In: Jasanoff, S., Markle, G.E., Petersem, J.C., Pinch, T. (Hrsg.): *Handbook of science and technology studies*. Sage, Thousand Oaks, 229–256.
- Cooper, J.A.G., Pilkey, O.H. (Hrsg.) (2012): *Pitfalls of shoreline stabilization: Selected case studies*. Springer, Dordrecht.
- Foucault, M. (1981): *Archäologie des Wissens*. Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Herbeck, J., Flitner, M. (2010): A new enemy out there? Der Klimawandel als Sicherheitsproblem. *Geographica Helvetica*, 65 (3), 198–206.
- Hofstede, J. (2007): Küstenschutz im Küstenrisikomanagement. *Hansa International Maritime Journal*, 144 (6), 103–105.
- Hofstede, J., Buss, T., Eckhold, J.-P., Mohr, A., Jäger, B., Strotmann, T., Thorenz, F., Lieberman von, N. (2009): Küstenschutzstrategien - Bericht einer FAK-Arbeitsgruppe. *Die Küste*, 76, 1–74.



- Hofstede, J., Hamann, M. (2000): Werteermittlung sturmflutgefährdeter Gebiete in Schleswig-Holstein. *Mitteilungen des Franzius-Instituts für Wasserbau und Küsteningenieurwesen*, 85, 106–112.
- Kramer, J., Rohde, H. (Hrsg.) (1992): Historischer Küstenschutz: Deichbau, Inselschutz, und Binnenentwässerung an Nord- und Ostsee. Konrad Wittwer, Stuttgart.
- Krieger, K. (2013): The limits and variety of risk-based governance: The case of flood management in Germany and England. *Regulation & Governance*, 7 (2), 236–257.
- Lange, H., Garrelts, H. (2007): Risk Management at the Science–Policy Interface: Two Contrasting Cases in the Field of Flood Protection in Germany. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 9 (3-4), 263–279.
- Markau, H.-J. (2003): Risikobetrachtung von Naturgefahren. Dissertation, Kiel.
- Meyer, V., Mai, S. (2003): Verfahren zur Berechnung der Schäden nach Deichbruch an der deutschen Nordseeküste. *Essener Geographische Arbeiten*, 35, 169–178.
- Michael Otto Stiftung (Hrsg.) (2010): Ein Zukunftsbild für eine klimasichere Wattenmeerregion, Hamburg.
- Mills, S. (2007): Der Diskurs. A. Franke Verlag, Tübingen.
- Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2013): Generalplan Küstenschutz des Landes Schleswig-Holstein. Fortschreibung 2012. <https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/K/kuestenschutz/generalplanKuestenschutz.html>. Zuletzt geprüft am 14.08.2015.
- Ministry for the Environment (NZ) (2008): Coastal Hazards and Climate Change. A Guidance Manual for Local Government in New Zealand.

<https://www.mfe.govt.nz/publications/climate/coastal-hazards-climate-change-guidance-manual/>.

Müller, M. (2009): Meeresspiegelanstieg: Konsequenzen für die Versicherungswirtschaft.

In: Hebbeln, D., Gumpel, M. (Hrsg.): Mensch und Küste. Eine Schicksalsgemeinschaft und der Meeresspiegelanstieg. 21. Bremer Universitäts-Gespräch. Aschenbeck & Isensee, Bremen, 43–53.

NDR (2017): Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie befürchtet stärkeren Anstieg des Meeresspiegels. [https://www.ndr.de/der\\_ndr/presse/mitteilungen/Bundesamt-fuer-Seeschifffahrt-und-Hydrographie-befuerchtet-staerkeren-Anstieg-des-Meeresspiegels,pressemeldungndr18512.html](https://www.ndr.de/der_ndr/presse/mitteilungen/Bundesamt-fuer-Seeschifffahrt-und-Hydrographie-befuerchtet-staerkeren-Anstieg-des-Meeresspiegels,pressemeldungndr18512.html). Zuletzt geprüft am 16.10.2017.

Niedersächsischer Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1973): Generalplan Küstenschutz Niedersachsen.

NLWKN (2007): Generalplan Küstenschutz Niedersachsen/Bremen - Festland, Norden. [http://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/22925/Generalplan\\_Kuestenschutz.pdf](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/22925/Generalplan_Kuestenschutz.pdf). Zuletzt geprüft am 24.01.2016.

NLWKN (2017a): Küstenschutz rechnet sich. <https://www.nlwkn.niedersachsen.de/aktuelles/pressemitteilungen/kuestenschutz-rechnet-sich-154537.html>. Zuletzt geprüft am 07.10.2017.

NLWKN (2017b): Küstenschutz und Deichbau in Niedersachsen: Antworten auf häufig gestellte Fragen. [https://www.nlwkn.niedersachsen.de/hochwasser\\_kuestenschutz/kuestenschutz/antworten\\_auf\\_haeufig\\_gestellte\\_fragen/kuestenschutz-und-deichbau-in-niedersachsen-45182.html](https://www.nlwkn.niedersachsen.de/hochwasser_kuestenschutz/kuestenschutz/antworten_auf_haeufig_gestellte_fragen/kuestenschutz-und-deichbau-in-niedersachsen-45182.html). Zuletzt geprüft am 24.10.2017.

Regierungskommission Klimaschutz (2012): Empfehlung für eine niedersächsische Strategie zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels. Niedersächsisches Ministerium für Umwelt,

Energie und Klimaschutz, Hannover. [www.umwelt.niedersachsen.de/download/69393](http://www.umwelt.niedersachsen.de/download/69393).

Zuletzt geprüft am 05.10.2015.

Reise, K. (2015): Kurswechsel Küste: Was tun, wenn die Nordsee steigt? Wachholtz, Kiel.

Reisinger, A., Judy Lawrence, Hart, G., Chapman, R. (2015): From coping to resilience: The role of managed retreat in highly developed coastal regions of New Zealand. In: Glavovic, B.C., Kelly, M., Kay, R., Travers, A. (Hrsg.): Climate change and the coast. Building resilient communities. Taylor & Francis, Boca Raton, 285–310.

Ruoff, M. (2013): Foucault Lexikon. Fink, Paderborn<sup>3</sup>.

Sterr, H., Markau, H.-J., Daschkeit, A., Reese, S., Kaiser, G. (2008): Risikomanagement im Küstenschutz in Norddeutschland. In: Felgentreff, C., Glade, T. (Hrsg.): Naturrisiken und Sozialkatastrophen. Spektrum, Berlin, 337-352.