

J. Knieling, A. Roßnagel
(Hrsg.)

KLIMZUG 

Governance der Klimaanpassung

Akteure, Organisation und Instrumente
für Stadt und Region

Klimawandel in Regionen zukunftsfähig gestalten / Band 6



Jörg Knieling (Hrsg.), Alexander Roßnagel (Hrsg.)

Governance der Klimaanpassung

Akteure, Organisation und Instrumente für Stadt und Region

ISBN 978-3-86581-698-6

448 Seiten, 16,5 x 23,5 cm, 39,95 Euro

oekom verlag, München 2014

©oekom verlag 2014

www.oekom.de

Mareike Fellmer

Die Sturmflut im Vorgarten

Das Beispiel zivilgesellschaftlicher Verantwortung in den Flutschutz- und Poldergemeinschaften in Hamburg

Abstract

Als Folge des Klimawandels wird sich das Sturmflutrisiko an den norddeutschen Küsten erhöhen. Für die Anpassung an Hochwasserereignisse wird sowohl von politischen Programmen als auch von wissenschaftlichen Arbeiten mehr zivilgesellschaftliche Eigen- und Mitverantwortung gefordert. Anstatt einer zentralisierten Entscheidungskompetenz möchten diese Ansätze problemspezifisches Wissen und Werte der lokalen Bevölkerung einbinden. Dies kann beispielsweise über das Gewässersystem oder über die Nutzung des Deichhinterlandes bei der Entwicklung von Anpassungsmaßnahmen geschehen. Zivilgesellschaftliche Selbstorganisation, zum Beispiel in Form von Nachbarschaftshilfe, kann zudem dazu beitragen, dass die Bewohner auf Hochwasserereignisse vorbereitet sind und Schäden durch Vorsorgemaßnahmen im Sturmflutfall vermieden werden.

Daraus ergeben sich zwei Fragen:

1. Wie lässt sich die Verantwortungsteilung für Aufgaben des Sturmflutschutzes zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren beschreiben?
2. Wie lauten die Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliche Verantwortung im Sturmflutschutz?

Antworten gibt dieser Beitrag beispielhaft anhand von zwei zivilgesellschaftlichen Organisationsformen in Hamburg: den Flutschutzgemeinschaften der HafenCity sowie den Poldergemeinschaften.

1 Einleitung

Seit jeher leben die Menschen an den norddeutschen Küsten und den anliegenden Flussmündungsgebieten mit dem Risiko von Sturmfluten. Sie haben in den letzten Jahrhunderten immer wieder Erfahrungen mit Sturmfluten und ihren verheerenden Folgen machen müssen (Fischer, 2011, S. 92ff., 119, 154, 274). Dennoch haben die Küstenbewohner Wege gefunden, mit dem Sturmflutrisiko umzugehen. Dies zeigt sich einerseits in der stetigen Weiterentwicklung von Küstenschutzanlagen, wie Deichen und Sperrwerken, und deren Anpassung aufgrund neuer Erkenntnisse, wie beispielsweise an die Folgen des Klimawandels. Andererseits wurde in den vergangenen Jahrhunderten die Organisation des Sturmflutschutzes weiter- und neuentwickelt. Während die Verantwortung für den Schutz vor Sturmfluten vor 100 Jahren noch mehrheitlich bei den Bewohnern hinter den Deichen lag, wird sie heute zumeist gemeinsam durch Staat und Zivilgesellschaft getragen. Zivilgesellschaftliche Akteure übernehmen dabei Eigen- und Mitverantwortung bei der Planung und der Umsetzung von Küstenschutzmaßnahmen, bei der Eigenvorsorge, zum Beispiel der Anpassung von Wohngebäuden, sowie im Katastrophenschutz, zum Beispiel bei der Deichverteidigung.

Aufgrund des Klimawandels ist zu erwarten, dass der Meeresspiegel steigt und sich das Risiko extremer Sturmfluten für die überschwemmungsgefährdeten Gebiete erhöht (z. B. von Storch et al., 2008, S. 736; Weisse et al., 2012, S. 64). Bei der Anpassung an die Folgen des Klimawandels (z. B. Biermann, 2007, S. 330; Knieling et al., 2011, S. 29; Kropp & Daschkeit, 2008, S. 357; van Nieuwaal et al., 2009, S. 7) sowie der Anpassungsfähigkeit einer Gesellschaft gegenüber Klimaänderungen (Beatley, 2009, S. xvi; Gersonius et al., 2007, S. 270) wird der zivilgesellschaftlichen Selbstorganisation eine bedeutende Rolle zugesprochen. Dies geschieht, indem Bürger Erfahrungen, Wissen und Handlungskompetenzen bei der Entwicklung und Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen einbringen.

Daraus ergeben sich zwei Fragen:

1. Wie lässt sich die Verantwortungsteilung für Aufgaben des Sturmflutschutzes zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren beschreiben?
2. Wie lauten die Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliche Verantwortung im Sturmflutschutz?

Antworten gibt dieser Beitrag beispielhaft anhand von zwei zivilgesellschaftlichen Organisationsformen in Hamburg: den Flutschutzgemeinschaften der HafenCity sowie den Poldergemeinschaften.

2 Zivilgesellschaftliche Verantwortung im Umgang mit Sturmflutrisiken

Der Umgang mit Sturmflutrisiken ist durch einen Wandel von einem sektoralen und technischen Küstenschutz hin zu einem integrativen und vorsorgenden Küstenschutzmanagement gekennzeichnet. Dies umfasst neben einer stetigen Erhöhung und Anpassung der Deiche, Sperrwerke und Hochwasserschutzanlagen auch Maßnahmen der Flächen-, Bau- und Verhaltensvorsorge. Normative sowie praktische Ansätze und wissenschaftliche Studien weisen der Zivilgesellschaft vor diesem Hintergrund eine zentrale Rolle für die Vorsorge und Bewältigung von Hochwasserrisiken zu:

Mitverantwortung zivilgesellschaftlicher Akteure bei der Planung und Umsetzung von Küstenschutzmaßnahmen: Ansätze wie »Adaptive Water Management« (de Vries & Wolsink, 2009, S. 200 f.), »Collaborative Watershed Management« (Trachtenberg & Focht, 2005, S. 74 f.) oder des »Social Learning« (Briggs, 2009, S. 196; Pahl-Wostl & Hare, 2004, S. 195) stellen die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure in den Mittelpunkt des Hochwasserrisikomanagements und der Flussgebietsplanung. Anstatt einer zentralisierten Zuständigkeit und Entscheidungskompetenz, die nur einer Behörde obliegt, möchten diese Ansätze problemspezifisches Wissen und Werte der lokalen Bevölkerung einbinden. Dies geschieht beispielsweise über das Gewässersystem oder über die Nutzung des Deichhinterlandes bei der Entwicklung von Küstenschutzmaßnahmen (vgl. Sabatier et al., 2005, S. 23; de Vries & Wolsink, 2009, S. 200 f.). Gerade die vielfältigen Handlungsoptionen für den Umgang mit klimabedingten Sturmflutrisiken sowie teils grobe Raumskalen und Unsicherheiten von Klimaänderungsszenarien machen flexible Planungsprozesse erforderlich. Denn sie ermöglichen es, sich an wandelndes Wissen und veränderte Rahmenbedingungen anpassen zu können (Kropp & Daschkeit, 2008, S. 357; Biermann, 2007, S. 330; Ritter, 2007, S. 536).

Eigenverantwortung zivilgesellschaftlicher Akteure bei der privaten Schadensvorsorge, der Selbsthilfe und der Selbstorganisation: Der Eigenvorsorge und Selbsthilfe der Bewohner in überschwemmungsgefährdeten Gebieten wird ein signifikanter Einfluss auf die Reduzierung von Hochwasserschäden zugesprochen (z. B. Geenen, 2008, S. 235; Grothmann & Reusswig, 2006, S. 102). Zivilgesellschaftliche Selbstorganisation beispielsweise in Form von Nachbarschaftshilfen kann dazu beitragen, dass die Bewohner auf Hochwasserereignisse vorbereitet sind und Schäden durch Vorsorgemaßnahmen und gegenseitige Hilfe im Sturmflutfall vermieden werden.

Eigen- und Mitverantwortung zivilgesellschaftlicher Akteure bei der Katastrophenvorsorge und -bewältigung: Auch bei der Reduzierung von Schadensfällen vor und während einer Katastrophe wird der Bevölkerung eine bedeutende Rolle zugesprochen (z. B. Geenen, 2008, S. 229; Schoch-Spana et al., 2007, S. 8). Besonders auf der lokalen Ebene können im Katastrophenfall gut organisierte Strukturen der Arbeit der staatlichen Stellen förderlich sein, indem sie in der Notsituation vor Ort bei Schutzmaßnahmen eingebunden werden. Das gilt zum Beispiel beim Legen von Sandsäcken, beim Aufstellen von mobilen Schutzwänden oder beim Schließen von Flutschutztoren. Zivilgesellschaftliche Akteure übernehmen also Mitverantwortung beispielsweise bei der Deichverteidigung oder bei der Evakuierung überschwemmungsgefährdeter Gebiete.

Vor diesem Hintergrund sind bereits verschiedene Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für eine zivilgesellschaftliche Eigen- und Mitverantwortung bekannt: Demnach stellt das Bewusstsein über die Risiken einen bedeutenden Einflussfaktor für die Bereitschaft zur Eigen- und Mitverantwortung im Umgang mit Hochwasserrisiken dar (Grothmann & Reusswig, 2006, S. 103; Kruse, 2010, S. 193 f.). Eine Risikokommunikation, die das Sturmflutrisiko und verschiedene Handlungsmöglichkeiten aufzeigt, wird deshalb als bedeutende Voraussetzung für die Bereitschaft zur zivilgesellschaftlichen Risikominderung betrachtet (Adomßent & Godemann, 2005, S. 46; Briggs, 2009, S. 196). Eng damit verbunden ist die Kommunikation des Restrisikos einer Überflutung der Deiche, denn eine offene Kommunikation darüber, dass die öffentlichen Hochwasserschutzanlagen keine hundertprozentige Sicherheit gewährleisten können, führt dazu, dass die Bereitschaft zur Eigenvorsorge steigt (Grothmann & Reusswig, 2006, S. 119). Hingegen folgt einer Kommunikation von Sicherheit eine niedrigere Handlungsbereitschaft in der Bevölkerung. Eng damit verbunden ist der Zusammenhang zwischen der Handlungsbereitschaft der Bevölkerung und der Häufigkeit eines Hochwasserereignisses: Seltene und unregelmäßig auftretende Naturereignisse führen demnach zu einem fehlenden Risikobewusstsein und wirken sich hemmend auf die Beteiligung der lokalen Bevölkerung aus (vgl. Baan & Klijn, 2004, S. 120; Geenen, 2008, S. 264).

3 Der Umgang mit Sturmflutrisiken. Zwischen staatlicher und zivilgesellschaftlicher Verantwortung

In den beiden folgenden Kapiteln werden anhand der Flutschutzgemeinschaften in der HafenCity Hamburg und der Poldergemeinschaften in Hamburg Ausprägungen und Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliche Verantwortung im Umgang mit Sturmflutrisiken dargestellt. Für die Analyse komplexer Wechselbeziehungen zwischen natürlichen Prozessen im Flussgebiet und dem Umgang mit Hochwasserrisiken ist das Raummodell nach Sturm (2000) und deren Weiterentwicklung als sozial-ökologisches Raumkonzept für ein vorsorgendes Hochwasserisikomanagement von Kruse (2010, S. 214–221) besonders anschlussfähig. Zur Konkretisierung zivilgesellschaftlicher Handlungsressourcen und -orientierungen wurde zudem der Akteurzentrierte Institutionalismus nach Scharpf (2000) herangezogen. Daraus ergibt sich folgende Systematisierung, die der Untersuchung zugrunde liegt (vgl. Kruse, 2010, S. 90 f.; Scharpf, 2000, S. 84 f.; Sturm, 2000, S. 200 ff.):

1. Die *materiale Gestalt* umfasst die naturräumlichen Gegebenheiten des Flussgebiets bzw. der Küstenzone, die Entstehung und Veränderung der Sturmflutrisiken durch den Klimawandel, Küstenschutzmaßnahmen sowie die Siedlungsstrukturen.
2. Das *institutionelle Regelungssystem* meint die formellen (Gesetze, Verordnungen, Regeln) und informellen Institutionen (Traditionen, Gewohnheiten), die zivilgesellschaftliches Handeln im Umgang mit Sturmflutrisiken ermöglichen bzw. hemmen.
3. Das *soziale Handeln* umfasst die gesellschaftlichen Interaktionen und das Handeln der zivilgesellschaftlichen Akteure. Dies beinhaltet neben sozioökonomischen Rahmenbedingungen (z. B. gesellschaftliche Lebensumstände) besonders das Handeln der Akteure, die sich im Sturmflutschutz engagieren, sowie deren Handlungsressourcen und -orientierungen.
4. Der *kulturelle Ausdruck* basiert auf kulturell geprägten Ausdrucksformen, wie beispielsweise die kulturell geprägte Wahrnehmung und der Umgang mit Sturmflutrisiken. Zudem werden mit dem kulturellen Ausdruck auch weitergehende kulturelle Rahmenbedingungen, zum Beispiel historisch gewachsene Lebensstile, angesprochen.

Aufbauend auf diese Systematisierung wurden leitfadengestützte Interviews mit Vertretern der Küsten- und Katastrophenschutzverwaltung in Hamburg sowie mit Flut- bzw. Hochwasserschutzbeauftragten in den Flutschutz- und Poldergemeinschaften in Hamburg geführt. Zudem wurde eine Dokumenten- und Normenanalyse erarbeitet. Die Ergebnisse werden im Folgenden dargestellt.

3.1 Das Beispiel der Flutschutzgemeinschaften in der HafenCity Hamburg

Eine Besonderheit zivilgesellschaftlicher Verantwortung sind die Flutschutzgemeinschaften in der HafenCity Hamburg. Im Jahr 2000 erfolgte die Umwandlung des nicht mehr benötigten Hafensareals zu einer Mischung aus Arbeits- und Wohnnutzung (FHH, 2012, S. 25). Das Gebiet der HafenCity liegt als ganzer Stadtteil außerhalb der öffentlichen Hauptdeichlinie im tidebeeinflussten Teil der Elbe. Ein öffentlicher Hochwasserschutz wäre im Falle der Flutschutzgemeinschaften aufgrund des geografischen Zuschnitts und dem damit verbundenen hohen finanziellen und technischen Aufwand nicht gerechtfertigt (vgl. Mainusch, 1999, S. 261). Damit das Leben und Arbeiten in der attraktiven Lage direkt am Wasser dennoch möglich ist, wurde das Gebiet entsprechend des Warftenkonzeptes von der ursprünglichen Geländehöhe erhöht. Diese lag zwischen +NN 4,50 Meter und +NN 6,50 Meter, erhöht wurde auf +NN 7,50 Meter (Abbildung 1). Erhöht liegen neben öffentlichen Straßen, Plätzen und Promenaden insbesondere die Sockelgeschosse der Hochbauten (FHH, 2012, S. 24 f.).

Die Bebauungspläne bestimmen die Auflagen und Restriktionen für das Bauen und Wohnen in der HafenCity. Die erhöhte Wohnlage wird demnach mit baulichen Anpassungen und Nutzungsrestriktionen an den Gebäuden kombiniert, zum Beispiel dürfen die Erdgeschosse nicht als Wohnraum genutzt werden. Deshalb befinden sich in den Erdgeschossen Lager- oder Parkräume, im Falle einer Sturmflut sind sie mit mobilen Flutschutzwänden verschlossen. Alle Gebäude müssen zudem Zugang zu den höher gelegenen Fluchtwegen haben, häufig wird dies über Brücken gewährleistet (HmbGVBL, 2004, S. 397). Die HafenCity ist für die heutigen Sturmflutbedingungen konstruiert und auch auf geringfügig höhere Wasserstände eingestellt. Inwiefern sie aber höheren Sturmfluten gerecht werden kann, ist kaum abzusehen (Hill, 2012, S. 135).

Die Flutschutzverordnung-HafenCity (HmbGVBL, 2002, S. 107) regelt sowohl die Zuständigkeiten für die Umsetzung der baulichen Hochwasserschutzmaßnahmen als auch die Verhaltensabläufe im Falle einer Sturmflut. Sie enthält alle zentralen Anforderungen an den Bau, die Nutzung sowie die Verteidigung der

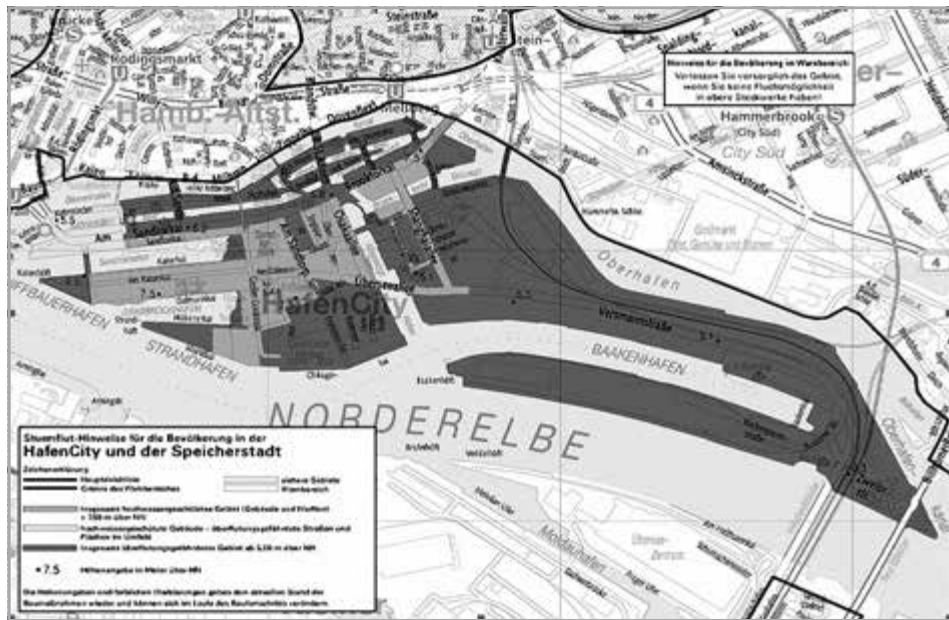


Abbildung 1: Hochgelegene Straßen in der HafenCity und der Speicherstadt (Quelle: FHH, 2010).

Grundstücke und Gebäude. Je nach Zuschnitt des Gebäudekomplexes sind danach Flutschutzgemeinschaften zu bilden. Zudem hat jede dieser Gemeinschaften einen Flutschutzbeauftragten zu bestimmen, der ehrenamtlich für das Schließen der Flutschutztore an den Gebäuden sowie für die Evakuierung von Bewohnern und Mitarbeitern der jeweiligen Gemeinschaft verantwortlich ist. Zivilgesellschaftliche Akteure übernehmen in den Flutschutzgemeinschaften demnach Eigen- und Mitverantwortung bei der Planung und Umsetzung von Hochwasserschutzmaßnahmen, bei der privaten baulichen Eigenvorsorge, beim Schließen der Flutschutztore sowie bei der Evakuierung im Katastrophenfall.

Entsprechend dem Analysemodell sind für die Flutschutzgemeinschaften der HafenCity Hamburg folgende Rahmenbedingungen zivilgesellschaftlicher Verantwortung zu benennen:

1. Die Gestalt zeichnet sich durch die besondere *naturräumliche Lage im tidebeeinflussten Gebiet der Elbe* mit der Gefahr von Sturmfluten aus. Das Gebiet der Hamburger HafenCity liegt außerhalb der öffentlichen Deichlinie Hamburgs. Aufgrund dieser Lage war es erforderlich, Flutschutzgemeinschaften zu gründen. Das Warftenkonzept in Kombination mit baulichen Anpassungs-

- maßnahmen sowie die besondere Organisationsform der Flutschutzgemeinschaften machen das Wohnen und Arbeiten in der attraktiven Wasserlage möglich, ohne dass der direkte Blick auf das Wasser beeinträchtigt worden ist.
2. Die *Flutschutzverordnung* und die *Bauauflagen in den Bebauungsplänen* bilden den institutionellen Rahmen für den Aufbau und das Funktionieren der Flutschutzgemeinschaften in der HafenCity. Die Hauseigentümer sind demnach dazu verpflichtet, Bauvorsorge zu treffen, zum Beispiel Flutschutztore an den Garagentoren einrichten, Verzicht auf ein Kellergeschoss. Demnach sind Handlungsschritte der Flutschutzgemeinschaften sowie des Flutschutzbeauftragten vor und während einer Sturmflut sehr klar geregelt. Folglich spielen die formellen Institutionen eine zentrale Rolle für die Wahrnehmung zivilgesellschaftlicher Verantwortung innerhalb der Flutschutzgemeinschaften.
 3. Innerhalb der Raumdimension »Soziales Handeln« stellt die *Zuverlässigkeit* als Handlungsressource der engagierten Bewohner eine zentrale Grundvoraussetzung für die Übernahme von Aufgaben des Sturmflutschutzes dar. Besonders im Zusammenhang mit dem Schließen der Hochwasserschutztore ist es wichtig, dass die Verantwortlichen ihre Aufgaben zuverlässig erfüllen, da es andernfalls zu hohen Schäden kommen kann. Als Handlungsorientierungen spielen sehr rationale Motive eine Rolle, die weder mit Gemeinwohlorientierung noch sozialer Integration zu tun haben: Von den Interviewpartnern werden die ehrenamtlichen Aufgaben, die mit der Funktion des Flutschutzbeauftragten einhergehen, als überschaubar beschrieben. Das Ehrenamt bedeutet einen *geringen Arbeitsaufwand* für die Hauseigentümer, der im Gegensatz zu anderen Aufgaben der Eigentümergemeinschaft mit der Funktion des Flutschutzbeauftragten verbunden ist. Darin liegt das zentrale Handlungsinteresse der Verantwortungsübernahme begründet. Viele Hauseigentümer in der HafenCity haben die Aufgabe sogar an spezialisierte Firmen abgegeben, um sie nicht selbst erledigen zu müssen.
 4. Die Hamburger HafenCity ist ein relativ neuer und sehr moderner Stadtteil mit vielen Zugezogenen. Diese kommen häufig nicht aus der Region und sehen die Elbe nicht als Bedrohung. Sie sehen vordergründig die attraktive Lage am Wasser, die Sturmflutgefahr spielt eine untergeordnete Rolle. Die regionale Identität mit der Sturmflutgeschichte und das Bewusstsein für die Sturmflutgefahr sind demnach eher gering ausgeprägt.

3.2 Das Beispiel der Poldergemeinschaften in Hamburg

Die Sturmflut von 1976 hat im Hamburger Hafen erhebliche Schäden verursacht. Als Folge entstanden im Jahre 1980 die Hamburger Polder. Es sind 40 Hafenspolder und vier Polder im Bezirk Altona am nördlichen Elbufer, die Wohn- und Geschäftshäuser vor Hochwasser schützen (FHH, 2012, S. 47). Ein Polder ist ein von Deichen oder Hochwasserschutzanlagen geschütztes Gebiet. Die rechtliche Grundlage für die Polder bildet die Hamburger Polderordnung (PolderO) (HmbGVBL 1977, 394)¹. Sie gilt für Polder, die nicht durch die öffentliche Hochwasserschutzlinie geschützt werden können und wo folglich ein Schutz durch private Hochwasserschutzwände erforderlich ist (Mainusch, 1999, S. 261 f.). Weder im Hamburger Hafen noch in den Gebieten am nördlichen Elbufer ist es möglich und vor allem nicht verhältnismäßig, eine öffentliche Hochwasserschutzlinie durch die Stadt Hamburg zu bauen und zu finanzieren.

Die PolderO regelt, dass die Eigentümer des Polders für die Hochwasserschutzanlagen verantwortlich sind und ein Hochwasserschutzbeauftragter zu benennen ist. Mehrere Grundstückseigentümer oder -nutzer schließen sich zu Poldergemeinschaften zusammen. Dies erfolgt meistens als eingetragener Verein (Mainusch, 1999, S. 262). Die Poldergemeinschaften im Hamburger Hafen setzen sich aus den ansässigen Firmen und Hafensbetrieben zusammen. In den privaten Poldern sind die Bewohner und Eigentümer Zwangsmitglieder in den Gemeinschaften. Abbildung 2 zeigt zwei dieser privaten Zusammenschlüsse: die Poldergemeinschaften »Neumühlen« sowie »Neumühlen Westkai«. Folglich übernehmen die Mitglieder der Poldergemeinschaften Eigen- und Mitverantwortung bei der Planung und Umsetzung ihrer Hochwasserschutzanlagen, beim Schließen der Flutschutztore sowie bei einer Evakuierung, wenn die Wasserstände stark ansteigen.

Entsprechend dem Analysemodell können für die Poldergemeinschaften in Hamburg folgende Rahmenbedingungen zivilgesellschaftlicher Verantwortung benannt werden:

1. Die materiale Gestalt umfasst *die naturräumliche Lage der Polder im tidebeeinflussten Gebiet der Elbe* mit der Gefahr von Sturmfluten. Der Bau einer Deichlinie um diese Gebiete wäre unverhältnismäßig und im Hamburger Hafen mit

¹ Verordnung über private Hochwasserschutzanlagen (Polderordnung – PolderO) vom 13. 12. 1977 (HmbGVBl. 1977, S. 394) mit der Änderung vom 3. 2. 1981 (HmbGVBL. 1981, S. 28).

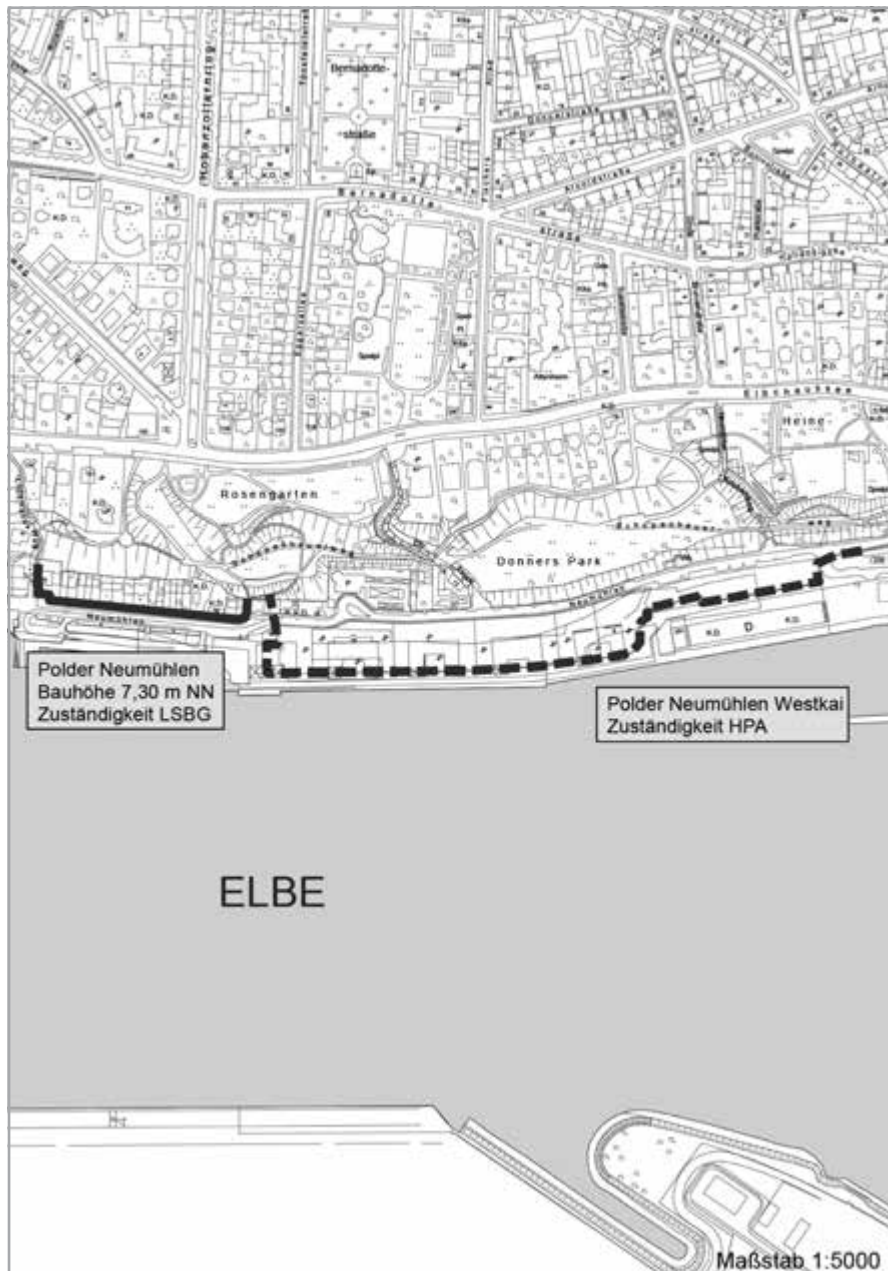


Abbildung 2: Poldergemeinschaften am nördlichen Elbufer westlich des Fischmarktes in Hamburg (Quelle: FHH 2010, Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer, Geschäftsbereich Gewässer und Hochwasserschutz).

den lokalen Besonderheiten und Erfordernissen nicht zweckmäßig. Demnach ist die Nutzung dieser Gebiete nur durch die Organisationsform der Poldergemeinschaften möglich.

2. Die *institutionellen Rahmenbedingungen* für zivilgesellschaftliche Verantwortung in den Poldergemeinschaften sind maßgeblich durch die PolderO gekennzeichnet, die die Zuweisung von Aufgaben des Sturmflutschutzes an zivilgesellschaftliche Akteure regelt.
3. Als *sozioökonomische Rahmenbedingung* für das Handeln der Poldergemeinschaften wird das finanzielle Förderprogramm des privaten Hochwasserschutzes benannt. Der Staat bietet in dieser Form Hilfestellung für die Anpassung der Hochwasserschutzanlagen an neue Bemessungskriterien an. Im Gegensatz zu der Zeit nach der großen Sturmflut von 1976, als auf erhebliche Schäden reagiert wurde, soll heute vorsorgend eine Anpassung der Hochwasserschutzanlagen, unter anderem an die Folgen des Klimawandels, erfolgen. Es werden derzeit etwa 30 Prozent der benötigten Geldsumme gefördert.

Darüber hinaus sind verschiedene Handlungsressourcen für die in der Poldergemeinschaft engagierten Bürger relevant:

- ◆ Das *Verantwortungsgefühl* gilt als zentrale Grundvoraussetzung für die ehrenamtliche Übernahme von Aufgaben, zum Beispiel das Amt des Flutschutzbeauftragten, des Kassenwirts oder des Vorsitzenden des Vereins.
- ◆ Eng mit dem Verantwortungsgefühl verbunden ist die *Zuverlässigkeit*, die ebenfalls als Voraussetzung für die Übernahme bestimmter Aufgaben innerhalb einer Poldergemeinschaft gilt, insbesondere im Zusammenhang mit dem Zuschließen der Flutschutztore und dem Zudrehen der Pumpen.
- ◆ Als eine Voraussetzung für das zivilgesellschaftliche Handeln wurde zudem das *Verständnis der Verwaltungssprache* von den Bewohnern einer privaten Poldergemeinschaft benannt.
- ◆ Um bei Terminen in der Behörde eine Zusammenarbeit auf gleicher Augenhöhe zu gewährleisten und um Gelder aus dem Förderprogramm des privaten Hochwasserschutzes beantragen zu können, sind *rechtlicher Beistand*, das *technische Fachwissen* sowie das *Wissen über Verfahren* notwendig.

Als Handlungsorientierungen der engagierten Bürger in den Poldergemeinschaften spielen gestaltungsorientierte und problemorientierte Motive eine zentrale Rolle:

- ◆ Erstens stellt das *Bewusstsein des Sturmflutrisikos* einen Einflussfaktor für zivilgesellschaftliche Verantwortung in den Poldergemeinschaften dar. Den Bewohnern der Poldergemeinschaften ist die Sturmflutgefahr bewusst. Sie leben direkt an der Elbe und bekommen das Hochwasser hautnah mit. Damit ist auch eine besondere Aufmerksamkeit für das Sturmflutgeschehen und die Veränderungen der Wasserhöhen verbunden.
 - ◆ Das *Bedürfnis nach Eigenverantwortung und Selbstbestimmung* führt zweitens zu gestaltungsorientierten Motiven, sich für den Sturmflutschutz zu engagieren: Die Vertreter der Poldergemeinschaften möchten die Eigenverantwortung für ihren Polder behalten. Wenn die staatlichen Stellen die Verwaltung des Polders übernehmen und nach ihren Maßstäben bewerten würden, könnte das für die Poldergemeinschaft sehr teuer werden, weil die vorgegebenen Maßnahmen von den Bewohnern übernommen werden müssen. Hier spielen also auch finanzielle Beweggründe eine Rolle.
4. Es engagieren sich vor allem die Personen, die selbst an der Elbe und mit der Sturmflutgefahr aufgewachsen sind. Die engagierten Bewohner der Poldergemeinschaften sind von der Erfahrung mit Sturmfluten geprägt. Diese Erlebnisse haben dazu geführt, dass die Mitglieder der Poldergemeinschaften versuchen, ein möglichst hohes Maß an Sicherheit für ihren Polder zu erreichen. Dies erfolgt aber im Wesentlichen in der Form des Bestrebens nach einer möglichst hohen Hochwasserschutzwand. Über die vorgeschriebenen Maßnahmen hinaus wird bis auf wenige Ausnahmen keine zusätzliche Eigenvorsorge, zum Beispiel Heizungsanlagen in höheren Geschossen, betrieben. Die Bewohner vertrauen auf den Schutz der Hochwasserschutzanlagen.

4 Fazit und Ausblick

Als Folge des Klimawandels steigt die Gefahr von Sturmfluten. Wissenschaftliche Arbeiten und praktische Managementansätze fordern vor diesem Hintergrund die Eigen- und Mitverantwortung zivilgesellschaftlicher Akteure im Umgang mit Sturmflutrisiken. In Gebieten, die nicht durch die öffentliche Hochwasserschutzlinie geschützt werden können, sind in der Vergangenheit neue Formen zivilgesellschaftlicher Verantwortung entstanden. In Hamburg sind dies die Flutschutzgemeinschaften in der HafenCity und die Poldergemeinschaften am nördlichen Elbufer. Hier wäre der Schutz durch eine öffentliche Hochwasserschutzlinie finanziell unverhältnismäßig und technisch schwer umzusetzen. Deshalb sind die Bewohner dieser städtisch geprägten Gebiete selbst verantwortlich für die Planung und den Bau ihrer Hochwasserschutzanlagen, für das Schließen der Flutschutztore sowie für die Warnung und Evakuierung der Gebiete. Dabei beeinflussen verschiedene Rahmenbedingungen die zivilgesellschaftliche Verantwortung in den Flutschutz- und Poldergemeinschaften.

Das Beispiel der Flutschutzgemeinschaften der HafenCity Hamburg hat gezeigt, dass die Bewohner dem Sturmflutrisiko gegenüber den Vorteilen der attraktiven Lage am Wasser eine untergeordnete Rolle beimessen. Bauauflagen und die Bedingung, Flutschutzgemeinschaften zu gründen, werden für das Wohnen in der HafenCity in Kauf genommen. Deshalb sind die institutionellen Rahmenbedingungen in Form der Flutschutzverordnung und der Bauauflagen des Bebauungsplanes wesentlich für die zivilgesellschaftliche Verantwortung. Hier könnte auch gelten: ohne zivilgesellschaftliche Verantwortung keine attraktive Wohnlage.

Auch die zivilgesellschaftliche Verantwortung in den Poldergemeinschaften ist insbesondere auf den institutionellen Kontext der PolderO zurückzuführen. Darüber hinaus stellt das Bewusstsein für das Sturmflutrisiko eine Bedingung für die Übernahme zivilgesellschaftlicher Aufgaben dar. Die Sturmfluten von 1962 und 1976 hatten einen bedeutenden Einfluss auf das Bewusstsein der Sturmflutgefahr in der Region. Diese haben auch die Bewohner der Poldergemeinschaften dazu veranlasst, selbst Verantwortung für den Schutz für Sturmfluten zu übernehmen. Das Förderprogramm des privaten Hochwasserschutzes in Hamburg setzt an dem Motiv des Bedürfnisses nach Eigenverantwortung an. Dennoch ist zur Beantragung von Fördergeldern das Wissen über Verfahrensabläufe und das Verständnis der Verwaltungssprache erforderlich. Folglich bieten ökonomische Instrumente, beispielsweise finanzielle Förderprogramme, Ansätze zur Förderung einer Anpassung der Hochwasserschutzanlagen. Sie dürfen allerdings nicht

zu komplex ausgerichtet sein. Verwaltungsabläufe zur Beantragung von Fördergeldern müssten demnach vereinfacht werden.

Die Flutschutz- und Poldergemeinschaften stellen zwar keine neuen Modelle der Selbstorganisation dar, sie wurden für den Schutz vor Sturmfluten aber wiederentdeckt. Sie weisen den Bewohnern der überschwemmungsgefährdeten Gebiete Verantwortung zu. Eine formell erzwungene Verantwortungszuweisung führt allerdings nicht automatisch dazu, dass auch Aufgaben, die mit dem Schutz des Gebietes verbunden sind, übernommen werden. Daneben ist die Förderung des Risikobewusstseins und des Bewusstseins für die persönliche Betroffenheit erforderlich. Dieses könnte durch die Kommunikation des Sturmflutrisikos sowie von Handlungsmöglichkeiten erhöht werden. Das Modell der Flutschutz- und Poldergemeinschaften, das hier zunächst für Gebiete außerhalb der öffentlichen Hochwasserschutzlinie Anwendung findet, könnte ebenso ein Ansatz für Gebiete hinter den Deichen sein. Besonders in überschwemmungsgefährdeten Neubaugebieten könnten Flutschutz- oder Risikogemeinschaften eine Grundbereitschaft für die Bau- und Verhaltensvorsorge fördern.

Literatur

- Adomßent, M. & Godemann, J. (2005): Umwelt-, Risiko-, Wissenschafts- und Nachhaltigkeitskommunikation: Eine Verortung. In: Godemann, J. & Michelsen, G. (Hrsg.): Handbuch Nachhaltigkeitskommunikation. Grundlagen und Praxis. München: oekom, S. 42–52.
- Baan, P. J. A. & Klijn, F. (2004): Flood risk perception and implications for flood risk management in the Netherlands. In: International Journal of River Basin Management, 2, S. 113–122.
- Beatley, T. (2009): Planning for coastal resilience. Best practices for calamitous times. Washington, DC: Island Press.
- Biermann, F. (2007): »Earth System Governance« as a crosscutting theme of global change research. In: Global Environmental Change (17), S. 326–337.
- Briggs, D. (2009): Risk communication and stakeholder participation in the governance of systemic environmental health risks. In: International Journal of Risk Assessment and Management 13 (3/4), S. 195–215.
- FHH (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Inneres) (2010): Merkblatt für die Hafencity und die Speicherstadt. Sturmflut. Hinweise für die Bevölkerung in der Elbniederung. Hamburg.
- FHH (Freie und Hansestadt Hamburg, Landesbetrieb für Straßen Brücken und Gewässer) (2012): Sturmflutschutz in Hamburg. gestern – heute – morgen. Hamburg, Berichte des Landesbetriebes für Straßen, Brücken und Gewässer, 10.
- Fischer, N. (2011): Der wilde und der gezähmte Fluss. Zur Geschichte der Deiche an der Oste. Stade: Landschaftsverband der ehemaligen Herzogtümer Bremen und Verden e.V., Schriftenreihe des Landschaftsverbandes der ehemaligen Herzogtümer Bremen und Verden, 37.

- Geenen, E. M. (2008): *Katstrophenvorsorge – Katastrophenmanagement*. In: Felgentreff, C. & Glade, T. (Hrsg.): *Naturrisiken und Sozialkatastrophen*. 1. Auflage. Berlin: Spektrum, S. 225–239.
- Gersonius, B.; Zevenbergen, C. & van Herk, S. (2007): *Managing flood risk in the urban environment: linking spatial planning, risk assessment, communication and policy*. In: Pahl-Wostl, C.; Möltgen, P. & Kabat, J. (Hrsg.): *Adaptive and integrated water management: coping with complexity and uncertainty*. Berlin, Heidelberg: Springer, S. 263–275.
- Grothmann, T. & Reusswig, F. (2006): *People at risk on flooding: Why some residents take precautionary action while others do not*. In: *Natural Hazards*, 38, S. 101–120.
- Hill, K. (2012): *Climate-resilient urban waterfronts*. In: Aerts, J.; Botzen, W.; Bowman, M. J.; Ward, P. J. & Dircke, P. (Hrsg.): *Climate adaptation and flood risk in coastal cities*. New York, London: Earthscan, S. 123–144.
- HmbGVBL (Hamburger Gerichts und Verwaltungsblatt) (2004): *Gesetz über den Bebauungsplan Hamburg-Altstadt 32/HafenCity 1, vom 3. November 2004*.
- Knieling, J.; Fröhlich, J. & Schaerffer, M. (2011): *Climate Governance*. In: Frommer, B.; Buchholz, F. & Böhm, H. R. (Hrsg.): *Anpassung an den Klimawandel – regional umsetzen! Ansätze zur Climate Adaption Governance unter der Lupe*. München: oekom, S. 26–43.
- Kropp, J. P. & Daschkeit, A. (2008): *Anpassung und Planungshandeln im Licht des Klimawandels*. In: *Informationen zur Raumentwicklung* (6/7), S. 353–361.
- Kruse, S. (2010): *Vorsorgendes Hochwassermanagement im Wandel. Ein sozial-ökologisches Raumkonzept für den Umgang mit Hochwasser*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mainusch, Michael (1999): *Hochwasserschutz in Hamburg*. In: Albers, J.; Asche, K.; Gündisch, J.; Seeler, H.-J. & Thieme, W. (Hrsg.): *Sonderdruck aus Recht und Juristen in Hamburg. Recht und Juristen in Hamburg, II*. Köln, Berlin, Bonn, München: Carl Heymanns Verlag, S. 253–267.
- Nieuwaal, K. van; Driessen, P.; Spit, T. & Termeer, C. (2009): *A state of the art of governance literature on adaptation to climate change: towards a research agenda*. Utrecht/Wageningen (Knowledge for Climate Report, 003/2009).
- Pahl-Wostl, C. & Hare, M. (2004): *Processes of social learning in Integrated resources management*. In: *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 14, S. 193–206.
- Sabatier, P. A.; Focht, W.; Lubell, M.; Trachtenberg, Z.; Vedlitz, A. & Matlock, M. (2005): *Collaborative approaches to watershed management*. In: Sabatier, P. A.; Focht, W.; Lubell, M.; Trachtenberg, Z.; Vedlitz, A. & Matlock, M. (Hrsg.): *Swimming upstream. Collaborative approaches to watershed management. American and comparative environmental policy*. Cambridge, London: The MIT Press, S. 3–21.
- Scharpf, F. W. (2000): *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. UTB für Wissenschaft. Opladen: Leske und Budrich.
- Schoch-Spana, M.; Franco, C.; Nuzzo, J. B. & Usenza, C. (2007): *Community engagement: leadership tool for catastrophic health events*. In: *Biosecurity and Bioterrorism: Biodefense Strategy, Practice, and Science* 5, S. 8–25.

- Storch, H. von; Gönnert, G. & Meine, M. (2008): Storm surges – An option for Hamburg, Germany, to mitigate expected future aggravation of risk. In: *Environmental Science & Policy*, 11, S. 735–742.
- Sturm, Gabriele (2000): *Wege zum Raum. Methodologische Annäherungen an ein Basiskonzept raumbezogener Wissenschaften*. Opladen: Leske und Budrich.
- Trachtenberg, Z. & Focht, W. (2005): Legitimacy and watershed collaborations: the role of public participation. In: Sabatier, P. A.; Focht, W.; Lubell, M.; Trachtenberg, Z.; Vedlitz, A. & Matlock, M. (Hrsg.): *Swimming upstream. Collaborative approaches to watershed management. American and comparative environmental policy*. Cambridge, London: The MIT Press, S. 53–82.
- Vries, J. de & Wolsink, M. (2009): Making space for water: spatial planning and water management in the Netherlands. In: Davoudi, S.; Crawford, J. & Mehmood, A. (Hrsg.): *Planning for climate change. Strategies for mitigation and adaptation for spatial planners*. London: Earthscan, S. 191–204.
- Weisse, R.; Storch, H. von; Niemeyer, H. D. & Knaack, H. (2012): Changing North Sea storm surge climate: An increasing hazard? In: *Ocean & Coastal Management* (68), S. 58–68.
- FlutschutzVO Verordnung zum Schutz vor Sturmfluten im Gebiet der HafenCity (2002) vom 18. Juni 2002.