

# Gesetzgebungskunst

Schlechte Gesetzgebung, so sagt der russische Volksmund, wird nur erträglich, wenn man sich nicht daran hält. Die russischen Gepflogenheiten sind allerdings nicht überall umsetzbar, wissen wir bereits vom russischen Roulette, obwohl doch auch klar ist: Einige der gesetzlichen Regelungen sind auch in Deutschland schlecht. Erstens sind sie zu kompliziert und zweitens gibt es zu viele von ihnen. Moses genügte noch 10 Gebote, die er auf zwei Tafeln unterbringen konnte. Hammurabi kam bereits auf 282 Gesetze, die er in altbabylonischer Zeit 1750 vor Christus zwischen Euphrat und Tigris in eine fast zweieinhalb Meter hohen Basaltstele meißeln ließ. Die Normen waren noch einfach als Konditionalprogramme gefasst: „wenn (es folgt der Tatbestand), dann (es folgt die Strafzumessung)“. Planungsnormen mit ihren Finalprogrammen waren noch nicht erfunden und auch das Abwägungsgebot mit seinem Kernelement der autonomen Planungsentscheidung stand noch in den juristischen Sternen.

Heute würden für die in Stein gefasste Beschreibung des geltenden Rechts mehrere Wolkenkratzer errichtet werden müssen. Denn allein das Bundesrecht füllt auf eng bedrucktem Papier 277 cm in 33 Loseblattsammlungen. Darunter das Europarechtsanpassungsgesetz Bau, das Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz, das Planungsvereinfachungsgesetz, das Verkehrswegeprivatfinanzierungsgesetz, das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz und das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz. Zurzeit gelten 2.197 Bundesgesetze mit ca. 50.000 Einzelnormen und 3.131 Rechtsverordnungen mit ca. 40.000 Normen allein auf Bundesebene. Hinzu kommen die Gesetze und Rechtsverordnungen der 16 Bundesländer und der 2.078 Städte, 10.153 Gemeinden und 313 Kreise – alles in allem grob geschätzt zehn Millionen schöne Paragraphen. Bescheidenheit des deutschen Gesetzgebers gehört offenbar nicht gerade zu seinen Kardinaltugenden.

Die Sicht der juristischen Literaten ist allerdings eine ganz andere. Ein neuer Paragraph und ganze Bibliotheken können entstehen, freut sich die dankbare Zunft der juristischen Kommentatoren im Umkehrschluss zu den Erkenntnissen von Julius von Kirchmann. Der preußische Staatsanwalt hatte bereits im Jahre 1849 erklärt: „Ein Federstrich des Gesetzgebers und ganze Bibliotheken werden zur Makulatur“. Kirchmann kann seit dieser Zeit als Erfinder der Kreislauf- und Abfallwirtschaft in der juristischen Literaturproduktion gelten. Vielfach richten die neuen Vorschriften wohl nur deshalb keinen allzu großen Schaden an, weil sie bereits außer Kraft getreten sind, bevor sie sich in der Praxis so richtig herumgesprochen haben, wird in Juristenkreisen daher auch hinter vorgehaltener Hand vermutet. Denn in einigen Gemeinden fehlt schon einmal über einige Jahre ein Referendar, der die Loseblattwerke durch kenntnisreiches Einsortieren auf den neuesten Stand bringt. Und auch ein klassischer Außenbereichsparagraph („Das Bauen im Außenbereich ist überall verboten. Ausnahmen bestimmt der Stadtbaurat“) hat leider nicht als wichtiges Kernstück das große „Baubuch“ geschmückt, das der Kanzler der Einheit Mitte der 80er Jahre angedacht hatte.

Im Januar wird stattdessen das Gesetz zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes und zur Änderung anderer Vorschriften (GeROG) verkündet – eine immerhin recht vorzeigbare gesetzgeberische Leistung (BT-Drs. 16/10292, 16/10332, 16/10900). Wegen der Länderabweichungsklausel in Art. 72 III GG tritt das neue Gesetz überwiegend sechs Monate nach seiner Verkündung in Kraft. Das Zentrale-Orte-Konzept wird zum Schutz der Innenstädte ergänzt. Die Neuinanspruchnahme von Fläche für Siedlung und Verkehr soll vermindert werden (§ 2 II ROG). Die Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung in Raumordnungsplänen der Länder gilt grundsätzlich auch gegenüber raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen des Bundes (§§ 3, 5 ROG).

Zum BauGB ist auf eine erst im Gesetzgebungsverfahren eingefügte Änderung hinzuweisen: Nach der Neufassung des § 245b BauGB können die Länder die in § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe c BauGB enthaltene Siebenjahresfrist für die Begünstigung von Nutzungsänderungen eines bisher landwirtschaftlich genutzten Gebäudes unbegrenzt außer Kraft setzen. Im sonstigen räumlichen Planungsrecht des Bundes – namentlich BauGB und BauNVO – wird es in der 2009 zu Ende gehenden Legislaturperiode – abgesehen von einer grundlegend zu überarbeitenden WertermittlungsVO - keinen weiteren Änderungen mehr geben.

Etwas Zeit für den Gesetzgeber, sich erst einmal nach getaner Arbeit auszuruhen. Und er kann ja nicht jeden Tag das Rad der Gesetzgebungsmaschine neu erfinden. Denn auch die Madonna mit dem lieben Jesulein ist ja über die Jahrhunderte hinweg nicht nur einmal geschnitzt worden. Das wissen die Menschen in der oberbayerischen Heimat von Papst Benedikt XVI nur allzu genau.