

**Deutsches Komitee
für Katastrophenvorsorge e.V. (DKKV)**

German Committee for Disaster Reduction
within the International Strategy for Disaster Reduction (ISDR)

Maßnahmen des Katastrophenschutzes und Reaktionen der Bürger in Hochwassergebieten

**Am Beispiel
von
Bonn und Köln**

Jan Pfeil



Maßnahmen des Katastrophenschutzes und Reaktionen der Bürger in Hochwassergebieten

**Am Beispiel
von
Bonn und Köln**

Jan Pfeil

Dezember 2000

Herausgeber: Deutsches Komitee für Katastrophenvorsorge e.V.
(DKKV) - Der Vorstand
Redaktion: Winfried Glass, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
Geschäftsstelle: Tulpenfeld 4 53113 Bonn
Tel.: (0228) 2434-828 / -815
Fax.: (0228) 2434-836
katastrophenvorsorge@t-online.de
info@dkkv.org
Internet: www.dkkv.org
(Dieser Text ist als PDF-Datei „Veröffentlichungen,
Berichte“ abrufbar)

Bonn, Dezember 2000

ISBN: 3-933181-19-4

Alle Rechte vorbehalten

© Deutsches Komitee für Katastrophenvorsorge e.V. 2000

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen.....	2
1 Hochwasser im Kontext Mensch und Natur	3
2 Der Hochwasserkomplex	4
2.1 Risikodiskurs.....	6
2.2 Hazardwahrnehmung.....	8
2.2.1 Anpassung an Hazards.....	10
2.2.2 Die Risikothermostate des Menschen	10
3 Der Akzeptanzkonflikt	12
4 Die Katastrophenverwaltung	14
4.1 Die gesetzlichen Grundlagen des Katastrophenschutzes.....	14
4.2 Einbindung der Hilfsorganisationen.....	16
4.3 Finanzierung des Katastrophenschutzes.....	18
4.4 Stärkung der Selbsthilfe	18
4.5 Aufgaben des Katastrophenschutzes bei Hochwassern.....	19
5 Untersuchungskonzept	20
5.1 Fragestellung und Untersuchungsfeld	20
5.2 Offene Interviews	22
5.3 Auswahl der Interviewpartner	25
5.4 Erfahrungen bei der Durchführung der Interviews.....	26
6 Die Interaktion zwischen den Betroffenen und den Akteuren der Katastrophenverwaltung. Die Befunde in Köln und Bonn.	27
6.1 Selbsthilfe	27
6.1.1 Vorbeugende Selbsthilfe im Bonner Untersuchungsgebiet	27
6.1.2 Vorbeugende Selbsthilfe im Kölner Untersuchungsgebiet.....	28
6.1.3 Akute Selbsthilfe im Bonner Untersuchungsgebiet	29
6.1.4 Akute Selbsthilfe im Kölner Untersuchungsgebiet.....	30
6.2 Konflikte	32
6.2.1 Konflikte innerhalb der betroffenen Bevölkerung in Bonn	32
6.2.2 Konflikte innerhalb der betroffenen Bevölkerung in Köln.....	34
6.2.3 Konflikte zwischen den Betroffenen und den Akteuren der Katastrophenverwaltung in Bonn	36
6.2.4 Konflikte zwischen den Betroffenen und den Akteuren der Katastrophenverwaltung in Köln	39
6.2.5 Konflikte zwischen den Akteuren der Katastrophenverwaltung in Bonn	42
6.2.6 Konflikte zwischen den Akteuren der Katastrophenverwaltung in Köln.....	42

6.3	Information und Partizipation.....	42
6.3.1	Information und Partizipation in Bonn	43
6.3.2	Information und Partizipation in Köln.....	46
6.4	Die Katastrophenverwaltung und ihre Strukturen.....	49
6.4.1	Die Katastrophenverwaltung und ihre Strukturen in Bonn	49
6.4.2	Die Katastrophenverwaltung und ihre Strukturen in Köln.....	51
7	Synoptische Darstellung der Ergebnisse	52
8	Dimensionen der Akzeptanz	56
8.1	Selbsthilfe	58
8.2	Konflikte	59
8.3	Information und Partizipation.....	61
8.4	Die Katastrophenverwaltung und ihre Strukturen.....	62
9	Handlungsempfehlung	63
10	Literatur.....	64
11	Anhang.....	65

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

Tabelle 1: Anpassungsstrategien an Hazards.....	10
Abbildung 1: Das Risikothermostat.....	11
Abbildung 2: Das Akzeptanzdreieck.....	13
Tabelle 2: Aufgabenfelder im Hochwassereinsatz.....	20
Abbildung 3: Leitfaden Bürger.....	23
Abbildung 4: Leitfaden Experten.....	24
Übersicht über die Interviewpartner.....	Anhang
Organigramm: Hochwasserbewältigung in Bonn.....	Anhang
Organigramm: Hochwasserbewältigung in Köln.....	Anhang
Karte Untersuchungsgebiet Bonn-Beuel.....	Anhang
Karte Untersuchungsgebiet Köln-Rodenkirchen.....	Anhang

1 Hochwasser im Kontext Mensch und Natur *

Die extremen Hochwasser auch der Flüsse in Deutschland häuften sich in den letzten Jahren, von den Fluten sind Menschen, Siedlungen, Industrieanlagen und andere Werte bedroht. Durch massive Baumaßnahmen versucht man sich derzeit auch am Rhein auf zukünftige Hochwasser vorzubereiten. Darüber hinaus gibt es zahlreiche andere präventive Maßnahmen, die ergriffen werden um Überschwemmungen besiedelter Bereiche zu vermeiden, dennoch, es wird immer wieder Hochwasser geben, auch solch extreme, die die erhöhten Deiche überschwemmen werden. Im Falle einer Überflutung ist es wichtig, daß alle Beteiligten, die betroffenen Bürger in den Hochwassergebieten und die Hilfskräfte des Katastrophenschutzes sowie der zuständigen Behörden vorbereitet sind um das Hochwasser mit möglichst geringen Schäden bewältigen zu können. Die Bewältigung des Hochwassers geht letztlich auf die Auseinandersetzung des Menschen mit dem Fluß zurück. Hochwasser und ihre Bewältigung sind ein Interaktionsprozeß zwischen dem Fluß, der überschwemmt, und den Menschen, die versuchen sich und ihr Hab und Gut vor Hochwasser zu schützen. Hierzu greift der Mensch in den natürlichen Kreislauf des Flusses ein.

Allgemein gesprochen handelt es sich bei Hochwassern um Interaktionen zwischen dem System Mensch und dem System Natur.¹ Die Interaktionen zwischen diesen beiden großen Systemen finden im Raum statt. Jeder Raum, in dem sich ein Hochwasser abspielt wird von der naturräumlichen und anthropogenen Bedingungen modifiziert.² Alle Interaktionen und Abhängigkeiten zwischen den Systemen Mensch und Natur können nicht untersucht werden. Ein Segment der Interaktion zwischen diesen beiden Systemen sind die Anpassungsstrategien des Menschen an das Hochwasser. Diese Anpassungsstrategien enthalten verschiedene Interaktionen innerhalb des Systems Mensch. In dieser Arbeit sollen die Interaktionen zwischen den betroffenen Bürgern in den Hochwassergebieten und den von den Kräften des Katastrophenschutzes ergriffenen Hilfsmaßnahmen während der Akutphase eines Hochwassers untersucht werden. Dieses Mensch-Mensch Interaktionsverhältnis ist in den Hochwassergebieten nicht konfliktfrei, besonders die Jahrhunderthochwasser von 1993 und 1995 zeigten in den Hochwassergebieten des Rheins bei allen Beteiligten Defizite in der Vorbereitung auf die Hochwasser und die Bewältigung der Katastrophen. Durch die enormen entstandenen Schäden wuchs auch die Kritik an der Organisation der Hochwassereinsätze.

Aufgrund der vorhandenen Konflikte soll dargestellt werden, wie sich das Akzeptanzverhältnis zwischen den Beteiligten darstellt, wie es sich entwickelt hat und welche Faktoren dieses auf Interaktionen beruhende Verhältnis beeinflussen. Die beiden Räume Bonn und Köln werden in einem Vergleich einander gegenübergestellt. Die Untersuchung ist quasi als Prozeßbeobachtung angelegt und bezieht sich zeitlich auf die Hochwasser von 1993 bis heute.

* Bei der vorliegenden Arbeit handelt es sich um eine durch das DFG-Projekt „Neuwieder Becken“ initiierte Untersuchung. Für die wertvollen Hinweise danke ich Prof. Dr. Jürgen Pohl vom Geographischen Institut der Universität Bonn.

¹ Vgl. Geipel, R. (1992): S. 2.

Zunächst soll im zweiten Kapitel der Komplex Hochwasser genauer untersucht werden. In diesen Ausführungen wird neben definitorischen Grundlagen die Beeinflussung der Interaktion zwischen den Systemen Mensch und Natur durch das Hochwasser beleuchtet. Weiterhin wird diskutiert, welchen Einfluß Wahrnehmung und Anpassungsstrategien auf die Interaktionen haben. Das vornehmlich die Interaktion Mensch-Mensch dritte Kapitel beschäftigt sich mit den theoretischen Grundlagen der Akzeptanz und den Abhängigkeiten, die die Akzeptanz zwischen den beteiligten Akteuren beeinflussen. Darüber hinaus wird die Interaktion zwischen den Akteuren durch rechtliche Vorgaben und den Strukturen der administrativ vorgehaltenen Ressourcen des Katastrophenschutzes beeinflusst. Die Grundlagen dieses Komplexes werden im vierten Kapitel dargestellt. Aus den theoretischen Ausführungen werden hiernach die für die Arbeit relevanten Fragestellungen und die zugrunde liegende Methodik entwickelt (Kap. 5). Dem methodischen Kapitel schließt sich die Auswertung der empirischen Befunde aus den Untersuchungsgebieten an, die in Kapitel 6 und 7 differenziert ausgewertet werden und im achten Kapitel interpretiert werden. Am Ende sollen aus der Analyse des Akzeptanzverhältnisses zwischen den Akteuren Handlungsempfehlung entwickelt werden.

2 Der Hochwasserkomplex

Wenn die Wassermassen eines Hochwasser führenden Flusses rasend stromabwärts fließen und das Flußbett bis weit über den Rand gefüllt ist, so übt dieses Schauspiel auf den Betrachter eine große Faszination aus, und er ist beeindruckt von der Macht der Natur, die sich den Lebensraum des Menschen zurückerobert hat. Den vielen Schaulustigen erscheint es beinahe unvorstellbar, daß ein Fluß innerhalb kurzer Zeit auf das Vielfache seiner Breite anschwellen kann, floß er doch noch vor wenigen Tagen weit unterhalb der Uferstraße in seinem Bett. Doch jetzt besitzt er eine enorme zerstörerische Kraft. Fast schon gespenstisch breitet sich der Fluß unter den Augen des Beobachters aus – ohne Schiffsverkehr, eine braune Schlammflut mit Treibgut. Das Hochwasser ist für den Beobachter ein aufregendes Spektakel, welches er mit freiem Eintritt betrachten kann. Der ‚Veranstalter‘ Natur lädt ein zur großen Leistungsschau...

Der hier skizzierte Betrachter erlebt das Hochwasser als ein Ereignis, welches für sich genommen das Resultat physikalischer Prozesse ist. Denn ein Hochwasser ist per Definition nichts anderes als „der Hochstand der Wasserführung [bei Flüssen(d. Verf.)], welcher im Extremfall zu Überschwemmungen führt“³. Solch „extreme Hochwasserabflüsse [...] sind in der Regel auf außergewöhnliche Niederschlagsbedingungen zurückzuführen. Dabei kann es sich bei den Niederschlägen sowohl um Regen als auch um Schnee in Verbindung mit bestimmten Temperaturkonstellationen handeln“⁴. Konkret sind dies - neben den Flußüberschwemmungen nach Starkregen, Hochwasser nach Schneeschmelzen - in Küstenregionen Überschwemmungen durch Stürme oder Tsunami, Hochwasser infolge von Erdbeben oder Vulkanausbrüchen oder hervorgerufen durch das Absinken von Küsten.⁵ Bei einer solchen

² Vgl. Hewitt, K. (1997): S. 12.

³ Wörterbuch Allgemeine Geographie (1993): S. 251.

⁴ Nacken, H. (1993): S. 469.

⁵ Vgl. Whittow, J. (1979): S. 254.

Definition des Hochwassers steht der Prozeß als solcher im Vordergrund. Diese umfaßt jedoch lediglich eine allgemeine Beschreibung eines physikalischen Ablaufes im System Natur. In dieser Arbeit beziehen sich sämtliche Definitionen auf Flußüberschwemmungen nach Starkregen sowie Hochwassern nach Schneeschmelzen, da einzig diese für den Untersuchungsraum relevant sind.

Jegliche Naturereignisse, die sich „im quasi menschenleeren, unbewerteten Raum abspielen, [...] [sind zunächst (d. Verf.) extreme Naturereignisse]“⁶. Hochwasser spielen sich jedoch vielfach in einem entwickelten und differenzierten, vom Menschen genutzten Raum ab. Es handelt sich aber nicht mehr um ein Naturereignis, da der Mensch und von ihm geschaffene Werte Schaden nehmen können. Allgemein gesprochen hat man es also nicht mehr mit einem singulären Ereignis im *System Umwelt*, sondern um einen Konflikt zwischen diesem System und dem *System Mensch* zu tun.⁷ Unter solchen Voraussetzungen impliziert dies die Notwendigkeit eines treffenden Begriffs, welcher die Interaktion beider Systeme umfaßt.

Es würde vieles vereinfachen, wenn wir die beiden Systeme *Mensch* und *Umwelt* schlicht als *Black Boxes* ansehen könnten, welche in sich geschlossen und regelhaft wären. Burton und Kates⁸ gehen von eben solchen *Black Boxes* aus und definieren den Begriff des *Natural Hazards* als „die Elemente der physischen Umwelt, welche dem Menschen Schaden zufügen und außerhalb seiner Macht entstanden sind“⁹. Im Unterschied zu der eingangs beschriebenen Definition des Hochwassers als ‚Naturereignis‘ impliziert der Begriff *Natural Hazard* bzw. *Hazard* das Phänomen der Gefahr. Der Begriff *Hazard* läßt sich allerdings nicht pauschal mit ‚Gefahr‘ übersetzen. Das aus dem englischsprachigen Raum stammende Wort wird vom Wörterbuch in knapper Form mit Gefahr, Risiko¹⁰ übersetzt. Wie sich später noch zeigen wird, haben diese Begriffe für unser Verständnis eine unterschiedliche Bedeutung (vgl. Kap. 2.1).

Das Wort *Hazard* tritt das erste Mal im 13. Jahrhundert im englischen Sprachgebrauch in Erscheinung. Der Begriff bedeutete zu dieser Zeit ein *game of dice*, also ein Glücksspiel. Die spätere Entwicklung im 14. Jahrhundert über *chance*, *venture* (Chance, Wagnis) mündete schließlich im 16. Jahrhundert im Verständnis des Begriffes *Hazard* als *risk*, *peril* – also Risiko bzw. Gefahr.¹¹ Der Begriff des *Natural Hazard* soll hier vorerst synonym mit dem deutschen Begriff *Naturgefahren* benutzt werden.

Bisher kann man aus dem simplen Verständnis von Naturgefahren folgern, daß *Natural Hazards* meist als unabwendbare Schicksalsschläge verstanden werden, die verheerende Auswirkungen nach sich ziehen können und als Launen der Natur oder Ratschluß Gottes dem menschlichen Zugriff entzogen sind.¹²

Der Mensch ist den Naturgefahren, denen er ausgesetzt ist, nicht ratlos und vollkommen schutzlos ausgesetzt. Vielmehr entwickelte er sehr früh Gegenmaßnahmen zur Abwehr drohender Gefahren. Zum anderen ist der Mensch nicht völlig unbeteiligt an Naturkatastrophen. Seine Einflußnahme auf das Abflußverhalten von Fließgewässern durch Abholzungen, Begradigungen und Bodenversiegelung hatte

⁶ Geipel, R. (1992): S. 2.

⁷ Vgl. Smith, K. (1992): S. 9.

⁸ Vgl. Burton, I. & R.W. Kates (1964)

⁹ Burton, I. & R.W. Kates (1964): S. 419.

¹⁰ Vgl. PONS Globalwörterbuch (1983): S. 507.

¹¹ Vgl. Hoad, T. F. (1986): S. 212.

¹² Vgl. Renn, O. (1989): S. 171.

und hat tiefgreifende Folgen. Ein Natural Hazard wie das Hochwasser hat also zumindest zwei Elemente. Zum einen ist dies die natürliche, zum anderen die technologische (anthropogene) Komponente.¹³

2.1 Risikodiskurs

„Manchmal habe ich das Gefühl, als müsse dort
ein Erdbeben passiert sein - alle finden es
furchtbar, aber niemand kann etwas dafür.“¹⁴
Ein Hinterbliebener zu dem Zugunglück von Eschede.

Im vorangegangenen Kapitel wurde gezeigt, daß das Hochwasser in gewisser Hinsicht ein ‚Doppelleben‘ führt. Dieses ‚Doppelleben‘ ist zum einen gekennzeichnet durch den Einfluß des Menschen und zum anderen durch die natürlichen Einflüsse. In diesem Kapitel sollen diese beiden Einflußgrößen näher betrachtet werden. Es stellt sich die Frage, welche die Faktoren sind, die das Eintreten eines Hochwasserhazards neben den natürlichen Einflußgrößen bedingen. Hierzu ist es wichtig sich die Einflußnahme des Menschen genauer anzusehen. Der Begriff Hazard wurde bisher mit den Begriffen Gefahr und Risiko übersetzt. Dies zeigt, daß der Begriff Hazard neben der Gefahr auch das Risiko beinhaltet. Wo aber liegt der Unterschied?

Eine Differenzierung zwischen dem Begriff der Gefahr und dem des Risikos schlägt Luhmann für die Risikosoziologie vor. Luhmann bezweifelt die in der Risikosoziologie übliche Unterscheidung zwischen Risiko und Sicherheit.¹⁵ Seiner Ansicht nach führt die Differenzierung der Begriffe Risiko und Sicherheit in die Irre, da diese begriffliche Gegenüberstellung impliziere, daß der riskanten Entscheidung eine sichere gegenübergestellt werde, für die man sich entscheiden könne.¹⁶ Es entwickle sich hieraus die Frage, ob eine absolut sichere Entscheidung überhaupt möglich oder überhaupt gewünscht sei. So sei der Wunsch nach einem Leben, in dem das Risiko gleich null ist, bei keinem Menschen vorhanden. Es gebe zwar Unterschiede in der persönlichen Bereitschaft, Risiken einzugehen - so kann man z.B. die Risikobereitschaft eines Formel-1-Rennfahrers als höher einstufen als die eines auf dem Land wohnenden Fahrradfahrers, ein Leben aber als *Homo prudens*, welches ein Dasein ohne Risiken bedeuten würde, wäre für keinen Menschen erstrebenswert, wahrscheinlich sogar unmöglich zu leben. Diesem *Homo prudens*, der das Risiko mag, in seiner Absolutheit wird man sicherlich nie begegnen. Ebenso wenig wie man wohl dem *Homo aleatorius* in seiner Reinform, der das Risiko und das Glücksspiel mag, begegnen wird.¹⁷ Es handelt sich beim menschlichen Charakter letztlich um eine Mischung aus *Homo prudens* und *Homo aleatorius*, wobei diese Mischung beim Formel-1-Fahrer eher zugunsten des *Homo aleatorius*, beim Radler auf dem Land zugunsten des *Homo prudens* ausfällt. Wenn es nun keine absolute Sicherheit gibt und diese auch nicht angestrebt wird, hilft die Unterscheidung zwischen Risiko und Sicherheit wenig, da sie lebensfremd ist. Auf einen Hochwasserhazard am Rhein übertragen, würde das bedeuten, daß die dort

¹³ Vgl. Smith, K. (1992): S.9.

¹⁴ Der Spiegel 21 (24. Mai 1999): S. 60.

¹⁵ Vgl. Reese-Schäfer, W. (1996): S. 83.

¹⁶ Vgl. Luhmann, N. (1991): S. 29.

¹⁷ Vgl. Adams, J. (1995): S. 15ff.

lebenden Menschen das Risiko eines Hochwassers bewußt eingehen, obwohl gewisse Risikoaversionen bestehen. Denn der Wunsch nach einem Leben in Sicherheit wird durch das Verlangen nach Schutz vor einem Hochwasser durch geeignete Schutz- und Interventionsmaßnahmen deutlich. Die Unterscheidung zwischen Risiko und Gefahr

„setzt voraus [...], daß in bezug auf künftige Schäden Unsicherheit besteht. Dann gibt es zwei Möglichkeiten. Entweder wird der etwaige Schaden als Folge der Entscheidung gesehen, also auf eine Entscheidung zugerechnet. Dann [spricht man(d. Verf.)] vom Risiko [...]. Oder der etwaige Schaden wird als extern veranlaßt gesehen, also auf die Umwelt zugerechnet. Dann [spricht man (d. Verf.)] von Gefahr“¹⁸.

Kurz gesagt: „Risiken geht man durch Entscheidungen ein, Gefahren ist man ausgesetzt“¹⁹. Ein Hochwasser ist hiernach mit den in Kapitel 2 benannten Eigenschaften zum einen eine natürliche Gefahr, die nicht durch den Menschen beeinflussbar ist und die er hinnehmen muß. Zum anderen versucht der Mensch, die Natur zu beherrschen, sie unter sein Joch zu zwängen und durch riskante Entscheidungen die Oberhand zu behalten. Das Verhältnis scheint sich in unserer modernen Gesellschaft mit all ihren technischen Eingriffsmöglichkeiten in die Natur hin zu den Acts of Man zu entwickeln. „Die einstens übermächtige Natur ist heute mehr oder weniger die geschundene Kreatur. Die Probleme stecken im Risiko, das die menschlichen Werkzeuge [...] enthalten“.²⁰

In diesem Zusammenhang haben Blocker und Sherkat²¹ in einer Studie über betroffene Bürger einer von einer Flutkatastrophe heimgesuchten Stadt herausgefunden, daß 65% der Befragten das Hochwasser als menschlich verantwortete technologische Katastrophe und nicht als unkontrollierte Naturkraft bewertet. Diese Aussagen bekräftigen die Annahme, daß ein Hochwasser neben den objektiven Eingriffen des Menschen auch als eine durchaus menschlich erzeugte Gefahr wahrgenommen wird.²²

In der Folge sollen das dichotome Gebilde Hochwasserkatastrophe sowie die drohende Gefahr eines Hochwassers als Hochwasserhazard bezeichnet werden.

Das Zitat zu Beginn dieses Kapitels zeigt die unterschiedliche Bewertung, die Menschen anthropogenen bzw. natürlichen Katastrophen beimessen. So werden dem ICE-Unglück als vermeidbare bzw. als vermeidbar deklarierte Katastrophe Entscheider und somit auch Verantwortliche zugeordnet. Ein solches Unglück wird als Risiko gewertet. Das Erdbeben wird hingegen als Gefahr beurteilt, deren Vermeidung oder Milderung als unmöglich angesehen wird. Diesem Verständnis folgend, gibt es dann auch keinen (Fehl-)Entscheider. Wenn nun jede Entscheidung riskant ist, im Falle des Hochwassers sei dies beispielsweise die Entscheidung zur Flußbegradigung oder der Entschluß zu Baumaßnahmen in vom Hochwasser bedrohten Gebieten, dann impliziert dies im Gegensatz zu den natürlichen Ursachen, daß ein oder mehrere Entscheider identifizierbar sind. Gleiches gilt auch für unterlassene Entscheidungen, welche gleichsam Risiken bergen. So kann sich das Unterlassen einer Hochwassersicherungsmaßnahme

¹⁸ Luhmann, N. (1991): S. 30f.

¹⁹ Reese-Schäfer, W. (1996): S. 84.

²⁰ Pohl, J. (1998a): S. 155.

²¹ Vgl. Blocker, T. J. & D. E. Sherkat (1992): S. 153ff.

²² Vgl. Blocker, T. J. & D. E. Sherkat (1992).

beim Eintreten eines besonders starken Hochwassers als falsch erweisen. Jegliches Entscheiden oder Nicht-Entscheiden ist also riskant, da sich die Folgen erst in der Zukunft zeigen werden. Das ist die Unsicherheit, mit der der Mensch leben muß.²³

Im Falle eines Hochwassers können für Entscheidungen Verantwortliche gefunden werden, denen dann auch häufig zumindest eine Teilschuld zugewiesen wird. Dort, wo es Entscheider gibt, gibt es zwangsläufig auch Betroffene, für die entschieden worden ist. Da definiert wurde, daß einem Risiko immer Entscheidungen zugerechnet werden, und daß im Gegensatz dazu Gefahren extern zugeordnet werden, geht der Entscheider konsequenterweise ein Risiko ein, dem der Betroffene durch eine Gefahr ausgesetzt ist.²⁴ Man mag jetzt folgern, daß Entscheider und Betroffene leicht zu identifizieren sind und somit eine Zuordnung von (Teil-)Verantwortlichkeiten für ein extremes Hochwasser stattfinden kann, doch ist dies keineswegs eindeutig.

Ein betroffener Bewohner hat sich beispielsweise bewußt oder mangels Information für eine Wohnung im potentiellen Überschwemmungsgebiet entschlossen. Er hat das Risiko einer überfluteten Wohnung letztlich selbst gewählt und macht sich mit dieser Entscheidung selbst zum Betroffenen.

2.2 Hazardwahrnehmung

Wahrnehmung ist „ein Prozeß, in welchem die Stimulationen der Sinnesorgane durch Außenweltreize verarbeitet, organisiert und interpretiert werden zu selektiven, bedeutungsvollen und kohärenten Bildern der Umwelt.“²⁵

Bei den vorausgegangenen Ausführungen zur Entstehung von Hochwasserhazards wurden bereits Andeutungen zu Wahrnehmung und Reaktionen des Menschen gemacht. Es gilt nun, das komplexe Feld der Wahrnehmung und den differenzierten Umgang mit Hazards durch den Menschen zu ergründen. So viele Arbeiten zur Wahrnehmung von Hazards innerhalb der Hazardforschung auch vorliegen, die Wahrnehmung bleibt ein gleichsam nebulöses und kontrovers diskutiertes Thema. Eine umfassende Dokumentation zum Thema der Wahrnehmung diskutiert Mitchell in seinem 1984 erschienen Aufsatz.²⁶ Er kommt zu dem Schluß, daß es an einer einheitlichen Definition, welche sowohl Zweck als auch Inhalt der menschlichen Wahrnehmung in bezug auf Hazards beschreibt, bisher fehlt.

Wie kann man sich nun dem Begriff *Wahrnehmung* nähern? In dem Eingangszitat liefert Hard eine sehr psychologisch geprägte Definition von dem, was beim Prozeß der Wahrnehmung geschieht. Wahrnehmung darf nicht als ein feststehendes Ereignis verstanden werden. Vielmehr ist Wahrnehmung ein Prozeß, der sich in drei Stufen vollzieht: er besteht aus den Stufen Empfindung, Wahrnehmung und Klassifikation. Der Mensch konstruiert sich aufgrund von in der Vergangenheit erworbenem Wissen,

²³ Vgl. Luhmann, N. (1991): S. 41ff.

²⁴ Vgl. Luhmann, N. (1991): S. 115f.

²⁵ Hard, G. (1979): S. 205.

²⁶ Vgl. Mitchell, J. K. (1984): S. 33ff.

Erwartungen und Schlußfolgerungen seine individuelle Realität.²⁷ Übertragen auf die Wahrnehmung von Hochwasserhazards durch eine Gruppe, könnte man hieraus zunächst folgern, daß es eine homogene kollektive Wahrnehmung von Hazards durch eine Gruppe von Betroffenen nicht gebe. Da jeder Mensch andere Ausschnitte der Umwelt selektiere, in der Vergangenheit unterschiedliches Wissen erworben habe und den wahrgenommenen Ausschnitten der Umwelt einen unterschiedlichen Stellenwert beimesse, könnte man folgern, daß die Wahrnehmung von Hochwasserhazard Betroffenen sehr heterogen sei.

Die Psychologen gehen davon aus, daß der Großteil des Wissens, das der Mensch aus der Wahrnehmung zieht, durch die individuellen Erfahrungen, die mit der Umwelt gemacht wurden, bestimmt sind. Auch innerhalb der Sozialwissenschaft wird ähnlich argumentiert. Im internationalen Vergleich der Literatur zur Wahrnehmungsforschung nennt Renn²⁸ folgende Faktoren, die Menschen bei der Bewertung von Risiken berücksichtigen:

- Gewöhnung an die Risikoquelle
- Freiwilligkeit der Risikoübernahme
- Persönliche Kontrollmöglichkeit des Riskantheitsgrades
- Sicherheit vor fatalen Folgen beim Eintritt des Hazards
- Eindruck einer gerechten Verteilung von Nutzen und Risiko
- Eindruck der Reversibilität der Risikofolgen
- Vertrauen in die öffentliche Kontrolle und Beherrschung von Risiken

Diese Liste von Faktoren kann sicherlich nicht den Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Sie soll für die weiteren Ausführungen als Anhaltspunkt dienen, Faktoren der menschlichen Wahrnehmung in bezug auf Hazards verfügbar zu haben und hierüber Reaktionen des Menschen auf Hazards besser erklären zu können. Im Falle eines Hochwasserhazards bilden sich verschiedene Gruppen von Entscheidern und Betroffenen. Die direkt vom Hochwasser betroffenen Bürger werden eine ganz andere Wahrnehmung vom Hochwasserhazard haben als beispielsweise die Stadtverwaltung, die Maßnahmen zur Abwehr der unmittelbaren Gefahr für den Bürger ergreifen muß. Die Akzentuierung und Auswahl insbesondere von Informationen über den Hazard, die letztlich zu einer irgendwie gearteten Wahrnehmung führen, sind zwischen Laien (betroffene Bürger) und Experten (Wissenschaftler, Katastrophenschutz etc.) sehr unterschiedlich. Hieraus resultieren dann unterschiedliche Risikobewertungen.

So setzen Experten im Gegensatz zu Laien in vielen Fällen Risiken mit den zu erwartenden Schäden pro Zeiteinheit gleich. Ein solches Risikokalkül ist zumeist statistisch erhoben und wird in Wahrscheinlichkeiten dargestellt (z.B. hundertjähriges Hochwasser). Laien nehmen dagegen das Risiko als ein von vielen nicht statistisch meßbaren Einflüssen abhängiges, mehr-dimensionales Phänomen wahr.²⁹

²⁷ Vgl. Zimbardo, P.G. (1992): S. 137ff.

²⁸ Vgl. Renn, O. (1989): S. 181.

²⁹ Vgl. Gould, L. C. et al. (1988): S. 45-59.

2.2.1 Anpassung an Hazards

Im wesentlichen ist bisher erläutert worden, daß der Mensch seine Umwelt subjektiv wahrnimmt und die Summe der individuell wahrgenommenen Ausschnitte eine konstruierte Realität darstellt, welche von der realen Umwelt mit seinen Hazards zu Teilen abweicht. Es stellt sich nun weiter die Frage, wie sich der Mensch, egal ob Betroffener oder Entscheider, an diese Hazards anpaßt. Ein Resultat der Wahrnehmung ist ein bestimmter Umgang mit Hazards. Generell reagiert der Mensch auf Hazards mit bestimmten Strategien, welche sich nach Smith drei Gruppen zuordnen lassen. Diese Anpassungsstrategien sind in Tabelle 1 zusammengefaßt.

Tabelle 1:

Anpassungsstrategien an Hazards

Anpassungsstrategien an Hazards			
	Verteilung von Verlusten	Reduktion von Verlusten	Hinnahme von Verlusten
Merkmale	<ul style="list-style-type: none"> - Finanzielle Unterstützung durch den Staat oder durch Hilfsorganisationen - Abwälzung des Schadens auf Versicherungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Modifikation von Hazards ‚an sich‘ durch ingenieurtechnische Maßnahmen oder durch angepaßte Bauweise - Warnung und Vorhersage - Planerische Eingriffe wie Raumordnung - Reduzierung der Verluste durch geändertes Verhalten der Betroffenen 	<ul style="list-style-type: none"> - Laissez-faire-Haltung: Keine Maßnahmen werden ergriffen

modifiziert nach Smith, K. (1992). S. 66-100.

Die Aufstellung eines groben Rasters soll die verschiedenen grundsätzlichen Möglichkeiten aufzeigen – namentlich sind dies die Verteilung, Reduktion oder Hinnahme von Verlusten. In der Realität handelt es sich bei der Wahl der Anpassungsstrategien immer um eine Kombination verschiedener Einzelmaßnahmen.³⁰ Eine Erfassung der einzelnen Anpassungsstrategien würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen.

2.2.2 Die Risikothermostate des Menschen

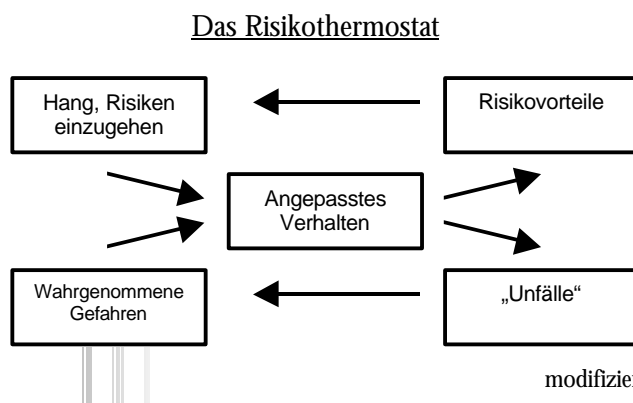
Es wurde gezeigt, daß viele individuelle Faktoren die Wahrnehmung von Hazards beeinflussen. Darüber hinaus besteht ein enger Zusammenhang zwischen der wahrgenommenen Umwelt und den daraus resultierenden Anpassungsstrategien. Im folgenden sollen deshalb die Abläufe der Reaktionen auf Hazards näher erläutert werden.

Die individuelle Reaktion des Menschen auf Risiken beschreibt Adams³¹ sehr anschaulich in Anlehnung an Gerald White, der bereits 1976 die Grundlagen für Adams Theorie der ‚Risikothermostate‘ legte. Das von Adams vorgelegte Modell (Abb. 1) besagt, daß

- jeder Mensch einen **Hang** dazu hat, **Risiken einzugehen** (vgl. auch Kap. 2.1),
- dieser Hang, Risiken einzugehen, individuell verschieden ist,
- dieser Hang ebenso durch die potentiellen **Vorteile** beeinflusst wird, die daraus erwachsen, daß Risiken eingegangen werden,
- die Risikowahrnehmung durch die **Erfahrungen von Verlusten** beeinflusst wird (sowohl eigene als auch Verluste, die andere erlitten haben),
- individuelle Risikoentscheidungen ein **angepaßtes Verhalten** repräsentieren, in welchem die Vor- und Nachteile der Risikoentscheidung abgewogen werden,
- **Verluste** eine Konsequenz von Risikoentscheidungen sind; demzufolge sind die potentiellen Verluste und Vorteile, Risiken einzugehen, durchschnittlich größer, je mehr Risiken eingegangen werden.

Der Mensch reagiert hiernach auf Risiken. Im Schaubild wird aber auch seine Reaktion auf Unfälle deutlich. Der Begriff *Unfälle* soll hier mit dem Eintreten und Erleiden von Hazards, Verletzungen etc. gleichgesetzt werden und gilt synonym für zurückliegende persönliche Erfahrungen mit Hazards. Daher läßt sich folgern, daß sich auch im Falle von Hochwasserhazards ähnliche Prozesse abspielen.

Abbildung 1:



Das ‚Risikothermostat‘ in Abbildung 1 darf nicht als schematisches Ablaufdiagramm verstanden werden. Vielmehr stellen die einzelnen Verbindungspfeile mögliche Wirkungsrichtungen dar. Darüber hinaus sind die Inhalte der einzelnen Kästen nicht etwa objektiv meßbare Faktoren. Es handelt sich deshalb weniger um ein Anwendungsmodell als um ein konzeptionelles Modell zum besseren Verständnis der Abfolgen innerhalb des menschlichen Reaktionsprozesses auf Risiken. Der Kern des Modells, das *angepaßte Verhalten*, ist „analog zu dem Funktionieren eines mit einem Thermostat geregelten Systems“³² zu

³⁰ Vgl. Smith, K. (1992): S. 66.

³¹ Vgl. Adams, J. (1995).

³² Adams, J (1995): S. 15.

verstehen. Genau wie die als angenehm empfundene Raumtemperatur individuell verschieden ist und über ein Thermostat an der Heizung geregelt wird, so unterschiedlich ist auch die Bereitschaft des einzelnen, Risiken einzugehen. Dies gilt ebenso für das Ertragen von Hazards (im Diagramm dargestellt durch die *Unfälle*), welche im Diagramm gleichsam das Anpassungsverhalten beeinflussen.

Das Modell verdeutlicht die aktive Rolle des Menschen innerhalb des Risikothermostats. Das Drehen am Risikothermostat übernimmt schließlich der Mensch ganz allein. Ein Großteil der eingegangenen Risiken kann letztlich als selbstgewählt bezeichnet werden. In bezug auf diese Arbeit kann man die These aufstellen, daß die durch ein Hochwasser am Rhein oder an einem anderen Fluß entstandenen Schäden selbstgewählt sind.

Diese Annahme wird für Flußhochwasser auch durch die Versicherungsbranche gestützt. Hiernach ist „die Gefährdung der einzelnen Risikostandorte [...] ausschließlich lagebedingt. [...] Die betroffenen Gebiete sind immer wieder die gleichen. Fast regelmäßig wiederkehrende Überschwemmungen an Flußläufen sind keine unvorhersehbaren Ereignisse mehr“³³.

Bisher wurde der individuelle Entscheidungsablauf umrissen. Der Mensch wägt also die verschiedensten Risiken ab und trifft Entscheidungen.

3 Der Akzeptanzkonflikt

In den vorangegangenen Ausführungen wurde bereits mehrfach auf die Anwesenheit von Entscheidern und Betroffenen bei Hochwasserhazards hingewiesen. Außerdem wurde gezeigt, daß Verantwortliche für ergriffene bzw. unterlassene Maßnahmen gesucht werden, welche sich ihrerseits für Entscheidungen rechtfertigen müssen. Die Möglichkeit der Einspruchnahme durch den Bürger sowie Einbußen staatlicher Autorität und Glaubwürdigkeitsverluste führen in einer stark individualisierten und demokratisierten Gesellschaft wie der Deutschlands zu der Notwendigkeit, die Gültigkeit der Prinzipien und Grundsätze der Gesellschaft ständig neu zu überprüfen.³⁴ Die Legitimation von Entscheidungen erfolgt über die Akzeptanz bzw. Nicht-Akzeptanz derselben. Der bzw. die Entscheider stehen vor dem Dilemma, daß alle Entscheidungen zur Verbesserung der Sicherheit, seien es Maßnahmen zum präventiven Hochwasserschutz oder die Durchführung von Stegebaumaßnahmen in einem vom Hochwasser betroffenen Gebiet, immer risikobehaftet sind.

Grundsätzlich soll angenommen werden, daß die kommunale Verwaltung (im engeren Sinne die *Katastrophenverwaltung*, (vgl. Kap. 4) die Rolle des Entscheiders und der Bürger die des Betroffenen einnimmt. Diese Generalisierung soll angenommen werden, da innerhalb der Katastrophenverwaltung Maßnahmen beschlossen werden, die in der präventiven und der reaktiven Phase einer Katastrophe zum Tragen kommen und den Bürger betreffen.

Die Entscheidung zu bestimmten Maßnahmen, die die Erhöhung der Sicherheit von Leib und Leben im Falle einer Katastrophe gewährleisten soll (z.B. Dammbau), ist für sich genommen nichts anderes als eine riskante Entscheidung: der Damm kann zu niedrig bemessen sein oder gar brechen. (Die daraus folgende

³³ Münchener Rück (1997): S. 61.

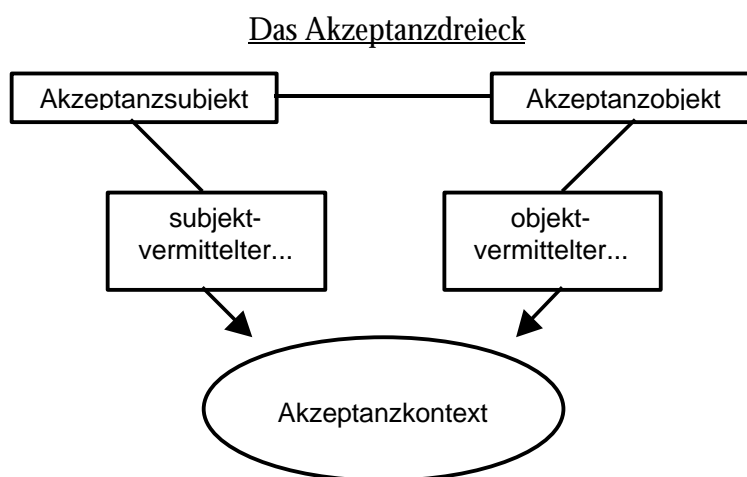
³⁴ Vgl. Lucke, D. (1995): S. 17.

Akzeptanz der riskanten Anpassungsstrategien soll jedoch in dieser Arbeit nicht untersucht werden.) Oder anders gesagt: Es geht „*nicht* um die Akzeptanz *von* Risiken, sondern [...] um [die (d. Verf.)] *Akzeptanzrisiken* [von (d.Verf.)] Entscheidungen“³⁵ (hier: die der Katastrophenverwaltung). Relevant ist also, daß die Katastrophenverwaltung riskante Entscheidungen in Form von Abwehrmaßnahmen trifft, die möglicherweise von den Betroffenen nicht akzeptiert werden bzw. als nicht ausreichend wahrgenommen werden.

Wie läßt sich nun der Begriff der *Akzeptanz* näher definieren?

Das Wort Akzeptanz wurde gegen Ende der 80er Jahre zum Modewort und machte - nach langer Zeit der (fast) ausschließlichen Verwendung innerhalb der Fachterminologie - Karriere innerhalb der Alltagssprache. Es wurde in der Folge zum festen Bestandteil des allgemeinen Begriffsrepertoires von Journalisten, Politikern und Kreativen der Werbung. Im alltagssprachlichen Begriffsverständnis wird Akzeptanz zumeist bildhaft als vages Synonym für 'Anerkennung', 'Zustimmung', 'Befürwortung' und ähnliches benutzt.³⁶ Trotz der Verwendung des Begriffs innerhalb des wissenschaftlichen Diskurses blieb der Begriff (besonders im Bereich der Sozialwissenschaften) allzu häufig undefiniert.³⁷ Lucke analysiert in ihrem Buch „Akzeptanz“³⁸ den Begriff und das Phänomen gesellschaftlicher Akzeptanz sehr differenziert aus einer soziologischen Perspektive. Von den alltagssprachlichen Begriffsbestimmungen (s.o.) ausgehend, implizieren die Synonyme zunächst, daß es sich bei der Akzeptanz um eine Eigenschaft handelt.³⁹ In Luckes „Akzeptanzdreieck“ (Abb. 2) wird Akzeptanz als ein Prozeß verstanden. Dieser spielt sich zwischen Akzeptanzobjekten und Akzeptanzsubjekten vor dem Hintergrund eines bestimmten Kontextes ab.⁴⁰

Abbildung 5:



nach: Lucke, D. (1995): S. 89.

³⁵ Vollmer, H. (1997): S. 33.

³⁶ Vgl. Lucke, D. (1995): S. 34f.

³⁷ Hierzu: Ruhrmann, G. & M. Kohring (1996): S. 13-19. Ruhrmann und Kohring definieren hier lediglich die Phänomenologie der Akzeptanz – nicht aber den Begriff.

³⁸ Lucke, D. (1995).

³⁹ Vgl. hierzu auch Endruweit, G. & G. Trommsdorf (Hrsg.)(1989): S.9.

⁴⁰ Vgl. Lucke, D. (1995): S. 395.

Versucht man nun die Eckpunkte des in der Abbildung 2 aufgezeigten analytischen Dreiecks auf die Thematik dieser Arbeit anzupassen, so gelten als Akzeptanzobjekte u.a. Handlungen- und Handlungsmuster, welche mit den Entscheidungen für bestimmte Anpassungsstrategien bei Hochwasserhazards gleichgesetzt werden können. Sie beziehen sich aber auch auf Organisationen und deren Akteure, die in dieser Arbeit durch die Akteure der Katastrophenverwaltung (vgl. Kap. 4) repräsentiert werden. Es stellt sich durch eine derartige Objektbezogenheit die allgemeine „Frage nach der Akzeptanz als 'Akzeptanz wovon?'“⁴¹ schon fast zwangsläufig.

Der Akzeptanzbegriff ist darüber hinaus subjektiv, also an akzeptierende Personen gebunden, zu verstehen. Im Falle eines Hochwasserhazards sind dies z.B. die betroffenen Bürger in den Überschwemmungsgebieten, welche mit den Kräften des Katastrophenschutzes konfrontiert werden. Ehe auf die Akzeptanz der Betroffenen eingegangen wird, ist jedoch auch die andere Seite darzustellen.

4 Die Katastrophenverwaltung

Die Bezeichnung „Katastrophenverwaltung“ mag zunächst etwas ungewöhnlich klingen, doch soll der Begriff aufzeigen, daß hinter einer konkreten reaktiven Hilfe bei katastrophalen Ereignissen eine strukturierte Verwaltung unabdingbar ist. Die Katastrophe muß mit Hilfe der Ressourcen einer öffentlichen Verwaltung bewältigt werden. An dem entsprechenden Interventionsprozeß sind, je nach Schadenslage, verschiedene Ämter einer Verwaltung und Hilfsorganisationen beteiligt. Nun stellt der gegenwärtig bestehende Katastrophenschutz aber keinen staatlichen Generalversicherer dar. Vielmehr soll der Katastrophenschutz akute Not lindern und die Öffentliche Sicherheit und Ordnung aufrechterhalten.⁴²

In diesem Kapitel sollen neben der Beschreibung der Entwicklung des Katastrophenschutzes in Deutschland die gesetzlichen Grundlagen, die Strukturen sowie der Einsatz- und Führungsablauf innerhalb der Katastrophenverwaltungen von Bonn und Köln dargelegt werden.

4.1 Die gesetzlichen Grundlagen des Katastrophenschutzes

Die wichtigste gesetzliche Basis für den Katastrophenschutz im Untersuchungsgebiet stellt das Feuerschutzhilfleistungsgesetz (FSHG) des Landes Nordrhein-Westfalen (NW) vom 01.03.1998 dar. Im Zuge der bereits beschriebenen Umstrukturierungen des Zivilschutzes wurden auch einschneidende Änderungen im FSHG vorgenommen. Darüber hinaus wurde das bis Anfang 1998 existierende Katastrophenschutzgesetz NW (KatSG NW) aufgehoben und die Inhalte in geänderter Form in das FSHG integriert.⁴³ Zunächst sollen die wichtigsten gesetzlichen Grundlagen kurz erläutert werden, damit die Handlungskompetenzen des Katastrophenschutzes im Falle eines Schadensereignisses im allgemeinen bzw. bei einem Hochwasserhazard im besonderen nachvollziehbar werden.

⁴¹ Lucke, D. (1995): S. 89.

⁴² Vgl. Dombrowsky, W. R. (1989): S. 22.

⁴³ Vgl. Schneider, K. (1999): S. V.

Die wichtigste Änderung innerhalb des FSHG ist die Abschaffung des Begriffs *Katastrophe* im Gesetz. Bisher wurde eine Katastrophe im Sinne des bis zum 01.03.1998 geltenden KatSG⁴⁴ aufgefaßt als

„eine durch [ein (d. Verf.)] Naturereignis, [...] oder [ein (d.Verf.)] ähnliches Ereignis verursachte so erhebliche Störung oder unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung, daß sie nur durch den Einsatz der für den Katastrophenschutz bereitgehaltenen Einheiten [...] bewältigt werden kann“⁴⁵.

Der Begriff der Katastrophe war darüber hinaus sehr eng auf Schadensereignisse bezogen, welche ein extrem hohes Schadensausmaß hatten, so daß das Katastrophenschutzgesetz des Landes NW in der Praxis kaum anwendbar war. Dies führte dazu, daß die für derartige Katastrophenfälle vorgehaltenen Einheiten der Feuerwehren und der privaten Hilfsorganisationen kaum zum Einsatz kamen. Allgemein war die Schwelle für einen Katastrophenalarm beim Eintreten eines *öffentlichen Notstands* gegeben. Im neuen FSHG ist der Katastrophenbegriff verschwunden und durch den Begriff *Großschadensereignis*⁴⁶ ersetzt worden. Diese begriffliche Änderung hat für die Praxis große Relevanz. Die Einsatzschwelle der vorgehaltenen Einheiten wurde herabgesetzt. Der Sinn in der Herabsetzung der Einsatzschwelle besteht darin, daß ab einem gewissen Zeitpunkt, besonders im Falle von kreisangehörigen Gemeinden, die übergeordnete Einsatzleitung für das Großschadensereignis beim Kreis liegt. Aber auch in kreisfreien Städten (wie den hier betrachteten Städten Bonn und Köln) ist die Herabsetzung der Einsatzschwelle für Einheiten des Katastrophenschutzes sinnvoll, da im Falle eines Großschadensereignisses umfassendere Ressourcen zur Schadensbewältigung zur Verfügung stehen und zusätzlich zur Einsatzleitung vor Ort eine im Hintergrund (nicht am Schadensort) agierende, koordinierende Führungsebene eingerichtet werden kann.⁴⁷

Zur Bewältigung von und Vorbereitung auf Großschadensereignissen verpflichtet der Gesetzgeber die Kreise und kreisfreien Städte Gefahrenabwehrpläne aufzustellen und fortzuschreiben.⁴⁸ Gefahrenabwehrpläne können u.a. folgende Informationen enthalten:

- „Hinweise zum Alarmierungsverfahren, [...]
- Auflistung der verfügbaren Einheiten der Feuerwehr und der mitwirkenden Organisationen,
- Erreichbarkeit der im Zuständigkeitsbereich tätigen sonstigen Behörden und Organisationen,
- Zusammenfassung der Verfügbarkeit von im Einsatz eventuell notwendigen Mitteln [Sand, Stegebaumaterial, Schutzwände etc. (d. Verf.)],
- Fernmeldeverbindungen,
- Maßnahmen zur Sicherstellung der Versorgung, der Betreuung, des Verkehrs usw.“⁴⁹

⁴⁴ Vgl. Katastrophenschutzgesetz NW v. 20.12.1977.

⁴⁵ Bundesstadt Bonn (1996): S. 5.

⁴⁶ FSHG: §1, Abs. 3.

⁴⁷ Vgl. Schneider, K. (1999): S. 37f.

⁴⁸ Vgl. FSHG: §22, Abs. 1.

⁴⁹ Schneider, K. (1999): S. 218.

Beim Eintritt eines Großschadensereignisses werden verschiedene Führungsebenen unterschieden. Die Maßnahmen vor Ort werden vom *Einsatzleiter* koordiniert und verantwortet. Um die Verantwortung für die von ihm gebildete *Einsatzleitung* wahrnehmen zu können, bedient sich der Einsatzleiter der als *Einsatzstab gebildeten Führungsebene*. Auf der vom Einsatzleiter verantworteten sogenannten *taktisch/operativen Ebene* werden die vor Ort anstehenden Maßnahmen umgesetzt; den mitwirkenden Einheiten der privaten Hilfsorganisationen und Feuerwehren werden konkrete Aufgaben zugeteilt.

Die als Einsatzstab gebildete Führungsebene wird vom *Hauptverwaltungsbeamten (HVB)* der kreisfreien Stadt oder des Kreises gebildet. Der HVB bedient sich zur Wahrnehmung seiner Aufgaben je nach Schadensereignis verschiedener Fachkräfte aus zuständigen Bereichen der Verwaltung, anderer Behörden oder der privaten Wirtschaft und bildet eine *Leistungs- und Koordinierungsgruppe*. Der HVB setzt einen Leiter aller Einsatzmaßnahmen bei Großschadensereignissen ein. Dieser hat die Befugnis, allen eingesetzten Kräften Weisung zu erteilen.⁵⁰ Diese Führungsebene wird als *politisch/administrative Ebene* bezeichnet. Die Aufgaben liegen hier bei Maßnahmen, die zeitlich nicht unmittelbar erledigt werden müssen oder können.⁵¹ Zur Unterstützung der beiden genannten Führungsebenen steht die *Leitstelle* als gemeinsames Führungsmittel zur Verfügung.⁵² Zusätzlich werden die Führungsebenen und die Leitstelle, welche von den Kreisen und kreisfreien Städten ständig unterhalten wird, im Falle eines Großschadensereignisses mit Personal und Material nachrichtentechnisch unterstützt.⁵³

Als Beispiel für das Zusammenspiel der beiden Führungsebenen bei Hochwassern kann das Nachfordern von Sand zur Befüllung von Sandsäcken genannt werden. Hier werden auf Anforderung der taktisch/operativen Führungsebene über die Leitstelle auf der politisch/administrativen Ebene die Beschaffungsmöglichkeiten zuerst innerhalb des Einsatzstabes diskutiert und vermutlich bestehende Ressourcen in anderen Fachämtern (z.B. Grünflächenamt) ausgelotet. Sind keine derartigen Möglichkeiten vorhanden, wird auf Anbieter von außen zurückgegriffen.

4.2 Einbindung der Hilfsorganisationen

Entscheidend wirken neben den Feuerwehren die privaten Hilfsorganisationen an der Bewältigung von Großschadensereignissen mit und stellen auf der taktisch-operativen Ebene ein ausführendes Element beim Ergreifen von Hilfsmaßnahmen dar. Bei Hochwassern unterstützen die Hilfsorganisationen die Bürger der betroffenen Gebiete durch technische (Stegebau und Sandsackausgabe) sowie betreuungsdienstliche Hilfeleistungen (Einrichtung von Warmen Stuben). Der Gesetzgeber fordert eine Einbindung der Hilfsorganisationen und weiterer Einheiten, soweit diese „ihre Bereitschaft zur Mitwirkung dem Land gegenüber erklärt haben“.⁵⁴ Neben den privaten Hilfsorganisationen können auch andere Organisationen mitwirken. So können dies örtliche Gruppierungen sein (Bürgerinitiativen, Selbsthilfegruppen), die „die Voraussetzungen für eine Gefahrenabwehr im Großschadensfall erfüllen“⁵⁵.

⁵⁰ Vgl. FSHG: §30, Abs. 1 sowie Schneider, K. (1999): S. 274.

⁵¹ Vgl. Schneider, K. (1999): S. 41.

⁵² Vgl. FSHG: §1, Abs. 4.

⁵³ Vgl. Schneider, K. (1999): S. 41f.

⁵⁴ FSHG: §18, Abs. 1.

⁵⁵ Schneider, K. (1999): S. 194.

Nicht zu den privaten Hilfsorganisationen zählt die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW). Das THW nimmt Aufgaben des Katastrophenschutzes nur „**auf Anforderung** der für die Gefahrenabwehr zuständigen Stellen“⁵⁶ wahr. Darüber hinaus wirken die Bundeswehr und der Bundesgrenzschutz (BGS) bei Hochwassern im Untersuchungsgebiet mit. Deren Einsatz unterliegt der Möglichkeit zur Mitwirkung von Behörden und Einrichtungen des Bundes.⁵⁷ Diese leisten der betroffenen Gemeinde Amtshilfe.⁵⁸ Die Inanspruchnahme von Amtshilfe erfolgt „grundsätzlich nur auf Anforderung der zuständigen Behörde über die zuständige Leitstelle“.⁵⁹ Sämtliche Hilfsersuchen nach Amtshilfe können nur vom Land gestellt werden.⁶⁰ Das Hilfsersuchen erfolgt formell grundsätzlich über die Bezirksregierung als der der kreisfreien Stadt weisungsbefugten, übergeordneten Behörde.⁶¹

Die konkrete Organisation des Katastrophenschutzes bei Hochwassern in den Untersuchungsgebieten Bonn und Köln soll aus Gründen der Übersicht in zwei der Arbeit beigefügten Organigrammen (vgl. Organigramme: „Hochwasserbewältigung in Bonn“ und „Hochwasserbewältigung in Köln“) dargestellt werden. Die Organisation basiert auf den ausgeführten gesetzlichen Grundlagen. Dennoch weisen beide Städte vergleichsweise große Unterschiede in der Struktur der Führungsebenen auf.

So fällt auf, daß die Einsatz- und Führungsstrukturen der Stadt Köln zunächst wenig mit denen der Stadt Bonn gemeinsam haben. Der Bonner Weg sieht vom Beginn eines Hochwassers an die komplette Organisation der Hochwasserbewältigung beim Amt für Feuer- und Katastrophenschutz unter der Beteiligung von Fachämtern, die neben der Benachrichtigung und der Hinzuziehung für Einzelaufgaben faktisch nicht an der Koordination des Gesamteinsatzes mitwirken. Die Stadt Köln sieht hingegen eine intensive Integration der verschiedensten Fachämter vor und setzt diese in der Arbeit der Krisenstäbe innerhalb der Hochwasserschutzzentrale um. Diese ist dem Amt für Stadtentwässerung angegliedert. Im Gegensatz zu der allgemeineren, auf die notwendigen Maßnahmen und Strukturen eines Hochwassers ausgerichteten Einsatzleitung bei der Feuerwehr stellt die Hochwasserschutzzentrale eine nur für Hochwasserhazards geschaffene Führungsebene dar. So sind deren Aufgaben auch nicht nur auf die akute Abwehr und Rekonstruktion während und nach extremen Hochwassern und der diesbezüglichen Vorplanung beschränkt. Zu den Aufgabenfeldern der Hochwasserschutzzentrale gehört neben der Leitung der Einsatzzentrale auch die Bürgerberatung und Medieninformation außerhalb der Akutphase eines Hochwassers. Hinzu kommen die Beobachtung und Auswertung des Wasserstandes am Rhein und seinen Nebenflüssen sowie die Erfassung der Wetterlage. Insgesamt versteht sich die Hochwasserschutzzentrale als eine Kommunikationsbühne für Bürger, Experten und Ämter, die in irgendeiner Verbindung mit Hochwasserhazards stehen.⁶² So kommt die Hochwasserschutzzentrale auch baulichen Forderungen nach einem vorbeugenden Hochwasserschutz nach. Es kann festgehalten werden,

⁵⁶ Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Helfer der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW HelRG): §1, Abs. 2; eigene Hervorhebung.

⁵⁷ Vgl. FSHG: §25, Abs. 3.

⁵⁸ Vgl. GG: Artikel 35, Abs. 1.

⁵⁹ Weisung des Innenministeriums v. 17.03.1992 (II C 1 – 2.140).

⁶⁰ Vgl. GG: Artikel 35, Abs. 2.

⁶¹ Vgl. FSHG: §32, Abs. 2.

⁶² Vgl. Stadt Köln. Der Oberstadtdirektor (1996): S. 172.

daß die Hochwasserschutzzentrale sich letztlich intensiver um das Gesamtphänomen von Hochwasserhazards kümmern kann als eine aufgabengemäß zur Gefahrenabwehr bestellte Feuerwehr.

4.3 Finanzierung des Katastrophenschutzes

In Kapitel 4.1 wurde bereits eine Dimension der Finanzierung des Katastrophenschutzes angesprochen. Dort wurde gesagt, daß das Land die Finanzierung der Ausstattung des Katastrophenschutzes regelt. Darüber hinaus stehen dem Katastrophenschutz die Ressourcen der aus den Mitteln des Bundes für den Zivilschutz bereitgestellten Fahrzeuge und Geräte im Falle eines Großschadensereignisses zur Verfügung. Die entsprechende Zahlungsverpflichtung des Landes zur Vorhaltung von Geräten und Fahrzeugen bezieht sich allerdings ausschließlich auf die Vorbereitung auf Großschadensereignisse.⁶³

Für die Aufgaben, die nach dem FSHG den Gemeinden obliegen bzw. von diesen übernommen wurden, haben diese die Kosten im Einsatzfalle selbst zu tragen.⁶⁴ Dies gilt letztlich auch für Großschadensereignisse wie Hochwasser. Hinzu kommt auch die Verpflichtung der Kreise und kreisfreien Städte, die „Kosten für die Leitung und Koordinierung der Einsätze bei Großschadenslagen“⁶⁵ zu tragen. Ebenso müssen die entstehenden Kosten für Helferentschädigungen, Verdienstausschläge etc. von der Gemeinde getragen werden. Die teilweise hohen Kosten, die den Gemeinden entstehen, werden nicht von Sondermitteln des Bundes oder Landes ausgeglichen. Es wird lediglich bei extremen Hochwassern, wie an der Oder im Jahre 1997, finanzielle Unterstützung durch Hilfsprogramme des Landes angeboten. Durch die vergangenen Hochwasser am Rhein wurden den betroffenen Kommunen, neben den Ausgaben für den vorbeugenden Hochwasserschutz, erhebliche finanzielle Anstrengungen abverlangt, die in ihrem Ausmaß nicht zu unterschätzen sind.

4.4 Stärkung der Selbsthilfe

Die Beteiligung von privaten Hilfsorganisationen, der Bundeswehr und des Bundesgrenzschutzes bei der Bewältigung von Großschadensereignissen ist, wie bereits erwähnt, eine gesetzgeberische Verpflichtung. Die Beteiligung von anderen Organisationen und Gruppierungen wird vom FSHG zwar nicht ausdrücklich genannt, jedoch wird auf diese Möglichkeit im Kommentar zum FSHG hingewiesen.⁶⁶ Diese anderen Organisationen können beispielsweise Bürgerinitiativen mit dem Selbstverständnis sein, bei Hochwassern Hilfeleistungen zu erbringen. Derartige Bürgerinitiativen und Deichwehren erwachsen meist aus Selbsthilfebedürfnissen der Betroffenen. Auch der Gesetzgeber hat erkannt, daß die Selbsthilfe von Betroffenen u.a. bei Großschadensereignissen oder anderen Unglücksfällen das Ausmaß des Gesamtschadens eindämmen kann.⁶⁷ Diese Selbsthilfepotentiale sollen durch die Gemeinden geweckt werden und die Bürger umfassend über Möglichkeiten zur Selbsthilfe aufgeklärt werden.⁶⁸

⁶³ Vgl. FSHG: §5, Abs. 3; vgl. auch Schneider, K. (1999): S. 54f.

⁶⁴ Vgl. FSHG: § 40.

⁶⁵ FSHG: § 40, Abs. 2.

⁶⁶ Vgl. FSHG: §18, Abs. 1; Schneider, K.(1999): S. 194.

⁶⁷ Vgl. Schneider, K. (1999): S. 88.

⁶⁸ Vgl. FSHG: §8.

Aufklärungsmöglichkeiten in bezug auf Hochwasser werden in verschiedenster Form bereitgestellt. Diese reichen von der Hochwasserfibel des Bundesbauministeriums⁶⁹ über Hochwasserinformationsbroschüren bis hin zur Einrichtung von Beratungstelefonen sowie der Durchführung von Workshops und Vorträgen auf kommunaler Ebene.

4.5 Aufgaben des Katastrophenschutzes bei Hochwassern

Bei einem Hochwasser kommen auf die Ämter einer Stadt, andere Behörden und Organisationen viele Aufgaben zu, die koordiniert und sinnvoll ausgeführt werden müssen. Dies bedeutet eine große Herausforderung für die organisatorische Führung (dargestellt in den beiden Organigrammen zur „Hochwasserbewältigung in Bonn“ und zur „Hochwasserbewältigung in Köln“; der Arbeit beigelegt), welche die verschiedensten Akteure unter ungewöhnlichen Bedingungen zu schnellem und zielgerichtetem Handeln veranlaßt. Von entscheidender Bedeutung für eine gelungene Katastrophenbewältigung sind eine gut funktionierende Kommunikation und Koordination zwischen den beteiligten Akteuren. Voraussetzung dafür ist jedoch ein adäquater innerer Aufbau des Einsatzstabs.⁷⁰ Generell ist es wichtig, Einsatzstäbe klein zu halten, „um nicht an der hohen Komplexität zu ersticken. Stäbe, die mehr als 15 Mitglieder aufweisen, sind für die eingetretenen Krisensituationen inadäquat und erweisen sich als Papiertiger“⁷¹.

Hinsichtlich der Kommunikation lassen sich zwei Formen unterscheiden. Zum ersten ist eine stimmige *interne Kommunikation* zwischen den am Einsatzgeschehen Beteiligten unabdingbar, zum zweiten stellt der kommunikative Umgang mit den Medien und der betroffenen Bevölkerung einen weiteren wichtigen Aspekt *externer Kommunikation* dar. Gelungene Kommunikation funktioniert gegenüber den Medien nur nach einem „Zuckerbrot-Peitsche-Pinzip“⁷², da so ein gewisses Maß an Steuerung von Informationen bestehen bleibt. Das Ausbleiben einer solchen Steuerung kann zu einer Verselbständigung der Informationen führen und fatale Folgen für den Einsatz haben. Das Verhältnis des Einsatzstabes zum Bürger steht hinsichtlich der Kommunikation vor einem Problem, wenn keine direkten Reaktionen von den Betroffenen empfangen werden können.⁷³ Es ist deshalb wichtig, Hinweise aus der Bevölkerung in die Koordination des Einsatzes mit einzubeziehen.

Probleme in der Koordination der am Einsatz beteiligten Akteure haben Müller, Zimmermann et al.⁷⁴ in vier Fallstudien aus der Schweiz belegt. Hier stellte sich erstaunlich oft ein unkoordiniertes Eingreifen der involvierten Ämter, Behörden und Organisationen heraus. Dies liegt, so vermuten die Autoren, an der fehlenden gemeinsamen hierarchischen Spitze, welche die Akteure zwingen könnte, ihre Kompetenzen zur Verfügung zu stellen, und die somit die Schlagkräftigkeit der eingeleiteten Maßnahmen verbessern

⁶⁹ Vgl. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1996).

⁷⁰ Vgl. Müller, U., Zimmermann, W. et al. (1997): S. 290.

⁷¹ Müller, U., W. Zimmermann et al. (1997): S. 292.

⁷² Müller, U., W. Zimmermann et al. (1997): S. 291.

⁷³ Vgl. Müller, U., W. Zimmermann et al. (1997): S. 291.

⁷⁴ Vgl. Müller, U., W. Zimmermann et al. (1997).

könnte. Ihrer Ansicht nach schaffen „charismatische oder traditionell-autoritäre Katastrophenmanager“⁷⁵ Abhilfe.

Beim Eintritt eines komplexen Hochwasserhazards ist es leicht vorstellbar, daß viele verschiedene Einzelmaßnahmen durch die beteiligten Kräfte getätigt werden müssen. Die Stadt Köln nennt in ihrer Hochwasservorschrift 1000 Maßnahmen, welche zur Bewältigung eines Hochwassers durchgeführt werden müssen⁷⁶ (ähnliches gilt für die Stadt Bonn, wobei die Zahl der Einzelmaßnahmen aufgrund der geringeren Stadtgröße niedriger ist). Es würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, auf all diese Einzelmaßnahmen einzugehen. Deshalb soll hier nur ein exemplarischer Eindruck vermittelt werden, welche Aufgabenfelder durch die Ämter, Organisationen und anderen Behörden wahrgenommen werden, die direkte Relevanz für die betroffenen Bürger im Hochwassergebiet haben. Tabelle 2 zeigt deshalb nur eine Auswahl der zu erfüllenden Maßnahmen im Hochwasserfall.

Tabelle 2:

Aufgabenfelder im Hochwassereinsatz (Auswahl)⁷⁷

	Maßnahmen				
Information/ Warnung	- Bürger- beratung	- Merkblätter	- Medien- information	- Warnplakate	- Lautsprecher- durchsagen
Sicherungsmaß- nahmen	- ‚Mobile Wände‘	- Sandsack- füllung und -ausgabe	- Räumung	- Stegebau	- Bootsverkehr
Not- und Hilfsmaßnahmen	- Kranken- transport	- Brandschutz	- Unterbringung, ‚Warme Stuben‘	- Notver- pflegung	- Not-Telefon- anlagen
Infrastruktur	- Abwasser- entsorgung	- Stromab- schaltungen	- Wasser- und Gasversorgung	- Abfallent- sorgung	- Verkehrs- leitung

Mit diesen Ausführungen zum Katastrophenmanagement sind nun die notwendigen Informationen gegeben, um die Akzeptanz des Verwaltungshandelns im Katastrophenfall seitens der Betroffenen besser zu verstehen. Aber auch die an der Schnittstelle von Katastrophenverwaltung zum Bürger agierenden Helfer sind ein wichtiges Element der Risikokommunikation. Ehe im sechsten Abschnitt auf dieses Interaktionsfeld eingegangen wird, sind noch einige methodische Erläuterungen sinnvoll.

5 Untersuchungskonzept

5.1 Fragestellung und Untersuchungsfeld

Aus den vorangegangenen Ausführungen sollen verschiedene Fragestellungen entwickelt werden, die in der Folge die empirische Bearbeitung des Themas bestimmen werden. Zum ersten sind dies die

⁷⁵ Müller, U., W. Zimmermann et al. (1997): S. 292.

⁷⁶ Vgl. Stadt Köln. Der Oberstadtdirektor (1996): S. 171.

⁷⁷ Eigener Entwurf; Quellen: Stadt Köln. Der Oberstadtdirektor (1996) und Bundesstadt Bonn (1998).

Ausführungen zum soziologischen Risikodiskurs, der Wahrnehmung von und die Anpassung an Hochwasserhazards (vgl. Kap. 2.1f.). In den dortigen Ausführungen wurde deutlich, daß durch die Omnipräsenz von Risiken und Gefahren eine Vielzahl von Entscheidern und Betroffenen existiert. Diese Akteure nehmen einen bestimmten Ausschnitt der Wirklichkeit wahr und konstruieren sich damit eine individuelle und subjektive *Bedrohungsrealität*. Dieser Bedrohungsrealität passen sich sämtliche Akteure an. Hierzu bedienen sie sich verschiedenster Anpassungsstrategien, die von verschiedenen Faktoren abhängig sind. Hieraus ergibt sich die Frage: Wie sehen die individuellen Anpassungsstrategien an das Hochwasser aus?

Die zweite Dimension der theoretischen Ausführungen beschäftigte sich mit der Akzeptanz (Kap. 3). Es wurde deutlich, daß Akzeptanz als Prozeß zu verstehen ist, welcher von Entscheidern und Betroffenen in einem Akzeptanzkontext ausgetragen wird. Die daraus resultierende Dynamik von Akzeptanz und Nicht-Akzeptanz führt zunächst zu der allgemeinen Frage: Wie akzeptieren die Bürger die Maßnahmen der Katastrophenverwaltung? Im speziellen entwickelt sich hieraus die Frage: Gibt es einen Akzeptanzkonflikt (aus der Sicht der Verwaltung bzw. der der Bürger)? Zur Beantwortung dieser Frage war es notwendigerweise wichtig, die Gründe dafür zu finden. Wovon ist Akzeptanz bzw. Nicht-Akzeptanz allgemein abhängig?

Schließlich erscheint es, wie bereits am Ende des Kapitels 4 angedeutet, sinnvoll, die Auswirkungen der strukturellen Unterschiede in beiden Städten herauszuarbeiten. Haben die beschriebenen Strukturen der Katastrophenverwaltung einen Einfluß auf die Wahrnehmung und Akzeptanz des Katastrophenschutzes? Die Untersuchungen folgen, in Anbetracht der Komplexität des Untersuchungsgegenstandes und des Mangels an Untersuchungen zu dem gewählten Thema, den qualitativen Methoden der empirischen Sozialforschung. Qualitative Methoden heißt hierbei, daß es bei dieser Vorgehensweise weniger um die Messung und die Bewertung mit statistischen Berechnungen geht. Vielmehr ist

„das qualitative Vorgehen ideographisch. Damit ist weniger die Einmaligkeit und Unvergleichlichkeit gemeint als der Umstand, daß Zeit und Raum als historische Zeit und besondere Raumstelle wichtige Strukturierungsbedingungen der Wirklichkeit sind“⁷⁸.

Bereits in den zurückliegenden Kapiteln wurde immer wieder deutlich, daß die Wahrnehmung von Risiken auf sozialen Konstrukten zu beruhen scheint, die letztlich die existierende Wirklichkeit bestimmen und zu besonderen sozialen und kulturellen Konstellationen im Raum führen. Die räumlichen Besonderheiten werden zusätzlich durch die strukturellen Voraussetzungen auf der ‚Angebotsseite‘ – also auf der Seite der Katastrophenverwaltung - modifiziert. Der ‚Anbieterseite‘ steht die ‚Nachfragerseite‘ gegenüber – die vom Hochwasser betroffenen Bürger. Zwischen diesen beiden Akteursgruppen soll in dieser Arbeit das Akzeptanzverhältnis herausgearbeitet werden und mit den angewendeten Verfahrensweisen der Verwaltung in Beziehung gesetzt werden (vgl. Kap. 3). Es handelt sich also bei der Datengewinnung um die Erfassung vergleichsweise komplexer Probleme, die mit einer standardisierten Befragung kaum

⁷⁸ Pohl, J. (1998): S. 97.

zufriedenstellend zu bewältigen wären. Für derartig vielschichtige Fragestellungen bietet sich das offene Interview an,⁷⁹ bei dem bewußt auf starre Fragenkataloge verzichtet wird.

Es geht in dieser Arbeit um eine Quasi-Prozeßbeobachtung eines Hochwasserhazards. Die zeitliche Eingrenzung bezieht sich im wesentlichen auf die Akutphase eines Hochwassers. Hierbei soll auf relativ kurz zurückliegende Ereignisse zurückgegriffen werden. Konkret sind dies die letzten großen Hochwasser der Jahre 1993 bis 1998. Eine ‚wirkliche‘ Prozeßbeobachtung ist in Ermangelung eines aktuellen Hochwassers nicht möglich und wäre sehr viel mehr von Hektik und Emotionen geprägt, die auch Unruhe in den Erkenntnisprozeß bringen könnte. Die Einschränkung auf Hochwasser in der nahen Vergangenheit erweist sich in einer von Müller, U. W. Zimmermann et al. veröffentlichten Studie als gewinnbringend, da das Erinnerungsvermögen der befragten Akteure naturgemäß mit weiter zurückliegenden Ereignissen nachläßt.⁸⁰ Besonders unter den in dieser Arbeit gestellten Fragen ist das Erinnerungsvermögen der Akteure an Details der Bewältigung von Hochwasserhazards für einen Erkenntnisgewinn eminent wichtig.

Der räumliche Bezugsrahmen wird zunächst durch die Beschränkung auf das von Hochwasserhazards bedrohte Überschwemmungsgebiet des Rheins festgelegt. Innerhalb dieses Rahmens wurden zwei Beispielsräume herausgesucht – Bonn und Köln (vgl. Karten der Untersuchungsgebiete; der Arbeit beigelegt). Diese Beispielsräume zeichnen sich zunächst durch eine gewisse strukturelle Homogenität der äußeren Bedingungen aus. Hierbei handelt es sich um dieselben rechtlichen Grundlagen der für den Katastrophenschutz relevanten Landesgesetze. Die Heterogenität der beiden Bezugsräume ergibt sich durch grundlegende Unterschiede bei der Organisation der Katastrophenverwaltung und der Bevölkerung in Bonn und Köln. Zusätzlich sind unterschiedliche Verfahrensweisen in bezug auf das Verhältnis zwischen Verwaltung und betroffenen Bürgern in den Untersuchungsräumen vorhanden. Durch diese bekannten Unterschiede bietet es sich an, die Räume Köln und Bonn im Hinblick auf die Akzeptanz des Katastrophenschutzes bei Hochwassern im Vergleich zu untersuchen.

5.2 Offene Interviews

Die Erhebung der für den Erkenntnisprozeß relevanten Daten erfolgte mit Hilfe von offenen Interviews. Im offenen Interview sind die Fragen, die gestellt werden, nur mehr oder weniger in einem Leitfaden festgelegt. Um alle Themen, die im Interview zur Sprache kommen sollen, abarbeiten zu können, dient dem Interviewer der Leitfaden als Orientierung.⁸¹ Der konkrete Gesprächsverlauf muß jedoch relativ offen bleiben und darf nicht den Charakter eines Verhörs bekommen.⁸² Zentraler Unterschied gegenüber standardisierten Interviews (z.B. Fragebogenaktionen) ist, daß es beim offenen Interview keine Antwortvorgaben gibt.⁸³ Die Interviews wurden auf Tonband aufgenommen und danach in ihrer Gänze transkribiert. (Eine tiefere Auseinandersetzung mit der Thematik der offenen Interviews soll hier nicht erfolgen. Die Grundlagen zur Durchführung der offenen Interviews basieren im wesentlichen auf

⁷⁹ Vgl. Pohl, J. (1998): S. 103.

⁸⁰ Vgl. Müller, U., W. Zimmermann, et al. (1997): S. 41.

⁸¹ Vgl. Oevermann, U., T. Allert et al. (1979).

⁸² Vgl. Spöhring, W. (1995): S. 148.

⁸³ Vgl. Hopf, Ch. (1991): S. 177.

Oevermann et al.⁸⁴) Die Transkription der Gespräche schafft die Grundlage für die sich anschließende Interpretation. Die Transkripte stellen Ausschnitte aus der sozialen Realität dar. Durch die Verschriftung der Interviews ergeben sich mannigfaltige Details, die es zunächst zu strukturieren gilt.⁸⁵ Der Strukturierung schließt sich danach ein Interpretationsprozeß an.

Zur Durchführung der Interviews wurden zwei Leitfäden erstellt (vgl. Abb. 3 und 4). Es wurden gesonderte Leitfäden für die betroffenen Bürger und für die Experten der Katastrophenverwaltung erstellt, da die Interaktion zwischen den Akteuren aus der Perspektive der beiden befragten Gruppen erfaßt werden soll (vgl. Kap. 6.1 und 6.2).

⁸⁴ Vgl. Oevermann, U., T. Allert et al. (1979).

⁸⁵ Vgl. Flick, U. (1996): S.194.

Abbildung 3:

Gesprächsleitfaden Bürger
Name:
Geschlecht:
Alter:
Beruf:
Wohnhaft im Hochwassergebiet seit:
Leitfrage
Wie haben Sie während der letzten Hochwasser die Arbeit des Katastrophenschutzes bzw. der Stadtverwaltung erlebt? Erzählen Sie doch einfach einmal, was Ihnen einfällt.
Nachfragenkatalog
Was verstehen Sie unter Katastrophenschutz – was steckt für Sie dahinter?
Welchen Eindruck haben Sie von der Arbeit des Katastrophenschutzes bei Hochwassern?
Mit welchen Angehörigen des Katastrophenschutzes bzw. der Stadtverwaltung haben Sie während eines Hochwassers Kontakt?
Kennen Sie die Einsatzstrategien, die bei Hochwasser in Ihrem Wohngebiet umgesetzt werden? <i>Wenn ja, beschreiben Sie diese bitte.</i>
Welche Probleme ergeben sich für Sie persönlich während eines Hochwassers?
Hat man ein offenes Ohr für Ihre Probleme?
Werden Sie in Planungsprozesse mit einbezogen?
Fühlen Sie sich bei einem Hochwasser gut versorgt?
Leisten Katastrophenschutz bzw. Stadtverwaltung bei einem Hochwasser ausreichend Hilfe?
Was tun Sie selbst, um sich zu schützen?
Wird in Ihrer Nachbarschaft Eigenleistung praktiziert? <i>Beschreiben Sie doch bitte, wie dies abläuft.</i>
Glauben Sie, die Eigenleistung der Bürger könnte größer sein?
Letzte Frage
Was würden Sie bei der Bewältigung von Hochwassern in Ihrer Nachbarschaft anders machen?

Abbildung 4:

Gesprächsleitfaden Experten

Name:
 Geschlecht:
 Alter:
 Organisation/Funktion:

Leitfrage

Wie haben Sie die Akutphasen der letzten Hochwasser in Ihrer Funktion als ... erlebt? Erzählen Sie doch einfach einmal, was Ihnen einfällt.

Nachfragenkatalog

Was sind Ihre Aufgaben bei einem Hochwassereinsatz?

Wie sieht die Zusammenarbeit mit den Bürgern aus (Form/gewinnbringend...)? *Beschreiben Sie diese bitte.*

Sind Sie mit den vorhandenen Strukturen zur reaktiven Hilfe bei Hochwassern zufrieden?

Ist der Schutz der Bevölkerung ausreichend?

Weiß der Bürger um die Möglichkeiten der Hilfe zur Selbsthilfe?

Welche Informationsmöglichkeiten hat der Bürger, um sich über die Selbsthilfemöglichkeiten aufzuklären?

Wird der Bürger in die Planungsprozesse mit einbezogen?

Wie wird die Planung für die Akutphase eines Hochwassers praktisch durchgeführt? Spielen Sie dies doch bitte an einem Beispiel einmal durch.

Letzte Frage

Würden Sie bei der Organisation der reaktiven Hilfe bei Hochwassern etwas anders machen?

5.3 Auswahl der Interviewpartner

Insgesamt wurden zwölf Interviews geführt. Die Auswahl der Gesprächspartner fand in den zwei Beobachtungsräumen Bonn und Köln statt. Um ein möglichst umfassendes Bild der existierenden Realität erhalten zu können, wurde zunächst eine Einteilung vorgenommen. Es wurden Personen aus insgesamt vier Bereichen befragt. Diese Bereiche gliedern sich wie folgt:

- Unmittelbar betroffene Bürger in Hochwassergebieten,
- Helfer, die beim Hochwassereinsatz tätig sind,
- Mitglieder von Einsatzleitungen vor Ort und
- Mitglieder der rückwärtigen Führungsebene.

Die Akteure sind alle vergleichsweise direkt mit dem Hochwasser bzw. dem Hochwassereinsatz konfrontiert besitzen jedoch verschiedene Blickwinkel. In Bonn und in Köln wurden Interviews mit

Bürgern geführt, die unterschiedlich lange in den Hochwassergebieten leben, verschiedenen Alters sind und teils sehr different mit dem Hochwasserereignis umgehen. So reicht das Spektrum von einem relativ neu zugezogenen Paar in Bonn-Beuel über zwei Rentner, die beide im Hochwassergebiet Beuels geboren wurden, bis zu Mitgliedern der Bürgerinitiative Köln-Rodenkirchen, die ebenfalls unterschiedlich lange und in unterschiedlich betroffenen Bereichen Rodenkirchens leben.

Im Bereich der Katastrophenverwaltung wurde jeweils in Bonn und in Köln ein Beamter der Berufsfeuerwehr befragt, der in der Einsatzleitung von Bonn-Beuel bzw. Köln-Rodenkirchen arbeitet. Genauso verhält es sich mit den Mitarbeitern der rückwärtigen Führungsebene in Bonn und Köln. Auch hier wurde jeweils ein Beamter der Berufsfeuerwehr interviewt. Außerdem wurden mit Katastrophenschutz Helfern in Bonn und Köln Gespräche geführt. Für Bonn waren dies zwei Helfer des THW und für Köln drei Helfer der DLRG.

Etwas aus dem beschriebenen Rahmen fielen zwei Gespräche, die zum einen mit einem Mitglied des Hochwasserbeirates in Bonn und zum anderen mit dem Leiter der Hochwasserschutzzentrale Köln geführt wurden. Das Gespräch mit dem Mitglied des Hochwasserbeirates diente einerseits der eigenen Information über die Arbeit des Beirates. Andererseits wurde das Gespräch genutzt, die Beurteilung der Hochwasserproblematik aus der Perspektive des Hochwasserbeirates zu erfassen. Grundlage dieses Gesprächs war der Expertenleitfaden. Das Gespräch mit dem Leiter der Hochwasserschutzzentrale in Köln war wichtig, da dieser den Überblick über sämtliche Maßnahmen in bezug auf den Hochwasserschutz besitzt und ebenso über die Entwicklungen des Hochwasserschutzes und der – bewältigung Auskunft geben konnte.

5.4 Erfahrungen bei der Durchführung der Interviews

Die Gespräche fanden im Falle der vom Hochwasser betroffenen Bürger in deren heimischer Umgebung statt. Die Mitarbeiter der Berufsfeuerwehren Bonn und Köln wurden ebenso wie das Mitglied des Hochwasserbeirates in Bonn und dem Leiter der Hochwasserschutzzentrale Köln an ihren Arbeitsplätzen interviewt. Die Gespräche mit den Mitgliedern der Hilfsorganisationen wurden am Rande von Helfertreffen in den Unterkünften durchgeführt. Die Wahl des Interviewortes verschaffte den Gesprächspartnern Sicherheit und trug zu einer offenen Gesprächsatmosphäre bei.

Zufällig ergaben sich insbesondere bei den interviewten Bürgern und den Mitarbeitern der Hilfsorganisationen Gespräche mit zwei oder sogar drei Interviewpartnern. Es entstanden durch diese Konstellation nahezu ideale Bedingungen, da die Gespräche häufig eine gewisse Eigendynamik bekamen und niemals eine angespannte Verhörssituation aufkam. Der Interviewer griff nur lenkend mit Nachfragen ein. Die Abgleichung mit den Leitfragen während des Interviews zeigte häufig, daß auch ohne Nachfragen durch das angeregte Gespräch der Interviewten viele Punkte des Leitfadens ausgeführt wurden. Es lassen sich daraus keine Schlüsse auf eine eventuelle absichtliche Unterdrückung von Beiträgen der anderen ableiten, da die Befragten nicht auf hierarchisch unterschiedlichen Ebenen standen. Die Gespräche dauerten in der Regel etwa ein bis zwei Stunden. Eine Übersicht der geführten Gespräche befindet sich im Anhang der Untersuchung.

6 Die Interaktion zwischen den Betroffenen und den Akteuren der Katastrophenverwaltung. Die Befunde in Köln und Bonn.

Die geführten und transkribierten Gespräche enthalten die verschiedensten Dimensionen über die Ansichten zum Komplex Hochwasser. Diese unterscheiden sich im besonderen durch die vergleichsweise große Bandbreite der Befragten aus den verschiedenen Bereichen. Die Perspektiven, aus denen das Hochwasser und die ergriffenen Abwehrmaßnahmen betrachtet werden, setzen sich aus betroffenen Bürgern, Helfern und Führungskräften der Berufsfeuerwehr zusammen. Diese unterschiedlichen Betrachtungsweisen schaffen ein sehr heterogenes Abbild der Wirklichkeit, welches zur Interpretation der kommunikativen Strukturen und der Abhängigkeiten von höchster Relevanz für diese Arbeit ist.

Zur Strukturierung dieser Interpretation wurden Kategorien gebildet, die hier kurz genannt werden sollen und in den folgenden Kapiteln jeweils immer im Wechsel zwischen Bonn und Köln bearbeitet werden:

- Selbsthilfe
- Konflikte
- Information und Partizipation
- Die Katastrophenverwaltung und ihre Struktur

6.1 Selbsthilfe

„In dem Augenblick, wo das Wasser kommt, ist ja jeder auf sich selbst angewiesen. Jeder wird so seine Leute haben, die ihm helfen. [...] Das [ist] okay, daß die Stadt da nicht hilft. Denn die können das gar nicht.“⁸⁶

Der Bereich der Selbsthilfe nimmt einen wichtigen Stellenwert bei der Bewältigung von Hochwassern ein. Der vom Hochwasser betroffene Bürger sieht sich mit verschiedenen Problemen konfrontiert, die innerhalb des eigenen Hauses und in der Nachbarschaft zu bewältigen sind. Der Grad und die Art der Eigenleistung geben darüber Auskunft, wie sehr sich die Betroffenen mit dem Hochwassererlebnis auseinandersetzen und sich an die Situation anpassen. Der Kategorie ‚Selbsthilfe‘ werden zwei Unterkategorien zugeordnet. Diese beinhalten einerseits die ‚vorbeugende Selbsthilfe‘ und andererseits die ‚akute Selbsthilfe‘ während eines Hochwassers. Diese Unterscheidung wurde gewählt, da sich vorbeugende Selbsthilfe eher auf bauliche Maßnahmen im und am Haus und die akute Selbsthilfe auf Maßnahmen wie Ausräumen und Abdämmen der betroffenen Etagen bezieht. Im folgenden werden die Aussagen der betroffenen Bürger und der Akteure der Katastrophenverwaltung in den Untersuchungsgebieten Bonn und Köln zu diesen Kategorien ausgewertet.

6.1.1 Vorbeugende Selbsthilfe im Bonner Untersuchungsgebiet

Die Maßnahmen, die von den Bürgern vor einem Hochwasser zur Schadensbegrenzung ergriffen werden, nehmen viele Formen an. Zum Teil sind die Häuser im Hochwassergebiet entsprechend gebaut, d.h., im Erdgeschoß ist zumeist kein Wohnraum vorhanden, sondern hier sind Abstellräume, Garagen und dergleichen angesiedelt. Einige Häuser und Hausflure sind im gesamten Erdgeschoß gefliest, um die Reinigung von Schlamm nach dem Hochwasser zu vereinfachen und die Bausubstanz zu schützen. Viele

Betroffene, zumeist Alteingesessene, haben mit mehr oder weniger einfachen Mitteln diese Flächen auf das Hochwasser vorbereitet. So werden beispielsweise kurzerhand die Möbel im Erdgeschoßbereich an Seilen aufgehängt. Wenn das Hochwasser kommt, werden die Möbelstücke daran hochgezogen. Der geflieste Boden wird nach dem Hochwasser mit einem Hochdruckreiniger gesäubert und das Mobiliar danach wieder heruntergelassen.⁸⁷ Viele Betroffene haben sich auch Pumpen angeschafft, um unabhängig von den Hilfskräften betroffene Bereiche im Haus leerpumpen. Um mehr Unabhängigkeit zu erlangen, haben sich einige Bürger Boote gekauft.⁸⁸ Insgesamt erwachsen die meisten Selbsthilfemaßnahmen aus einfachem Ausprobieren und der Sammlung von Hochwassererfahrung.

Eine weitere Möglichkeit zur vorbeugenden Selbsthilfe setzt die Bereitschaft voraus, erhebliche finanzielle Belastungen auf sich zu nehmen. Hierzu zählen bauliche Veränderungen wie die Verlegung der Heizungsanlage auf den Dachboden und der hausinternen Elektroversorgung in nicht vom Hochwasser betroffene Bereiche des Hauses.⁸⁹ Derartige Investitionen werden zumeist erst nach längerer Erfahrung mit dem Hochwasser von den Eigentümern in Angriff genommen.⁹⁰ Im Zusammenhang mit vorbeugenden Selbsthilfemaßnahmen ist ein interessanter Unterschied zu den neu in das Hochwassergebiet Gezogenen zu beobachten. Vielfach sind die o.g. Maßnahmen den Neubürgern nicht bekannt, oder sie werden für den eigenen Bereich nicht für nötig erachtet. In einem Gespräch wurde eine indirekte Form des Selbstschutzes deutlich. So handelte es sich hierbei um Neubürger, die zur Miete wohnen. In diesem Falle sorgt die Vermieterin für eine Pumpe und die Bereitstellung von Steinen zum Vermauern von Eingängen. Sogar die Arbeitskräfte zum Zumauern der Eingänge werden von ihr gestellt. Die Mieter freuen sich zwar über diese ‚Leistung‘ der Vermieterin, würden es nach eigenem Bekunden jedoch nicht einsehen, aus der eigenen Tasche derartige Vorsorgemaßnahmen zu erbringen.⁹¹ Hier wird in besonderer Weise deutlich, daß in diesem speziellen Fall die Eigentümerin dem Hochwasser mit größerer Vorsicht begegnet als die direkt vom Hochwasser betroffenen Mieter.

6.1.2 Vorbeugende Selbsthilfe im Kölner Untersuchungsgebiet

„Dieses daneben stehen und sagen:
 ‚Et kütt wie et kütt...‘, wie die Kölner das
 so in ihrer landsmannschaftlichen Lethargie zu
 sagen pflegen, das scheint ein bißchen
 im Aufbruch, im Umbruch begriffen zu sein.“⁹²

Vorplanungen für das Hochwasser zu betreiben wird im Rodenkirchener Bereich als selbstverständlich angesehen. Die interviewten Betroffenen haben nach dem Hochwasser von 1993 umfassende Baumaßnahmen in Angriff genommen, wie etwa die Verlegung von Heizung und Elektroversorgung.⁹³ Im Rahmen der vorbeugenden Selbsthilfe haben sich insbesondere viele Betroffene im häufig vom

⁸⁶ Herr F., Interview Nr. 1.

⁸⁷ Vgl. Herr M., Interview Nr. 6.

⁸⁸ Vgl. Herr P., Interview Nr. 4.

⁸⁹ Vgl. Herr F., Interview Nr. 1.

⁹⁰ Vgl. Herr M., Interview Nr. 6 und Herr F., Interview Nr. 1.

⁹¹ Vgl. Frau L., Interview Nr. 2.

⁹² Herr K., Interview Nr. 7.

⁹³ Vgl. Herr Sch., Interview Nr. 7 und Herr B., Interview Nr. 8.

Hochwasser überfluteten „Rheinstraßenviertel“ (vgl. Karte Untersuchungsgebiet Köln-Rodenkirchen; der Arbeit beigelegt) eigene Boote angeschafft.⁹⁴ Die Ausstattung der Häuser im Erdgeschoß ist dem Hochwasser angepaßt. Die im „Wilhelmstraßenviertel“ wohnende Bevölkerung ist zwar, gemessen an der Häufigkeit der Hochwasser, weniger an Überflutungen gewohnt. Jedoch lassen sich zwischen den beiden Stadtvierteln keine Unterschiede bei der Vorbereitung feststellen.

Neubürger, die dem Hochwasser zunächst unerfahren gegenüberstehen, würden durch Alteingesessene bzw. erfahrene Bürger im Haus oder der Nachbarschaft über die Möglichkeiten zur vorbeugenden Selbsthilfe aufgeklärt. Die Bereitschaft, diese Tips aufzunehmen, sei in den letzten Jahren erheblich gestiegen. Man beobachte es eher als Ausnahme, daß derartige Hinweise nicht wohlwollend aufgenommen würden.⁹⁵ Der Grund für ein solch effektiv funktionierendes Miteinander zwischen Alt- und Neubürgern ist in entscheidendem Maße auf die aktive und strukturierte Arbeit der Bürgerinitiative Rodenkirchen zurückzuführen, die umfassende Informationsmöglichkeiten zur vorbeugenden Selbsthilfe anbietet.

Im Bereich des „Malerviertels“ (vgl. Karte Untersuchungsgebiet Bonn-Beuel; der Arbeit beigelegt) stellt sich die Situation jedoch etwas anders dar. Im „Malerviertel“ ist eine erheblich geringere Bereitschaft zur Auseinandersetzung mit vorbeugendem Hochwasserschutz vorhanden. Hinzu komme der geringe Einfluß der Bürgerinitiative in diesem Bereich.⁹⁶ Dieser grundlegende Unterschied zum „Wilhelmstraßenviertel“ und dem „Rheinstraßenviertel“ wird durch das folgende Zitat sehr anschaulich:

„Die Leute in der Malersiedlung haben natürlich Angst, daß deren Keller volllaufen. Man denkt sich dann immer: ihr habt doch gewußt, daß das Wasser kommt. Wenn ich da wohne, weiß ich das. Damals hieß das immer: ihr dürft eure Keller nicht ausbauen, weil ihr mit Hochwasser rechnen müßt. Die bauten dann aber Souterrain-Wohnungen mit allem drum und dran.“⁹⁷

6.1.3 Akute Selbsthilfe im Bonner Untersuchungsgebiet

Kommt das Wasser, stehen für die meisten betroffenen Bewohner Ausräumarbeiten an, die sehr unterschiedliche Dimensionen annehmen. Dies hängt davon ab, wie viele Gegenstände aus den gefährdeten Bereichen herausgebracht werden müssen, und vor allem, wie viele helfende Hände den Betroffenen zur Verfügung stehen. Das Spektrum der auszuräumenden Gegenstände reicht von einer nahezu leeren Garage über das Verräumen einzelner Möbelstücke bis hin zum Ausräumen eines ganzen Kiosks. In den meisten Fällen können die Betroffenen auf eine kleine Gruppe von Bekannten und Verwandten zählen, die bei den anfallenden Arbeiten auf Abruf zur Verfügung steht.⁹⁸ Sind schließlich alle Dinge ausgeräumt oder aufgebockt, so hofft man, „daß das Wasser nicht so hoch kommt, daß die hochgelagerten Sachen naß werden“.⁹⁹

⁹⁴ Vgl. Herr B., Interview Nr. 8.

⁹⁵ Vgl. Interview, Nr. 7.

⁹⁶ Vgl. Herr Sch., Interview Nr. 9.

⁹⁷ Herr Sch., Interview Nr. 9.

⁹⁸ Vgl. Herr F., Interview Nr. 1.

⁹⁹ Herr S., Interview Nr. 2.

Der Zeitpunkt, wann die individuellen Selbsthilfemaßnahmen spätestens ergriffen werden müssen, ist grundsätzlich von der Höhenlage eines jeden Hauses abhängig.¹⁰⁰ Den Warnungen, ab bestimmten Pegelständen die hochwassergefährdeten Bereiche leerzuräumen, wird insbesondere von erfahrenen Hochwasserbetroffenen oftmals nicht direkt nachgekommen. Vielmehr verläßt man sich auf Erfahrungswerte, bei welcher Pegelstandentwicklung die Maßnahmen im Haus ergriffen werden.

„Bei mir kommt es bei 9,10 m rein. Die Pegel, die hat man im Kopf, und der Pegelstand in Bonn, der ist für uns so etwas von uninteressant – unser wichtiger Pegelstand ist Koblenz. [...] Wenn der Koblenzer Pegel acht Meter hat, und wir haben hier acht Meter, dann haben wir in sieben, acht Stunden hier 9,20 m. So, und dann muß ich ausräumen. Da hab ich sieben bis acht Stunden Zeit, da passiert mir nichts.“¹⁰¹

Neben der individuellen Selbsthilfe ist im Hochwassergebiet Nachbarschaftshilfe zu beobachten. Diese findet kleinräumig statt und bezieht sich auf Hilfestellungen, etwas auszuräumen oder beispielsweise Sandsäcke zu besorgen.¹⁰² Die nachbarschaftliche Hilfe bezieht sich in den meisten Fällen auf die Bewohner eines Hauses oder der angrenzenden Häuser. Sehr schnell wachse wieder eine „Schicksalsgemeinschaft [zusammen], sobald ein Hochwasser droht“¹⁰³. Oft blieben Neubürger und Alteingesessene jedoch unter sich und bildeten jeweils eine Gruppe der erfahrenen und eine der unerfahrenen Hochwasserbetroffenen.¹⁰⁴ Von seiten der rückwärtigen Führung der Berufsfeuerwehr wird bei Anfragen von Neubürgern auf die „Ortskundigen im Haus“¹⁰⁵ aufmerksam gemacht und angeregt, sich mit diesen rückzukoppeln. Aus der Kommunikation zwischen Neubürgern und Alteingesessenen resultierten im Bonner Untersuchungsgebiet eine Reihe von Konflikten, mit denen sich im Kapitel 6.2 näher auseinandergesetzt werden soll.

6.1.4 Akute Selbsthilfe im Kölner Untersuchungsgebiet

„In einer Zeit, in der normalerweise der Reiz ja darin besteht, daß man sich vorstellt, von einem Planeten zum anderen mit dem Sternenkreuzer zu reisen und irgendeine intergalaktischen Abenteuer zu erleben, ist das, was wir in diesen Hochwassersituationen machen, einfach etwas, was auch Spaß macht. [...] Einen Sandsackwall, den ich lege, der ist oft stabiler als das, was ich [als Lehrer (d. Verf.)] an Wissenskeimen legen kann. Also, da spielt auch dieses Heimwerkeridol eine Rolle.“¹⁰⁶

Die akute Selbsthilfe im Untersuchungsgebiet Rodenkirchen gestaltet sich sehr umfangreich. Neben der individuellen Selbsthilfe, Möbelstücke, etc. aus dem Überflutungsbereich zu entfernen, steht für die meisten Bewohner der Bereiche „Wilhelmstraßenviertel“ und „Rheinstraßenviertel“ die nachbarschaftliche

¹⁰⁰ Vgl. Herr F. und Herr K., Interview Nr. 1.

¹⁰¹ Herr F., Interview Nr. 1.

¹⁰² Vgl. Frau L., Interview Nr. 2.

¹⁰³ Herr M., Interview Nr. 6.

¹⁰⁴ Vgl. Herr F., Interview Nr. 1.

¹⁰⁵ Herr W., Interview Nr. 5.

¹⁰⁶ Herr K., Interview Nr. 7.

Hilfe im Vordergrund des Verständnisses von Selbsthilfe während eines Hochwassers.¹⁰⁷ Ähnlich wie schon im Kapitel 6.1.2 beschrieben, stelle auch die individuelle akute Selbsthilfe eine Selbstverständlichkeit im „Wilhelmstraßenviertel“ und im „Rheinstraßenviertel“ dar. Im „Malerviertel“ sei hingegen das Selbsthilfepotential relativ gering.¹⁰⁸

Die Entwicklung der Selbst- und Nachbarschaftshilfe hat durch die Gründung der „Bürgerinitiative Rodenkirchen“ nach dem Hochwasser von 1993 eine völlig neue Dimension bekommen. Vor diesem Hochwasser war zunächst das „Rheinstraßenviertel“ traditionell betroffen. Das vom Rhein entfernter liegende „Wilhelmstraßenviertel“ war vor 1993 das letztmal 1948 vom Hochwasser betroffen.¹⁰⁹ Die Betroffenen im „Rheinstraßenviertel“ hatten sich über lange Jahre mit dem Hochwasser arrangiert und individuelle oder von der Nachbarschaft unterstützte Selbsthilfe praktiziert: „Bevor ich in der Bürgerinitiative war, waren Bürgerinitiativen und das alles sehr weit weg. Ich habe immer nach dem Motto gelebt: ‚Hilf dir selbst, dann hilft Dir Gott!‘.“¹¹⁰

Einige Bewohner des „Wilhelmstraßenviertels“, nach langer Zeit 1993 wieder betroffen, gründeten nach dem 1993er Hochwasser die Bürgerinitiative und hatte schon 1995 das Know-how und die Aktive Helfer aus den eigenen Reihen, die versuchten das „Rheinstraßenviertel“ trocken zu halten.¹¹¹ Die Selbsthilfe außerhalb des eigenen Hauses sei noch 1995 bei den Betroffenen im „Rheinstraßenviertel“ unbekannt gewesen. Durch die Aktivität der Bürgerinitiative hätte sich ein ‚Mitzieheffekt‘ ergeben, der auch eine Mitarbeit der Betroffenen aus dem „Rheinstraßenviertel“ zur Folge gehabt hätte.

„Also zwei Tage haben wir da [im „Rheinstraßenviertel“ (d. Verf.)] wirklich gerödelt, Tag und Nacht gekämpft. [...] Es ist also richtig was passiert...ich habe aber aktiv nur Leute gesehen, die nicht aus dem Rheinstraßenviertel waren. Die Leute aus dem Rheinstraßenviertel hingen am Fenster, guckten runter – ‚Wat maat Ihr denn do?!‘. Und wir waren am rödeln. Da hab ich irgendwann hochgerufen: ‚Habt Ihr mal einen Hammer...?‘ [...] Auf einmal wurden die dann auch aktiv. Es bedurfte also einer Initialzündung [...].“¹¹²

Die Selbsthilfe in der Akutphase war im Rodenkirchener Untersuchungsgebiet insbesondere im 93er und 95er Hochwasser bestimmt durch eine weitreichende Aktivität der Betroffenen im abwehrenden Hochwasserschutz und zwar durch das Improvisieren von Schutzdämmen und Wänden.¹¹³ Bei den folgenden Hochwassern hat sich eine intensive Einbindung der Bürger in die Gefahrenabwehr der Katastrophenverwaltung ergeben, auf die im Kapitel 6.3 noch näher eingegangen werden wird.

Von seiten der Akteure der Katastrophenverwaltung wird eine umfassende Selbsthilfe durch die Betroffenen wahrgenommen. Die Bürger seien sehr stark in der Bürgerinitiative engagiert. Darüber hinaus wisse man aus eigener Erfahrung, daß sich die Bewohner in Rodenkirchen zu kleinen Kreisen zusammengeschlossen

¹⁰⁷ Vgl. Interview Nr. 7 und Nr. 8.

¹⁰⁸ Vgl. Herr Sch., Interview Nr. 9.

¹⁰⁹ Vgl. Herr Sch., Interview Nr. 7.

¹¹⁰ Vgl. Herr B., Interview Nr. 8.

¹¹¹ Vgl. Herr Sch., Interview Nr. 7.

¹¹² Herr Sch., Interview Nr. 7.

¹¹³ Vgl. Interview Nr. 7.

hätten, um sich im Falle eines Hochwassers zusammenzufinden und sich gegenseitig zu helfen, Möbelstücke und Wertgegenstände aus dem Gefahrenbereich zu entfernen.¹¹⁴

Allgemein werden Unterschiede zwischen Neubürgern und Alteingesessenen in den Hochwassergebieten von den Akteuren der Katastrophenverwaltung wahrgenommen. Neubürger seien zunächst mit der Hochwassersituation überfordert, wendeten sich allerdings an erfahrene Betroffene, um sich von deren Seite helfen zu lassen. Dennoch wird beobachtet, daß nach wie vor Betroffene auf die Unterstützung durch die Helfer des Katastrophenschutzes warteten und das Ereignis ohne entsprechende Eigenleistungen auf sich zukommen ließen. Insgesamt betreffe diese Haltung aber nicht die Mehrheit der Betroffenen.¹¹⁵

Auf der Seite der Bürgerinitiative beobachtet man bei einigen Betroffenen eine gewisse Untätigkeit, da diese Bürger sich darauf verließen, daß sich die Mitglieder der Bürgerinitiative engagieren, um demzufolge sich selbst nicht mehr in irgendeiner Form um Selbsthilfe zu kümmern: „Die sagen: ‚Es gibt da diesen Verein, die machen das und warum soll ich das auch noch machen?!‘, die dann zwar davon profitieren, was wir da machen, aber nichts dazu beigesteuert haben. Die helfen dann bei einem Hochwasser auch nicht mit.“¹¹⁶

6.2 Konflikte

Die Kategorie Konflikte stellt eine wichtige Betrachtungsebene dar, die zur Analyse der Akzeptanz der Akteure und Gruppen untereinander vonnöten ist. Die Interviews werden nach unterschiedlichen Konflikten klassifiziert, welche die Gliederung dieses Abschnittes vorgeben. Die Kategorie Konflikte wird aufgeteilt nach den ‚Konflikten innerhalb der betroffenen Bevölkerung‘, den ‚Konflikten zwischen den Betroffenen und den Akteuren der Katastrophenverwaltung‘, den ‚Konflikten zwischen den Akteuren der Katastrophenverwaltung‘.

6.2.1 Konflikte innerhalb der betroffenen Bevölkerung in Bonn

„Vill trocken her und bauten am Fluss,
is et nit herrlich, dä Blick ene Jenuss.
Aber schwappt dä Basel övver – Hass un Jraus,
da brischt bei denne de Panik aus.
Da wird jeschant un jemetzt övver dä Ring,
et könne kin echte Beuler sin.“¹¹⁷

Das mundartliche Eingangszitat von Herrn F. in Bonn-Beuel zeigt pointiert einen immer wieder angesprochenen grundsätzlichen Konflikt bei den betroffenen Bürgern im Beueler Gebiet. Es wird eine strenge Unterscheidung zwischen den Alteingesessenen des Hochwassergebietes und den Neubürgern dieses Raumes getroffen. Grundgegeben sind natürlich die Neubürger im Umgang mit dem Hochwasser unerfahrener als alteingesessene Beueler. Neubürger reagierten kopflos und hektisch, da diese „vom

¹¹⁴ Vgl. Herr P., Interview Nr. 12.

¹¹⁵ Vgl. Herr W., Interview Nr. 10.

¹¹⁶ Herr B., Interview Nr. 8.

Thema Hochwasser komplett überrascht worden sind.“¹¹⁸ Herr F. und Herr K., beide alteingesessene Beueler, beklagen: „Die Atmosphäre [hat sich] ganz gewaltig geändert [...], weil ja unheimlich viele Leute zugezogen sind. Und die fangen an auszuflippen. Wir haben mehr Ruhe in dem ganzen Spiel“.¹¹⁹ Darüber hinaus werde von seiten der Neubürger das Hochwasserrisiko weniger akzeptiert als von Alteingesessenen.¹²⁰ Dies habe zur Konsequenz, daß die mit dem Hochwasser verbundenen Einschränkungen, z.B. von Mobilität, nicht hingenommen würden.¹²¹ Allgemein findet eine extrem starke Projektion sämtlicher Probleme auf Neubürger statt. Pauschalisierungen wie: „Die ganzen Neuen... [und] ...Regelrechte Fremde“¹²² sind typisch und werden zur Charakterisierung und Abwertung der Gruppe der Neubürger benutzt. Die Vorwürfe richten sich im wesentlichen gegen eine starke Anspruchshaltung auf seiten vieler Neubürger. Die von diesen beiden Gesprächspartnern diskutierten Beispiele betreffen hauptsächlich den von der Katastrophenverwaltung eingerichteten Hochwasser-Bootsdienst. Dieser Fahrdienst wird von vielen Betroffenen morgens und abends in Anspruch genommen. Die relative Überlastung des Fahrdienstes und die daraus resultierenden Verzögerungen lösten bei vielen Wartenden Unmut aus und führten zu Beschwerden bei der Einsatzleitung vor Ort. Von dort aus, so sei zu beobachten, würde dann Druck auf die Hilfskräfte ausgeübt, welche dann sehr schnell durch die mit Wasser gefüllten Straßen führen und den individuellen Hochwasserschutz der Anwohner beeinträchtigen.¹²³ In der dargestellten Argumentationskette wird deutlich, daß das Verhalten einzelner (pauschal Neubürger) auf die Probleme, die durch zu schnelles Fahren mit den Booten der Hilfsorganisationen am eigenen Haus entstehen, projiziert werden.

Zusätzlich wird der immense Erfahrungsschatz der Gesprächspartner in bezug auf Schutzvorkehrungen im und am Haus faktisch nicht an unerfahrene Neubürger weitergegeben. Der Versuch, Neubürger aufzuklären, sei bisher immer gescheitert, da kein Interesse an der Hochwasserthematik bestehe. Darüber hinaus habe man selbst auch kein Interesse mehr, etwas gegen das mangelnde Mitdenken der Neubürger in der Nachbarschaft zu tun. Beispielhaft für die Interessenlosigkeit ist die resignative Aussage, daß Neubürger es niemals lernen würden, richtig mit dem Hochwasser umzugehen. Die Überzeugung, selbst ‚richtig‘ mit dem Hochwasser umzugehen, ist sehr tief verankert.¹²⁴ Diese negative Haltung der Alteingesessenen gegenüber den Neubürgern wird von seiten eines THW-Helfers stark unterstützt: „Die alten Hasen ärgern sich auch über die Frischlinge [...] und sind deswegen teilweise nicht bereit, mit denen zusammenzuarbeiten.“¹²⁵

Aus der Sicht betroffener Neubürger und eines Akteurs der Katastrophenverwaltung wird der Nicht-Austausch zwischen Neubürgern und Alteingesessenen anders dargestellt. So sei man etwa von

¹¹⁷ Herr F., Interview Nr. 1. [Übersetzung J. P.: Viele zogen hierher und bauten am Fluß,/ist es nicht herrlich, der Blick ein Genuß./Aber schwappt der Schlamassel über,/Haß und Graus,/da bricht bei denen die Panik aus./Dann wird geschimpft und gemotzt über den Rhein./es können keine echten Beueler sein.]

¹¹⁸ Herr M., Interview Nr. 6.

¹¹⁹ Herr F., Interview Nr. 1.

¹²⁰ Vgl. Herr F., Interview Nr. 1 und Herr M., Interview Nr. 6.

¹²¹ Vgl. Herr F., Interview Nr. 1.

¹²² Herr F., Interview Nr. 1.

¹²³ Vgl. Herr K. und Herr F., Interview Nr. 1.

¹²⁴ Vgl. Herr F., Interview Nr. 1.

¹²⁵ Herr W., Interview Nr. 3.

Alteingesessenen mit einschlägiger Hochwassererfahrung informiert worden.¹²⁶ Zudem wächst nach Erfahrung von Herrn M. aus der Stadtverwaltung Bonn-Beuel

„eine Art Schicksalsgemeinschaft schnell wieder [zusammen], sobald ein Hochwasser droht. Da hilft man sich dann untereinander. Also, die Gemeinschaft, wenn das Hochwasser kommt, die funktioniert im allgemeinen. Auch zwischen Alt- und Neubürgern. Die Alten helfen den Neuen, damit der Schaden gering bleibt.“¹²⁷

Nach Aussagen der Berufsfeuerwehr wird von der rückwärtigen Führungsebene bei Anfragen von Neubürgern während des Hochwassers ausdrücklich auf die erfahrenen Betroffenen verwiesen. Als Erfolg verspricht man sich hiervon einen ruhigeren Umgang mit der Hochwassersituation durch die unerfahrenen Neubürger.¹²⁸ Die äußerst differenzierten Ansichten zur nachbarschaftlichen Hilfe zwischen Neubürgern und Alteingesessenen deuten zunächst auf individuelle Erfahrungen der Gesprächspartner hin. Der Verfasser dieser Arbeit tendiert aufgrund der persönlichen Erfahrungen im Rahmen der teilnehmenden Beobachtung jedoch eher dazu, daß eine derartige Nachbarschaftshilfe während der Hochwasserereignisse eher untergeordnet vorhanden ist. Es wurde mit den Jahren festgestellt, daß die strukturelle Veränderung der Bevölkerung auch zu Lasten der nachbarschaftlichen Kontakte gehe. Die steigende Anonymität und die auch für die ‚Alten Hasen‘ des Hochwassergeschens extremen Hochwasser von 1993 und 1995 veranlaßten sie dazu, auch außerhalb des Hochwassers Kontakt zu den Nachbarn zu pflegen, um sich nicht aus den Augen zu verlieren. Diese Treffen beschränkten sich aber auf die Pflege des zwischenmenschlichen Kontakts und hätten keinen direkten Bezug zum Hochwasser. Interessant ist hierbei, daß von den Gesprächspartnern neben Alteingesessenen auch Neubürger eingeladen worden seien, an diesen geselligen Treffen teilzunehmen. Derartige Einladungen seien aber nicht angenommen worden.¹²⁹

6.2.2 Konflikte innerhalb der betroffenen Bevölkerung in Köln

Konflikte zwischen den Bürgern im Kölner Untersuchungsgebiet schlagen sich hauptsächlich in der Ablehnung oder zumindest kritischen Wertung der Bürgerinitiative nieder. Zumeist motiviert durch einen gewissen Neid auf die effektive Arbeitsweise der Bürgerinitiative, versuchen sich einzelne Gruppen mit konstruierten Argumenten von der Initiative zu distanzieren. So steht z.B. das „Malerviertel“, räumlich vom Stadtkern Rodenkirchens getrennt, unter geringem Einfluß der Bürgerinitiative. Nach Aussagen eines Gesprächspartners aus der Katastrophenverwaltung stünden die Betroffenen des „Malerviertels“ der Arbeit der Bürgerinitiative kritisch gegenüber: „Und wenn man die Leute fragt, ob sie denn in der Bürgerinitiative drin sind, dann sagen die: ‚Nein, das sind ganz andere Leute... die haben alle Geld...‘.“¹³⁰ Tatsächlich sind sozioökonomische Unterschiede zwischen den einzelnen Rodenkirchener Stadtvierteln zu beobachten. Das „Rheinstraßenviertel“ mit einer gut bis sehr gut situierten Bevölkerungsstruktur

¹²⁶ Vgl. Frau L. und Herr S., Interview Nr. 2.

¹²⁷ Herr M., Interview Nr. 6.

¹²⁸ Vgl. Herr W., Interview Nr. 5.

¹²⁹ Vgl. Herr K. und Herr F., Interview Nr. 1.

¹³⁰ Herr Sch., Interview Nr. 9.

kontrastiert besonders mit dem mittelständisch strukturierten „Malerviertel“. Durch die willentliche Abgrenzung der Betroffenen im „Malerviertel“ von denen im „Rheinstraßenviertel“ hat sich im „Malerviertel“ ein gewisser Stolz, sich selbst helfen zu können, ausgebildet, der letztlich zu einer relativ destruktiven, abwartenden Haltung während des Hochwassers führt.

Zwischen den Kölner Bürgerinitiativen sei das Verhältnis ebenfalls nicht immer harmonisch. Nach Aussagen eines Akteurs der Katastrophenverwaltung schimpfe beispielsweise die Porzer Bürgerinitiative sehr stark auf die Rodenkirchener. „Die Porzer sagen: ‚Da wird alles getan, und wir kriegen nichts... bei uns kann das Wasser ansteigen, Hauptsache, die haben trockene Füße‘“. ¹³¹ An diesem Beispiel wird ebenfalls ein gewisser Neid als auslösendes Konfliktmoment deutlich. Objektiv gesehen, hat man in Rodenkirchen bessere Verhältnisse als in anderen Stadtteilen. Die existierende Situation ist aber auf das umfassende Engagement und die starke Struktur der Rodenkirchener Bürgerinitiative zurückzuführen. Letztlich seien die Porzer auch in einer Initiative zusammengeschlossen, „aber die sind bei weitem nicht so schlagkräftig und sachkundig“. ¹³²

Innerhalb der Rodenkirchener Bürgerinitiative gibt man sich bezüglich solcher Konflikte selbstbewußt. Durch den teilweise sehr konfliktträchtigen Aufbau der Zusammenarbeit mit den Akteuren der Katastrophenverwaltung (vgl. Kap. 6.2.6 und Kap. 6.3.2) ist man Spannungen gewöhnt und baut auf den „Mitzieheffekt“ ¹³³ (vgl. Kap. 6.1.4), welcher im „Rheinstraßenviertel“ große Erfolge für das Ansehen der Bürgerinitiative gebracht hat.

Neben den Konflikten auf der Ebene größerer Gruppen werden weiterhin individuelle Spannungen thematisiert, die auf dem unterschiedlichen Verständnis sinnvoller Selbsthilfemaßnahmen basieren. Als Beispiel für einen solchen Konflikt soll eine Situation während des 93er Hochwassers beschrieben werden. Während des Hochwassers sei ein betroffener Bürger des „Wilhelmstraßenviertels“ mit der Idee auf die Hilfskräfte zugegangen, einen Sandsackwall als Schutz vor dem Wasser aufzubauen. Die Idee habe die Helfer überzeugt und sei in der Folge mit Hilfe von Bürgern durchgeführt worden. Ein Anwohner, welcher die Maßnahme für falsch hielt (da er fälschlicherweise befürchtete, daß dadurch das Wasser in seinem Haus steigen werde), habe dann während der Durchführung den Sandsackwall wieder abgebaut. Im darauf folgenden Konflikt sei es beinahe zu Handgreiflichkeiten gekommen. Nur durch gutes Zureden der Anwesenden konnte eine Eskalation verhindert werden. Der Sandsackwall habe infolge dieser Streitigkeit nicht weiter errichtet werden können. Nach Ansicht des Gesprächspartners sei „letztlich [...] dadurch das Viertel abgesoffen“ ¹³⁴. In diesem Zusammenhang habe man es sich gewünscht, daß einer der Verantwortlichen der Katastrophenverwaltung ein Machtwort gesprochen hätte. Diese seien jedoch beim 93er Hochwasser nicht vor Ort gewesen. Die Bestätigung, daß das Ergreifen dieser Maßnahme richtig gewesen sei, habe man 1995 erhalten, als man von seiten der Katastrophenverwaltung dieselbe Maßnahme mit professionellen Mitteln durchführt und das Viertel trocken gehalten habe. ¹³⁵

¹³¹ Herr Sch., Interview Nr. 9.

¹³² Herr Sch., Interview Nr. 9.

¹³³ Herr K., Interview, Nr. 7.

¹³⁴ Herr Sch., Interview Nr. 7.

¹³⁵ Vgl. Herr Sch., Interview Nr. 7.

6.2.3 Konflikte zwischen den Betroffenen und den Akteuren der Katastrophenverwaltung in Bonn

„Man erkennt eine gewisse Entwicklung. Man selbst entwickelt sich technisch immer weiter, und die Bürger entwickeln sich menschlich immer mehr zurück.“¹³⁶

Der von der Katastrophenverwaltung durchgeführte Stegebau ist im Untersuchungsgebiet Beuel ein vielfältiger Konfliktherd zwischen den Betroffenen und den Akteuren der Katastrophenverwaltung. Die Stegebaumaßnahmen erfolgen ab einem bestimmten Wasserstand, falls die Pegelstandsvorhersage eine steigende Tendenz hat. Zu Beginn der Stegebaumaßnahmen ist jedoch keine sichtbare Bedrohung durch Hochwasser erkennbar. Genau dies führt immer wieder zu Konflikten zwischen Bürgern und Einsatzkräften. Der Stegebau erfordert Platz auf den betroffenen Straßen. Zu diesem Zweck ergeht an die Anwohner die Aufforderung, Fahrzeuge aus dem Bereich zu entfernen. Viele Anwohner sind aber nicht bereit, ihre Fahrzeuge wegzusetzen.¹³⁷ Daraus resultierende Verzögerungen bei den Baumaßnahmen können sich in einer späteren Phase des Hochwasser als fatal herausstellen und im schlimmsten Fall dazu führen, daß die Stegebaumaßnahme nicht rechtzeitig abgeschlossen werden kann.

„Wir mußten aber während des Hochwassers das Geschäft zumachen. [...] Faktisch war kein Hochwasser hier, und die Stadt hat vorzeitig gehandelt [...]. Aber dann wurde die Straße gesperrt [...]. Da kann man dann nichts machen. Ich habe noch versucht, das mit der Straßensperrung herauszuzögern, aber das ging nicht.“¹³⁸

Aus diesem Zitat werden die verschiedenen Dimensionen des Konflikts deutlich. Individuelle Interessen, finanzielle Verluste durch die vorübergehende Geschäftsschließung, führen zu mangelndem Verständnis für die frühzeitig ergriffenen Stegebaumaßnahmen. Von seiten eines Akteurs der Katastrophenverwaltung wird in diesem Zusammenhang beklagt, daß viele Betroffene keine Vorstellung davon hätten, welche Logistik in einem Hochwassereinsatz stecke.¹³⁹ Zum Teil wird das mangelnde Verständnis für die frühzeitigen Stegebaumaßnahmen noch differenzierter beurteilt. So aus Sicht eines Akteurs der Katastrophenverwaltung:

„Diejenigen, die alteingesessen sind, sagen: ‚Macht mal ein bißchen ruhig, es kommt ja nicht so schnell, aber wenn ihr sagt, wir müssen die Autos wegfahren, dann tun wir das‘. Bei den Neuen sieht das noch ein bißchen anders aus, die können sich gar nicht vorstellen, wie schnell das Wasser steigen kann. Die sagen: ‚Ich bleib erstmal stehen, das wird ja nicht so schlimm...‘.“¹⁴⁰

An diesem Beispiel wird deutlich, daß auch Unterschiede zwischen Neubürgern und Alteingesessenen im Hinblick auf die ergriffenen Maßnahmen der Katastrophenverwaltung gemacht werden. Allgemein wird

¹³⁶ Herr W., Interview Nr. 3.

¹³⁷ Vgl. Herr W., Interview Nr. 3.

¹³⁸ Herr S., Interview Nr. 2.

¹³⁹ Vgl. Herr P., Interview Nr. 4.

¹⁴⁰ Herr M., Interview Nr. 6.

von dieser Seite die Kooperation mit den Betroffenen als schwierig bezeichnet¹⁴¹ - insbesondere jedoch die Zusammenarbeit mit den Neubürgern.¹⁴²

Es existiert aber noch ein weiterer Konflikt beim Stegebau, welcher sich auf die Art der Konstruktionen bezieht. Die Bürger verlangten nach Aussagen der Mitglieder der Katastrophenverwaltung allzu oft neben dem eigentlichen Stegebau auf der Straße zusätzlich den Anschluß ans Haus.¹⁴³ Dieser Anschluß ans Haus ist jedoch im Stegebauplan nicht vorgesehen, da die Betroffenen über eigene Leitern vom Haus auf den Steg kommen können. Würde diese Leistung zusätzlich von der Stadt Bonn erbracht, so würde dies große finanzielle Belastungen nach sich ziehen. Vor allem Neubürger erklären ihren Unmut über die fehlenden Übergänge von den Stegen zu den Häusern:

„Die [Helfer] haben überhaupt keine Zeit, für Fragen, wie z.B. der Steg gebaut werden soll. Die kommen, bauen und gehen...und wenn man nicht aufpaßt, Ruck Zuck sind die weg, und man kann nur noch dastehen und sagen: ‚Hallo, was macht ihr denn da...das ist doch unrealistisch, was ihr da gemacht habt...das ist falsch‘. [...] Die fragen nicht, wie man den Steg haben möchte. Obwohl die fragen: ‚Zu welchem Fenster wollt Ihr raus...?‘. Aber die bauen dann den Steg viel zu weit vom Gebäude weg.“¹⁴⁴

Im Verlauf des Interviews kommt immer wieder die Sprache auf die vermeintlich nicht durchdachten Stegebaumaßnahmen. Den Gesprächspartnern ist es mitunter unverständlich, daß die städtische Leistung vor dem Haus halt macht. Man geht soweit, zu sagen, daß es eine Verpflichtung der Stadt sei, den Hausanschluß zur Verfügung zu stellen.¹⁴⁵ Der Konflikt basiert, objektiv betrachtet, auf einem Informationsdefizit, da der beschlossene und mit den Betroffenen nach dem 93er Hochwasser besprochene Stegebau aus rechtlichen Gründen nur eine Verbauung der öffentlichen Flächen vorsieht und von daher in einiger Entfernung zu den Häusern im Hochwassergebiet geschieht.¹⁴⁶ Dennoch werden die Helfer immer wieder mit der Forderung nach einem Hausanschluß konfrontiert. Dies gehe sogar soweit, daß Gehbeläge der Stege von Betroffenen wieder abgebaut würden, um diese als Hausanschluß zu verwenden.¹⁴⁷

Insgesamt hat nach Ansicht der Akteure der Katastrophenverwaltung das Verständnis für die ergriffenen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr nachgelassen.¹⁴⁸ Auffällig ist hierbei, daß diese Problematik eher von den Akteuren angesprochen wird, die näheren Kontakt zu den Bürgern haben. Helfer und das interviewte Mitglied der Einsatzleitung vor Ort räumen diesem Konflikt einen hohen Stellenwert ein.¹⁴⁹ Darüber hinaus wird eine allgemeine Anspruchshaltung empfunden, hier wieder insbesondere von seiten der Neubürger: „[Der Bürger] ist immer noch der Meinung, daß wir, die Feuerwehr oder der Katastrophenschutz, diese Situation abwenden können. Das können wir nicht.“¹⁵⁰ Diese

¹⁴¹ Vgl. Herr P., Interview Nr. 4.

¹⁴² Vgl. Herr G. und Herr W., Interview Nr. 3.

¹⁴³ Vgl. Herr M., Interview Nr. 6 und Herr P., Interview Nr. 4.

¹⁴⁴ Herr S., Interview Nr. 2.

¹⁴⁵ Vgl. Frau L., Interview Nr. 2.

¹⁴⁶ Vgl. Herr W., Interview Nr. 5, Herr W., Interview Nr. 3 und Herr M., Interview Nr. 6.

¹⁴⁷ Vgl. Herr W., Interview Nr. 3.

¹⁴⁸ Vgl. Herr W. und Herr G., Interview Nr. 3.

¹⁴⁹ Vgl. Interview Nr. 3 und Interview Nr. 4.

¹⁵⁰ Herr P., Interview Nr. 4.

Anspruchshaltung, vielfach gepaart mit dem Pochen auf der Verpflichtung der Stadt zum vollkommenen Schutz, mündet häufig in Beschwerden und einer allgemein angespannten Situation.

„Ich habe aber die Erfahrung gemacht, daß es viele, viele Leute gibt, die Verständnis haben, die auch Verständnis haben für unsere Helfer, und es gibt auch viele, die überhaupt kein Verständnis zeigen und die immer meinen, die Mitarbeiter der Stadt Bonn müssen das alles leisten, die müssen das alles können. Die haben, glaube ich, überhaupt keine Vorstellung, [welcher] Fleiß der Helfer dahintersteckt. Wenn man mir erzählt, daß man in der heutigen Zeit, also 1999, freiwillige Leute hat, die 14 Tage oder länger in einem fort weiterarbeiten von morgens bis nachts und dafür mitunter noch schlecht versorgt werden, weil mal wieder irgendwo etwas nicht geklappt hat, und sich dann noch vom Bürger beschimpfen lassen müssen, das kann ich manchmal nicht verstehen.“¹⁵¹

Dieser Gesprächsausschnitt steht exemplarisch für eine ganze Reihe von Äußerungen zum Unmut über das Verhalten der Bevölkerung und deren mangelndes Verständnis für die freiwilligen Helfer vor Ort. Die freiwilligen Helfer fühlen sich oftmals als Dienstleister. Des weiteren wird eine zunehmende Anonymität beklagt, die im Hochwassergebiet als zunehmend empfunden wird und die Arbeit erschwert.¹⁵²

Auf der Seite der Bürger gestaltet sich die Ansicht zum Thema der Akzeptanz der Helfer völlig anders. Die Arbeit der Hilfskräfte vor Ort wird hoch anerkannt: „Was jetzt die Jungs machen, das Aufbauen, da muß ich sagen, die Jungen, die arbeiten wie die Bekloppten.“¹⁵³ Auf die Helfer läßt man nichts kommen und schiebt Fehler, wenn nicht auf das Verhalten der Neubürger, auf Pannen, die in der Einsatzleitung passieren. Interessanterweise konnten die Fehler, die von der Einsatzleitung gemacht wurden, nicht genauer spezifiziert werden. Die Einsatzleitung ist für die Betroffenen im Gegensatz zu den Helfern vor Ort weniger präsent und vor allem auch weniger wichtig. Man hat mit der Einsatzleitung wenig bis gar keinen Kontakt. Auch aus der Sicht der Neubürger wird die Arbeit anerkannt: „Man fühlt sich nicht allein gelassen.“¹⁵⁴ Die Diskrepanz der Aussagen erklärt sich durch die verschiedenen Perspektiven, die die beiden Gruppen auf den Hochwassereinsatz haben. Die Betroffenen sehen den eigenen, vom Hochwasser bedrohten Bereich und den der nächsten Nachbarschaft. Auf der Seite der Katastrophenverwaltung weiß man um den immensen logistischen Aufwand und die freiwilligen Opfer, die jeder einzelne Helfer erbringt. Die Bitte eines Betroffenen an einen Helfer, in der Hektik möglicherweise unwirsch formuliert, kann vom Helfer leicht als überzogene Anspruchshaltung des Bürgers verstanden werden. Im allgemeinen scheint relative Unkenntnis darüber zu herrschen, daß die Helfer ihre Arbeit freiwillig tun.¹⁵⁵ Interessant ist es, zu beobachten, daß Herr K. und Herr F., beide ehemalige aktive Mitglieder der Freiwilligen Feuerwehr in Bonn-Beuel, ein ausgesprochen großes Verständnis für die eingesetzten Helfer vor Ort aufweisen.¹⁵⁶ In allen Interviews, die im Bonner Untersuchungsgebiet geführt wurden, zeigte sich, daß zwischen den Betroffenen und den Akteuren der Katastrophenverwaltung kaum Kontakt besteht. Abgesehen von den beschriebenen Konflikten und Anrufen besorgter Bürger findet insbesondere

¹⁵¹ Herr P., Interview Nr. 4.

¹⁵² Vgl. Herr W., Interview Nr. 3

¹⁵³ Herr F., Interview Nr. 1.

¹⁵⁴ Frau L., Interview Nr. 2.

¹⁵⁵ Vgl. Herr P., Interview Nr. 4.

¹⁵⁶ Vgl. Interview, Nr. 1.

außerhalb des Hochwassers kein größerer Austausch über Erfahrungen und Ideen zwischen den beiden Gruppen statt. Außerhalb des Hochwassers werden nur einzelne Nachfragen im Sachgebiet „Katastrophenschutz“ registriert, die sich zumeist auf das Hochwasserrisiko bestimmter Häuser beziehen.¹⁵⁷ Allgemein beobachtet man aber keinerlei Interesse des Bürgers an den Vorplanungen für Hochwassereinsätze. Dieser Komplex wird noch in Kapitel 6.3.1 näher untersucht.

6.2.4 Konflikte zwischen den Betroffenen und den Akteuren der Katastrophenverwaltung in Köln

Das Jahrhunderthochwasser des Jahres 1993 stellte für alle Akteure der Katastrophenverwaltung und die Betroffenen eine Überraschung dar. Niemand hatte mit einem solch schnellen Ansteigen des Rheinpegels und einem so hohen Höchstwasserstand gerechnet.¹⁵⁸ Die Betroffenen im Kölner Untersuchungsgebiet schildern verschiedene Konflikte, welche sich während des 93er Hochwassers aus diesem Umstand entwickelten.

Die Stadt sei vom 93er Hochwasser überrumpelt worden. Ihr hätten zu dieser Zeit die entsprechenden Ressourcen zu einer geordneten und sinnvollen Intervention gefehlt, vor allem aber die Einsicht, einzukalkulieren, daß auch das vom Rhein weiter entfernt liegende „Wilhelmstraßenviertel“ überflutet werden könnte. Von den Betroffenen werden verschiedene Gründe genannt: Zum einen wird vermutet, daß aufgrund der Rotation von Verantwortlichen innerhalb der Katastrophenverwaltung neue Kräfte das Risiko falsch eingeschätzt hätten.¹⁵⁹ Zum anderen wird als Grund der unglückliche Umstand der Feiertagssituation (das Hochwasser von 1993 fiel genau auf Weihnachten) genannt. Durch die Weihnachtstage habe die Katastrophenverwaltung auf weniger Kräfte zurückgreifen können und habe zudem noch ein Hilfsangebot von seiten der Bundeswehr kurz vor Heiligabend abgelehnt. Als dann einen Tag später die Wasserstände so hoch waren, daß entsprechende Hilfe benötigt worden wäre, sei ein Großteil der Soldaten bereits in den Weihnachtsurlaub geschickt worden und somit nicht mehr greifbar gewesen.¹⁶⁰

Ein weiterer massiver Kritikpunkt an der Hochwasserkonzeption im 93er Hochwasser durch die Bürger betrifft die Warnung der Bevölkerung mit Lautsprecherwagen. So sei eine Lautsprecherdurchsage gemacht worden, die ein Stagnieren des Rheinpegels angekündigt habe. Tatsächlich sei jedoch in den darauf folgenden zehn Stunden das Wasser im Viertel um einen halben Meter gestiegen. Die Emotionen seien bei den Betroffenen hochgekocht, denn „die Entwarnung, die dann auch noch amtlicherseits kam, gab den Leuten nochmal eins auf den Deckel. Sie haben dann nämlich gedacht, jetzt können wir aufhören mit unseren Schutzmaßnahmen.“¹⁶¹

Auch Anwohner aus dem schon in der Vergangenheit immer wieder betroffenen „Rheinstraßenviertel“ beschreiben die Hilfeleistungen bis zum 93er Hochwasser als insgesamt sehr schlecht:

¹⁵⁷ Vgl. Herr W., Interview Nr. 5.

¹⁵⁸ Vgl. Interviews Nr. 7, Nr. 8, Nr. 10 und Nr. 12.

¹⁵⁹ Vgl. Herr K., Interview Nr. 7.

¹⁶⁰ Vgl. Herr Sch., Interview Nr. 7.

¹⁶¹ Herr K., Interview Nr. 7.

„Wir kriegen zwar Stege gebaut, so daß wir ohne weiteres aus dem Haus gehen können. Aber dann hatten wir ein Boot von der Stadt hier, das hat mal funktioniert, mal nicht...aber die Arbeit mußte weitergehen. Das Kind mußte zur Schule, ich mußte zur Arbeit, die Frau mußte einkaufen. Dann steht man da.“¹⁶²

Zudem habe man im „Rheinstraßenviertel“ beobachtet, daß 1993 Dämme gebaut worden seien, deren Standhaftigkeit von seiten der Betroffenen stark angezweifelt worden sei, da diese falsch gebaut worden seien. Die Helfer und Einsatzleiter hätten sich 1993 aber nichts sagen lassen, seien auf die Hinweise aus der Bevölkerung nicht eingegangen.¹⁶³ Die Konflikte seien jedoch in diesem Stadtviertel nicht erst 1993 entbrannt, sondern schon in den Jahren davor, als Bürger immer wieder versucht hätten, einen baulichen Hochwasserschutz ähnlich dem der Altstadt zu bekommen. Von seiten der Stadt sei man auf derartige Forderungen nie eingegangen, sondern habe auf die traditionelle Funktion des Viertels als Vorflutgebiet gepocht.¹⁶⁴

Wegen der genannten Konflikte gründete sich im „Wilhelmstraßenviertel“ nach dem 93er Hochwasser die *Bürgerinitiative Rodenkirchen*, zunächst mit dem Ziel, eine Schadensersatzforderung gegen die Stadt anzustrengen.¹⁶⁵ Die Abkehr von diesem Selbstzweck der Bürgerinitiative hin zu einer engen partizipativen Zusammenarbeit mit der Stadt soll in Kapitel 6.3.2 aufgegriffen werden und dort näher erläutert werden.

Die Hochwasser, die dem 93er Hochwasser folgten, werden aus der Perspektive der Betroffenen wie auch der Akteure der Katastrophenverwaltung als weniger konfliktbelastet beschrieben.¹⁶⁶ Die gegenseitige Annäherung und die Entwicklung einer neuen Konzeption zum Umgang mit dem Hochwasser (vgl. Kap. 6.3.2) habe letztlich zum Abbau der verhärteten Fronten geführt.

Die heutigen Konflikte entstehen in den Augen der Akteure der Katastrophenverwaltung mitunter durch den Anspruch der Betroffenen, auch entgegen der technischen Machbarkeit weiter gegen das Wasser Schutzwälle zu errichten. Aber „da muß man gegen die Natur ankämpfen. Das kann man nicht.“¹⁶⁷ Zudem fehle manchmal die Einsicht, daß aus einsatztaktischen Gründen eine Schutzmaßnahme aufgegeben werden müsse. „Das ist dann wie im Krieg, dann wird der nächste Wall aufgebaut. Dann lassen wir den einen flöten und bauen den nächsten.“¹⁶⁸ Sehr leicht würde die sinnlose Aufrechterhaltung einer Schutzmaßnahme auch zum einem Sicherheitsrisiko für die Helfer. Aber „das versteht auch manchmal die Bürgerinitiative nicht. Die sind dann sehr egoistisch, weil die einfach an Wunderpumpen glauben.“¹⁶⁹

Auf der Seite der Betroffenen wird tatsächlich die technische Grenze des Machbaren nicht gesehen:

„Und wir [die Bürgerinitiative (d. Verf.)] haben ja dann die Mauer, die für 10 m ausgelegt war, auf 10,50 m aufgestockt und gehalten. [...] Die Feuerwehr hat dann ihre

¹⁶² Herr B., Interview Nr. 8.

¹⁶³ Vgl. Herr B., Interview Nr. 8.

¹⁶⁴ Vgl. Herr B., Interview Nr. 8.

¹⁶⁵ Vgl. Herr K., Interview Nr. 7.

¹⁶⁶ Vgl. Interview Nr. 7, Interview Nr. 8, Interview Nr. 9 und Interview Nr. 10.

¹⁶⁷ Herr Sch., Interview Nr. 9.

¹⁶⁸ Herr Sch., Interview Nr. 9.

¹⁶⁹ Herr Sch., Interview Nr. 9.

Pumpenfahrzeuge auch abgezogen. Damit war das nicht mehr zu halten. Die haben dann zum Schluß, um das Ganze gezielt zu fluten, nach zwei Tagen die Provisorien wieder abgebaut und hatten Mühe, das Wasser da durchkommen zu lassen. So gut war das eigentlich noch.“¹⁷⁰

Obwohl Hochwassereinsätze, besonders im Untersuchungsgebiet Rodenkirchen, von einem hohen Engagement der Betroffenen und der Bürgerinitiative begleitet sind, wird von den Akteuren der Katastrophenverwaltung auf der Seite der Betroffenen eine hohe Anspruchshaltung an die Hilfskräfte beschrieben.¹⁷¹ Hierzu ein Beispiel aus dem Rodenkirchener „Malerviertel“ (vgl. Kap. 6.3.2): „Die stellen dann Forderungen wie: ‚Wir hätten gerne alle Kellerschächte zugemauert... und bringen Sie doch bitte die Sachen mit!‘.“¹⁷²

In den Augen der Akteure der Katastrophenverwaltung ist es nicht nachvollziehbar, daß sich beispielsweise junge Menschen, die sich durchaus selbst helfen könnten, auf den Standpunkt stellen, daß es die Pflicht der Katastrophenverwaltung sei, umfassende Sicherheit zu gewährleisten: ‚,Ich bezahle Steuern, damit Sie Ihr Gehalt bekommen, und ich erwarte von Ihnen, daß Sie das tun...‘. Daß jeder Bürger in der Pflicht steht, für sich selber etwas zu tun in bezug auf Sicherheit, vergessen viele schon mal ganz gerne.“¹⁷³ In diesem Zusammenhang werde allzu oft vergessen, daß hauptsächlich freiwillige Helfer an einem Einsatz beteiligt werden.¹⁷⁴

Weitere Konflikte zwischen der Einsatzleitung vor Ort und den Betroffenen spielen sich auf einer vergleichsweise subversiven Ebene ab. Hierzu gehören von verschiedenen Gesprächspartnern beschriebene Drohungen an die Einsatzkräfte¹⁷⁵: ‚[Dann kommen immer Sachen], wie: ‚Mein Bruder...‘ oder ‚von meiner Frau der und der, der sitzt im Stadtrat, und ich kann Ihnen nur raten, wir sollten hier zusammenkommen...‘ – so hintenrum, ja. Da laufen wirklich alle Tricks.“¹⁷⁶

Von den Akteuren der Katastrophenverwaltung wird zusätzlich auf die Schwierigkeit der politischen Abwägung von zu treffenden Entscheidungen hingewiesen. Das folgende Beispiel illustriert auf beeindruckende Weise, welchem Druck sich die Entscheider der Katastrophenverwaltung ausgesetzt sehen:

„Sagt man beispielsweise: ‚Verlaßt bitte bis 12 Uhr eure Wohnungen...‘ – also einfach als Vorsichtsmaßnahme, dann steht man eigentlich auch unter dem Druck, daß es passieren muß. Wenn es passiert, ist es gut. Wenn nicht, dann ist das Geschrei groß, wie man denn diese Entscheidung treffen konnte. [...] Für bestimmte Maßnahmen reichen 24 Stunden aus. Für andere eben nicht. Wenn sie ein Gebiet evakuieren wollen und das Ganze noch nach oben verantworten müssen, dann bekommt das eine politische Dimension.“¹⁷⁷

¹⁷⁰ Herr Sch., Interview Nr. 7.

¹⁷¹ Vgl. Herr W., Interview Nr. 10.

¹⁷² Herr Sch., Interview Nr. 9.

¹⁷³ Herr Sch., Interview Nr. 9.

¹⁷⁴ Vgl. Herr Sch., Interview Nr. 9.

¹⁷⁵ Vgl. Herr Sch., Interview Nr. 9 und Herr W., Interview Nr. 10.

¹⁷⁶ Herr Sch., Interview Nr. 9.

¹⁷⁷ Herr W., Interview Nr. 10.

6.2.5 Konflikte zwischen den Akteuren der Katastrophenverwaltung in Bonn

Auch zwischen den Akteuren treten geringfügige Konflikte zutage. Diese Konflikte werden allesamt von den Gesprächspartnern nur angedeutet und lassen außerhalb der Spekulation nur an wenigen Stellen Möglichkeiten zur Interpretation. Angesprochen werden von seiten der Akteure gewisse Kommunikationsdefizite. Selbstkritisch wird beispielsweise das Verhältnis zwischen den Einsatzleitern der Berufsfeuerwehr innerhalb der Einsatzleitung und den freiwilligen Helfern beleuchtet. Man beobachtet, daß gedanklich sehr leicht das Wissen und die Leistung des freiwilligen Helfers unter denen der „Profis“ angesiedelt wird. An genau diesem Punkt hofft man für die Zukunft auf ein besseres, gleichberechtigtes Miteinander. Würde der Umgang besser, würde dies eine optimale Arbeitsatmosphäre während des Hochwassereinsatzes schaffen. Begründet wird dieser Konflikt mit den vorhandenen Strukturen des öffentlichen Dienstes. Das hierarchische Denken wirke mitunter als Hemmnis für die Motivation und den Umgang miteinander.¹⁷⁸ Auch auf der Seite der Helfer wird die Problematik zwischen den „Profis“ und den „Freiwilligen“ thematisiert. Mitunter sehen sich die befragten Helfer als „Dienstleister“¹⁷⁹ für die Stadt, welche sich auf die kostengünstigen Helfer verlasse. Insgesamt herrsche jedoch kein übermäßig angespanntes Verhältnis zwischen den „Freiwilligen“ und den „Profis“.

Dennoch sind Kommunikationsdefizite erkannt worden. Das Bewußtsein für den Konflikt und die Bereitschaft, an diesem zu arbeiten, scheint eine gute Voraussetzung für eine zukünftige Verbesserung des Miteinanders zu sein.

6.2.6 Konflikte zwischen den Akteuren der Katastrophenverwaltung in Köln

Konflikte zwischen den Akteuren der Katastrophenverwaltung werden in den in Köln geführten Gesprächen so gut wie nicht thematisiert. Lediglich ein Beispiel für einen Konflikt zwischen den Akteuren der Katastrophenverwaltung wurde genannt (vgl. Kap. 6.3).

Der Konflikt bezieht sich auf die mangelnde Einsicht zur Durchführung gemeinsamer Aktionen einzelner Akteure beim Hochwassereinsatz. So wird die Umgehung der Ebene der Einsatzkoordination durch die Einsatzleitung vor Ort als schädlich beschrieben. Zur Verdeutlichung soll folgendes Beispiel angebracht werden:

„Das wir eben gemeinsame Aktionen starten und nicht, wie wir es auch schon mal hatten, plötzlich so ein stellvertretender Amtsleiter eine Idee kriegt und sich ein paar THW-Kräfte schnappt und im Alleingang über die Felder zieht. [...] Irgendwann schleißt der sich natürlich auf und schreit nach der Feuerwehr um Hilfe.“¹⁸⁰

6.3 Information und Partizipation

„Das ist ein strukturelles Problem... da sind zwei Parteien. Einmal die Helfenden und die Betroffenen. Beide Seiten brauchen Kommunikation – sonst geht gar nichts. Sonst

¹⁷⁸ Vgl. Herr P., Interview Nr. 4.

¹⁷⁹ Herr W., Interview Nr. 3.

¹⁸⁰ Herr Sch., Interview Nr. 9.

können die zwar helfen, aber helfen falsch.“¹⁸¹

‚Information‘ und ‚Partizipation‘ stellen das Spektrum der Kommunikation zwischen Betroffenen und Akteuren der Katastrophenverwaltung im Zusammenhang mit dem Hochwasser dar. Zunächst sollen die Informationsmöglichkeiten und die Bewertung dieser Ressourcen durch die Gesprächspartner erörtert werden. Im darauf folgenden Abschnitt soll die Art, Form und Beurteilung der vorhandenen Partizipation in den Untersuchungsgebieten näher betrachtet werden.

6.3.1 Information und Partizipation in Bonn

Die Informationsmöglichkeiten über das Hochwasser im Bonner Untersuchungsgebiet stützen sich im wesentlichen auf die Verteilung der Informationsbroschüre „Schutz bei Hochwasser in Bonn“¹⁸², die an alle Haushalte im Hochwassergebiet verteilt wird. Diese Broschüre enthält umfassende Informationen über die Hilfsmöglichkeiten der Stadt Bonn und anderer Institutionen. Großen Raum nehmen die Tips zur Selbst- und Nachbarschaftshilfe ein. Diese Tips sind übersichtlich gestaltet und für eine konkrete, einfache Umsetzung geeignet. Wichtige Adressen und Telefonnummern der Ansprechpartner stellen ein wichtiges Element der Broschüre dar. Unter der Rubrik „Was tut die Stadt Bonn?“ werden den Betroffenen die Maßnahmenkategorien der Katastrophenverwaltung dargelegt. Außerdem ist eine nützliche Liste von Firmen und Handwerkern angefügt. Die Hochwasserbroschüre wird insbesondere von Neubürgern im Hochwassergebiet als gute Hilfestellung beschrieben.¹⁸³ Von seiten der Katastrophenverwaltung wird die Informationsarbeit durch die Broschüre als effektives und ausreichendes Mittel der Aufklärung vor einem Hochwasser angesehen.¹⁸⁴ Die direkte Verteilung der Broschüren im Hochwassergebiet wird ebenfalls positiv gewertet. In der Vergangenheit hat man Vorauflagen der Broschüre lediglich in den Bezirksrathäusern ausgelegt und damit die Bürger nicht in ausreichender Zahl erreicht. Die Verteilung der Broschüren erfolgt heute durch Angehörige der Hilfsorganisationen und der Freiwilligen Feuerwehr.

In den Augen aller Akteure der Katastrophenverwaltung muß die Information der Betroffenen im Vorfeld eines Hochwassers aber nicht statisch sein. So ist man sich der Grenzen der vorgehaltenen Schutzmaßnahmen, der Ressourcen zur Hilfeleistung und der vorhandenen Hilfsstrukturen bewußt.¹⁸⁵ Hierzu gehört auch, daß bei geändertem baulichen Hochwasserschutz veränderte Hochwasserlagen auftreten, die andere Schadensbilder generieren werden. Über genau diese Veränderungen müsse der Bürger aufgeklärt werden, damit sich durch die baulichen Maßnahmen kein übersteigertes Sicherheitsgefühl einstelle.¹⁸⁶

Während des Hochwassers kann sich der Bürger mittels des eingerichteten Infotelefon der Stadt Bonn über aktuelle Entwicklungen der Hochwassersituation informieren. Darüber hinaus kann sich der Bürger bei Problemen direkt an die zuständige Einsatzleitung vor Ort oder den Einsatzstab der rückwärtigen

¹⁸¹ Herr S., Interview Nr. 2.

¹⁸² Vgl. Bundesstadt Bonn (1998a)

¹⁸³ Vgl. Frau L., Interview Nr. 2.

¹⁸⁴ Vgl. Herr W., Interview Nr. 5.

¹⁸⁵ Vgl. Interviews Nr. 3, 4, 5 und 6.

Führungsebene wenden.¹⁸⁷ Hinzu kommt die Einbeziehung des Presseamtes, um über dieses die Medien mit Informationen zu versorgen. Zuletzt steht der Helfer vor Ort als wichtiger Informationsgeber für den Bürger zur Verfügung. Aus den Reihen der Helfer wird berichtet, daß die an die Helfer herangetragenen Fragen und Probleme in vielen Fällen an die Einsatzleitung vor Ort weitergegeben werden.¹⁸⁸ Diese übernimmt dann die weitere Auseinandersetzung mit dem Problem.

Insgesamt ist zu beobachten, daß auf die Informationen, welche durch die Akteure der Katastrophenverwaltung vorgehalten werden, wenig Rückmeldungen aus der Bevölkerung zu verzeichnen sind.¹⁸⁹ Die direkte Kommunikation zwischen Betroffenen und Akteuren der Katastrophenverwaltung ist außerhalb des Hochwassers gering. Auf der Ebene zwischen Bürgern und Verwaltung existiert jedoch der Hochwasserbeirat, dessen Funktion und Zusammensetzung im folgenden beschrieben werden soll. Der Hochwasserbeirat wurde nach dem Jahrhunderthochwasser von 1993 ins Leben gerufen. Die politischen Parteien in der Bezirksverwaltungsstelle Beuel benannten aus den eigenen Reihen mehr oder weniger betroffene Personen, die in den Beirat bestellt wurden. Im Hochwasserbeirat wirken auf der Bürgerseite hauptsächlich Bürger mit einem „geschäftlichen Interesse oder über politisches Engagement [mit]. [...] Der einfache, ortskundige Beueler Bürger ist nicht zu stark vertreten. Es ist eben eine Interessensgemeinschaft, die bestimmte Ziele verfolgt“.¹⁹⁰

Originäres Ziel des Beirates war die Einbeziehung des Bürgers in die Planung des vorbeugenden Hochwasserschutzes. Die Gestaltungsvorschläge wie auch die Schutzhöhe wurden im Gremium des Hochwasserbeirates beraten und letztlich auf 9,50 m beschlossen.¹⁹¹ Zusätzlich wurde der Hochwasserbeirat in die Planungen der Stegebaumaßnahmen einbezogen.¹⁹² Der Hochwasserbeirat nimmt jedoch keine Aufgaben während des Hochwassers wahr. Zwar können Mitglieder, wie im Kapitel Katastrophenverwaltung ausgeführt, in die Einsatzleitung Bonn-Beuel hinzugezogen werden, was aber bisher nicht praktiziert wurde.

Zwar sei eine Erweiterung des Aufgabenspektrums des Hochwasserbeirates aus der Sicht der Akteure der Katastrophenverwaltung wünschenswert aber, wohl in naher Zukunft nicht umsetzbar. Die Mitglieder des Hochwasserbeirates könnten zukünftig als Berater und Vermittler zwischen Bürgern und Einsatzkräften fungieren. Die mögliche Beratung könnte in den Augen der Akteure der Katastrophenverwaltung besonders für die Neubürger eine wichtige Rolle spielen. Mitglieder des Beirates könnten Neubürger bei Problemen beraten, über Absprachen aufklären und gegenüber den Einsatzkräften bei Konflikten vermitteln. Kompetenzprobleme auf seiten der Mitglieder des Beirates könnten möglicherweise zu Verwirrungen bei den Betroffenen führen, die sich von inoffizieller Stelle ungerne Vorschriften machen ließen.¹⁹³ Letztlich könnte das Fehlen einer Uniform beim Hinzuziehen des Hochwasserbeirates zur Nicht-Akzeptanz bei den Betroffenen führen (vgl. Kap. 6.3.2). Außerdem dürfe der Hochwasserbeirat als

¹⁸⁶ Vgl. Herr W., Interview Nr. 5.

¹⁸⁷ Vgl. Herr W., Interview Nr. 5.

¹⁸⁸ Vgl. Herr W. und Herr G., Interview Nr. 3.

¹⁸⁹ Vgl. Herr W., Interview Nr. 3 und Herr W., Interview Nr. 5.

¹⁹⁰ Herr W., Interview Nr. 5.

¹⁹¹ Vgl. Herr M., Interview Nr. 6.

¹⁹² Vgl. Herr W., Interview Nr. 5.

¹⁹³ Vgl. Herr M., Interview Nr. 6.

Institution nicht zu sehr überbewertet werden: „Der Hochwasserbeirat hat seit Jahren nicht mehr getagt. Das muß man dazu auch wissen.“¹⁹⁴ Interessant ist in diesem Zusammenhang, welcher Stellenwert dem Hochwasserbeirat von anderen Gesprächspartnern zugeschrieben wird. Auf der Ebene der Helfer vor Ort kennt man zwar den Hochwasserbeirat, ist jedoch über die Aufgaben nicht genau informiert. Man glaubt, daß dieser Aufgaben in bezug auf Aufklärungsarbeit leisten könne.¹⁹⁵ Von seiten der Einsatzleitung vor Ort wird es als wünschenswert angesehen, daß der Hochwasserbeirat zukünftig eine beratende Tätigkeit bei der Vorbereitung und der Durchführung eines Hochwassereinsatzes übernimmt.¹⁹⁶

Auf der Seite der betroffenen Bürger wird der Hochwasserbeirat von Neubürgern als sinnvolle Einrichtung beschrieben, wobei über dessen Aufgaben kaum etwas bekannt ist.¹⁹⁷ Alteingesessene fühlen sich durch den Hochwasserbeirat nicht vertreten. Vielmehr seien die Nachlesen des Hochwassers durch die politischen Parteien und den Hochwasserbeirat für den betroffenen Bürger nicht interessant.

„Da kommen sie als direkter Anlieger gar nicht zu Wort, weil die, die auf der fünften Etage wohnen sich zu Wort melden – die vielleicht auch ein bißchen besser sprechen können. Aber nach zwei Stunden, wenn wir dann nach Hause gehen, dann sagen wir zwei uns: ‚Sind wir eigentlich schlauer geworden, oder was?!‘“¹⁹⁸

Insgesamt stehen die in Beuel alteingesessenen Gesprächspartner einer organisierten Initiative von seiten der Bürger relativ reserviert gegenüber. Man ist der Meinung, daß eine Bürgerbeteiligung unnötig sei, weil die Alteingesessenen ohnehin wüßten, was zu tun ist, und sich mit dem Hochwasser arrangiert hätten. Auf der anderen Seite wäre aus der Sicht der interviewten Neubürger eine weitreichendere Initiative von betroffenen Bürgern notwendig. Es fällt den Neubürgern jedoch schwer, sich selbst zu motivieren, die Eigeninitiative zu ergreifen und beispielsweise eine Bürgerinitiative mit aufzubauen:

„Da sind manche, die sind sehr engagiert. Die sind sehr interessiert an dem, was gemacht wird, und auch noch engagiert beim Hochwasser. Wenn die Möglichkeit bestehen würde, daß man sich engagieren könnte, würden wir das auch machen, je nach dem, wie die Lage ist – aber die Lage muß dann erst mal kommen. Und dann können sich die Bürger auch selber helfen. Ich finde das sehr wichtig, wenn man selber engagiert ist und nicht immer nur sagt: ‚Das Technische Hilfswerk soll das machen...‘. Die haben auch begrenzte Möglichkeiten.“¹⁹⁹

Eine solche Haltung wird auch von den übrigen Akteuren der Katastrophenverwaltung wahrgenommen. In deren Augen stelle man immer mehr fest, daß die Bereitschaft, sich zu engagieren, immer mehr abnehme und sich in eine Anspruchshaltung gegenüber den Helfern umkehre.²⁰⁰

Von seiten der Akteure der Katastrophenverwaltung wird von den meisten ein visionäres Bild gezeichnet. Die Vorstellungen reichen von der Eingabe von Anregungen und Ideen bis hin zur Mithilfe beim Hochwassereinsatz. So seien vorstellbare übertragbare Aufgaben die Bewachung von Stegen und das

¹⁹⁴ Herr M., Interview Nr. 6.

¹⁹⁵ Vgl. Herr W., Interview Nr. 3.

¹⁹⁶ Vgl. Herr P., Interview Nr. 4.

¹⁹⁷ Vgl. Herr S., Interview Nr. 2.

¹⁹⁸ Herr K., Interview Nr. 1.

¹⁹⁹ Herr S., Interview Nr. 2.

²⁰⁰ Vgl. Interview Nr. 3, Interview Nr. 4 und Interview Nr. 5.

Fernhalten von Gaffern. Eine weitere wichtige Aufgabe läge in der Einbeziehung sachkundiger, erfahrener Betroffener in die Beratung von Neubürgern, der Mithilfe bei der Verteilung von Hochwasserbroschüren und dergleichen mehr.²⁰¹ Insgesamt sind die Vorstellungen von einer Einbindung des Bürgers bzw. von Bürgerinitiativen relativ konkret. Die Umsetzung dieser Ideen scheitert aber generell an der fehlenden Existenz von derartigen Vereinigungen.

Die Bürgerbeteiligung im Bereich der Vorplanung eines Einsatzes wird allgemein kritischer gesehen. So habe der Bürger keinen umfassenden Überblick über den logistischen Umfang eines Hochwassereinsatzes und sei damit außerhalb der Eingabe von Anregungen und der oben beschriebenen möglichen Leistungen von Bürgerinitiativen nicht einzubinden.²⁰² Man vermutet dadurch eine Hemmung der Entscheidungsprozesse innerhalb der Katastrophenverwaltung. Der Wunsch nach anderen Verfahren innerhalb der Planung wird nicht benannt. Die Planungshoheit der Stadtverwaltung wird insgesamt als effektiv empfunden.

6.3.2 Information und Partizipation in Köln

„Einer alleine wird kein Fußballspiel gewinnen. Da müssen elf Leute hin. Nicht ein Hochwassergeschädigter, sondern alle müssen da hin. Dann kann man auf die Stadt Druck ausüben.“²⁰³

Die Stadt Köln veröffentlicht Hochwasserbroschüren, deren Verteilung in Form einer Wurfsendung gestaltet wurde. Diese Wurfsendung liegt allerdings schon einige Zeit zurück. Einer der Gesprächspartner aus der Katastrophenverwaltung wünscht sich, daß eine solche Wurfsendung wiederholt wird, um einige Bürger, bei denen das Hochwasserrisiko in Vergessenheit geraten ist, wieder für die Hochwasserproblematik zu sensibilisieren.²⁰⁴ Die Informationsstrategien im Vorfeld eines Hochwassers werden von den Akteuren der Katastrophenverwaltung als effektiv bezeichnet.²⁰⁵

Darüber hinaus ist die Kölner Hochwasserschutzzentrale auch außerhalb des Hochwassers besetzt und fungiert damit ebenfalls als Informationsquelle für die Bürger in den Hochwassergebieten. Dort stehen neben Anrufbeantwortern mit Informationen über die Entwicklung des Rheinwasserstandes Bürgertelefone zur Verfügung. Bürger können hier jederzeit Fragen zu Möglichkeiten der individuellen Hochwasservorsorge stellen. Das Bürgertelefon wird insbesondere kurz vor bzw. während der Hochwasser stark in Anspruch genommen.²⁰⁶ Seit kurzer Zeit werden auch Medienvertreter mit in die Einsatzzentrale der Hochwasserschutzzentrale gebeten. Auf diese könnte man sich, so die Erfahrung, erheblich besser verlassen, als auf die Reporter auf der Straße, da die Journalisten die Informationen

²⁰¹ Vgl. Interview Nr. 4, Interview Nr. 5 und Interview Nr. 6.

²⁰² Vgl. Interview Nr. 3 und Interview Nr. 5.

²⁰³ Herr B., Interview Nr. 8.

²⁰⁴ Vgl. Herr Sch., Interview Nr. 9.

²⁰⁵ Vgl. Herr W., Interview Nr. 10.

²⁰⁶ Vgl. Herr V., Interview Nr. 11.

bekämen, die sie wollten. Im Gegenzug erwarte man eine objektive Berichterstattung. Dieses Miteinander habe sich bereits bei den Hochwassern von 1998 und 1999 bezahlt gemacht.²⁰⁷

Für das untersuchte Hochwassergebiet Rodenkirchen gilt, daß die Bürgerinitiative vor Ort ein wichtiger Ansprechpartner und Informationsgeber in Sachen Hochwasser geworden ist. Besonders während des Hochwassers nimmt die Bürgerinitiative vielfältige Beratungsfunktionen wahr.²⁰⁸

Die Arbeit der Bürgerinitiative Rodenkirchen wurde bereits mehrfach erwähnt und soll nun an dieser Stelle näher erläutert werden. Die Bürgerinitiative wurde ursprünglich gegründet, um von der Stadt Schadensersatz zu fordern. Nach eigenem Bekunden erklären die interviewten Mitglieder der Bürgerinitiative, daß die Gründungsmitglieder die Stadt nach dem 93er Hochwasser als allein verantwortlich für den schlechten Ablauf der Intervention angesehen haben: „[Wir haben gedacht,] die Stadt müßte sich kümmern. Das ist in deren Verantwortung.“²⁰⁹ Nach einer internen Auseinandersetzung innerhalb der Bürgerinitiative habe man jedoch „sehr schnell erkannt, daß es viel besser ist, das Geld, das die uns hätten bezahlen müssen nach Jahren eines Prozesses, [...] lieber in Schutzmaßnahmen zu stecken.“²¹⁰ Die Umorientierung wurde von seiten der Stadt zunächst kritisch betrachtet, wobei sie binnen kürzester Zeit die Bereitschaft zu einer umfassenden Zusammenarbeit mit der Bürgerinitiative signalisierte. Die Anfänge dieser Zusammenarbeit wurde von seiten aller beteiligten Betroffenen und Akteure der Katastrophenverwaltung als kompliziert bezeichnet.²¹¹ So habe man sich seitens der Feuerwehr anfänglich gegenüber einer umfassenden Bürgerbeteiligung mit der Veränderung der anzuwendenden Verfahren reserviert gezeigt. Begründet wird diese Haltung damit, daß man sich um die Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung gesorgt habe, da man nicht wußte, wie Bürger, welche nicht in einer Bürgerinitiative engagiert sind, reagieren würden. Der Versuch, es dennoch auszuprobieren, hat im nachhinein betrachtet zu einer großen Unterstützung der Partizipationspraxis durch alle Beteiligten geführt.²¹²

Innerhalb des ersten Jahres der Zusammenarbeit sei zwischen den beiden Akteursgruppen (Betroffene und Akteure der Katastrophenverwaltung) eine von vielen Kontroversen bestimmte Zusammenarbeit ins Rollen gekommen, die aber beim Hochwasser von 1995 schon so weit gediehen sei, daß sich erste Ansätze eines Miteinanders zwischen den Gruppen abzeichnete.²¹³ So wurde beispielsweise der Forderung der Bürgerinitiative nach einer lokalen Einsatzleitung in Rodenkirchen nachgekommen.

Erstmals wurden beim Hochwasser 1995 Mitglieder der Bürgerinitiative Rodenkirchen als orstkundige Bürger in die reaktiven Maßnahmen der Katastrophenverwaltung einbezogen.

„[Der Dienststellenleiter (d. Verf.)] hat dann genau das richtige getan, nämlich er hat die Bundeswehr, die einrückte [...] zu uns in die Bürgerinitiative geschickt. Als die bei uns waren, haben wir die Leute verteilt. Wir haben gesagt: ‚Hier muß eine Wohnung ausgeräumt

²⁰⁷ Vgl. Herr V., Interview Nr. 11.

²⁰⁸ Vgl. Herr B., Interview Nr. 8, Herr Sch., Interview Nr. 9, Herr V., Interview Nr. 11 und Interview Nr. 7.

²⁰⁹ Herr K., Interview Nr. 7.

²¹⁰ Herr Sch., Interview Nr.7.

²¹¹ Vgl. [Video] Deutsches IDNDR-Komitee (o.J.)

²¹² Vgl. Herr W., Interview Nr. 10.

²¹³ Vgl. [Video] Deutsches IDNDR-Komitee (o.J.)

werden, etc.'. Das funktionierte ausgesprochen unbürokratisch. Ich meine, daß ist ein Zug der Zusammenarbeit zwischen der Stadt und der Bürgerinitiative, der sich eigentlich erhalten hat, daß das nicht auf eingefahrenen Pfaden läuft.“²¹⁴

Die beschriebene unbürokratische Art der Zusammenarbeit zwischen den Akteuren der Katastrophenverwaltung und den Bürgerinitiativen schaffte auf beiden Seiten Vertrauen. In der Form, daß „bestimmte Bürger auf dem Weg vom Querulanten zum sachkundigen Mitarbeiter der Stadt [...] werden. [...] Daß wir also ehrenamtliche Mitarbeiter sind, so etwas wie Durchblicker oder die Scouts, die rechtzeitig Bescheid geben.“²¹⁵ Nach Ansicht der Gesprächspartner aus der Rodenkirchener Bürgerinitiative hat der faire Umgang mit der Stadt vertrauensbildend gewirkt und Ängste vor einer Beteiligung der Bürger abgebaut: „Insgesamt sind wir aber nie hingegangen und haben die Stadt vorgeführt.“²¹⁶ Auf dieser mit der Zeit gewachsenen Vertrauensbasis sind auch nach Ansicht der Gesprächspartner der Katastrophenverwaltung anfängliche Zweifel an einer Beteiligung der Bürger an Planung und Durchführung der Hochwasserbewältigung ausgeräumt worden.²¹⁷ Nach Ansicht der Akteure der Katastrophenverwaltung habe die Einbindung von Bürgerinitiativen den „Druck aus der ganzen Hochwasserproblematik herausgenommen.“²¹⁸

Die heutige Zusammenarbeit zwischen der Katastrophenverwaltung und der Bürgerinitiative Rodenkirchen wird von allen Seiten als sehr gut beschrieben. Der rege kommunikative Austausch erhält nach Ansicht aller Beteiligten das gute Verhältnis. Hinzu kommt die aktive Arbeit der Bürgerinitiative Rodenkirchen auch außerhalb des Hochwassers.²¹⁹ Dies führe dazu, daß Kontakte nicht einschiefen und die Bürgerinitiativen weiter sachkundig blieben und für die Katastrophenverwaltung als kompetenter Partner zur Verfügung stünden. So sei beispielsweise die Zusammenarbeit mit anderen Kölner Bürgerinitiativen weniger optimal, da diese teilweise keinen stetigen, konstruktiven Druck auf die Verwaltung ausübten.²²⁰

Nach Ansicht verschiedener Gesprächspartner trage aber noch ein weiterer Grund zu der ausgesprochen positiven Zusammenarbeit bei. Die Tatsache, daß der für die Hochwasserschutzzentrale zuständige Beigeordnete wie auch der örtliche Kommandant der Bundeswehr in Rodenkirchen wohnen, habe möglicherweise einige Vorhaben vereinfacht. Man weist aber ausdrücklich darauf hin, daß der Hauptgrund für das gute Miteinander im unermüdlichen Engagement der Bürgerinitiative zu suchen sei.²²¹ Von seiten der interviewten Mitglieder der Bürgerinitiative wird der Wille des Beigeordneten und des Leiters der Hochwasserschutzzentrale zur Zusammenarbeit als wichtiger Faktor zur dauerhaften Bürgerbeteiligung angeführt. Gleichzeitig wisse man nicht, wie es wäre, „wenn die Leute verschwinden, wenn der Beigeordnete geht oder jemand anderes in die Hochwasserschutzzentrale kommt, dann könnte das zu

²¹⁴ Herr K., Interview Nr. 7.

²¹⁵ Herr K., Interview Nr. 7.

²¹⁶ Herr K., Interview Nr. 7.

²¹⁷ Vgl. Herr W., Interview Nr. 10.

²¹⁸ Herr W., Interview Nr. 10.

²¹⁹ Vgl. Interview Nr. 7, Interview Nr. 8, Interview Nr. 9 und Interview Nr. 12.

²²⁰ Vgl. Herr Sch., Interview Nr. 9.

²²¹ Vgl. Interview Nr. 7 und Interview Nr. 9.

Ende sein. D.h., wir wissen noch nicht, wie man so etwas [eine Bürgerbeteiligung (d. Verf.)] installiert – als Dauerfunktion.“²²²

Die Bürgerinitiative Rodenkirchen stellt heute einen wichtigen Partner der Katastrophenverwaltung sowohl während der Vorplanung als auch während des Hochwassereinsatzes dar. Besonders die umfassende Ortskenntnis der Mitglieder der Bürgerinitiative helfe den Kräften vor Ort, schnell und richtig zu handeln. Die Hilfen werden aus Sicht der Akteure der Katastrophenverwaltung als unverzichtbar bezeichnet.²²³ Zudem würden die Kräfte des Katastrophenschutzes durch die Mitarbeit der Bürgerinitiative entlastet. Von der Bürgerinitiative wird beispielsweise die Bewachung der Stege und die Beratung der hilfeschuchenden Bürger übernommen.²²⁴

Die Akzeptanz der Bürgerinitiative innerhalb der Bevölkerung sei durch die Anschaffung von einem einheitlichen Erkennungszeichen erheblich gestiegen:

„Wir sind ganz normal rumgelaufen in Anzug oder Wetterjacke. Mittlerweile haben wir eine Jacke bekommen, die auffällt, und da steht ganz groß drauf: *Bürgerinitiative Hochwasser, Rodenkirchen*. Und jetzt kommen die Leute auch auf uns zu. Wenn wir jetzt auf die Leute zugehen und fragen: ‚Können wir Ihnen helfen?‘, werden wir akzeptiert.“²²⁵

Für die Zukunft wird von Seiten der Bürgerinitiative darauf gehofft, daß ihr eine Form der rechtmäßigen Kompetenz während des Hochwassereinsatzes zuteil wird, da man festgestellt habe, daß mitunter Empfehlungen an die Hilfskräfte abgetan wurden, da sie nicht von amtlicher Seite an sie herangetragen worden seien.²²⁶ Eine weitere Einbindung würde allerdings zu rechtlichen Schwierigkeiten führen. Zudem wird auf der Seite der Akteure der Katastrophenverwaltung eine derartige Einbindung kritisch betrachtet, da man an der Zuverlässigkeit der Betroffenen zweifelt. Man bevorzuge eine Einbindung der Bürgerinitiativen auf der Ebene der Planung und Beratung bei einem Hochwasser. Die ‚Abarbeitung‘ der Hochwassersituation würde man auch in Zukunft lieber den Kräften der gesetzlich eingebundenen Hilfsorganisationen, dem THW und der Bundeswehr überlassen.²²⁷

6.4 Die Katastrophenverwaltung und ihre Strukturen

Die Strukturen der Katastrophenverwaltung wurden bereits in ihren Grundlagen im Kapitel Katastrophenverwaltung erläutert. Sie sollen an dieser Stelle noch um den notwendigen empirischen Input ergänzt werden.

6.4.1 Die Katastrophenverwaltung und ihre Strukturen in Bonn

Die Maßnahmen, die von der Katastrophenverwaltung und deren Akteuren nach den zugrunde liegenden Strukturen im Falle eines Hochwassers ergriffen werden, sind nach Aussagen der Gesprächspartner in den Jahren nach den Jahrhunderthochwassern von 1993 und 1995 erheblich besser koordiniert worden. Es

²²² Herr K., Interview Nr. 7.

²²³ Vgl. Herr Sch., Interview Nr. 9, Herr W., Interview Nr. 10 und Herr V., Interview Nr. 11.

²²⁴ Vgl. Herr B., Interview, Nr. 8.

²²⁵ Herr B., Interview Nr. 8.

²²⁶ Vgl. Herr B., Interview Nr. 8.

kam zur zahlenmäßigen Anpassung der Einsatzkräfte an die jeweilige Hochwassersituation, zum Beispiel Verbesserungen im Stegebau. Diese Verbesserungen und die daraus resultierende höhere Effektivität von Hochwassereinsätzen ist in entscheidendem Maße auf die gesammelten Erfahrungswerte zurückzuführen. Die Akteure der Katastrophenverwaltung beschreiben die jetzt vorhandenen Strukturen als effektiv und allgemein übersichtlich.²²⁸ Insbesondere die Alteingesessenen beobachten ebenso eine Verbesserung bei der Effektivität der Maßnahmen. Dennoch werden von den Gesprächspartnern innerhalb der Katastrophenverwaltung einzelne Unzulänglichkeiten benannt.

Als ein allgemein strukturelles Problem wird der Mangel an Helfern im Einsatz beklagt. Innerhalb der Hilfsorganisationen sei eine relative Abnahme der Helferzahlen zu beobachten, so daß man im Hochwassergeschehen auf ortsfremde Kräfte setzen müsse.²²⁹ Die Einbeziehung Ortsfremder könne in verschiedenen Fällen zu Konflikten führen. Exemplarisch soll hierzu folgender Konflikt dienen:

„Es kommen oft Helfer, die nicht hier aus dem Ort kommen, die die Verhältnisse hier nicht so gut kennen. Die bauen denen [den Betroffenen, (d. Verf.)] dann teilweise den Steg bis ins Haus rein. Das Material fehlt woanders, und irgendwann, wenn die ortsansässigen Helfer dann wieder ihre Kontrollgänge machen, sehen die das und nehmen den Kram wieder weg.“²³⁰

Zum Problem der Abnahme der Helferzahlen wird von den Gesprächspartnern die zunehmend schwerer werdende Situation der freiwilligen Helfer genannt.²³¹ Diese stünden zunehmend unter Druck aus verschiedenen Richtungen. So reagierten die Arbeitgeber der freiwilligen Helfer vermehrt uneinsichtig auf die Freistellung von Helfern für Einsätze. Der Helfer komme mitunter schon gestreßt zur Einsatzstelle, da er den Arbeitgeber und nicht zuletzt auch die Familie von der Wichtigkeit seines Einsatzes zu überzeugen habe. Auch während des Einsatzes sehe sich der Helfer neben der Belastung durch den Einsatz dem Druck durch die Betroffenen ausgesetzt. Dies führe letztlich zur sinkenden Attraktivität des Ehrenamtes und damit zu sinkenden Helferzahlen.²³² Die Gesprächspartner aus den Reihen der Katastrophenverwaltung deuten zudem an, daß als Resultat dieser strukturellen Bedingungen eine zukunftsfähige Hilfeleistung im Hochwasser nur durch die Einbeziehung des Bürgers bzw. von Bürgergruppen möglich sei.²³³

Bezüglich der Vorsorge wird von den Akteuren der Katastrophenverwaltung ebenfalls eine Einbeziehung des Bürgers vorgeschlagen. Realistisch gestaltete Übungen im Hochwassergebiet werden begrüßt, um die Gefahr durch Hochwasser in den Köpfen der Betroffenen wachzuhalten bzw. bei Neubürgern zu wecken.²³⁴ Die bisher durchgeführten Übungen beinhalten den Aufbau von Stegen. Diese Form der

²²⁷ Vgl. Herr W., Interview Nr. 10.

²²⁸ Vgl. Herr W., Interview Nr. 5, Herr P., Interview Nr. 4 und Herr G. sowie Herr W. - beide Interview Nr. 3.

²²⁹ Vgl. Herr W., Interview Nr. 3.

²³⁰ Herr W., Interview Nr. 3.

²³¹ Vgl. Herr W., Interview Nr. 3, Herr P., Interview Nr. 4 und Herr W., Interview Nr. 5.

²³² Vgl. Herr P., Interview Nr. 4.

²³³ Vgl. Herr P., Interview Nr. 4.

²³⁴ Vgl. Herr M., Interview Nr. 6.

Bürgerbeteiligung, verbunden mit einem Aufbau von Stegen im Trockenen, sei jedoch politisch schwer durchsetzbar, da eine solche Übung die Bürger behindern würde.²³⁵

In bezug auf den Stegebau würde man es sich von seiten der interviewten THW-Helfer wünschen, daß mit dem Stegebau aus logistischen Gründen eher begonnen wird.²³⁶ Auch auf seiten alteingesessener Beueler sieht man die Notwendigkeit eines früheren Aufbaus der Stege. Gestützt wird diese Haltung durch das persönliche Erlebnis beim 93er Hochwasser, als mit dem Stegebau zu spät begonnen worden sei, so daß die Maßnahmen nicht mehr abgeschlossen werden konnten.²³⁷

6.4.2 Die Katastrophenverwaltung und ihre Strukturen in Köln

Die Strukturen der Kölner Katastrophenverwaltung haben sich nach den Jahrhunderthochwassern von 1993 und 1995 massiv durch den Druck, welcher durch die Betroffenen, insbesondere die Bürgerinitiativen, ausgeübt wurde, verändert. Hinzu kam die Einsicht innerhalb der Katastrophenverwaltung, daß die Einsatzführung und der vorbeugende Hochwasserschutz grundlegend neu strukturiert werden müsse.²³⁸ Neben der Erstellung eines neuen ‚Einsatzplans Hochwasser‘ wurde das Hochwasserschutzkonzept erstellt, mit welchem die Einbeziehung der Bürger und der Bürgerinitiativen ausdrücklich gefordert wurde. Die heute vorhandenen Strukturen werden sowohl von Betroffenen wie auch von den Akteuren der Katastrophenverwaltung als effektiv bezeichnet. Strukturelle Veränderungswünsche werden in bezug auf einzelne Probleme thematisiert und sollen im folgenden dargestellt werden.

Aus Sicht der Akteure der Katastrophenverwaltung entwickelt sich aus dem Füllen von Sandsäcken zunehmend ein Problem. Das Füllen der Sandsäcke mit Hilfe einer hohen Anzahl von Helfern verschleißt die Kräfte. Man suche derzeit nach einer Lösung, die Sandsackfüllung kräftesparend und vor allem kostengünstiger zu gestalten. So wurde über die Anschaffung einer (teuren) Füllmaschine nachgedacht. An diesem Beispiel wird deutlich, daß die Bezahlbarkeit eines Hochwassereinsatzes für die Kommune immer mehr in den Vordergrund rückt und nach kostengünstigen Alternativen gesucht werden muß.

Von seiten der DLRG-Helfer wird auf die schlechte finanzielle Situation verwiesen, die zu knapp bemessen sei, um einen effektiven Bootsverkehr sicherzustellen. Die neu angeschafften Hochwasserrettungsboote seien die „tauglichsten Boote für den Hochwassereinsatz“²³⁹.

Aus der Sicht der Betroffenen wünscht man es sich, daß während des Hochwassereinsatzes ein stärkeres Miteinander zwischen Bürgerinitiative und den Einsatzkräften der Katastrophenverwaltung angestrebt würde. Eine solche Verstärkung der Zusammenarbeit könne folgendermaßen erreicht werden:

„[Es wäre wichtig, daß gesagt wird:] ‚So, jetzt kommen fünf Leute vom Katastrophenschutz, fünf Leute von der Bürgerinitiative... und wir setzen uns mal zusammen.‘ Dann können wir die Probleme besprechen, die anfallen. [...] Es wäre wichtig, daß den Helfern gesagt wird:

²³⁵ Vgl. Herr M., Interview Nr. 6.

²³⁶ Vgl. Herr W., Interview Nr. 3.

²³⁷ Vgl. Herr F., Interview Nr. 1.

²³⁸ Vgl. Herr W., Interview Nr. 10.

²³⁹ Herr F., Interview Nr. 12.

„Hier, der ist von der Bürgerinitiative, nimmt den an, der kennt sich hier aus [...] – also das, meine ich, sollte besser koordiniert werden.“²⁴⁰

In letzter Konsequenz erhofft man sich durch die beschriebene Praxis eine höhere Effektivität und eine schnellere Bewältigung der Hochwassersituation.

7 Synoptische Darstellung der Ergebnisse

In der folgenden zusammenfassenden Darstellung sollen die Ergebnisse aus den Untersuchungsgebieten in ihren Kernaussagen vergleichend gegenübergestellt werden. Die Synopse dient der besseren Übersichtlichkeit der untersuchten Räume Köln und Bonn. Zunächst werden die Gemeinsamkeiten, dann die Unterschiede in den beiden Untersuchungsgebieten herausgearbeitet.

Die Jahrhunderthochwasser von 1993 und 1995 führten in den Untersuchungsgebieten Bonn und Köln zu einer relativen Neuorientierung in Sachen Hochwasserschutz und –bewältigung. Insbesondere nach dem Weihnachtshochwasser von 1993, als auch Menschen, die nicht in unmittelbarer Nähe zum Rhein wohnten, betroffen waren, stieg die Sensibilität für das Hochwasserrisiko erheblich. Aber nicht nur die Gruppe der Betroffenen, sondern auch die Akteure der Katastrophenverwaltung waren zum Überdenken der vorhandenen Strukturen und zur Anpassung an das vorhandene Risiko gezwungen. Der Druck durch Politik, Medien und die Bevölkerung wuchs und veranlaßte auch die Katastrophenverwaltungen beider Städte zum Handeln. Neben der Schaffung von zusätzlichen vorbeugenden Maßnahmen zur Hochwasserabwehr wurden sowohl in Bonn als auch in Köln Einsatzpläne und die Einsatzlogistik den umfangreicher gewordenen Auswirkungen des Hochwassers angepaßt. Die heute existierenden Strukturen der Katastrophenverwaltung werden in beiden Städten als effektiv bezeichnet. Zudem wurde nach 1993 das Know-how zur Hochwasserabwehr verbessert und die technischen Ressourcen wie ‚Mobile Schutzwände‘ vermehrt. In Köln und Bonn wird jedoch das Problem beschrieben, daß den freiwilligen Hilfskräften vermehrt die Unterstützung durch ihre Arbeitgeber fehle. Die Helfer haben es vermehrt schwerer, sich von ihrem Arbeitgeber für einen Hochwassereinsatz freistellen zu lassen. Es klingt mitunter an, daß durch diese Handhabe die Attraktivität des Ehrenamtes sinkt. Das Resultat ist ein allgemeiner Helfermangel, welcher sich negativ auf die Bewältigung eines Hochwassers auswirkt. Zudem werden aufgrund des hohen Bedarfs an Helfern ortsfremde Kräfte eingesetzt, die durch ihre Unkenntnis der örtlichen Gegebenheiten und Strukturen den Hochwassereinsatz komplizierter machen. Finanzielle Engpässe erschweren zudem in beiden Untersuchungsgebieten beispielsweise die Anschaffung von weiteren Hochwasserrettungsbooten.

Darüber hinaus lassen sich Gemeinsamkeiten in bezug auf die Interaktion zwischen Betroffenen und den Akteuren der Katastrophenverwaltung in Bonn und Köln finden. So ist (wenn auch in Bonn in einem größeren Ausmaß genannt) eine relative Unkenntnis in der Bevölkerung darüber zu beobachten, daß sich die eingesetzten Kräfte zu einem Großteil freiwillig im Hochwassereinsatz engagierten. Diese Haltung gegenüber den Hilfskräften variiert jedoch mit dem Grad des Involviertseins der Betroffenen in Hilfsorganisationen oder den Freiwilligen Feuerwehren.

²⁴⁰ Herr B., Interview Nr. 8.

Aus dem mangelnden Wissen um die freiwillige Präsenz der Helfer resultiert ein entscheidender Konflikt zwischen den Betroffenen und den Akteuren der Katastrophenverwaltung. Es ist insbesondere bei Neubürgern (in Bonn) und bei nicht in der Bürgerinitiative engagierten Betroffenen (in Köln) eine hohe Anspruchshaltung gegenüber den Einsatzkräften zu beobachten. Dieses Anspruchsdenken führt letztlich zu einer generell angespannten Situation während des Einsatzes. Zudem sehen sich insbesondere die Helfer sowie die Einsatzleiter vor Ort mitunter massiven Drohungen der Betroffenen ausgesetzt. Die Drohungen bezögen sich zumeist auf die Durchsetzung individueller Wünsche von Betroffenen, die durch Hinweise auf tatsächlich bestehende oder vorgetäuschte Beziehungen zu Politikern oder einflußreichen Persönlichkeiten Druck auf die Einsatzkräfte ausüben.

Sowohl in Bonn als auch in Köln wird von seiten der Akteure der Katastrophenverwaltung ein Entscheidungsdilemma beschrieben. Alle zu treffenden Entscheidungen, wie beispielsweise die zur Durchführung einer Evakuierung betroffener Bevölkerungsteile, werden von außen immer als Fehlentscheidungen bewertet. So bekommen letztlich alle Entscheidungen eine politische Dimension.

Auch in bezug auf die Maßnahmen zur Selbsthilfe durch die Betroffenen lassen sich in den untersuchten Hochwassergebieten Bonn und Köln Gemeinsamkeiten feststellen. Die technischen Hilfsmittel, wie Pumpen und Barriersysteme finden in beiden Untersuchungsgebieten ihre Anwendung. Hierzu zählen auch das Vermauern von Eingängen und Fenstern und das Ausräumen der hochwassergefährdeten Bereiche im Haus. In bezug auf die vorbeugenden Maßnahmen der Selbsthilfe werden in Bonn und Köln gleichermaßen die Verlegung von Heizung und Elektroversorgung genannt. Insgesamt wird auch in beiden Untersuchungsgebieten eine allgemeine Scheu vor Investitionen bei mit dem Hochwasserrisiko unerfahrenen Neubürgern beobachtet.

Der Aspekt der gegenseitigen Hilfeleistung unter den Betroffenen äußert sich zunächst sehr ähnlich: In beiden Untersuchungsgebieten wird Hilfe aus dem Verwandten- und dem Bekanntenkreis organisiert. Betrachtet man jedoch den Bereich der Nachbarschaftshilfe, lassen sich grundlegende Unterschiede zwischen Bonn und Köln feststellen. Im folgenden soll dieser und andere Unterschiede zwischen den beiden Städten zusammenfassend herausgearbeitet werden.

Ein grundsätzlicher Unterschied zwischen den Untersuchungsgebieten ist ein anderes Verständnis der gegenseitigen Hilfe bezüglich der Betroffenen untereinander. Im Bonner Untersuchungsgebiet wird Selbsthilfe auf einer individuellen Ebene angesiedelt. Bei den Gesprächen wurden die Maßnahmen, die jeder Einzelne ergreift, beschrieben. Der Aspekt der nachbarschaftlichen Hilfe nimmt jedoch einen vergleichsweise geringen Teil der Beschreibungen ein. Im Gegensatz dazu stellt sich die Situation im Kölner Untersuchungsgebiet anders dar: die Beschreibungen der Gesprächspartner enthalten wenige Berichte über die individuell zu treffenden Maßnahmen in der Akutphase eines Hochwassers. Die Berichte der befragten Personen sind hier auf einer kollektiven Ebene angesiedelt, die nachbarschaftliche Hilfe steht im Vordergrund der Beschreibungen. In Rodenkirchen ist man bemüht, komplette Stadtviertel vor dem drohenden Wasser zu schützen. Dieser eklatante Unterschied begründet sich durch die andersartige Organisationsstruktur der Betroffenen in Beuel und Rodenkirchen.

Der Bonner Hochwasserbeirat stellt ein Gremium dar, welches zur präventiven Planung des baulichen Hochwasserschutzes geschaffen wurde und sich aus Geschäftsleuten und von den politischen Parteien

bestellten Bürgern zusammensetzt. Der Hochwasserbeirat wird von den verschiedenen Akteuren sehr unterschiedlich bewertet. Insgesamt scheinen die Aufgaben des Hochwasserbeirats vielen Bürgern und Einsatzkräften relativ unbekannt zu sein. Neubürger schreiben dem Hochwasserbeirat eine positive Wirkung zu, während Alteingesessene der Arbeit und der Zusammensetzung eher kritisch gegenüberstehen.

Die Bürgerinitiative Rodenkirchen wurde aus der Motivation betroffener Bürger ins Leben gerufen und verschreibt sich neben der Mitsprache bei den Planungen zum vorbeugenden baulichen Hochwasserschutz in entscheidender Weise der Beratung von Einsatzkräften und unerfahrenen Betroffenen als sachkundige Bürger. Die Mitglieder der Bürgerinitiative bewachen zudem die Stege und halten Gaffer fern. Die interviewten Mitglieder der Rodenkirchener Bürgerinitiative nehmen zum Teil die Perspektive der Akteure der Katastrophenverwaltung an. Da man sich thematisch lange Zeit mit den Abfolgen des Hochwassers und den Möglichkeiten zur Bewältigung auseinandergesetzt hat, hat man sich vom Betroffenen zum sachkundigen Bürger entwickelt. Das Ansehen der Bürgerinitiative Rodenkirchen ist nach Aussagen der Gesprächspartner in den letzten Jahren gestiegen. Die Beratungstätigkeit der Bürgerinitiative hat erweitert werden können, da seit der Anschaffung von Jacken (als Erkennungszeichen der Bürgerinitiative) viele Betroffene für Hinweise der Mitglieder der Bürgerinitiative empfänglicher seien als vorher. Das Verhältnis der Bürgerinitiative zu Betroffenen im Rodenkirchener „Malerviertel“ wird als angespannt beschrieben. Die Arbeit würde in diesem Bereich wenig anerkannt. Das reservierte Verhalten gegenüber der Bürgerinitiative führt zu einer relativ destruktiven Haltung im Hinblick auf die Ergreifung von Selbsthilfemaßnahmen in diesem Stadtviertel.

Das Miteinander zwischen den Betroffenen und der Katastrophenverwaltung ist im Bonner Untersuchungsgebiet weit weniger ausgeprägt, vielmehr existiert ein Grundkonflikt, der von allen Akteuren thematisiert wird. So wird eine strenge Unterscheidung zwischen Neubürgern und Alteingesessenen getroffen. Von dieser Unterscheidung ausgehend, entwickeln sich die unterschiedlichsten Konflikte und Kommunikationsprobleme: zwischen den Betroffenen selbst sowie zwischen den Akteuren der Katastrophenverwaltung und den Betroffenen. Im Konfliktkomplex zwischen den betroffenen Neubürgern und den Alteingesessenen kommt es mitunter als Resultat zu einer Verweigerung der Zusammenarbeit mit den Akteuren der Katastrophenverwaltung. Zusätzlich ist ein Konflikt in bezug auf den Stegebau vorhanden. Viele Bürger erheben den Anspruch, daß ihnen von seiten der Katastrophenverwaltung ein Übergang vom Steg zum Haus zur Verfügung gestellt wird. Zudem wird eine mangelnde Bereitschaft auf der Seite der Betroffenen beobachtet, der Aufforderung zum Entfernen der Fahrzeuge bei beginnendem Stegebau nachzukommen.

Das Verhältnis zwischen den Betroffenen untereinander ist in Bonn ebenfalls von dem Konflikt Neubürger/Alteingesessene dominiert. Den Neubürgern werden verschiedene negative Entwicklungen, wie beispielsweise eine zunehmende Anonymität, zugeschrieben. Zudem findet die Weitergabe von Ratschlägen durch Alteingesessene an die Neubürger nur untergeordnet statt. Neubürger sind häufig nicht bereit, sich auf die Tips der Alteingesessenen einzulassen. Dennoch sind kleinere Zusammenschlüsse der Betroffenen zu beobachten. Die Dimension der Nachbarschaftshilfe ist aber insgesamt geringer als im Kölner Untersuchungsgebiet einzustufen.

Im Kölner Untersuchungsgebiet spielen die individuellen Konflikte eine eher untergeordnete Rolle. Von seiten der Akteure der Katastrophenverwaltung wird bemängelt, daß die Mitglieder der Bürgerinitiative manches Mal nicht die Grenzen der technischen Möglichkeiten der Schutzmaßnahmen kennen und in der Folge zu hohe Ansprüche stellen. Große Konflikte werden in Köln heute nicht mehr beobachtet. Die stärksten Konflikte traten insbesondere beim 93er Hochwasser auf, als sich die Bürger von der Katastrophenverwaltung im Stich gelassen fühlten.

Die vorgehaltenen Informationsmöglichkeiten der Katastrophenverwaltung sind von der Basis her in Bonn und Köln gleich. Die Information erfolgt über Broschüren und die Möglichkeit, daß sich Bürger im Vorfeld über die Hochwasserproblematik informieren können. Die Warnmechanismen kurz vor bzw. während des Hochwassers folgen in beiden Städten im wesentlichen dem gleichen Schema. Einzig die Dimensionen der vorgehaltenen Informationsmöglichkeiten sind in Bonn und Köln unterschiedlich. Die Stadt Köln hat zum Zwecke der Einsatzkoordinierung und der umfassenden Information der Bevölkerung die Hochwasserschutzzentrale eingerichtet. Diese ist das ganze Jahr über besetzt und letztlich dem potentiellen Ausmaß eines Hochwassers in Köln angepaßt. In Bonn ist eine solch aufwendige Einrichtung nicht vorhanden, aber objektiv betrachtet auch nicht notwendig. Die Zahl der betroffenen Bereiche erreicht in Bonn bei weitem nicht die Dimensionen wie in der Millionenstadt Köln. Insgesamt wird von den Gesprächspartnern in beiden Untersuchungsgebieten eine relativ geringe Resonanz auf die vorgehaltenen Informationen außerhalb des Hochwassers beobachtet.

Das Ausmaß der Bürgerbeteiligung in bezug auf die präventive Planung und die Durchführung akuter Hilfsmaßnahmen unterscheidet sich in Bonn und Köln in entscheidender Weise. Durch die intensive Mitarbeit der Kölner Bürgerinitiativen bei den Planungen hat sich mit den Jahren ein Vertrauensverhältnis zwischen der Stadt Köln und den Bürgerinitiativen eingestellt. Das Verhältnis wird als besonders gut zwischen der Stadt Köln und der Bürgerinitiative Rodenkirchen beschrieben.

Die Bonner Situation stellt sich insoweit anders dar, als daß vor einem Hochwasser kein intensiver Austausch zwischen den Akteuren der Katastrophenverwaltung und den Betroffenen stattfindet. Dies läßt sich auf das Fehlen einer Bürgerinitiative wie der in Rodenkirchen zurückführen. Die Vorstellungen von der Integration einer zukünftigen Bürgerinitiative in Bonn werden von den Akteuren der Katastrophenverwaltung konkret geschildert und decken sich weitestgehend mit den praktischen Erfahrungen der Kölner in der Zusammenarbeit mit den Bürgerinitiativen.

Die Akteure der Katastrophenverwaltungen in Bonn und Köln ziehen jedoch auch Grenzen der Zusammenarbeit mit den Bürgern. In Köln will man die Bürger nicht noch weiter in das Einsatzgeschehen einbinden, da befürchtet wird, daß betroffene Bürger nicht derartig zuverlässig in die Maßnahmen zur Gefahrenabwehr einzubinden seien. Man sieht die Partizipation der Bürger an der Hochwasserthematik eher im Bereich der Planung und Beratung während des Einsatzes. In Bonn wird gerade der Aspekt der Vorplanung und der Beratung der Einsatzkräfte, als ein Bereich beschrieben, an dem der Bürger nicht beteiligt werden sollte. Vielmehr stellt man sich hier eine Beratung der Neubürger durch eine zu schaffende Bürgergruppe während des Hochwassers vor. Zusätzlich könnte durch Bürgerinitiativen auch die Bewachung von Stegen übernommen werden.

8 Dimensionen der Akzeptanz

Hochwasser stellen in einer hochtechnisierten Gesellschaft ein komplexes Gebilde aus natürlichen und vom Menschen gemachten Faktoren dar. Die natürliche Ursache des Hochwasserhazards wurde durch die Besiedelung der flußnahen Räume und die teils massiven Eingriffe in das Fließverhalten der Flüsse stark durch den Menschen in den Hintergrund gedrängt. Die ‚Draufgabe‘ von derartigen vom Menschen gemachten Risiken läßt Hochwasser als ein dichotomes Gebilde von Naturgefahr und Naturrisiko erscheinen. Per definitionem unterscheidet sich eine Gefahr von einem Risiko insoweit, als daß der Mensch Gefahren schutzlos ausgeliefert ist, da er keine Möglichkeiten kennt, den Naturgewalten etwas entgegenzusetzen. Spricht man jedoch von Risiken, so kann unterstellt werden, daß der Mensch Möglichkeiten kennt, die Gefährdung durch ein Hochwasser zu vermeiden oder zumindest zu mildern. Im Gegensatz zur Gefahr, bei der kein Verantwortlicher für das Hochwasser identifiziert werden kann, werden Risiken Betroffene und Entscheider zugeordnet.

Wenn nun aber ein Hochwasser eine Mischform darstellt zwischen einer (Natur-)Gefahr und einem (Natur-)Risiko, wird es schwer, ruhigen Gewissens Entscheider und Betroffene zuzuordnen. Aus der empirischen Bearbeitung der Thematik in den Untersuchungsgebieten Bonn-Beuel und Köln-Rodenkirchen geht hervor, daß alle Gesprächspartner Hochwasser tatsächlich als ein dichotomes Gebilde aus einer natürlichen, nicht beherrschbaren Gefahr und einem kontrollierbaren Risiko mit der Zuweisung von Verantwortlichen beschrieben.²⁴¹ Die Verantwortlichen werden von seiten der Betroffenen bei der Katastrophenverwaltung gesehen, welche bestimmte Maßnahmen ergreift bzw. diese Maßnahmen zu ergreifen unterläßt. Aus der Perspektive der Gesprächspartner aus den Reihen der Katastrophenverwaltung wird auch der Bürger als verantwortlich angesehen, da es seine freie Entscheidung sei, im Hochwassergebiet zu siedeln und sich auf das Hochwasserrisiko einzulassen.

Neben der Gruppe der Betroffenen in den Hochwassergebieten existiert die Gruppe der Akteure der Katastrophenverwaltung. Unter dem Begriff Katastrophenverwaltung sind alle Verwaltungseinheiten der kommunalen Verwaltung gefaßt, die an der Bewältigung eines Hochwassers direkt beteiligt sind. Hierzu zählen in den Untersuchungsgebieten neben der Feuerwehr und dem Amt für Stadtentwässerung (Köln) bzw. Tiefbauamt (Bonn) die Einheiten der hinzugezogenen Hilfsorganisationen, das Technische Hilfswerk, die Bundeswehr und der Bundesgrenzschutz.

Inwieweit sich die Akteure im Hochwasser selbst als Betroffene oder Entscheider ansehen, ist das Resultat der individuellen Wahrnehmung des Hochwassers. Aus der Wahrnehmung entwickelt sich eine subjektiv empfundene Bedrohungsrealität, die bei jedem Menschen unterschiedlich aussieht. In den Gesprächen konnte in bezug auf die Wahrnehmung des Hochwassers eindeutig festgestellt werden, daß die Betroffenen wie auch die Akteure der Katastrophenverwaltung, für die Hochwasserproblematik sensibilisiert sind – das Risiko, bzw. die Gefahr nicht negieren. Dennoch lassen sich Unterschiede im Grad der Wahrnehmung vom Hochwasser bei den Gesprächspartnern feststellen. Diese Unterschiede beruhen auf den verschiedenen Erfahrungen der Betroffenen und den Akteuren der Katastrophenverwaltung. Insbesondere zählt hierzu, wie lange die Befragten schon mit dem Hochwasser

²⁴¹ Vgl. Herr P., Interview Nr. 4.

konfrontiert sind. Neben der Wahrnehmung des Hochwassers ‚an sich‘ passen sich Menschen an die subjektiv empfundene Bedrohungsrealität an. Diese Anpassung ist das Ergebnis eines ständig stattfindenden Abwägungsprozesses. Der Abwägungsprozeß ist bestimmt von der individuellen Bereitschaft, Risiken einzugehen, den Vorteilen, die daraus erwachsen, den erlebten Verlusten, die durch das Eingehen von Risiken in Kauf genommen werden müssen und der Wahrnehmung des Risikos selbst (vgl. Kap. 2.2.2).²⁴² Aus dem theoretischen Rahmen übertragen zeigte sich bei der empirischen Bearbeitung, daß der Abwägungsprozeß in den Untersuchungsgebieten bestimmt ist durch das bewußte Eingehen des Hochwasserrisikos durch die Betroffenen. Die beschriebenen Vorteile, die sich aus dem Eingehen des Risikos ergeben, liegen in der bevorzugten Lage am Rhein mit einem landschaftlich attraktiven Blick.²⁴³ Das Verhalten gegenüber dem Hochwasser wird ebenso beeinflusst von den erlebten Schäden durch das Hochwasser. Hieraus ergibt sich ein differenziertes Bild zwischen Alteingesessenen und Neubürgern, welche bisher geringe Erfahrungen mit Hochwassern gemacht haben und daraus resultierend vergleichsweise wenige Maßnahmen zur Selbsthilfe ergreifen.²⁴⁴ Hinzu kommt noch die Wahrnehmung des Hochwasserrisikos selber, welches in den Untersuchungsgebieten ebenfalls von der Zahl der erlebten Hochwasser abhängt.²⁴⁵

Wie bereits angeklungen, resultieren aus dem individuellen Anpassungsprozeß an das Hochwasserrisiko Anpassungsstrategien in Form von Maßnahmen, die entweder von den Betroffenen selbst oder von den Akteuren der Katastrophenverwaltung ergriffen werden. Hinsichtlich der Anpassungsprozesse bei den Akteuren der Katastrophenverwaltung an Hochwasser konnte festgestellt werden, daß die Wahrnehmung des Komplexes Hochwasser stark davon bestimmt ist, wie stark die Gesprächspartner in den Hochwassereinsatz involviert sind. So erlebt beispielsweise ein Helfer, welcher zum Stegebau eingeteilt ist, viel eher die Sorgen und Probleme der Bürger, während Akteure auf der organisatorisch/logistischen Ebene eher die strukturellen Probleme eines Hochwassereinsatzes wahrnehmen.²⁴⁶

In bezug auf die Anpassungsstrategien die sich aus den beschriebenen individuellen Anpassungsprozessen der Betroffenen und der Akteure der Katastrophenverwaltung an das Hochwasser entwickeln, lassen sich verschiedene Formen der Anpassung ableiten, die im folgenden diskutiert werden sollen. Die Anpassungsprozesse der Betroffenen und die der Akteure der Katastrophenverwaltung laufen selbstverständlich nicht parallel zueinander ab, sondern überschneiden oder bedingen sich. Es findet also eine Interaktion zwischen allen Beteiligten statt.

Betrachtet man die Anpassungsstrategien in bezug auf die zeitliche Dimension eines Hochwassers, so lassen sich die Anpassungsstrategien klassifizieren in die präventiven Maßnahmen und akute Maßnahmen. Die präventiven Maßnahmen beziehen sich auf den baulichen Hochwasserschutz (Bau von Hochwasserschutzdämmen etc.) auf seiten der Katastrophenverwaltung bzw. auf bauliche Maßnahmen der vom Hochwasser bedrohten Bevölkerung (z.B. Verlegung der Heizung aus dem Keller auf den Speicher). Klassifiziert man die Maßnahmen zur Anpassung nach der Zuständigkeit, so kann man

²⁴² Vgl. Adams, J. (1995).

²⁴³ Vgl. Herr S., Interview Nr. 2 und Herr K., Interview Nr. 7.

²⁴⁴ Vgl. Herr S., Interview Nr. 2.

²⁴⁵ Vgl. Interview Nr. 1 sowie Interview Nr. 10.

²⁴⁶ Vgl. Interview Nr. 3 und Interview Nr. 5.

öffentlich durchgeführte Maßnahmen und Selbsthilfemaßnahmen unterscheiden. Innerhalb dieser Klassifizierungen spielt sich die Interaktion zwischen den Betroffenen und den Akteuren der Katastrophenverwaltung ab. Hauptziel dieser Arbeit war es, festzustellen, wie die durchgeführten Maßnahmen der Katastrophenverwaltung während eines Hochwassers bzw. kurz danach bewertet werden.

Hierzu war es wichtig, die Interaktionen zwischen den Betroffenen und den Akteuren der Katastrophenverwaltung in den Untersuchungsgebieten zu erfassen. Es galt, die vorhandenen Interaktionen zu selektieren und zu klassifizieren, um feststellen zu können, wie sich die Anpassungsstrategien der beteiligten Akteure in den beiden Untersuchungsräumen ineinanderfügen bzw. auseinanderlaufen.

Aus der Interaktion zwischen den Betroffenen und den Akteuren der Katastrophenverwaltung entsteht ein Akzeptanzprozeß, welcher bestimmt ist durch die wechselseitigen Interaktionen der Akzeptanzobjekte und Akzeptanzsubjekte. Das heißt, die Interaktion zwischen den von den Akteuren der Katastrophenverwaltung durchgeführten Maßnahmen und den betroffenen Bürgern in den Hochwassergebieten, welche mit den Maßnahmen zur Gefahrenabwehr konfrontiert werden wird beeinflusst. Durch die Interaktion der Akzeptanzobjekte und -subjekte wird von beiden Seiten das Umfeld bestimmt, welches den Akzeptanzkontext zwischen den Akteuren der Katastrophenverwaltung und den Betroffenen beschreibt. Dieser Akzeptanzkontext wird ständig neu gestaltet.²⁴⁷ Solche Gestaltungsveränderungen entstehen beispielsweise durch die Gründung einer Bürgerinitiative. Es ergibt sich aus den Wirkungen der Interaktion das Akzeptanzdreieck (vgl. Abb. 2). Dieses Akzeptanzdreieck soll als Schema dienen, das Akzeptanzverhältnis zwischen den Betroffenen und den von der Katastrophenverwaltung durchgeführten Maßnahmen zu beschreiben. Die Faktoren, die den Akzeptanzkontext beeinflussen und erklären können, wurden in Kategorien zusammengefaßt. Die die Akzeptanz beeinflussende Interaktion zwischen den Betroffenen und den Akteuren der Katastrophenverwaltung ist bestimmt durch verschiedene Abhängigkeiten in den Kategorien:

- Selbsthilfe,
- Konflikte,
- Information und Partizipation und
- die Katastrophenverwaltung und ihre Struktur.

Die das Akzeptanzverhältnis in den beiden Untersuchungsräumen bestimmenden Faktoren sollen anhand der genannten Kategorien ausgeführt werden.

8.1 Selbsthilfe

Das Akzeptanzsubjekt, der betroffene Bürger, beeinflusst mit seinem eigenen Verhalten maßgeblich den Akzeptanzkontext. Maßnahmen zur Selbsthilfe zu ergreifen setzt voraus, daß generell das

²⁴⁷ Vgl. Lucke, D. (1995).

Hochwasserrisiko wahrgenommen wird und die Notwendigkeit erkannt wird, eigene Werte vor den aus Hochwassern resultierenden Schäden zu schützen und daß hierfür nicht ausschließlich andere zuständig sind.

Es läßt sich in beiden Untersuchungsgebieten eine Veränderung in der Bereitschaft zur Selbsthilfe feststellen. Das einschneidende Erlebnis der extremen Hochwasser von 1993 und 1995 hat viele Betroffene dazu bewegt, Schutzmaßnahmen in Form von baulichen Veränderungen vorzunehmen. Darüber hinaus ergriffen Betroffene vermehrt Maßnahmen zur akuten Gefahrenabwehr, z.B. durch das Vermauern von Eingängen und der Organisation von gegenseitiger Hilfe in der Nachbarschaft oder aus dem Verwandten- und Bekanntenkreis. In Bonn und Köln ist die Bereitschaft, Maßnahmen zum Selbstschutz für den privaten Bereich zu ergreifen, zwar vorhanden, jedoch von der Zahl der erlebten Hochwasser abhängig; neu Hinzugezogene reagieren eher abwartend.

Geht es um die Selbsthilfe der Betroffenen in einem den privaten Bereich überschreitenden Rahmen (z.B. Trockenhaltung eines ganzen Stadtviertels in Eigeninitiative der Bürger), konnte in Köln-Rodenkirchen festgestellt werden, daß hier gerade die Bürger die Initiative ergriffen, die wenig oder keine Erfahrung mit Hochwasser hatten. Begründet werden kann dieses Phänomen damit, daß die hochwassererfahrenen Bürger, ähnlich wie in Bonn, zwar den individuellen Selbstschutz betrieben, daß Verständnis für Selbsthilfe im den privaten Bereich überschreitenden Rahmen jedoch fehlte. Im Bonner Untersuchungsgebiet konnten für diese Art der Selbsthilfe keine Ansätze beobachtet werden. Zusammenfassend kann gefolgert werden, daß das Verständnis der Selbsthilfe in Köln-Rodenkirchen auf einer kollektiven Ebene angesiedelt ist, während Selbsthilfe im Bonn-Beueler Bereich auf der individuellen Ebene betrieben wird.

Vor dem Hintergrund dieses Unterschiedes erklärt sich auch eine von den Akteuren der Katastrophenverwaltung beobachtete, in Beuel generell höhere Anspruchshaltung der Betroffenen an die Einsatzkräfte während des Hochwassers. Denn fehlt die Einsicht, daß die Gefahrenabwehr nicht nur Sache der Katastrophenverwaltung ist, so fällt es aus der Sicht der Betroffenen leicht, die Verantwortung auf die Akteure der Katastrophenverwaltung abzuwälzen. Die Anspruchshaltung wird in Bonn natürlich auch nicht generell bei allen Betroffenen beobachtet, sondern besonders bei Neubürgern mit einer geringen Hochwassererfahrung. Im Kölner Untersuchungsgebiet Rodenkirchen wird eine starke Anspruchshaltung von Betroffenen aus einem bestimmten Stadtviertel beschrieben. Die Betroffenen aus diesem Stadtviertel hätten ihrerseits auch kein kollektives Selbsthilfeverständnis.

8.2 Konflikte

Nicht zuletzt aus der Anspruchshaltung verschiedener Betroffener resultieren Konflikte zwischen den Akteuren der Katastrophenverwaltung und den Betroffenen. Ruft man sich in diesem Zusammenhang nochmals Abbildung 2 ins Gedächtnis, so kommt es innerhalb des Akzeptanzdreiecks zu Störungen in der Interaktion der Akzeptanzobjekte und -subjekte. Diese Störungen beruhen zum einen auf direkten Konflikten zwischen den Betroffenen und den Akteuren der Katastrophenverwaltung. Zum anderen spielen auch Konflikte innerhalb der beiden Gruppen eine große Rolle. Aus diesen Interaktionskonflikten zwischen den Betroffenen untereinander und den Konflikten zwischen den Akteuren der

Katastrophenverwaltung kann sich der subjekt- und objektvermittelte Akzeptanzkontext maßgeblich verändern und je nach der Stärke der Konflikte zu einer Verbesserung oder Verschlechterung des Akzeptanzverhältnisses führen.

Als Grundkonflikt unter den Betroffenen im Untersuchungsgebiet Bonn-Beuel kann eindeutig das angespannte Verhältnis zwischen Neubürgern und Alteingesessenen im Hochwassergebiet identifiziert werden. Zum Teil wird von Alteingesessenen das häufig angespannte Verhältnis zu den Akteuren der Katastrophenverwaltung auf das uneinsichtige Verhalten von Neubürgern bezogen. Die Vorwürfe richten sich im wesentlichen gegen die mangelnde Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit den Hilfskräften und das Verständnis für bestimmte Maßnahmen. Die Neubürger hätten aus der Sicht der Alteingesessenen übersteigerte Vorstellungen von den Möglichkeiten der Hilfskräfte. Letztlich besteht auf seiten der Alteingesessenen wenig Bereitschaft, Neubürger über die Verhältnisse aufzuklären und das durch Erfahrung mit dem Hochwasser gesammelte Wissen zu teilen. Im Kölner Untersuchungsgebiet lassen sich derartige Konflikte zwischen Neubürgern und Alteingesessenen nicht feststellen. Dies liegt in entscheidendem Maße an der grundverschiedenen Organisation großer Teile der betroffenen Bevölkerung. So existiert im Beueler Gebiet keine von der Bürgerseite organisierte Gruppe, die Informationen und Handlungsempfehlungen gibt. Im Gegensatz dazu existiert im Rodenkirchener Untersuchungsgebiet eine aktive Bürgerinitiative, welche es sich u.a. zum Ziel gesetzt hat, Neubürger aufzuklären und während eines Hochwassers tatkräftig zu unterstützen. Dennoch ist auch die Aktivität der Bürgerinitiative Rodenkirchen nicht frei von Konflikten. So fällt es den aktiven Mitgliedern schwer, Betroffene im „Malerviertel“ (vgl. Karte „Untersuchungsgebiet Köln-Rodenkirchen, der Arbeit beigelegt) zu erreichen, da dort eine ablehnende Haltung gegenüber der Bürgerinitiative existiert.

Innerhalb der Gruppe der Akteure der Katastrophenverwaltung in beiden Untersuchungsgebieten werden Konflikte beschrieben, die sich auf mangelnde Kommunikation und übersteigertes Hierarchiedenken zwischen den freiwilligen Helfern und den professionellen Kräften der Berufsfeuerwehren zurückführen lassen.

Das Akzeptanzverhältnis zwischen den Akteuren der Katastrophenverwaltung und den Betroffenen wird zusätzlich in beiden Untersuchungsgebieten durch Schwierigkeiten bei der Durchsetzung von Entscheidungen der Einsatzleiter belastet. So würde vielfach durch die Betroffenen Druck auf die Einsatzleiter vor Ort ausgeübt. Die Drohungen würden zwar nicht zum Abweichen von der getroffenen Entscheidung führen, jedoch das Verhältnis zum Bürger belasten. Darüber hinaus sehen sich die Akteure der Katastrophenverwaltung in einem Entscheidungsdilemma, da letztlich jede zu treffende Entscheidung für oder gegen eine größere Maßnahme eine politische Entscheidung sei. Das Akzeptanzverhältnis würde hier insoweit belastet, da jegliche Entscheidungen von außen (durch die Medien und die Politik) entweder als ‚unnötig‘ und ‚übertrieben‘ bzw. als ‚zu spät‘ und ‚falsch‘ bewertet würden. Als Resultat fühlt man sich unverstanden und als ursächlich alleinverantwortlich für die entstandenen Schäden gemacht, die das Hochwasser angerichtet hat. Dieser Konflikt zeigt deutlich, welchen Stellenwert die Suche nach Verantwortlichen für das Hochwasser hat. Allen Konflikten zum Trotz werden die von der Katastrophenverwaltung ergriffenen Maßnahmen von den Betroffenen als positiv bewertet.

Der Akzeptanzkonflikt resultiert im wesentlichen aus der mangelnden Kommunikation zwischen den Betroffenen und den Akteuren der Katastrophenverwaltung, insbesondere im Bonner Untersuchungsgebiet. In Köln-Rodenkirchen läßt sich eine bessere Akzeptanz für die durchgeführten Maßnahmen beobachten, was in entscheidendem Maße auf die in Köln veränderten Verfahren zur Einbindung der Betroffenen zurückzuführen ist.

8.3 Information und Partizipation

Den Betroffenen werden in bezug auf die Hochwasserinformation von beiden untersuchten Städten Aufklärungsbroschüren zur Verfügung gestellt. Die Informationsbroschüren werden als nützlich und effektiv bezeichnet. Insbesondere Neubürger sind die bevorzugte Zielgruppe dieser Informationskampagnen. Diese die Hochwasserprävention betreffenden Informationen werden durch die Informations- und Warnmaßnahmen während des Hochwassers unterstützt. Hierzu zählen die Ankündigung von bestimmten Maßnahmen zur Gefahrenabwehr und die Einrichtung von Bürgertelefonen. Auch der Komplex der Information während des Hochwassers wird von allen Befragten als generell gut funktionierend bezeichnet, ist also damit akzeptanzfördernd.

In den Untersuchungsgebieten bestehen Unterschiede in den zugrundeliegenden Verfahren, deren Auswirkungen auf das Akzeptanzverhältnis in diesem Kapitel dargestellt werden sollen.

Im Bonner Untersuchungsgebiet wurde nach dem Hochwasser von 1993 mit dem sogenannten Hochwasserbeirat ein Gremium zur präventiven Planung des Hochwasserschutzes geschaffen, welches sich aus Geschäftsleuten und von den politischen Parteien bestellten Bürgern zusammensetzt. Die Beteiligung der Bürger durch den Hochwasserbeirat stellte einen wichtigen Faktor bei der Entscheidungsfindung in bezug auf die Festlegung der anzustrebenden Schutzhöhe dar. Bei den Planungen bzw. der Durchführung der Maßnahmen während des Hochwassers erfüllt der Hochwasserbeirat jedoch keine Funktion. Die Arbeit des Hochwasserbeirates wird sehr unterschiedlich bewertet. So sind die Aufgaben des Beirates vielfach unbekannt. Auf seiten der Alteingesessenen steht man insbesondere der Zusammensetzung des Beirates kritisch gegenüber, da der Normalbürger nicht repräsentiert sei. Neubürger bewerten die Arbeit des Hochwasserbeirates allgemein positiver. Besonders die Akteure der Katastrophenverwaltung wünschen sich für die zukünftige Arbeit des Hochwasserbeirates eine umfassende Beteiligung an der Aufklärung von Neubürgern und der Bewachung von Stegen (vgl. Kap. 6.6.1). Diese Perspektive scheint sich jedoch mittelfristig nicht in die Realität umsetzen zu lassen. Dies nicht zuletzt, weil der Hochwasserbeirat seit längerer Zeit nicht getagt hat. Die Übertragung der o.g. Aufgaben auf eine Bürgerinitiative ist derzeit ebenfalls nicht in Sicht, da ein solcher Zusammenschluß von betroffenen Bürgern nicht existiert.

Im Kölner Stadtgebiet stellt sich die Situation anders dar. In verschiedenen Bereichen existieren Bürgerinitiativen, welche sich mehr oder minder organisiert um die Wünsche und Bedürfnisse der Betroffenen kümmern und diese gegenüber der Verwaltung vertreten. Die Bürgerinitiative Rodenkirchen stellt den ersten und wohl auch bekanntesten Zusammenschluß von Bürgern im Kölner Stadtgebiet dar. Die Ziele der Bürgerinitiative Köln-Rodenkirchen liegen sowohl in der Einflußnahme bei den Planungen

zum vorbeugenden baulichen Hochwasserschutz, wie auch in der Beratung der Einsatzkräfte und unerfahrener Betroffener während des Hochwassers.

Die Arbeit der Bürgerinitiative wird durch die Bereitschaft der Stadt unterstützt, sich mit den Bürgern in Form von Verhandlungen auseinanderzusetzen. Nach Anfangsschwierigkeiten bei der Zusammenarbeit hat sich nach einiger Zeit eine Vertrauensbasis aufgebaut, welche sich im Laufe der Zeit zu einem Miteinander der beiden Akteursgruppen entwickelt hat. Für dieses ausgesprochen gute Verhältnis ist letztlich entscheidend, daß die Bereitschaft zur Zusammenarbeit und die Modifikation der Verwaltungsverfahren durch starke Persönlichkeiten an Schlüsselpositionen der Verwaltung mitgetragen wurde. Die Anwesenheit von diesen starken Persönlichkeiten garantiert letztlich, daß die Betroffenen Einfluß auf Planungen sowie den Einsatz haben.

Insgesamt wird die Arbeit der Bürgerinitiative bei Betroffenen, wie auch bei den Akteuren der Katastrophenverwaltung hoch anerkannt. Die Unterstützung der teilweise ortsfremden Helfer durch orts- und sachkundige Bürger hat sich als sehr hilfreich für einen reibungsloseren Ablauf der Interventionsmaßnahmen während des Hochwassers erwiesen.

Die Auswirkungen der zugrunde liegenden Verfahren bzw. der Beteiligung von Bürgern an Entscheidungsprozessen und des Hochwassereinsatzes selbst auf das Akzeptanzverhältnis können als positiv für eine höhere Akzeptanz bezeichnet werden. Die Einbindung der Bürgerinitiative Rodenkirchen hat in weiten Teilen der Bevölkerung die Bereitschaft zur Selbsthilfe und den Zusammenhalt der Betroffenen gestärkt. Es hat sich darüber hinaus gezeigt, daß sich in bezug auf die Wahrnehmung der durchgeführten Maßnahmen der Katastrophenverwaltung bei den Mitgliedern der Bürgerinitiative eine Wandlung vollzogen hat. Mitunter nehmen die Mitglieder der Bürgerinitiative in den Gesprächen die Perspektive der Akteure der Katastrophenverwaltung ein, die in der Konsequenz zu einer erheblichen Verbesserung des Akzeptanzverhältnisses geführt hat. Im Bonner Bereich wirkt sich dagegen auf seiten der Betroffenen die individuelle Auseinandersetzung mit dem Hochwasser negativ auf das Akzeptanzverhältnis aus, da hier das Zusammengehörigkeitsgefühl geringer ist und die Organisation der Betroffenen in einer Bürgerinitiative fehlt. Die Bereitschaft zur Beteiligung der Betroffenen besteht auf seiten der Katastrophenverwaltung, es fehlt jedoch an der Initiative der betroffenen Bürger, sich in einer Bürgerinitiative zusammenzuschließen und mit den Akteuren der Katastrophenverwaltung zusammenzuarbeiten.

8.4 Die Katastrophenverwaltung und ihre Strukturen

In den Katastrophenverwaltungen der Städte Bonn und Köln lassen sich strukturelle Unterschiede in den Strategien der Hilfeleistung beim Hochwasser feststellen. Die Strukturen der Hilfeleistungen sind in den beiden der Arbeit beigelegten Organigrammen aufgezeigt. Die vorhandenen Unterschiede resultieren im wesentlichen aus den verschiedenen Stadtgrößen der beiden Untersuchungsgebiete. Empirisch konnten jedoch keine Hinweise dafür gefunden werden, daß die Strukturen der Katastrophenverwaltungen in Bonn und Köln einen Einfluß auf das Akzeptanzverhältnis zwischen den Betroffenen und den Akteuren der Katastrophenverwaltung haben. Die organisatorischen Strukturen einer Katastrophenverwaltung haben

grundsätzlich wohl einen großen Einfluß auf die Akzeptanz der aus den vorgehaltenen Strukturen resultierenden Maßnahmen.

Im Falle der in dieser Arbeit untersuchten Räume Köln und Bonn sind allerdings infolge der Lehren, die aus den Hochwassern von 1993 und 1995 gezogen wurden, effektivere Strukturen geschaffen worden, die eine nahezu optimale Voraussetzung für die Bewältigung von Hochwassern der bisher bekannten Dimensionen sind.

Aus dieser Bewertung darf nun aber nicht der Schluß gezogen werden, daß in der Zukunft keine Modifikationen mehr an den Strukturen vorgenommen werden müssen. Vielmehr können sich durch den massiven Ausbau des vorbeugenden baulichen Hochwasserschutzes die Bedrohungspotentiale ändern. So werden zukünftig zwar mittlere Hochwasserstände durch Schutzbauwerke von Siedlungen ferngehalten, jedoch ist es ungewiß, was passieren wird, wenn der Pegel über die vorgehaltene Schutzhöhe steigt. In einem solchen Falle sind sowohl massive Überflutungen in den flußnahen Gebieten als auch in vergleichsweise weit vom Fluß entfernten Bereichen möglich, welche durch aufsteigendes Wasser hervorgerufen werden.²⁴⁸

9 Handlungsempfehlung

Die Handlungsempfehlung stützt sich auf die dargestellten Ergebnisse zum Akzeptanzverhältnis zwischen den vom Hochwasser betroffenen Bürgern und den Akteuren der Katastrophenverwaltung. Um das Akzeptanzverhältnis zwischen den Betroffenen und den Akteuren der Katastrophenverwaltung zu verbessern, ist die Einbindung ortskundiger und motivierter Bürgerinitiativen ein gewinnbringender Weg. Daneben ist es wichtig, daß die vorgehaltenen Strukturen zur Bewältigung den Schadenspotentialen möglichst optimal angepaßt sind. Um den Bürger sinnvoll in die Planungen einbeziehen zu können, ist es unabdingbar, die Verfahrensherrschaft der Verwaltung zu modifizieren und auf Verhandlungen mit dem Bürger als gleichberechtigten Partner zu setzen. Durch die Einbeziehung des Bürgers kann sicherlich nicht per se eine hundertprozentige Akzeptanz der durchgeführten Maßnahmen erwartet werden, jedoch lassen sich viele Konflikte, die sich auf mangelnde Kommunikation entstehen, ausmerzen. Der Hochwassereinsatz läßt sich zum Teil sogar effektiver gestalten, da auf weitere Ressourcen aus den Reihen der Bevölkerung zurückgegriffen werden kann.

Partizipation setzt zuallererst voraus, daß die Betroffenen überhaupt Interesse an einer Beteiligung haben. Dieses Interesse muß darüber hinaus so groß sein, daß sich die Betroffenen zu aktiven und besonnenen Initiativen zusammenschließen, der Verwaltung mit Offenheit entgegenzutreten und nicht auf einen Konflikt mit der Verwaltung aus sind.

Es muß besonders darauf geachtet werden, daß die Partizipation der Betroffenen fest installiert wird (etwa durch die Festschreibung in einer Verwaltungsvorschrift), damit auf beiden Seiten die Sicherheit zu einer dauerhaften Zusammenarbeit besteht. Dies stärkt darüber hinaus das dauerhafte Verantwortungs- und Problembewußtsein der Betroffenen.

²⁴⁸ Vgl. Herr W., Interview Nr. 5.

Werden Betroffene bereits an den Entscheidungen und Maßnahmen beteiligt, müssen die Kompetenzen, die die Bürgerinitiativen haben sollen, eindeutig geklärt werden. Es muß jedoch die Bereitschaft vorhanden sein, die Kompetenzen ständig neu zu verhandeln, um sich den strukturellen Veränderungen in den Bürgerinitiativen, der Verwaltung und den Gegebenheiten in den Hochwassergebieten anzupassen.

10 Literatur

ADAMS, J. (1995): Risk. London.

BLOCKER, T. J. & D. E. SHERKAT (1992): In the eyes of the beholder: Technological and naturalistic interpretations of a disaster. In: *Industrial Crises Quarterly* H. 6. S. 153-166.

BREITSPRECHER, R. ET AL. (1983): Pons Globalwörterbuch. Teil 1. Stuttgart.

BUNDESMINISTERIUM FÜR RAUMORDNUNG, Bauwesen und Städtebau (1996): Hochwasserschutzfibel. Bonn.

BUNDESSTADT BONN (1996): Katastrophenschutzplan. Bonn.

BUNDESSTADT BONN (1998): Sonderalarmplan Hochwasser. Bonn.

BUNDESSTADT BONN (1998a): Schutz bei Hochwasser in Bonn. Bonn.

BURTON, I. & R.W. KATES (1964): The perception of natural hazards in resource management. In: *Natural Resources Journal* H. 3. S. 412-441.

DER SPIEGEL 21 (24. Mai 1999): Die deutsche Titanic. Hamburg.

DOMBROWSKY, W. R. (1989): Katastrophe und Katastrophenschutz. Eine soziologische Analyse. Wiesbaden.

ENDRUWEIT, G. & G. TROMMSDORF (Hrsg.) (1989): Wörterbuch der Soziologie. Stuttgart.

ERLASS DES INNENMINISTERIUMS NRW vom 17.03.1992 (II C 1 – 2.140).

FEUERSCHUTZHILFELEISTUNGSGESETZ NW – FSHG vom 01.03.1998.

FLICK, U. (1996): Qualitative Forschung. 2. Aufl. Hamburg.

GEIPEL, R. (1992): Naturrisiken: Katastrophenbewältigung im sozialen Umfeld. Darmstadt.

GESETZ ZUR REGELUNG DER RECHTSVERHÄLTNISSE der Helfer der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW HelRG) vom 22.01.1990.

GOULD, L.C., G.T. GARDNER, ET AL. (1988): Perception of Technological Risks and Benefits. Russell Sage Foundation. New York.

HARD, G. (1979): Die Geographie. Berlin, New York.

HEWITT, K. (1997): Regions of Risk. Harlow.

HOAD, T.F. (Hrsg.) (1986): English Etymology. Oxford.

HOPF, CH. (1991): Qualitative Interviews in der Sozialforschung. In: Flick, U., Kardorff, E. v. et al. (Hrsg.): *Handbuch qualitative Sozialforschung*. München. S. 177-181.

KATASTROPHENSCHUTZGESETZ NW vom 20.12.1977.

LESER, H., ET AL. (Hrsg.) (1993): Wörterbuch der Allgemeinen Geographie. Bd. 1. 7. Aufl. München, Braunschweig. S.251.

- LUCKE, D. (1995): Akzeptanz. Legitimität in der ‚Abstimmungsgesellschaft‘. Opladen.
- LUHMANN, N. (1991): Soziologie des Risikos. Berlin.
- MITCHELL, J. K. (1984): Hazard Perception Studies (Ch. 3). In: Saarinen, T F., D. Seamon & J. L. Sell (Hrsg.): Environmental Perception and Behaviour. Research Papers/Univ. of Chicago, Dept. of Geography. Bd. 209. Chicago.
- MÜLLER, U., W. ZIMMERMANN ET AL. (1997): Katastrophen als Herausforderung für Verwaltung und Politik. Zürich.
- MÜNCHENER RÜCK (1997): Überschwemmung und Versicherung. München.
- NACKEN, H. (1993): Fluten. In: Plate, E. et al. (Hrsg.): Naturkatastrophen und Katastrophenvorbeugung. Bericht des wissenschaftlichen Beirats der DFG für das Deutsche Komitee der IDNDR . Weinheim, Basel, Cambridge S. 467-469.
- OEVERMANN, U., T. ALLERT ET AL. (1979): Die Methodologie einer „objektiven Hermeneutik“ und ihre allgemeine Forschungslogische Bedeutung in den Sozialwissenschaften. In: Soeffner, H.-G. (Hrsg.): Interpretative Verfahren in den Sozial- und Textwissenschaften. Stuttgart. S. 352-433.
- POHL, J. (1998): Qualitative Verfahren. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Methoden räumlicher Planung. Hannover.
- POHL, J. (1998a): Die Wahrnehmung von Naturrisiken in der „Risikogesellschaft“. In: Heinritz, G., Wiessner, R. & M. Winger: Nachhaltigkeit. 51. Deutscher Geographentag in Bonn 1997. Stuttgart. S. 153-165.
- REESE-SCHÄFER, W. (1996): Luhmann zur Einführung. 2. Aufl. Hamburg.
- RENN, O. (1989): Risikowahrnehmung und Risikobewertung in der Gesellschaft. S.167-192. In: Hosemann, G. (Hrsg.): Risiko in der Industriegesellschaft. Erlangen.
- RUHRMANN, G. & M. KOHRING (1996): Staatliche Risikokommunikation bei Katastrophen. In: Bundesamt für Zivilschutz(1996): Zivilschutzforschung. Neue Folge Bd. 27. Bonn.
- SCHNEIDER, K. (1999): Feuerschutzhilfeleistungsgesetz - Kommentar für die Praxis. 6. Aufl. Köln.
- SMITH, K. (1992): Environmental Hazards: assessing risk and reducing disaster. London.
- SPÖHRING, W. (1995): Qualitative Sozialforschung. Stuttgart.
- STADT KÖLN. Der Oberstadtdirektor (1996): Hochwasserschutzkonzept Köln. Köln.
- [Video] DEUTSCHES IDNDR-KOMITEE (o.J.): Mit Hochwasser leben. Bonn.
- VOLLMER, H. (1997): Zur Akzeptanzorientierung des Verwaltungshandelns in Risikokonflikten. In: Hiller, P. & G. Krücken (Hrsg.): Risiko und Regulierung. Frankfurt/M. S. 11-38.
- WHITTOW, J. (1979): Disasters. The Anatomy of Environmental Hazards. Athens.
- ZIMBARDO, P.G. (1992): Psychologie. 5. Aufl. Berlin, Heidelberg, New York.

11 Anhang

Übersicht über die Interviewpartner

Bonn

Interview	Alter und Beruf	Anmerkungen
Herr F. (Interview Nr. 1)	67 J., Rentner	Im Hochwassergebiet Beuel geboren;

		ehem. Mitglied der Freiwilligen Feuerwehr
Herr K. (Interview Nr. 1)	63 J., Rentner	Im Hochwassergebiet Beuel geboren; ehem. Mitglied der Freiwilligen Feuerwehr
Herr S. (Interview Nr. 2)	45 J., Selbständig	Seit 1994 im Hochwassergebiet Beuel wohnhaft
Frau L. (Interview Nr. 2)	42 J., Selbständig	Seit 1994 im Hochwassergebiet Beuel wohnhaft
Herr G. (THW) (Interview Nr. 3)	22 J., Student	Nicht im Hochwassergebiet wohnhaft
Herr W. (THW) (Interview Nr. 3)	30 J., kaufmännischer Sachbearbeiter	Nicht im Hochwassergebiet wohnhaft
Herr P. (Feuerwehr) (Interview Nr. 4)	42 J., Berufsfeuerwehrmann	Nicht im Hochwassergebiet wohnhaft
Herr W. (Feuerwehr) (Interview Nr. 5)	57 J., Berufsfeuerwehrmann	Nicht im Hochwassergebiet wohnhaft
Herr M. (Interview Nr. 6)	53 J., Verwaltungsangestellter	Mitglied des Hochwasserbeirates, nicht direkt im Hochwassergebiet wohnhaft

Köln

Person	Alter und Beruf	Anmerkungen
Herr K. (Interview Nr. 7)	55 J., Gesamtschullehrer	Seit 1983 im Hochwassergebiet Rodenkirchen, Mitglied der Bürgerinitiative
Frau Sch. (Interview Nr. 7)	32 J., Selbständig	Seit 1988 im Hochwassergebiet Rodenkirchen, Mitglied der Bürgerinitiative
Herr Sch. (Interview Nr. 7)	35 J., Kameraassistent	Seit 1988 im Hochwassergebiet Rodenkirchen, Mitglied der Bürgerinitiative
Herr B. (Interview Nr. 8)	55 J., Servicetechniker	Seit 1976 im Hochwassergebiet Rodenkirchen, Mitglied der Bürgerinitiative
Herr Sch. (Feuerwehr) (Interview Nr. 9)	53 J., Berufsfeuerwehrmann	Nicht im Hochwassergebiet wohnhaft
Herr W. (Feuerwehr) (Interview Nr. 10)	40 J., Berufsfeuerwehrmann	Nicht im Hochwassergebiet wohnhaft
Herr V. (Hochwasserschutzzentrale) (Interview Nr. 11)	Verwaltungsangestellter	Auch Mitglied der Bürgerinitiative
Herr F. (DLRG) (Interview Nr. 12)	35 J., Informatikassistent	DLRG-Helfer, nicht im Hochwassergebiet wohnhaft
Herr Sch. (DLRG) (Interview Nr. 12)	25 J., Zeitsoldat (für Hochwassereinsätze freigestellt)	DLRG-Helfer, nicht im Hochwassergebiet wohnhaft
Herr P. (DLRG) (Interview Nr. 12)	24 J., Verkäufer im Einzelhandel	DLRG-Helfer, nicht im Hochwassergebiet wohnhaft