



## **Bürgerbeteiligung in der Hochwasserbewältigung**

*Chancen und Leitlinien für Bürgerbeteiligung im Hochwasserschutz – Erfahrungen aus dem Sommerhochwasser 2013 an der Elbe und ihren Nebenflüssen*

20.02.2015

d|part - Think Tank für politische Partizipation

Gaelike Conring & Christine Hübner

## Zusammenfassung

Auch eineinhalb Jahre nach dem Sommerhochwasser 2013 an der Elbe und ihren Nebenflüssen wiegen die Auswirkungen auf die betroffenen Regionen noch immer schwer. Das extreme Naturereignis 'Jahrhunderthochwasser' - bereits das dritte innerhalb weniger Jahre an der Elbe - forderte nicht nur im akuten Katastrophenfall im Sommer 2013 besondere Leistungen von allen Beteiligten. Vor allem langfristig stellt es Politik und Verwaltung, wie auch die betroffenen Bürgerinnen und Bürger, vor die Frage: Wie mit dem Hochwasser und seinen Folgen umgehen?

Aus einer Vielzahl von Gesprächen mit Experten aus der Politik, Verwaltung und der Bürgerschaft, die zwischen April und Oktober 2014 im Rahmen der hier vorgestellten Studie geführt wurden, lassen sich die Erfahrungen zur Bürgerbeteiligung in der Hochwasserbewältigung in zwei Themenschwerpunkten zusammenfassen:

### Schwerpunkt Kommunikation & Koordination

**#1: Im akuten Hochwasserfall gilt das Prinzip der Subsidiarität für alle Maßnahmen: Was vor Ort geregelt werden kann, sollte auch lokal geregelt werden. Deutliche Kommunikation hat im Katastrophenfall Vorrang vor einem breiten Bürgerdialog.**

Für Absprachen verschiedener Verwaltungsebenen mit Bürgerinnen und Bürgern oder zivilgesellschaftlichen Organisationen fehlt im Katastrophenfall die Kapazität. Stattdessen müssen Entscheidungen nach dem Subsidiaritätsprinzip auf der niedrigstmöglichen Verwaltungsebene getroffen und eindeutig kommuniziert werden. Ein Bürgerdialog kann im Katastrophenfall nicht stattfinden. Vertrauen, Zusammenhalt und eine gute Kenntnis der lokalen Gegebenheiten ersetzen diese Kommunikation im Katastrophenfall.

**#2: Eine sorgfältige Vorbereitung auf den Ernstfall schafft Vertrauen, Zusammenhalt und vermittelt Kenntnis über die lokalen Gegebenheiten. Diese Vorbereitung muss in enger Zusammenarbeit mit Bürgerinnen und Bürgern und zivilgesellschaftlichen Organisationen vor Ort stattfinden.**

Die Vorbereitung der im Katastrophenfall notwendigen Kommunikationspfade sowie geschultes Personal sorgen für Routine und Vertrauen in der Hochwasserbekämpfung. Es besteht ein natürlicher Interessenskonflikt zwischen Vertretern verschiedener Administrationsebenen, den es für eine erfolgreiche Hochwasserbewältigung aufzulösen gilt. Hierfür muss Verständnis und Vertrauen geschaffen werden. Beteiligte in der Politik, Verwaltung, Bürgerschaft und zivilgesellschaftlichen Organisationen müssen einander und die gegenseitigen Interessen bereits vor dem Eintreten des akuten Hochwasserfalls kennen.

*„Bürgerbeteiligung im Katastrophenfall ist einfach nicht machbar.“*

*„Wenn Gefahr im Verzug ist, müssen die Behörden kompromisslos handeln. Da ist keine Zeit, jemanden zu befragen. Sie müssen im Prinzip im Vorfeld für das Verständnis werben.“*

*„Es wird gefordert, dass bereits jetzt vereinbart werden muss, wer im Katastrophenfall welche Verantwortung trägt.“*

*"Das direkte Anbinden von Bürgern über Multiplikatoren halten wir für ein ganz erfolgreiches Modell im Hochwasserschutz."*

*„Schon die Erfahrung des Hochwassers von 2002 hat uns gezeigt, dass die Hochwassergefahr nach zwei bis drei Jahren wieder aus dem Bewusstsein der Menschen verschwindet.“*

*„Die Sensibilisierung der Mitbürger ist die Hauptaufgabe, vor allem um Akzeptanz für Schutzmaßnahmen jenseits von Deicherhöhungen zu gewinnen.“*

*„Die Betroffenen und an der Hochwasserbewältigung beteiligten Freiwilligen brauchen eine professionelle psychologische Betreuung, um das Erlebte zu verarbeiten.“*

**#3: Multiplikatoren können zur Kommunikation und Koordination in der Hochwasserbekämpfung eingesetzt werden. Sie leisten einen entscheidenden Beitrag zur Hochwasserbewältigung.**

Lokale Experten, Funktionsträger in zivilgesellschaftlichen Organisationen oder Politiker können als Multiplikatoren aus der Politik und Verwaltung in die Bevölkerung hinein und andersherum fungieren. Sie haben das Potenzial, sowohl im akuten Hochwasserfall als auch in der Prävention, als Sprachrohr zwischen den Bürgerinnen und Bürgern, Experten, Politik und Verwaltung zu wirken und so einen Dialog zu ermöglichen, der Vertrauen und Verständnis schafft.

### **Schwerpunkt Sensibilisierung & Emotionalität**

**#4: Die größte Herausforderung bei der Hochwasserprävention ist die Überwindung des kollektiven Vergessens und Verdrängens von Hochwasserrisiken.**

Die Erfahrung der Hochwasserkatastrophe wird bereits kurze Zeit später von anderen Eindrücken überlagert und nicht selten aufgrund der wahrgenommenen Machtlosigkeit gegenüber dem Hochwasserrisiko verdrängt. Dieses kollektive Vergessen tritt sowohl auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger als auch in der Politik und Verwaltung auf. Indem die abstrakte Bedrohung ‚Hochwasser‘ konkret gemacht wird, kann das Verdrängen überwunden und Akzeptanz für Präventionsausgaben geschaffen werden.

**#5: Die Sensibilisierung der Bürgerinnen und Bürger für Hochwasserrisiken und ein bürgernahe Austausch über Präventionsmaßnahmen sind das A und O der Hochwasservorsorge.**

Eine Sensibilisierung der Bevölkerung für das Hochwasserrisiko ermächtigt diese zum eigenständigen Handeln und verringert so den Schaden zukünftiger Katastrophen. Schadenswiedergutmachung, begriffen als Möglichkeit sich besser auf zukünftige Katastrophen einzustellen, ist ein wichtiger Bestandteil der Präventionsarbeit. Hier können Bürgerinnen, Bürger und Verwaltung zusammenarbeiten, um Hochwasserschutz in die Praxis umzusetzen.

**#6: Im Zusammenhang mit Naturkatastrophen automatisch auftretende Emotionalität muss ernst genommen und aktiv für die Sensibilisierung und Hochwasserbewältigung genutzt werden.**

Emotionalität ist ein häufig unterschätzter Faktor im technisch-dominanten Hochwasserschutz. Emotionen wie Panik, Angst, Enttäuschung und Neid, aber auch Solidarität, Hoffnung und Erleichterung treten automatisch im Zusammenhang mit dem Erleben einer Naturkatastrophe auf. Ein aktiver Umgang mit Emotionalität erlaubt es den Beteiligten, Widerstandsfähigkeit aufzubauen und sich positiv am Bewältigungs- und Präventionsprozess zu beteiligen.

## Handlungsempfehlungen

Aus den Erfahrungen der interviewten Experten lassen sich konkrete Handlungsempfehlungen für die Auseinandersetzung mit den Sorgen und Bedürfnissen der betroffenen Bürgerinnen und Bürger ableiten:

### Kurzfristig – Bürgerbeteiligung im akuten Hochwasserfall

Die übergeordneten Ziele in der akuten Hochwasserbewältigung sind die **Information der Bürgerinnen und Bürger** zum Abbau von Ängsten und zur **Stärkung der lokalen Entscheidungskompetenz** sowie ein **aktiver Umgang mit Emotionen**.

Diese Ziele können u.a. erreicht werden durch:

- die **Kommunikation von Informationen** auf unterschiedlichen Kanälen, darunter vor allem auch soziale Netzwerke;
- die **Konkretisierung von Informationen**, sodass sie für Bürgerinnen und Bürger vor Ort relevant sind;
- das **Schaffen eines individuellen Gegenüber** für Bürgerinnen und Bürger, z.B. durch Bürgertelefone oder den Einsatz von Bürgerberatern oder Ombudspersonen;
- die Nutzung von **Multiplikatoren** zur Weitergabe wichtiger lokaler Informationen und technischen Wissens an den Krisenstab und die Bevölkerung;
- die **Vergabe von spezifischen Rollen** in der Hochwasserbewältigung an Bürgerinnen und Bürger und freiwillige Helfer zur Stärkung des Verantwortungsgefühls;
- die **Organisation der Mitarbeit von Bürgerinnen und Bürgern** in gesichertem Umfeld, z.B. in zentralen Sandsackfüllstationen;
- den **Einsatz von Notfallseelsorgern** im Katastrophenfall.

### Mittelfristig – Bürgerbeteiligung nach dem Hochwasser

Die übergeordneten Ziele für die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am Wiederaufbau nach einer Hochwasserkatastrophe sind die **Gewinnung von Akzeptanz und Zustimmung für Investitionen** in den Wiederaufbau und Präventionsmaßnahmen, der Umgang mit den aus der Hochwassererfahrung resultierenden **Emotionen** sowie der **Aufbau von Kommunikationsstrukturen und Vertrauen** als Vorbereitung auf eventuelle zukünftige Hochwasser.

Diese Ziele können u.a. erreicht werden durch:

- das **Schaffen von Möglichkeiten für den direkten Austausch**, z.B. durch Bürgerversammlungen oder die Einrichtung lokaler Bürgerbüros;
- die **Anhörung von Feedback** und ex post Begründung politischer Entscheidungen zur Hochwasserbewältigung;
- die **maximale Nutzung der medialen Aufmerksamkeit** und des vorhandenen politischen Willens für die Berichterstattung

über und konkrete Planung von Hochwasserschutzmaßnahmen und der dazugehörigen Mittel;

- das Schaffen von **Anknüpfungspunkten für die Sensibilisierung** der Bürgerinnen und Bürger, z.B. Erklärung technischer Terminologie am Beispiel der vergangenen Flut;
- die **Zusammenführung und gemeinsame Schulung** künftiger Mitglieder der Katastrophenstäbe;
- der Aufbau **überregionaler, Verwaltungsebenen übergreifender, Kooperationen**;
- die Stärkung der Rolle von am Hochwasserschutz beteiligten **zivilgesellschaftlichen Organisationen**;
- die Auswahl und Ausbildung von lokalen **Multiplikatoren**.

### Langfristig – Bürgerbeteiligung in der Hochwasserprävention

Die übergeordneten Ziele für eine Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der langfristigen Hochwasserprävention sind die **Sensibilisierung der Bevölkerung** für das Hochwasserrisiko, die **Motivation der Bürgerinnen und Bürger zur Eigeninitiative** in der Hochwasserprävention sowie der **Aufbau von natürlicher Resilienz** in einer Gemeinschaft oder Region.

Diese Ziele können u.a. erreicht werden durch:

- den **Abbau von irrationalen Ängsten und Fehlinformationen** zum Hochwasser, z.B. durch die Verbreitung eines ‚1-mal-1 des Hochwasserschutzes‘;
- die **Heranführung von Kindern und Jugendlichen** an das Thema ‚Hochwasserschutz‘, z.B. im Rahmen des Schulunterrichts;
- die **Nutzung von Erinnerungsereignissen** zur Sensibilisierung der Bevölkerung sowie Reproduktion positiver Emotionen aus der Hochwassererfahrung;
- die **Identifikation verschiedener Anlaufpunkte** für die Information der Bürgerinnen und Bürger und die Bereitstellung einheitlicher, verständlicher und umsetzbarer Informationen zur individuellen Hochwasserprävention;
- die **Nutzung des vorhandenen Medien- und Bürgerinteresses** für die Bewusstseinsbildung über verschiedene Informationskanäle (regionale und überregionale Medien, soziale Netzwerke, Schulen, Vereine);
- die Stärkung der **Rolle von Multiplikatoren** in der Bewusstseinsbildung;
- die **Verdeutlichung der Rollen**, die Bürgerinnen und Bürger im präventiven Hochwasserschutz einnehmen können, und das konkrete Herantragen von Rollen im präventiven Hochwasserschutz an die Bürgerinnen und Bürger.

## Inhalt

Zusammenfassung .....	2
1. Hintergrund & Motivation .....	7
2. Internationale Forschungsergebnisse .....	8
EXKURS: Begriffe, die es zu definieren gilt .....	11
3. Methode .....	12
4. Ergebnisse .....	14
Herausforderungen in der Kommunikation und Koordination .....	14
Herausforderung Sensibilisierung und der Umgang mit Emotionalität .....	22
EXKURS: Ein Blick auf den Hochwasserschutz in den Niederlanden .....	26
5. Handlungsempfehlungen für Bürgerbeteiligung im Hochwasserschutz .....	30
Kurzfristig – Bürgerbeteiligung im akuten Hochwasserfall .....	30
Mittelfristig – Bürgerbeteiligung nach dem Hochwasser .....	31
Langfristig – Bürgerbeteiligung in der Hochwasserprävention .....	33
6. Ausblick: Nächste Schritte in der Hochwasserbewältigung .....	35
7. Literatur .....	37
8. Anhänge .....	39
Anhang 1: Gesprächsleitfaden – Version für Experten der Politik & Verwaltung .....	40
Anhang 2: Gesprächsleitfaden – Version für Initiativnehmer / Bürgerinnen & Bürger .....	45
Anhang 3: Gesprächsleitfaden – Version Mitglieder der Ministerialebene .....	50
Anhang 4: Empfehlungen des Beratungsgremiums ‘Wassermanagement’ der niederländischen Regierung (2001) .....	53
Kontakt .....	54
Über d part .....	54

## 1. Hintergrund & Motivation

Verschärft durch die Diskussionen um den Klimawandel und den hohen Grad von Besiedlung scheint es heutzutage, als häuften sich extreme Naturereignisse: Schaut man beispielsweise zurück in der Hochwassergeschichte Mitteleuropas, so gab es in den 500 Jahren vor der Jahrtausendwende nur wenige ernst zu nehmende Überschwemmungen. Nach der Jahrtausendwende jedoch gab es nach 2002 und 2006 mit dem Sommerhochwasser 2013 an der Elbe und ihren Nebenflüssen bereits die dritte verheerende Hochwasserkatastrophe innerhalb weniger Jahre. Sowohl 2002 als auch 2013 belief sich der finanzielle Gesamtschaden im Elbeinzugsgebiet auf Summen jenseits der 10 Milliarden Euro (Munich Re 2014). Während die Gründe für eine solche Häufung verheerender Hochwasserkatastrophen vielfältig sein können, stellt sich für betroffene Bürgerinnen und Bürger wie auch für die Politik und die Verwaltung die Frage: Wie damit umgehen?

Extreme Naturereignisse an sich machen noch keine Katastrophe aus. Ihre Auswirkungen auf den Menschen und ihre Wahrnehmung erst machen extreme Umstände wie das Sommerhochwasser 2013 zum Desaster. Abgesehen von den traumatischen Erfahrungen für den Einzelnen haben solche Ereignisse einen erheblichen Einfluss auf private oder politische Entscheidungen, auf ökonomische Bedingungen und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in einer ganzen Region. Katastrophen können als Katalysator für Beteiligungsprozesse wirken und das Gemeinwesen nachhaltig positiv beeinflussen –aber auch als jahrzehntewährendes Hemmnis fungieren. Es ist daher für Politik und Verwaltung unumgänglich die Auswirkungen von Hochwasserkatastrophen auf die Bürgerinnen und Bürger richtig einschätzen zu lernen, um eine adäquate Auseinandersetzung mit deren Sorgen und Bedürfnissen zu gewährleisten - sowohl im Katastrophenfall als auch in der langfristigen Hochwasserprävention.

Die vorliegende Fallstudie zur Bewältigung des Sommerhochwassers 2013 in verschiedenen betroffenen Regionen Sachsen-Anhalts gewährt Einsicht in die Auswirkungen der Überflutung sowie die langfristigen Konsequenzen auf die Region. Mit dem Ziel, konkrete Handlungsempfehlungen für Politik und Verwaltung in der Vorbereitung des Katastrophenfalls und für die Hochwasserprävention aufzuzeigen, wird erörtert, inwieweit politische Schutzmaßnahmen im Zusammenhang mit dem Sommerhochwasser 2013 in Sachsen-Anhalt den Anforderungen und Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger gerecht wurden.

Dieser Bericht präsentiert die Ergebnisse einer zwischen April und Oktober 2014 durchgeführten Studie, in deren Rahmen 12 etwa 60-minütige Interviews mit Experten der Politik, Verwaltung und Bürgerschaft verschiedener betroffener Regionen Sachsen-Anhalts geführt wurden. Die Aussagen der Experten geben Einsicht in die Geschehnisse während und im direkten Anschluss an das Sommerhochwasser 2013 und beantworten Fragen wie: Wo wollen Bürgerinnen und Bürger sich an der Katastrophenbewältigung beteiligen? Was sind ihre Anforderungen an Politik und Verwaltung? Welche Maßnahmen müssen konkret getroffen werden, um das Zusammenleben in der Zeit nach dem Hochwasser langfristig zu stärken? Welche Chancen für die Politisierung und Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern am Wiederaufbau- und Präventionsprozess gibt es? Der Fokus der vorliegenden Studie richtet sich auf der Erarbeitung konkreter Handlungsempfehlungen für die Politik und die Verwaltung zum Umgang mit Bürgerinnen und Bürgern in eventuellen zukünftigen Hochwasserkatastrophen.

## 2. Internationale Forschungsergebnisse

Naturkatastrophen stellen sowohl Bürgerinnen und Bürger als auch Mitglieder der Verwaltung und Politik vor eine Vielzahl von Herausforderungen. Dabei gilt die Aufmerksamkeit in Forschung und politischer Praxis zumeist der technischen Risikoeinschätzung sowie direkten, konkreten Flutschutzmaßnahmen (Samuels et al. 2006). Die indirekten, sozialen und sozio-ökonomischen Risiken werden weniger beachtet (Messner & Meyer 2006). Neben der direkten Gefährdung von Bevölkerung, Wohngebäuden und Privatbesitz, öffentlicher Infrastruktur sowie gewerblicher Industrie haben Flutkatastrophen in der Größenordnung des Sommerhochwassers 2013 auch schwerwiegende, indirekte Auswirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger: auf deren Risikoempfinden, das Vertrauen in die Vorsorgemaßnahmen von Politik und Verwaltung, sowie das soziale Gefüge einer betroffenen Region.

Studien belegen, dass Bürgerinnen und Bürger langfristig vor allem unter diesen indirekten, wenig greifbaren Auswirkungen von Flutkatastrophen leiden (Green et al. 1994): Vermindertes Vertrauen in die Maßnahmen von Politik und Verwaltung, eine geringere Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, sich am Hochwasserschutz aktiv wie finanziell zu beteiligen, sowie - im drastischsten Fall - Abwanderung können die Folgen sein. Durch einen bewussten Umgang mit den sozialen und sozioökonomischen Risiken von Naturkatastrophen können solche Langzeitauswirkungen eingeschränkt oder gar ins Positive gewandelt werden: Im Kontext verschiedener Naturkatastrophen haben Forscher gezeigt, dass Desaster unter bestimmten günstigen Rahmenbedingungen in gleicher Weise als Katalysator für wünschenswerte Bürgerprozesse wirken können (Chen 2013; Evers 2012; Shaw & Goda 2004; Yamamura 2003).

Eine Einordnung der sich aus Flutkatastrophen wie dem Sommerhochwasser 2013 ergebenden Risiken und Herausforderungen ist demnach unumgänglich für die Analyse und bewusste Steuerung der Bürgerbedürfnisse im Katastrophenfall wie auch in der Prävention.

### Herausforderung Kommunikation & Koordination

Die Vielzahl der von einer Flutkatastrophe wie dem Sommerhochwasser 2013 betroffenen Akteure stellt Politik und Verwaltung vor die besondere Herausforderung der Koordination von und Vermittlung zwischen unterschiedlichen Interessen. Sowohl in der Katastrophenbekämpfung als auch in der Prävention gilt es, die vielen unterschiedlichen Betroffenen zu koordinieren, lokales Wissen zu bündeln, und mitunter gegensätzliche Interessen zu vereinen. Dabei handelt es sich, unter anderem,

- um die Koordinierung verschiedener regionaler Verwaltungsbereiche, die im Interesse ihrer jeweiligen Anwohner handeln;
- um die Koordinierung verschiedener Ebenen der Verwaltung, die gegenläufige Interessen, beispielsweise zu Investitionen oder Einsparpotenzialen, haben;
- um die Vermittlung zwischen Politikern, die z.B. gegenläufige Wahlversprechen geleistet haben;
- um die Einbeziehung von nicht-staatlichen Akteuren, wie z.B. freiwilligen Feuerwehren;
- um die Auseinandersetzung mit Interessensgruppen (beispielsweise Bürgerinitiativen); und
- um die direkte und indirekte Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an der Hochwasserbekämpfung.

Die sich ergebende Herausforderung besteht dabei nicht nur in der offensichtlichen Mammutaufgabe der Koordination der beteiligten Akteure. Es gilt zunächst vor allem den entstehenden Mangel an deutlicher Verteilung von Verantwortung zu klären: Wer übernimmt die Koordinationsaufgabe? Wer kann als neutraler Akteur die verschiedenen Interessen unvoreingenommen bündeln? Im Fall, dass diese Fragen nicht hinreichend geklärt werden können, droht die Fragmentierung von Maßnahmen und politischem Handeln sowie die Marginalisierung von kleineren Interessensgruppen (wie beispielsweise Bürgerinitiativen) oder solchen Bürgerinnen und Bürgern und Organisationen, die nicht laut genug auf sich aufmerksam machen



(Begg et al. 2011, Walker et al. 2010). Dies hat langfristige Auswirkungen auf die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit der Katastrophenbekämpfung und der politischen Administration.

Im Gegensatz zu diesen negativen Konsequenzen kann die erfolgreiche Vermittlung zwischen den Interessen und die so entstehende Multilevel-Struktur von beteiligten Akteuren die Bündelung von spezifischem Wissen und Interessen erreichen und ein effektives Handeln im Katastrophenfall und in der Prävention bewirken (Walker et al. 2010). Ein gewisses Maß an Entscheidungsgewalt und Koordination auf lokaler Ebene sowie eine erfolgreiche Kommunikation in der Prävention und im Hochwasserfall sind hierfür unabdingbar.

Im Katastrophenfall kann eine proaktive Kommunikationsstrategie maßgeblich dazu beitragen, alle an der Desasterbewältigung beteiligten Akteure zusammen zu bringen und so in Zusammenarbeit Schäden zu verhindern und Leben zu retten (Charrière et al. 2012). Bei der Kommunikation von Hochwasserrisiken geht es vornehmlich darum, die Bevölkerung auf die Risiken und mögliche Schutzmaßnahmen einer Überflutung aufmerksam zu machen (Wiedemann & Schütz 2000; Wiedemann & Mertens 2005). Die aktive Kommunikation leistet einen entscheidenden Beitrag zur Sensibilisierung von Bürgerinnen und Bürgern für Hochwasserrisiken, für die Kooperationsbereitschaft bei Flutschutzmaßnahmen und im Wiederaufbau sowie zur Motivation von risikobewusstem Verhalten (Charrière et al. 2012; Höppner et al. 2010).

### Herausforderung Sensibilisierung & Emotionalität

Eine Herausforderung bei der Sensibilisierung von Bürgerinnen und Bürgern für Hochwasserrisiken besteht im Erreichen einer kontinuierlichen Aufmerksamkeit für die Gefahren sporadisch auftretender Überflutungen (Begg et al. 2011). Nach dem Prinzip von rationaler Entscheidungsfindung gibt es für die Bürgerinnen und Bürger wenig Anreiz, sich langfristig und über den Katastrophenfall hinaus mit den Gefahren von Flutkatastrophen auseinanderzusetzen, wenn diese der Wahrscheinlichkeit nach zu selten vorkommen. Dies spielt vor allem in den historisch selten von Hochwasser betroffenen Regionen der Elbanrainer eine Rolle: Sowohl aus baulichen wie auch aus politischen Gründen wurde in der ehemaligen DDR eine großflächige Entwässerung zur Gewinnung landwirtschaftlicher Flächen und Flächen zum Braunkohleabbau vorangetrieben. Dies führte in vielen Regionen zu einem sinkenden Grundwasserspiegel und so zu einer (wahrgenommenen) Verminderung der Hochwasserproblematik.

Durch gezielte und auf die Bedürfnisse von Bürgerinnen und Bürgern abgestimmte Risikokommunikation können die von Hochwasser betroffenen Anlieger sensibilisiert und langfristig dazu motiviert werden, individuelle Präventionsmaßnahmen zu ergreifen und so den Staat und die Kommunen im Flutschutz zu unterstützen (Charrière et al. 2012). Dabei ist es wichtig, dass Risikokommunikation über den direkten Zusammenhang mit einer Hochwasserkatastrophe wie dem Sommerhochwasser 2013 hinausgeht. Mit der Zeit verblasst die Erinnerung an eine Hochwasserkatastrophe bei den Bürgerinnen und Bürgern und somit auch die Bereitschaft zur Mitarbeit an und Investition in Präventionsmaßnahmen. Dieser Prozess kann je nach Ausmaß der Katastrophe und der Zahl betroffener Bürgerinnen und Bürger schneller oder langsamer ablaufen. Klaus Wagner (2004) bezeichnet die regelmäßige Kommunikation der Gefährdungslage als eine der größten Herausforderungen in der Risikokommunikation.

Im Gegensatz dazu trägt eine kontinuierliche Aufmerksamkeit für Hochwasserrisiken in der Bevölkerung maßgeblich zur Kapazität einer Region bei, katastrophalen Überflutungen vorzubeugen oder sie zu bewältigen (siehe Exkurs zur Hochwassersensibilisierung in den Niederlanden, Seite 26). Konkret stellt das Bewusstsein für Hochwasserrisiken unter den Bürgerinnen und Bürgern eine wichtige Voraussetzung dar für:

- die Bereitschaft für und Vorbereitung auf individuelle Schutzmaßnahmen zum Schutz von beispielsweise Wohngebäuden;

- die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, sich finanziell an der Bewältigung von Hochwasserrisiken zu beteiligen;
- das Vorhandensein von Versicherungsschutz für den Fall der Überflutung;
- die Bereitschaft zur Beteiligung an Vorsorgemaßnahmen sowie im (geschulten) Katastrophenschutz, z.B. in Wasserwehren, freiwilligen Feuerwehren oder dem Technischen Hilfswerk;
- die Kooperationsbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger bei Entscheidungen zu Hochwasserschutzmaßnahmen und deren Durchführung (Green et al. 1994, Messner & Meyer 2006).

Zu den im technisch-dominierten Hochwasserschutz oft unterschätzten Herausforderungen zählt vor allem der Umgang mit Emotionalität: Emotionen wie Panik, Angst, Enttäuschung und Neid, aber auch Solidarität, Hoffnung und Erleichterung treten als natürliche menschliche Reaktionen auf die Ausnahmesituation Hochwasser auf und stellen Hochwasserbekämpfer sowohl im Katastrophenfall als auch im Wiederaufbau und in der Prävention vor Herausforderungen im Umgang mit Betroffenen und Helfern (Kienholz & Krümmenacher 1995).

Der unter Betroffenen und Helfern im Katastrophenfall auftretende Stress wird durch diese Emotionalität so verstärkt, dass er zu einer Vielzahl verschiedener Reaktionen führen kann, die oft irrational und unberechenbar erscheinen. Die Auswirkungen umfassen z.B. eine mangelnde Kompromissbereitschaft der Bürgerinnen und Bürgern, die Ablehnung von Schutz- und Präventionsmaßnahmen und ein übersteigertes Territorialdenken zum Schutz des Eigentums bis hin zu Krankheit und langfristiger Depression (Harris 2012).

Psychologen stellen für den erfolgreichen Umgang mit Stress und Emotionalität im Katastrophenfall das Konzept der Resilienz oder der Wirksamkeit positiver Emotionen heraus (Fredrickson et al. 2003, Messner & Meyer 2006). Das Erleben positiver Emotionen hat das Potenzial, psychologische und physiologische Vorteile herbeizuführen, die sich wiederum positiv auf das Stressempfinden der Betroffenen auswirken. Über den kurzfristigen Effekt auf die Psyche hinaus, kann sich die Erfahrung positiver Emotionen auch langfristig akkumulieren und so bewirken, dass betroffene Bürgerinnen und Bürger ihren Einschätzungshorizont im Falle einer Flutkatastrophe erweitern und besonnener reagieren als unter dem Einfluss negativer Emotionen allein (Fredrickson et al. 2003). Mit der Zeit kann das wiederholte Erleben positiver Emotionen zur Gewohnheit werden und so die Widerstandsfähigkeit ganzer Gemeinschaften im Katastrophenfall erhöhen:

- Zum Beispiel können positive Emotionen während einer Flutkatastrophe die Kompromissbereitschaft und auch die Hilfsbereitschaft und die Solidarität in einer Gemeinschaft stärken.
- Ein positiv erfahrenes Gemeindeleben und eine tätige Nachbarschaftshilfe erweisen sich dann, wenn erneut akute Notlagen des Gemeinwesens auftreten, als ein wichtiges Hilfsmittel für wirksame Katastrophenhilfe.
- In widerstandsfähigen Gemeinden mit guten Kommunikationsstrukturen und einem hohen Maß an Solidarität und Kompromissbereitschaft sind Hochwasserschutzmaßnahmen wie Deichrückverlegungen oder die Schaffung von Flutpoldern für Politik und Verwaltung einfacher durchzusetzen. Dies wiederum kann eine ähnliche Katastrophe zukünftig unwahrscheinlicher machen (Kingdon 1995, Henstra & McBean 2005, Birkman 2008).

Es wird davon ausgegangen, dass Betroffene, die mit dieser Art von Widerstandsfähigkeit durch das Erleben positiver Emotionen ausgestattet sind, im Anschluss an den Krisenfall weniger häufig Symptome von Depression und Verlustangst und sogar einen Anstieg von Lebenszufriedenheit und Optimismus aufzeigen (Fredrickson et al. 2003, Harris 2012). Auch die Bewertung von Leistungsfähigkeit und Hochwasserschutzmaßnahmen von Politik und Verwaltung fällt unter widerstandsfähigen Bürgerinnen und Bürgern deutlich positiver aus (Sattler et al. 2000).

## **EXKURS: Begriffe, die es zu definieren gilt**

### **Katastrophenfall vs. Hochwasserprävention**

Als **Katastrophenfall** bezeichnet man laut Katastrophenschutzgesetz der Länder *“einen Notstand, bei dem Leben, Gesundheit oder die lebenswichtige Versorgung einer Vielzahl von Personen oder erhebliche Sachwerte gefährdet werden und zu dessen Abwehr oder Eindämmung der koordinierte Einsatz der verfügbaren Kräfte und Mittel unter einer gemeinsamen Gesamtleitung erforderlich ist”* (Katastrophenschutzgesetz Land Sachsen-Anhalt, 2002, §1, Abs.2). Der Katastrophenfall kann in mehreren Stufen ausgerufen werden: Stufe I bezeichnet den Meldebeginn, in dem die Kontrolle möglicher Überschwemmungsgebiete im Vordergrund steht; Stufe II bezeichnet den Kontrolldienst, in dem mögliche Überflutungen vorbereitet werden; Stufe III bezeichnet den Wachdienst, in dem Deichläufer und Wasserwehren zur ersten Gefahrenabwehr ihre Arbeit aufnehmen; Stufe IV bezeichnet die akute Hochwasserabwehr.

Im Gegensatz zum Katastrophenfall steht die **langfristige Hochwasserprävention**. Wir nutzen den Begriff 'Prävention' in diesem Bericht sowohl im Zusammenhang mit dem aktiven Hochwasserschutz als auch der Phase des Wiederaufbaus sowie der langfristigen Schadenswiedergutmachung nach dem Katastrophenfall.

### **Katastrophenstab**

Auch Einsatzleitung genannt, ist der Katastrophenstab eine Einrichtung der Verwaltung zur Organisation und Koordination der Schutzmaßnahmen im Katastrophenfall. Der Katastrophenstab trägt die Verantwortung für die Lageeinschätzung, die Führung aller Einsatzkräfte in seinem Einsatzgebiet, die Anforderung und Versorgung von weiteren Einsatzkräften sowie die Information der Bevölkerung. Die gesetzlichen Vorgaben für den Katastrophenstab können von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich sein, umfassen aber in der Regel die Ressorts Personalfragen (S1), Lageeinschätzung (S2), Einsatzleitung (S3), Versorgung (S4), Presse und Medienarbeit (S5) sowie Information und Kommunikation (S6).

### **Wasserwehr**

Laut §14 des Wassergesetzes für das Land Sachsen-Anhalt werden Gemeinden, die erfahrungsgemäß von Hochwassergefahr bedroht sind, angehalten, zur Unterstützung der Wasserbehörden einen Wach- und Hilfsdienst für Wassergefahr - kurz: eine Wasserwehr - einzurichten (§ 14 Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt (WG LSA)). Analog zum Konzept der freiwilligen Feuerwehren sind Wasserwehren für die lokale Überwachung der Deiche, die provisorische Beseitigung von Schäden am Deich sowie die Unterstützung des Katastrophenstabs im Alarmfall verantwortlich. Sie unterstehen der fachlichen Anleitung des Landesbetriebes für Hochwasserschutz (LHW).

### **Retentionsflächen**

Als Retentionsflächen bezeichnet man zumeist tiefer gelegene, landwirtschaftlich genutzte Flächen in der Nähe eines Gewässers, die im Falle einer akuten Hochwasserbedrohung zum Abfluss von Wasser geflutet und somit zur Abschwächung einer Hochwasserwelle genutzt werden können. Der Zu- und Abfluss des Wassers kann durch den gezielten Eingriff gesteuert werden, z.B. durch Öffnung eines Durchlasses oder einer Schleuse. Im Wassermanagement gelten Retentionsflächen als eine natürliche Hochwasserschutzmaßnahme, die unter bestimmten geographischen Gegebenheiten auch künstlich angelegt werden kann.

### **Resilienz**

Als Resilienz - oder auch soziale Resilienz - bezeichnet man die Fähigkeit einer Gemeinschaft, mit externen Einflüssen, Gefahren und Stress umzugehen. Resilienz ist das Gegenteil von sozialer Verletzlichkeit und beruht auf einem starken Gemeinschaftsgefühl und Solidarität. Im Falle einer Katastrophe trägt soziale Resilienz maßgeblich zur Stressbewältigung und zur positiven Bewertung der Katastrophenbekämpfung durch die Gemeinschaft bei (Messner & Meyer 2006).

### 3. Methode

Um konkrete Einsichten in die Aktivitäten von Politik und Verwaltung zur Bewältigung des Sommerhochwassers 2013 sowie in die Wahrnehmung von und die Konsequenzen für die Bevölkerung zu gewinnen, wurden Interviews mit Experten des Hochwasserschutzes aus der Politik und der Verwaltung und Repräsentanten der Bürgerschaft in den betroffenen Regionen durchgeführt.

Leitfadengestützte Experteninterviews sind eine etablierte Methode in der qualitativen Sozialforschung. Experten sind in der Lage, komplizierte Sachverhalte zu erläutern und auf neue - vorher nicht bedachte - Themen hinzuweisen. Strukturierte Tiefeninterviews mit Experten ermöglichen einen schnellen und fundierten Einstieg in das hochkomplexe Themengebiet der Katastrophenbekämpfung und des Katastrophenschutzes. Das gelingt sowohl durch den Gebrauch eines Leitfadens, der eine gewisse Standardisierung der Interviews garantiert, aber auch speziell durch das explizite Prozess-, Technik- und Hintergrundwissen der Experten (Bogner & Menz 2005; Meuser & Nagel 2009) und die Anwendung ihrer Expertise in den entsprechenden Themenfeldern des Hochwasserschutzes (Willke 2004).

Durch den Expertenstatus der Interviewpartner können die gewonnenen Informationen als empirisch fundierte Aussagen verstanden werden, die die vorhandenen Realitäten im Forschungsfeld widerspiegeln. Somit werden beschriebene Prozesse und Hintergrundinformationen als relevant anerkannt und für die Forschungsfrage als valide verstanden (Bogner & Menz 2005b; Plath 1995; Trinczek 1995). Das heißt jedoch nicht, dass die Informationen der Interviewten unreflektiert genutzt werden. Die Auswahl der Experten und die Analyse der gewonnenen Informationen stellen die größten Herausforderungen im Forschungsprozess dar.

#### Durchführung

In acht mehrstündigen Gesprächen wurden insgesamt zwölf Experten der Hochwasserbekämpfung in verschiedenen betroffenen Regionen Sachsen-Anhalts interviewt, darunter Bürgermeister, Einsatzleiter, Spezialisten des Landesbetriebs für Hochwasserschutz (LHW) sowie Mitglieder der Ministerialebene in Sachsen-Anhalt, aber auch betroffene Bürgerinnen und Bürger und Gründer von Bürgerinitiativen. Alle Interviews fanden zwischen April und Oktober 2014 statt.

Für die Auswahl der Interviewpartner war besonders wichtig, dass diese direkt als Entscheider oder Betroffene in die Bewältigung oder Nachbereitung der Ereignisse rund um das Sommerhochwasser 2013 eingebunden waren. Um einen größtmöglichen Überblick der Situation während des Sommerhochwassers 2013 zu bekommen, wurden betroffene Bürgerinnen und Bürger, Repräsentanten und Mitglieder organisierter bürgerschaftlicher Zusammenschlüsse, Mitglieder städtischer Verwaltungen und Mitglieder der Landesverwaltungen angeschrieben. Die Rekrutierung erfolgte über Pressemitteilungen, auf die hin sich Interviewpartner eigeninitiativ meldeten, sowie durch die Direktansprache. Die deutliche Mehrheit der Interviewpartner wurde durch direkte Kontaktaufnahme (Email, Anschreiben) rekrutiert.

Stichprobe: insgesamt zwölf Interviewpartner in Einzel- und Gruppengesprächen

- darunter vertretene Landkreise: Landkreis Anhalt-Bitterfeld, Stadt Dessau-Roßlau, Stadt Halle, Stadt Magdeburg, Landkreis Stendal;
- darunter vertretene Entscheidungsebenen: Bürgerinnen und Bürger & lokale Initiativnehmer, Leiter von Wasserwehren & freiwilliger Feuerwehr, Bürgermeister / Ortsbürgermeister, Untere Katastrophenschutzbehörden, Landesbetrieb für Hochwasserschutz, Ministerialebene Land Sachsen-Anhalt.

Die Gespräche wurden anhand eines semi-strukturierten Gesprächsleitfadens geführt. Alle Experten wurden zu denselben Themengebieten befragt:

- zu ihrer Rolle und Verantwortung im Hochwasserschutz,
- zu ihrer Einschätzung der Bürgerbewertung und der Konsequenzen des Sommerhochwassers 2013, sowie
- zu ihrer Wahrnehmung von Bürgerbeteiligung und dem Auftreten zivilgesellschaftlicher Organisationen im Rahmen des Hochwasserschutzes.

Um die Fragen den beruflichen und privaten Hintergründen der Experten anzupassen, wurden separate Interviewleitfaden für Mitglieder der Bürgerschaft, der städtischen Verwaltungen und der Landesverwaltungen konzipiert (siehe Anhänge 1-3).

Alle Gespräche wurden aufgezeichnet und von zwei Forschern unabhängig ausgewertet, um mögliche Interpretationseffekte des Einzelnen ausschließen zu können (investigator triangulation). Um die persönliche Meinung weitestgehend von der Expertensicht des Interviewpartners zu trennen, wurden im Analyseprozess auch Kontext und Position des Interviewpartners in Betracht gezogen (Vogel 1995). Weitere Hintergrundinformationen und Hinweise von jeweils anderen Interviewpartnern wurden als Form der Datentriangulation genutzt, um möglichst viele, anhand der Interviewanalyse gewonnene, Informationen zu untermauern.

#### **Die Methodik auf einen Blick**

- Methode: Leitfadengestützte Experteninterviews
- Erhebungszeitraum: April - Oktober 2014
- Ausführende Institute: d|part & regional | im | puls
- Expertenauswahl: Entscheider oder Betroffene des Sommerhochwassers 2013
- Fallzahl: 8 Interviews mit insgesamt 12 Gesprächspartnern
- Gesprächsdauer: ca. 60 Minuten
- Auswertung: Doppelte Codierung durch zwei unabhängige Forscher

## 4. Ergebnisse

Die für diese Studie interviewten Experten legten eine Reihe von Herausforderungen aus ihren Erfahrungen in der Hochwasserbewältigung dar, darunter auch solche rein technischer Natur wie beispielsweise die Frage nach der korrekten Vorhersage der Höhe eines eintretenden Hochwassers oder einer Scheitelwelle. Im Gegensatz zu den technischen Fragen des Hochwasserschutzes ist aber deutlich herauszustellen, dass auf die Frage nach der größten Herausforderung für die meisten der interviewten Experten die sozialen und sozioökonomischen Faktoren bedeutender ins Gewicht fallen. Fragen zum Umgang mit Bürgerinnen und Bürgern und zur Koordination von Helfern im akuten Hochwasserfall kamen hier ebenso zur Sprache wie Interessenskonflikte zwischen Administrationsebenen und Bürgerinnen und Bürgern in der Hochwasserprävention.

In der zumeist von technischen Fragen dominierten Literatur zum Katastrophenmanagement, insbesondere dem Hochwasserschutz, wird wenig auf diese Herausforderungen der Kommunikation und des Umgangs mit Bürgerinnen und Bürgern eingegangen. Es mangelt an konkreten Handlungsempfehlungen für den Umgang mit Betroffenen - im akuten Hochwasserfall wie in der langfristigen Hochwasserprävention. Im Folgenden gehen wir auf die spezifischen Herausforderungen der Koordination und Kommunikation sowie der Sensibilisierung und Emotionalität von Betroffenen ein, die sich aus den Experteninterviews ergeben.

### Herausforderungen in der Kommunikation und Koordination

#### Kommunikation im akuten Hochwasserfall

Sowohl auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger als auch der Politik gaben die von uns interviewten Experten mehrheitlich an, dass es im akuten Hochwasserfall keinen breit angelegten Bürgerdialog geben kann. Für Absprachen verschiedener Verwaltungsebenen, mit Bürgerinnen und Bürgern oder zivilgesellschaftlichen Organisationen fehlen im Katastrophenfall die Kapazität und die nötige Ruhe. In einer akuten Hochwasserlage gibt es zu viele Entscheidungen zu treffen, um für jede Einzelne den Kreis der Betroffenen zu identifizieren und mögliche Alternativen zu diskutieren. Darunter fallen vor allem kurzfristige Entscheidungen, wie z.B. die Sperrung von Straßen, die Evakuierung von Betroffenen oder der Einzug von Notdeichen.

*„Im Hochwasserfall gilt die erste Priorität der Gefahrenabwehr. Jeder Bürger, der da mitreden will, kann als störend empfunden werden. Bürgerbeteiligung im Katastrophenfall ist einfach nicht machbar.“*

– Bürgermeister (#5)

*„Sie haben gar keine Möglichkeit während einer Katastrophe irgendeine beidseitige Kommunikation aufzubauen.“*

– Mitglied der Verwaltung (#8)

Stattdessen kommt es im akuten Hochwasserfall auf deutliche Entscheidungen und eine klare Kommunikation an. Der Informationsfluss in der Katastrophe muss situativ bedingt weitgehend in einer Richtung verlaufen: Von den Einsatzleitenden werden Informationen an die Öffentlichkeit geleitet. Im Katastrophenfall ist es das übergeordnete Ziel, die Bevölkerung aufzuklären und Angst sowie unbeabsichtigtem Fehlverhalten durch eine sorgfältig geplante und umgesetzte Informationspolitik zuvorzukommen. Der oberste Leitsatz für alle Entscheidungsträger ist hierbei die Verantwortung der Entscheider für die Sicherheit der Bevölkerung:

*„Wenn man akut um den Schutz einer ganzen Stadt kämpft, kann man sich nicht mit jedem einzelnen Bürger beschäftigen.“*

– Mitglied der Verwaltung (#6)

Die Schlussfolgerung, dass Bürgerbeteiligung im Katastrophenfall nicht möglich ist, steht im drastischen Gegensatz zu der Annahme, dass aktive Bürgerbeteiligung einen durchweg positiven Einfluss auf politische Entscheidungen und deren Akzeptanz in der Bevölkerung hat. Die Erkenntnis bedeutet allerdings nicht, dass Bürgerinnen und Bürger im Zusammenhang mit der Hochwasserbekämpfung teilnahmslos sein müssen. Vielmehr gilt im Katastrophenfall das Prinzip der Subsidiarität: Jede Entscheidung sollte soweit wie möglich von der unteren Ebene bzw. kleinstmöglichen Einheit getroffen werden. Das heißt: Was Bürgerinnen und Bürger oder lokale Gremien regeln können, sollte auch vor Ort entschieden werden.

*"Es kann nicht irgendwo Stäbe geben, die die Dinge vor Ort nicht kennen, die Anweisungen geben und keine Ahnung haben. Das muss örtlich geschehen und zwar auch mit der Ortskenntnis und den Erfahrungen der Einwohner."*

– Bürgermeister (#5)

*„Im Katastrophenfall ist es wichtig, dass man Leute vor Ort persönlich kennt, um auf ihre Hilfe zurückzugreifen.“*

– Mitglied der Verwaltung (#11)

*"Es gibt einfach Aufgaben, die kann die Verwaltung gar nicht wahrnehmen. Die könnten wir als Bürger unter uns ausmachen und im Kleinen verteilen, um an unserem Selbstschutz besser mitzuwirken."*

– Betroffene und Gründerin einer Bürgerinitiative (#4)

Eine strenge Einhaltung dieses Subsidiaritätsprinzips beugt nicht nur der Überforderung einzelner Entscheidungsträger im Katastrophenfall vor, sondern vermeidet vor allem uninformierte Entscheidungen vor Ort. Dort, wo normalerweise ein ausgiebiger Bürgerdialog nötig wäre, um alle Alternativen einer Entscheidung zu beleuchten, wird sich auf die Entscheidungskompetenz der Personen verlassen, die der jeweiligen Fragestellung am nächsten sind.

*"Im Katastrophenfall vertritt jeder private Interessen, da geht es jedem erstmal um den Schutz seines eigenen Hauses."*

– Mitglied der Verwaltung (#6)

Dies befördert klare Kommunikationslinien und trägt maßgeblich zu schnellen und kompetenten Entscheidungen auf jeder Ebene der Hochwasserbekämpfung bei. Die Entscheidungskompetenzen der Bürgerinnen und Bürger und der unteren Administrationsebenen werden überdies durch die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips gestärkt. So kann auch ohne die Kapazität für einen ausgiebigen Bürgerdialog Akzeptanz für Maßnahmen der akuten Hochwasserbewältigung gewonnen werden.

*„Der Zusammenhalt und der Wille zur Verteidigung: Wo das da ist, kann das Hochwasser bewältigt werden. Wo das nicht da ist und irgendwelche Stäbe weit entfernt Entscheidungen treffen, geht das nicht. Es muss örtlich entschieden werden. Die Leute, die ihre eigene Stadt verteidigen, haben einen ganz anderen Bezug dazu.“*

– Bürgermeister (#5)

Daher gilt:

**#1: Im akuten Hochwasserfall gilt das Prinzip der Subsidiarität für alle Maßnahmen: Was vor Ort geregelt werden kann, sollte auch lokal geregelt werden. Deutliche Kommunikation hat im Katastrophenfall Vorrang vor einem ausgebreiteten Dialog.**

Im akuten Hochwasserfall wird so ein ausgiebiger Bürgerdialog durch Vertrauen, Zusammenhalt und eine gute Kenntnis der lokalen Entscheidungsbefugnisse ersetzt. Dieses Vertrauen müssen Politik und Verwaltung im Vorfeld bei den Bürgerinnen und Bürgern einwerben:



*„Wenn Gefahr im Verzug ist, müssen die Behörden kompromisslos handeln. Da ist keine Zeit, jemanden zu befragen. Da müssen Sie im Prinzip im Vorfeld für das Verständnis werben.“*

– Vorstandsmitglied einer Wasserwehr (#10)

### Wie kann das Subsidiaritätsprinzip im Hochwasserfall umgesetzt werden?

Im Katastrophenfall müssen Informationen deutlich und auf so vielen Kanälen wie möglich an die Bürgerinnen und Bürger weitergegeben werden, vor allem solche Information zu Stärkung ihrer eigenen Entscheidungskompetenzen. Die Einsatzleitenden müssen deutlich kommunizieren, welche Maßnahmen Bürgerinnen und Bürger zu ihrer eigenen Sicherheit zu ergreifen haben. Dabei ist es besonders wichtig, abstrakte Pressemitteilungen des Katastrophenstabes des Landes auf lokaler Ebene konkret machen: In welchen Straßenzügen wird das Wasser abgeschaltet? Wo wird eine Evakuierung erwogen? Wo ein Notdeich errichtet? Die in vielen vom Sommerhochwasser 2013 betroffenen Regionen geschalteten Bürgertelefone können dabei helfen, Informationen aus den Stäben direkt an Betroffene weiterzugeben und zu konkretisieren. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist die Stellung geschulten Personals auf der Ebene der Städte und Gemeinden.

*„Während des Hochwassers konnte das Bürgertelefon gut alle Bürgeranfragen behandeln.“*

– Bürgermeister (#5)

In der Zukunft können sich auch soziale Medien für die Weitergabe bestimmter Informationen an Helfer und Betroffene eignen. Während des Sommerhochwassers 2013 gab es laut unseren Interviewpartnern vonseiten der Stäbe und Behörden nur wenige Bemühungen Facebook, Twitter und Co. für die Weitergabe relevanter Informationen zu nutzen. Als Hauptgrund hierfür wurden Kapazitätsmängel genannt. Auch Zweifel an der Kontrolle von Informationsflüssen in sozialen Netzwerken spielten eine Rolle:

*„Dafür braucht man dann wieder zwei bis drei Leute, die da sitzen, die Infos kriegen und diese bei Facebook einstellen. Das kann keiner so von sich aus machen, sondern der muss die offiziellen Informationen haben. Es darf nichts rausgehen, was nicht von der technischen Einsatzleitung abgesegnet ist.“*

– Bürgermeister (#5)

Des Weiteren kann nicht davon ausgegangen werden, dass Bürgerinnen und Bürger im Hochwasserfall zu jeder Zeit Zugang zu Strom oder Internet haben. Es ist deshalb sinnvoll, Mitteilungen per Radio oder durch die Einsatzleitung vor Ort ebenfalls in Erwägung zu ziehen. Die Mehrzahl der von uns interviewten Bürgerinnen und Bürger und Lokalpolitiker berichten, dass der Gang von Tür zu Tür im akuten Hochwasserfall noch immer die beste Art ist, die Menschen zu informieren und zum Handeln anzuhalten.

Trotz aller Bedenken: Die während des Sommerhochwassers 2013 von Bürgerinnen und Bürgern organisierten Aufrufe in sozialen Medien gilt es in die offizielle Katastrophenabwehr zu integrieren. Dies ist mitunter auch deshalb wichtig, um der Verbreitung von Fehlinformationen und Spekulationen in diesen Netzwerken zuvorzukommen. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich Bürgerinnen und Bürger auch in sozialen Medien mehrheitlich auf einen offiziellen Kommunikationskanal der Einsatzleitung oder des Landkreises berufen, statt auf unbestätigte Informationen zu vertrauen. So regt einer unserer Interviewpartner beispielsweise an, dass freiwillige Helfer über soziale Medien zu zentralen Sandsackfüllstationen geleitet werden können.

### Vorbereitung auf den Hochwasserfall



Neben den oben genannten Maßnahmen zur Information der Bürgerinnen und Bürger ist eine gute Vorbereitung der Stabsarbeit die wohl wichtigste Voraussetzung zur Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips. Die sorgfältige Einweisung in die notwendigen Kommunikationspfade und geschultes Personal schaffen Vertrauen und Zusammenhalt und sorgen für Routine unter den Entscheidungsträgern in der akuten Hochwasserbekämpfung. Aufgrund der beschriebenen Kapazitätsprobleme im Hochwasserfall ist es besonders wichtig, Kommunikationswege und Ansprechpartner im Vorfeld deutlich zu machen und diese in der Zusammenarbeit miteinander zu schulen. Dadurch entsteht Raum für eine klare Kommunikation und eine deutliche Verteilung der Entscheidungskompetenzen im Hochwasserfall:

*„Es wird gefordert, dass bereits jetzt vereinbart werden muss, wer im Katastrophenfall welche Verantwortung trägt.“*

– Bürgermeister (#5)

Besonders die Stabsarbeit kann für den Fall eines möglichen weiteren Hochwassers vorbereitet werden. Akteure, die im Katastrophenfall als Entscheidungsträger zusammengezogen werden, müssen sich kennen, um die intensive Phase der Stabsarbeit erfolgreich zu meistern.

*„Dazu gehört, dass man sich bemüht, bei Projekten sehr frühzeitig die Leute mitzunehmen.“*

– Mitglied der Verwaltung (#11)

Ein regelmäßiger Austausch zwischen den Stabsmitgliedern in der Vorbereitung auf eine mögliche Hochwasserkatastrophe kann maßgeblich zu einer reibungslosen Zusammenarbeit im Katastrophenfall beitragen. So schafft man Vertrauen und Routine, auf die im Katastrophenfall aufgebaut werden kann. Vor allem die Kommunikationsabläufe in der Stabsarbeit und der Koordination möglicher Helfer können konkret vorab besprochen werden. Hierbei sollten auch die im Katastrophenfall aktiven zivilgesellschaftlichen Organisationen wie Wasser- und Feuerwehren mit einbezogen werden. Untereinander persönlich bekannte Ansprechpartner nutzen im Katastrophenfall eher kurze Kommunikationswege und ermöglichen so ein schnelles und effizientes Handeln. Daher gilt:

**#2: Eine sorgfältige Vorbereitung auf den Ernstfall schafft Vertrauen, Zusammenhalt und vermittelt Kenntnis über die lokalen Gegebenheiten. Diese Vorbereitung muss in enger Zusammenarbeit mit Bürgerinnen und Bürgern und zivilgesellschaftlichen Organisationen stattfinden.**

Hierzu sollte das Personal verschiedener Verwaltungsebenen und zivilgesellschaftlicher Organisationen gemeinsam im Umgang mit Informationen geschult werden und Zugang zur gleichen Datenbasis haben. Im Katastrophenfall kann der Informationsfluss so reibungslos verlaufen. Es entsteht kein Eindruck von ungleicher Verteilung von Informationen:

*„Wir sprechen eine Sprache. Das ist so gewollt: Wir haben die gleichen Daten.“*

– Vorsitzende einer Wasserwehr (#9)

Vor allem bei den beteiligten zivilgesellschaftlichen Organisationen wie Feuer- oder Wasserwehren kann aufgrund des Freiwilligenstatus der Mitglieder ein großes Gefälle in der Schulung und im Umgang mit Informationen und dem Katastrophenstab entstehen. Da sich der aktive Mitgliederkreis solcher ehrenamtlicher Vereinigungen durch Ausscheiden, Umzug oder Neuverpflichtungen verändert, ist ein regelmäßiger Austausch über die Abläufe im Katastrophenfall besonders wichtig. Ein jährliches Forum für Feuer- und Wasserwehren kann zum gegenseitigen Austausch und Kennenlernen genutzt werden. Es wäre sehr sinnvoll, hierzu auch Vertreter der verschiedenen beteiligten Verwaltungsebenen einzuladen.

*„Die Kommunikation mit anliegenden Wasserwehren funktionierte gut in 2013. Das lag daran, dass die Maßnahmen abgestimmt waren.“*

– Vorstandsmitglied einer Wasserwehr (#10)

Eine sorgfältige Vorbereitung auf die Zusammenarbeit im Katastrophenfall hat zusätzlich den positiven Effekt, dass Politik und Administration einen Vertrauensvorsprung bei der Bevölkerung gewinnen können. Wer sich im Vorfeld eines Hochwassers intensiv mit den lokalen Gegebenheiten und Vertretern von zivilgesellschaftlichen Organisationen vor Ort ausgetauscht hat, dem trauen die Bürgerinnen und Bürger im Katastrophenfall eher deutliche Entscheidungen zu ihren Gunsten zu.

### Konflikte zwischen Administrationsebenen auflösen

Die Vorbereitung der Kommunikationspfade ist nicht nur für einen reibungsloseren Ablauf und zur Gewinnung von Vertrauen seitens der Bürgerinnen und Bürger im akuten Hochwasserfall vonnöten, sondern kann auch dazu beitragen, mögliche Konflikte zwischen beteiligten Entscheidungsträgern aufzulösen, bevor sie im Katastrophenfall zum Problem werden. Die von uns interviewten Experten aller Administrationsebenen beschreiben einen natürlichen Interessenskonflikt zwischen Ortsansässigen und Vertretern der überregionalen Verwaltung. Vor allem Entscheidungsträger vor Ort, wie zum Beispiel Bürgermeister, ehrenamtliche Ortsvorsteher oder Landräte, fühlen sich vielfach ihren direkten Wählern in geographisch eng definierten Wahlkreisen verpflichtet:

*„Hochwasserschutz ist im Endeffekt sehr territorial: Jeder schützt das Gelände, was zu seinem Landkreis gehört.“*

– Bürgermeister (#3)

*„Der Oberbürgermeister wurde sehr stark beeinflusst durch die Bürgermeinung und hat seine politischen Entscheidungen im Lichte dieser Meinung getroffen.“*

– Mitglied der Verwaltung (#6)

Lokale Entscheidungsträger haben so eine Tendenz zu öffentlichkeitswirksamen Hochwasserschutzmaßnahmen vor Ort, wie dem Bau von Deichen und Notdeichen. Über die Interessen möglicher benachbarter Regionen wird mancherorts wenig nachgedacht, obwohl der Zusammenhang der Probleme im Hochwasserfall durchaus bekannt ist:

*„Beim Hochwasser ist jeder immer ein Unterlieger oder Oberlieger einer anderen Region.“*

– Bürgermeister (#3)

Überregionale Hochwasserschutzmaßnahmen, wie beispielsweise die Einrichtung und Nutzung von Retentionsräumen und Flutpoldern, bleiben in der akuten Hochwassersituation auf der Strecke. Sie werden in der Prävention zwar vielfach von der überregionalen, wie z.B. der Landesverwaltung gefördert, finden jedoch vor Ort nicht den nötigen Rückhalt der lokalen Politik und Bevölkerung. Im Katastrophenfall mangelt es besonders an der vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen den Entscheidungsträgern verschiedener Verwaltungsebenen, um solche Maßnahmen erfolgreich zu nutzen. Lokalpolitiker fühlten sich in der Hochwasserkatastrophe allein gelassen von den Behörden höherer Verwaltungsebenen:

*„2013 kam niemand auf uns zu. Wir mussten den städtischen Katastrophenstab regelrecht drängeln, in unserer Region aktiv zu werden.“*

– Bürgermeister (#3)

*„Dann sollen sie erstmal vor Ort kommen und sich ein Bild machen, wenn die da etwas über unsere Köpfe hinweg entscheiden.“*

– Bürgermeister (#5)

In der Vorbereitung auf einen möglichen Hochwasserfall muss dieser Argwohn anderen Verwaltungsebenen gegenüber thematisiert werden.

*„Die Abstimmung zwischen dem Katastrophenstab und der Stadt ist besonders wichtig.“*

– Mitglied der Verwaltung (#7)

Wenn die später in der Stabsarbeit zusammenarbeitenden Angestellten verschiedener Verwaltungsebenen sich kennen, kann mehr Verständnis herrschen für die Interessen und Vorschläge sowie ein größeres Vertrauen in die Entscheidungskompetenz des jeweils anderen.

*“Wir haben alle dasselbe Ziel: Wir wollen alle den bestmöglichen Schutz erreichen.”*

– Mitglied der Verwaltung (#8)

Das ausgewiesene Ziel der Vorbereitung der Stabsarbeit ist es so, Barrieren zwischen ortsansässigen und übergeordneten Administrationsebenen abzubauen, etwaige Interessenskonflikte aufzulösen und Vertrauen präventiv zu schaffen als Voraussetzung für die effektive Kommunikation im Hochwasserfall.

### Die Rolle von Multiplikatoren in der Hochwasserbewältigung

Laut einigen der von uns interviewten Experten kann eine wichtige Rolle - sowohl im Katastrophenfall als auch in der langfristigen Prävention und Vorbereitung von Kommunikation im Hochwasserfall – sogenannten Multiplikatoren zukommen. Dies sind speziell geschulte Personen, die vor Ort Informationen zum Hochwasserschutz weitergeben. Das Multiplikatoren-Konzept wirkt nach dem Schneeballprinzip: Eine kleine Anzahl an Personen wird geschult und in die spezielle Multiplikatoren-Rolle eingewiesen. Diese Multiplikatoren leiten dann Informationen an andere Personen, zum Beispiel Bürgerinnen und Bürger oder Politiker, weiter und vervielfältigen sie somit.

*“Das direkte Anbinden von Bürgern über Multiplikatoren halten wir für ein ganz erfolgreiches Modell im Hochwasserschutz.”*

– Mitglied der Verwaltung (#6)

Multiplikatoren können aus der Politik und der Verwaltung heraus in die Bevölkerung hinein und andersherum fungieren. Als Multiplikatoren können zum Beispiel lokale Experten, Funktionsträger in zivilgesellschaftlichen Organisationen, beispielsweise in der freiwilligen Feuer- oder Wasserwehr, oder Lokalpolitiker wie Ortsbürgermeister und Gemeinderatsmitglieder fungieren. Sie haben das Potenzial, sowohl im akuten Hochwasserfall als auch in der Prävention als Sprachrohr zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Experten, der Politik und der Verwaltung zu wirken und so einen Dialog zu ermöglichen, der lokales Wissen bündelt und das notwendige Vertrauen sowie Verständnis für andere Interessenslagen schafft.

*„Während des Sommerhochwassers 2013 gab es spontane Bürgerzusammenschlüsse, deren Wortführer dann mit dem vor Ort befindlichen Abschnittsleiter in Kontakt traten. Das ist die einfachste Form der Multiplikation.“*

– Mitglied der Verwaltung (#6)

Die oben beschriebenen Schwierigkeiten in der Kommunikation im Katastrophenfall und der langfristigen Koordination von Helfern und Bürgerinnen und Bürgern können durch die Anwendung des Multiplikationsprinzips teilweise besser gemeistert werden. Multiplikatoren können eine große Rolle spielen bei der Weitergabe wichtiger lokaler Informationen und Entscheidungen an den Krisenstab und die Bevölkerung. Sie sollten so ausgewählt und geschult werden, dass sie möglichst viele Mitglieder einer Zielgruppe wie zum Beispiel Bürgerinnen und Bürger oder Mitglieder der lokalen Verwaltung und zivilgesellschaftlichen Organisationen schnell erreichen. Dies ist vor allem im Katastrophenfall wichtig, wenn aus Kapazitätsgründen kein ausgiebiger Bürgerdialog stattfinden kann. Geschulte Multiplikatoren bringen eine zusätzliche fachliche und personelle Kompetenz in die Kommunikation mit Bürgerinnen und Bürgern ein und können so im akuten Hochwasserfall zentrale Kommunikationsaufgaben übernehmen, die den Katastrophenstab entscheidend entlasten. Obgleich ein ausgiebiger Dialog im Hochwasserfall aus Gründen der Kapazität und Entscheidungsklarheit nicht möglich ist, können gut ausgewählte und geschulte Multiplikatoren einen Teil dieses Dialogs im Katastrophenfall übernehmen.

*„Die verantwortlichen Ortsbürgermeister wurden gleich herangezogen zu den Beratungen und tragen so die Informationen nach außen.“*

– Mitglied der Verwaltung (#6)

Auch beim Transfer von speziellem technischem Wissen, z.B. dem Bau eines Notdeiches mithilfe von Paletten, können Multiplikatoren einen entscheidenden Beitrag leisten. Durch die Weitergabe von Informationen aus der technischen Einsatzleitung helfen sie nicht nur situationsspezifisch, sondern stärken gleichzeitig auch die Entscheidungskompetenzen der Bürgerinnen und Bürger im Katastrophenfall. Das oben beschriebene Subsidiaritätsprinzip kann somit auch durch den Einsatz von Multiplikatoren im Katastrophenfall umgesetzt werden. In der Prävention wiederum können Multiplikatoren die häufig überaus technischen Grundlagen von Entscheidungen im Hochwasserschutz für die Bürgerinnen und Bürger übersetzen und so Barrieren in der Kommunikation abbauen.

Darüber hinaus geben Multiplikatoren auch Informationen von den Bürgerinnen und Bürgern an die Entscheidungsträger im Katastrophenfall weiter. Sie fungieren als Ansprechpartner und Vertrauenspersonen für die Bürgerinnen und Bürger und können so Bürgereigendynamiken steuern und negative Emotion vermeiden.

*„Dazu können Initiativen oder Vereinigungen hilfreich sein, um Bürgeranliegen vor oder während der Katastrophe an den Stab heranzutragen.“*

– Mitglied der Verwaltung (#6)

Dies ist ein entscheidender Faktor, wenn es darum geht, Akzeptanz für die im Katastrophenfall sowie in der Prävention getätigten Maßnahmen von Politik und Verwaltung zu gewinnen. Multiplikatoren geben die Sorgen der Bürgerinnen und Bürger und deren spezielles lokales Wissen an die Entscheidungsträger weiter. Multiplikatoren werden von Bürgerinnen und Bürgern häufig als *„aus den eigenen Reihen“* und als *„die gleiche Sprache sprechend“* (Mitglied der Verwaltung, #6) empfunden und bieten ihnen so einen niedrigschwelligen Einstiegspunkt in die Thematik ‚Hochwasser‘. Sie sollen vor Ort langfristig Ansprechpartner und Vorbild für den angemessenen Umgang mit Hochwasser bleiben. Daher gilt:

**#3: Multiplikatoren können sowohl Bürgerinnen und Bürgern als auch der Politik und Verwaltung konkrete Hilfestellung für die Kommunikation und Koordination bieten und einen entscheidenden Beitrag zur erfolgreichen Hochwasserbewältigung leisten.**

Für ein erfolgreiches Wirken von Multiplikatoren ist es entscheidend, dass Multiplikatoren sorgfältig ausgewählt werden. Erfolgreiche Multiplikatoren sind derart in die Gemeinschaft der Bürgerinnen und Bürger und die lokale Politik oder Verwaltung eingebunden, dass sie in kürzester Zeit eine große Zahl von Bürgerinnen und Bürgern, Mitgliedern zivilgesellschaftlicher Organisationen, lokaler Politiker oder Verwaltungsexperten erreichen können. Sie sollten bereits vor der Ausbildung zum Multiplikator eine so exponierte Stellung in einer lokalen Gemeinschaft halten, dass Bürgerinnen und Bürger über diese Personen Bescheid wissen, ihre Meinung akzeptieren und offen an sie herantreten. Es sollte ausreichend informelle Gelegenheiten geben, mit einem Multiplikator ins Gespräch zu kommen. Die von uns interviewten Experten gaben an, dass sich besonders Lokalpolitiker wie beispielsweise ehrenamtliche Bürgermeister, Gemeinderatsmitglieder, aber auch Funktionsträger in zivilgesellschaftlichen Organisationen, wie Leiter von Wasser- oder freiwilligen Feuerwehren, häufig automatisch als Multiplikatoren eignen.

Neben der Auswahl geeigneter Personen ist eine ausgiebige Schulung zukünftiger Multiplikatoren entscheidend für den Erfolg des Konzepts. Multiplikatoren müssen ein gutes Verständnis der technischen Abläufe im Hochwasserfall und der Präventionsmaßnahmen haben, um dieses Wissen an die Bürgerinnen und Bürger weitergeben zu können. Darüber hinaus ist besonders eine gute Kenntnis möglicher Kommu-

nikationsabläufe und Sensibilität im Umgang mit Betroffenen vonnöten. Multiplikatoren müssen in die Abläufe der Stabsarbeit im Katastrophenfall eingewiesen sein und die direkten Ansprechpartner kennen. Sie müssen in der Lage sein, die Sorgen der Bürgerinnen und Bürger zu verstehen, angemessen darauf einzugehen und diese an den Katastrophenstab weiterzugeben mit dem Ziel auf beiden Seiten Akzeptanz und Verständnis für die Sorgen der jeweils anderen Seite herbeizuführen. Die Vermittlung dieser mediatorischen Fähigkeiten sollte Teil spezieller Multiplikatoren-Schulungen sein, die auch Regionen übergreifend stattfinden können.

*"Man muss in der Frühphase versuchen, auf diese Protagonisten zuzugehen und ihnen Angebote zur Schulung zu machen und wie sie sich andocken können an die offizielle staatliche Gefahrenabwehr."*

– Mitglied der Verwaltung (#6)

Multiplikatoren sollten demnach

- eine adäquate Qualifikation und Schulung zur Kommunikation im Katastrophenfall wie in der Prävention erhalten;
- mit technischem Wissen und Verständnis zum Hochwasserschutz ausgestattet werden;
- ausreichend Zeit für ihre Kommunikationsfunktion haben;
- über ein Netzwerk von Kontakten zu Bürgerinnen und Bürgern, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Politik und Verwaltung vor Ort verfügen;
- verschiedene Kommunikationskanäle zur Verfügung haben, um mit Bürgerinnen und Bürgern, Politikern und Verwaltungsangestellten in Kontakt zu treten;
- in das Kommunikations- und Informationsnetz des Katastrophenstabs eingebunden sein.

Die Ausbildung von und Arbeit mit Multiplikatoren kann sich positiv auf den Bürgerdialog im Hochwasserfall und der Prävention auswirken. Es ist aber wichtig herauszustellen, dass die von uns interviewten Experten auch Bedenken geäußert haben gegenüber der Arbeit mit Multiplikatoren im Hochwasserschutz:

- Im Gegensatz zu Amtsträgern entscheiden Multiplikatoren stets selbst, in welchem Maße sie die Erwartungen an ihre zusätzliche Kommunikationsfunktion erfüllen wollen. Sie unterliegen dabei keinem Leistungsmaßstab und keiner Kontrolle. Ihr Einsatz ist weitestgehend freiwillig. Standards für die Evaluierung von Multiplikatoren bestehen bisher nicht.
- Trotz hoher Übereinstimmung mit den Zielen des Katastrophenstabs und guter Schulung können Multiplikatoren im Ernstfall eventuell nicht über genügend Kompetenz verfügen, um den hohen Anforderungen an ihre Kommunikationsfähigkeit gerecht zu werden. Besonders die psychologische Belastung im akuten Hochwasserfall (z.B. wenn das Hab und Gut eines Multiplikators selbst gefährdet ist) lässt sich in Schulungen nicht ausreichend trainieren oder testen.
- Im Gegensatz zu politischen Vertretern sind Multiplikatoren keine gewählten Vertreter und stehen dadurch in keiner politischen Verantwortung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern. Sie agieren außerhalb des Gebiets von direkt gewählten Akteuren wie zum Beispiel Lokalpolitikern, aber auch Vorsitzenden von Wasser- oder Feuerwehren.
- Um effektiv agieren zu können, müssen Multiplikatoren in die Kommunikationsnetze des Katastrophenstabs eingebunden sein. Dies stellt im Katastrophenfall eventuell einen zusätzlichen Aufwand dar, da weitere Personen in den Informationsfluss der Entscheidungsträger eingebunden werden müssen.

## Herausforderung Sensibilisierung und der Umgang mit Emotionalität

Ist die akute Hochwasserkatastrophe bewältigt, beginnt mit der Schadenswiedergutmachung die Präventionsarbeit. Schadenswiedergutmachung und Prävention werden als Möglichkeiten begriffen, sich besser auf zukünftige Katastrophen einzustellen, und sind wichtiger Bestandteil der erfolgreichen Hochwasserbewältigung. Auch hier können Bürgerinnen und Bürger und Verwaltung entscheidend zusammenarbeiten und den Hochwasserschutz vom abstrakten Konzept in die Praxis umsetzen.

### Das Phänomen des “kollektiven Vergessens”

Während die eigenverantwortliche Auseinandersetzung der Bürgerinnen und Bürger mit dem Thema Hochwasser in der Katastrophe besonders ausgeprägt ist, nimmt sie nach der Katastrophe rapide ab. Das Thema Hochwasser wird durch andere, zum Beispiel tagesaktuelle, Themen überlagert. Zusätzlich treten bei den Betroffenen an die Stelle des pragmatischen Aktionismus, der während der Katastrophe vorherrschte, laut den von uns interviewten Experten nicht selten Verlustängste und eine wahrgenommene Machtlosigkeit gegenüber dem Hochwasserrisiko. Abstraktion als Reaktion auf ein mit zu großer Angst und Hilflosigkeit besetztes Thema erlaubt es dem Einzelnen das Hochwasserrisiko auf “Armeslänge” zu halten und verhindert so eine Auseinandersetzung mit dem Thema. Die an dieser Studie beteiligten Experten berichten in diesem Zusammenhang von Bürgerinnen und Bürgern, die den “*Kopf in den Sand stecken*” (Bürgermeister, #3), von der “*Ablehnung von Erinnerungsplaketten*” (Bürgermeister, #3) an die jeweiligen Pegelstände, bis hin zur “*mutwilligen Zerstörung von Hinweisschildern zur Deichsicherheit*” (Vorstandsmitglied einer Wasserwehr, #10). Solche Schutzmechanismen des Einzelnen verhindern eine breite Sensibilisierung der Bevölkerung für das Thema ‘Hochwasser’ und führen zu einem schnellen Vergessen oder Verdrängen der Hochwassergefahr.

*“Die Leute stecken lieber den Kopf in den Sand und schlafen ruhig, als dass sie Informationen haben und nicht mehr ruhig schlafen.”*

– Bürgermeister (#3)

Fast alle von uns interviewten Experten nannten das sogenannte “kollektive Vergessen” als eine der größten Herausforderungen im präventiven Hochwasserschutz, wenn auch mit unterschiedlichen Vorstellungen für den Zeitraum, in dem dieser Prozess abläuft. In der Regel wird das Erlebte im Laufe von circa zwei bis drei Jahren, bei einigen sogar innerhalb eines halben Jahres, durch andere Themen überlagert:

*„Schon die Erfahrung des Hochwassers von 2002 hat uns gezeigt, dass die Hochwassergefahr nach zwei bis drei Jahren wieder aus dem Bewusstsein der Menschen verschwindet.“*

– Bürgermeister (#5)

Dieses kollektive Vergessen tritt sowohl auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger als auch in Politik und Verwaltung auf und wirkt beiderseitig nach. Ohne ein breites Bewusstsein für das Hochwasserrisiko gibt es weder einen Bürgerdialog in der Hochwasserprävention noch Gründe für die Priorisierung des Hochwasserschutzes durch die Politik und Verwaltung. Gerade letztere verlieren so schnell den Sinn für die politische Dringlichkeit von Hochwasserschutzmaßnahmen:

*“[Anm.: Viele der politischen Maßnahmen zum Hochwasserschutz] hätte man auch schon 2002 umsetzen können, aber es ist durch die Zeit eben das Interesse daran verloren gegangen. Hochwasserschutz war auf einmal nicht mehr politisch interessant und insofern ist es unterblieben.”*

– Mitglied der Verwaltung (#7)



Daher gilt:

**#4: Die zunächst größte Herausforderung bei der Hochwasserprävention ist die Überwindung des kollektiven Vergessens und Verdrängens von Hochwasserrisiken.**

### Sensibilisierung der Bürgerinnen und Bürger für das Risiko 'Hochwasser'

Die von uns interviewten Experten stimmen weitestgehend mit Forschungsergebnissen aus anderen Ländern überein: Eine konkrete und dauerhafte Verankerung des Risikos für Hochwasser im Bewusstsein der Bevölkerung ermächtigt Bürgerinnen und Bürger und Politiker zum Handeln und hat das Potenzial, den Schaden zukünftiger Katastrophen zu verringern.

Durch eine erfolgreiche Sensibilisierung können Bürgerinnen und Bürger langfristig motiviert werden, individuelle Präventionsmaßnahmen zu ergreifen und die Verwaltung der Kommunen im Flutschutz zu unterstützen. Indem die abstrakte Bedrohung ‚Hochwasser‘ konkret und greifbar gemacht wird, kann das kollektive Verdrängen überwunden und überdies Bereitschaft für Präventionsausgaben geschaffen werden. Bürgerinnen und Bürger können so auch motiviert werden, selbst aktiv in den Hochwasserschutz zu investieren: durch finanzielle Mittel, Versicherungsschutz, aber auch durch den Einsatz von Zeit.

*"Ich würde die Menschen so [Anm.: durch die Sensibilisierung] gerne gewinnen für den Hochwasserschutz, dass man zeigt, wie gebaut wird und solche Dinge."*

– Vorstandsmitglied einer Wasserwehr (#10)

*"Ich würde an die Vernunft der Bürger appellieren, auch in Nicht-Krisenzeiten den Deichschutz zu beachten."*

– Mitglied der Verwaltung (#7)

In Politik und Verwaltung kann ein Überwinden des „kollektiven Vergessens“ Chancen für Investitionen und politischen Rückhalt für Hochwasserschutzmaßnahmen eröffnen. Des Weiteren wird über eine dauerhafte Verankerung des Hochwasserrisikos im Bewusstsein der Bevölkerung Zustimmung und Akzeptanz für politische Entscheidungen und Maßnahmen des Hochwasserschutzes gewonnen.

*„Die lebhafte Erinnerung an das Hochwasser bietet eine historische Chance: auf der einen Seite absoluten Rückhalt in der Politik, für den Hochwasserschutz Geld auszugeben, und auf der anderen Seite den Rückhalt für diese Maßnahmen in der Bevölkerung. Die Bürger fragen inzwischen schon: Wann fangen Sie bei uns an?“*

– Landespolitiker (#12)

Wenn Bürgerinnen und Bürger sich der Hochwassergefahr dauerhaft bewusst sind und die Risikoeinschätzungen von Politik und Verwaltung teilen, gibt es überdies eine gemeinsame Diskussionsgrundlage, auf der Entscheidungen diskutiert werden können. Die Sensibilisierung und Information der Bürgerinnen und Bürger ist somit ein besonders wichtiger Schritt, um eine breite Bürgerbeteiligung im präventiven Hochwasserschutz zu erreichen:

*„Beim Thema Versicherung und Richtlinien zum Hochwasserschutz zum Beispiel schreckt die Komplexität viele Bürger ab. Dabei hätten sicher auch relativ viele Bürger ein Interesse daran. Bei richtiger Information wäre das ein Bereich, in dem langfristig der Wille da wäre, mitzugestalten.“*

– Betroffene und Gründerin einer Bürgerinitiative (#4)

Wie der Sensibilisierung dienende Informationen aufgenommen werden, hängt maßgeblich vom Verhältnis zwischen der Bevölkerung und der Politik und der Verwaltung ab. Dieses ist in der Katastrophe von einem Urvertrauen und der Erwartungshaltung gekennzeichnet, dass *„die [Anm.: Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung] es schon richten werden“* (Vorstandsmitglied einer Wasserwehr, #10), man also in guten Händen ist. Durch das Verschieben der Verantwortung hin zu den Entscheidungsträgern aus Politik und Verwaltung erreichen die Bürgerinnen und Bürger eine weitere Abstraktion des Hochwasserrisikos. Dieses grundsätzliche Vertrauen der Bevölkerung in die Administration der Katastrophenphase steht im Gegensatz zu Skepsis und Desinteresse, die den Hochwasserschutzplänen der Verwaltung in der Prävention entgegengebracht werden. Während in der Katastrophe die kollektiven Interessen (Schutz der Grundstücke, Besitz etc.) noch mehrheitlich mit denen der Einzelnen übereinstimmen, können Einzelne durch eben dieses Desinteresse in der Prävention die Interessen des Kollektivs blockieren:

*„Da gibt es dann den Fall eines Garagenbesitzers, der durch eine einzelne Klage bewirkt, dass der Hochwasserschutz einer ganzen Region um drei bis vier Jahre aufgehalten wird.“*

– Landespolitiker (#12)

Diese Problematik kann durch einen aktiven Austausch mit den Bürgerinnen und Bürgern zugunsten einer Sensibilisierung für den Hochwasserschutz aufgelöst werden. Daher gilt:

**#5: Die Sensibilisierung der Bürgerinnen und Bürger für Hochwasserrisiken und ein bürgernaher Austausch über notwendige Präventionsmaßnahmen sind das A und O gelungener Hochwasservorsorge.**

Die Sensibilisierung und das Generieren öffentlicher Aufmerksamkeit für das Thema Hochwasserschutz zur Vorbereitung auf zukünftige Katastrophen sind somit die übergeordneten Kommunikationsziele der Präventionsphase. Die Sensibilisierung der Bevölkerung muss damit beginnen, die Barriere der Angst und Machtlosigkeit gegenüber der Hochwassergefahr zu überwinden. Diese Gefühle können z.B. durch Unwissenheit entstehen. Sowohl unter Bürgerinnen und Bürgern wie auch Mitgliedern der Verwaltungen war bis zum konkreten Erleben einer Hochwasserkatastrophe die Annahme verbreitet, dass

*„ein Deichbruch eine tsunamiartige Flutwelle auslösen könne, die alles in ihrem Wege innerhalb von Sekunden zerstöre.“*

– Bürgermeister (#5)

Tatsächlich vergingen aber nach einem Deichbruch Stunden und Tage bis zur vollständigen Überflutung und es gab durchaus gewissen Handlungsspielraum gegenüber der drohenden Katastrophe. Machtlosigkeit auf Grund solcher Fehlannahmen und Unwissenheit kann durch breit angelegte Informationskampagnen überwunden werden. Laut den von uns interviewten Experten beschränkten sich die bisherigen Kampagnen größtenteils auf die öffentliche Bereitstellung von Informationsmaterialien, z.B. über die Internetportale der Verwaltung. Es bleibt dem Einzelnen überlassen, sich eigeninitiativ zu informieren. Ist also die Bereitschaft, sich dem Hochwasserrisiko zu stellen und damit auseinanderzusetzen, nicht gegeben, sinkt auch die Wahrscheinlichkeit, dass diese öffentlichen Angebote wahrgenommen werden.

Eine erfolgreiche Sensibilisierungskampagne gibt deshalb nicht nur passiv Informationen weiter, sondern macht die Bevölkerung durch einen aktiven Abbau der Berührungshürden mit dem Themenkomplex ‚Hochwasser‘ handlungsfähig. Dies funktioniert z.B. dadurch, dass Sensibilisierungskampagnen konkrete Bezüge zum Alltag und Umfeld der Bevölkerung aufweisen und so das Thema von der abstrakten Bedrohung in den Alltag transportieren. Ein Bezug kann beispielsweise hergestellt werden durch die lokale Medienberichterstattung, Bürgerforen, oder die öffentliche Einweihung von örtlicher Hochwasserschutzinfrastruktur. Eine besondere Rolle bei der Sensibilisierung kann auch den bereits oben besprochenen Multiplikatoren



als den zentralen Mitgliedern einer Gemeinschaft zukommen. Sie können statt wenig genutzter Berichtveröffentlichungen - beispielsweise über das Internet - Informationen aus Beschlüssen und Richtlinien direkt an die Bevölkerung weitergeben und diskutieren:

*„Hochwasserschutz ist ein Stammtisch-Thema: Da kann und will normalerweise jeder mitreden.“*

– Landespolitiker (#12)

Neben Multiplikatoren können auch

*„lokale Bürgerinitiativen wichtiger Bestandteil sein, die Erinnerung an die Hochwassergefahr wach zu halten und Bürger zu informieren.“*

– Bürgermeister (#3)

*„Bürgerinitiativen leisten einen sehr hohen Beitrag in der Bewusstseinsbildung.“*

– Mitglied der Verwaltung (#11)

Zudem ist durch den Bezug auf regionale und lokale Gegebenheiten eine gewisse Glaubwürdigkeit gegeben, dass es sich nicht um Panikmache, sondern um eine konkrete Bedrohungslage handelt. Vor Ort ist es deshalb von äußerster Wichtigkeit, mit einer Stimme zum Thema Hochwasserschutz zu sprechen.

Konkrete Ziele einer Sensibilisierungskampagne zum Hochwasserschutz sind somit:

- **unberechtigte Ängste, Fehlannahmen** und die vielfach empfundene Machtlosigkeit gegenüber dem Hochwasserrisiko zu überwinden,
- das **Hochwasserrisiko** in der Kommunikation mit Bürgerinnen und Bürgern **greifbar zu machen** und Abstraktionen zu vermeiden (z.B. durch Videosimulationen des Flutrisikos),
- **Kampagnen mit konkreten Bezügen** zum Alltag der Bürgerinnen und Bürger umzusetzen, wie z.B. durch lokale Medienberichterstattung, die Veranstaltung von Bürgerforen, oder die Einladung von Bürgerinnen und Bürgern zur Einweihung örtlicher Hochwasserschutzinfrastruktur.
- Material zur Eigeninitiative in der Hochwasserprävention, wie z.B. dem **hochwassersicheren Bauen** auszugeben, um präventive Maßnahmen in der Bevölkerung von vorneherein zu fördern und teures Nachrüsten oder Wiederaufbau zu vermeiden. Dazu gehört auch die Diskussion der öffentlichen **Bezuschussung hochwassersicherer Bauvorhaben**.
- die Rolle von **Multiplikatoren zu stärken**, die niedrighschellig Pläne erklären, um Zustimmung werben und früh mögliche Probleme oder Wissenslücken aufzeigen.

Weitere konkrete Beispiele für eine erfolgreiche dauerhafte Verankerung im Bürgerbewusstsein können in anderen Regionen sowie außerhalb Deutschlands gefunden werden, zum Beispiel in den Niederlanden.

## EXKURS: Ein Blick auf den Hochwasserschutz in den Niederlanden

Ein Blick über die westliche Grenze in die Niederlande vermittelt einen Eindruck, wie kontinuierliche Risikokommunikation und ein ständiges Leben mit einer möglichen Hochwasserkatastrophe aussehen können.

Aufgrund historischer Erfahrungen mit Überschwemmung und Flut und der Geographie des Landes ist Hochwasserschutz ein wichtiges Thema in den Niederlanden. So gibt es historisch gewachsene Institutionen zum Hochwasserschutzmanagement, allen voraus die Wasserschafte ('waterschap'), die das Wassermanagement auf regionaler Ebene regeln. Die 25 Wasserschafte des Landes werden demokratisch durch Wahlen legitimiert und finanzieren sich durch eine spezielle Steuer, die jeder Einwohner abführen muss. So kommt jede Bürgerin und jeder Bürger zwangsläufig regelmäßig mit der Notwendigkeit von Hochwasserschutz und den damit verbundenen Kosten in Berührung. Im Rahmen der 'Wasserausbildung', die in den Lehrplänen junger Niederländer fest verankert ist (Curriculum Watereducatie 2009), gibt es das ausgewiesene Lehrziel der Kommunikation von 'Wassersicherheit und -schutz'. Ziel ist es, „*das Bewusstsein, dass die Verteidigung gegen das Wasser in einem Delta wie den Niederlanden unentbehrlich ist*“ zu fördern (Leerplan Watereducatie 2014: 8). Je nach Alter der Schüler wird hierbei bereits früh die Frage der Risikoabwägung aufgeworfen: Wie viel sind die Niederländer bereit zu zahlen, um das Risiko von Überschwemmungen zu verhindern?

So ergibt sich ein tief verwurzeltes gesellschaftliches Verständnis dafür, dass Hochwasser in den Niederlanden nicht komplett verhindert werden kann (Jonkman et al. 2004: 14). Es gibt einen gesellschaftlichen Diskurs über die Risiken und Kosten von Risikoreduzierung im Hochwassermanagement. Zusammenhängend mit dieser Entwicklung wird seit 1993 ein politischer Ansatz verfolgt, der neben dem Dammbau auch die Sicherung von „Landschaften, Natur und kulturell wertvoller Orte“ (Jonkman et al. 2004: 3) betont. So konzentriert man sich nicht nur auf den Bau von Deichen an Flüssen und im Deltagebiet, sondern auch verstärkt auf natürliche Flussverläufe, um Flüssen mehr Raum zu geben, sowie auf Retentions- und Polderflächen (van Stokkom et al. 2005: 4). Wassermanagement in den Niederlanden folgt einem integrativen Ansatz und ist auch auf ökologische Fragen fokussiert (Mosterd 2006).

Der Umgang mit dem Wasser sowie der Hochwasserschutz werden in den Niederlanden als nationales Kulturgut wahrgenommen. So ist das Wassermanagement z.B. auch Kernthema des Königs, seine Majestät Wilhelm Alexander. Durch die Expertise im Wassermanagement sowie im Hochwasserschutz haben sich die Niederländer technologisch stark entwickelt; mit diesem Wissen haben sich niederländische Unternehmen und NGOs heute international an der Spitze des Wassermanagements etabliert und verkaufen ihre Expertise in die ganze Welt. Gerade für heranwachsende Generationen ist das Thema Wasser so nicht nur wichtig, weil es in der Schule gelehrt wird und bürgerliche Werte stärkt, sondern auch, weil Berufe im Wassermanagement attraktive, gesellschaftlich anerkannte Optionen darstellen.

Trotz dieses starken gesellschaftlichen Bewusstseins für Hochwassergefahren in den Niederlanden hält ein Großteil der Niederländer dennoch die nationale und regionale Regierung sowie Experten des Wassermanagements für den Hochwasserschutzverantwortlich. Über die Bezahlung der Wassersteuer und einige wenige stark involvierte Expertenkommissionen hinaus zeigen Bürgerinnen und Bürger wenig Interesse daran, persönlich Verantwortung für den Hochwasserschutz zu übernehmen. Diese Einstellung könnte zukünftig zu Problemen bei Katastrophen führen (Terpstra & Gutteling 2009). Die Empfehlungen des Beratungsgremiums 'Wassermanagement' der niederländischen Regierung (2001) können als Vorbild für die Hochwasserregion um die Elbe gelten (siehe Anhang 4).

## Der Umgang mit Emotionalität

Ängste und ein Gefühl der Machtlosigkeit gegenüber dem Hochwasserrisiko sind nicht die einzigen Emotionen, die im Zusammenhang mit der Hochwassergefahr auftreten. Direkte Betroffenheit und Teilhabe an einer Naturkatastrophe wie dem Sommerhochwasser 2013 geht auch immer mit einer Vielzahl weiterer Emotionen einher. Die auftretenden Emotionen sind eine natürliche menschliche Reaktion auf das Erleben eines derartigen Desasters und so in ihrer Art unausweichlich. Sie können sowohl positiver als auch negativer Art sein und treten sowohl bei Helfern und Betroffenen als auch auf Seiten der Entscheidungsträger auf.

**Im Katastrophenfall** hatten sowohl Betroffene als auch Helfer mit Gefühlen der Hilflosigkeit, Angst, Panik und Überforderung zu kämpfen. Bei der Fülle an kurzfristig zu treffenden Beschlüssen litten nicht wenige Entscheidungsträger unter mentaler Erschöpfung. In Zusammenhang mit mangelhafter Kommunikation traten bei schwierigen Entscheidungen zur Deichverteidigung schneller als gewöhnlich Neid und Konkurrenzdenken unter den Betroffenen und Entscheidungsträgern auf, die bis in den Streit führen konnten. Auch Enttäuschung und irrationale Ängste spielten eine Rolle.

*„Da gab es dann auch ganz schön viel Streit. In einer solchen Krisensituation können Emotionen schnell hochkochen.“*

– Betroffene und Gründerin einer Bürgerinitiative (#4)

*„Die größte Herausforderung während des Hochwassers war die hohe nervliche Belastung der technischen Einsatzleitung.“*

– Bürgermeister (#5)

*“Gerade bei den älteren Mitbürgern sitzt die Angst jetzt [Anm.: nach dem Hochwasser] tief.”*

– Betroffene und Gründerin einer Bürgerinitiative (#4)

Im Gegensatz dazu berichten die von uns interviewten Experten im Zusammenhang mit der akuten Hochwasserkatastrophe auch von einer Reihe positiver Emotionen, wie der Empfindung von Solidarität oder Erleichterung. Vor allem der Zusammenhalt im Kampf für ein gemeinsames Ziel und die geleistete Hilfsbereitschaft führen bei vielen Betroffenen zu einer unausweichlichen positiven emotionalen Reaktion.

*“Solidarität hat eine Rolle gespielt. Das Hochwasser als Möglichkeit sich intensiv kennenzulernen fand ich ganz toll. Allein dieses Gefühl „Es hilft mir jemand“ ist sehr wichtig.”*

– Betroffene und Gründerin einer Bürgerinitiative (#4)

*“Die Welle der Solidarität hier war mindestens so heftig wie die Flutwelle selbst.”*

– Bürgermeister (#3)

*„Das Zugehörigkeitsgefühl entstand automatisch - ein sehr positives Gefühl unter den Helfern.“*

– Mitglied der Verwaltung (#6)

**In der Prävention** spielt die bereits im Zusammenhang mit dem Phänomen des kollektiven Vergessens genannte Verdrängung eine wichtige Rolle. Wenn Betroffene sich langfristig nicht ausreichend mit den Erfahrungen und Eindrücken während des Hochwassers auseinandersetzen, kann es zu psychischen Langzeitfolgen und Krankheiten kommen. Diese können dazu führen, dass Betroffene sich gänzlich zurückziehen, isoliert fühlen oder gar aus den betroffenen Regionen wegziehen. Experten berichten von Betroffenen, die ihr Haus und Dorf lieber zurücklassen, als sich tagtäglich mit den Erinnerungen an das Hochwasser auseinandersetzen zu müssen.

*"Sicherlich haben einige ihre Häuser aufgegeben - auch das hat es gegeben. Die sind dann lieber weggezogen."*

– Bürgermeister (#5)

Gerade in strukturschwachen Regionen und solchen mit einer geringen Bevölkerungsdichte, wie einige der von uns untersuchten Regionen Sachsen-Anhalts, kann dieser Rückzug von betroffenen Bürgerinnen und Bürgern aufgrund unverarbeiteter negativer Emotionen einen fatalen Effekt auf den Zusammenhalt einer Dorf- oder Stadtteilgemeinschaft haben. Einige der von uns interviewten Experten sprechen in diesem Zusammenhang gar von einem Stigma, das so auf einer ganzen Region lasten kann:

*"Wir wollen keine Hochwasserregion sein und werden uns um Gottes Willen nicht als solche verkaufen. Das ist schlecht für das Image in der Bevölkerung und für die Investitionssicherheit."*

– Mitglied der Verwaltung (#7)

Die automatisch in Zusammenhang mit einem so eindrucksvollen Erlebnis wie dem akuten Hochwasserfall auftretende Emotionalität ist ein häufig unterschätzter Faktor im technisch-dominierten Hochwasserschutz. Um negative Konsequenzen zu vermeiden und die Bürgerinnen und Bürger im Umgang mit dem Hochwasserrisiko zu stärken, muss dem Umgang mit Emotionalität bei der Bewältigung von Katastrophen wie dem Sommerhochwasser 2013 eine besondere Bedeutung zukommen.

Anstatt Emotionen auszublenden oder Entscheidungen zu rationalisieren, können diese aktiv für die Krisenbewältigung nutzbar gemacht werden. Das Überwinden der negativen Emotionen und ein Fokus auf positive Erlebnisse können dabei helfen, den natürlichen Verdrängungsreflex der Betroffenen zu überwinden, Gemeinschaften zu stärken, und sie so über den akuten Hochwasserfall hinaus für den Hochwasserschutz zu mobilisieren. Besonders der aktive Umgang mit Emotionen erlaubt es den Beteiligten, Widerstandsfähigkeit aufzubauen und sich positiv am Bewältigungs- und Präventionsprozess zu beteiligen. Die in Kapitel 2 vorgestellte Forschung zeigt, dass Bürgerinnen und Bürger widerstandsfähiger Gemeinschaften ihren Einschätzungshorizont im Falle einer Flutkatastrophe erweitern und besonnener reagieren als unter dem Einfluss negativer Emotionen allein. Sie sind so auch einsatz- und kompromissbereiter im langfristigen präventiven Hochwasserschutz.

Daher gilt:

**#6: Im Zusammenhang mit Naturkatastrophen automatisch auftretende Emotionalität muss ernst genommen und aktiv für die Sensibilisierung und Hochwasserbewältigung genutzt werden.**

### Wie aktiv mit Emotionalität umgehen

Beim aktiven Umgang mit Emotionalität sollte der Fokus im Moment der Krise sowie im Anschluss daran auf positiven Emotionen liegen. Positive Emotionen sind ein wichtiger Bestandteil beim Aufbau von Resilienz. Dies bezeichnet die Eigenschaft eines Einzelnen oder ganzer Gemeinschaften, sich an Widrigkeiten, wie die Gefahr eines Hochwassers, anzupassen und das damit assoziierte Risiko zu überwinden statt es zu verdrängen. Resilienz bedeutet nicht, dass Emotionen wie Angst oder Enttäuschung im Katastrophenfall nicht zum Ausdruck kommen, sondern vielmehr, dass in der Arbeit mit Emotionen, den Auswirkungen von Stress und traumatischen Ereignissen aktiv begegnet wird. Resilienz ist keine Charaktereigenschaft, sondern kann individuell durch Bewusstsein, Selbstmanagement oder die Interaktion mit dem sozialen Umfeld entwickelt werden. Der aktive Nutzen von positiven Emotionen im Anschluss an die Erlebnisse des Hochwassers kann so als Puffer wirken gegen die natürlichen menschlichen Reaktionen wie Depression, Verdrängung, Enttäuschung, oder Isolation.

Zu den Faktoren, die im Katastrophenfall zum Aufbau von Resilienz unter den Betroffenen beitragen, gehören

- gute Beziehungen zu Freunden und Familie,
- die Einbindung in ein enges soziales Netzwerk wie beispielsweise eine Dorfgemeinschaft,
- das Gefühl der Kontrolle und Steuerfähigkeit der Handlungen, sowie
- das Gefühl, gebraucht zu werden und anderen helfen zu können.

Diese stehen in direkter Assoziation mit einigen der wichtigsten Grundbedürfnissen der menschlichen Emotionalität: Wertschätzung, Verbundenheit und das Bedürfnis, eine spezifische Rolle einzunehmen. Auch wenn der Schutz von Mensch und Tier an erster Stelle stehen, muss sowohl in der Präventionsarbeit als auch bei jeglichen Hochwasserschutzmaßnahmen auf diese Faktoren im Umgang mit Emotionen eingegangen werden.

Ein aktiver Umgang mit Emotionen **im akuten Katastrophenfall** kann beispielsweise dadurch erreicht werden, dass Bürgerinnen und Bürger in kleinen Bereichen wie beispielsweise in ihrem Straßenzug eigene Entscheidungen zur Ausgestaltung der Hochwasserschutzmaßnahmen treffen und so eigens gewählte Rollen in ihrer Nachbarschaft einnehmen (siehe das weiter oben beschriebene Subsidiaritätsprinzip). Dies stärkt maßgeblich das Gefühl der Steuerfähigkeit und vermittelt den Bürgerinnen und Bürgern so, gebraucht zu werden.

Einer der von uns interviewten Experten nannte das Einrichten zentraler Sandsackfüllstation als ein mögliches Beispiel für den aktiven Umgang mit Emotionalität: Auch wenn solch eine zentrale Sandsackfüllstation in technischer Hinsicht überflüssig wäre, so vermittele sie betroffenen Bürgerinnen und Bürgern im Katastrophenfall doch das Gefühl, durch das Füllen von Sandsäcken in der Gemeinschaft zusammen etwas für die Sicherheit der eigenen Region zu erreichen. Die so erfahrene Solidarität ist eine der wichtigsten positiven Emotionen im Katastrophenfall, deren Erlebnis maßgeblich zur erfolgreichen Hochwasserbewältigung in Gemeinschaften beiträgt.

**In der langfristigen Hochwasserprävention** ist es wichtig, den Narrativ in der Kommunikation von Entscheidungen so auf die oben genannten Faktoren abzustimmen, dass den Bürgerinnen und Bürgern ein positiver Eindruck vermittelt wird. Anstatt also von einem „*Kampf um und Entscheidung zugunsten von Dorf X*“ zu sprechen, ist es besser, Bürgermeinungen zu spezifischen Entscheidungen zu reflektieren und deren Bedeutung für eine ganze Region herauszustellen. Hierbei können auch Bürgerversammlungen eine Rolle spielen, auf denen Alternativen vorgestellt, mit Bürgerinnen und Bürgern diskutiert und Entscheidungen getroffen werden. Über eine reine Stärkung des Gemeinschaftsgefühls hinaus vermitteln Bürgerversammlungen den Eindruck der Steuerbarkeit von Entscheidungen und mobilisieren Bürgerinnen und Bürger durch die Auseinandersetzung für den Hochwasserschutz. Um solche Bürgerversammlungen zum Erfolgskonzept zu machen, bedarf es vieler dauerhaft involvierter Mitbürger vor Ort, z.B. in der Rolle von den oben besprochenen Multiplikatoren und Bürgerinitiativen, die Aufklärungsarbeit leisten und Ängste und Unsicherheiten nehmen.

## 5. Handlungsempfehlungen für Bürgerbeteiligung im Hochwasserschutz

Die im Rahmen dieser Studie gesammelten Erfahrungen zu Bürgerbeteiligung im Hochwasserschutz stellen sowohl die Politik als auch die Verwaltung vor Herausforderungen: kurzfristig, wenn es gilt mit einer akuten Hochwasserbedrohung umzugehen; mittelfristig im Wiederaufbau und Umgang mit einer vergangenen Hochwasserkatastrophe; sowie in der langfristigen Hochwasserprävention.

Die von uns interviewten Expertennannten eine Reihe konkreter Ideen für Bürgerbeteiligung im Hochwasserschutz. Mit dem Ziel, den Herausforderungen des Hochwasserschutzes aktiv zu begegnen, ergeben sich spezifische Handlungsempfehlungen für Politiker und Mitglieder der Verwaltung für den Hochwasserfall, die Vorbereitung des Katastrophenfalls sowie die langfristige Hochwasserprävention.

### Kurzfristig – Bürgerbeteiligung im akuten Hochwasserfall

Aufgrund des beschriebenen Kapazitätsmangels der Entscheidungsträger im akuten Hochwasserfall be-laufen sich die übergeordneten Ziele für den Umgang mit Bürgerinnen und Bürgern im Katastrophenfall auf:

1. die **deutliche Kommunikation und Information** der Bürgerinnen und Bürger zur Stärkung der lokalen Entscheidungskompetenz und zum Abbau von (irrationalen) Ängsten, sowie
2. einen **aktiven, positiven Umgang mit auftretenden Emotionen**.

Aus der Fülle der in kürzester Zeit zu treffenden Entscheidungen und dem automatisch auftretenden Kapazitätsmangel des Katastrophenstabs ergibt sich, dass ein Freihalten von Kapazitäten zur Bürgerbeteiligung im Katastrophenfall keine Lösung ist. Stattdessen gilt es, einen aktiven, den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger angemessenen **Informationsaustausch** aufzubauen, der die Mitglieder des Katastrophenstabs nicht zusätzlich belastet (sondern idealerweise weiter entlastet), u.a. durch:

- die **Kommunikation von relevanten Informationen auf einer Vielzahl von Kanälen**, darunter sowohl Radio, Hörfunk, Print- und Online-Medien als auch soziale Medien. Die dafür zuständigen Mitglieder des Katastrophenstabs sollten insbesondere geschult sein im Umgang mit der Kommunikation über soziale Netzwerke, da hier vielfach Erfahrung fehlt.
- die **Konkretisierung von Informationen** vor der Weitergabe an Medien und Bürgerinnen und Bürger, sodass Siefer die Situation von betroffenen Bürgerinnen und Bürgern relevant sind. Geschultes Personal in den für Presse und Medienarbeit sowie Information und Kommunikation zuständigen Bereichen des Katastrophenstabs sollte Informationen über die aktuelle Lage und die Konsequenzen von Schutzmaßnahmen auf eine direkte, und für betroffene Bürgerinnen und Bürger relevante, Ebene übersetzen.
- das **Schaffen eines individuellen Gegenübers für die Bürgerinnen und Bürger**, z.B. durch den Einsatz von Bürgertelefonen mit geschultem Personal oder den Einsatz von Ombudspersonen. Es sollte ebenso nicht unterschätzt werden, dass aufgrund des Ausfalls lokaler Infrastruktur ein Gang von Tür zu Tür in akut betroffenen Gebieten noch immer die beste Art ist, über die Hochwassergefahr zu informieren.
- den **Einsatz von Multiplikatoren**, z.B. Gemeinderatsmitgliedern, Mitgliedern der Feuerwehren oder Wasserwehren, als 'Bürgerberater' zur beidseitigen Weitergabe wichtiger lokaler Informationen und technischen Wissens an den Krisenstab und die Bevölkerung. Auch die Rolle lokaler Unternehmer kann im Hinblick auf die Weitergabe technischen Wissens im Katastrophenfall gestärkt werden.

- die **direkte Einbindung von Multiplikatoren** und lokalen Entscheidungsträgern in das Kommunikations- und Informationsnetz des Katastrophenstabs;
- das **Andocken inoffizieller Netzwerke** zum Informationsaustausch, z.B. in sozialen Netzwerken, an die offizielle Gefahrenabwehr der Verwaltung;

Für den positiven Umgang mit dem Hochwasser sowie zur Stärkung der Resilienz einer Gemeinschaft während der Hochwasserkatastrophe kommt es auf die Förderung positiver Emotionalität an, z.B. durch:

- die **Vergabe von spezifischen Rollen** an Bürgerinnen und Bürger und freiwillige Helfer zur Stärkung des Verantwortungsgefühls und Zusammenhalts, z.B. durch den Einsatz als Deichläufer;
- die **Organisation der Mitarbeit von Bürgerinnen und Bürgern in gesichertem Umfeld**, z.B. den gemeinsamen Einsatz Freiwilliger in zentralen Sandsackfüllstationen;
- durch **das Herstellen von Bewusstsein und Verständnis für Emotionalität** unter den Bürgerinnen und Bürgern, indem in der offiziellen Kommunikation des Katastrophenstabs darauf hingewiesen und Verständnis geäußert wird;
- den **Einsatz von Notfallseelsorgern**, sowie die Stärkung ihrer Rolle in den vorhandenen Einsatzteams von Katastrophenstab, Feuerwehr, Bundeswehr oder technischem Hilfswerk.

## Mittelfristig – Bürgerbeteiligung nach dem Hochwasser

Im direkten Anschluss an eine Hochwasserkatastrophe geht es einerseits um die Bewältigung und Wiedergutmachung der im Hochwasserfall eingetretenen Schäden und den Umgang mit den Emotionen der Hochwassererfahrung. Auf der anderen Seite ist die Zeit im direkten Anschluss an ein Hochwasser entscheidend, um die Weichen zu stellen für die erfolgreiche Präventionsarbeit und Sensibilisierung der Bevölkerung im Hinblick auf eventuelle zukünftige Hochwasserkatastrophen. Die Ziele für Bürgerbeteiligung im direkten Anschluss an eine Hochwasserkatastrophe konzentrieren sich demnach auf:

1. die **Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger** an Projekten des Wiederaufbaus und der Schadenswiedergutmachung,
2. den **aktiven Umgang mit Emotionen** aus der Hochwassererfahrung, sowie
3. die **Gewinnung von Akzeptanz** und Zustimmung für Investitionen in Präventionsmaßnahmen.

Für den aktiven Umgang mit natürlich auftretenden Emotionen aus der Extremerfahrung ‚Hochwasser‘ benötigen Bürgerinnen und Bürger ein Gegenüber, in diesem Fall Entscheidungsträger und Verantwortliche der zuständigen Verwaltungsebenen, um Unmut und Ärger, Angst und Unverständnis Luft machen zu können. Dazu ist es besonders wichtig:

- **Möglichkeiten für den direkten Austausch von Entscheidungsträgern** mit Bürgerinnen und Bürgern zu schaffen, z.B. im Rahmen von lokalen Bürgerversammlungen, und so die gemeinsame Evaluierung der Hochwasserbewältigung zu gewährleisten. Wichtig ist hierbei, dass Bürgerversammlungen zeitnah nach dem Hochwasser, aber dennoch so angesetzt werden, dass sie auch für die von Überflutung am schlimmsten betroffenen und mit dem Aufräumen beschäftigten Bürgerinnen und Bürger zugänglich sind.
- **komplexe politische Entscheidungen in der Hochwasserbewältigung ex post** so darzulegen und zu begründen, dass Bürgerinnen und Bürger sich einbezogen und über die Hintergründe in Kenntnis gesetzt fühlen. Es ist hierbei wichtig, einen auf die Bürgerinnen und Bürger abgestimmten Narrativ zu verwenden, der negativen Emotionen wie Unsicherheit oder Neid zuvorkommt, und



den Bürgerinnen und Bürgern das Gefühl vermittelt, ernst genommen zu werden und an der Steuerung der Hochwasserbewältigung beteiligt zu sein.

- **Feedback von Bürgerinnen und Bürgern** zur Bewältigung des Hochwassers durch den Katastrophenstab und die Entscheidungsträger einzufordern und die sich ergebenden Reaktionen und Alternativen transparent zu machen. Auch hierfür eignen sich Bürgerversammlungen und konkrete, regionsspezifische Bürgermitteilungen besser als im Internet veröffentlichte Berichte, da sie durch die direkte Ansprache Rückmeldung einfordern.
- **lokale Bürgerbüros** als Anlaufpunkte und zur Vermittlung von Hilfsangeboten an betroffene Bürgerinnen und Bürger zu unterhalten.

Der aktive Austausch zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Entscheidungsträgern im Anschluss an das Hochwasser trägt maßgeblich dazu bei, Vertrauen in die Ausführung von Wiederaufbau- und Präventionsmaßnahmen zu schaffen. Das so entstehende Vertrauensverhältnis zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Entscheidungsträgern ist ein entscheidender Erfolgsfaktor dafür, wie Bürgerinnen und Bürger die der Sensibilisierung dienenden Informationen zum Hochwasserschutz aufnehmen. Dabei ist es wichtig:

- die **mediale Aufmerksamkeit** und den im direkten Anschluss an eine Hochwasserkatastrophe **vorhandenen politischen Willen zu nutzen**, um die Notwendigkeit von Präventionsmaßnahmen zu kommunizieren und Akzeptanz für die Investition von Zeit und Geld zu schaffen.
- das **vorhandene Zeitfenster zur Sensibilisierung maximal zu nutzen** durch eine breite Medienberichterstattung, sowie durch das Voranbringen politischer Anträge zur konkreten Planung und Absegnung von Hochwasserschutzmaßnahmen und der dazugehörigen Mittel.
- erste Anknüpfungspunkte für die Sensibilisierung der Bürgerinnen und Bürger zu schaffen, indem **technische Terminologie des Hochwasserschutzes** am Beispiel der vergangenen Flut konkret erklärt wird. Wie von einem der interviewten Experten angeregt, eignen sich dazu z.B. Simulationsmodelle von Hochwasserfortläufen.

Über die Bürgerbeteiligung an der Bewältigung einer Hochwasserkatastrophe hinaus gilt es im direkten Anschluss an eine Flut wie das Sommerhochwasser 2013 auch,

4. die notwendigen **Kommunikationsstrukturen** in der Stabsarbeit aufzubauen, sowie
5. **Vertrauen** zwischen Administrationsebenen, lokalen Entscheidungsträgern und beteiligten zivilgesellschaftlichen Institutionen zu schaffen.

Diese Maßnahmen können essentiell sein für die Vorbereitung auf und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in ein adäquates Katastrophenmanagement in eventuellen zukünftigen Hochwasserkatastrophen:

- die **Zusammenführung künftiger Mitglieder der Katastrophenstäbe** und lokaler Entscheidungsträgern, um Kommunikationswege und Ansprechpartner im Vorfeld deutlich zu machen und gemeinsame Schulungen mit allen beteiligten Akteuren durchzuführen;
- der **Aufbau überregionaler, Verwaltungsebenen übergreifender Kooperationen**, damit die jeweiligen Mitglieder sich im Katastrophenfall kennen, Konflikte zwischen Verwaltungsebenen im Vorfeld eines Hochwassers aufgelöst und im akuten Hochwasserfall vermieden werden können;
- die **Stärkung der Rolle von am Hochwasserschutz beteiligten zivilgesellschaftlichen Organisationen**, wie Wasserwehren oder freiwillige Feuerwehren. Dazu gehört es, den Mitgliedern dieser Organisationen technisches Wissen über den Hochwasserschutz, wie beispielsweise die



Deichverteidigung oder das Bauen eines Notdeiches mithilfe von Paletten, zu vermitteln. Hierfür bietet sich die Organisation eines **jährlichen Forums zum Hochwasserschutz** an.

- die **Auswahl und Ausbildung von lokalen Multiplikatoren** sowie die Stärkung der Rolle lokaler Unternehmer und Funktionsträger in zivilgesellschaftlichen Institutionen als Multiplikatoren;
- die **Schulung von Personal für die Bürgerbetreuung** im Hochwasserfall, z.B. für den Einsatz an Bürgertelefonen.

## Langfristig – Bürgerbeteiligung in der Hochwasserprävention

Um die Bürgerinnen und Bürger langfristig für den Umgang mit dem Hochwasserrisiko zu wappnen, sind die übergeordneten Ziele für die Bürgerbeteiligung in der Hochwasserprävention:

1. das **Überwinden des kollektiven Vergessens** und die langfristige Sensibilisierung der Bevölkerung für das Hochwasserrisiko,
2. die **Motivation der Bürgerinnen und Bürger zur Eigeninitiative** im präventiven Hochwasserschutz, sowie
3. das Nutzen positiver Emotionen zum **Aufbau von natürlicher Resilienz** einer Gemeinschaft oder Region.

Zum Abbau von Berührungsängsten mit der Gefahr ‚Hochwasser‘ sowie zur Überwindung der empfundenen Machtlosigkeit und des kollektiven Vergessens von Hochwasserrisiken muss die abstrakte Bedrohung konkret und greifbar gemacht werden. So wird den Bürgerinnen und Bürgern aufgezeigt, dass Handlungsfähigkeit besteht und der Einzelne keinesfalls machtlos einer „Flutwelle“ gegenübersteht. Die Bürgerinnen und Bürger können ein Gefühl der Kontrolle und Steuerfähigkeit in Bezug auf mögliche Hochwasserentwickeln. Dazu gehört es:

- **Fehlinformationen und irrationale Ängste zum Hochwasser** auszuräumen, z.B. durch die Verbreitung eines ‚1-mal-1 des Hochwasserschutzes‘ oder durch die Erklärung technischer Begriffe des Hochwasserschutzes;
- bereits **Kinder und Jugendliche an das Thema ‚Hochwasser‘ heranzuführen**, z.B. im Rahmen des Schulunterrichts (siehe Exkurs zur Hochwasserprävention in den Niederlanden);
- **Erinnerungsereignisse an das Hochwasser** zur Sensibilisierung zu nutzen, z.B. die Wiedereröffnung von Gebäuden oder Infrastruktur nach dem Wiederaufbau, die Einweihung von Hochwasserschutzmaßnahmen, Übungen für den Katastrophenfall oder ein jährliches Forum der Feuerwehr/Wasserwehren.

Um die Bürgerinnen und Bürger über das Erleben einer Flut hinaus langfristig für den Hochwasserschutz zu sensibilisieren und zur Eigeninitiative zu motivieren, ist es notwendig, dass:

- verschiedene **Anlaufpunkte für die Information der Bürgerinnen und Bürger** (Baumärkte, Bauträger, Ämter und Verwaltung, Versicherungen) ausgemacht werden und
- an diesen Anlaufpunkten **einheitliche, verständliche und umsetzbare Informationen** zur individuellen Absicherung gegen Hochwasserschäden und zum hochwassersicheren Bauen bereitgestellt werden;

- das vorhandene Medien- und Bürgerinteresse nach dem Hochwasser als historische Chance für die **Bewusstseinsbildung über verschiedenste Informationskanäle** genutzt wird, darunter z.B. Regionalmedien, soziale Medien, Schulen oder Vereine;
- es eine **einheitliche Kommunikation zum Thema ‚Hochwasserschutz‘** auf regionaler und über-regionaler Ebene gibt (unter Berücksichtigung besonderer örtlicher Gegebenheiten und etwaiger Sensibilitäten);
- die **Rolle von Multiplikatoren** in der Bewusstseinsbildung gestärkt wird, z.B. durch die Ausbildung als Sprecher auf Veranstaltungen, in Schulen oder Vereinen.

Weiterhin ist es besonders wichtig, den Bürgerinnen und Bürgern deutlich zu vermitteln, welche Rolle sie im präventiven Hochwasserschutz einnehmen. Das positive Gefühl, gebraucht zu werden und anderen helfen zu können, ist ein entscheidender Bestandteil der natürlichen Widerstandskraft. Vor allem die positiven Emotionen wie Solidarität, Verbundenheit, Wertschätzung, Gemeinschafts- und Verantwortungsgefühl sollen aus der gemeinsamen Hochwassererfahrung heraus reproduzierbar und für den Aufbau von Resilienz nutzbar gemacht werden. Dazu gehört:

- die **Verdeutlichung von Rollen**, die Bürgerinnen und Bürger im präventiven Hochwasserschutz einnehmen können, z.B. durch Aufklärung über Funktionen in Feuer- und Wasserwehren, als Multiplikatoren, oder in Katastrophenstäben;
- das konkrete **Herantragen von Rollen** im präventiven Hochwasserschutz an bestimmte Bürgerinnen und Bürger;
- die **Nutzung von Erinnerungsereignissen**, um positive Emotionen aus der Hochwassererfahrung zu reproduzieren, z.B. indem der existierende Zusammenhalt einer Gemeinschaft verdeutlicht wird.

## 6. Ausblick: Nächste Schritte in der Hochwasserbewältigung

Aus den hier genannten Handlungsempfehlungen und den Erfahrungen der im Rahmen dieser Studie interviewten Experten ergeben sich konkrete Anknüpfungspunkte für die Umsetzung von Bürgerbeteiligung in der Hochwasserbewältigung, wie:

- die Dokumentation und der Transfer von bewährten Methoden für die Kommunikation mit Bürgerinnen und Bürgern. Solche ‚Best practice‘-Methoden können im Austausch mit den Katastrophenstäben und lokalen Entscheidungsträgern sowie mit Bürgerinnen und Bürgern erarbeitet werden. Sie sollten regionsübergreifend kommuniziert und zu Schulungszwecken genutzt werden.
- die Entwicklung von Materialien für die Schulung von Politik und Verwaltung in der Kommunikation mit Bürgerinnen und Bürgern, z.B. über die Kommunikation am Bürgertelefon, in sozialen Netzwerken, aber auch in der Nutzung medialer Berichterstattung oder im direkten Austausch mit Bürgern wie im Rahmen von Bürgerversammlungen;
- die Entwicklung von Materialien für die Auswahl und Ausbildung von lokalen Multiplikatoren sowie eines Begleitprogramms für Multiplikatoren in der Hochwasserprävention;
- die Entwicklung von Konzepten für Sensibilisierungs- und Informationskampagnen;
- die Entwicklung eines Evaluationsprozesses, der das Feedback der Bürgerinnen und Bürger für die Hochwasserbewältigung von Politik und Verwaltung explizit mit einbezieht.

Darüber hinaus geben die im Rahmen dieser Studie präsentierten Herausforderungen bei der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an der Hochwasserbewältigung die Sicht der von uns interviewten Experten aus der Politik und der Verwaltung wieder. Für einen differenzierten Blick auf die Bedürfnisse der vom Hochwasser betroffenen Bürgerinnen und Bürger bedarf es weiterer Forschung. Eine **Folgestudie**, die den Blick explizit auf die **Erfahrungen und Erwartungen der betroffenen Bürgerinnen und Bürger richtet**, soll den Einblick in die Anforderungen an Bürgerbeteiligung im Hochwasserschutz vervollständigen.

- In einer solchen Folgestudie sollte es zunächst vor allem um die Anforderungen der Bürgerinnen und Bürger an die Kommunikation von und den Austausch mit Politik und Verwaltung gehen, um mögliche Verbesserungen umzusetzen: Wie ist die bisherige Kommunikation angekommen? Welchen Zugang haben Bürgerinnen und Bürger (gefühl) zu Informationen? Was kann besser kommuniziert werden und wie? Welche Kommunikationskanäle werden von den Bürgerinnen und Bürgern bevorzugt?
- Des Weiteren sollte ein besonderes Augenmerk auf den Umgang mit und das Bewusstsein für Emotionen gelegt werden. Obgleich die besondere Rolle von Emotionen in der Hochwasserbewältigung aus vorheriger Forschung und aus den Aussagen der im Rahmen dieser Studie interviewten Experten deutlich wird, bleibt es doch unklar, inwieweit sich die Bürgerinnen und Bürger der natürlich auftretenden Emotionalität bewusst sind. Auch die Frage nach der Steuerbarkeit und dem aktiven Umgang mit Emotionalität muss sowohl mit Experten als auch Bürgerinnen und Bürgern erörtert werden, bevor sich konkrete Handlungsempfehlungen ableiten lassen.

Es empfiehlt sich, in der weiteren Forschung zur Bürgerbeteiligung am Hochwasserschutz auch auf die **Perspektive von lokalen Bürgerinitiativen** einzugehen, die im Anschluss an vorherige Hochwasserkatastrophen maßgeblich zur Willensbildung und Äußerung von Bürgerinteressen beigetragen haben. Als Basisorganisationen gehören Bürgerinitiativen zu den wichtigsten Eckpfeilern der lokalen Demokratie. Umso wichtiger ist es, ihren Erfolg oder Misserfolg genau zu dokumentieren und Handlungsempfehlungen

zur Verbesserung ihrer Situation zu geben. Das bezieht sich auf die interne Organisation wie auf den von außen wahrgenommenen Erfolg.

- Hierbei interessiert zunächst, inwieweit Forderungen von Bürgerinitiativen erfolgreich umgesetzt und welche Strategien bei der Umsetzung verfolgt werden. Eine vergleichende Perspektive auf regionale und organisationsspezifische Unterschiede kann hierzu Einsicht vermitteln.
- Wichtig ist ebenfalls, dass die umgesetzten Forderungen den Rückhalt der Bürgerinitiative in der Bevölkerung langfristig sichern. Eine Bündelung des lokalen Wissens von Initiativen und Entscheidungsträgern kann es so ermöglichen, dass diese Erkenntnisse zukünftig in die politischen Entscheidungs- und Planungsprozesse eingebracht und den Katastrophenschutz und die Präventionsarbeit verbessert werden können.

Schließlich ist es interessant, zu beobachten, wie lokal gebunden das Wissen im Umgang mit einer Hochwasserkatastrophe ist. Verfolgen die unterschiedlichen Landkreise ähnliche Strategien zum Katastrophenschutz und zur Prävention? Oder lassen sich Unterschiede in den Entscheidungsprozessen beobachten? Weitere Forschung mit einem expliziten Blick auf den Vergleich der Katastrophenbewältigung in verschiedenen Regionen soll Unterschiede und Gemeinsamkeiten aufzeigen und beim Wissenstransfer zwischen den Akteuren helfen. Eine solche Folgeforschung kann auch die Übertragbarkeit der Ergebnisse auf andere Regionen mit einem Hochwasserrisiko oder andere Katastrophenfälle prüfen.

## 7. Literatur

- Begg, C., Luther, J., Kuhlicke, C. & Steinführer, A. (2011). Participation in Central European Flood Risk Management: Social Capacity Building in Practice. *CapHaz-Net WP9 Report*, Helmholtz Centre for Environmental Research – UFZ, Leipzig, Germany.
- Bogner, A. & Menz, W. (2005a). Das theoriegenerierende Experteninterview – Erkenntnisse Wissensformen, Interaktion. In Bogner, A., Littig, B. & Menz, W. (Eds.), *Das Experteninterview: Theorie, Methode, Anwendung* (pp. 33-70). Wiesbaden: VS Verlag.
- Bogner, A. & Menz, W. (2005b). Expertenwissen und Forschungspraxis: die modernisierungstheoretisch und die methodische Debatte um die Experten. Zur Einführung in ein unübersichtliches Problemfeld. In Bogner, A., Littig, B. & Menz, W. (Eds.), *Das Experteninterview: Theorie, Methode, Anwendung* (pp. 7-30). Wiesbaden: VS Verlag.
- Charrière, M. K. M., Junier, S. J., Mostert, E., & Bogaard, T. A. (2012). Flood Risk Communication-Visualization Tools and Evaluations of Effectiveness. *Comprehensive Flood Risk Management: Research for Policy and Practice*, 367.
- Chen, J. (2013). Voter Partisanship and the Effect of Distributive Spending on Political Participation. *American Journal of Political Science*, 57(1), 200-217.
- Curriculum Watereducatie (2009). Actieplan Watereducatie. Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Abrufbar unter: <https://www.watereducatie.nl>.
- Fredrickson, B. L., Tugade, M. M., Waugh, C. E., & Larkin, G. R. (2003). What Good are Positive Emotions in Crisis? A Prospective Study of Resilience and Emotions Following the Terrorist Attacks on the United States on September 11th, 2001. *Journal of Personality and Social Psychology*, 84(2), 365.
- Green C., van der Veen A., Wierstra E., & Penning-Rowse E. (1994) Vulnerability Refined: Analysing Full Flood Impacts. In Penning-Rowse E. & Fordham M. (Eds.), *Floods across Europe – Flood hazard assessment, modeling and management*. Middlesex University Press, London.
- Harris, K. (2012). Why People Don't Behave As We Would Expect. The Role of Emotions, Unrealistic Optimism and Previous Experience in Disaster Preparedness. *Strengthening Climate Resilience Discussion Series*, 11. Brighton: Institute for Development Studies (IDS).
- Höppner, C., Buchecker, M. & Bründl, M. (2010). Risk Communication and Natural Hazards. *CapHaz-Net WP5 Report*, Swiss Federal Institute WSL.
- Jonkman, S. N., Brinkhuis-Jak, M., & Kok, M. (2004). Cost Benefit Analysis and Flood Damage Mitigation in the Netherlands. *Heron*, 49(1), 95-111.
- Katastrophenschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KatSG-LSA) (2002). Abrufbar unter [http://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/FIS/DownloadsRechtundVorschriften/RechtsgrundlagenBundeslaender/KatSG%20Sachsen-Anhalt.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/FIS/DownloadsRechtundVorschriften/RechtsgrundlagenBundeslaender/KatSG%20Sachsen-Anhalt.pdf?__blob=publicationFile).
- Kienholz, H. & Krummenacher, B. (1995). *Symbolbaukasten zur Kartierung der Phänomene*. Bern: Schweizer Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft.
- Leerplan Watereducatie (2014). *NME Podium*. Abrufbar unter: <http://www.nmepodium.nl/Achtergrondinformatie-en-netwerken/Water/Leerplan-watereducatie>.
- Messner, F., & Meyer, V. (2006). *Flood damage, vulnerability and risk perception—challenges for flood damage research* (pp. 149-167). Springer Netherlands.
- Meuser, M., & Nagel, U. (2009). Das Experteninterview—konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage. In *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft* (pp. 465-479). VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Munich Re (2014). *Naturkatastrophen 2013. Analysen, Bewertungen, Positionen*. Abrufbar unter [http://www.munichre.com/site/corporate/get/documents\\_E757233692/mr/assetpool.shared/Documents/5\\_Touch/\\_Publications/302-08120\\_de.pdf](http://www.munichre.com/site/corporate/get/documents_E757233692/mr/assetpool.shared/Documents/5_Touch/_Publications/302-08120_de.pdf)
- Samuels, P., Klijn, F., & Dijkman, J. (2006). An Analysis of the Current Practice of Policies on River Flood Risk Management in Different Countries. *Irrigation and Drainage*, 55, S141–S150.
- Plath, H.-E. (1995). Zum "Experteninterview" - ein Diskussionsbeitrag. Experteninterviews in der Arbeitsmarktforschung. Diskussionsbeiträge zu methodischen Fragen und praktischen Erfahrungen. *Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 85-90.
- Shaw, R. & Goda, K. (2004). From Disaster to Sustainable Civil Society: The Kobe Experience. *Disasters*, 28(1), 16-40.
- Sattler, D. Kaiser, C. & Hittner, J. (2000). Disaster Preparedness: Relationships Among Prior Experience, Personal Characteristics, and Distress. *Journal of Applied Psychology*, 30(7), 1396-1420.
- Terpstra, T. & Gutteling, J.M. (2008). Households' Perceived Responsibilities in Flood Risk Management in The Netherlands. *International Journal of Water Resources Development*, 24(4), 555–65.
- Trinczek, R. (1995). Experteninterviews mit Managern: Methodische und methodologische Hintergründe. Experteninterviews in der Arbeitsmarktforschung. Diskussionsbeiträge zu methodischen Fragen und praktischen Erfahrungen. *Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 59-68.
- Van Stokkom, H. T., Smits, A. J., & Leuven, R. S. (2005). Flood Defense in the Netherlands: A New Era, A New Approach. *Water international*, 30(1), 76-87.
- Vogel, B. (1995). "Wenn der Eisberg zu schmelzen beginnt..." - Einige Reflexionen über den Stellenwert und die Probleme des Experteninterviews in der Praxis der empirischen Sozialforschung. Experteninterviews in der Arbeitsmarktforschung. Diskussionsbeiträge zu methodischen Fragen und praktischen Erfahrungen. *Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 73-84.
- Wagner, K. (2004). *Naturgefahrenbewusstsein und -kommunikation am Beispiel von Sturzfluten und Rutschungen in vier Gemeinden des bayerischen Alpenraums*. Dissertation an der Studienfakultät Forstwissenschaft und Ressourcenmanagement der TU München.
- Walker, G., Whittle, R., Medd, W., & Watson, N. (2010). Risk Governance and Natural Hazards. *CapHaz-Net WP2 report*. Lancaster. Abrufbar unter: <http://caphaz-net.org/outcomes-results>.
- Wiedemann, P. M. & Schütz, H. (2000). Developing Dialogue-Based Communication Programmes. *Arbeiten zur Risikokommunikation des Forschungszentrums Jülich*, 79.
- Wiedemann, P. M. & Mertens, J. (2005). Sozialpsychologische Risikoforschung Technikfolgenabschätzung. *Theorie und Praxis*, 14(3), 38-45.
- Willke, H. (2004). *Einführung in das systemische Wissensmanagement*. Heidelberg: Carl-Auer.

## 8. Anhänge

- **Anhang 1:** Gesprächsleitfaden - Version für Experten der Politik & Verwaltung
- **Anhang 2:** Gesprächsleitfaden - Version Initiativnehmer / Bürgerinnen & Bürger
- **Anhang 3:** Gesprächsleitfaden - Version für Mitglieder der Ministerialebene
- **Anhang 4:** Empfehlungen des Beratungsgremiums 'Wassermanagement' der niederländischen Regierung (2001)

## Anhang 1:

# GESPRÄCHSLEITFADEN

## Version für Experten der Verwaltung

### Experteninterviews zum Sommerhochwasser 2013 in der Elbe-Mulde-Region

*[Notizen für den Interviewer in grün]*

#### I. EINFÜHRUNG DURCH DEN INTERVIEWER

**3 MIN**

*[INTERVIEWER: je nach Vorgespräch erläutern]*

Vielen Dank für Ihre Bereitschaft, sich an diesem Gespräch zu beteiligen. Mein Name ist \_\_\_\_\_ und das Ziel dieses Gesprächs ist für mich, Ihre Arbeit als \_\_\_\_\_ und ihre Meinung zu den Ereignissen rund um das Sommerhochwasser 2013 zu verstehen.

Unser Gespräch wird ca. 45 bis 60 Minuten dauern. Ist dies weiterhin eine gute Zeit für Sie, um dieses Gespräch ungestört zu führen?

Lassen Sie mich den Rahmen unseres Gesprächs kurz erläutern:

1. Ich spreche mit einer Reihe von Menschen. Um mir die Analyse zu vereinfachen, zeichne ich unser Gespräch auf. So habe ich eine Aufzeichnung von dem, was gesagt wird. Es ist für mich nicht von Belang, wer was sagt.
2. Alle Informationen und Meinungen, die Sie preisgeben, sind vollständig anonymisiert und vertraulich. Ihre Identität wird zu keinem Punkt offenbart.
3. Diese Informationen werden nur für Forschungszwecke verwendet, und werden nicht an Dritte außerhalb der Forschungsgesellschaft und der beteiligten Institutionen weitergegeben.
4. Das Ziel dieser Forschung ist nicht, auf Sie oder Ihr Verhalten in irgendeiner Weise Einfluss zu nehmen, sondern nur, Ihre ehrliche Meinung zu erhalten.
5. Sie können Ihre Zustimmung zur Teilnahme an diesem Gespräch jederzeit widerrufen.

Sind Sie bereit mit dem Interview auf dieser Basis fortzufahren?

*[INTERVIEWER: Einverständniserklärung unterschreiben lassen]*



## II. VORSTELLUNG DES GESPRÄCHSPARTNERS

3 MIN

### Ziele:

- *Kurze Vorstellung des Gesprächspartners, seiner Position während des Hochwassers oder seiner heutigen Position im Anschluss an das Hochwasser*
- *Einfluss und Rolle des Gesprächspartners einschätzen lernen*
- *Hintergrund und persönliche Meinung einordnen lernen*

1. Wie bei der Terminabsprache erwähnt wollen wir uns heute mit Ihnen über Ihre Erfahrung mit dem Sommerhochwasser 2013 und ihre (damalige) Rolle als \_\_\_\_\_ unterhalten. Können Sie sich uns kurz vorstellen?
2. Können Sie uns Ihre (damalige) Position kurz beschreiben?
3. Inwieweit sind Sie in Ihrer Position in politische/ administrative Prozesse eingebunden?
4. Inwiefern stehen Sie in Ihrer Position im direkten / indirekten Kontakt mit Bürgern?
5. Inwiefern sind Sie über Ihre Arbeit als \_\_\_\_\_ hinaus in einer Organisation oder Gruppe aktiv (beruflich/ freiwillig/ ehrenamtlich)?  
**[PROBE: z.B. Partei, Gremium, Verein, Nachbarschaft, Berufsverband, etc.]**

## III. PERSÖNLICHE ERFAHRUNG DES HOCHWASSERS

8 MIN

### Ziele:

- *Überblick über die Ereignisse während/ im Anschluss an das Hochwasser erhalten*
- *Aufgaben des Gesprächspartners während/ im Anschluss an das Hochwasser kennenlernen*
- *Persönliche Einschätzung der Auswirkungen und Schäden auf die Gesellschaft erhalten*

Lassen Sie uns jetzt über das Sommerhochwasser vom Juni 2013 sprechen.

1. Was war für Sie persönlich die nachdrücklichste Erfahrung während des / im Anschluss an das Sommerhochwasser 2013?
2. Welches waren die größten Herausforderungen, die Sie in Ihrer Rolle als \_\_\_\_\_ während des Juni-Hochwassers 2013 zu meistern hatten?
3. Welche Entscheidungen mussten Sie damals während des Hochwassers / im direkten Anschluss daran treffen?
4. Welche Langzeit-Auswirkungen wird das Hochwasser Ihrer Meinung nach auf die Region und die Bürger in Ihrer Region haben? Was ist geblieben / wird auf lange Sicht bleiben vom Hochwasser?

**Ziele:**

- Erfassen, inwieweit der Gesprächspartner im Austausch mit Bürgern stand/steht
- Verstehen, wie Bürger und zivilgesellschaftliche Bündnisse Einfluss auf die Flutbewältigung nehmen konnten
- Einschätzen, inwiefern Bürger und zivilgesellschaftliche Organisationen tatsächlich aktiv teilgenommen haben
- Erfahren, für wie durchlässig der Gesprächspartner politische/ administrative Prozesse für die Einflussnahme von Bürgern erachtet

**[INTERVIEWER: Zeit lassen für Nachfragen, hier soll in die Tiefe gegangen und nachgefragt werden können]**

1. Inwiefern haben Sie sich direkt oder indirekt mit Bürgern über das Sommerhochwasser 2013 ausgetauscht?  
**[PROBE: Katastrophenschutz, Bürgergespräche, öffentl. Diskussionsrunden, mediale Kommunikation, etc.]**
2. Wie denken Sie, bewerten die Bürger Ihrer Region die Bewältigung des Hochwassers und die Organisation des Wiederaufbaus?
3. Inwiefern glauben Sie, hatten Bürger die Möglichkeit, direkt oder indirekt Einfluss zu nehmen auf die Art der Hochwasserbewältigung und die Organisation des Wiederaufbaus?
  - a. Wie viele Bürger/ Interessensvertretungen haben diese Möglichkeiten genutzt oder anderweitig versucht, tatsächlich Einfluss zu nehmen?
  - b. Welche Anreize / Barrieren gab es für die Bürger, sich einzubringen?
  - c. Welche Gründe gibt es Ihrer Meinung nach hierfür?
4. Inwiefern wurden in der Politik/ Verwaltung Schlüsse/ Konsequenzen aus der Bürgermeinung zur Hochwasserbewältigung gezogen?

**Ziele:**

- *Wahrnehmung von Akteuren der Zivilgesellschaft zum Hochwasser erfassen*
- *Einschätzen, inwiefern zivilgesellsch. Institutionen Einfluss nehmen konnten und tatsächlich Einfluss nahmen*
- *Bewertung des Gesprächspartners zum Einfluss zivilgesellsch. Institutionen auf die Hochwasserbewältigung abfragen*

1. Im Rahmen des Sommerhochwassers 2013 und des Wiederaufbaus im Anschluss daran, welche zivilgesellschaftliche Organisationen haben Sie wahrgenommen, die sich aktiv beteiligt haben oder versucht haben, sich zu beteiligen?

**[INTERVIEWER: erst offen fragen, nur falls nötig nach bestimmten Akteuren fragen]**

**[PROBE:**

- *politische Organisationen/ Interessenvertretungen (private Gruppen, Vereine, Verbände)*
- *öffentliche Institutionen (Bundeswehr, öffentliche Einrichtungen)*
- *zivile Organisationen (THW, Sportvereine)*

**[LISTE MACHEN]**

2. Wie steht es konkret mit Bürgerinitiativen? Inwieweit sind Sie auf Bürgerinitiativen im Rahmen des Sommerhochwassers aufmerksam geworden?
  - a. Wenn ja, wann sind Sie auf die Bürgerinitiative(n) aufmerksam geworden?
  - b. Wenn ja, wie oder wo sind Sie auf die Bürgerinitiative(n) aufmerksam geworden?
3. In welchem Rahmen haben sich die von Ihnen genannten Organisationen und Bürgerinitiativen an der Hochwasserbewältigung und der Organisation des Wiederaufbaus beteiligt?
4. Welche Anreize / Barrieren gab es für das Engagement von Bürgern innerhalb von Bürgerinitiativen / anderen zivilgesellsch. Organisationen?
5. Für wie repräsentativ halten sie das Engagement diesen Organisationen / Bürgerinitiative(n)?
6. Inwieweit standen Sie im Rahmen des Sommerhochwassers/ Wiederaufbaus selbst im Austausch / Kontakt mit einer dieser/ diesen Organisationen/ Bürgerinitiativen?
7. Wie bewerten Sie den Einfluss von Bürgerinitiativen oder anderen zivilgesellsch. Organisationen während und im Anschluss an das Hochwasser auf die Bewältigung der Folgen?

**[PROBE: Vorteile und Nachteile, verglichen mit Politik, Verwaltung]**

  - a. Welche Initiativen würden Sie als erfolgreich bewerten?
  - b. Inwiefern halten Sie diese Initiativen für erfolgreich?

8. Was sagen Sie Ihrer Meinung nach zu der Annahme, dass erfolgreiche repräsentative Initiativen/ zivilgesellschaftliche Akteure maßgeblich zur Bewältigung des Hochwassers und zur Zufriedenheit der Bürger mit dem Bewältigungs- und Präventionsprozess beitragen können?
  - a. Worauf kommt es Ihrer Meinung nach hauptsächlich an, wenn es um die Katastrophenbewältigung und Bürgerbeteiligung geht?
  - b. Was sind Ihrer Meinung mögliche Erfolgsfaktoren von Bürgerbeteiligung bei der Katastrophenbewältigung?
9. Was würden Sie sagen: Hat die Politik/ Administration genügend versucht, die Bürger / Initiativen in die Entscheidungen rund um Hochwasserbewältigung aktiv einzubinden?
10. Welche Maßnahmen hätten Sie/ Politiker/ Verantwortliche Ihrer Meinung nach noch treffen können während der Hochwasserbewältigung, um Bürger einzubinden?

## **VI. ABSCHLUSS**

**4 MIN**

1. Gibt es noch etwas Ihrer Meinung nach Wichtiges zum Thema, worüber wir noch gar nicht gesprochen haben?
2. Angenommen, Sie hätten die Möglichkeit in einem Tagesschau-Interview zu sprechen: Was wäre Ihre wichtigste Nachricht an Politiker und Bürger in Bezug auf den Umgang mit und die Bewältigung des Hochwassers?
3. Gatekeeping: Mit wem sollten wir Ihrer Meinung auf jeden Fall noch zu diesem Thema sprechen? Wären Sie bereit uns eventuelle Kontakte zu weiteren Experten und/ oder zivilgesellschaftlichen Organisationen herzustellen?

***[INTERVIEWER: Liste machen]***

## **DANK UND ABSCHLUSS**

## Anhang 2:

# GESPRÄCHSLEITFADEN

Version Initiativnehmer / Bürger

Experteninterviews zum Sommerhochwasser 2013 in der Elbe-Mulde-Region

*[Notizen für den Interviewer in grün]*

### I. EINFÜHRUNG DURCH DEN INTERVIEWER

3 MIN

*[INTERVIEWER: je nach Vorgespräch erläutern]*

Vielen Dank für Ihre Bereitschaft, sich an diesem Gespräch zu beteiligen. Mein Name ist \_\_\_\_\_ und das Ziel dieses Gesprächs ist für mich, Ihre Arbeit/ Rolle als \_\_\_\_\_ und ihre Meinung zu den Ereignissen rund um das Sommerhochwasser 2013 zu verstehen.

Unser Gespräch wird ca. 45 bis 60 Minuten dauern. Ist dies weiterhin eine gute Zeit für Sie, um dieses Gespräch ungestört zu führen?

Lassen Sie mich den Rahmen unseres Gesprächs kurz erläutern:

1. Ich spreche mit einer Reihe von Menschen. Um mir die Analyse zu vereinfachen, zeichne ich unser Gespräch auf. So habe ich eine Aufzeichnung von dem, was gesagt wird. Es ist für mich nicht von Belang, wer was sagt.
2. Alle Informationen und Meinungen, die Sie preisgeben, sind vollständig anonymisiert und vertraulich. Ihre Identität wird zu keinem Punkt offenbart.
3. Diese Informationen werden nur für Forschungszwecke verwendet, und werden nicht an Dritte außerhalb der Forschungsgesellschaft und der beteiligten Institutionen weitergegeben.
4. Das Ziel dieser Forschung ist nicht, auf Sie oder Ihr Verhalten in irgendeiner Weise Einfluss zu nehmen, sondern nur, Ihre ehrliche Meinung zu erhalten.
5. Sie können Ihre Zustimmung zur Teilnahme an diesem Gespräch jederzeit widerrufen.

Sind Sie bereit mit dem Interview auf dieser Basis fortzufahren?

*[INTERVIEWER: Einverständniserklärung unterschreiben lassen]*

## II. VORSTELLUNG DES GESPRÄCHSPARTNERS

3 MIN

### Ziele:

- *Kurze Vorstellung des Gesprächspartners, seiner Position während des Hochwassers oder seiner heutigen Position im Anschluss an das Hochwasser*
- *Einfluss und Rolle des Gesprächspartners einschätzen lernen*
- *Hintergrund und persönliche Meinung einordnen lernen*

1. Wie bei der Terminabsprache erwähnt wollen wir uns heute mit Ihnen über Ihre Erfahrung mit dem Sommerhochwasser 2013 und ihre (damalige) Rolle als \_\_\_\_\_ unterhalten. Können Sie sich uns kurz vorstellen?
2. Inwieweit waren Sie in ihrer Position oder vormaligen Rollen jemals in politische/ administrative Prozesse eingebunden oder in einer Initiative/ politischen Partei aktiv?
3. Inwiefern sind Sie über Ihr Engagement als \_\_\_\_\_ hinaus in einer weiteren Organisation oder Gruppe aktiv (beruflich/ freiwillig/ ehrenamtlich)?  
**[PROBE: z.B. Partei, Gremium, Verein, Nachbarschaft, Berufsverband, etc.]**

## III. PERSÖNLICHE ERFAHRUNG DES HOCHWASSERS

10 MIN

### Ziele:

- *Überblick über die Ereignisse während/ im Anschluss an das Hochwasser erhalten*
- *Persönliche Einschätzung der Auswirkungen und Schäden auf die Gesellschaft erhalten*

Lassen Sie uns jetzt über das Sommerhochwasser vom Juni 2013 sprechen.

1. Was war für Sie persönlich die nachdrücklichste Erfahrung während des / im Anschluss an das Sommerhochwasser 2013?
2. Welche Entscheidungen haben Sie damals während des Hochwassers / im direkten Anschluss daran getroffen?
3. Können Sie mir ein wenig über die Herausforderungen berichten, die Sie während des Juni-Hochwassers 2013 zu meistern hatten?
4. Inwiefern haben Sie sich während des / im Anschluss an das Hochwasser mit anderen Bürgern ausgetauscht oder den Kontakt zu Politikern/ Verwaltungsangestellten/?
5. Welche Langzeit-Auswirkungen wird das Hochwasser Ihrer Meinung nach auf die Region und die Bürger Ihrer Region haben? Was ist geblieben / wird auf lange Sicht bleiben vom Hochwasser?

**Ziele:**

- *Verstehen, wie Bürger und zivilgesellschaftliche Bündnisse Einfluss auf die Flutbewältigung nehmen konnten*
- *Einschätzen, inwiefern Bürger und zivilgesellschaftliche Organisationen tatsächlich aktiv teilgenommen haben*
- *Erfahren, für wie durchlässig der Gesprächspartner politische/ administrative Prozesse für die Einflussnahme von Bürgern erachtet*

**[INTERVIEWER: Zeit lassen für Nachfragen, hier muss der Interviewer in die Tiefe gehen und nachfragen können]**

1. Inwiefern haben Sie persönlich versucht, Einfluss auf die Entscheidungsträger zur Bewältigung des Hochwassers und des Wiederaufbaus zu nehmen?  
**[PROBE: Katastrophenschutz, Bürgergespräche, öffentl. Diskussionsrunden, mediale Kommunikation, etc.]**
2. Wie bewerten Sie die Bewältigung des Hochwassers durch die Politik und Verwaltung?
3. Inwiefern glauben Sie, hatten Bürger die Möglichkeit, direkt oder indirekt Einfluss zu nehmen auf die Art der Hochwasserbewältigung und die Organisation des Wiederaufbaus?
  - a. Wie viele Bürger haben diese Möglichkeiten genutzt oder anderweitig versucht, tatsächlich Einfluss zu nehmen?
  - b. In welchen Bereichen oder zu welchen Fragen wollten sich die Bürger besonders einbringen?  
**[PROBE: Katastrophenmanagement, Wiederaufbau, Flutprävention, etc.]**
  - c. Welche Anreize / Barrieren gab es für die Bürger, sich einzubringen?
  - d. Welche Gründe gibt es Ihrer Meinung nach hierfür?
4. Inwiefern wurden Ihrer Meinung nach in der Politik/ Verwaltung Konsequenzen aus der Bürgermeinung zur Hochwasserbewältigung gezogen?
  - a. In welchen Bereichen genau konnte die Bürgermeinung in der Politik/ Verwaltung ein Umlenken bewirken?



**Ziele:**

- *Landschaft & Definition zivilgesellsch. Institutionen zum Hochwasser erfassen*
- *Einschätzen, inwiefern zivilgesellsch. Institutionen Einfluss nehmen konnten und tatsächlich Einfluss nahmen*
- *Bewertung des Gesprächspartners zum Einfluss zivilgesellsch. Institutionen auf die Hochwasserbewältigung abfragen*

1. Im Rahmen des Sommerhochwassers 2013 und des Wiederaufbaus im Anschluss daran, welche zivilgesellschaftliche Organisationen haben Sie wahrgenommen, die sich aktiv beteiligt haben oder versucht haben, sich zu beteiligen?

**[INTERVIEWER: erst offen fragen, nach bestimmten Akteuren fragen, falls nötig]**

**[PROBE:**

- *politische Organisationen/ Interessenvertretungen (Bürgerinitiativen, private Gruppen, Vereine, Verbände)*
- *öffentliche Institutionen (Bundeswehr, öffentliche Einrichtungen)*
- *zivile Organisationen (THW, Sportvereine)*

**[LISTE MACHEN]**

2. **[Falls nicht in 1. beantwortet]** In welchem Rahmen haben sich diese und/oder andere private oder öffentliche Organisationen an der Hochwasserbewältigung und der Organisation des Wiederaufbaus beteiligt?
3. Inwieweit sind Sie auf **[die vorher genannten oder andere]** existierende/ andere Bürgerinitiativen im Rahmen des Sommerhochwassers aufmerksam geworden?
  - a. Wenn ja, wann sind Sie auf die Bürgerinitiative(n) aufmerksam geworden?
  - b. Wenn ja, wie oder wo sind Sie auf die Bürgerinitiative(n) aufmerksam geworden?
4. Welche Anreize / Barrieren gab es für das Engagement von Bürgerinitiativen / zivilgesellsch. Organisationen?
  - a. **[Bei Initiativnehmern]** Was gab den Ausschlag für die Gründung Ihrer Bürgerinitiative?
  - b. **[Bei Initiativnehmern]** Welche Hürden hatte Ihre Initiative zu überwinden während des Hochwassers / im Anschluss daran?
5. Wie bewerten Sie den Einfluss von Bürgerinitiativen oder anderen zivilgesellsch. Organisationen während und im Anschluss an das Hochwasser auf die Bewältigung der Folgen?

**[PROBE: Vorteile und Nachteile, verglichen mit Politik, Verwaltung]**

  - a. Welche Initiativen würden Sie als erfolgreich bewerten?

- b. Welche Initiativen bewerten Sie als besonders repräsentativ?
  - c. **[Bei Initiativnehmern]** Wie bewerten Sie den Einfluss Ihrer eigenen Initiative?
  - d. Was sind Ihrer Meinung nach die Erfolgsfaktoren für das Engagement einer Bürgerinitiative?
6. Was sagen Sie Ihrer Meinung nach zu der Annahme, dass erfolgreiche repräsentative Initiativen/ zivilgesellschaftliche Akteure maßgeblich zur Bewältigung des Hochwassers und zur Zufriedenheit der Bürger mit dem Bewältigungs- und Präventionsprozess beitragen können?
    - a. Worauf kommt es Ihrer Meinung nach hauptsächlich an, wenn es um die Katastrophenbewältigung und Bürgerbeteiligung geht?
    - b. Was sind Ihrer Meinung Erfolgsfaktoren von Bürgerbeteiligung bei der Katastrophenbewältigung?
  7. Was würden Sie sagen: Hat die Politik/ Administration genügend versucht, die Bürger in die Entscheidungen rund um Hochwasserbewältigung aktiv einzubinden?
  8. Wie hätten Politiker/ Verantwortliche Ihrer Meinung nach Bürger in größerem Umfang / noch effektiver einbinden können während der Hochwasserbewältigung?
  9. Welche Maßnahmen hätten Sie gern gesehen, um noch mehr Vertrauen in die Organisation der Hochwasserbewältigung und des Wiederaufbaus zu fassen?

## **VI. ABSCHLUSS**

**4 MIN**

1. Gibt es noch etwas Ihrer Meinung nach Wichtiges zum Thema, worüber wir noch gar nicht gesprochen haben?
2. Angenommen, Sie hätten die Möglichkeit in einem Tagesschau-Interview zu sprechen: Was wäre Ihre wichtigste Nachricht an Politiker und Bürger in Bezug auf den Umgang mit und die Bewältigung des Hochwassers?
3. Gatekeeping: Mit wem sollten wir Ihrer Meinung auf jeden Fall noch zu diesem Thema sprechen? Wären Sie bereit uns eventuelle Kontakte zu weiteren Experten und/ oder zivilgesellschaftlichen Organisationen herzustellen?

**[INTERVIEWER: Liste machen]**

## **DANK UND ABSCHLUSS**

## Anhang 3:

# GESPRÄCHSLEITFADEN

## Version für Mitglieder der Ministerialebene

### Experteninterviews zum Sommerhochwasser 2013 in der Elbe-Mulde-Region

*[Notizen für den Interviewer in grün]*

#### I. EINFÜHRUNG DURCH DEN INTERVIEWER

**3 MIN**

*[INTERVIEWER: je nach Vorgespräch erläutern]*

Vielen Dank für Ihre Bereitschaft, sich an diesem Gespräch zu beteiligen. Mein Name ist \_\_\_\_\_ und das Ziel dieses Gesprächs ist für mich, Ihre Arbeit als \_\_\_\_\_ und ihre Meinung zu den Ereignissen rund um das Sommerhochwasser 2013 zu verstehen.

Unser Gespräch wird ca. 45 bis 60 Minuten dauern. Ist dies weiterhin eine gute Zeit für Sie, um dieses Gespräch ungestört zu führen?

Lassen Sie mich den Rahmen unseres Gesprächs kurz erläutern:

1. Ich spreche mit einer Reihe von Menschen. Um mir die Analyse zu vereinfachen, zeichne ich unser Gespräch auf. So habe ich eine Aufzeichnung von dem, was gesagt wird. Es ist für mich nicht von Belang, wer was sagt.
2. Alle Informationen und Meinungen, die Sie preisgeben, sind vollständig anonymisiert und vertraulich. Ihre Identität wird zu keinem Punkt offenbart.
3. Diese Informationen werden nur für Forschungszwecke verwendet, und werden nicht an Dritte außerhalb der Forschungsgesellschaft und der beteiligten Institutionen weitergegeben.
4. Das Ziel dieser Forschung ist nicht, auf Sie oder Ihr Verhalten in irgendeiner Weise Einfluss zu nehmen, sondern nur, Ihre ehrliche Meinung zu erhalten.
5. Sie können Ihre Zustimmung zur Teilnahme an diesem Gespräch jederzeit widerrufen.

Sind Sie bereit mit dem Interview auf dieser Basis fortzufahren?

*[INTERVIEWER: Einverständniserklärung unterschreiben lassen]*

## **Thema 1: Vorbeugender Katastrophenschutz Hochwasser**

1. Wie kann man sich als Bundesland auf Katastrophen wie das Sommerhochwasser 2013 vorbeugend einstellen?
2. Das Hochwasserrisikomanagement verlangt die Koordination einer Vielzahl von Beteiligten. Diese Beteiligten haben aber weiterhin ihre spezifischen Aufgaben zu erfüllen und müssen diese primären Aufgaben und Interessen auch in Abstimmungs- und Koordinationsverhandlungen vertreten. Zudem ist eine gesetzlich vorgeschriebene Pflicht zur Abstimmung nicht vorhanden.
  - a. Wie ist diese Vielzahl an Beteiligten zu koordinieren und zu führen?
  - b. Wie wird potentiellen Interessenskonflikten Sorge getragen?
  - c. Wie wichtig sind im Hinblick auf potentielle Interessenskonflikte Kompetenz und Engagement der handelnden Personen? Wie wichtig sind vordefinierte Regelabläufe?
3. Frage zum technischen Hochwasserschutz, Naturschutz; Steuerung landesübergreifender Maßnahmen
4. Laut Gesetzestext muss die Bevölkerung bei der Festsetzung gefährdeter Gewässer, Gewässerabschnitte und Überschwemmungsgebiete unterrichtet bzw. angehört werden.
  - a. Wie bewerten Sie die Umsetzung dessen in Ihrem Bundesland?
  - b. Inwiefern kann dieser Prozess der Bewusstseinsbildung für die Hochwassergefahr in der Bevölkerung dienen?
  - c. spielen Bürgerinitiativen in diesem Prozess?

## **Thema 2: Hochwasserkatastrophenfall**

1. Inwiefern gelten für Hochwasser besondere Regeln, was den Katastrophenfall angeht? (z.B. länder- und staatenübergreifende Gefahrenabwehr)
  - a. Ist die Gesetzeslage heute Ihrer Meinung nach ausreichend um mit solchen Katastrophen fertig zu werden?
2. Welche Herausforderungen ergeben sich im Hinblick auf die internen und externen Kommunikationsbeziehungen zwischen den Handlungsebenen im Hochwasserfall?
  - a. Wie kann trotz versicherungstechnischer Schwierigkeiten sichergestellt werden, dass die Bevölkerung mit prognostizierten Pegelständen versorgt wird?
  - b. Inwieweit wird die Kommunikation mit betroffenen und interessierten Bürgern im Anschluss an den Katastrophenfall reglementiert?

## **Abschluss**

1. Was ist Ihrer Meinung nach im Anschluss an die bisherigen Erfahrungen in Bezug auf die Hochwasserprävention zu tun?

**DANK UND ABSCHLUSS**

## Anhang 4: Empfehlungen des Beratungsgremiums 'Wassermanagement' der niederländischen Regierung (2001)

Die Empfehlungen des Beratungsgremiums 'Wassermanagement' der niederländischen Regierung (2001) können als Vorbild für die Hochwasserregion um die Elbe gelten:

1. Awareness: citizens are insufficiently aware of problems associated with water. The government will improve communication on the nature and scope of these risks and, in addition to its own efforts, will offer individuals the opportunity to contribute to risk reduction.
2. Three-step-strategy; the need for a new approach to ensure safety and reduce water-related problems founded on a number of underlying principles;
  - a. anticipating instead of responding;
  - b. not shifting water management problems to others, by following the three-step strategy (retaining, storing and draining) and not shifting administrative responsibilities to others;
3. allocating more space to water in addition to implementing technological measures.
4. More room for the river; in addition to implementing technological measures, allocating more space for the (occasional) storage of water is required. Wherever possible, this space must also serve other objectives that are compatible with water storage.
5. Spatial planning; the primary goal is maintaining the discharge capacity of the river by legislation preventing non-river-linked human activities (such as housing and industrial estates) in the floodplains and by adapting municipal zoning schemes. Furthermore, within the context of spatial planning, a so-called "water test" is being added to the present legislation. This test must examine the future effects of proposed zoning schemes on water systems and prevent the gradual decrease in the space allocated to water caused by land-use, infrastructure, housing and other projects. For the Rhine branches, a study has been conducted focusing on water storage areas or dike relocation based on a possible future design discharge of 18,000 m<sup>3</sup>/s. Subsequently, a study has been initiated on the pros and cons of so-called "emergency storage areas" in order to cope with discharges even higher than 18,000 m<sup>3</sup>/s or potential dike breaches (Commission Luteijn, 2002).
6. Knowledge; the new water management approach imposes new demands on the coordination and distribution of knowledge and on education relating to water and river management (e.g. including new insights in social studies, spatial planning and public administration).
7. Responsibilities; the government, provincial authorities, water boards, and municipal authorities are all responsible for ensuring safety and limiting water-related problems. Administrative agreements about the division of tasks and cooperation must ensure rapid and effective implementation of measures. A review has been conducted to assess the suitability of the relevant present legislation for a rapid implementation of "room for the river" projects and to see if this legislation needs to be adapted.
8. Investments; developments in terms of climatic change and land subsidence, as well as the new approach, require repeated additional investments in both the national and regional water management systems.
9. International cooperation; international cooperation on flood protection and water management must be intensified.



## Kontakt

Christine Hübner  
Studienleitung „Sommerhochwasser 2013“  
huebner@politischepartizipation.de

Dr. Götz Frommholz  
Managing Director  
frommholz@politischepartizipation.de

## Über d|part

d|part ist ein gemeinnütziger, unabhängiger Think Tank für politische Partizipation. Auf der Basis wissenschaftlicher Arbeit bringen wir Forschungsergebnisse in die Praxis, die gesellschaftspolitische Debatte und die Bildung.



politische partizipation.de



dpartblog.wordpress.com



facebook.com/ThinkTank:dpart



twitter.com/@d\_part