



Landesrechnungshof  
Schleswig-Holstein



# Bemerkungen 2017

mit Bericht zur  
Landeshaushaltsrechnung 2015  
und  
Stellungnahme 2016  
zum Abbau des strukturellen  
Finanzierungsdefizits bis 2020

Kiel, 6. April 2017



**Bemerkungen 2017**

**des**

**Landesrechnungshofs**

**Schleswig-Holstein**

mit Bericht zur  
Landeshaushaltsrechnung 2015

und

Stellungnahme 2016 zur Planung der  
Landesregierung vom 06.09.2016 zum  
Abbau des strukturellen Finanzierungs-  
defizits bis 2020

Kiel, 6. April 2017

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein  
Berliner Platz 2, 24103 Kiel  
Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905  
Fax: 0431 988-8686  
Internet: [www.lrh.schleswig-holstein.de](http://www.lrh.schleswig-holstein.de)

## **Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume**

### **22. Küstenschutz - steigende Kosten durch Klimawandel einplanen**

**Die Anforderungen an den Küstenschutz durch den steigenden Meeresspiegel nehmen zu. Das Umweltministerium und der Landesbetrieb für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz haben bereits Schutzmaßnahmen eingeleitet.**

**Bei den Landesschutzdeichen entsprechen 89 km nicht den bisherigen Sicherheitsstandards. Sie müssen verstärkt werden. Die Landesregierung stellt von 2017 bis 2024 hierfür 160 Mio. € bereit. Die langjährigen durchschnittlichen Kosten einer Deichverstärkung betragen 4,7 Mio. € pro km. Danach liegt der Mittelbedarf mit 418 Mio. € deutlich über dem Ansatz der Landesregierung. Hinzu kommen noch die Mehrkosten für einen Klimaschutzdeich. Die Mehrkosten hierfür liegen um 10 bis 20 % über den bisherigen Baukosten.**

#### **22.1 Gründungsziel des LKN nur teilweise erreicht**

Der Landesbetrieb für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz (LKN) wurde zum 01.01.2008 errichtet. Er beschäftigt 725 Mitarbeiter. Seine Aufgaben umfassen den Küsten- und Hochwasserschutz mit Neubau, Betrieb und Instandhaltung von Küstenschutzanlagen und Häfen. Zudem erfüllt er wasserwirtschaftliche Aufgaben und verwaltet und schützt den Nationalpark Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer. Der LKN ist ein rechtlich unselbstständiger Landesbetrieb nach § 26 LHO. Das Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (Umweltministerium) übt die Fachaufsicht aus.

Im Landesbetrieb wurden Aufgaben gebündelt und einzelne Aufgabebereiche optimiert. Das Personalkosteneinsparkonzept wurde umgesetzt. Zwischen 2011 und 2015 wurden beim LKN 26 Stellen abgebaut.

Durch den Einsatz eines kaufmännischen Rechnungswesens sollte das wirtschaftliche Handeln der Verwaltung gefördert werden. Das Landesvermögen und seine Entwicklung sollte nachvollziehbar abgebildet werden. Eine KLR sollte den Ressourcenverbrauch transparent darstellen.

Die Praxis zeigt: Die Steuerungsmöglichkeiten, die das kaufmännische Rechnungswesen bietet, werden nur eingeschränkt genutzt. Eine Ursache

hierfür ist, dass der LKN neben der Doppik auch die Anforderungen der Kameralistik bei der Verwaltung der Finanzmittel und im Berichtswesen erfüllen muss. Das Aufsicht führende Umweltministerium benötigt Daten für sein kamerale Rechnungswesen. Es steuert im Wesentlichen über kamerale Daten.

Eine weitere Ursache ist, dass die Landesregierung die Liegenschaften des LKN mit Wirkung vom 01.01.2013 in das zentrale Grundvermögen des Finanzministeriums übertragen hat. Gleichzeitig wurden sie aus dem Anlagebestand des LKN gelöscht. Daher fehlen im Rechnungswesen wichtige steuerungsrelevante Positionen wie das Vermögen selbst, Abschreibungen, Bewirtschaftungsmittel, Unterhaltungskosten und Investitionsmittel für die Liegenschaften. Dies schränkt die Aussagekraft des Jahresabschlusses ein. Für den LKN sind daher die Anreize gering, die Ergebnisse seines doppischen Jahresabschlusses für die Steuerung zu nutzen.

Eine KLR wurde wie geplant eingeführt. Sie konnte aufgrund personeller Änderungen jedoch nicht fortlaufend betrieben werden. Derzeit setzt der LKN die KLR neu auf.

Insgesamt ist festzustellen: Die Errichtung des LKN als Landesbetrieb hat nicht die mit der Rechtsform verbundenen Erwartungen erfüllt. Die Vorteile der doppischen Haushaltsführung werden nicht ausreichend genutzt, um die Wirtschaftlichkeit des LKN umfassend darzustellen.

Das Umweltministerium und der LKN sollten die Doppik zukünftig verstärkt für die Steuerung nutzen. Der LKN sollte die KLR aussagekräftiger gestalten. Die mit den Liegenschaften verbundenen Kosten sollten in die KLR einbezogen werden. Die hierfür erforderlichen Daten sollte das Finanzministerium zur Verfügung stellen.

Das **Umweltministerium** räumt ein, dass die mit der Einführung der Doppik verbundenen Ziele nur teilweise erreicht worden seien. Es führt dies auf die parallel zu erfüllenden Personaleinsparvorgaben zurück.

## 22.2 **Wattenmeer vom Klimawandel bedroht**

Im Zuge des Klimawandels steigt der Meeresspiegel an. Wie stark die Wasserstände ansteigen werden, ist abhängig vom Ausmaß der Erderwärmung. Durch den steigenden Meeresspiegel nehmen die Funktionen des Wattenmeeres für den Küstenschutz und für den Naturschutz ab:

- Im Wattenmeer wird die Energie, mit der die Nordsee auf die Küstenschutzanlagen trifft, gemindert. Bei steigendem Meeresspiegel sinkt der „Bremseffekt“ des Wattenmeeres.

- Lebensräume für Pflanzen und Tiere gehen verloren, wenn große Teile der Wattflächen dauerhaft vom Wasser überspült werden.

Das Umweltministerium hat eine Rahmenstrategie, die „Strategie Wattenmeer 2100“, entwickelt. Ziel der Strategie ist, das Wattenmeer in seiner Funktion für den Küstenschutz und nach den Grundsätzen des Naturschutzes zu erhalten. Die Strategie wurde gemeinsam von Vertretern des Küstenschutzes und des Naturschutzes erarbeitet. Sie zeigt verschiedene Handlungsalternativen auf, um die Küsten und das Wattenmeer zu schützen. Dabei wurden auch internationale Lösungsansätze einbezogen.

Die Grundaussagen der Strategie sind nachvollziehbar. Finanzielle Aspekte werden in der Strategie jedoch nur am Rand behandelt. Sowohl der Küstenschutz als auch der Naturschutz gehen von einem deutlich steigenden Aufwand zur Erhaltung des Wattenmeeres aus. Die Höhe der Kosten kann jedoch erst beziffert werden, wenn das Umweltministerium die Maßnahmen im Einzelnen plant.

Als nächsten Schritt sollte das Umweltministerium die Maßnahmen zeitnah in die Konzepte für den Küsten- und den Naturschutz aufnehmen. Für den Küstenschutz ist dies der Generalplan Küstenschutz<sup>1</sup>. Für den Naturschutz sind es die Managementpläne der Natura 2000-Gebiete, die von dem ansteigenden Meeresspiegel betroffen sind. Durch die konkretere Maßnahmenplanung in den Fachplänen von Küsten- und Naturschutz werden erste Kostenschätzungen möglich.

### 22.3 **Kosten des Klimawandels einplanen**

In Reaktion auf den ansteigenden Meeresspiegel hat das Umweltministerium das Profil der Landesschutzdeiche geändert: Ein Klimaschutzdeich nach aktuellem Sicherheitsstandard ist 0,5 m höher als sein Vorgänger. Die Außendeichböschung ist abgeflacht. Die Deichkrone ist verbreitert. Er bietet eine Ausbaureserve für eine weitere Erhöhung um 0,8 m. Die Mehrkosten einer Deichverstärkung in Form eines Klimaschutzdeiches liegen um 10 bis 20 % über den bisherigen Baukosten.

Nach dem Generalplan Küstenschutz genügen 89 km Landesschutzdeiche nicht einmal den bisherigen Sicherheitsstandards. Sie sollen verstärkt und ausgebaut werden. Hierfür stehen jährlich 20 Mio. € aus Mitteln der EU, des Bundes und des Landes bereit. Die eingeplanten Haushaltsmittel von 160 Mio. € für 2017 bis 2024 reichen laut Landesregierung aus.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Generalplan Küstenschutz des Landes Schleswig-Holstein - Fortschreibung 2012, <http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/K/kuestenschutz/generalplanKuestenschutz.html>.

<sup>2</sup> Infrastrukturbericht des Finanzministeriums Schleswig-Holstein vom 03.11.2016, Landtagsdrucksache 18/4903 Ziff. 2.5.1.

Der LRH hat die ersten gebauten Klimaschutzdeiche in Büsum, im Alten Koog auf Nordstrand und die Deichverstärkung Mövenbergdeich auf Sylt geprüft. Die langjährigen durchschnittlichen Kosten einer Deichverstärkung betragen 4,7 Mio. € pro km Deich. Darin sind die Mehrkosten für einen Klimaschutzdeich nicht enthalten. Der Mittelbedarf für 89 km Deich ohne Mehrkosten für den Klimaschutz liegt mit 418 Mio € deutlich über den bislang geplanten 160 Mio. €.

Die Landesregierung sollte den Finanzbedarf für die erforderlichen Deichverstärkungen in ihrem Infrastrukturbericht in realistischer Höhe darstellen.

Die Kosten des Deichabschnitts auf Nordstrand liegen mit 35 Mio. € um 70 % über den ursprünglichen Planungen von 20,6 Mio. €. Schwierige Bodenverhältnisse erforderten besondere Methoden, um den Baugrund zu stabilisieren. Der Auftragnehmer hat eine Vielzahl von Nachträgen gestellt. LKN und Umweltministerium haben sie geprüft und zu 2/3 genehmigt. Die Anzahl der Nachträge und die damit verbundenen Kosten sind zu hoch.

Insgesamt sollte der LKN bei seinen Auftragsvergaben das Vergaberecht stärker beachten. Derzeit liegt das Augenmerk auf der baufachlichen Prüfung. Rechtliche Fragen drohen in den Hintergrund zu treten. Der LKN sollte sein Nachtragsmanagement auch mit juristisch geschultem Personal ausstatten.

Das **Umweltministerium** weist darauf hin, dass die vom Bund bereitgestellten Finanzmittel aus der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz das verfügbare Finanzvolumen für den Küstenschutz und damit die Umsetzung des Generalplans Küstenschutz bestimmten. Der Personalbestand des LKN im juristischen Bereich sei zwischenzeitlich aufgestockt worden.

Zu den Kosten einer Deichverstärkung weist das **Umweltministerium** darauf hin, dass sie in Abhängigkeit von den unterschiedlichen örtlichen Verhältnissen in einer Bandbreite zwischen 1,9 und 15 Mio. € pro km lägen.

Der **LRH** bleibt bei seiner Forderung, dass die steigenden Kosten im Küstenschutz in realistischer Höhe eingeplant werden müssen.

## 22.4 Sandvorspülungen - teuer aber notwendig

An verschiedenen Stellen der schleswig-holsteinischen Nordseeküste wird zum Küstenschutz Sand vorgespült. Prominentestes Beispiel ist die Insel Sylt.

Die Westküste Sylts wird durch Tide und Sturmfluten um durchschnittlich einen Meter pro Jahr abgetragen. In der Vergangenheit wurden verschiedene Gegenmaßnahmen erprobt: Mauern, Buhnen, Tetrapoden und seit 1972 auch Sandaufspülungen. Letztere haben sich als naturverträgliche und wirksame Möglichkeit erwiesen, die Küste Sylts großflächig zu sichern.

Jährlich werden durchschnittlich 1 Mio. m<sup>3</sup> Sand aufgespült. Hierdurch wird der Sandverlust der Insel größtenteils ersetzt. Der LKN nimmt die Aufspülungen gezielt dort vor, wo Schutz notwendig ist und Sandverluste verstärkt auftreten. Schwerpunkte des Sandersatzes liegen in den Bereichen List, Kampen, Westerland und Hörnum-Odde. Der LKN kontrolliert den Umfang der Aufspülungen durch Messungen vor, während und nach der Aufspülung.

Die Energiepreise bestimmen im Wesentlichen die Kosten für die Sandaufspülung. Die Kosten pro m<sup>3</sup> Sand sind von 3,12 €/m<sup>3</sup> (1972) auf 5,17 €/m<sup>3</sup> (2015) gestiegen. Zwischen 1972 und 2015 wurden insgesamt 206 Mio. € aufgewendet. Die Kosten sind angefallen für die Arbeitserledigung, für Untersuchungen sowie für naturschutzrechtliche Kompensationsmaßnahmen.

## 22.5 Regiebetrieb besser steuern

Der Generalplan Küstenschutz und ein Fachplan Regiebetrieb beschreiben einen Regiebetrieb im LKN. Der Regiebetrieb ist eine rechtlich unselbstständige Organisationsform, die eng in den LKN integriert ist. Er ist rechtlich, organisatorisch sowie haushaltswirtschaftlich in den LKN eingegliedert.

Dies wird in der Praxis nicht abgebildet. Der LKN hat seinen Regiebetrieb weder im Organisationsplan noch im Geschäftsverteilungsplan gekennzeichnet.

Der LKN sollte den Regiebetrieb in seinem organisatorischen Regelwerk klar darstellen.



Im Fachplan Regiebetrieb werden seine Aufgaben detailliert beschrieben. Danach betreibt und unterhält der Regiebetrieb die Küstenschutzbauwerke. Weitere Aufgaben sind die Unterhaltung des Vorlands, der Häfen, Seen und Fließgewässer sowie die Gefahrenabwehr und der Katastrophenschutz.

Der Fachplan Regiebetrieb enthält auch wirtschaftliche Vergleiche der Aufgabenerledigung in Eigen- und Fremdleistung. Die Vergleiche sind jedoch unvollständig. So umfassen die Stundenlöhne für Wartungs- oder Reparaturaufträge in Eigenleistung nicht alle anfallenden Kostenpositionen. Eine aussagefähige KLR für die Aufgaben des Regiebetriebs besteht derzeit nicht.

Das **Umweltministerium** betont, dass die Aufgaben grundsätzlich vom Regiebetrieb selbst wahrzunehmen seien. Externen Auftragnehmern fehle in der Regel die fachliche Befähigung. Ein Vergabeverfahren erhöhe den Arbeitsaufwand und verzögere die Arbeiten.

Eine derartige Argumentation schränkt den Wettbewerb unzulässig ein. Ein wettbewerbsgerechtes Verfahren mit einem qualifizierten Bieterkreis kann sich unter diesen Umständen nicht entwickeln. Zukünftig sollte der LKN bei kostenträchtigen Teilaufgaben detailliert prüfen, ob die Eigen- oder die Fremdleistung wirtschaftlicher ist.

Der Fachplan wurde mithilfe eines externen Gutachters erstellt. Die Kosten hierfür sowie für die anteiligen Personalkosten des Umweltministeriums und des LKN belaufen sich auf 275 T€. Er zeigt ein Optimierungspotenzial von 3,3 Mio. € auf. Dazu gehören reduzierte Unterhaltungsarbeiten an Gewässern und im Deichvorland. Die Möglichkeiten zur Optimierung sind nur zum Teil genutzt worden. Der LKN kann die Höhe der Einsparungen nicht beziffern. Beispiele für umgesetzte Vorschläge sind der verstärkte Maschineneinsatz oder der optimierte Sperrwerksbetrieb. Ein Bericht des LKN über den Stand der Umsetzung des Fachplans an das Umweltministerium zum 31.12.2015 steht aus.

Der LKN kann die Wirtschaftlichkeit des Regiebetriebs verbessern. Dazu sollte er

- die Verantwortung für eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung organisatorisch klar zuordnen,
- eine funktionsfähige KLR aufbauen,
- auf betriebswirtschaftlicher Grundlage entscheiden, ob und in welcher Qualität Leistungen vom LKN oder durch Dritte erbracht werden,
- ein systematisches Verfahren entwickeln, um den Fachplan Regiebetrieb konsequent umzusetzen und fortzuschreiben und
- das Vergaberecht ordnungsgemäß anwenden.

Das **Umweltministerium** stimmt der Notwendigkeit einer aussagekräftigen KLR zu. Daneben müssten bei der Entscheidung über die Arbeits erledigung in Eigen- oder Fremdleistungen folgende Punkte vordringlich berücksichtigt werden:

- Die für den LKN zu erbringende Leistung müsse auch anderweitig nachgefragt werden, da sonst ein Nachfragemonopol entstehe.
- Der beschäftigungspolitischen Bedeutung des Küstenschutzes müsse an der strukturschwachen Westküste Rechnung getragen werden.
- Die Reaktionsfähigkeit des Landes müsse bei Sturmflutkatastrophen und Schadunfällen gewährleistet sein.

Die Vorschläge des **LRH** sind darauf gerichtet, die Handlungsfähigkeit und die Wirtschaftlichkeit des LKN zu verbessern. Diesen Zielen ist bei Entscheidungen Vorrang einzuräumen.