

## Heimat

### I. Ursprung und Wandel des Heimatbegriffs

Verständnis, Funktion und Bewertung von Heimat haben eine lange und wechselvolle Geschichte, die durch mehrfache Höhe- und Tiefpunkte gekennzeichnet ist. Einen Tiefpunkt stellen die ersten Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg dar, als der Begriff durch die eben erfahrene Nähe zur „Blut-und-Boden“-Ideologie des Nationalsozialismus ins Abseits geraten war. Trotzdem gibt es in der deutschen Sprache keinen zweiten Begriff, in dem die Raumbezogenheit und Raumbundenheit des Menschen unmittelbarer zum Ausdruck kommt. Allerdings ist es nicht nur die ideologische Anfälligkeit, die den Begriff belastet hat, sondern auch die gefühlsbetonte Unschärfe und scheinbare Rückständigkeit. Außerhalb der Volkskunde bzw. Kulturanthropologie spricht man daher auch lieber von Territorium oder Revier, wie in den vergleichenden Verhaltenswissenschaften, oder, mit Bezug auf das Heimatbewusstsein, von symbolischer Ortsbezogenheit oder lokaler Identifikation, wie in der Soziologie und Sozialpsychologie. Die neuere Humangeographie bedient sich für ähnliche Sachverhalte häufig des Begriffs → *Regionalbewusstsein*. Diese Begriffe sind jedoch nicht synonym. Sie beleuchten jeweils unterschiedliche Perspektiven und setzen unterschiedliche Schwerpunkte. Sucht man nach einem gemeinsamen Nenner, so bietet sich, wenn auch auf einer höheren Abstraktionsebene,

immer noch am ehesten die Kennzeichnung von Heimat als einer „Subjektobjektivität, in der sich *subjektive Bezogenheit* mit *objektiven Gegebenheiten* zu einer Einheit verbindet“, an (BÜLOW, vgl. BERNSTORF 1969).

Die spätere Begriffsgeschichte steht in deutlichem Gegensatz zur ursprünglichen Bedeutung des Begriffs, die eng mit dem Besitz von Haus und Hof verbunden war und dadurch mit materieller Absicherung und dem Anrecht auf Versorgung in Notzeiten. Dieses Anrecht wird später übertragen auf die Geburtsgemeinde, in der man für die Dauer seines Lebens Heimatrecht hatte. Dass Heimat jedoch auch emotionale Sicherheit und Geborgenheit bedeutet, kommt vor allem in der frühen Beschäftigung mit dem Heimweh zum Ausdruck, das bereits gegen Ende des 17. Jahrhunderts als ernst zu nehmende Krankheit, die vor allem bei Schweizer Söldnern auftrat, beschrieben wurde.

Dieses sehr konkrete Verständnis von Heimat ging im Verlauf der Industrialisierung und Verstädterung, die für große Teile der Bevölkerung mit dem Verlust von Heimat verbunden waren, verloren. Stattdessen bildete sich ein neuer, *bürgerlicher* Heimatbegriff heraus, der keine wirtschaftliche oder rechtliche Basis mehr hatte, sondern primär landschafts- und naturbezogen war. Erst jetzt wird Heimat mit all den Attributen ausgestattet, die aus Volks- und Heimatliedern bekannt sind: dem schönsten Wiesengrunde, dem rauschenden Bach, den Vögeln im Walde. Heimat gab es danach vor allem auf dem Lande, selten in der Stadt, nie in der Großstadt. Dieser

landschafts- und naturbezogene Heimatbegriff wird heute mit der verbreiteten Großstadtfeindschaft und mit der generell unpolitischen Haltung des deutschen Bürgertums in Verbindung gebracht, einer Haltung, die es, wie auch diesen Begriff, in anderen Ländern nicht gab. Eine politische Funktion dieses Verständnisses von Heimat ist damit jedoch nicht ausgeschlossen, zumindest nicht die einer Befriedung der aufkommenden sozialen Gegensätze durch den gemeinsamen Bezug auf eine verklarte Vergangenheit (BAUSINGER 1984). Noch deutlicher politisiert wurde der Heimatbegriff erst im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts, als er eine enge Verbindung mit dem Begriff des Vaterlandes einging. Heimat wurde beschworen, wenn das Vaterland beschützt oder verteidigt werden sollte, gegen äußere, aber auch gegen innere Feinde wie die als „vaterlandslos“ gebrandmarkte Sozialdemokratie.

Fast zur gleichen Zeit entstand die erste große Heimatbewegung, die zwar auch politische Funktionen übernahm, sich aber keineswegs darin erschöpfte. Im Vordergrund stand der Wunsch nach einer kulturellen Erneuerung, die an bewährte bäuerliche und handwerkliche Traditionen anknüpfen und damit dem verstärkten Industrialisierungsschub Widerpart leisten sollte. Heimdichtung, Heimatmalerei, Heimatmusik wurden zu eigenständigen Kunstgattungen; Heimatvereine und Heimatmuseen wurden gegründet und sammelten heimatliches Werkzeug, Möbel, Trachten, Brauchtum; Heimatkunde bekam einen besonderen Bildungswert. In der Architektur entstand der Heimatstil, der sich auf Jahrzehnte hinaus der Bauhaus-Moderne widersetzen sollte. Obwohl es zu vordergründig wäre, eine unmittelbare Verwandtschaft zwischen der Heimatbewegung und der „Blut-und-Boden“-Ideologie des Nationalsozialismus herzustellen, so waren doch die Querverbindungen, die sich bereits in den 1920er Jahren ergaben, zu zahlreich, als dass das bürgerliche Heimatverständnis das Ende des Dritten Reiches hätte unbeschadet überstehen können.

Wenn der Heimatbegriff zu Beginn der 1970er Jahre eine Renaissance erlebte, so war es denn auch eine andere Heimat, die dabei Pate stand. Sicher kann diese Renaissance wiederum (auch)

als Reaktion auf einen erneuten Industrialisierungsschub und die zunehmende Globalisierung der politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Zusammenhänge verstanden werden. Hinzu kamen jetzt jedoch weitere und nicht weniger einflussreiche Faktoren: die *Emanzipations- und Demokratiebewegung*, die Mitte der 1960er Jahre eingesetzt und das Interesse an der „Basis“, einschließlich der lokalen und regionalen, geweckt hatte; die Sorge um die *Umwelt*, die den Blick neben den ökologischen auf die landschaftlichen und kulturellen Umweltelemente gelenkt hatte; das neu erwachte Interesse auch der etablierten Wissenschaften am *Alltag*, der Alltagswelt, der Alltagsgeschichte. In diesem Zusammenhang wurde aber auch die große, die nicht mehr landschaftlich eingebundene Stadt, deren Potential als Heimat lange Zeit ignoriert worden war, zum Thema.

## II. Die Dimensionen von Heimat

Der Heimatbegriff hätte kaum so vielfältige Deutungen erfahren können, wenn es sich bei Heimat nicht um ein äußerst komplexes Phänomen handeln würde. Auch wenn Heimat als Erfahrung immer ganzheitlich gedacht werden muss, ist es daher unerlässlich, diese Komplexität auf die darin enthaltenen Dimensionen hin zu untersuchen. Dabei bestätigt sich, dass sich der Begriff keineswegs in der räumlichen Dimension erschöpft. Diese steht vielmehr in unmittelbarem Zusammenhang mit einer Reihe weiterer Dimensionen, die erst in ihrem Zusammenwirken Heimat konstituieren: der kulturellen Dimension, der sozialen Dimension, der historischen oder zeitlichen Dimension, der psychischen Dimension, der wirtschaftlichen und der politischen Dimension. Wer nach den Voraussetzungen fragt, unter denen sich Heimat und Heimatbewusstsein entwickeln können, kann nicht umhin, alle diese Dimensionen in die Betrachtung einzubeziehen.

In ihrer *räumlichen* Dimension ist Heimat ein einheitlich erlebter Raumbereich. Das bedeutet, dass Heimat kein diffuser, beliebig dehnbare Raum ist, sondern Grenzen hat. Diese Grenzen können physischer, politischer oder sozialer Natur sein. Auch ist Heimat im Bewusstsein der Bewohner in der Regel mit landschaftlichen Besonderheiten verbunden, die sich zu einem

charakteristischen *Landschaftsbild* zusammenfügen, zu Küsten- oder Gebirgs-, Moor- oder Heidelandschaften, aber auch zu Landschaften, die nur durch eine bestimmte Bodennutzung geprägt sind, durch Obst- oder Gemüsekulturen, Weinbau, Weidewirtschaft. Hinzu kommen häufig bestimmte Baumaterialien, Baustile und Gebäudeformen, die sich im Vorstellungsbild untrennbar mit der Landschaft verbunden haben.

Dies verweist bereits auf die *kulturelle* Dimension. Heimat bezieht sich auf einen einheitlichen, von anderen Kulturräumen abgegrenzten Kulturraum. Ein derartiger Kulturraum ist in der Regel durch die gleiche Sprache oder Mundart, gleiche Sitten und Gebräuche, Normen und Wertvorstellungen gekennzeichnet. Dabei vermitteln sich immaterielle Kulturelemente vor allem über *Symbole*, deren Bedeutung nur von den Bewohnern des jeweiligen Kulturraums verstanden und gewürdigt werden kann: Legenden, Feste, historische oder literarische Figuren, Denkmale aller Art. Hinzu kommen materielle Kulturelemente, neben Baumaterialien und Gebäudeformen, Hausrat und Kleidung auch technisches Gerät, Windmühlen, Krane, Fördertürme, die ebenfalls Symbolcharakter annehmen können.

Die meisten materiellen und immateriellen Kulturelemente beziehen ihre Wirksamkeit und Würde als Zeichen von Heimat aus der *historischen* oder *zeitlichen* Dimension. Damit ein Kulturraum zur Heimat werden kann, bedarf es der Zeit, objektiv wie subjektiv, kollektiv wie individuell. Objektiv und kollektiv deswegen, weil erst im Ablauf einer längeren Geschichte ein Raum die kulturelle Überformung erfährt, die Voraussetzung für Heimat ist, und weil auch erst die gemeinsame Erfahrung dieser Geschichte die Grundlage dessen bildet, was als „*kollektives Gedächtnis*“ bezeichnet und als wesentlich für den Zusammenhalt sozialer Gruppen und ihre Bindung an bestimmte Räume erkannt worden ist (HALBWACHS 1925). Subjektiv und individuell deswegen, weil das Entstehen eines Heimatbewusstseins nicht nur mit dem Erfahren einer gemeinsamen, sondern auch mit dem Erfahren der eigenen Lebensgeschichte verbunden ist, in deren Verlauf Orte und Landschaften mit Erinnerungen besetzt werden, alltäglichen wie außergewöhnlichen: an das Elternhaus, den

Schulweg, die Hochzeit, einen Luftangriff. Dabei kommt Kindheits- und Jugenderinnerungen eine besondere Bedeutung zu, aber auch in späteren Jahren kann, wie sich in neuen Städten gezeigt hat, die Verbindung von Ortsgeschichte und Lebensgeschichte ein neues Heimatbewusstsein entstehen lassen.

Die *soziale* Dimension bezieht ihre Bedeutung vor allem daraus, dass Kultur und Geschichte sich nur über soziale Prozesse vermitteln und dass auch Symbole ihre bindende Kraft nur dann entfalten, wenn sie auf gemeinsame Erfahrungen und Sinngebungen verweisen. So erhält sich das kollektive Gedächtnis dann am längsten, wenn die gemeinsame Vergangenheit in einem sozialen Verband immer wieder vergegenwärtigt werden kann – eine der Ursachen für die Beständigkeit von Traditionsverbänden. Aber auch das individuelle Heimischwerden ist eng mit Zahl und Intensität der sozialen Kontakte verbunden, die an einem Ort vorhanden sind oder angeknüpft werden können, über Verwandte, Freunde, Schulkameraden, den Beruf.

Der starke emotionale Gehalt von Heimat schließlich verweist auf die herausragende Bedeutung der *psychischen* Dimension, die häufig als „*seelische Verbundenheit*“ oder „*gemütsmäßige Bestimmtheit*“ beschrieben und außerordentlich hoch bewertet wird. Die „*lokale Identifikation*“, die als wichtige Voraussetzung des Heimischwerdens gilt, ist nur als Ergebnis psychischer Prozesse zu verstehen, in deren Verlauf sich ein Individuum so sehr mit einem Ort oder einer Region und allem, wofür sie stehen, in eins setzt, dass sich die Grenzen subjektiv verwischen und eine starke seelische Bindung entsteht. Dabei vermittelt eine erfolgte Identifikation nicht nur ein hohes Maß an emotionaler Sicherheit und Geborgenheit, sondern auch die Bestätigung der eigenen Identität.

Die genannten Dimensionen decken im Wesentlichen das bürgerliche Heimatverständnis ab und haben daher lange Zeit im Vordergrund des Interesses gestanden. Erst neuerdings haben auch die wirtschaftliche und die rechtliche Dimension, die das vorbürgerliche Heimatverständnis prägten, wieder mehr Aufmerksamkeit gefunden, wobei die rechtliche Dimension in einer politischen Dimension aufgegangen ist.

Dabei stand zunächst die *wirtschaftliche* Dimension im Vordergrund. Heimat kann auf Dauer nur dort Bestand haben, wo eine längerfristige wirtschaftliche Absicherung gegeben ist. Arbeit und Verdienst, berufliche Wirkungs- und Aufstiegsmöglichkeiten bleiben Grundlage auch für das Heimischsein. Daher kann auch nicht damit gerechnet werden, dass das Fehlen einer ausreichenden Existenzgrundlage durch Appelle an das Heimatbewusstsein ersetzt werden kann. Umgekehrt wurde Heimat insofern zum Wirtschaftsfaktor, als die Eignung von Räumen, Heimat zu werden, in der Konkurrenz um Betriebe und Arbeitskräfte als wichtiger „weicher“ Standortfaktor gewertet wird – mit allen Gefahren, die sich aus einer solchen Vermarktung von Heimat als Werbeartikel ergeben.

Die *politische* Dimension hat zwar schon früher im Zusammenhang mit dem politischen Missbrauch von Heimat Aufmerksamkeit gefunden. Erst im Zuge regionalistischer Bestrebungen aber hat der Anspruch auf eine eigenständige politische Repräsentanz von Heimat wieder größeres Gewicht erhalten. Hierzu gehört auch die Forderung nach einer „Regionalpolitik von unten“. Regionalpolitik soll nicht mehr vorrangig als Instrument einer gesamtstaatlichen Politik verstanden werden, die in erster Linie an nationalen (oder internationalen) Interessen ausgerichtet ist, sondern sich auf die Entwicklung des endogenen Potentials einer *Region* konzentrieren. Ebenso soll auch die Koordination der unterschiedlichen regionalen Interessen nicht mehr durch gesamtstaatliche Organe erfolgen, sondern durch Vereinbarungen zwischen den Regionen selbst.

### III. Zur Zukunft von Heimat

Es wird häufig davon ausgegangen, dass im Zuge der Globalisierung, inzwischen auch der (potentiellen) Virtualisierung aller räumlichen Zusammenhänge konkrete Heimaten keine Zukunft mehr hätten. Dies gilt, wenn überhaupt, jedoch nicht für alle Dimensionen von Heimat gleichermaßen. Allerdings muss der bisherige Heimatbegriff einer Revision unterzogen werden. Obgleich stets von der Raumgebundenheit *und* Raumbezogenheit des Menschen die Rede war, stand lange Zeit dabei die Raumgebundenheit im Vordergrund.

Heimat war als solche vorgegeben, und zwar weitgehend unabhängig von dem, der Heimat hat oder Heimat sucht. Allenfalls konnte man durch eigenes Erleben in sie hineinwachsen. Heimat entsprach damit einem eher statischen Gesellschaftsbild und einem eher passiven Verhältnis zum Raum. Dass Heimat etwas ist, das man sich auch *aktiv*, durch tätige Auseinandersetzung mit einem Raum, schaffen kann, wurde nicht zum Thema. Gerade hier liegt aber die Zukunft von Heimat. Auch wenn die Renaissance des Heimatbewusstseins zunächst eher „nostalgisch“ geprägt und an einer möglichst originalgetreuen Bewahrung aller Zeugen der Vergangenheit interessiert war, so wuchs doch gleichzeitig das Bedürfnis nach einer aktiven *Aneignung von Räumen*, Aneignung verstanden als ein zwar verantwortlicher, aber doch selbstbestimmter Umgang mit der vorgegebenen Umwelt, der auch Gestaltungsmöglichkeiten einschließt. Aneignung in diesem Sinne führt also zu einer *Dynamisierung* des Heimatbegriffs und zu einer *Aktivierung* des Heimischwerdens. Heimat kann man (sich) auch selbst schaffen. Heimischwerden kann daher nur dort stattfinden, wo ein Raum weder physisch und sozial so festgelegt, noch institutionell so verregelt ist, dass er keine Gestaltungsmöglichkeiten mehr enthält.

Gerade dies gilt jedoch für die unterschiedlichen Dimensionen von Heimat in unterschiedlichem Maße, am wenigsten für die wirtschaftliche Dimension. Niemand kann davon absehen, dass sich das Existenzsicherungspotential von Heimat auf größere Räume verlagert hat und dass ihm die Heimat, in die er hineingeboren oder hineingewachsen ist, nur noch selten zu einer dauerhaften Existenzgrundlage verhilft. Will er nicht „heimatlos“ werden, so muss er sich darauf einstellen, mit dem Arbeitsort auch die Heimat wechseln bzw. sich am neuen Ort eine neue Heimat schaffen zu müssen, und dies nicht nur einmal.

Will die räumliche Planung nicht nur bei der Erhaltung von alten, sondern auch bei der Schaffung von neuen Heimaten Hilfestellung leisten, so muss sie zwar darauf ausgerichtet sein, charakteristische Landschaftsbilder und Kulturräume zu erhalten, aber ebenso darauf, sie im Sinne neuer Bedeutungsgehalte und Sinngebungen weiterzuentwickeln und zu ergänzen. Die Internationale

Bauausstellung Emscherpark hat hierzu Vorbildliches geleistet. Auf der anderen Seite müssen alle bürgerschaftlichen Einflussmöglichkeiten auf in diesem Sinne „heimatrelevante“ Entscheidungen verstärkt werden. Die vermehrte Einführung basisdemokratischer Elemente in die Kommunalverfassungen hat dem bereits Rechnung getragen. Nicht umsonst werden solche Einflussmöglichkeiten vor allem dann genutzt, wenn es um sinnlich erfahrbare Projekte und Maßnahmen geht, die auch die Wahrnehmung der konkreten Heimat tangieren.

Ob die zahlreichen weiteren Identifikationsangebote, die inzwischen die politisch-planerischen Bemühungen um Heimat prägen, Erfolg haben, hängt davon ab, ob die damit verbundenen Appelle an heimatliche Gefühle nicht eher als Instrument des Stadtmarketings (→ *Kommunale Wirtschaftsförderung*) wahrgenommen werden, das für Heimat nicht anders wirbt als für einen Winter auf Mallorca. Die Förderung eines Regionalbewusstseins, das gleichzeitig Heimat ersetzen, übergemeindliche Solidarität stärken, den → *Tourismus* fördern und als Werbeargument für standortsuchende Betriebe dienen soll, kann leicht ins Leere laufen. Sollen planerische Konzepte und Maßnahmen die Voraussetzungen für das Entstehen von Heimat verbessern, so werden sie auch ihre Redlichkeit unter Beweis stellen müssen.

### Literatur

- BAUSINGER, H. et al. (1984): Heimat heute. Stuttgart.
- BERNSTORF, W. (Hrsg.) (1969): Wörterbuch der Soziologie. Stuttgart, S. 145.
- BLOTEVOGEL, H. H.; HEINRITZ, G.; POPP, J. (1989): Regionalbewußtsein. Zum Stand der Diskussion um einen Stein des Anstoßes. In: Geographische Zeitschrift, H. 77, S. 65–88.
- GREVERUS, I.-M. (1972): Der territoriale Mensch. Ein literaturgeschichtlicher Beitrag zum Heimatphänomen. Frankfurt a. M.
- GREVERUS, I.-M. (1979): Auf der Suche nach Heimat. München.
- HALBWACHS, M. (1925): Les cadres sociaux de la mémoire. Paris.
- HENGARTNER, T. (1999): Forschungsfeld Stadt. Berlin.
- LINDNER, R. (Hrsg.) (1994): Die Wiederkehr des Regionalen. Frankfurt a. M.
- WEICHHART, P. (1990): Raumbezogene Identität. Stuttgart.

Erika Spiegel

## Hochwasserschutz

*I. Begriffe; II. Gesetzlicher Rahmen; III. Vorbeugender Hochwasserschutz; IV. Planerische, flusseinzugsgebietsbezogene Aspekte; V. Gefahrenkarten; VI. Küstenschutz*

### I. Begriffe

*Hochwasserschutz* ist der Schutz von Siedlungen, Nutz- und Verkehrsflächen vor Überschwemmungen. Im Binnenland besteht der Hochwasserschutz vor allem in der Sicherung und Rückgewinnung von Auen, Wasserrückhalteflächen (Retentionsflächen) und überschwemmunggefährdeten Bereichen. An der Nord- und Ostsee erfolgt der Schutz vor Sturmfluten hauptsächlich durch Deiche und Siele (*Küstenschutz*).

Der Hochwasserschutz im Binnenland ist eine komplexe, querschnittsorientierte Materie, die sich untergliedern lässt in den raumplanerischen, technischen und operativen Hochwasserschutz.

Der *raumplanerische* Hochwasserschutz hat die Sicherung und Wiederherstellung von Retentionsflächen und Überschwemmungsbereichen zur Aufgabe.

Im *technischen* Hochwasserschutz geht es um bauliche Maßnahmen wie die Errichtung von Rückhaltebecken, Talsperren, Deichen, Flutungspoldern und den Rückbau von Flussbau- und Kraftwerken.

Der *operative* Hochwasserschutz umfasst hauptsächlich den Katastrophenschutz.

### II. Gesetzlicher Rahmen

Ein zusammenhängendes Hochwasserschutzrecht existiert in Deutschland nicht. Neben einigen direkten Regelungen gibt es zahlreiche Normen und Zuständigkeiten, die mittelbar den Hochwasserschutz betreffen. Die wichtigsten Rechtsgrundlagen zum Hochwasserschutz im Binnenland finden sich im Wasserrecht und im Raumordnungsrecht.

#### 1. Wasserrecht

Hochwasserschutz ist zum Teil Aufgabe der → *Wasserwirtschaft*. Folglich enthalten das Was-



serhaushaltsgesetz und die Landeswassergesetze Bestimmungen zum Hochwasserschutz.

### a) Überschwemmungsgebiet

Für den Hochwasserschutz sind Überschwemmungsgebiete von herausragender Bedeutung, da sie einerseits wegen ihrer Rückhaltefunktion das Hochwassergeschehen maßgeblich beeinflussen und andererseits in ihnen die Schadenspotentiale am größten sind. Das Wasserhaushaltsgesetz (WHG) enthält in § 32 eine spezielle Regelung zu Überschwemmungsgebieten. Nach dessen Legaldefinition sind Überschwemmungsgebiete „Gebiete zwischen oberirdischen Gewässern und Deichen oder Hochufern sowie sonstige Gebiete, die bei Hochwasser überschwemmt oder durchflossen oder die für die Hochwasserentlastung oder Rückhaltung beansprucht werden“ (§ 32 WHG).

Der Bundesgesetzgeber schreibt vor, dass die Bundesländer die identifizierten Überschwemmungsgebiete förmlich festzusetzen und für diese Gebiete Vorschriften zum Schutz vor Hochwassergefahren zu erlassen haben. Diese Aufgabe wird in der Regel von den unteren Wasserbehörden (Landkreise und kreisfreie Städte) wahrgenommen.

### b) Bemessungshochwasser

Als Bemessungsgrundlage für die Abgrenzung von Überschwemmungsgebieten wird die Wahrscheinlichkeit, nach der das Gebiet überschwemmt wird, der sog.  $HQ_n$  (Hochwasserquotient<sub>n</sub>) herangezogen (Bemessungshochwasser). Dabei wird in der Regel ein 100-jährliches Überschwemmungsereignis ( $HQ_{100}$ ) zugrunde gelegt.  $HQ_{100}$  bedeutet demnach eine Wahrscheinlichkeit von 1 % in jedem Jahr, dass ein Hochwasserereignis eintreten wird.

### c) Dispens vom Bebauungsverbot

§ 32 Abs. 2 Satz 1 WHG regelt weiterhin, dass Überschwemmungsgebiete in ihrer Funktion als natürliche Rückhalteflächen zu erhalten sind. Ausnahmen sind nur dann zulässig, wenn *überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit* der Erhaltung des Überschwemmungsgebietes entgegenstehen. Aufgrund dieser Regelung ist es

trotz grundsätzlichen landesrechtlichen Bauverbots in der Vergangenheit in Überschwemmungsgebieten immer wieder zu Eingriffen gekommen. In diesen Fällen ist die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen vorgeschrieben (z. B. durch Entsiegelung an anderer Stelle im Überschwemmungsgebiet).

### d) Maßnahmenprogramm

Die wasserwirtschaftlichen Planungsinstrumente sind bundesrechtlich in §§ 36 und 36 b WHG geregelt. Ein eigener Fachplan für den Hochwasserschutz, welcher in einer einheitlichen Kodifikation die Anforderungen der Querschnittsmaterie Hochwasserschutz umfassend behandelt, besteht derzeit weder auf Bundes- noch auf Landesebene, steht aber zu erwarten.

Gemäß § 36 WHG, welcher der Umsetzung der → *Wasserrahmenrichtlinie* (WRRL) dient, wird durch Landesrecht bestimmt, dass für jede Flussgebietseinheit (besteht aus einem oder mehreren benachbarten Flusseinzugsgebieten und den ihnen zugeordneten Grundwässern und Küstengewässern) nach Maßgabe des § 36 Abs. 2–6 WHG ein *Maßnahmenprogramm* aufzustellen ist, um die in § 25 a Abs. 1, § 25 b Abs. 1, §§ 32 c und 33 a Abs. 1 WHG festgelegten Bewirtschaftungsziele zu erreichen. Diese Ziele umfassen die Vermeidung einer Veränderung des ökologischen und chemischen Zustands sowie die Erhaltung eines guten ökologischen und chemischen Potentials der oberirdischen natürlichen und künstlichen Gewässer, der Küstengewässer und des Grundwassers. § 36 WHG enthält keine gesonderte Pflicht zur Einbeziehung des Hochwasserschutzes. Jedoch kann im Rahmen der Maßnahmen zur Erreichung eines guten ökologischen Zustands der Hochwasserschutz konfliktieren und bildet ggf. aus diesem Grund einen Gegenstand im Maßnahmenprogramm. Daneben verweist § 36 Abs. 3 WHG bezüglich der im Maßnahmenprogramm notwendig enthaltenen „grundlegenden“ Maßnahmen auf Art. 11 Abs. 3 WRRL, welcher alle erforderlichen Maßnahmen gegen Verschmutzungen, die bei Überschwemmungen entstehen können, einschließt. Insoweit können entweder präventiv Überschwemmungen und damit Hochwasser vorgebeugt oder aber repres-

siv Verschmutzungen infolge von Hochwasser gemindert werden, um einen verbesserten Gewässerschutz zu erhalten. Gegenstand des Maßnahmenprogramms kann beispielsweise die Sicherung von Flussauenbereichen vor weiterer Bebauung sein.

e) *Bewirtschaftungsplan*

Des Weiteren ist gemäß § 36 b WHG ein nach Landesrecht geregelter und nach Art. 13 WRRL geforderter *Bewirtschaftungsplan* für jede Flussgebietseinheit aufzustellen. Auch der Bewirtschaftungsplan stellt keine direkte Planungsgrundlage für den Hochwasserschutz dar. Allerdings sind für den Bewirtschaftungsplan zahlreiche Grundlageninformationen zu erarbeiten, die Hochwasserbezug haben, so etwa eine Zusammenfassung der Begrenzungen in Bezug auf die Entnahme und Aufstauung von Wasser (Anhang VII Ziff. 7.4 WRRL).

**2. Raumplanungsrecht**

Hochwasserschutz ist nicht ausschließlich eine wasserwirtschaftliche Aufgabe, sondern erfordert eine umfassende fachübergreifende Betrachtung der Hochwasserrisiken und Vorsorgemaßnahmen. Das Raumordnungsrecht enthält Hochwasserschutzvorschriften für die Landes- und Regionalplanung aus gesamtplanerischer Sicht.

a) *Raumordnerischer Grundsatz*

Der Schwerpunkt im Raumplanungsrecht (→ *Raumordnungsrecht*) liegt im präventiven Bereich. So ist gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 8 S. 7 Raumordnungsgesetz (ROG) der vorbeugende Hochwasserschutz als Grundsatz der Raumordnung normiert (→ *Ziele, Grundsätze, Erfordernisse der Raumordnung*). Danach haben die Landesplanung und die Regionalplanung „für den vorbeugenden Hochwasserschutz an den Küsten und im Binnenland vor allem durch Sicherung oder Rückgewinnung von Auen, Rückhalteflächen und überschwemmungsgefährdeten Bereichen“ zu sorgen. Zur besseren Abgrenzung vom förmlich festgesetzten Überschwemmungsgebiet nach Wasserrecht spricht man gemeinhin von *Überschwemmungsbereichen* bzw. *überschwemmungsgefährdeten Bereichen* als raumordneri-

sche Kategorie. Als raumordnerischer Grundsatz konkretisiert die Norm die Zielvorstellungen des § 1 ROG. → *Nachhaltige Raumentwicklung* korrespondiert mit präventivem Hochwasserschutz insbesondere in dem Teilaspekt, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln (§ 1 Abs. 2 Nr. 2 ROG), und trägt damit zum Schutz der Bevölkerung vor Naturgefahren bei. Die in § 2 Abs. 2 Nr. 8 S. 7 ROG zum Ausdruck kommende Sicherungsaufgabe der räumlichen Planung steht gleichwertig neben den Entwicklungs- und Ordnungsaufgaben der → *Raumordnung*.

b) *MKRO-Handlungsempfehlungen*

Die → *Ministerkonferenz für Raumordnung* (MKRO) hat sich in mehreren Entschlüssen mit dem vorbeugenden Hochwasserschutz befasst, die in den Handlungsempfehlungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz vom 14. Juni 2000 eine Weiterentwicklung und Präzisierung erfahren haben. Danach sind die folgenden Hauptzielsetzungen durch die Instrumente der Raumordnung und der Landes- und Regionalplanung umzusetzen:

- Sicherung und Rückgewinnung (durch Deichrückverlegung) von natürlichen Überschwemmungsflächen,
- Risikovorsorge in potentiell überflutungsgefährdeten Bereichen,
- Rückhalt des Wassers in der Fläche des gesamten Flusseinzugsgebietes (umfasst das Gebiet, aus welchem der gesamte Oberflächenabfluss in einen Wasserlauf oder ins Meer gelangt).

**3. Bauleitplanung**

Die → *Bauleitplanung* spielt im vorbeugenden Hochwasserschutz aus einem einfachen Grund eine entscheidende Rolle: Durch sie werden auf kommunaler Ebene die Ziele und Grundsätze der Raumordnung erst wirksam, indem diese aufgrund der Raumordnungsklausel (§ 1 Abs. 4 BauGB) im Flächennutzungsplan und Bebauungsplan ihre Umsetzung finden.

In den Grundsätzen der Bauleitplanung ist gemäß § 1 Abs. 5 BauGB der Hochwasserschutz, anders als z. B. der Naturschutz, zwar nicht ausdrücklich erwähnt. Er wird jedoch als Teilaufgabe

von anderen ausdrücklich erwähnten Belangen mit umfasst. Das betrifft vornehmlich das Gebot in § 1 Abs. 5 S. 1 BauGB, nach dem die Bauleitplanung eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen hat. Konkretisiert wird dieses Gebot in § 1 Abs. 5 S. 2 Nr. 7 BauGB, wonach in der Bauleitplanung Belange des Naturhaushalts und des Wassers zu berücksichtigen sind, worunter auch der Hochwasserschutz zu fassen ist. Die Kommunen sind demnach aufgefordert, sich planerisch mit dem Hochwasserschutz auseinander zu setzen.

### 4. Sonstige Rechtsgrundlagen

Sonstige Regelungen, welche meist mittelbar den Hochwasserschutz betreffen, befinden sich neben dem (Ab-)Wasserrecht vor allem im Naturschutzrecht, Wasserwegerecht, Recht der Landwirtschaft und der Forstwirtschaft, im Bodenschutzrecht, Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung/ Umweltprüfung, Bauordnungsrecht, Katastrophenschutzrecht sowie im Recht des Wetterdienstes.

### III. Vorbeugender Hochwasserschutz

Zahlreiche Todesopfer und schwere Hochwasserschäden, wie z. B. im Winter 1995 am Rhein (1 Mrd. €), im Sommer 1997 an der Oder (330 Mio. €), im Frühjahr 1999 in Süddeutschland (335 Mio. €) sowie im August 2002 an der Elbe (9,2 Mrd. €), haben zu einem Paradigmenwechsel im Hochwasserschutz geführt. Während in der Vergangenheit im Hochwasserschutz vor allem technische Maßnahmen zur Anwendung kamen, basiert der moderne Hochwasserschutz auf dem Vorsorgeprinzip. Durch vorbeugende Maßnahmen soll das Ausmaß von Überflutungen von vornherein eingeschränkt werden. Dabei genießt die Nutzung des natürlichen Wasserrückhaltevermögens und die Gewährleistung eines uneingeengten, gefahr- und schadlosen Hochwasserabflusses Vorrang vor der Errichtung von Hochwasserschutzanlagen vornehmlich technischer Art (wie Talsperren und anderen Rückhaltesystemen). Für einen vorbeugenden Hochwasserschutz wird in erster Linie Einfluss auf die Flächennutzung genommen durch Maßnah-

men, die einen Wasserrückhalt in der Fläche, die Erhöhung der Infiltration, den verzögerten Abfluss und die Grundwasseranreicherung begünstigen.

### 1. Maßnahmen

Als Maßnahmen, die einen günstigen Einfluss auf das Wasserrückhaltevermögen haben, bieten sich an:

- Reduzierung der Bodenversiegelung,
- Versickerung von Regenwasser von Bauflächen,
- Erhaltung bzw. Wiederherstellung der funktionellen Einheit zwischen Gewässer und Aue,
- Freilegung verrohrter und unterirdisch geführter Wasserläufe,
- (Wieder-)Herstellung eines natürlichen Zustandes der Gewässer mit Ausbreitungsmöglichkeiten,
- Umwandlung von Ackerland in Grünland an erforderlicher Stelle,
- Anwendung bodenschonender Bewirtschaftungs- bzw. Anbau- und Bestellverfahren zur Erhaltung einer hohen Infiltrationsfähigkeit,
- Erhalt und Aufbau von Bodenstrukturen, die die Hänge (Abflussbahnen) unterteilen/ unterbrechen sowie
- standortgerechte Waldbewirtschaftung und Aufforstung.

Ergänzend können technische Hochwasserschutzanlagen zum Einsatz kommen, jedoch sind diese auf das unbedingt notwendige Maß zu beschränken.

### 2. Öffentlichkeitsbeteiligung

Das Postulat einer effektiven Beteiligung der Öffentlichkeit kommt im vorbeugenden Hochwasserschutz besonders zum Tragen. Um zu einer transparenten Entscheidungsfindung in der Hochwasservorsorge zu gelangen und die Vollständigkeit und Zuverlässigkeit der für die Abwägung von Plänen bereitgestellten Informationen zu gewährleisten, ist es notwendig, die Öffentlichkeit einzubeziehen und Stellungnahmen abzufragen. Hierbei kann es sinnvoll sein, das Bewusstsein um das Bedrohungspotential stets aktuell zu halten, etwa mittels geeigneter Medien wie öffentlich angebrachter Karten, welche gerade auch das „worst case“-Szenario zeigen.



## IV. Planerische, flusseinzugsgebietsbezogene Aspekte

### 1. Räumliche Gesamtplanung

Auf planerischer Ebene sind im Bereich der Gesamtplanung die raumordnerischen Vorgaben für den Hochwasserschutz vorzunehmen. Der vorsorgende Hochwasserschutz orientiert sich landesweit an einer umfassenden fachübergreifenden und grenzüberschreitenden Betrachtung der Hochwasserrisiken und Vorsorgemaßnahmen. Auf der Ebene der Regionalplanung werden Vorrang- und Vorbehaltsgebiete (→ *Vorranggebiet*, *Vorbehaltsgebiet*, *Eignungsgebiet*) für den Hochwasserschutz ausgewiesen

- für natürliche Überschwemmungsbereiche zur Gewährleistung und Verbesserung des Wasserrückhalts in der Fläche (Retentionsraum) und
- für überschwemmungsgefährdete Bereiche, die bei Versagen bestehender Hochwasserschutzanlagen oder bei Extremhochwasser zur Minimierung möglicher Schäden überschwemmt werden können.

Zudem sind in den potentiellen *Hochwasserentstehungsgebieten* (Gebiete, in denen bei Starkniederschlägen oder bei Schneeschmelze in kurzer Zeit starke oberirdische Abflüsse eintreten können) Vorrang- und Vorbehaltsgebiete auszuweisen.

### 2. Hochwasseraktionspläne

Für zahlreiche Flusseinzugsgebiete bestehen sog. Hochwasseraktionspläne. Sie werden in der Regel von den fachlich zuständigen Behörden der Anrainerstaaten aufgestellt. Diese informellen Pläne sind als Rahmenzielsetzung zu verstehen (auch: → *Informelle Planung*) und dürfen nicht als abgeschlossenes Maßnahmenkonzept missverstanden werden. Vor deren Umsetzung ist eine Analyse nach Aufwand und Wirkung vorzunehmen, da in der Regel nicht unbeträchtliche finanzielle Mittel für die jeweiligen Aktivitäten aufzuwenden sind.

### 3. Flussgebietsmanagement

Maßnahmen am Oberlauf eines Flusses wirken sich auf den Grad der Hochwassergefährdung am Unterlauf aus. Für den vorbeugenden Hochwasserschutz ist es notwendig, dass dieser einerseits

flusseinzugsgebietsbezogen, d. h. naturräumlich bestimmt wird und sich nicht an administrativen Grenzen orientiert und andererseits integrativ, also ressortübergreifend erfolgt (integriertes Flussgebietsmanagement).

Diesem Ansatz folgend wurden im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative von Interreg II C Programme zur Durchführung von Projekten und Studien im Bereich des Hochwasserschutzes erarbeitet. Bekanntes Beispiel ist das Programm IRMA (Interreg-Rhein-Maas-Aktivitäten) im Einzugsgebiet des Rheins (1997–2003), welches ein integratives Vorgehen in den Bereichen Wasserwirtschaft, Raumordnung und Schadensverhütung im Einzugsgebiet von Rhein und Maas zur Grundlage hat. Die teilnehmenden Staaten Niederlande, Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und die Schweiz haben sich darin zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verpflichtet.

### 4. Finanzierung und Lastenausgleich

Im vorbeugenden Hochwasserschutz stellen sich schließlich Fragen der *Finanzierung* und des *Lastenausgleichs* von Hochwasserschutzmaßnahmen. Im Bereich des Hochwasserschutzes manifestiert sich dieses Problem am *altruistischen* Hochwasserschutz durch die Oberlieger/Unterlieger-Situation: *Oberlieger* wirken über ihre Siedlungsentwicklung an der Hochwasserentstehung mit, tragen jedoch keine Kosten, da sie selber in der Regel keine Überschwemmungsprobleme haben und kostspielige Maßnahmen der *Unterlieger* nicht mitfinanzieren. Hier sind Modelle im Rahmen von Verbandslösungen oder Hochwasserabgaben denkbar.

### 5. Europäische Dimension

Die Erkenntnis, dass Wasser nicht an politischen oder administrativen Grenzen Halt macht, gilt nicht nur für die Gewässerreinigung, sondern auch für den Hochwasserschutz. Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie ist beredtes Beispiel für ein erfolgreiches Angehen der Gewässerbewirtschaftung über das gesamte Flusseinzugsgebiet. Es liegt nahe, diese Zusammenarbeit in Flussgebietseinheiten mit den gleichen Beteiligten zu nutzen und eine Übertragung des Koordinationsansatzes auf den Hochwasserschutz vorzu-

nehmen, mit dem Ziel, eine Hochwasserplanung entsprechend über Flussgebietseinheiten zu statuieren. Hierbei wären die betroffenen Mitgliedstaaten zur Beteiligung an der Entwicklung einer Hochwasserplanung (analog der WRRL) zu verpflichten. Die größte Herausforderung einer europäischen Strategie wird sicherlich in der Überwindung der Oberlieger-/Unterlieger-Problematik liegen, die ein hohes Maß an Solidarität fordert.

### V. Gefahrenkarten

Als fachliche Grundlage für die Raumplanung im Bereich des Hochwasserschutzes dient ein grenzüberschreitender, in der Regel digitaler Gefahrenatlas, der eine Detailschärfe für Teileinzugsgebiete (Nebenflüsse) haben sollte. Dabei ist die Zusammenarbeit zwischen Wasserbauingenieuren und Raumplanern im frühen Stadium zweckdienlich. Die Gefahrenkarten werden in verschiedene Risikokategorien (in der Regel vier Kategorien) unterteilt. Sie enthalten Daten, wie z. B. die Geschwindigkeit, mit der Gebiete überschwemmt werden, und die zu erwartenden Schäden. Diese Daten bieten den Behörden Anhaltspunkte bei der Suche nach Gebieten, die beispielsweise als Vorranggebiete für Retentionsräume dienen können.

Als Vorbild kann das *Schweizer Modell* zur Erstellung von Gefahrenkarten dienen. Das Modell unterteilt die Gefahren in vier Stufen: erhebliche, mittlere, geringe Gefährdung und Restgefährdung. Sie werden durch eine Kombination aus Intensität und Eintrittswahrscheinlichkeit berechnet.

### VI. Küstenschutz

Über 1.800 km Deiche sowie zahlreiche Sperrwerke schützen die Küsten der Nordsee vor Hochwasser und gefährlichen Sturmfluten. Die zu sichernde Ostseeküste beträgt ohne die Bodden- und Haffküsten ca. 700 km. Grundlage für den Küstenschutz bilden auch heute noch die Erkenntnisse aus der verheerenden Sturmflut von 1962. Im Zeitraum von 1962 bis 1990 wurden 2,97 Mrd. € in Maßnahmen des Küstenschutzes investiert. Durch den künftigen Meeresspiegelanstieg

– erwartet werden etwa 50 cm bis zum Jahr 2100 – werden die Meeresangriffe auf die deutschen Küsten stetig zunehmen. Gleichzeitig steigen die Sachwerte in den Küstenniederungen. Dies führt zur Risikoerhöhung, denen im Rahmen einer vorsorglichen Planung zu begegnen ist. Schrittweise wurden bereits neue Anforderungen des Natur- und Landschaftsschutzes in die Planung und Durchführung der Baumaßnahmen eingebracht. In neuester Zeit hat der Küstenschutz als Teilbereich der Küsten- und Meeresraumordnung zusätzlich an Bedeutung gewonnen.

Der Küstenschutz wird als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern gemeinsam wahrgenommen (→ *Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“*; § 1 GAKG). Die gesetzlichen Grundlagen für den Bau von Anlagen und Deichen sowie Nutzungsverbote befinden sich in den Wasser- und Deichgesetzen der Küstenbundesländer.

### Literatur

AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (2003): Vorbeugender Hochwasserschutz – Handlungsempfehlungen für die Regional- und Bauleitplanung. Positionspapier, Nr. 55, Hannover.

HEILAND, P. (2002): Vorsorgender Hochwasserschutz durch Raumordnung, interregionale Kooperation und ökonomischen Lastenausgleich. Darmstadt.

JANSSEN, G. (2003): Der Geltungsbereich der Wasserrahmenrichtlinie für den grenzüberschreitenden Hochwasserschutz. In: UVP-Report, H. 3+4, S. 133 ff.

MINISTERKONFERENZ FÜR RAUMORDNUNG (2000): Handlungsempfehlungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz vom 14. Juni 2000. In: Gemeinsames Ministerialblatt 2000, S. 514.

SIEGEL, B.; RICHTER, G.; JANSSEN, G. (2004): Vorbeugender Hochwasserschutz im Einzugsgebiet der Oberen Elbe – eine zentrale Aufgabe der Raumordnung. Stuttgart.

UMWELTBUNDESAMT (Hrsg.) (1999): Anforderungen des vorbeugenden Hochwasserschutzes an Raumordnung, Landes-/Regionalplanung, Stadtplanung und die Umweltfachplanungen. Texte, H. 45/99, Berlin.

UMWELTBUNDESAMT (Hrsg.) (2001): Vorbeugender Hochwasserschutz auf kommunaler Ebene. Texte, H. 14/01, Berlin.

*Gerold Janssen*