

## BUCHBESPRECHUNGEN

<https://doi.org/10.1007/s10357-018-3455-6>

### David Apel, Die Reform des Föderalismus im Wasserhaushaltsrecht.

**Zugleich ein Beitrag zur Funktionsbeschreibung der Abweichungsgesetzgebung. Schriften zum Öffentlichen Recht Bd. 1238, 484 Seiten, broschiert, Verlag Duncker & Humblot, Berlin 2016, ISBN 978-3-428-14855-4, 124,00 Euro.**

Durch die Föderalismusreform 2006 wurde für das Wasserhaushaltsrecht die frühere Bundeskompetenz zur Rahmengesetzgebung durch eine konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes ersetzt (Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG), zugleich aber den Ländern durch Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 GG eine Befugnis zur Abweichungsgesetzgebung auf diesem Felde eingeräumt, die sich aber ausweislich der dort statuierten Bereichsausnahme nicht auf „stoff- oder anlagenbezogene Regelungen“ erstreckt. Zudem gestattet Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG den Ländern den Erlass abweichender Regelungen zur Behördenorganisation und zum Verwaltungsverfahren. Die hieraus resultierende Gemengelage aus – nach wie vor vielfach ausfüllungsbedürftigem – Bundesrecht und ergänzendem wie abweichendem Landesrecht ist unübersichtlich und mit zahlreichen Zweifelsfragen behaftet. In seiner von *Martin Schulte* betreuten Dresdener Dissertation möchte *David Apel* speziell die Reichweite der den Ländern zustehenden Abweichungsbefugnisse ermitteln und deren Umsetzung auf der Ebene des einfachen Rechts beleuchten. Die umfang- und materialreiche Untersuchung erfolgt in neun Schritten.

Das erste Kapitel zeichnet eingehend die Entwicklung des Wasserhaushaltsrechts bis zur Föderalismusreform 2006 nach und arbeitet den Kompromisscharakter der neuen Kompetenzverteilung heraus. Das zweite Kapitel gibt einen Überblick über den Stand der einfachgesetzlichen Ausgestaltung dieser verfassungsrechtlichen Grundlagen, das WHG 2010 und das Wasserhaushaltsrecht der Länder. Eine tabellarische Übersicht bietet einen ersten Eindruck über die Dispositionsbefugnis der Landesgesetzgeber anhand der einzelnen Vorschriften des WHG (S. 124 ff.), wobei *Apel* mit Recht darauf hinweist, dass verschiedene WHG-Normen hinsichtlich ihrer Abweichungsresistenz der Binnendifferenzierung bedürfen. Die in der Diskussion um die Abweichungsgesetzgebung vielfach geäußerten Befürchtungen eines normativen „Flickenteppichs“ und eines umweltpolitischen „race to the bottom“ sieht *Apel* im Wasserhaushaltsrecht nicht bestätigt, sondern bewertet den ermöglichten föderalen Regelungswettbewerb grundsätzlich positiv.

Die verfassungsrechtlichen Maßstäbe werden in den Kapiteln drei bis sechs in weiteren Einzelheiten entfaltet. Kapitel drei fragt nach der Bedeutung der Bundestreue und des Unionsrechts für die Wahrnehmung der Abweichungsbefugnis, Kapitel vier nach „Ausgangsleitlinien“ für die Interpretation des Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 GG. Überzeugend weist hier *Apel* ein enges Verständnis der Landeskompetenzen im Sinne eines Regel-Ausnahme-Verhältnisses zurück. Die Voraussetzungen für die Ausübung der Abweichungsbefugnis, bundesgesetzliche Öffnungsklauseln und prozedurale Fragen wie eventuelle verfassungsrechtliche Kennzeichnungs- und Dokumentationspflichten werden im fünften Kapitel erörtert, die Reichweite der stoff- und anlagenbezogenen Bereichsausnahme in Kapitel sechs ausgelotet. In seinen verfassungsrechtlichen Bewertungen gelangt *Apel* in manchen Punkten – bspw. hinsichtlich der Zulässigkeit wiederholenden Landesrechts oder bundesgesetzlicher Öffnungsklauseln für stoff- oder anlagenbezogene Regelungen – zu Standpunkten, die vom wohl herrschenden Meinungsbild im Schrifttum abweichen, kann hierfür jedoch gute Gründe anführen und immer wieder auf die Vielschichtigkeit der einfachgesetzlichen Regelungen und die Notwendigkeit der Differenzierung verweisen. Diese enge Verknüpfung von verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Ebene macht überhaupt eine wesentliche Stärke der Untersuchung aus.

Dies wird in den Kapiteln sieben bis neun nochmals besonders deutlich, die für die föderale Rechtssetzungspraxis von besonderem Interesse sein dürften. In Kapitel sieben wendet *Apel* die zuvor entwickelten verfassungsrechtlichen Maßstäbe auf die Bestimmungen des WHG an und legt im Hinblick auf dessen einzelne Normenkomplexe eingehend die jeweiligen Abweichungsbefugnisse der Länder dar. Sodann sucht er in Kapitel acht die wasserhaushaltsrechtliche Verordnungsgebung in die Abweichungskompetenz der Länder einzubinden. Zutreffend weist er auf das kompetenzrechtliche Konfliktpotenzial der Verordnungsgebung hin, welches insbesondere aus den unterschiedlichen Anforderungen in Art. 72 Abs. 3 Satz 1 GG und Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG resultiert: Während Art. 72 Abs. 3 Satz 1 GG von einem formellen Gesetzesbegriff ausgeht und deshalb die Abweichung allein durch Parlamentsgesetz erlaubt, enthält Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG für den Erlass abweichender Regelungen zur Behördenorganisation und zum Verwaltungsverfahren keine derartige Beschränkung. Die hierdurch aufgeworfenen Abgrenzungsfragen werden in Kapitel neun, das den Kompetenzen für das wasserwirtschaftliche Verfahrensrecht gewidmet ist, nochmals aufgegriffen. Hier gesteht *Apel* den Ländern überzeugend eine umfassende Abweichungsbefugnis auch für das stoff- und anlagenbezogene Verfahrensrecht zu, verlangt jedoch für die Abweichung von sog. doppelgesichtigen Normen – d.h. solchen mit zugleich materiell-rechtlichem als auch verfahrensrechtlichem Regelungsgehalt – die Einhaltung der Anforderungen sowohl des Art. 72 Abs. 3 GG als auch des Art. 84 Abs. 1 GG.

Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform 2006 und speziell der neue Typus der Abweichungsgesetzgebung haben in den letzten Jahren den Anstoß zu einer Vielzahl öffentlich-rechtlicher Dissertationen gegeben, die sich dem Themenkreis im Allgemeinen oder aber einem speziellen Referenzgebiet der Abweichungsgesetzgebung – neben dem Wasserhaushaltsrecht namentlich dem Naturschutz- oder dem Raumordnungsrecht – widmen. *Apels* Arbeit zeichnet sich besonders durch die detaillierte und differenzierte Analyse des einfachen Wasserhaushaltsrechts und die intensive Verknüpfung von verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Ebene aus und hebt sich insofern von vielen anderen Untersuchungen ab. Sie muss daher in der weiteren Diskussion sowohl um die Abweichungsgesetzgebung im Allgemeinen als auch um die Fortentwicklung des Wasserhaushaltsrechts im Besonderen unbedingt Berücksichtigung finden.

### Rehbinder/Schink (Hrsg.): Grundzüge des Umweltrechts

**5., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage 2018, XXXVI, 1386 Seiten, Erich Schmidt Verlag, Berlin, ISBN: 978-3-503-17721-9, 174,00 Euro.**

Infolge des Bedeutungsgewinns des Verbandsklagerechts durch die Rechtsprechung des EuGH und die sich daran anschließende Gesetzgebung, die Novellierung des UVPG und des BauGB sowie die Rechtsprechung zum Habitat- und Artenschutzrecht entwickelte sich das Umweltrecht sowohl national als auch auf europäischer Ebene gerade in jüngerer Zeit erheblich fort, wie das Vorwort zu den nunmehr von *Eckard Rehbinder* (Emeritus der Universität Frankfurt am Main) und *Alexander Schink* (Honorarprofessor der TU Berlin, RA in Bonn, NRW-Umweltstaatssekretär a. D.) herausgegebenen „Grundzügen des Umweltrechts“ treffend anmerkt. Weitere Neuerungen zeigen sich in Bezug auf das wasserrechtliche Verschlechterungsverbot, das Immissionsschutzrecht sowie das Atom- und Strahlenschutzrecht. Der Zeitpunkt für eine Neuauflage dieses traditionsreichen Werkes ist also günstig gewählt.

Die „Grundzüge des Umweltrechts“ knüpfen in ihrer 5. Auflage an eine lange Tradition an. In der 1. Auflage erschienen sie mit *Jürgen*

Dr. Boas Kümper, Wissenschaftlicher Referent  
am Zentralinstitut für Raumplanung  
an der Universität Münster, Münster, Deutschland

Prof. Dr. Walter Frenz, Maître en Droit Public,  
RWTH Aachen University, Aachen, Deutschland