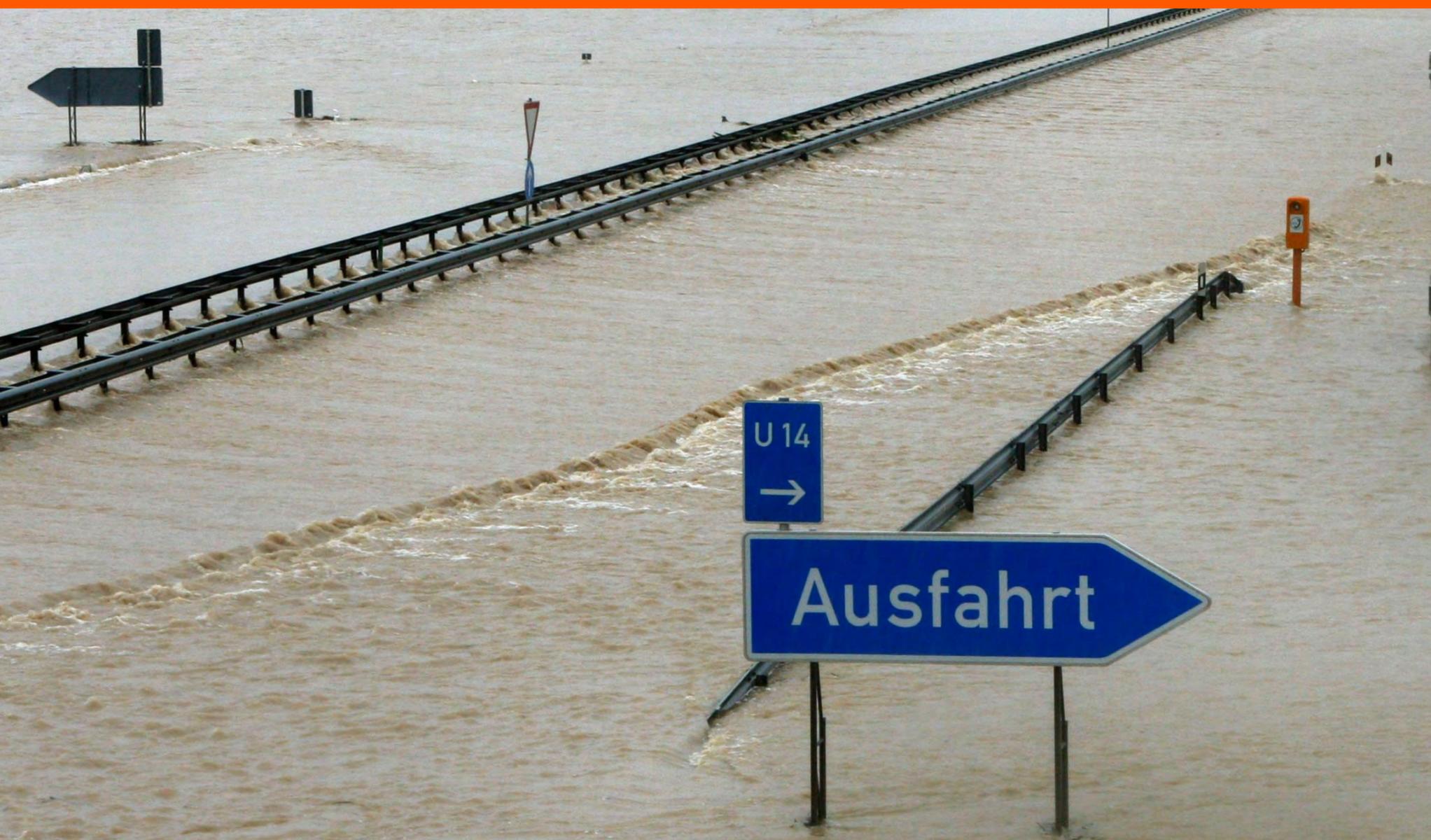


Das Hochwasser 2013 in Deutschland

Eine qualitative Analyse der
Krisen- und Risikokommunikation

Wiebke Drews, Andreas Jäger, Kristina Kurze



Von 2014 bis 2016 war das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe Auftraggeber und Projektpartner des Forschungsprojektes *Risikokommunikation und Bürgerbeteiligung im Baulichen Bevölkerungsschutz (RIKO)*.

Das Projekt befasste sich mit der Kommunikation zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren auf kommunaler Ebene im Bereich des Baulichen Bevölkerungsschutzes, insbesondere im Hochwasserschutz.

Qualitative Fallstudien in drei deutschen Ländern analysieren den Umgang mit Hochwasserkatastrophen, insbesondere die akute Krisenbewältigung und die private Vorsorge.



Das Projekt Risikokommunikation und Bürgerbeteiligung im Baulichen Bevölkerungsschutz (RIKO) wurde unter der Leitung von Dr. Jasmin Riedl an der Universität der Bundeswehr München (Fakultät für Staats- und Sozialwissenschaften, Professur für Politikwissenschaft: Prof. Dr. Ursula Münch) von 2014 bis 2016 durchgeführt. Auftraggeber und Projektpartner war das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe.

Die vorliegende Publikation präsentiert die Forschungsergebnisse dieses Projektes.

Wiebke Drews, Andreas Jäger,
Kristina Kurze

Das Hochwasser 2013 in Deutschland

Eine qualitative Analyse der
Krisen- und Risikokommunikation

ISBN 978-3-943207-21-7 (Print)
ISBN 978-3-943207-22-4 (ePDF)

1. Auflage 2016

Umschlaggestaltung und Layout: Jasmin Riedl
Umschlagabbildung: Hochwasser, picture alliance / dpa
Satz: Jasmin Riedl
Druck: Satz & Druck Peter Molnar, 82407 Wielenbach

Auftraggeber und Projektpartner:
Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe



Vorwort

Zahlreiche Extremwetterereignisse und ihre teils schwerwiegenden Schäden erfordern von staatlichen Akteuren auch eine geeignete Krisen- und Risikokommunikation. Bürgerinnen und Bürger sollen während eines akuten Unwetters rasch informiert und instruiert werden. Und auch unabhängig von solchen Krisen gilt es, die Bereitschaft der Bürger zur Vorsorge zu stärken. Diese Aufgabe stellt staatliche und gesellschaftliche Akteure vor ebenso große Herausforderungen wie die betroffenen Bürgerinnen und Bürger. Schließlich richtet die Bevölkerung höchst unterschiedliche und durchaus widersprüchliche Erwartungen an die staatlichen Stellen. Zugleich sehen sich die einzelnen Bürgerinnen und Bürger mit Forderungen konfrontiert, die teils tief in ihr Privatleben eingreifen.

Wie gelingt Krisenkommunikation als Krisenbewältigungskommunikation im Fall von Hochwassern und Unwettern? Welche Rolle kommt der Risikokommunikation vor und nach solchen Ereignissen zu? Und welchen Voraussetzungen unterliegt die Eigenvorsorge im Baulichen Bevölkerungsschutz? Diese Fragen bearbeitete das Forschungsprojekt Risikokommunikation und Bürgerbeteiligung im Baulichen Bevölkerungsschutz (RIKO) an der Professur für Politikwissenschaft von Prof. Dr. Ursula Münch unter der Leitung von Dr. Jasmin Riedl an der Universität der Bundeswehr München. Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe förderte RIKO von Januar 2014 bis Juli 2016.

Das Ziel des Forschungsprojektes mit seinem Fokus auf Risikokommunikation zwischen den Behörden und der Bevölkerung besonders im Baulichen Bevölkerungsschutz bestand darin, auf der Grundlage empirischer Erkenntnisse zu einer Optimierung staatlicher Kommunikationsstrategien beizutragen. Das Projekt kombinierte qualitative und quantitative Methoden und zeichnete so ein umfassendes Bild der Voraussetzungen und Herausforderungen für die Kommunikation zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren. Die vorliegende Publikation umfasst die qualitativen Forschungsergebnisse und entspricht dem Zwischenbericht des Projektes.

Das Forschungsprojekt RIKO profitierte während seiner Laufzeit von den Fähigkeiten und Begabungen des gesamten Forschungsteams, bestehend aus Wiebke Drews, Andreas Jager und Dr. Kristina Kurze. Deren spezifi-

Vorwort

schon fachwissenschaftlicher Hintergrund ermöglichte ein fundiertes trianguläres Forschungsdesign und legte gleichzeitig das Fundament für die Art leidenschaftlicher Debatten, die solch ein vielschichtiges Thema benötigt und verdient.

Es spricht für das RIKO-Team, dass es nicht nur gelang, ein methodisch und inhaltlich umfängliches Forschungsprojekt in relativ kurzer Zeit durchzuführen, sondern außerdem durch gemeinsame Publikationen und internationale Konferenzbeiträge zur wissenschaftlichen Debatte über das Thema Risikokommunikation beizutragen.

Im Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe standen uns drei kompetente Ansprechpartner zur Seite, die das Forschungsprojekt in jeder Hinsicht unterstützten und uns ermöglichten, den Fortgang der Projektlaufzeit stets am Inhalt und den erzielten Forschungsergebnissen zu orientieren: Das RIKO-Team bedankt sich bei Herrn Wilfried Koch (Referatsleiter), Frau Katharina Gerlach und Herrn Karl-Heinz Blaut aus Referat II.5 für ihre Unterstützung.

Dr. Jasmin Riedl
Neubiberg im Juli 2016

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Vorwort | 1 |
| Inhaltsverzeichnis | 3 |
| 1 Einleitung | 5 |
| 1 Krisenkommunikation | 7 |
| 2.1 Informationswege und Risikobewusstsein | 7 |
| 2.2 Digitale Krisenkommunikation und die Koordination freiwilliger Helfer | 10 |
| 3 Risikokommunikation | 15 |
| 3.1 Personelle und materielle Ressourcenknappheit | 15 |
| 3.2 Beziehung zwischen Bürgern und Staat | 17 |
| 3.2.1 Beispiele für eine bürgernahe Risikokommunikation | 17 |
| 3.2.2 Beispiele problembehafteter Risikokommunikation | 20 |
| 4 Private Vorsorge im Hochwasserschutz | 25 |
| 5 Fazit | 31 |
| Anhang | 33 |
| A Übersicht der Studie | 33 |
| A.1 Qualitative Erhebung | 33 |
| B Interviewliste geordnet nach Ländern | 34 |
| C Interviewleitfaden | 35 |
| C.1 Aufgaben und Zuständigkeiten | 35 |
| C.2 Kooperation und Abstimmung zwischen Akteursgruppen | 35 |
| C.3 Beteiligung der Bevölkerung | 36 |
| C.4 Verbesserungsvorschläge und Ausblick | 37 |

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|---|---|----|
| D | Codesystem mit Ankerbeispielen | 37 |
| | Lob | 37 |
| | Tadel | 38 |
| | Eigenvorsorge | 38 |
| | Risiko- und Gefahrenbewusstsein | 39 |
| | Medien | 39 |
| | Ressourcen | 40 |
| | EU-HRM-RL | 40 |
| | Technisch-ökologischer Hochwasserschutz | 41 |
| | Selbst- und Fremdwahrnehmung | 41 |
| | Äußerungen zur Politik und Verwaltung | 41 |
| | Äußerungen zur Bürgerschaft | 42 |
| | Lokale Besonderheiten | 42 |
| | Handeln vor und nach der Krise | 42 |
| | Handeln vor und nach der Krise: Information | 42 |
| | Handeln vor und nach der Krise: Kommunikation | 43 |
| | Handeln vor und nach der Krise: Koordination | 43 |
| | Handeln während der Krise | 44 |
| | Handeln während der Krise: Information | 44 |
| | Handeln während der Krise: Kommunikation | 44 |
| | Handeln während der Krise: Koordination | 45 |
| | Verbesserungsvorschläge | 45 |
| | Technischer Katastrophenschutz | 46 |
| | | |
| | Literaturverzeichnis | 47 |

1 Einleitung

Das Forschungsprojekt RIKO erarbeitete in seinem qualitativen Teil fall-spezifische Unterschiede und Gemeinsamkeiten in der Risiko- und Krisenkommunikation im baulichen Bevölkerungsschutz, wie sie anhand des Hochwasserereignisses in Deutschland 2013 deutlich wurden. Ein besonderes Augenmerk legte dieser Projektteil darauf, welche Besonderheiten sich zwischen und innerhalb verschiedener deutscher Länder zeigen und wie diese zu begründen sind. Hierzu wurde in den drei Ländern Bayern, Sachsen und Sachsen-Anhalt die Krisen- und Risikokommunikation von jeweils zwei Gemeinden qualitativ analysiert. In diesem Rahmen wurden im Juni und Juli 2014 insgesamt 32 Interviews mit Bürgern, Verwaltungsmitarbeitern und Kommunalpolitikern aus den sechs ausgewählten Fallgemeinden geführt (Anhang B).¹ Die zentralen Ergebnisse dieser qualitativen Erhebung werden im Folgenden dargestellt.

Zu Beginn werden wesentliche Informations- und Kommunikationsaktivitäten in den Fallgemeinden während des Hochwassers 2013 dargestellt (*Krisenkommunikation*). In Abgrenzung dazu stellt das zweite Kapitel die zentralen Kommunikations- und Informationsbemühungen in den Fallgemeinden vor, die vor und nach der Flut 2013 von Bedeutung waren (*Risikokommunikation*), denn Krisen- und Risikokommunikation variieren deutlich hinsichtlich ihrer jeweiligen Anforderungen, Akteurskonstellationen und Entscheidungsfindungsprozesse. Risikokommunikation ist ein bidirektionaler Prozess, der Verhaltensänderungen und Vorsorgemaßnahmen herbeiführen soll. Dazu werden dialogische Elemente genutzt und die Bürger an Entscheidungsfindungen zur Handhabung von Risiken beteiligt (Böhm 2005: 715; Grunenberg/Knolle 2011: 171; Hertel 2003: 587). Damit stellt die Risikokommunikation, die anlassunabhängig stattfindet, eine wichtige Voraussetzung für die Krisenkommunikation dar, also für die Kommunikation während akuter Katastrophen. Der Dialog zwischen Bürgern und Staat tritt während der Krisenkommunikation in den Hintergrund. So soll (staatliche) Krisenkommunikation hauptsächlich informieren und instruieren (Thomann et al. 2011). Diese typischen Kommunikati-

¹ Aus Gründen der Lesbarkeit wird im Folgenden auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Die verwendeten Personenbezeichnungen sind geschlechterneutral zu verstehen.

1 Einleitung

onsmuster zeichnen sich auch in den Fallgemeinden des Forschungsprojektes ab. Zudem wird deutlich, dass sich die Prozesse der Krisenkommunikation in den drei Ländern ähneln, während die Prozesse der Risikokommunikation von lokalen und regionalen Gegebenheiten geprägt sind und daher in den ausgewählten Gemeinden sehr unterschiedlich verlaufen. Das dritte Kapitel widmet sich anschließend einer ausführlichen Darstellung von Faktoren, die die Eigenvorsorge begünstigen bzw. hemmen. Abschließend werden die zentralen Erkenntnisse der qualitativen Auswertung zusammenfassend dargelegt

1 Krisenkommunikation

Die untersuchten Gemeinden waren während der Flut 2013 mit ähnlichen Herausforderungen in der Krisenkommunikation konfrontiert: Die Gesprächspartner rückten insbesondere Probleme bei der Informationspolitik (Kapitel 2.1) sowie die Rolle Sozialer Medien und freiwilliger Helfer (Kapitel 2.2) in den Vordergrund.

2.1 Informationswege und Risikobewusstsein

Die sechs Fallgemeinden mussten in der Krisensituation die akute Gefahrenabwehr koordinieren und zudem Kommunikationswege finden, um die Bürger über die Gefahren und Ausmaße des Hochwassers zu informieren. An der entsprechenden Informationspolitik der Behörden und Einsatzkräfte üben die Befragten teilweise deutliche Kritik.

Ein Mitglied eines örtlichen Stadtteilentwicklungsvereins in Sachsen-Anhalt führt etwa an, dass sich die betroffenen Bürger von der Stadt im Stich gelassen gefühlt hätten, da man weder Informationen zur Ankunft der Flutwelle noch zu ihrem Ausmaß erhalten habe (ST6: 63–70). Die Krise habe gezeigt, dass die eigens eingerichteten Bürgertelefone kein geeignetes Mittel gewesen seien, um die Bürger mit Informationen zu versorgen (ST3: 174). In Sachsen-Anhalt fiel zeitweise die Internetpräsenz des Landesbetriebes für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft (LHW) aus, über die die aktuellen Pegelstände abrufbar waren (ST4: 77). In Sachsen geben befragte Bürger an, dass fehlende Pegelmeldungen zu dem trügerischen Gefühl beigetragen hätten, es bestünde Sicherheit: »Wenn Chaos ist, kommen Fehler. Man hat zum Beispiel fehlende Pegelmeldungen so interpretiert: Wenn keine Meldung kommt, ist kein Wasser da« (SN8: 30). Die betroffenen Haushalte hatten daher kaum ausreichend Vorlaufzeit, um sich auf das nahende Hochwasser vorzubereiten. In diesem Zusammenhang kritisieren Bürger vor allem gegenüber der Verwaltung und Politik in der großen Fallgemeinde Sachsens, dass der Bevölkerung wichtige Informationen vorenthalten worden seien. So wurde erst nach der Evakuierung der Betroffenen die eigentliche Höhe der Flutwelle bekannt gegeben. Die Bürger konnten das betroffene Gebiet zu diesem Zeitpunkt jedoch nicht mehr betreten, um ihr Eigentum entsprechend zu sichern (SN8: 30; SN7:

1 Krisenkommunikation

21). Auch für die untersuchten Gemeinden in Bayern gilt, dass Versäumnisse in der Krisenkommunikation zur Entstehung vermeidbarer Schäden beigetragen haben (BY6: 191; BY2: 108–110).

Ein weiteres Beispiel für (vermeidbare) Versäumnisse in der Krisenkommunikation schildert ein engagierter Bürger aus Sachsen-Anhalt: Er gibt an, dass Essen in unmittelbarer Nähe von kontaminiertem Wasser verteilt worden sei und dass sogar Kinder darin gespielt hätten. Die freiwilligen Helfer hatten offenbar keine Ahnung, dass das Wasser mit Chemikalien und Keimen verunreinigt war. Erst auf Drängen des Interviewpartners hin habe die Gemeinde Informationen zu entsprechenden Hygienerichtlinien auf ihrer Internetseite veröffentlicht, um die Bürger aufzuklären (ST4: 94).

Die Interviewpartner räumen ein, dass sie mit einem derart extremen Hochwasser, wie es sich 2013 in den untersuchten Ländern ereignete, nicht gerechnet hätten und dass sie von dessen Ausmaßen überrascht worden seien (BY6: 7; BY2: 94; SN5: 33; SN7: 13). Das Risiko- und Gefahrenbewusstsein in der Bevölkerung war nicht sehr ausgeprägt. Mehrere Interviewpartner kritisieren, dass es gerade die Begrifflichkeiten zur Kategorisierung der jeweiligen Hochwasserereignisse gewesen seien, die die Ausbildung eines angemessenen Risikobewusstseins gehemmt hätten. Begriffe wie ›Jahrhunderthochwasser‹ oder gar ›Jahrtausendhochwasser‹ führten demnach fälschlicherweise zu einer Beruhigung der Bevölkerung, da sie eine Sicherheit suggerieren, die niemand garantieren kann:

»Also wenn man von Jahrtausend-Hochwasser spricht und sagt, das wird uns die nächsten tausend Jahre nicht wieder betreffen, also macht euch keine Gedanken, das ist eigentlich nur so ein einmaliges Ereignis, das passiert nie wieder. Und auch dieses hundertjährige Hochwasser, diese Begrifflichkeiten suggerieren ja eine gewisse Beruhigung, die eigentlich aber in einer gewissen Weise fehl am Platz ist, wenn man Risikobewusstsein fördern möchte.« (ST4: 20)

In Sachsen monieren Gesprächspartner aus Politik und Bevölkerung, dass gerade die Bezeichnung ›Jahrhunderthochwasser‹ für die Flut von 2002 wesentlich dazu beigetragen habe, dass sich kein adäquates Risikobewusstsein für die Gefahren des Hochwassers entwickelte. Die Bürger hätten den Begriff vielmehr wörtlich verstanden und mit einer erneuten Überschwemmung dieses Ausmaßes nicht vor dem Ablauf von 100 Jahren gerechnet (SN5: 33; SN7: 8). Aufseiten der für den Katastrophenschutz verantwortlichen staatlichen Akteure lässt sich ein mangelndes Risiko- und Gefahrenbewusstsein darin erkennen, dass sie sich kaum auf ein so extremes Hochwasser vorbereitet hatten und daher ad hoc Lösungen entwi-

2.1 Informationswege und Risikobewusstsein

ckeln mussten. Die folgende Aussage eines Verwaltungsmitarbeiters in Sachsen-Anhalt bringt das auf den Punkt:

»Hatten wir bis jetzt noch nicht, also deswegen, man musste aus der Situation lernen und schnell umsetzen und das war ja eigentlich das, dass wir spontan reagieren mussten, und uns vorher ja gar keine Gedanken über diese Richtung gemacht hatten, wir es auch nicht nötig hatten, darüber nachzudenken. Und diesmal mussten wir halt.« (ST3: 178)

In Sachsen beklagt ein Mitarbeiter der Verwaltung, dass die Organisationsstruktur und Aufgabenverteilung zu Beginn der Krise nicht klar definiert gewesen seien, was erhebliche Defizite der zwischenbehördlichen Krisenkommunikation nach sich gezogen habe (SN6: 8). Dies treffe – so die Aussage eines weiteren Interviewpartners – insbesondere auf die Absprachen zwischen Kommune und Landkreis zu. So ist die örtliche Feuerwehr für den Katastrophenfall ausgebildet und im Besitz der nötigen Technik. Dennoch zog der Kreis mit Ausrufung des Katastrophenfalls sowohl die Feuerwehr als auch ihre Ausrüstung ab, obwohl diese dringend vor Ort benötigt wurden (SN4: 85). In Sachsen konstatieren Bürger und Verwaltungsmitarbeiter zudem, dass ortsfremde Einsatzkräfte, die im ständigen Schichtwechsel arbeiteten, nicht ausreichend mit den lokalen Besonderheiten vertraut gewesen seien, um auf die jeweilige Gemeinde zugeschnittene, adäquate Entscheidungen fällen zu können (SN2: 97; SN4: 85). In Sachsen-Anhalt kritisiert ein Gesprächspartner, dass bis zum Zeitpunkt der Interviews für den Kreis kein Katastrophenschutzplan existiert habe und somit keine einheitliche Regelung bezüglich der Ausrufung der Katastrophenstufen für die Gemeinde bestanden habe (ST4: 9, 97).

Defizite in der Krisenkommunikation, aber auch ein geringes Gefahren- und Risikobewusstsein haben in der Gesamtschau dazu beigetragen, dass in den untersuchten Gemeinden Schäden entstanden sind, die sich im Nachhinein als vermeidbar erwiesen. Die Interviewpartner folgern, dass zuverlässige und langfristige Prognosen zu den möglichen Pegelständen notwendig seien, um rechtzeitig und angemessen agieren zu können (ST6: 63; BY6: 191; BY2: 108–110). Dies gelte sowohl für den privaten Bereich als auch für die Planung der Einsätze im Krisenstab. Eine weitere Lehre sei, dass man in der Krise wieder stärker auf traditionelle Kommunikationsinstrumente zurückgreifen wolle, etwa auf Sirenen und Megaphone sowie Lautsprecherdurchsagen und Informationstafeln (BY1: 119; BY2: 161; BY7: 10). Diese Kommunikationsformen werden vor allem wieder gefordert, da es während des Hochwassers vielerorts keinen Strom mehr gab und die gewohnten Informations- und Kommunikationswege zusammenbrachen (BY7: 5–7).

1 Krisenkommunikation

2.2 Digitale Krisenkommunikation und die Koordination freiwilliger Helfer

Bundesweit schenkten die Medien dem engagierten Einsatz freiwilliger Helfer während der Flut 2013 große Aufmerksamkeit. Die mediale Berichterstattung konzentrierte sich dabei auf die Rolle Sozialer Medien wie Facebook, da diese erstmals in Deutschland zur Krisenbewältigung genutzt wurden. In den untersuchten Gemeinden loben Befragte ausdrücklich die große Hilfsbereitschaft und Solidarität während der Krise (BY10: 46–48; BY7: 62; ST1: 252–256; ST3: 183; SN7: 107). Allerdings bewerten die Gesprächspartner die neuen Kommunikationswege differenziert. So stellen die Interviewpartner unterschiedliche Stärken und Schwächen in Bezug auf die Möglichkeiten der Informationsvermittlung sowie die Rekrutierung und Koordination freiwilliger Helfer heraus.

Fehlinformationen, »Hiobsbotschaften« (SN2: 89) und Gerüchte in sozialen Netzwerken können fatale Auswirkungen auf die Krisenbewältigung haben. Die Interviewpartner betonen einerseits, dass sich während der Krise gerade im Internet Falschmeldungen »wie ein Lauffeuer« (BY10: 128) verbreitet hätten und dadurch Panik und Hysterie geschürt worden seien. Andererseits ließ sich auf diese Weise schnell korrigierend in den Informationsfluss eingreifen, wie ein Gesprächspartner aus Bayern schildert:

»Der Bürgermeister [einer betroffenen Gemeinde] hat über Facebook eine Plattform sofort eingerichtet, und der hat geschaut, dass er sofort Gerüchte widerlegt oder richtigstellt. Der hat geschaut, dass er Informationen verbreitet. Das war die einzige Stelle, kein Wasserwirtschaftsamt, kein Landratsamt, und da anrufen, sinnlos, da war sowieso immer nur belegt, da kommen immer so politische Blasen raus, aber nichts Konkretes.« (BY11: 150)

Daher war es aus Sicht der Gesprächspartner eine wesentliche Motivation für die Gründung von Hochwasser-Webseiten, gesicherte Informationen zu verbreiten und dem »Chaos in der Informationspolitik« (ST3: 83) entgegenzuwirken. Wie die Interviews zeigen, setzt dies jedoch eine enge Abstimmung mit offiziellen Stellen voraus. Diese müssen bereit sein, Informationen herauszugeben, was nicht immer reibungslos funktionierte (ST4: 57). Überdies muss substanzielle Redaktionsarbeit geleistet werden. Denn gerade in sozialen Netzwerken geht es nicht nur darum, Informationen selbst einzuspeisen. Verantwortliche müssen auch adäquat auf Kommentare und Posts von Followern reagieren und diese bearbeiten sowie kontinuierlich Informationen aktualisieren. Dies gilt nicht bloß für die unmittelbare Krise, sondern mindestens solange Bürger Anfragen über die

2.2 Digitale Krisenkommunikation und die Koordination freiwilliger Helfer

Seite stellen (SN3: 66). Die Gesprächspartner merken ebenfalls an, dass der Einsatz von Neuen Medien zur Krisenkommunikation wegen der geringen bzw. personalaufwendigen Regulierbarkeit problematisch sein könne (SN2: 90–91; ST2: 23–25).

Insgesamt lässt sich festhalten, dass in den untersuchten Fallgemeinden Facebook-Seiten zur Informationsvermittlung in der Krise eingesetzt wurden. Diese wurden meist von jungen Bürgern verwaltet, was verdeutlicht, dass es in den Behörden wenig Vorbereitung und Vorwissen im Hinblick auf den Umgang mit Sozialen Medien gab. So glichen während der Flut 2013 Bürger spontan die fehlende Social-Media-Kompetenz der Verwaltungen aus (ST3: 83, 103, SN4: 74–77, BY3: 40).

Dieses Zusammenspiel von Behörden, Politik und Bürgern in der ›digitalen Krisenkommunikation‹ funktionierte in den untersuchten Fallgemeinden meist recht gut, was jedoch eher am Engagement einzelner Personen lag als an einer gezielten oder gar geplanten Kommunikationsstrategie der Behörden. Vor diesem Hintergrund fordern einige Gesprächspartner aus der Verwaltung und Bevölkerung, soziale Netzwerke wie Facebook besser in die professionelle Krisenkommunikation zu integrieren sowie die Social-Media-Kompetenzen besonders in den zuständigen Behörden zu stärken (ST2: 23; ST9: 117–119; BY4: 120). Denn solange offizielle Stellen diesen Kommunikationsweg nicht oder nur passiv nutzen, bleibt (zu) viel Raum für ›Panikmacher‹ im Netz. Es erscheint daher problematisch, dass sich seit der Flut im Juni 2013 in den Fallgemeinden in diesem Bereich wenig verändert hat. Die Interviews verdeutlichen außerdem, dass die Behörden bisher nicht den inhaltlichen Austausch über den Nutzen von Hochwasser-Seiten in sozialen Netzwerken suchen, was engagierte Bürger insbesondere in Bayern teils scharf kritisieren (BY4: 140; BY7: 188). Für die anderen beiden Länder gibt es ebenfalls deutliche Hinweise darauf, dass es an einer Hochwassernachbereitung mangelt (ST4: 18–20; SN3: 66). Bisher fällt es den Kommunen in allen drei Ländern schwer, Neue Medien in ihre täglichen Arbeitsabläufe und vor allem in den Katastrophenschutz zu integrieren, was auch am Personalmangel liegt (ST2: 25).

Neben dem Aspekt der Informationsvermittlung thematisieren die Gesprächspartner die neuen Rekrutierungs- und Mobilisierungsmöglichkeiten in sozialen Netzwerken und bewerten diese meist positiv: »Ohne Facebook wäre es nicht gelaufen, also wir hätten niemals ohne Facebook diese Anzahl an Helfern bekommen« (BY6: 59; BY3: 40). Das Phänomen der »ungebundenen Helfer« (DRK 2014) zeigte sich während der Flut 2013 erstmals in diesem Ausmaß und trat vornehmlich in den großen Fallge-

1 Krisenkommunikation

meinden der untersuchten Länder auf. So wurden etwa in Bayern zur Bewältigung der Flutschäden Hilfsaktionen von Bürgern ins Leben gerufen, die über Facebook in kurzer Zeit eine große Anzahl von freiwilligen Helfern mobilisierten (BY4: 7).

Initiatoren, beteiligte Behörden und offizielle Einsatzkräfte waren von der großen Resonanz überrascht und teils durchaus überfordert. Sie standen vor der neuen und unerwarteten Aufgabe, die vielen zivilen Helfer schnell und praktisch zu koordinieren. Bürger und Verwaltungsmitarbeiter verdeutlichen, dass die unmittelbare Freiwilligenkoordination – gerade aufgrund der hohen Reichweite von sozialen Netzwerken – *nicht* über Facebook und auch nicht über E-Mail-Verteiler, sondern nur über direkte und persönliche Kommunikation sinnvoll habe geschehen können (BY4: 68; ST3: 104–109; SN2: 90). E-Mails und Facebook-Posts dienten lediglich der Verbreitung von Anweisungen etwa folgender Art:

»Liebe HelferInnen,
folgende Neuigkeiten haben sich mittlerweile ergeben. Für zivile Helfer gibt es ... zwei zentrale Verteilungsstellen ... Wer helfen will und noch nicht weiß, wo er gebraucht wird, geht bitte direkt dorthin und wird von da aus bestmöglich eingesetzt!« (Facebook-Post vom 5. Juni 2013)

Für die direkte Abstimmung war in der großen Fallgemeinde in Bayern ein Verwaltungsmitarbeiter zuständig, den die Kommune für die Freiwilligenkoordination abstellte und der so eine wichtige kommunikative Schnittstellenfunktion zwischen offiziellem Krisenstab und den Verantwortlichen der Hilfsaktion erfüllte. Des Weiteren entwickelten die Verantwortlichen rasch ein neues Organisationssystem zur Koordination der freiwilligen Helfer, das in Ansätzen auch in anderen Untersuchungsge- meinden erkennbar wurde (ST3: 105) und das im Folgenden exemplarisch genauer vorgestellt wird.

Büros und Cafés an zentralen Standorten wurden zu Anlaufstellen für freiwillige Helfer umfunktioniert. Diese Zentralen waren tagsüber mit Personal (überwiegend mit freiwilligen Helfern) besetzt. Von hier aus wurden E-Mails, Facebook-Posts und Kommentare bearbeitet und Einsatzpläne telefonisch abgestimmt. Die Helferzentralen dienten zudem als Sammelstellen für Material, Sachspenden und Lebensmittel. Eine der Einsatzstellen nutzten die Beteiligten zweimal täglich für eine Lagebesprechung mit allen Verantwortlichen »aus allen Stadtteilen, [den] ganzen dortigen Kommandoführer[n] sozusagen« (BY1: 62).

Die Verteilung der Hilfskräfte verlief somit stets über bestimmte Koordinationspunkte in der Gemeinde, für die jeweils ein Koordinator zuständig war. Sogenannte Scouts unterstützten die Koordinatoren. Sie eruierten

2.2 Digitale Krisenkommunikation und die Koordination freiwilliger Helfer

in den einzelnen Häusern, Wohnungen etc. den Hilfsbedarf und meldeten die Informationen an den Koordinator zurück, der wiederum entsprechend Hilfskräfte einsetzen konnte. Die Scouts loteten Gruppen freiwilliger Helfer auch an Einsatzorte. Die Koordination vor Ort fand in enger Abstimmung mit den offiziellen Einsatzkräften statt (BY6: 35). Nach anfänglichem »Anerkennungsproblem« (BY4: 25) wurden die freiwilligen Helfer bald weitgehend akzeptiert und gerade aufgrund ihrer »Ortskenntnis« (BY4: 38) geschätzt:

»Es hat einen totalen Wandel gegeben. ... den größten Wandel hat es gegeben in der Blickweise der professionellen Einsatzkräfte hin zu den freiwilligen Helfern. Anfangs war da gewisse vielleicht auch berechtigte Skepsis da, aber zum Schluss war es schon so, dass die professionellen Einsatzkräfte tatsächlich uns gegenüber Leute angefordert haben.« (BY3: 71)

Insgesamt beschreiben die Beteiligten das ad hoc entwickelte »Scout-Einsatzkommandeur-System« (BY6: 97) als sehr hilfreich. Der Nutzen habe insbesondere darin bestanden, Informationen gebündelt kommunizieren und den Einsatz freiwilliger Helfer gezielt steuern zu können. Wenn hingegen Informationen zu einem Einsatzort einfach auf Facebook gepostet wurden, kam es zu erheblichen Koordinationsproblemen. So berichtet ein Verwaltungsmitarbeiter in Sachsen-Anhalt, dass das eigenmächtige Handeln freiwilliger Helfer, die sich über Facebook organisiert hätten, mitunter Schwierigkeiten bereitet und für die übrigen Einsatzkräfte einen echten Mehraufwand bedeutet habe:

»Die hatten da die Sandsäcke da hingbracht, und die haben mir da 15.000 Sandsäcke verbaut, absolut sinnlos, ja. ... Genau, über Facebook organisiert, die haben das in Eigenregie, wollten die Kaimauer schützen, weil die Stadt das nicht in die Reihe kriegt so ungefähr.« (ST3: 87–89)

Die Kritik am Einsatz ungebundener Helfer bezieht sich vor allem auf die Phase der unmittelbaren Gefahrenabwehr, nicht auf die Aufräumarbeiten in den Tagen und Wochen nach den Pegel-Hochständen. Die Erfahrungen, die die Fallgemeinden mit freiwilligen Helfern machten, variieren somit auch nach dem Einsatzzeitpunkt und danach, ob Bürger in Eigenregie oder in Abstimmung mit Verantwortlichen des jeweiligen Krisenstabes handelten. Insgesamt überwiegt aber das Lob für den Einsatz der freiwilligen Helfer. Ebenso heben fast alle Gesprächspartner den besonders engen Zusammenhalt in der Krise positiv hervor.

3 Risikokommunikation

Im Gegensatz zu den länderübergreifend ähnlichen Herausforderungen der Krisenkommunikation weichen die Prozesse im Bereich der Risikokommunikation nicht zuletzt aufgrund von regionalen und lokalen Besonderheiten in den sechs Fallgemeinden zum Teil erheblich voneinander ab. Anhand der Untersuchungen konnten jedoch zwei zentrale Faktoren für die Ausgestaltung von Prozessen der Risikokommunikation auf kommunaler Ebene identifiziert werden. Erstens hängt sowohl die Nachbereitung vergangener Hochwasserereignisse als auch die Vorbereitung auf zukünftige von personellen und materiellen Ressourcen ab, die der jeweiligen Gemeinde zur Verfügung stehen. Ressourcen alleine stellen jedoch keine hinreichende Bedingung für eine gelingende Risikokommunikation dar. Denn zweitens müssen Bürger und staatliche Akteure zum Dialog fähig und bereit sein, damit die Nach- und Vorbereitung von Krisen erfolgreich verlaufen kann. Im Folgenden wird zunächst auf die notwendige Bedingung der Ressourcen (Kapitel 3.1) eingegangen und danach auf die teils erheblich divergierenden Beziehungsmuster in den untersuchten Gemeinden (Kapitel 3.2).

3.1 Personelle und materielle Ressourcenknappheit

Personelle und materielle Engpässe können die Gemeinde bei der Aufarbeitung von Überschwemmungen und ihrer Aufklärung über Hochwassergefahren massiv behindern. Dies trifft insbesondere auf die kleine Fallgemeinde in Sachsen-Anhalt zu (ST7: 61, 84). So äußert ein Verwaltungsmitarbeiter: »Ja, und wer soll denn hier jetzt noch Bücher schreiben und drucken? ... Personal und das Geld fehlt dafür auch, das ist ganz klar« (ST9: 170–173). Selbst mit dem kostenlosen Informationsmaterial des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) sei eine flächendeckende Versorgung der betroffenen Haushalte nicht möglich gewesen, da der Gemeinde nur eine begrenzte Anzahl an Broschüren zur Verfügung gestellt worden seien (ST9: 168). Man habe zwar die Idee gehabt, die Einwohner über das Amtsblatt für Hochwassergefahren zu sensibilisieren, habe diese aber aufgrund mangelnder Kapazitäten in der Verwaltung noch nicht umsetzen können (ST7: 61).

Vor allem aber der Personalmangel wirkt sich in den Fallgemeinden negativ auf die Nachbereitung der Hochwasserkrise 2013 aus. Ein Verwaltungsmitarbeiter aus der großen Kommune in Sachsen-Anhalt argumentiert diesbezüglich: »Da ist natürlich eine Stadtverwaltung von den Personal-Ressourcen her, ich will jetzt nicht sagen überfordert, aber da ist noch nicht alles so optimal« (ST2: 25). Ein Bürger aus der großen Fallgemeinde in Sachsen gibt an, dass auf seine Nachfragen zu den fehlenden Aufarbeitungen vergangener Hochwasserkrisen oft die Entschuldigung vorgebracht werde: »Wir haben jetzt eben viel zu tun, das muss eben hintenanstehen« (SN5: 69). Verwaltung, Wohlfahrtsverbände und Bevölkerung sehen hier den Bedarf für eine Stelle, die sich ausschließlich mit dem Thema Hochwasser auseinandersetzt und der Gemeinde und ihrer Bürgerschaft beratend zur Seite steht (SN3: 75; SN4: 10; SN5: 79).

Ein Verwaltungsmitarbeiter aus der großen bayerischen Fallgemeinde bringt ebenfalls zum Ausdruck, dass personelle Engpässe bereits in der Krise für leichte Überforderung gesorgt hätten (BY3: 77). Angesichts der ohnehin schon zahlreichen alltäglichen Aufgaben sowie anderen hochwasserschutzbezogenen Maßnahmen stelle die Evaluierung der Krisenbewältigung, insbesondere zum Thema Koordination der freiwilligen Helfer, zudem eine zu große zeitliche Belastung dar (BY7: 65). So habe die Gemeinde beispielsweise bereits Fragebögen an alle betroffenen Haushalte verschickt, um die konkrete Gefährdungssituation der jeweiligen Objekte in Erfahrung zu bringen. Auf dieser Datengrundlage möchte man die individuelle Hochwasser-Warnung verbessern, aber auch die Hauseigentümer und Anwohner für das Thema Eigenvorsorge sensibilisieren, wie ein Verwaltungsmitarbeiter erläutert:

»Wir haben also jetzt auch die Situation genutzt und haben [beim] Versand der Fragebögen auch speziell drauf hingewiesen und vielleicht auch ein bisschen verklausuliert gesagt, es ist euer Hochwasser, ist nicht unser Hochwasser. Und jeder Einzelne muss zunächst einmal dafür Sorge tragen, dass er mit solchen Situationen zurechtkommt. Dass er die notwendigen Hilfen erhält, wenn er sich selber nicht mehr schützen kann ... das ist ja überhaupt kein Thema. Aber zunächst einmal geht Eigenvorsorge vor Fremdvorsorge. Das versuchen wir jetzt da entsprechend auch zu vermitteln.« (BY2: 159)

Dieser Ansatz könnte jedoch an den knappen Personalressourcen scheitern. Denn die zuständigen Verwaltungsmitarbeiter weisen darauf hin, dass man leider noch nicht wisse, wie ausführlich man die Fragebögen auswerten könne, »weil [man] dann natürlich auch mit [den] Kapazitäten irgendwo an Grenzen stoße« (BY2: 24).

3.2 *Beziehung zwischen Bürgern und Staat*

Die Untersuchungen in den sechs Fallgemeinden zeigen, dass über die den Gemeinden zur Verfügung stehenden Ressourcen hinaus die Dialogfähigkeit und -bereitschaft bei Bürgern und Staat und die daraus folgenden Netzwerkstrukturen einen wesentlichen Einfluss auf die Nach- und Vorbereitung von Krisen haben. So kann die kleine Fallgemeinde in Bayern zwar nicht auf eine große Anzahl von Mitarbeitern zurückgreifen, überzeugt aber mit einer bemerkenswerten Risikokommunikation. Gleichzeitig hat die große Fallgemeinde in Sachsen zwar einen zweistelligen Millionenbetrag für eine »beispielhafte Hochwasserschutzanlage« (SN4: 42) erhalten, lässt jedoch klare Kommunikationsdefizite vor und nach der Krise erkennen. Um die Nach- und Vorbereitung von Hochwasserereignissen zu beurteilen, ist es daher wichtig, den Umgang zwischen Bürgern und Staat genauer zu untersuchen. Entsprechend werden im Folgenden positive Beispiele bürgernahe Risikokommunikation, aber auch Beispiele für problembehaftete Risikokommunikation vorgestellt.

3.2.1. Beispiele für eine bürgernahe Risikokommunikation

Schon unmittelbar nach dem Hochwasser 2013 organisierten Bürger in verschiedenen Gemeinden in Bayern und Sachsen – zumeist in Eigenregie – neue Treffpunkte für Betroffene, sogenannte Hochwassercafés. Unterstützung erhielten sie von Wohlfahrtsverbänden und mitunter auch von den Kommunen. Gerade in der meist noch stark von Emotionen geprägten Phase nach dem Hochwasser besteht bei den betroffenen Bürgern ein großes Bedürfnis, sich über ihre persönlichen Krisenerfahrungen auszutauschen. So weisen Befragte in den Interviews darauf hin, dass gerade die psychologische Betreuung sehr wichtig sei, denn teils hätten die Betroffenen das Hochwasser als ein traumatisches Ereignis erlebt (BY5: 228; BY8: 53; SN3: 10).

Auch ganz praktische Fragen insbesondere zum Thema Schadensregulierung und Eigenvorsorge sind zentrale Gesprächsthemen unter den Betroffenen, die in den Hochwassercafés zusammenkommen. An diesen informellen Treffen nehmen nicht nur Bürger, sondern auch Vertreter der entsprechenden Gemeinden, Mitarbeiter von Wohlfahrtsverbänden und gemeinnützigen Organisationen teil. Hier können sie Informationen ungezwungen austauschen und Hilfsangebote für den Wiederaufbau auf direktem Wege koordinieren (SN7: 31). Diese Treffen sind somit besonders

3 Risikokommunikation

hilfreich, um Berührungspunkte abzubauen, indem etwa ein persönlicher Kontakt zu den Ansprechpartnern in den zuständigen Behörden hergestellt wird (BY5: 154). In Bayern und Sachsen haben Wohlfahrtsverbände in den besonders schwer betroffenen Gebieten zudem für längere Zeit sogenannte Hochwasserbüros eingerichtet. Die dortigen Mitarbeiter sind zwar primär im Bereich der Seelsorge tätig, helfen den Betroffenen aber ebenso bei ganz praktischen Fragen, etwa bei der Antragsstellung zur Schadensregulierung und zur Planung von baulichen Hochwasserschutzmaßnahmen (SN3: 2). Daran, dass solche Hochwasserbüros eingerichtet wurden, wird bereits deutlich, dass die Krise nicht einfach mit dem Aufräumen erledigt ist, sondern noch lange nachwirkt. Vor allem aber die Gründung neuer Treffpunkte in den Gemeinden offenbart, dass Bürger Gesprächsangebote nutzen und selbst mitgestalten.

Neben diesen meist privat organisierten Initiativen sind konkrete Prozesse der Risikokommunikation zwischen Politik und Bürgern sowie unter den zuständigen Behörden Thema der Interviews. Insbesondere die kleine Gemeinde in Bayern ist in beiden Bereichen sehr aktiv, obwohl die personellen Ressourcen hier knapp sind. Diese Gemeinde richtete nicht nur unmittelbar nach der Flut die sogenannten Hochwassercafés bzw. Flutgespräche ein, sondern organisiert auch regelmäßig Informationsveranstaltungen in Zusammenarbeit mit dem zuständigen Landratsamt, um die Bürger ständig auf dem Laufenden zu halten, etwa zu Fragen der Schadensregulierung (BY8: 51). Auch im Bereich des Katastrophenschutzes arbeitet die Gemeinde eng mit dem Landratsamt zusammen. Vertreter der örtlichen Freiwilligen Feuerwehr sind am Evaluierungsprozess auf Landkreisebene beteiligt und nutzen die Erkenntnisse daraus zur Entwicklung eines spezifischen Notfallplans für die Gemeinde, wie der Kommandant der Freiwilligen Feuerwehr erläutert:

»Der Kreisbrandrat, das ist der oberste Feuerwehrmann im Landkreis, der hat, ja, eine Fachgruppe einberufen, die sich speziell mit dem Hochwasser beschäftigt und die dort draus die Lehren ziehen. Was kann man in Zukunft besser machen, was ist schon gut gelaufen, was kann man optimieren oder was müssen wir komplett umstellen, weil es nicht hingehauen hat. Und in [Name der Gemeinde] fangen wir jetzt, ... dann mit der gleichen Gruppe an, die sich speziell nur für [Name der Gemeinde] damit beschäftigt. Ja, da geht's dann drum die Ergebnisse, was jetzt die überörtliche Fachgruppe, die seit einem Jahr dies macht, speziell auf [Name der Gemeinde] runter dividiert, was könnt ich da alles brauchen, damit wir, falls der Fall nochmal eintritt, einfach nur Schublade auf und dann weiß ich, wann muss ich was machen, wen kann ich kontaktieren, was kann ich machen, damit ich gewappnet bin.« (BY10: 160)

3.2 Beziehung zwischen Bürgern und Staat

So wurde in der Gemeinde etwa ein Jahr nach der Flut eine spezielle Fachgruppe Hochwasserschutz neu gegründet. Hier soll das Fachwissen der Bürger einbezogen werden, wie der Bürgermeister betont:

Es »gibt Leute, die sehr gutes Fachwissen haben, die muss man ansprechen. ... Die laden wir gezielt ein. Dann ist es so, dass Leute von Haus aus interessiert sind, die sich dann einbringen möchten. Aber wenn wir das Gefühl haben, wir brauchen da den oder den, der kann da was mithelfen, dann werden wir die Leute ansprechen drauf«. (BY8: 142–144)

Das Fachwissen der Bürger wird in dieser Gemeinde vonseiten der Politik, insbesondere des Bürgermeisters, ernst genommen, was die Bürger jedoch in der Vergangenheit nicht immer so empfunden haben (BY11: 4; BY10: 204–206). Insgesamt hat es die hier untersuchte kleine Gemeinde recht gut geschafft, sich Gehör zu verschaffen, und dies nicht erst seit der Flut 2013. Seit Jahrzehnten finden hier immer wieder Veranstaltungen zum Thema Hochwasserschutz statt, bei denen örtliche Experten, Anwohner sowie Vertreter der Gemeinde und von Umweltverbänden mit Zuständigen aus der bayerischen Landespolitik diskutieren. Auf diese Weise hat sich eine offene Diskussions- und Streitkultur herausgebildet, die nun in der Nachbereitung der Flut 2013 produktiv zum Tragen kommt (BY8: 6). Für eine erfolgreiche Nachbereitung müssen Ortskenntnisse und lokales Fachwissen ernst genommen und bei der Entwicklung von Hochwasserschutzkonzepten berücksichtigt werden. Zudem gilt es, den Austausch zwischen Politik und Bürgern nicht erst in der Krise zu aktivieren, sondern regelmäßig zu pflegen.

Eine solch langjährige und offene Diskussions- und Streitkultur stellt in den untersuchten Fallgemeinden eine Ausnahme dar. Aber in den übrigen Gemeinden zeichnen sich ebenfalls Veränderungen ab, die sich positiv auf die Entwicklung der Risikokommunikation auswirken. Ein Verwaltungsmitarbeiter aus der großen Gemeinde in Sachsen-Anhalt berichtet in diesem Kontext, die grundsätzlich gute und enge Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Einsatzkräften während der Krise habe dazu geführt, dass sich ein beinahe freundschaftlicher, von gegenseitigem Respekt geprägter Umgang miteinander etabliert habe (ST3: 129). Auf dieser Grundlage sei es nun – anders als bei vorherigen Hochwasserereignissen – möglich, auf einer vertrauensvollen Ebene miteinander zu kooperieren, wovon man in der Nachbereitungsphase profitiere. Der Mitarbeiter hebt positiv hervor, dass durch diesen Umstand zum ersten Mal Nachbereitungstreffen realisiert werden konnten, auf denen sich die an der Gefahrenabwehr beteiligten Akteure offen über ihre Erfahrungen und Einschätzungen austauschen konnten:

3 Risikokommunikation

»Na, die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Katastrophenschutzbereichen, sag ich mal, wieder Feuerwehr, THW, DRK, wir. Wir haben mehrfach uns nach dem Hochwasser getroffen, was im Vorfeld nie gewesen ist, also die ganzen Verbände haben sich nie zusammengesetzt an einen Tisch, sondern jeder hat nur sein Süppchen gekocht, und wir hatten mehrfach Gespräche im Nachhinein, auch um die Sachen auszuwerten, was ist gut gelaufen, was ist nicht so gut gelaufen. Jeder konnte seine Sorgen losbringen und sagen, Mensch, das und das könnten wir beim nächsten Mal ändern. Fand ich eine ganz gute Kiste ... man ist sich auch ein bisschen näher gekommen, man hat sich kennengelernt untereinander.« (ST3: 129)

Bestehende und in der Krise neu entstandene Netzwerke können somit für die Verbesserung des Hochwasserschutzes und der Risikokommunikation auf kommunaler Ebene sinnvoll genutzt werden. Die Interviews verdeutlichen jedoch ebenso, dass ohne eine reflektierte Nachbereitung unter Beteiligung der engagierten Bürger auch Vertrauen verspielt und stattdessen das Misstrauen gegenüber der Politik gestärkt werden kann.

3.2.2 Beispiele problembehafteter Risikokommunikation

Ein besonders prägnantes Beispiel für mangelhafte Risikokommunikation zwischen Bürgern und Staat findet sich in der großen Fallgemeinde in Sachsen. Nach der ersten ›Jahrhundertflut‹ von 2002 haben sich dort Experten aus der Bevölkerung in einer Bürgerinitiative zusammengefunden, um ihre Vorstellungen eines nachhaltigen Hochwasserschutzes in das kommunale Konzept einfließen zu lassen. Diese Vorstellungen widersprachen allerdings den Plänen der Gemeinde. Von der emotional aufgeladenen Situation vor Ort zeugen Aussagen der Bürgerinitiative wie etwa die folgende: »Der Stadtrat besteht aus einer Ansammlung von Wiederkäuern, und die Wiederkäuer haben nicht die Eigenschaft nachzudenken. Sie kriegen ja ein Honorar für ihre Anwesenheit« (SN8: 133), aber auch entsprechende Äußerungen von Verwaltungsmitgliedern, etwa: »Damals ist in der Regel viel zerredet worden in den Kommunen von irgendwelchen Wutrentnern« (SN4: 42). Wenn Kommunikation fehlt oder vermieden wird, schürt das das Misstrauen der Bürger gegenüber der Gemeinde. So bemühe sich die Kommune zwar, über Hochwasserschutzprojekte zu informieren, gleichzeitig gehe sie aber dem Dialog über alternative Lösungen mit der Bevölkerung aus dem Weg:

»Natürlich gab es Naturschutzinitiativen, Bürgerinitiativen, die aber auch teilweise zu Recht darauf hingewiesen haben, es geht auch anders, es geht noch sinnvoller, es geht noch besser. Man hat das mit konkreten Beispielen aus den letzten Jahrhunderten belegt, nicht um die Baustelle zu stoppen, sondern um sie noch

3.2 Beziehung zwischen Bürgern und Staat

sinnvoller zu gestalten. Und da muss ich sagen, da wurde ein Dialog, teilweise wollte man den nicht.« (SN3: 58)

Andere Gesprächspartner bestätigen zudem, dass schriftliche Anfragen zu Hochwasserschutzprojekten an diese Gemeinde unbeantwortet geblieben seien und man sein Mitspracherecht bei öffentlichen Gemeindefitzungen nicht angemessen wahrnehmen könne (SN5: 14; SN8: 84, 221). Dieses Vorgehen begründet die Kommune mit Zweifeln an der Kompetenz der engagierten Bürger (SN4: 51). Dennoch geht aus den Interviews hervor, dass insbesondere die Stigmatisierung der Bürgerinitiative als »Querulanten« (SN5: 23) andere Bürger einschüchtere und davon abhalte, sich im Hochwasserschutz zu engagieren:

»Jetzt nach 2013 traut sich kein Bürger mehr, etwas gegen diese Mauer zu sagen, sondern die Leute sind verstummt, weil sie Angst haben, dass sie diffamiert werden und dafür verantwortlich gemacht werden, wenn die komplette Stadt unter Wasser steht.« (SN3: 58)

Die Aussagen der Interviewpartner in der großen Fallgemeinde in Sachsen-Anhalt decken sich weitgehend mit den oben genannten Ausführungen. Auch hier werden engagierte Bürger eher als ‚Störenfried‘ gesehen. Im Hinblick auf die Aktivitäten der Kommune zur Einbindung der Bürgerschaft bemerkt dementsprechend ein Bürger:

»Das ist im Moment immer noch so das Problem, also man fasst sozusagen schon die Stadtplanung sozusagen das ganze städtische Lenken als hoheitliche Aufgabe auf, und der Bürger ist an sich schon noch ein Störfaktor ... Die Stadt ist sozusagen eine Ebene und die Bürger sind eine andere und ein richtiges Miteinander findet, denke ich, da noch nicht wirklich statt.« (ST4: 70)

Man habe beispielsweise die Möglichkeit verstreichen lassen, die Bürgerschaft bei Entscheidungen über technische Hochwasserschutzmaßnahmen einzubeziehen (ST4: 27–29). Des Weiteren beklagen Bürger, dass es noch keine transparent nachvollziehbare Aufbereitung der Hochwasserkrise gebe. Zwar habe eine offizielle Versammlung stattgefunden, bei der sich die Verwaltungsspitzen besprochen, allerdings seien die konkreten Ergebnisse dieses Treffens nicht nach außen kommuniziert worden und den Bürgern sei somit die Möglichkeit genommen worden, sich zum Krisenmanagement zu äußern (ST4: 18–20). Ein Gesprächspartner moniert diesbezüglich, dass die Mehrheit der Stadtratsmitglieder unwillig sei, etwas aus den Fehlern des letztjährigen Hochwassers zu lernen, diese kritisch zu hinterfragen und zu diskutieren. Es herrsche das »berühmte politische Schweigen. Man verhält sich ruhig« (ST1: 8). Auch die Bevölkerung würde an der Aufbereitung der Krise nicht beteiligt werden:

3 Risikokommunikation

»Die Bevölkerung ist sensibilisiert, und die ist auch sachbezogen durchaus auf dem richtigen Standpunkt, aber sie wird, also sie kommt nicht zur Wirkung. Sie wird unterschätzt, die Bevölkerung, ... bezeichnet sie auch als unwissend: ›Ihr wisst das nicht, wovon redet ihr, nun seid mal alle still.« Also diese, muss ich doch mal ein bisschen so sagen, diese Arroganz der Verwaltungseingesessenen gegenüber diesen Bürgern, die durchaus praktisch erfahrungsgemäß mitreden könnten, die wird einfach weggefegt: ›So, ihr stört jetzt.« (ST1: 154)

In Sachsen und Sachsen-Anhalt begründen Befragte das gestörte Kommunikationsverhältnis zwischen Bürgern und Staat auch mit der DDR-Vergangenheit und dem starken Einfluss, den das kommunistische Regime auf das öffentliche und das private Leben ausgeübt hat. So gibt ein Gesprächspartner aus Sachsen-Anhalt an, dass in der Verwaltung ein Selbstverständnis vorherrsche, Probleme möglichst selbst zu lösen, ohne dabei auf Hilfe oder Mitwirkung der Bürger zurückzugreifen:

»Die Stadt [Name der Stadt] ist teilweise auch ein bisschen arrogant, sage ich mal so ganz vorsichtig. Das ist ein bisschen so ein arroganter Haufen. Ob da *der* Bürgermeister oder *der* Bürgermeister da ist, die Verwaltung hat sich nicht geändert, das sind immer die gleichen Leute. Und insofern gibt es da durchaus, sage ich jetzt einfach mal, eine gewisse Arroganz dem Bürger gegenüber. Das ärgert mich natürlich. Was kann denn den Leuten passieren? Die arbeiten im öffentlichen Dienst. Kriegen die mal eine Dienstaufsichtsbeschwerde? Ja wann denn? So gut wie nie. Was passiert denen denn? Ich sage jetzt mal vorsichtig: Die Arbeit im öffentlichen Dienst ist für mich die Fortsetzung des Sozialismus mit anderen Mitteln.« (ST5: 20)

Darüber hinaus erwähnen Befragte in Sachsen die prägenden Lebensjahre in der DDR auch, um den hohen Anteil desinteressierter oder passiver Bürger in der Hochwassernach- und -vorbereitung zu erklären. Letztere würden sich nicht bemühen, eigenständig Informationen einzuholen. Vielmehr würden sie erwarten, dass ihnen Spendengelder, Hilfsangebote und praktische Tipps persönlich überbracht würden: »Und dann gibt's natürlich auch Bürger, wie ich feststellen musste, die sich gar nicht rühren und direkt sitzen bleiben und sagen, wann kommt denn endlich einer.« (SN1: 68) Interviewpartner argumentieren in diesem Zusammenhang, dass sich gerade bei den älteren Generationen die Vorstellung manifestiert habe, der Staat wäre in der alleinigen Verantwortung zum Lösen von Konfliktsituationen: »Mir wurde gesagt, dass bei vielen, gerade älteren Menschen, die die DDR noch erlebt haben, dieses Anspruchsdenken da ist: Der Staat wird's schon richten, ich werde schon entschädigt, das macht schon irgendjemand für mich.« (SN3: 44)

Probleme in der Risikokommunikation beschränken sich jedoch nicht auf die ostdeutschen Fallgemeinden. In Bayern kritisiert ein engagierter

3.2 Beziehung zwischen Bürgern und Staat

Bürger, dass er auf konkrete Vorschläge, die er Vertretern der Gemeinde im November 2013 vorgestellt habe, zur Zeit des Interviews im Juni 2014 noch keine Rückmeldung erhalten habe (BY7: 51–52 und 112–114). Dies bezeichnet er schlichtweg als »schlechten Stil« (BY7: 188). Ähnlich wie in den Fallgemeinden in Sachsen und Sachsen-Anhalt sind hier bisher keine Prozesse der Risikokommunikation zwischen Vertretern der Gemeinde und den Verantwortlichen der Hilfsaktion eingeleitet worden.

»Was überhaupt nicht stattgefunden hat, ist eine Reflexion, Rückmeldung, Strukturierung wie auch immer auf lokaler Ebene. Also es gab bis jetzt, und ich denke nicht, dass es jetzt noch kommt, kein Treffen mit den lokalen Einsatzleitern, Behörden und so weiter, außer natürlich den Treffen, die wir irgendwie dann auf den Empfängen und Feierlichkeiten sozusagen hatten.« (BY4: 99)

So hat auch ein Jahr nach der Flutkatastrophe hier kein Nachbereitungstreffen stattgefunden, auf dem sich die beteiligten Akteure – die Koordinatoren der freiwilligen Helfer, engagierte Bürger, die professionellen Einsatzkräfte und die Stadtverwaltung – über ihre Erfahrungen hätten austauschen und ihre jeweiligen Erkenntnisse hätten zusammenführen können (BY3, 77–79; BY6: 94; BY4: 101–105; BY7: 198). Das in der Krise entstandene Vertrauen und das neue Wissen könnten über einen reflektierten Austausch aller Beteiligten durchaus für zukünftige Krisen festgehalten und nutzbar gemacht werden. Hierdurch könne »ein nachhaltiges Wissen um den Nutzen von zivilen Helfern bei der Feuerwehr, beim THW und so weiter« (BY4: 156) geschaffen werden.

In der Krise entstandenen Netzwerke könnten im Rahmen einer Nachbereitung und Evaluierung gepflegt und gefestigt werden, ohne diese fest zu institutionalisieren. Zudem schlagen Befragte vor, bestehende Netzwerke, Vereine etc. in den Hochwasser-Dialog einzubinden, um freiwillige Helfer im Krisenfall schnell aktivieren zu können (BY4: 156). Ähnlich fordert ein Gesprächspartner in Sachsen, dass die engagierten Helfer vor Ort stärker in die Aufarbeitung der Geschehnisse einbezogen werden, weil »die eigentlich wirklich sagen könnten, wie es läuft und wo der Bedarf ist« (SN3: 20). Seiner Auffassung nach liege das Problem vornehmlich darin, dass »die Menschen, die hinter dem Schreibtisch sitzen, eher nicht ganz so viel drauf geben, was die Leute sagen, die wirklich in der Praxis sind« (SN3: 20).

4 Private Vorsorge im Hochwasserschutz

Der nachhaltige Hochwasserschutz und die private Eigenvorsorge sind in den letzten Jahren, insbesondere im Zuge der Umsetzung der EU-Richtlinie über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken, immer mehr in das Blickfeld von (internationaler) Politik und öffentlicher Verwaltung geraten. Im Wasserhaushaltsgesetz (WHG) ist seit 2009 mit Artikel 5 (2) entsprechend geregelt, dass »jede Person, die durch Hochwasser betroffen sein kann, ... im Rahmen des ihr Möglichen und Zumutbaren verpflichtet [ist], geeignete Vorsorgemaßnahmen zum Schutz vor nachteiligen Hochwasserfolgen und zur Schadensminderung zu treffen«. Die Verantwortlichkeit im Hochwasserschutz ist damit – zumindest formell – stärker auf die Betroffenen übergegangen. Allerdings lässt sich die über Jahrzehnte gewachsene Einstellung – der Staat sei für Hochwasserschutz zuständig und primär verantwortlich – nicht einfach per Gesetz verändern. Das bringt auch die bis vor Kurzem noch eher verhaltene Bereitschaft zur privaten Vorsorge zum Ausdruck (BY2: 29 und 35; ST2: 17).

Im Hochwasserschutz werden drei Bereiche der privaten Vorsorge unterschieden: Verhaltens-, Bau- und Risikovorsorge. Die Verhaltensvorsorge bezieht sich auf vorbeugende Maßnahmen wie etwa den Kauf von Sandsäcken oder das Erstellen von Maßnahmenkatalogen für den Fall eines Hochwasserereignisses. Die Bauvorsorge umfasst alle baulichen Maßnahmen, die dem Hochwasserschutz dienen, während die Risikovorsorge den Versicherungsschutz betrifft (Kuhlicke 2014: 28–29). Die Interviews legen den Schluss nahe, dass die Erfahrungen des Hochwassers 2013 zu einer Verhaltensänderung im Bereich der privaten Vorsorge beigetragen haben, insbesondere im Hinblick auf bauliche Maßnahmen zur Eigenvorsorge.

In den Fallgemeinden in Bayern wurde seither fast überall von Öl- auf Gasheizungen umgestellt und die Vorschriften werden nach der Flut 2013 auch deutlich strenger kontrolliert als in der Vergangenheit (BY3: 121; BY8: 85; BY10 141–142; BY9: 88). Auch die Regelungen zum hochwasserangepassten Bauen in Überschwemmungsgebieten sind verschärft worden. Nun müssen nicht nur Schlafräume, sondern ebenfalls Wohnräume über dem Niveau eines 100-jährlichen Hochwassers liegen (BY9: 94). Für viele Objekte in den Fallgemeinden, die vor allem gewerblich genutzt

4 Private Vorsorge im Hochwasserschutz

werden, sind infolge der Flut 2013 bereits neue hochwasserangepasste Nutzungskonzepte umgesetzt worden. So haben sich etwa Geschäftsleute eine mobile Einrichtung für die Verkaufs- und Lagerräume angeschafft und individuelle Notfallpläne entwickelt: »Jeder hat sich so eingerichtet, dass er innerhalb von zwei Stunden den kompletten Laden leer hat« (BY6: 104). Das Erstellen individueller Notfallpläne, die im Detail angeben, welche Schritte bei den jeweiligen Hochwassermeldestufen zu unternehmen sind, wird auch in den Gemeinden in Sachsen als praktische Möglichkeit der Verhaltensvorsorge positiv hervorgehoben (SN1: 43).

Besonders bemerkenswert ist, dass sich aus der Bürgerschaft heraus neue Initiativen zur Verbesserung der Hochwasservorsorge gegründet haben (BY7; BY5: 193). Beispielsweise schlossen sich Geschäftsleute, Hauseigentümer und Anwohner einer Straße zusammen, um ein einheitliches mobiles Schutzsystem zu installieren (BY7: 159). Der Initiator hebt hervor, dass dieser dezentrale Hochwasserschutz eine echte Verbesserung für die betroffenen Anwohner bedeute – »rein vom individuellen Hochwasserschutz, sprich vom Haus her, ist es für uns schon beruhigender und einfacher« (BY7: 180).

Als Konsequenz aus dem Hochwasser 2013 haben sich in Sachsen-Anhalt Anwohner einer traditionell vom Hochwasser stark betroffenen Straße selbst organisiert. Im Vordergrund steht hier die Verhaltensvorsorge, um sich im Falle eines Hochwassers gegenseitig besser zu informieren und Kommunikationswege zu etablieren. Diese Initiative ist wohl auch als eine Reaktion auf die in Kapitel 2.1 beschriebene defizitäre Informationspolitik seitens der kommunalen Verwaltung zu sehen (ST4: 14).

Insgesamt zeigen die Interviews, dass die Bürger nach der Flutkatastrophe 2013 eine erhöhte Bereitschaft zur baulichen Eigenvorsorge entwickelt haben. Neben den bereits dargestellten Maßnahmen, wie beispielsweise der Umstellung von Öl- auf Gasheizung hätten die betroffenen Haushalte vor allem verhältnismäßig einfache bauliche Veränderungen vorgenommen. So hätten Eigentümer etwa ihre Verteilerkästen und Heizungsanlagen aus den Kellern entfernt oder ihre Kellerfenster mit sogenannten Wasserschotts aufgerüstet, um ein Eindringen von Wasser zukünftig zu verhindern. Generell sei somit zu beobachten, dass betroffene Keller und Wohnbereiche mittlerweile so genutzt würden, dass selbst im Falle einer Überflutung Schäden möglichst gering gehalten werden können. Hierzu diene unter anderem die Verwendung von alternativen, weniger wasserempfindlichen Materialien beim Wiederaufbau (SN2: 38–45; SN4: 38; SN7: 63–64; ST7: 49).

3.2 Beziehung zwischen Bürgern und Staat

Die Auswertung der Interviews gibt erste Hinweise auf die Gründe für die soeben beschriebene höhere Bereitschaft zu privater Vorsorge in der Bevölkerung. So scheint diese insbesondere auf dem Zusammenwirken der folgenden drei Faktoren zu beruhen: (1) Hochwasserbetroffenheit, (2) Risikobewusstsein und (3) finanzielle Ressourcen.

Vor dem Hintergrund, dass die Hochwasserbetroffenheit einen entscheidenden Einfluss auf die Bereitschaft zur privaten Vorsorge hat, ist es nicht verwunderlich, dass gerade nach einem derart extremen Hochwasserereignis die Motivation zur Eigenvorsorge ansteigt. So bedeuten die überraschenden Ausmaße des Hochwassers 2013 für viele – durchaus hochwassererprobte – Haushalte eine neue Qualität der Betroffenheit (ST10: 32–38). Ein Verwaltungsmitarbeiter in Sachsen-Anhalt äußert dazu:

»Ja. Also [Name der Gemeinde] war ja bisher nicht dafür bekannt, dass Hochwasserschäden in die Wohnungen hinein gingen. Es beschränkte sich im Wesentlichen auf gesperrte Straßen und voll gelaufene Keller, und 2013 war dann erstmalig die Situation, dass dann im Prinzip auch Wohnraum betroffen war. Und das ist natürlich eine andere Qualität, und ich glaube schon, dass das auch zu Bewusstseinsänderungen geführt hat. Wir appellieren natürlich schon immer, aber jetzt natürlich noch verstärkt auch an die Notwendigkeit der Eigenvorsorge, dass also jeder Einzelne natürlich auch an seinem Grundstück schauen muss, was kann ich selbst dafür tun, um mich zu schützen ... von vornherein gleich die Möglichkeit erörtert, kann ich nicht eine Heizungsanlage zum Beispiel gleich vom Keller ins erste Geschoss bringen. Das ist eine ganz einfache, triviale Maßnahme.« (ST2: 17)

Die in dem Zitat angesprochenen Bemühungen der Gemeinde, die Bürger auf die Notwendigkeit privater Eigenvorsorge aufmerksam zu machen, trafen vor dem Hochwasserereignis 2013 noch auf wenig fruchtbaren Boden, obwohl es durchaus schon bei vorangegangenen Hochwasserereignissen Probleme mit überfluteten Kellern gab und Verteilerkästen sowie Heizungsanlagen in Mitleidenschaft gezogen wurden (ST3: 59). Ähnliches führt ein Gesprächspartner aus Bayern an. Auch hier wurde in der Vergangenheit nur wenig bauliche Eigenvorsorge betrieben, und finanzielle Förderangebote, für die stark geworben wurde, seien kaum in Anspruch genommen worden (BY2: 29, 35).

Mit der Flut 2013 änderte sich dies jedoch, was zum einen auf die extreme Krisenerfahrung zurückzuführen ist, welche in der Bevölkerung offensichtlich das Bewusstsein für Risiken und Gefahren stärkte, die von Hochwasser ausgehen können. Aber der Bewusstseinswandel respektive die gesteigerte Bereitschaft zur baulichen Eigenvorsorge ist auch eine Folge davon, dass in den Fallgemeinden zum wiederholten Male innerhalb eines relativ kurzen Zeitraums extreme Hochwasserereignisse aufgetreten

4 Private Vorsorge im Hochwasserschutz

sind. So waren beispielsweise alle untersuchten Gemeinden von der ›Jahrhundertflut‹ 2002 betroffen. Die in Kapitel 2.1 erwähnte ›Fehlberuhigung‹ durch die Kategorisierung dieses Hochwassers als 100-jährliches oder gar 500-jährliches Ereignis wird dadurch freilich geschmälert und die betroffenen Haushalte sehen sich mit der für sie essenziellen Frage konfrontiert, ob derart extreme Flutkatastrophen zukünftig in immer kürzeren Intervallen auftreten werden. Ein betroffener Bürger aus Sachsen-Anhalt bringt diese Bedenken wie folgt auf den Punkt:

»Also sind das Wetterveränderungen, Klima-Veränderungen, also wenn sich das so schnell wiederholt, von 2002 auf 2013, das sind elf Jahre, da kann ich nicht sagen, 500 Jahre. Weil das so häufig jetzt wird. Und die Niederschläge, das wird doch immer eine halbe Sintflut.« (ST10: 141)

Die Bereitschaft zur privaten Vorsorge hängt folglich in wesentlichem Maße damit zusammen, wie sich die Bürger diese Frage jeweils beantworten. Um das Risikobewusstsein zu stärken, könnten Kommunen hier ansetzen und im Rahmen einer problemorientierten und offenen Risikokommunikation über die Risiken und Gefahren informieren und mit den Bürgern die unterschiedlichen Sichtweisen zu diesem Thema diskutieren. Dabei scheint es zielführend zu sein, den direkten Kontakt zu den Bürgern zu suchen und es nicht dabei zu belassen, diese über Informationsveranstaltungen anzusprechen. Denn solche Angebote der Kommunen würden, wie einige Gesprächspartner anmerken, in der Bevölkerung nur auf wenig Resonanz stoßen (ST7: 98–100).

Diese Einschätzung teilen auch andere Interviewpartner. Sie stellen die Sinnhaftigkeit von reinen Informationsveranstaltungen infrage und bezweifeln, dass diese eine geeignete Methode seien, das Thema Hochwasserschutz in die Bevölkerung hinein zu transportieren (ST8: 33; ST3: 73–75; SN7: 89–90). Wichtiger sei es, mit den Bürgern direkt ins Gespräch zu kommen und sie auf diese Weise für einzelne Maßnahmen der privaten Vorsorge zu sensibilisieren (ST2: 64).

Neben Betroffenheit und Risikobewusstsein spielen die finanziellen Ressourcen eines Haushaltes eine zentrale Rolle für die private Eigenvorsorge. Gesprächspartner aus Sachsen-Anhalt berichten, dass die meisten Anwohner in den betroffenen Gebieten noch davon profitierten, dass sie in der DDR zu vergleichsweise günstigen Konditionen staatliche Elementarschadensversicherungen abschließen konnten, die die Allianz-Versicherung nach der Wende übernahm:

»Also am günstigsten waren immer die, die die alten DDR-Versicherungen noch hatten, dass die dann von der Allianz übernommen worden sind. Bei neuen ist man dann schon vorsichtiger gewesen, und mit jedem Ereignis wird es natürlich

3.2 Beziehung zwischen Bürgern und Staat

schwieriger, zu vernünftigen Beträgen dann eine entsprechende Absicherung zu bekommen. Das ist einfach so.« (ST2: 80)

Diejenigen, die nicht über diese Versicherungen verfügen und in einem hochwassergefährdeten Gebiet leben, müssen erheblich höhere Beiträge entrichten, wenn es ihnen überhaupt möglich ist, eine Versicherung gegen Hochwasserschäden abzuschließen und somit eine Risikovorsorge zu treffen (ST7: 74). Gesprächspartner aus Sachsen monieren diesbezüglich, dass die Kosten für eine Elementarschadensversicherung von den Bürgern größtenteils nicht (mehr) aufgebracht werden könnten (SN7: 24).

Hier tritt die Bedeutung von staatlichen Förderprogrammen in den Vordergrund. Die durch das Hochwasser entstandenen finanziellen Schäden konnten hierüber recht gut ausgeglichen werden (ST6: 52–56; BY1: 202). So bestand in allen untersuchten Gemeinden für betroffene Bürger die Möglichkeit, zunächst über Soforthilfen, später über die sogenannten Aufbauhilfeprogramme staatliche Fördergelder zum Wiederaufbau zu beantragen. Neben der sehr wichtigen Funktion, betroffene – und nicht selten in finanzielle Not geratene – Haushalte zu entlasten, weisen öffentliche Hilfsprogramme zudem ein beachtliches Potenzial auf, über finanzielle Anreize die private Hochwasservorsorge in der Bevölkerung zu stärken.

In Sachsen verfolgt man über entsprechende Förderrichtlinien das Ziel, den nachhaltigen Wiederaufbau und die Eigenvorsorge der Bürger für künftige Hochwasserereignisse zu stärken. Die Interviewpartner merkten jedoch an, dass die Förderrichtlinien der Sächsischen Aufbaubank sehr allgemein formuliert seien, sodass Bürger und zuständige Mitarbeiter häufig ratlos seien, welche Anträge förderfähig sind und wann finanzielle Zuschüsse bewilligt werden können (SN3: 20, 59; SN7: 61). Dadurch verlängere sich die Bearbeitungszeit der Anträge, was sich nachteilig auf das oben formulierte Ziel auswirke. Im Gegenteil deutet sich in den Interviews an, dass die Bürger aufgrund der unklaren Förderrichtlinien und der damit verbundenen langen Wartezeiten zu Maßnahmen verleitet würden, die keine reflektierte Auseinandersetzung mit Hochwasserrisiken und -gefahren erkennen lassen (SN3: 38). Auch in Bayern sind im Zuge der Schadensregulierung nach der Flut 2013 keine klaren Anreize zur privaten Vorsorge gesetzt worden. So wurde etwa im Rahmen der Soforthilfen die Versicherbarkeit berücksichtigt und finanziell honoriert; im Rahmen der späteren Aufbauprogramme spielte die Versicherbarkeit jedoch keine Rolle mehr (BY3: 162), sodass Versicherten und Nicht-Versicherten letztlich die gleichen Mittel gewährt wurden. Es muss somit abschließend konstatiert werden, dass potenzielle Steuerungsmechanismen von der Politik nicht konsequent verfolgt wurden

5 Fazit

Die Auswertung der 32 Interviews zeigt, dass die Prozesse der Krisenkommunikation während der Flut 2013 länderübergreifend ähnlich verliefen, während die Prozesse der Risikokommunikation stärker von den regionalen Gegebenheiten geprägt sind. Wie in der Katastrophensoziologie (Slettbak 2012: 165; Fritz 1996) bereits herausgearbeitet wurde, spielen politische und kulturelle Differenzen in der Krise also eine geringere Rolle. So stand die gemeinsame Krisenbewältigung auch in den untersuchten Fallgemeinden klar im Vordergrund und äußerte sich vor allem in einer großen Solidarität und Hilfsbereitschaft. Die Untersuchungen ergaben, dass in der Krisenkommunikation zudem zwei Themenkomplexe von zentraler Bedeutung waren:

- 1) Defizite in der Informationspolitik und ein geringes Risikobewusstsein haben dazu beigetragen, dass Schäden entstanden sind, die sich im Nachhinein als vermeidbar erwiesen. Falsche oder ausbleibende Informationen zu Pegelständen haben die Zeit enorm verkürzt, die für Vorkehrungen zur Schadensminimierung zur Verfügung stand. Zudem hat die Kategorisierung des Hochwassers 2002 als Jahrhundert- oder Jahrtausendhochwasser zu einer Fehlberuhigung der Bevölkerung geführt (Kapitel 2.1).
- 2) Die Beteiligung freiwilliger Helfer und die Verwendung Sozialer Medien stellt eine neue Herausforderung im Krisenmanagement dar. Aufmerksamkeit erhielten die Sozialen Medien v. a., weil sie sich eignen, um Informationen zu vermitteln und um freiwillige Helfer zu mobilisieren. Diese Möglichkeiten sind bisher aber kaum von den Behörden, sondern primär von Bürgern genutzt worden. In den Interviews wird auch betont, dass die Freiwilligenkoordination nicht über Facebook, sondern nur über persönliche und direkte Kommunikation effektiv gesteuert werden kann (Kapitel 2.2).

Anders als zur Krisenkommunikation festgestellt, thematisieren die Gesprächspartner je nach Fallgemeinde unterschiedliche Aspekte der Risikokommunikation. Dennoch lassen sich hier zwei länderübergreifende Faktoren identifizieren, die auf kommunaler Ebene prägend sind:

- 1) Personelle und materielle Ressourcenknappheit können die Kommunikations- und Informationsaktivitäten der Gemeinde stark einschränken (Kapitel 3.1).

5 Fazit

- 2) Eine grundsätzliche Fähigkeit und -bereitschaft zum Dialog bei Bürgern und Staat begünstigen die Risikokommunikation. Die Auswertungsergebnisse zeigen, dass ein ernstzunehmendes zivilgesellschaftliches Potenzial existiert. Ortskenntnisse und Fachwissen der Bürger ernst zu nehmen und einen steten Austausch zu pflegen, hat sich in Nicht-Krisen-Zeiten bewährt. Die Untersuchungen zeigen auch, dass eine enge Kooperation während der Krise zur Verbesserung der grundsätzlichen Dialogfähigkeit bei Bürgern und Staat beitragen kann. Im Gegensatz zur etablierten Annahme, Risikokommunikation wirke sich auf die Kooperationsbereitschaft in der Katastrophe aus, lässt sich feststellen, dass die Prozesse der Krisen- und Risikokommunikation einander gegenseitig beeinflussen (Kapitel 3.2).

Im Hinblick auf das Thema der privaten Vorsorge zeigt die Auswertung der Interviews, dass sich in den Fallgemeinden infolge der Flutkatastrophe 2013 eine Verhaltensänderung abzeichnet, d. h. dass die Bereitschaft, gerade im Bereich der baulichen Eigenvorsorge Maßnahmen zu treffen, zugenommen hat. Begünstigt wird dieses Verhalten durch das Zusammenwirken dreier Faktoren:

Ausschlaggebend ist zunächst die 1) Hochwasserbetroffenheit, die in Kombination mit der Ausbildung eines adäquaten 2) Risikobewusstseins einen erheblichen Einfluss auf die Bereitschaft zur privaten Vorsorge hat. Jedoch bleibt es auch eine Frage der 3) finanziellen Ressourcen, ob und in welchem Ausmaß Maßnahmen zur privaten Vorsorge durchgeführt werden (können). In Bezug auf die finanziellen Rahmenbedingungen wurde auch die Bedeutung von Versicherungen und staatlichen Förderprogrammen angesprochen. Letztere stellen nicht nur eine wichtige Hilfe beim Wiederaufbau dar, sondern können auch finanzielle Anreize zur privaten Vorsorge setzen. Die von den Gesprächspartnern angeführten Beispiele machen allerdings deutlich, dass die politischen Ansätze, die Bau- und Risikovorsorge zu stärken, in der Umsetzung Mängel aufweisen. Letztlich wird das Potenzial nicht ausgeschöpft, über solche Förderprogramme Verhaltensweisen im Sinne der privaten Vorsorge nachhaltig zu fördern.

Anhang

A Übersicht der Studie

A.1 Qualitative Erhebung

| <i>Qualitative Erhebung</i> | | |
|---|---|--|
| Befragungsmethode | Leitfadengestützte Experteninterviews | |
| Befragungszeitraum | Juni und Juli 2014 | |
| Ort der Befragungen | <ul style="list-style-type: none">• Bayern• Sachsen• Sachsen-Anhalt | |
| Größe der Gemeinden nach dem BIK, (Zehner-Systematik) | Bayern | Gemeinde 1: BIK-Kennzahl 5 Gemeinde 2: BIK-Kennzahl 1 |
| | Sachsen | Gemeinde 1: BIK-Kennzahl 4 Gemeinde 2: BIK-Kennzahl 2 |
| | Sachsen-Anhalt | Gemeinde 1: BIK-Kennzahl 4 Gemeinde 2: BIK-Kennzahl 3 |
| Befragungsthemen | <ul style="list-style-type: none">• Informationswege und Risikobewusstsein• Digitale Krisenkommunikation• Koordination freiwilliger Helfer• Personelle und materielle Ressourcen• Beziehung zwischen Bürgern und Staat• Private Vorsorge | |
| Anzahl der geführten Interviews | 32 | |

Anhang

B Interviewliste geordnet nach Ländern

| Bayern | |
|----------------|--|
| BY1 | Stadtrat |
| BY2 | Verwaltungsmitarbeiter |
| BY3 | Verwaltungsmitarbeiter |
| BY4 | Bürger |
| BY5 | Mitarbeiter im Wohlfahrtsverband |
| BY6 | Bürger |
| BY7 | Bürger |
| BY8 | Bürgermeister |
| BY9 | Verwaltungsmitarbeiter |
| BY10 | Kommandant der Freiwilligen Feuerweh |
| BY11 | Bürger |
| Sachsen | |
| SN1 | Bürgermeister |
| SN2 | Bürger |
| SN3 | Mitarbeiter im Wohlfahrtsverband |
| SN4 | Oberbürgermeister |
| SN5 | Kommunalpolitiker |
| SN6 | Verwaltungsmitarbeiter |
| SN7 | Mitarbeiter einer gemeinnützigen Einrichtungen |
| SN8 | Bürger |
| Sachsen-Anhalt | |
| ST1 | Stadtrat |
| ST2 | Verwaltungsmitarbeiter |
| ST3 | Verwaltungsmitarbeiter |
| ST4 | Bürger |
| ST5 | Bürger |
| ST6 | Bürger |
| ST7 | Bürgermeister |
| ST8 | Verwaltungsmitarbeiter |
| ST9 | Verwaltungsmitarbeiter |
| ST10 | Bürger |
| ST11 | Bürger |

C Interviewleitfaden

C.1 Aufgaben und Zuständigkeiten

Einstiegsfragen:

- Worin besteht Ihre Aufgabe im Hochwasserschutz? (Subjektive Sichtweisen)
- Welche Stelle/Funktion/Position haben Sie in der Organisation inne?

Nachfragen/Detailfragen:

- Wie lange sind Sie bereits im Bereich Hochwasserschutz tätig? Welche Veränderungen haben Sie in dieser Zeit festgestellt?
- EU-Richtlinie: Welche Aufgabe haben Sie hinsichtlich des Hochwasserrisikomanagements bzw. der Umsetzung der HWRM-RL? (Veränderungen in den Arbeitsabläufen, Anpassungen, Bewertung, Nützlichkeit)
- Wie würden Sie den Stand Ihrer Organisation bezeichnen? Haben Sie es eher leicht Ihre Anliegen durchzusetzen oder kämpfen Sie vielmehr gegen Windmühlen?
- Hinführung zu Problemen im Hochwasserrisikomanagement: Mit welchen Problemen sehen Sie sich während Ihrer täglichen Arbeit konfrontiert?

C.2 Kooperation und Abstimmung zwischen Akteursgruppen

Einstiegsfragen:

- Wie verläuft aus Ihrer Sicht die Kommunikation mit anderen beteiligten Akteuren?
- Mit wem sind Sie im besonders engen Austausch?
- Welche Rolle spielen für Sie informelle/persönliche Kontakte (innerhalb der Organisation, aber v. a. auch nach außen hin)?
- Wie ist das Verhältnis zwischen dem »kleinen Dienstweg« und der formalen hierarchischen Struktur?

Nachfragen/Detailfragen:

- Welche Erfahrungen haben Sie während und nach dem Hochwasser im Juni 2013 gemacht?

Anhang

- Woran liegt es Ihrer Ansicht nach, wenn die Kommunikation zwischen den verschiedenen Akteuren im Hochwasserrisikomanagement nicht optimal verläuft? (Beispiele und Erfahrungen während des letzten Hochwassers und danach)
- Hatte das letztjährige Hochwasser Auswirkungen auf die bestehende Praxis und die Abläufe im Hochwasserrisikomanagement?
- Welche Maßnahmen sind ggf. geplant?
- Wie läuft die Kommunikation mit der Politik (Kreisebene/Landesebene) ab? Gibt Ihre Organisation auch eine Rückkopplung/Feedback an die Politik? Oder geschieht dies eher nach Aufforderung durch die Politik?

C.3 Beteiligung der Bevölkerung

Einstiegsfragen:

- Wie würden Sie ganz allgemein das Risikobewusstsein innerhalb der Bevölkerung (bzw. in der Gemeinde) im Hinblick auf Hochwassergefahren beurteilen? Wie steht es um die Bereitschaft zur baulichen Eigenvorsorge bei den Bürgern (in der Gemeinde)?

Nachfragen/Detailfragen:

- Gibt oder gab es denn schon Bemühungen, die Bürger einzubinden? (Beispiele, ggf. auch aus anderen Gemeinden)
- Existiert diesbezüglich aus Ihrer Sicht überhaupt ein Informations- und Partizipationsbedürfnis bei den Bürgern?
- Findet aus Ihrer Sicht ein Umdenken statt, vielleicht auch vor dem Hintergrund des extremen Hochwasserereignisses im Juni 2013, v. a. was den baulichen Bevölkerungsschutz betrifft?
- Wie sieht es mit der Kooperationsbereitschaft der Bevölkerung vor, während und nach Hochwasserereignissen aus? Sehen Sie da Unterschiede?
- Kommunikationsinstrumente: Welche Instrumente werden zur Beteiligung der Bürger genutzt oder auch um Maßnahmen im Sinne des baulichen Bevölkerungsschutzes voranzutreiben? (Beispiele erfragen wie Info-Veranstaltungen, Workshops, Weltcafé und Neue Medien)
- Welche Kommunikationskanäle nutzen Sie? Welche Rolle spielen die Sozialen bzw. Neuen Medien im Hochwasserrisikomanagement? Worin sehen Sie ggf. Chancen oder auch Grenzen (in Bezug auf unterschiedliche Medien)? Können Sie Beispielen nennen?

C.4 Verbesserungsvorschläge und Ausblick

Einstiegsfragen:

- Wo sehen Sie konkrete Möglichkeiten zur Verbesserung des Hochwasserrisikomanagements innerhalb Ihrer Organisation und in der Abstimmung mit anderen Organisationen? (Kommunikationsströme)
- Sind Ihrer Meinung nach strukturelle Veränderungen der Zuständigkeiten im Hochwasserschutz notwendig? Wenn ja, wie könnten diese aussehen?

D Codesystem mit Ankerbeispielen

Das folgende Themenschema ist die Basis für die Codierung der geführten Interviews. Die Codierung ist ein notwendiger Arbeitsschritt zur Analyse qualitativer Interviews. Die Codes wurden nach einer ersten Sichtung der transkribierten Interviews thematisch aus den Gesprächen abgeleitet und gemeinsam im Projektteam entwickelt.

Die Interviews wurden wörtlich transkribiert und nicht weiter sprachlich überarbeitet, um die Aussagen wortgetreu zu erhalten. Etwaige Fehler in den wiedergegebenen Zitaten, die beispielsweise auf eine falsche Wortwahl des Interviewten zurückzuführen sind, wurden bewusst nicht korrigiert.

Lob

Dieser Code wird vergeben, wenn der Interviewpartner Abläufe und die Praxis bzgl. Hochwasser positiv bewertet und Aussagen ausdrücklich mit einem Lob untermauert.

Ankerbeispiel:

»Wir machen einen runden Tisch, alle Wohlfahrtsverbände, die Kirchen, die Stadt an einen Tisch, und wir beraten, wer kümmert sich um wen und wer hängt irgendwo außerhalb der Netze, wer kann noch rein geholt werden. Und das läuft eigentlich sehr, sehr gut, dort hat sich auch diesmal wieder eine sehr gute Gesprächsatmosphäre raus gebildet, von überall her sind die Vertreter dabei, und so kommen also die Informationen auch der übergeordneten Träger immer ganz schnell in unsere Mitte, und von uns aus dann wieder zurück an diejenigen, also da haben wir eigentlich kein Problem.«

Anhang

Tadel

Dieser Code wird vergeben, wenn der Interviewpartner Abläufe und die Praxis bzgl. Hochwasser negativ bewertet und Aussagen mit Kritik bzw. Bedauern untermauert. Hierzu gehören auch Beschreibungen von aktuellen und zukünftigen Problemen und Konflikten.

Ankerbeispiel:

»Naja, ich meine, ich erlebe das ja in Bezug auf die Denkmalpflege. Wir haben ja nun sehr viel denkmalgeschützte Gebäude, und die Wiederherstellung war natürlich eben auch aus den Dingen, dass man sagt, was könnte man denn eventuell anders machen oder so. Und das ist sehr zäh, weil diese Bürokratie und Verwaltung / Keiner, das ist sehr pauschal, das stimmt nicht richtig, aber viele wollen auch keine Entscheidung treffen, man versteckt sich hinter irgendwelche Regularien oder so, um ja keinen Fehler zu machen, und genau in dieser Zeit, wo man auch schnell entscheiden muss und dann eben auch mal den Kopf hinhalten muss, ist das so eine Bremse, da können Sie aus den Schuhen springen.«

Eigenvorsorge

Dieser Code wird für Aussagen verwendet, die bauliche bzw. proaktive Maßnahmen im Hochwasserschutz betreffen, einschließlich Versicherungen. Dabei werden sowohl staatliche als auch private Maßnahmen der Hochwasservorsorge berücksichtigt.

Ankerbeispiele:

»So im Alltag selber spielt das jetzt nicht die Riesenrolle, aber wenn man zum Beispiel darüber nachdenkt, am Haus was zu machen, oder auf dem Grundstück was zu machen, ist ein Planungsgrund auch immer, was wäre wenn. Es gibt eben wie gesagt Leute, die gucken grundstücksweise, wir haben immer gesagt, okay, wenn man sich schützen kann, dann mit so einem vernünftigen Hochwasserschutz für die gesamte Region, aber ich denke mal, dass, latent ist das immer da.«

»Und dann haben wir ein städtisches Programm mal aufgelegt und zwar für den dezentralen Hochwasserschutz, auch bereits schon vor der Hochwasserkatastrophe, wo wir einfach mit einem Fördersatz von 70 Prozent, ja, den dezentralen privaten Hochwasserschutz fördern. Also, man muss sich vorstellen, das sind diese Verbauungen, zum Beispiel diese Aluverbauungen, die ja bekannt sind.«

Risiko- und Gefahrenbewusstsein

Dieser Code wird für Äußerungen zu Hochwasserrisiken und -gefahren verwendet, die sowohl mangelnde (Fehleinschätzungen), vorhandene und veränderte Fremd- als auch Selbstwahrnehmungen von eben diesen beinhalten können. Signalwörter sind u. a. »Akzeptanz«, »Bereitschaft«, »Erkenntnis«, »muss erst was passieren«, »überrascht«, »nicht gerechnet«, »keiner gedacht«, »nicht so schlimm«, »unterschätzt«, »Erfahrungen«, »Angst« und »vorbereitet sein« mit Bezug auf Hochwasserschutz und Hochwassergefahren bzw. -risiken jeglicher Art.

Ankerbeispiel:

»Ja, also die Vermittlung (..) nach 02 war schwieriger, weil 02 gab's durchaus eine ambivalente Situation. Die Leute haben teilweise gesagt, naja, das, 200 Jahre oder tausend Jahre, wir müssen nicht die ganze Stadt umbauen, wer weiß, ob das wiederkommt. Jetzt, 13, ist es wieder rein gelaufen. Ich sage Ihnen eines, egal, wenn wir die ganze historische Altstadt abreißen würden, die Leute wollen jetzt Hochwasserschutz, die wollen einfach wirtschaftlich überleben. Und deswegen, Bereitschaft ist gar keine Frage, so schnell wie möglich das Ding bauen.«

Medien

Dieser Code wird verwendet, wenn Medien im Zusammenhang mit Hochwasser genannt werden, einschließlich neuer und Sozialer Medien, Fernsehen, Radio, Zeitungen, Internet etc.

Ankerbeispiel:

»Und die zweite Sache ist die, die Hilfsaktion, die ganz spontane Hilfsaktion, wie, wo werden Helfer gebraucht oder wo sind jetzt Trockner, wo Waschmaschinen, wo sowas, wo ist der Bedarf, das lief diesmal über Facebook wahrscheinlich noch schneller als über irgendwelche praktischen Dinge. Das muss man so sagen, das hat uns überrascht, dass da manche so schnell mit irgendwelchen Hilfsleuten in Kontakt waren, bundesweit. Da kamen dann früh also wirklich welche und sagten, also jetzt kommt gleich eine Waschmaschinenladung von, was weiß ich sonst wo, die haben mir das geschrieben über Facebook oder es steht in Facebook. Und dann kamen die auch wirklich, also das ist natürlich eine Sache, wo die Medien jetzt die Sachen überholen.«

Anhang

Ressourcen

Dieser Code wird verwendet, wenn finanzielle, materielle und humane Ressourcen im Zusammenhang mit Hochwasser genannt werden.

Ankerbeispiel:

»Na, das sind vor allen Dingen die finanziellen Probleme, vorwiegend finanzielle Probleme, wie kriege ich alles wieder geregelt, wie kriege ich, wenn ich Hausbesitzer bin, wie kriege ich die Prozente zusammen, die mir fehlen am Eigenanteil. Wie bekomme ich Versicherungsgelder, wenn sie noch da sind, wie erhalte ich die Versicherung, kann ich mich wieder versichern, wenn ich versichert war. Das sind die Probleme der Hausbesitzer. Probleme der Gewerbetreibenden ist auch eine Frage der Versicherung. Kriege ich das wieder versichert, und die Probleme der privaten Leute war diesmal eigentlich insofern relativ gering, da ja viele Wohnungen im ersten Obergeschoss waren. Es waren so viele Hausbesitzer nicht, aber dort auch natürlich, wie kriege ich die Gelder wieder zusammen, wie kriege ich eine andere Wohnung.«

EU-HRM-RL

Dieser Code wird verwendet, wenn Aussagen zur EU-Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie gemacht werden, insbesondere zum Umsetzungsprozess auf kommunaler Ebene.

Ankerbeispiel:

»Jetzt geht's ja drum, praktisch aus den Hochwasser-Risiko-Karten Hochwasserrisiko-Managementpläne zu machen und Hochwasserrisiko-Managementpläne ist eigentlich klassische Aufgabe, also aus unserer Sicht, mal zunächst von den Kommunen beziehungsweise auch von der, vom Katastrophenschutz, weil ich meine, das Ganze geht ja jetzt nicht darum, primär dass der Staat da irgendwo Hochwasserschutz-Anlagen hinstellt, sondern das geht drum, was kann ich als Kommune tun, mit Vorwarnung, mit dass ich mir bestimmte Bereiche anschau, wie ich da jetzt Sandsäcke legen kann oder was weiß ich auch immer. Aber das Interesse geht, also jetzt bloß als Schlaglicht aus der Veranstaltung da in Straubing, das war deprimierend, das Interesse.«

Technisch-ökologischer Hochwasserschutz

Dieser Code wird verwendet, wenn Maßnahmen zum technischen und/oder ökologischen Hochwasserschutz genannt werden, einschließlich Hochwasserschutzkonzepten, Planfeststellungsverfahren etc.

Ankerbeispiel:

»...Aber wir brauchen einen neuen Damm, hundertprozentig. Und ich sage auch auf der anderen Seite, wenn das, wenn es ein Hochwasserschutz-Konzept Sachsen gibt, was eben flächendeckend von Dresden bis irgend nach (unv.) 100 vorsieht, warum sollen wir das dann ausschlagen, und uns mal auf Deutsch gesagt, beschimpfen lassen oder selber angucken und sagen, wir sind die einzigen in ganz Sachsen, die gesagt habe, nee, wir brauchen keinen höheren Damm, wir lassen das so wie es ist. Also wenn man jetzt die aktuellen Nachrichten oder Informationen schon wieder kriegt, dass die Berechnungsgrundlagen für den HQ 100 eigentlich schon wieder höher gesetzt werden müssen, weil nach aktuellen Studien das jetzt, ich sage mal, was vor Jahren jetzt HQ 100 oder bis jetzt HQ 100 war, jetzt eigentlich bloß noch HQ 75 ist, weil die Regenwahrscheinlichkeiten höher sind und damit die Berechnungsgrundlage schon wieder eine andere ist, da muss man eigentlich sagen, ist das jetzt eigentlich schon wieder überholt und muss man eigentlich erst recht das Ding vorantreiben.«

Selbst- und Fremdwahrnehmung

Äußerungen zur Politik und Verwaltung

Dieser Code wird für Äußerungen verwendet, die sich auf die Politik und Verwaltung beziehen und sowohl von staatlicher als auch bürgerlicher Seite kommen können.

Ankerbeispiel:

»Und dann ist es eben auch so gewesen, dass man, glaube ich, bis jetzt immer noch, also das ist jetzt auch ein DDR-Verständnis, eben eine Katastrophe als ordinar Handlungsraum des Staates auffasst. Also in der DDR war es eigentlich so, wenn eine Katastrophe passiert, musste der Staat an sich zeigen, was er kann. Das war eine Bedrohungssituation für die Staatsmacht, das heißt, die Potenz, eine Katastrophe zu lösen, hat der Staat sozusagen, ja. Und ich mit meinen Organen, mit meinen Abteilungen löse das Problem und wenn ich das jetzt nicht hinkriege und ich brauche das Volk und sage »Volk, helft mir«, dann verliere an Einfluss und an Ansehen, an Macht.«

Anhang

Äußerungen zur Bürgerschaft

Dieser Code wird für Äußerungen zur Bürgerschaft verwendet, die sowohl von staatlicher als auch privater Seite kommen können.

Ankerbeispiel:

»Das sind die Wutrentner, ja. Da wohnt kein Einziger in der Innenstadt, die wohnen sonst wo, kommen teilweise aus Dresden. Das sind aus meiner Sicht, (unv.) das sind so ein bisschen so alte, gefrustete, das sind Parteigenossen, Sie lachen sich tot. Aber das darf ich nicht öffentlich sagen. Ist ja, (.) bekloppt.«

Lokale Besonderheiten

Dieser Code wird für Äußerungen verwendet, die sich auf lokale, historische oder kulturelle Besonderheiten für die jeweilige Fallgemeinde beziehen.

Ankerbeispiel:

»...Das Problem ist in [Stadt], dass hier eine historische Bausubstanz ständig unter Wasser steht und dass es mit verhältnismäßigen Mitteln eigentlich kann man sagen, wahrscheinlich technisch gar nicht möglich, ein historisches Haus hochwassersicher zu machen. Bei einem Neubau geht das, da kann man über BU-Beton (?) entsprechende Grundplatten, da kann man ein Haus bauen und kann es fast sicher machen, das geht. Geht bei einer historischen Substanz nicht. Sie haben immer ein Grundwasser, wo wir leben, das Wasser drückt rein, und dort können Sie eigentlich bloß, da können Sie keine Schadensvermeidung betreiben, dort können Sie bloß so bauen, dass Sie eben das, was vermeintlich unter Wasser stehen wird, sprich das untere Geschoss, je nachdem wo man nun gerade wohnt, kann man nur so aufbauen, dass beim nächsten Mal die Schäden geringer sind. Also Schadensminimierung kann man da nur betreiben, keinen eigentlichen Hochwasserschutz.«

Handeln vor und nach der Krise

Handeln vor und nach der Krise: Information

Dieser Code wird für Äußerungen zu unidirektionalen Verfahren mit dem Schwerpunkt des Informierens vor und nach der Krise verwendet.

Ankerbeispiel:

»Genau genommen möchten alle, nicht nur die Landeigentümer, die natürlich auch, sondern alle hier im Dorf quasi, am liebsten hätten sie es, wenn sie jede Woche mal eine kurze Info hätten, zum Beispiel durch den Archäologen/Mit einem Mal haben wir da so eine Holzwand mitten auf dem Feld stehen. Ganz harmlos, ist nur ein Windschutz, aber, sagt einem keiner was. Wie lange dauert's noch, sagt einem keiner was. Müsste man hingehen, was passiert, wenn man hingeht, ja, das wissen wir doch nicht, wenden Sie sich mal an tralala. Das sind ganz alltägliche Sachen. Dann regt sich der Bauer auf, weil irgendwelche Klötze in seinen Weg gestellt werden oder in den Weg seines Nachbarn gestellt werden. Da gibt, wie gesagt, wenn so was passiert, es gibt eben ganz, ganz wenig Informationen, ohne dass man direkt Druck macht, und das, wir sind alle auch nur ehrenamtlich unterwegs und irgendwann ist auch mal die Luft raus.«

Handeln vor und nach der Krise: Kommunikation

Dieser Code wird für Äußerungen zu bidirektionalen, dialogischen Verfahren vor und nach der Krise verwendet.

Ankerbeispiele:

»Genau, ja, also auf jeden Fall. In [Stadt] zum Beispiel hat letzts ein Workshop-Tag stattgefunden zu Belebung der Innenstadt. Hat nur indirekt was mit Hochwasser zu tun, aber die Leute, die zum Beispiel ihre Geschäfte in der Innenstadt haben, die eigentlich die Leute hier in die Stadt locken, die haben sich wahrgenommen und ernstgenommen gefühlt und sie wurden direkt nach ihrer Meinung gefragt. Und ich denke, das ist was, was mit dem Thema auch zusammenhängt. Da ist also sehr, sehr, viel gelaufen.«

»Zwei Sachen, zum einen sind das die Einzelgespräche und zum anderen diese Treffpunkte, die wir organisieren, diese Hochwasser-Cafés, wo man eben untereinander sich austauscht, zum einen mit einem Caritas-Mitarbeiter vor Ort, der wo da ist, und zum anderen dann diese Treffpunkte, wo sie sich untereinander eben dann, die ganzen Betroffenen vor Ort, eben austauschen.«

Handeln vor und nach der Krise: Koordination

Dieser Code wird für Aussagen verwendet, die sich auf die Koordination von Akteuren vor und nach der Krise beziehen.

Ankerbeispiel:

»Momentan eigentlich nur die Stadt an sich und der Caritasverband als offizieller Partner in der Hochwasserhilfe, was jetzt eher die finanziellen Hilfen bei den Antragstellungen angeht. Ansonsten hat sich dort kein Wohlfahrtsverband direkt an

Anhang

die Stadt gemeldet, es waren nur auf eigene Faust Mitarbeiter unterwegs, in der Anfangsphase nach dem Hochwasser, aber der Bürgermeister strebt auch nicht wirklich eine Zusammenarbeit mit anderen Akteuren an. Natürlich, was den präventiven Hochwasserschutz angeht, dass er sich da mit den Behörden und Stellen in Verbindung gesetzt hat, das ausgelotet hat, das ja, aber dass dort wirklich ein aktives Netzwerk agiert oder man sich wirklich auch austauschen kann, es findet nicht statt.«

Handeln während der Krise

Handeln während der Krise: Information

Dieser Code wird für Äußerungen zu unidirektionalen Verfahren mit dem Schwerpunkt des Informierens während der Krise verwendet.

Ankerbeispiel:

»Facebook ist gut dabei, die Leute zu informieren, zu motivieren und auch zu sensibilisieren für die Situationen, für die Gegebenheiten, für die Beschaffenheiten und so weiter. Facebook war unheimlich hilfreich oder nicht wegzudenken, wenn es darum geht, wirklich die Informationen über die Lage letztendlich mitzuteilen, aber eben auch wirklich die Helfer zu informieren.«

Handeln während der Krise: Kommunikation

Dieser Code wird für Äußerungen zu bidirektionalen, dialogischen Verfahren während der Krise verwendet.

Ankerbeispiel:

»Obwohl wir ja 2013 einen 60 cm höheren Scheitel hatten als 2002. Natürlich gab es immer mal besorgte Anrufe, »ja, kommt das Wasser, wie hoch bin ich« und hin und her. Das hat man natürlich an dem Bürgertelefon dort alles versucht zu beruhigen. Und da hat sich die Praxis auch, da haben wir lange drüber diskutiert, wo installiert man das Bürgertelefon. Ich habe gesagt, wir bleiben an der Basis, wir haben so eine kleine Koordinierungsstelle in unserem Feuerwehr-Gerätehaus eingerichtet, und dort habe ich also auch das Bürgertelefon hingestellt. (.) Da haben wir also lange drüber diskutiert, ist das sinnig, ist das nicht sinnig, ist das geeignet. Da müssen wir auch noch ein bisschen Strukturen reinbringen, wo wir welche Räumlichkeiten was nutzen, aber das hat sich bewiesen, weil Kommunikation ist alles. Die Informationen kamen von der Einsatzleitung dort an, und man konnte also just in time sagen, okay, da ist eine Gefahr, oder da ist alle easy. Also diese

kurzen Kommunikationswege sind sehr wichtig, nach meiner Auffassung. Alles subjektiv von mir.«

Handeln während der Krise: Koordination

Dieser Code wird für Aussagen verwendet, die sich auf die Koordination von Akteuren bzw. Helfern während der Krise beziehen.

Ankerbeispiele:

»Also wenn da eben jemand Trinkwasser brauchte, 5.000 Flaschen, das hat man um elf bekannt gegeben über Facebook, und um eins kam irgendjemand, irgendein Spender hat das gehört und hat dann eben 10.000 Flaschen gebracht, so lief das.«

»Genau, das heißt, was ich tun kann ist aber vielmehr zu sagen, morgen werden, morgen Vormittag werden viele Helfer in der Innenstadt benötigt, bitte kommt um neun Uhr morgens, wenn ihr in der Innenstadt helfen könnt, bitte kommt um neun Uhr morgens an den Kirchplatz, dort werdet ihr Koordinatoren finden, die euch an die jeweiligen Einsatzorte weiterleiten. Also den Fall hatten wir mehrmals, wo am Abend einfach die Koordinatoren in der Innenstadt von Haus zu Haus gegangen sind, erhoben haben, wie viele Helfer am nächsten Tag in dieses und jenes Haus müssen, das heißt, wir haben einfach Helfer, natürlich hätten es 50 sein können oder 1.000, klar, aber wir haben einfach sozusagen versucht zu kommunizieren, wenn ihr helfen möchtet, kommt zu dem Zeitpunkt zur Eingang Brunnengasse, zum Kirchenplatz in der Innenstadt, von dort werdet ihr letztendlich in kleineren Gruppen weitergesendet.«

Verbesserungsvorschläge

Dieser Code wird für Vorschläge und Forderungen zur Verbesserung des Hochwasserrisikomanagements benutzt.

Ankerbeispiel:

»Erstens Aufklärung bei der Bevölkerung zum Thema Selbstschutz, zweitens Führungsstrukturen im Verantwortungsbereich der eigenen Feuerwehr anschaffen. Die Führungsstrukturen in den anderen Einheiten sind jetzt nicht meine Sache. Wer da topp organisiert ist, ist die Bundeswehr. Hut ab, dass die also diesen Einsatz Hochwasser-Bekämpfung so mit durchgezogen haben. Die Jungs haben gekeult ohne Ende. Eigene Verwaltungsstrukturen vernünftig schaffen, Kommunikationsnetzwerke aufbauen, eigene Vorsorge treffen im Rahmen des eigenen Verantwortungsbereiches, Unterlagen, Kartenmaterial, um Handlungsleitfäden schnell greifbar zu haben, was an welcher Stelle wie wo zu machen ist.«

Anhang

Technischer Katastrophenschutz

Dieser Code wird für Äußerungen verwendet, die sich auf die technischen Abläufe im Katastrophenschutz beziehen.

Ankerbeispiel:

»Da hatten die nur das da so. Und in 13 war das so, diese Ehle hier einen Deich hat, der renoviert wurde, rekonstruiert wurde, und der schon 50 cm hoch gesetzt wird. Wenn einer rekonstruiert wird, wird er jetzt automatisch 50 cm, der neueste ist jetzt 1 Meter. Und der linke, von hier aus gesehen, Deich, der war ja nur 50 cm niedriger. Und da wollte das drüberlaufen, und dann haben sie das 1,2 km dann eben Sandsäcke ran gefahren, aber das haben sie nicht geschafft. Die haben dann vielleicht 500 Meter, konnte man nicht mit Autos ran, das musste man alles mit Schubkarren da hingefahren werden, und dann 1,2 km. So, dann ist da mit einer Breite von den restlichen 400 Metern die Ehle übergelaufen, und haben dann natürlich in dem nächsten Ort da in (unv.). Mehrere Wohnhäuser waren da betroffen, und dann waren sie da richtig zum Einsatz. Da wurden dann andere Kräfte ran geführt, das hat ja nicht bloß [Stadt] alleine, sämtliche Feuerwehren zusammengezogen aus der Großgemeinde hier.«

Literaturverzeichnis

- Böhm, M. (2005): Risikoregulierung und Risikokommunikation als interdisziplinäres Problem. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 24(6): 609–614.
- DRK (Deutsches Rotes Kreuz e.V.) (2014): Die Rolle von ungebundenen HelferInnen bei der Bewältigung von Schadensereignissen – Teil 1: Untersuchung am Beispiel Hochwasser 2013 in Sachsen. *Schriften zur Sicherheitsforschung – Band 1*. Berlin: DRK-Service GmbH.
- Fritz, C. E. (1996): *Disasters and mental health: Therapeutic principles drawn from disaster studies*. Historical and Comparative Disaster Series 10. University of Delaware Disaster Research Center.
- Grunenberg, H./Knolle, M. (2011): Hochwasser- und Küstenschutz unter Klimawandelbedingungen als besonderes Aufgabengebiet von Partizipation und Kooperation. In: Heinrichs, Harald/Kuhn, Katina/Newig, Jens (Hrsg.): *Nachhaltige Gesellschaft*. Wiesbaden: 167–185.
- Hertel, R. F. (2003): Behördliche Risikokommunikation. In: *Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz*, 46(7): 586–591.
- Slettebak, R. T. (2012): Don't blame the weather! Climate-related natural disasters and civil conflict. *Journal of Peace Research*, 49(1), 163–176.
- Thomann, H. J./Dechamps, A./Graf von Waldburg-Zeil, C. (2011): *Risiko- und Krisenkommunikation*. Köln: TÜV Media.