

Schriften zum Umweltrecht

Band 50

**Zur Geschichte des
deutschen Umweltrechts**

Von

Prof. Dr. Michael Kloepfer

o. Professor an der Humboldt-Universität zu Berlin

unter Mitarbeit von

Claudio Franzius und Sigrid Reinert

Wissenschaftliche Mitarbeiter



Duncker & Humblot · Berlin

Zur Geschichte des deutschen Umweltrechts

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 50

Zur Geschichte des deutschen Umweltrechts

Von

Prof. Dr. Michael Kloepfer

o. Professor an der Humboldt-Universität zu Berlin

unter Mitarbeit von

Claudio Franzius und Sigrid Reinert

Wissenschaftliche Mitarbeiter



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Kloepfer, Michael:

Zur Geschichte des deutschen Umweltrechts / von Michael
Kloepfer. Unter Mitarb. von Claudio Franzius und Sigrid
Reinert. — Berlin : Duncker und Humblot, 1994

(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 50)

ISBN 3-428-08108-0

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten
© 1994 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0935-4247
ISBN 3-428-08108-0

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	7
I. Die vorindustrielle Periode	9
1. Allgemeine Nutzungsverhältnisse an natürlichen Ressourcen	10
2. Wasserrecht und Abwasserbeseitigung	15
3. Abfallbeseitigung	20
4. Immissionsschutz	22
II. Frühindustrialisierung	30
1. Entwicklungen im Immissionsschutz	32
a) Anfänge der industriellen Immissionsbelastung	32
b) Anfänge der immissionsschutzrechtlichen Entwicklung in Preußen ..	34
c) Anfänge der Dampfkessel-Gesetzgebung in Preußen	39
d) Preußische Gewerbeordnung von 1845	41
e) Reichsgewerbeordnung von 1871	44
2. Entsorgung und Abwasserbeseitigung	46
III. Hochindustrialisierung bis 1945	49
1. Entwicklungen im Immissionsschutz	50
a) Tatsächliche Problematik	50
b) Dampfkesselwesen und technische Sicherheit	52
c) Immissionsschutzrechtliche Entwicklungen	53
d) Politische Maßnahmen	58
2. Entwicklungen im Gewässerschutz	58
a) Die Flußverunreinigungsfrage am Ende des 19. Jahrhunderts	58
b) Entwicklung des Gewässerschutzes in Preußen	61
c) Gewässerschutzmaßnahmen auf Reichsebene	65
d) Entstehung der Kommunalverbände zur Abwasserbeseitigung	66
3. Entwicklungen in der Abfallbeseitigung	68
4. Entwicklung des Naturschutzrechts	70
a) Entwicklung des Naturschutzgedankens um die Jahrhundertwende ...	70
b) Naturschutzrecht in der Weimarer Republik	74
c) Naturschutzrecht im Nationalsozialismus	77

IV. Entwicklung nach 1945	81
1. Rechtsentwicklung bis 1969/70	81
a) Bundesrepublik Deutschland	81
aa) Gewässerschutzrecht	84
bb) Immissionsschutzrecht	86
cc) Naturschutzrecht	87
dd) Atomrecht	89
b) DDR	90
2. Rechtsentwicklung nach 1969/70	95
a) Bundesrepublik Deutschland	95
aa) Allgemeine Entwicklungen	95
(1) Legislativer Aufbau	96
(2) Konsolidierung	104
(3) Modernisierung	106
bb) Fachgebietsbezogene Entwicklungen	109
(1) Immissions- und Klimaschutzrecht	109
(2) Atom- und Strahlenschutzrecht	115
(3) Umweltschutz im Planungsrecht	118
(4) Gewässerschutzrecht	121
(5) Natur- und Landschaftsschutzrecht	124
(6) Abfallrecht	127
(7) Gefahrstoffrecht	132
(8) Bodenschutzrecht	137
b) DDR	138
c) Wiedervereinigung und Umweltrecht	143
V. Schluß	145
1. Resümee	145
a) „Lehren“ aus der Umweltrechtsgeschichte?	145
b) Entstehungsvoraussetzungen von Umweltrecht	146
2. Ausblick	146
a) Bedeutungszuwachs des Umweltschutzes	147
b) Neuartige Umweltschutzinstrumente	147
c) Zunehmende europarechtliche Vorgaben	148
d) Harmonisierung und Standardisierung	149
Literaturverzeichnis	151

Einleitung

Der Begriff des Umweltschutzes ist in der Bundesrepublik Deutschland erst seit Anfang der 70er Jahre dieses Jahrhunderts in Gebrauch. Der Sache nach wird Umweltschutz schon sehr viel länger, freilich eher punktuell, betrieben. In einem weiteren Sinne umfaßt die Geschichte des Umweltrechts die Entwicklung derjenigen rechtlichen Regeln, die unmittelbar den Schutz (vor allem gegenüber menschlichen Aktivitäten) und die Nutzung von Umweltgütern betreffen oder sich mittelbar darauf auswirken. Dabei werden zwar historische Sachverhalte zugrundegelegt mit Fragen, die aus einer modernen Umweltordnung hervorgegangen sind. Der tatsächlichen Bedeutung eines Problems in seinem konkreten historischen Zusammenhang mag dies nicht immer gerecht werden. Andererseits kann jedoch keine historische Betrachtung letztlich vom Vorverständnis des Betrachtenden völlig abstrahieren. Letztlich beruht ja schon die Verwendung des Begriffs „Umweltschutz“ auf einem bestimmten Vorverständnis. Insofern hängt der Erkenntniswert bestimmter historischer Sachverhalte gerade auch von ihrer Zuordnung zu bestimmten Fragestellungen ab.

Die normativen Grundlagen wichtiger Teile unserer modernen Umweltgesetzgebung reichen regelmäßig allenfalls 150-200 Jahre zurück. In Ökosysteme wurde zwar durch den Menschen immer schon eingegriffen, die Gefährdung bzw. Zerstörung des ökologischen Gesamtgleichgewichts ist jedoch eine Erscheinung des Industriezeitalters, also etwa der letzten 200 Jahre. Bis dahin war auch ein „Umweltbewußtsein“ durch das Bewußtsein einer starken existentiellen Abhängigkeit von der Natur und ihren Mangelerscheinungen sowie der von ihr ausgehenden Gefahren geprägt.¹

Epochenübergreifend bestehen auch zahlreiche Zusammenhänge der Geschichte des Umweltrechts zur Geschichte der Technik.² Vielfach können Entwicklun-

¹ Allgemein zur Umweltwahrnehmung in verschiedenen Epochen und zum Wandel des Naturbegriffs *Nitschke*, Umweltschutz und Umweltwahrnehmung, in: Calließ / Rüsen / Striegnitz (Hg.), Mensch und Umwelt in der Geschichte, 1989, S. 35 ff.; *Bayerl*, Das Umweltproblem und seine Wahrnehmung in der Geschichte, ebenda, S. 47 ff.; *Krolzik*, Kultivierung der Schöpfung — zur Bewertung der Naturbearbeitung durch den Menschen in Theologie und Kirche vom 12. bis zum 19. Jahrhundert, ebenda, S. 277 ff.; *Radkau*, Warum wurde die Gefährdung der Natur durch den Menschen nicht rechtzeitig erkannt?, in: Lübke / Ströker (Hg.), Ökologische Probleme im kulturellen Wandel, 1986, S. 47 ff.; *Sprandel*, Die Geschichtlichkeit des Naturbegriffes: Kirche und Natur im Mittelalter, in: Markl (Hg.), Natur und Geschichte, 1983, S. 237 ff.; *Lepenius*, Historisierung der Natur und Entmoralisierung der Wissenschaften seit dem 18. Jahrhundert, ebenda, S. 263 ff., jeweils m. w. N.; überwiegend auf literarische Zeugnisse stützt sich *Hermand*, Grüne Utopien in Deutschland: zur Geschichte des ökologischen Bewußtseins, 1991.

² Da zur Technikgeschichte eine Fülle leicht erreichbarer Literatur existiert, soll hier auf weitere Nachweise verzichtet werden. Für die Epoche der Industrialisierung, ab der

gen im Umweltrecht auch als eine Reaktion auf technische Fehlentwicklungen und Gefahren gesehen werden.

Welche Faktoren im einzelnen jedoch für umweltpolitische und -rechtliche Entwicklungen letztlich bestimmend sind, ist ein äußerst komplexes Problem, das noch weiterer Klärung bedarf. Gesetzgebungsgeschichtlich läßt sich zwar meist die Entstehung einzelner spezieller Vorschriften und innergesetzlicher Änderungen nachvollziehen. Nicht erklärt wird damit aber, warum in einem bestimmten Zeitraum ein gesellschaftliches und politisches Umfeld für bestimmte rechtliche Entwicklungen und hier für die Wahrnehmung ökologischer Risiken und die Erkenntnis der Notwendigkeit konkreter Maßnahmen für den Umweltschutz entsteht.

Die verbreitete Problemdruck-These, deren Ausgangspunkt eigentlich die Entstehung sicherheitstechnischer und störfallorientierter Regelungen ist, nach der aber in ihrer allgemeinen Form Umweltbewußtsein und Umweltpolitik sich als Reaktion auf die in der Industriegesellschaft gestiegene Umweltbelastung und Naturzerstörung entwickelt, degradiert Umweltrecht in gewissem Maße zu einem bloßen Katastrophen- und Krisenrecht. Für den angegebenen Ausgangspunkt und diverse hierzu zu zählende Rechtsvorschriften mag das weitgehend zutreffen,³ in seiner Allgemeinheit ist ein solches Erklärungsmodell aber sicher zu kurz gegriffen. So kann es etwa nicht die häufigen Gegenläufigkeiten zwischen Umweltbelastung und gesellschaftlicher und politischer Wahrnehmung erklären⁴ und übersieht, daß letztlich kulturelle Wahrnehmungsbereitschaft und kulturelle Normen darüber entscheiden, welche Schäden und Zerstörungen noch hingenommen werden und welche nicht bzw. welche als regelungsbedürftig angesehen werden.

Die vorliegende Studie geht insbesondere den historischen Wurzeln des deutschen Umweltrechts nach, nicht zuletzt, um das geltende Recht besser zu verstehen. Dabei kann hier nicht mehr als eine Einführung in die Geschichte des Umweltrechts vorgelegt werden, um eine erste Basis für die weitere und tiefergehende Bearbeitung historischer Fragestellungen im Umweltrecht zu bieten und das Auffinden von Rechtsvorschriften und Literatur zu erleichtern. Das Buch wäre am Ziel, wenn es die Leser zu weiteren Überlegungen und Untersuchungen zur Geschichte des deutschen Umweltrechts anregen würde.

technische Entwicklungen in besonderem Maße Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche, soziale, gesellschaftliche und staatliche Entwicklung haben, sei nur auf *Landes*, *Der entfesselte Prometheus*, 1973, verwiesen; vor allem die gesellschaftlichen und sozialen Folgen technischer Entwicklungen betrachten *Troitzsch / Wohlauf* (Hg.), *Technikgeschichte: historische Beiträge und neuere Ansätze*, 1980.

³ Beispiele für ein solches „Katastrophenrecht“ sind etwa die frühe Dampfkesselgesetzgebung, in der Gegenwart die Störfallverordnung, das Strahlenschutzvorsorgegesetz u. a. Alle diese Regelungen beruhen allerdings auch auf einem bestimmten Risikoverständnis, das seinerseits der kulturellen Sozialisation unterliegt.

⁴ Instruktiv v. *Prittwitz*, *Das Katastrophenparadox: Elemente einer Theorie der Umweltpolitik*, 1990, S. 13 ff., 103 ff.; ausführlicher unten, S. 100 ff.

I. Die vorindustrielle Periode

Umwelthistorisch gesehen weist die recht lange Periode vom frühen Mittelalter bis zum Beginn der Protoindustrialisierung (etwa 1800) zwar keine stagnierende, aber kaum von umweltpolitischen Zäsuren (oder richtiger: ökologisch relevanten Zäsuren der Politik) bestimmte Entwicklung auf.⁵ Dabei kann man auch nicht wirklich von einer umweltrechtlichen Entwicklung sprechen. Parallel und in Wechselwirkung zur demographischen, herrschafts-, wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Entwicklung veränderten sich die Anforderungen an die Nutzung der natürlichen Ressourcen und damit die Beziehung des Menschen zu diesen Ressourcen. Diese Veränderungen in den Nutzungsanforderungen schlugen sich z.T. in der Rechtsentwicklung nieder. Dabei lag der Schwerpunkt in diesem ganzen Zeitraum und auch teilweise darüber hinaus immer noch auf den Eigentums- und Nutzungsregelungen. Hier kann man unter Einschränkungen auch für die Umweltrechtsentwicklung bedeutsame Entwicklungslinien feststellen.

Nach der Landnahme im Verlaufe der Völkerwanderungen wandelten sich die germanischen Stämme von Nomaden zu Ackerbauern. Die Beziehungen des Menschen zu den natürlichen Ressourcen waren danach für viele Jahrhunderte in weiten Teilen vor allem agrarwirtschaftlich geprägt. Mit der Auflösung der Stammeszugehörigkeiten und der Herausbildung und Festigung territorialer Herrschaften entstand das Feudalsystem, das bis zum 19. Jahrhundert die ländliche Gesellschaft und landwirtschaftliche Produktion beherrschte. Im Zusammenhang mit dem als Bestandteil des Feudalsystems entstehenden Lehensrecht standen die Versuche der Zentralgewalt, hoheitliche Gewalt auch über die natürlichen Ressourcen zu erlangen. Diese Versuche mündeten dann in das Regalienwesen.⁶

Als Ergänzung und z.T. Gegenbewegung hierzu setzte ab der Mitte des 12. Jahrhunderts eine Urbanisierungswelle ein. Das Aufblühen der Städte und die Zunahme ihrer Bevölkerung führten zu den typischen Umweltproblemen der städtischen Zivilisation, insbesondere zu erheblichen Abfallproblemen. Als Rechtsquellen sind hier vor allem die zahlreichen Stadtordnungen und Stadtrechte sowie Polizeiordnungen bedeutsam. Prägend wurden für die größeren Städte, die sich von der Feudalherrschaft befreiten, der Fernhandel und die gewerbliche Produktion. Vor allem die hier erfolgende starke Arbeitsteilung ließ eine „frühka-

⁵ Zu frühen Vorläufern von Umweltrecht in der Antike siehe jetzt *Kloepfer*, Anfänge von Umweltrecht. Umweltrelevantes Recht in den alten Hochkulturen und in der Antike, ersch. demnächst in GAIA.

⁶ Dazu unten S. 12 ff.