

ESV ERICH
SCHMIDT
VERLAG

150 Jahre Gewässerschutz in Deutschland

**Entwicklung, Ergebnisse
und Erkenntnisse**

Von

**Prof. Dr.-Ing. Hans-Peter Lühr,
Dr.-Ing. Olaf Sterger,
Dr.-Ing. Karl-Heinz Zwirnmann**

ERICH SCHMIDT VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter
ESV.info/978-3-503-19989-1

Gedrucktes Werk: ISBN 978-3-503-19989-1
eBook: ISBN 978-3-503-19990-7

Alle Rechte vorbehalten
© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG, Berlin 2021
www.ESV.info

Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde
Druck und Bindung: Hubert & Co., Göttingen

*The aim is nothing,
the way is all,
but you must know the aim
to be sure
being on the right way.*

Laotse

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	11
1. Historischer Rückblick	15
1.1. Vorgeschichte	15
1.2. Erste wasserrechtliche Regelungen in Deutschland	19
1.3. Die Anfänge des modernen Gewässerschutzes	23
1.4. Wichtige Stationen in der Entwicklung des Gewässerschutzes	35
2. Gewässerschutz in der BRD	47
2.1. Kontinuität und Neuanfang	47
2.2. Das Umweltprogramm von 1971	48
2.2.1. Grundlegende Prinzipien der Gewässerschutzpolitik	51
2.2.1.1. Verursacherprinzip	52
2.2.1.2. Vorsorgeprinzip	54
2.2.1.3. Kooperationsprinzip	56
2.2.1.4. Verantwortungsprinzip	57
2.2.2. Die Gewässerschutzstrategie	58
2.3. Wasserhaushaltsgesetz (WHG)	60
2.3.1. Das Wasserhaushaltsgesetz von 1957	60
2.3.2. Erste bis dritte Novelle zum Wasserhaushaltsgesetz	61
2.3.3. Vierte Novelle zum Wasserhaushaltsgesetz von 1976	61
2.3.4. Fünfte Novelle WHG (SdT für Abwasser mit gefährlichen Stoffen, neue Bezugspunkte)	64
2.3.5. Sechste Novelle WHG (SdT für alle Abwässer, Veranlassung der AbwV)	65
2.3.6. Siebente Novelle WHG (Umsetzung WRRL in nationales Recht)	66
2.3.7. Achte Novelle WHG (Neugliederung)	66
2.4. Abwasserabgabengesetz	68
2.5. Rechtliche Regelungen ausgewählter Bereiche	72
2.5.1. Abwasserbehandlung	72
2.5.1.1. Emissions- vs. Immissionsprinzip	72
2.5.1.2. Abwassertechnik und Mindestanforderungen an häusliches Abwasser	75
2.5.1.2.1. Mindestanforderungen	76
2.5.1.2.2. Meilensteine des Belebungsverfahrens	78
2.5.1.3. Kombination von Emissions- und Immissionsprinzip ...	84
2.5.2. Anlagenbezogener Umgang mit wassergefährdenden Stoffen ...	86
2.5.2.1. Wasserrechtliche Regelungen	86
2.5.2.2. Gefährdungspotenzial der wassergefährdenden Stoffe ..	90
2.5.2.3. Adäquates Anlagensicherheitskonzept	92
2.5.2.4. Technische Anforderungen an Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen	93
2.5.2.5. Technische Regeln	98
2.5.3. Wasch- und Reinigungsmittel	103
2.5.4. Strafrecht	104

2.6.	Sandoz-Schadensfall	104
2.7.	Beschaffenheitsmäßiger Zustand der Fließgewässer (von 1967 bis 1990)	109
2.8.	Gewässerschutz nach der Wiedervereinigung 1990 bis 2000	119
2.8.1.	Entwicklung in den neuen Bundesländern	119
2.8.2.	Auf dem Weg zum „Gläsernen Abflussrohr“	121
2.8.3.	Beschaffenheitsmäßiger Zustand der Fließgewässer 1990 bis 2000	126
2.9.	Gewässerschutz nach Inkrafttreten der WRRL 2000	129
2.9.1.	Europäische Gemeinschaft als Treiber neuer Entwicklungen	129
2.9.2.	Ziele und Anforderungen der Wasserrahmen-Richtlinie und Herausforderungen bei der nationalen Umsetzung	131
2.9.3.	Umsetzung in nationales Recht	136
2.9.4.	Zustandsbeschreibung der Gewässer nach Inkrafttreten der WRRL 2000	137
3.	Gewässerschutz in der DDR	146
3.1.	Vor Erlass des ersten Wassergesetzes	146
3.2.	Wassergesetz von 1963	150
3.3.	Wassergesetz von 1982	154
3.4.	Konflikte im Hintergrund	159
3.5.	Ökonomische Hebel	164
3.5.1.	Abwassergeld und Wassernutzungsentgelt	164
3.5.2.	Abwassereinleitungsentgelt	166
3.6.	Verdünnung anstelle von Abwasserbehandlung	171
3.6.1.	Salzbelastung der Werra – ein DDR-/BRD-Grenzflussproblem ..	172
3.6.2.	Das Salzlastproblem im Saale-Unstrut-Gebiet	173
3.6.3.	Wassermengenregulierung zur Salzlaststeuerung	175
3.7.	Umgang mit Wasserschadstoffen	179
3.7.1.	Regelungen des Wasserrechts	179
3.7.2.	Bekämpfung von Wasserschadstoffhavarien und anlagen- bezogener Umgang mit Wasserschadstoffen	182
3.7.3.	Bewertung und Katalogisierung von Wasserschadstoffen	183
3.8.	Wasserschadstoffhavarien	187
3.8.1.	Zschopau-Havarie	187
3.8.2.	Ausgasung von Schwefelwasserstoff aus der Talsperre Bleiloch ..	194
3.8.3.	Katastrophenwinter 1978/79	202
3.9.	Gewässerbelastung in der DDR 1990	207
3.9.1.	Abwassersituation der Städte und Gemeinden	207
3.9.2.	Abwassersituation der Industrie	208
3.9.3.	Beschaffenheitsmäßiger Zustand der Fließgewässer	211
4.	Erfolge und Defizite, Handlungsempfehlungen	217

Anlage	
Beschluss des Präsidiums des Ministerrates der DDR 127/13/75; Betrifft: Beschluss zu volkswirtschaftlichen Nutzenrechnungen für den Bau einer Talsperre, deren Wasser zur Verdünnung des Salzgehaltes in der Werra genutzt werden könnte, Bundesarchiv Lichterfelde, Archivsignatur DK 5/1683	227
Zu den Autoren	239
Literaturverzeichnis	241
Abkürzungsverzeichnis	255
Stichwortverzeichnis	256

Vorwort

Von Beginn an war und ist der Mensch auf Wasser angewiesen. Menschliche Gesellschaften werden geprägt durch die Nutzung und den Umgang mit den Gewässern. Die Geschichte zeigt, dass anspruchsvollere Nutzungszwecke wie z. B. die Trinkwasserversorgung, die Fischerei oder Baden im Fluss oder See ohne nachhaltigen Schutz der Gewässer unter Druck geraten bzw. vollkommen aufgegeben werden müssen. Diese Zusammenhänge werden in dem vorliegenden Buch für Deutschland, beginnend 1870 bis in die heutige Gegenwart beleuchtet, wobei maßgebliche Entwicklungen im Wasserrecht sowie wissenschaftliche, technische, ökonomische und politische Aspekte nachgezeichnet werden.

Wasser ist Leben – dementsprechend lassen sich Regelungen zur Nutzung und zum Schutz der Gewässer historisch weit zurückverfolgen. In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts waren derartige Vorschriften vor allem im Polizeirecht verankert. Nach der Gründung des Deutschen Reiches im Jahr 1871 und dem damit ausgelösten Wachstumsschub der Industrie und großer Städte erfuhren die diesbezüglich erlassenen Vorschriften größere Aufmerksamkeit und nach und nach entstanden daraus bis 1913 Wasser-gesetze in verschiedenen deutschen Ländern. Parallel und im Gefolge davon bildete sich schrittweise der moderne Gewässerschutz heraus. Bedingt durch zwei Weltkriege folgte eine lange Periode der Stagnation im Wasserrecht, auch ein in der Zeit des Nationalsozialismus angestrebtes Reichswassergesetz wurde nicht realisiert.

Nach dem Ende des 2. Weltkriegs wurde Deutschland für etwa 40 Jahre geteilt. 1949 erfolgte die Gründung von zwei deutschen Staaten mit gegensätzlicher politischer Agenda: Die Bundesrepublik Deutschland (BRD) in Westdeutschland mit sozialer Marktwirtschaft und die Deutsche Demokratische Republik (DDR) in Ostdeutschland mit dem Sozialismusmodell sowjetischer Prägung. Für 40 Jahre gab es damit auch zwei unterschiedliche Entwicklungen des Gewässerschutzes.

Die Zeit unmittelbar nach 1945 war in Deutschland von Aufräumarbeiten und dem Kampf ums tägliche Überleben geprägt. Gewässerschutz war da kein Thema. Abgesehen von eilig entsorgtem Kriegsgerät waren die Flüsse und Seen so sauber wie selten vorher. Nur langsam fasste ein geregeltes Leben wieder Tritt, allerdings um den Preis jahrzehntelanger Trennung und mit einer Grenze, an der sich zwei Systeme feindselig gegenüberstanden. In der BRD setzte, u. a. auch dank des Marshallplans ein wirtschaftlicher Aufschwung ein, der später im „Wirtschaftswunder“ der Bundesrepublik seine volle Entfaltung fand. Dagegen gab es in der sowjetischen Besatzungszone alles andere als ein Wirtschaftswunder – Demontage ganzer Fabriken und Eisenbahnstrecken als Reparationen für die Sowjetunion. Ein bescheidener Aufschwung war aber auch hier zu verzeichnen.

Diese grundsätzlich verschiedenen Rahmenbedingungen spiegelten sich zwangsläufig auch auf dem Gebiet des Gewässerschutzes wider und führten zu unterschiedlichen Entwicklungen in beiden deutschen Staaten. In der BRD wurde – nach anfänglichem Zögern – bis Mitte der 1980er Jahre eine flächendeckende Abwasserbehandlung bei den Kommunen und der Industrie erreicht. Dies gelang, weil für die Einleitung von Abwasser gesetzliche Mindestanforderungen an die Beschaffenheit erlassen wurden, die ausnahmslos von allen Direkteinleitern zu befolgen sind. Diese als „Emissionsprinzip“ bezeichnete Herangehensweise wird auch heute noch flankiert durch eine Abgabe auf die jeweils eingeleitete Abwasserlast, die auch bei Einhaltung der Mindestanforderungen nicht erlassen wird. Im Gegensatz dazu wurde in der DDR das sogenannte „Immissionsprinzip“ verfolgt. Danach sollte die Selbstreinigung der Gewässer als „Gratisleistung der Natur“ soweit wie möglich in Anspruch genommen werden.

Anhand charakteristischer Beispiele zeigen wir die Unterschiede in den Philosophien und Strategien sowie die jeweils erreichten Ergebnisse. Erstmals haben sich dafür drei Autoren zusammengefunden, die seit den 1970er Jahren die in der BRD und der DDR ablaufenden Prozesse für längere Zeit an maßgeblicher Stelle mitgestaltet haben und somit „Zeitzeugen“ für die jeweiligen Entwicklungen des Gewässerschutzes sind.

Erst vor 30 Jahren, nach der deutschen Wiedervereinigung 1990, war es möglich, Wasserrecht und Gewässerschutz sowie als Folge davon den realen Gewässerzustand in den neuen Bundesländern in Ostdeutschland an die Verhältnisse der Bundesländer im Westen der BRD anzugleichen. Bereits zehn Jahre später stellte im Jahr 2000 die Wasserrahmen-Richtlinie der EU neue Aufgaben beim Gewässerschutz. Mittlerweile liegen Erfahrungen aus 30 Jahren gesamtdeutscher und europäischer Anstrengungen zum Schutz der Wasserressourcen vor.

Der heutige, im internationalen Vergleich nach wie vor hohe Entwicklungsstand des Gewässerschutzes in Deutschland ist keine Selbstverständlichkeit. Dies zu erreichen war kein Selbstläufer, sondern dem hart erkämpften technologieorientierten Ansatz der Emissionsminimierung zu verdanken. Ein Ziel dieses Buchs ist es, dies aus verschiedenen Perspektiven zu beleuchten.

Wenn man die letzten Jahre und insbesondere die aktuelle Diskussion über das Klima verfolgt, dann tauchen Begriffe wie Vorsorgeprinzip, Verursacherprinzip, Emissionsminimierungsgebot nirgendwo in den politischen Verlautbarungen und in medialen Plattformen auf. Sind diese gesellschaftspolitischen Verabredungen, die mit dem Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971 definiert wurden und die den Umweltschutz entscheidend und in relativ kurzer Zeit Deutschland vorangebracht haben, in Vergessenheit geraten?

Indem diese Fragestellung in den Fokus gerückt wird, ist dieses Buch vordergründig keine Geschichtsdokumentation, sondern eher eine Denkschrift. In allen Kapiteln behandeln wir Entwicklung, Ergebnisse und Erkenntnisse als zusammengehörige Elemente des kollektiven Wissens. Wir führen unsere über Jahrzehnte gesammelten Erfahrungen zusammen, damit dieses Wissen nicht verloren geht; aber auch, um den nachgeborenen Generationen von Fachleuten in der Wasserwirtschaft deutlich zu machen, dass der jetzige Stand nicht vom Himmel gefallen ist. Das Rad muss also nicht neu erfunden werden. Man sollte nicht alles über Bord werfen, nur weil es schon die Altvorderen gemacht haben. In diesem Sinne ist auch unser Fazit als Anregung für zukünftiges Handeln zu verstehen – denn Geschichte kann helfen, die Gegenwart zu erklären und die heutige Situation besser beurteilen zu können.

Berlin, im Mai 2021

Hans-Peter Lühr, Olaf Sterger, Karl-Heinz Zwirnmann