

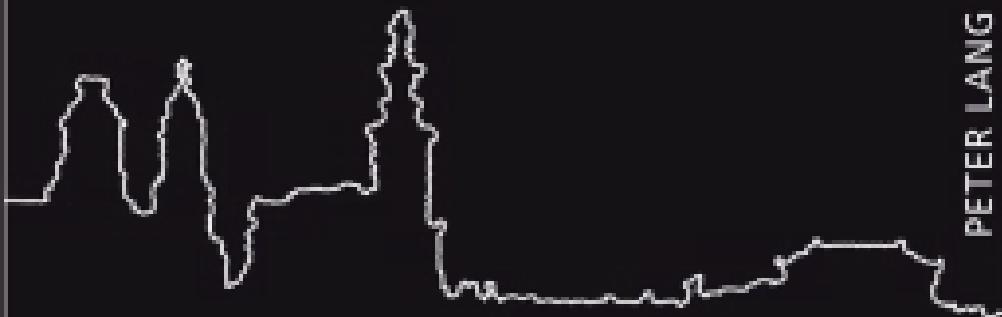
# DRESDNER SCHRIFTEN ZUM ÖFFENTLICHEN RECHT

Herausgegeben von Jochen Rozek

BAND 9

Falk Seckel

## Zur Geschichte des Gewässerschutzrechts in Sachsen



PETER LANG Internationaler Verlag der Wissenschaften

# **Einleitung**

## **A. Ziel und Vorgehensweise der Arbeit**

### **I. Die Bedeutung des Umweltmediums Wasser**

*„Das Wasser ist eines der wichtigsten Elemente der Wohlfahrt und der Entwicklung der gesamten menschlichen Gesellschaft.“<sup>1</sup>* Durch Umweltereignisse oder -veränderungen sowie durch das Anwachsen von konkurrierenden Nutzungsansprüchen kann es sehr schnell ein knappes Gut werden. Konflikte um das Wasser haben die Menschheit deshalb seit jeher begleitet<sup>2</sup>.

Derzeit untersteht der überwiegende Teil der deutschen Gewässer einer öffentlich-rechtlichen, vom Grundeigentum losgelösten repressiven Nutzungsordnung<sup>3</sup>. Eine Regelung der Gewässernutzung erfolgt jedoch schon seit dem Altertum. So enthielt bereits der Codex Hammurabi, das Gesetzbuch König Hammurabis von Babylon (Herrschartszeit: 1792 – 1750 v. Chr.)<sup>4</sup>, Bestimmungen über die Ackerbewässerung<sup>5</sup>. Weiterhin ergingen in den Metropolen der Antike Vorschriften zum Schutz des städtischen Trinkwassers vor Verunreinigungen<sup>6</sup>.

Rechtsstreitigkeiten um die Gewässernutzung erlangten große Bedeutung. Z.B. leitete im Jahr 1779 der Prozess des Wassermüllers Arnold eine Reform des Rechtswesens in Preußen ein. Aus dieser ging das Allgemeine Landrecht von 1794 hervor<sup>7</sup>.

### **II. Umfang und zentrale Fragen**

Diese Arbeit beschäftigt sich mit der Geschichte des Gewässerschutzrechts in Sachsen. Die Darstellung setzt mit der Landnahme der slawischen Stämme gegen Ende des 6. Jahrhunderts ein und reicht bis zur Gegenwart. Als Untersu-

---

1 17. Dekret an die Stände vom 30.11.1905, den Entwurf eines Wassergesetzes betreffend, Sächsischer Landtag – Parlamentsarchiv, B 97/44, 1. Abt., Bd. 3, Nr. 17, S. 43.

2 Kloepfer, Umweltrecht (2004), § 2 Rn. 5.

3 Breuer, Öffentliches und privates Wasserrecht (2004), Rn. 156 ff.; BVerfGE 58, 300 (328) (1981).

4 Codex Hammurapi (Hammurabi), URL: [http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Codex\\_Hammurapi&stableid=46820193](http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Codex_Hammurapi&stableid=46820193) [Aufrufdatum: 17.06.2008].

5 §§ 55 f.; englische Übersetzung von L.W. King (1910), URL: <http://www.wsu.edu/~dee/MESO/CODE.HTM> [Aufrufdatum: 17.06.2008].

6 Kloepfer, Anfänge von Umweltrecht: Umweltrelevantes Recht in den frühen Hochkulturen und in der Antike, GAIA 1995, S. 315 (316 f.).

7 Bornhak, Preußische Staats- und Rechtsgeschichte (1903), S. 253 ff.

chungsgebiet liegen im Wesentlichen die Grenzen Sachsens nach dem Pressburger Vertrag vom 18.05.1815<sup>8</sup> zugrunde.

Als Teilgebiet des Umweltrechts reicht das Gewässerschutzrecht historisch am weitesten zurück<sup>9</sup>. Die Entwicklung des Schutzes von Umweltgütern durch die Rechtsordnung kann folglich anhand der Geschichte des Gewässerschutzrechts gut verdeutlicht werden.

Im Mittelpunkt der Arbeit steht die Entwicklung der rechtlichen Ausgestaltung der Nutzung der Gewässer, da dies die wichtigste Form der Einwirkung des Menschen auf diese Naturgüter darstellt<sup>10</sup>. Daneben ist die Gewässerunterhaltung von Bedeutung. Auch diese Thematik wird behandelt.

Der Verfasser widmet sich in diesem Zusammenhang den Entstehungsbedingungen von Umweltrecht. Es wird der Frage nach den Ursachen und Kräften für die Entwicklung des Gewässerschutzrechts nachgegangen. Einen wesentlichen Punkt bildet dabei die Geschichte der Wirtschaft und Technik. Hervorzuheben ist vor allem das 19. Jahrhundert. In diesem Zeitraum kam es durch eine Zunahme von wirtschaftlicher Tätigkeit verbunden mit technischen Neuerungen zu einer Vielzahl von miteinander konkurrierenden Gewässernutzungen und damit folglich zu zahlreichen Konflikten um die Gewässer.

Weiterhin soll der Einfluss des Umweltbewusstseins auf die rechtliche Ausgestaltung der Gewässernutzung untersucht werden. Diesem wird insoweit eine große Bedeutung zugeschrieben<sup>11</sup>.

### **III. Gliederung**

Die Arbeit ist nach historischen Epochen gegliedert. Als Orientierung dient dabei zunächst die Wirtschaftsgeschichte. Der erste Teil behandelt die Entwicklung des Gewässerschutzrechts in der vorindustriellen Epoche, also bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts. Die Phase der Industrialisierung bis zum Jahr 1945 stellt den zweiten Teil der Arbeit dar. Den Schwerpunkt dieses Abschnitts sowie der gesamten Untersuchung bildet die Entstehungsgeschichte des Wassergesetzes für das Königreich Sachsen vom 12.03.1909.

In den folgenden beiden Abschnitten werden das Gewässerschutzrecht der DDR und schließlich die Entwicklung nach 1990 dargestellt. Abschließend erfolgt eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Arbeit.

---

8 Durch ihn verlor Sachsen als Ergebnis der Napoleonischen Kriege zwei Drittel seines Staatsgebiets und die knappe Hälfte seiner Einwohner an Preußen. Das verbliebene Territorium bildet auch heute den größten Teil des Freistaats.

9 *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, Umweltrecht (2003), § 8 Rn. 46 f.

10 *Seiler*, Die Gewässerbenutzungen und ihre Rechtsgrundlagen im Verlauf der Geschichte des Wasserrechts (1976), S. 5 f.

11 *Kloepfer*, Umweltrecht (2004), § 2 Rn. 3.

## B. Grundbegriffe der Arbeit

### I. Umwelt und Umweltrecht

Die Legaldefinitionen in den Umweltgesetzbuchentwürfen gehen von einem umfassenden Umweltbegriff aus. Zur Umwelt zählen neben den Naturgütern Boden, Wasser, Luft und Organismen auch das Klima, die Landschaft sowie Kultur- und Sachgüter und das zwischen den Umweltgütern bestehende Wirkungsgefüge<sup>12</sup>. Der Umweltbegriff des Umweltrechts ist gleichbedeutend mit der Biosphäre als Gesamtsystem der Ökosysteme<sup>13</sup>.

Bei der Definition des Umweltrechts wird zwischen einem weiten und einem engen Umweltrechtsbegriff unterschieden.

Zum Umweltrecht im weiteren Sinne werden alle Rechtsnormen mit zumindest mittelbar auf den Schutz der Umwelt ziellenden Inhalten gezählt. Insbesondere regeln diese Vorschriften die Ausübung von umweltbelastenden oder anders gesagt umweltnutzenden Aktivitäten. Das Umweltrecht im weiteren Sinne stellt folglich ein Querschnittsrecht dar<sup>14</sup>.

Die Normen des Umweltrechts im engeren Sinne bilden das eigenständige Rechtsgebiet des Umweltrechts. Dazu zählen unbestritten alle Rechtsvorschriften mit ausschließlich oder vorwiegend spezifisch umweltschützenden Regelungen (z.B. Atomgesetz, Bundes-Immissionsschutzgesetz, Strahlenschutzvorsorgegesetz und Wasserhaushaltsgesetz). Zum Teil werden dazu auch Gesetze mit einem geringeren Anteil umweltspezifischer Regelungen (z.B. Baugesetzbuch, Fernstraßengesetz, Bundesberggesetz) gezählt<sup>15</sup>.

### II. Gewässerschutzrecht

Das Gewässerschutzrecht bildet einen Teil des bestehenden Umweltrechts. Es umfasst die Summe der dem Schutz des Mediums Wasser dienenden Normen. Die Regelungen beschäftigen sich vor allem mit menschlichen Einwirkungen auf das Wasser. Diese können sowohl die biologische und chemische Beschaffenheit des Wassers (Güte) verändern als auch dessen Menge. Die Erfüllung der

---

12 § 2 Abs. 1 E-UGB-AT, vgl. Umweltgesetzbuch-AT Professorenentwurf (1991), S. 37, 116 f.; § 2 Ziff. 1 f. UGB-KomE, vgl. Umweltgesetzbuch-Kommissionsentwurf (1998), S. 109, 438 f.; § 4 Ziff. 1 Referentenentwurf UGB I (Stand 20.05.2008), URL: <http://www.bmu.de/umweltgesetzbuch/downloads/doc/40448.php> [Aufrufdatum: 18.06.2008].

13 *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, Umweltrecht (2003), § 1 Rn. 7.

14 Ebd., § 1 Rn. 29 ff.

15 *Erbguth*, Rechtssystematische Grundfragen des Umweltrechts (1987), S. 50 ff.; *Kloepfer*, Systematisierung des Umweltrechts (1978), S. 75 ff.; *ders.*, Umweltrecht (2004), § 1 Rn. 60 ff.

vielfältigen Funktionen der Gewässer (Versorgung, Entsorgung, Erholung, Verkehr, Transport)<sup>16</sup> kann durch diese Änderungen gefährdet werden.

Das Wasserwirtschaftsrecht, welches die haushälterische Bewirtschaftung des in der Natur vorhandenen Wassers nach Menge und Güte regelt<sup>17</sup>, wird als Umweltrecht begriffen<sup>18</sup> und stellt den Hauptbestandteil unseres Gewässerschutzes dar. Daraus wird der enge Zusammenhang zwischen der Bewirtschaftung knapper Umweltgüter und dem Umweltschutz besonders deutlich. Zum Gewässerschutzrecht gehören aber auch einzelne Normen des Wasserwegen- und Wasserverkehrsrechts<sup>19</sup>.

### III. Umweltrechtsgeschichte

Die Umweltrechtsgeschichte möchte die historische Tradition des Umweltrechts aufzeigen.

Rechtsgeschichte ist Geschichte unter dem Aspekt des Rechts<sup>20</sup>. Sie beschäftigt sich folglich zentral mit vergangenen Sollensordnungen<sup>21</sup>. Rechtsgeschichte hat die Aufgabe, „*die Entstehung, den Wandel und das Vergehen von Rechtsformen und Rechtseinrichtungen, aber auch die Ursachen und Kräfte, die Gedanken und geistigen Strömungen aufzudecken, die die Entwicklung des Rechtes beeinflusst haben und noch beim Gegenwartsrecht fortwirken.*“<sup>22</sup> Folglich steht die Rechtsgeschichte mit anderen Bereichen der Geschichtswissenschaft, wie der Wirtschafts-, Sozial- und Geistesgeschichte, in engem Zusammenhang<sup>23</sup>.

Nach der weiten Umweltrechtsdefinition befasst sich also die Umweltrechtsgeschichte mit vergangenen Sollensordnungen unter dem Aspekt der zumindest mittelbaren Auswirkung ihrer Rechtsnormen auf den Schutz von Umweltgütern. Dies sind vor allem Regelungen über umweltnutzende Tätigkeiten<sup>24</sup>. In Bezug auf den Gewässerschutz sind Gegenstand der Umweltrechtsgeschichte vornehmlich historische Regelungen über die vielfältigen Gewässerbenutzungen durch den Menschen.

### IV. Umweltbewusstsein

Der Begriff des Umweltbewusstseins steht im Zusammenhang mit inneren Einstellungen und Wertvorstellungen. Diese sind auf Grund der Individualität

---

16 *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, Umweltrecht (2003), § 8 Rn. 2 ff.

17 BVerfGE 15, 1 (14 f.) (1962).

18 *Breuer*, Öffentliches und privates Wasserrecht (2004), Rn. 7.

19 *Kloepfer*, Umweltrecht (2004), § 13 Rn. 2 f.

20 *Mitteis/Lieberich*, Deutsche Rechtsgeschichte (1992), Einleitung, S. 2.

21 *Köbler*, Deutsche Rechtsgeschichte (2005), S. 1.

22 *Conrad*, Deutsche Rechtsgeschichte, Bd. I (1962)/XVII.

23 *Mitteis/Lieberich*, Deutsche Rechtsgeschichte (1992), Einleitung, S. 2.

24 *Kloepfer*, Umweltrecht (2004), § 2 Rn. 2.

jedes Einzelnen sehr unterschiedlich. Eine Legaldefinition des Begriffs erscheint im Umweltgesetzbuchentwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission:

*„§ 3 Umweltverantwortung und Umweltbewußtsein*

*(1) Jeder trägt eine eigene Verantwortung für den Schutz der Umwelt. Im Rahmen dieser Verantwortung kann er die Umweltgüter nutzen. Seine Rechte und Pflichten im einzelnen ergeben sich aus der Rechtsordnung.*

*(2) Der Staat fördert das Umweltbewußtsein der Bürger.*

*(3) Jeder ist verpflichtet, sich im Zusammenhang mit der Nutzung von Umweltgütern über die ihm obliegenden Pflichten zu informieren.“<sup>25</sup>*

Der Begriff des Umweltbewusstseins wird hier also mit dem Bestehen einer Umweltverantwortung jedes Einzelnen in Zusammenhang gebracht. Der Staat soll das Umweltbewusstsein seiner Bürger fördern, damit diese ihre Umweltverantwortung wahrnehmen<sup>26</sup>.

Unter Bewusstsein ist die Weise zu verstehen, wie der Mensch die Welt und sich selbst kennt<sup>27</sup>. Diese Kenntnis beruht auf Erlebnissen und seelischen Prozessen, welche durch Wahrnehmungen, Erinnerungen, intellektuelle Vorgänge, Gefühle, Strebungen und Willensprozesse ausgelöst und beeinflusst werden<sup>28</sup>.

Umweltbewusstsein umfasst die durch Kenntnis der ökologischen Prozesse gewonnenen Einstellungen des Menschen zu Natur und Umwelt<sup>29</sup>. Bei den Definitionsversuchen wird zwischen einem weiten und einem engen Verständnis von Umweltbewusstsein unterschieden.

Nach allen Definitionen besteht das Umweltbewusstsein aus mehreren Komponenten. Diese beziehen sich auf die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen. Zu ihnen zählen die Erkenntnis von der Endlichkeit der natürlichen Lebensgrundlagen, die Wahrnehmung von deren Bedrohung, eine grundsätzliche Wertorientierung in Bezug auf deren Schutz auch aus einem Verantwortungsgefühl gegenüber zeitlich oder räumlich entfernt lebenden Menschen heraus und schließlich das Entwickeln und Ausführen von Handlungen zur Bewältigung dieser Probleme<sup>30</sup>.

---

25 Umweltgesetzbuch-Kommissionsentwurf (1998), S. 110.

26 Ebd., S. 452 f.

27 Weizsäcker, Bewußtseinswandel (1988), S. 16.

28 Bewußtsein, in: Dorsch, Psychologisches Wörterbuch (1987), S. 98 f.

29 Schlüchter, Umweltbewußtsein, in: Kimminich/Lersner/Storm, HdUR (1994), Bd. II, Sp. 2118.

30 Brüggemeier, Natur, Gesundheit, Eigentum, in: Kloepfer, Schübe des Umweltbewußtseins und der Umweltrechtsentwicklung (1995), S. 1 f.; Fietkau, Vom Umweltbewußtsein zur Umweltpartei, Zeitschrift für Parlamentsfragen 1979, S. 155 f.; Rat der Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1978, BT-Dr. 8/1938, Nr. 1419; Schlüchter, Umweltbewußtsein, in: Kimminich/Lersner/Storm, HdUR (1994), Bd. II, Sp. 2118 (2125).

Eine erste Ansicht sieht als Umweltbewusstsein alle Einstellungen, Äußerungen oder Aktivitäten an, die sich mit den Auswirkungen menschlichen Handelns auf die Umwelt befassen. Das Handeln wird nicht als zentraler Punkt betrachtet, der vorliegen muss, um von Umweltbewusstsein sprechen zu können. Die einzelnen Faktoren werden als gleichberechtigt angesehen. Bereits beim Vorliegen einer der oben genannten Komponenten könnte von Umweltbewusstsein gesprochen werden<sup>31</sup>.

Eine andere Ansicht sieht dagegen gerade in der Vornahme von Aktivitäten zur Lösung von Umweltproblemen den entscheidenden Punkt für das Vorliegen von Umweltbewusstsein<sup>32</sup>. Nach dieser Auffassung könnte erst dann von Umweltbewusstsein gesprochen werden, wenn nach dem Verständnis von ökologischen Zusammenhängen und einem Wertewandel in Bezug auf den Schutz der Umwelt diese Komponenten in konkreten Taten mündeten.

Grundlage für die Vornahme von umweltschützenden Handlungen ist die Erkenntnis der Schutzbedürftigkeit von Umweltgütern gegenüber menschlichen Handlungen. Der Eintritt dieser Erkenntnis stellt folglich einen wichtigen Punkt im Rahmen der historischen Betrachtung von Umweltrecht dar. Aus diesem Grund geht diese Untersuchung auch von der weiten Definition von Umweltbewusstsein aus.

### C. Grundlegende Fragen bei der Darstellung von Umweltrechtsgeschichte

Bei umweltrechtsgeschichtlichen Darstellungen werden Begriffe und Kategorien des jungen eigenständigen Gebiets des Umweltrechts historischen Sachverhalten zugrunde gelegt<sup>33</sup>. Der Begriff des Umweltschutzes ist erst seit den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts in Gebrauch<sup>34</sup>. Daraus entwickelten sich die Namen für das neue eigenständige Rechtsgebiet des Umweltrechts und seine Teilgebiete, z.B. für das Immissionsschutzrecht oder das Gewässerschutzrecht.

Allerdings geht jede historische Darstellung aus einer personen-, zeit- und kulturgebundenen Perspektive hervor. Werturteile und ideologische Voraussetzungen fließen unausweichlich mit ein<sup>35</sup>. Die Geschichtswissenschaft ist gewissermaßen eine „*Wissenschaft von der Veränderlichkeit des zu Erkennenden, des*

---

31 Brüggemeier, Natur, Gesundheit, Eigentum, in: Kloepfer, Schübe des Umweltbewußtseins und der Umweltrechtsentwicklung (1995), S. 1 (2).

32 Rat der Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1978, BT-Dr. 8/1938, Nr. 1419; vgl. Hinweise bei Hammerl, Umweltbewußtsein in Unternehmen (1994), S. 48.

33 Ebel, Umweltrechtsgeschichte, in: Kimminich/Lersner/Storm, HdUR (1994), Bd. II, Sp. 2364 f.; Kloepfer, Zur Geschichte des deutschen Umweltrechts (1994), S. 7.

34 Ders., Umweltrecht (2004), § 2 Rn. 2; vgl. 4. Teil/A./II./1.

35 Iggers, Geschichtswissenschaft im 20. Jahrhundert (2007), S. 119.

*Erkannten und des Erkennenden.*<sup>36</sup> Dies allerdings schließt nicht eine um Erkenntnis bemühte Auseinandersetzung mit der Vergangenheit aus<sup>37</sup>. Auf Grund der hier erfolgenden Beschäftigung mit den Entstehungsbedingungen von Umweltrecht in den verschiedenen Epochen stellt sich außerdem die Problematik der Verallgemeinerungsfähigkeit von historischen Geschehnissen. Vor allem im 19. Jahrhundert wurde diese Möglichkeit von Historikern abgelehnt. Stattdessen betonten diese die Individualität des historischen Ereignisses<sup>38</sup>. Dieses Geschichtsbild galt aber spätestens nach dem 2. Weltkrieg als nicht mehr vertretbar<sup>39</sup>. Das Aufkommen der Sozialforschung in den 40er Jahren des 20. Jahrhunderts veränderte schließlich die Herangehensweise und das Selbstverständnis der Geschichtswissenschaft. Historiker betrachteten nun verstärkt gesamtgesellschaftliche Entwicklungen über einen längeren Zeitraum der Vergangenheit, insbesondere um aus ähnlichen historischen Ereignissen allgemeine Einsichten zu erlangen<sup>40</sup>. Durch diese Neuerungen entwickelte sich die Geschichte zu einer kritischen Wissenschaft. Herrschende Grundeinstellungen werden einer historischen Reflexion zugeführt. Dies soll insbesondere zukunftsgestaltendes Handeln bewirken<sup>41</sup>.

---

36 Goertz, Geschichte – Erfahrung und Wissenschaft, in: Goertz, Geschichte – Ein Grundkurs (2007), S. 19 (20).

37 Iggers, Geschichtswissenschaft im 20. Jahrhundert (2007), S. 119.

38 Ranke, Über die Epochen der neueren Geschichte (1854), S. 59 ff.

39 Vgl. hierzu Mommsen, Die Geschichtswissenschaft jenseits des Historismus (1971), S. 9 ff., 24.

40 Goertz, Geschichte – Erfahrung und Wissenschaft, in: Goertz, Geschichte – Ein Grundkurs (2007), S. 19 (40 f.); Mommsen, Die Geschichtswissenschaft jenseits des Historismus (1971), S. 34 f. Vgl. hierzu auch Iggers Ausführungen zur Globalisierungsdebatte innerhalb der Geschichtswissenschaft in: Iggers, Geschichtswissenschaft im 20. Jahrhundert (2007), S. 141 ff.

41 Ebd., S. 32 ff.; Mommsen, Die Geschichtswissenschaft jenseits des Historismus (1971), S. 28, 37 ff., 41 ff.; Schieder, Geschichte als Wissenschaft (1965), S. 145.