

Augsburger Studien zum Internationalen Recht

Band 10



Kodifikation in Europa

**Arnd Koch / Matthias Rossi
(Hrsg.)**



PETER LANG Internationaler Verlag der Wissenschaften

Augsburger Studien zum Internationalen Recht

Herausgegeben von

Volker Behr

ehem. Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Zivilprozessrecht, Ausländisches
und Internationales Privatrecht

Henning Rosenau

Lehrstuhl für Deutsches, Europäisches und Internationales
Straf- und Strafprozessrecht, Medizin- und Biorecht

Christoph Vedder

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht sowie Sportrecht,
Jean Monnet-Lehrstuhl für Europäisches Recht

Juristische Fakultät der Universität Augsburg

Band 10



PETER LANG

Frankfurt am Main · Berlin · Bern · Bruxelles · New York · Oxford · Wien

Kodifikation in Europa

Arnd Koch / Matthias Rossi
(Hrsg.)



PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften

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.

Umschlaggestaltung:
Olaf Glöckler, Atelier Platen, Friedberg

Logo auf dem Umschlag:
Abdruck mit freundlicher Genehmigung
der Universität Augsburg.

ISSN 1861-664X
ISBN 978-3-653-02085-4 (E-Book)
DOI 10.3726/978-3-653-02085-4
ISBN 978-3-631-61243-9 (Print)

© Peter Lang GmbH
Internationaler Verlag der Wissenschaften
Frankfurt am Main 2012
Alle Rechte vorbehalten.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich
geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des
Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages
unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für
Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die
Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

www.peterlang.de

Vorwort

Kodifikationen erheben den Anspruch, einen Rechtsstoff systematisch, umfassend und abschließend zu normieren. Der Kodifikationsgedanke beherrschte die kontinentaleuropäische Rechtsentwicklung des 18. und 19. Jahrhunderts. Als ebenso erfolgreich wie langlebig erwiesen sich insbesondere der französische Code civil (1804) und das deutsche BGB (1900). Vor dem Hintergrund zunehmender Diversifizierung und Europäisierung des Rechts stellt sich indes die Frage nach der Zukunftsfähigkeit der Kodifikationsidee. Die hier versammelten Aufsätze, die auf eine Augsburger Ringvorlesung des Sommersemesters 2009 zurückgehen, dokumentieren den Stand der gegenwärtigen rechtswissenschaftlichen Diskussion. Die Komplexität des Kodifikationsbegriffs spiegelt sich in der thematischen und methodischen Bandbreite der einzelnen Beiträge wider:

Ivo Appel geht vor dem Hintergrund des gescheiterten Umweltgesetzbuuchs den allgemeinen Vorteilen und Gefahren von Kodifizierungen nach. *Christoph Becker* beschreibt den Einfluss des römischen Rechts auf die Systematik europäischer Zivilrechtskodifikationen. Aus rechtsvergleichender Perspektive skizziert *Peter Kindler* die Kodifikation des italienischen Zivil- und Handelsrechts; zugleich exemplifiziert er am Beispiel Italiens das Verhältnis zwischen nationaler Gesetzgebung und Unionsprivatrecht. *Arnd Koch* erinnert an den „Kodifikationsstreit“ und die strafrechtliche „Kodifikationswelle“ des 19. Jahrhunderts, die zu einer Renationalisierung des ehemals gesamteuropäischen Strafrechtsdiskurses führte. *Henning Rosenau* schildert die Herausbildung eines europäischen- bzw. europäisierten Strafrechts, wobei er in der Schaffung einer gesamteuropäischen Strafrechtskodifikation „keinen aktuellen Beruf unserer Zeit“ (v. Savigny) sieht. *Matthias Rossi* sieht in dem vom Bundesverfassungsgericht jüngst vermehrt bemühten Gebot der Folgerichtigkeit kein Verfassungsprinzip, sondern begreift es im Interesse des demokratischen Gestaltungsprozesses nur als politisches und legistisches Desiderat. *Christoph Vedder* schließlich richtet den Blick auf die europäische und völkerrechtliche Ebene, wobei er insbesondere die Kodifizierung der Grundrechte der Europäischen Union nachzeichnet.

Trotz oder gerade wegen der Vielzahl der angesprochenen Rechtsgebiete verdeutlichen die Beiträge, dass der Kodifikationsgedanke ungeachtet seiner Herkunft aus dem Zeitalter der europäischen Aufklärung auch im 21. Jahrhundert eine Zukunft hat.

Die Herausgeber danken allen an der Ringvorlesung beteiligten Kollegen für Ihr Engagement und ihre Geduld. Dank für die redaktionelle Betreuung

des vorliegenden Bandes gebührt unseren Mitarbeiterinnen Frau *Stephanie Radloff* und Frau *Annika Schmidl*.

Arnd Koch und Matthias Rossi im Juni 2012

Inhaltsverzeichnis

Ivo Appel

Zur Aktualität der Kodifikationsidee. Anmerkungen am Beispiel des
Umweltgesetzbuchs als Dauerprojekt1

Christoph Becker

Systembildung in Europas Kodifikationen.....37

Peter Kindler

Nationale Kodifikation und europäisches Unionsprivatrecht –
ein Blick in das „Gesetzgebungslaboratorium“ Italien83

Arnd Koch

Das Jahrhundert der Strafrechtskodifikation. Von Feuerbach zum
Reichsstrafgesetzbuch103

Henning Rosenau

Vom Beruf unserer Zeit einer europäischen Strafrechtskodifikation123

Matthias Rossi

Inkonsequente Gesetzgebung.....149

Christoph Vedder

Die Grundrechte der EU – auf dem Weg zur Grundrechte-Charta169

Autorenverzeichnis209

Zur Aktualität der Kodifikationsidee Anmerkungen am Beispiel des Umweltgesetzbuchs als Dauerprojekt

Ivo Appel

A. Einleitung

Mit dem Umweltgesetzbuch als Projekt war von Beginn an die Frage verbunden, ob eine solche Kodifikation angesichts des erreichten Standes der Rechtsentwicklung sowie der vielfachen europäischen und internationalen Einbindung des nationalen Rechts überhaupt noch zeitgemäß ist. Die damit verknüpfte Rechtfertigungslast für das Bestreben, das für einen bestimmten Sachbereich geltende Recht in einem zusammenhängenden Gesetzeswerk zu bündeln, wirft mindestens zwei Grundfragen auf, die sich auf Kodifikationsprojekte generell beziehen lassen: Zum einen legt sie die prinzipielle Frage nahe, ob sich Kodifikationen in heutigen Zeiten überhaupt noch rechtfertigen lassen und dementsprechend zeitgemäß sein können. Zum anderen drängt sich, die Bejahung der ersten Frage vorausgesetzt, die weitere Frage auf, ob es Faktoren und Rahmenbedingungen sowie daraus ableitbare Kriterien dafür gibt, ob die Zeit für eine Kodifikation eher günstig oder ungünstig ist. Nach einigen wenigen Ausgangsüberlegungen soll diesen beiden Fragen nachgegangen werden, soweit das im vorliegenden begrenzten Rahmen ansatzweise möglich ist.¹ Abschließend soll ein Blick auf das spezifische Umfeld des Umweltgesetzbuchs und die damit verbundenen Kodifikationsversuche geworfen werden.

1 Der Vortragsstil des Beitrags ist weitgehend beibehalten. Angesichts des umfangreichen Schrifttums zur Kodifikationsproblematik im Allgemeinen und zum Umweltgesetzbuch im Besonderen ist der Fußnotenapparat für die hier verfolgten Zwecke auf das Nötigste beschränkt. Allgemein zu Idee und Problematik von Kodifikationen nur *Wieacker*, Aufstieg, Blüte und Krisis der Kodifikationsidee, Festschrift für Gustav Boehmer, 1954, S. 34 ff.; *K. Schmidt*, Die Zukunft der Kodifikationsidee, 1985; *Starck*, Kodifikation, in: Görres-Gesellschaft (Hg.), Staatslexikon, 7. Aufl. 1987, Bd. 3, Sp. 563 ff.; *Mertens*, Gesetzgebungskunst im Zeitalter der Kodifikationen. Theorie und Praxis der Gesetzgebungstechnik aus historisch-vergleichender Sicht, 2004. Zum Umweltgesetzbuch als spezifischem Kodifikationsprojekt nur *Kloepfer*, Zur Kodifikation des besonderen Teils eines Umweltgesetzbuches, DVBl. 1994, S. 305; *ders.*, Zur Kodifikation des Umweltrechts in einem Umweltgesetzbuch, in: *Mertens/Schreckensberger* (Hg.), Kodifikation gestern und heute, 1995, S. 195 ff.; *ders.*, Das Umweltgesetzbuch auf dem Weg, DV 2008, S. 195 ff.; *Vandrey*, Neubau des Umweltrechts? Untersuchung der Vor- und Nachteile einer Kodifikation des Umweltrechts unter Berücksichtigung entsprechender Erfahrungen im Ausland, 1995; *Bohne/Kloepfer* (Hg.), Das Projekt eines Umweltgesetzbuchs 2009, 2009.

I. Das Umweltgesetzbuch als ein in regelmäßigen Abständen scheiterndes Dauerprojekt

In einem ersten Zugriff bietet es sich an, das Umweltgesetzbuch als ein in regelmäßigen Abständen auf der Tagesordnung stehendes und in ebenso regelmäßigen Abständen scheiterndes kodifikatorisches Dauerprojekt zu beschreiben. Die lange Geschichte dieses Projekts ist in der Tat die eines immer neuen Auf- und Abs,² in dessen Verlauf die Möglichkeiten und Vorteile einer Kodifikation bis in die Einzelheiten hinein ausgelotet worden sind, in den entscheidenden Momenten aber auf eine Wirklichkeit treffen, die den Kodifikationselan bremst und auf Jahre hinaus bricht. Die Euphorie des Aufbruchs und die Tragik des scheinbar ewig unerfüllten Kodifikationsprojekts zeigen sich besonders anschaulich beim Blick auf die vorerst jüngste Wiederkehr des Scheiterns: Nach mehreren in mancher Hinsicht mustergültigen Entwürfen, die zu einem fruchtbaren Zusammenspiel von Rechtswissenschaft und Rechtspraxis geführt und Erfahrungen aus unterschiedlichsten Bereichen gebündelt hatten,³ ergab sich beim zweiten erfolversprechenden Anlauf zur Realisierung des Umweltgesetzbuchs die für ein kodifikatorisches Großprojekt vermeintlich günstige Konstellation einer großen Koalition gepaart mit einem offenbar weit verbreiteten politischen Willen, die langjähri-

- 2 Näher dazu *Kloepfer* (Hg.), *Das kommende Umweltgesetzbuch, 2007; ders., Sinn und Gestalt des kommenden Umweltgesetzbuchs*, UPR 2007, S. 161 ff.; *Erbguth/Schubert*, *Zum Scheitern des Umweltgesetzbuches – Ursachen und Folgen für das nationale Umweltrecht*, in: *Hendler/Marburger/Reiff/Schröder* (Hg.), *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2010* (UTR 104), S. 7 ff.
- 3 Vgl. zunächst die von 1988 bis 1993 erarbeiteten Entwürfe von Arbeitsgruppen, die das Umweltbundesamt eingesetzt hatte, und die unter der Marke „Professorenentwurf eines Umweltgesetzbuchs“ gehandelt werden: *Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Aßmann* unter der Mitwirkung von *Kunig*, *Entwurf eines Umweltgesetzbuchs – Allgemeiner Teil*, UBA-Berichte 7/90, 1990 (sog. Professorenentwurf bzw. UGB ProfE AT); *Jarass/Kloepfer/Kunig/Papier/Peine/Rehbinder/Salzwedel/Schmidt-Aßmann*, *Entwurf eines Umweltgesetzbuchs – Besonderer Teil*, UBA-Berichte 4/94, 1994 (UGB ProfE BT). Von 1992 bis 1997 entwarf eine „Unabhängige Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit“ einen auf dem Professorenentwurf aufbauenden, teilweise aber erheblich davon abweichenden Gesetzesvorschlag: *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit* (Hg.), *Umweltgesetzbuch – Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*, 1998 (UGB-KomE). Nach einem ersten Referentenentwurf gegen Ende der Ära *Kohl* im Juli 1998 legte die große Koalition zwischen Ende 2007 und Ende 2008 drei Referentenentwürfe vor, die vor allem wegen der erkennbar knapp werdenden Zeit eine Einteilung in mehrere Bücher vorsahen, bei denen die fachübergreifenden Regelungen im UGB I von den fachgebietsbezogenen Teilen in UGB II bis V getrennt werden sollten.

gen Überlegungen und Vorarbeiten tatsächlich zu einem erfolgreichen Ende zu führen. Auch die Unterstützung einer Kanzlerin, die als Umweltministerin bereits das Scheitern des ersten Versuchs hatte miterleben müssen, schien allem Anschein nach gegeben.⁴ Schließlich waren auch die kompetenzrechtlichen Vorbehalte, die dem ersten Verwirklichungsanlauf noch in seiner Endphase entgegengehalten worden waren,⁵ nach weitaus überwiegender Ansicht durch die Föderalismusreform beseitigt worden.⁶ Und dennoch, trotz aller dieser scheinbar günstigen Rahmenbedingungen und umfangreichen Bemühungen, ist das Kodifikationsprojekt „Umweltgesetzbuch“ auch ein weiteres Mal gescheitert. Insofern besteht aller Anlass, am Beispiel dieses Projekts zu fragen, ob und inwieweit die Kodifikationsidee und die allgemeinen Gründe, die für eine Kodifikation sprechen können, heute noch tragen und ob es Maßstäbe, Kriterien oder wenigstens Anhaltspunkte dafür gibt, dass die Rahmenbedingungen für eine Kodifikation tendenziell günstig oder eher ungünstig stehen.

II. Kodifikation versus Einzel- und Änderungsgesetzgebung

Die Frage nach der verbleibenden Bedeutung von Kodifikationen fällt in eine Zeit, in der sich die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und mit ihnen auch die Form der Gesetzgebung geändert haben.⁷ Kodifikationen scheinen auch deshalb an Bedeutung zu verlieren, weil Einzelgesetze⁸ und insbesondere Änderungsgesetze aufgrund der Dynamik und Schnelllebigkeit der Verhältnisse immer stärker in den Vordergrund getreten sind. Nicht von ungefähr ist in diesem Zusammenhang von einer „Normänderungsflut“ die Rede.⁹

4 Zu den Umständen insgesamt *Erbguth/Schubert* (Fn. 2), S. 7 ff.

5 Vgl. nur *Gramm*, Zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ein Umweltgesetzbuch – Zugleich ein Beitrag zur Auslegung von Art. 75 Abs. 2 GG, DÖV 1999, S. 540 ff.

6 *Kloepfer*, Die neue Abweichungsgesetzgebungskompetenz der Länder und ihre Auswirkungen auf den Umweltbereich, in: Pitschas/Uhle (Hg.), Festschrift für Rupert Scholz, 2007, S. 651 ff.; *Kotulla*, Umweltschutzgesetzgebungskompetenzen und Föderalismusreform, NVwZ 2007, S. 489 ff.; *Rossi*, Zur Kompetenzverteilung im Umweltrecht nach der Föderalismusreform, in: Brandner (Hg.), Festschrift für Michael Kloepfer, 2008, S. 95 (100 ff.).

7 Vgl. dazu und zum gesamten folgenden Absatz *Singer*, Rechtsklarheit und Dritte Gewalt, 2010, S. 92.

8 *Voßkuhle*, Kodifikation als Prozess, in: Schlosser (Hg.), Bürgerliches Gesetzbuch 1896-1996, 1997, S. 77 (79 f.).

9 *Reimer*, Das Parlamentsgesetz als Steuerungsmittel und Kontrollmaßstab, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 2006, § 9 Rn. 100; aufgegriffen auch bei *Singer* (Fn. 7), S. 92.

Die Gründe für die wachsende Bedeutung von Einzel- und Änderungsgesetzen sind vielfältig: Der vergleichsweise rasch(er) voranschreitende wissenschaftliche und technische Fortschritt und der damit verbundene stetige gesellschaftliche Veränderungsdruck legen eine anlassbezogene Maßnahmegesetzgebung ebenso nahe wie die zahlreichen Nachbesserungs-, Normsetzungs- oder Normüberwachungspflichten, die nicht zuletzt vom Bundesverfassungsgericht immer wieder festgehalten und eingefordert werden. Hinzu kommt die zunehmend klarer hervortretende Erkenntnis, dass Normsetzungs- und Rechtserzeugungsmechanismen aufgrund von Spielräumen, die den entscheidenden Instanzen eingeräumt werden, sowie der Einbeziehung Privater in Rechtserzeugungsprozesse in weitem Maße dezentral ablaufen können. In dem Maße, in dem die Steuerungskraft des Gesetzes und der Steuerungsanspruch des Gesetzgebers zurückgenommen werden, verlagert sich die Erzeugung von Recht hin zu einer Pluralität der Akteure, einer Pluralität möglicher Normgeber, einem Pluralismus der Normgeber und einer polyzentrischen Normproduktion.¹⁰ Die damit nur angerissenen Entwicklungstendenzen laufen der Kodifikationsidee im Ansatz zuwider. Letztlich haben Dezentralisierung, Ausdifferenzierung und Schnelllebigkeit normativer Prozesse¹¹ Folgen nicht nur für die Klarheit, Verständlichkeit und leichtere Verfügbarkeit von Gesetzen und Normen, sondern auch für die Grundfunktion und das zentrale Anliegen von Kodifikationen, durch Systematisierung und Harmonisierung für ein mehr an Transparenz, Klarheit und Verständlichkeit zu sorgen. Denn Ziel der Einzel-, Maßnahme- und Änderungsgesetzgebung ist es regelmäßig nicht, die rechtlichen Vorgaben eines bestimmten Sachbereichs nach systematisch stimmigen Gesichtspunkten in einem einzigen Gesetzbuch zu bündeln, sondern das möglichst kurzfristige Bewirken politisch erwünschter Folgen. Ist die Normfluktuation hoch und mit oft komplexen Übergangsregelungen gespickt, führt dies in der Tendenz zu einer erschwerten Auffindbarkeit des geltenden Rechts und zu Unsicherheiten bei der Norminterpretation. Dies gilt umso mehr, als immer kürzere Intervalle zwischen den Änderungen der Rechtslage den Rechtsanwendern kaum mehr die nötige Zeit belassen, sich auf die Änderungen einzustellen und die entsprechenden Normen zu konkretisieren, durch Auslegung zu unterfüttern und dogmatisch zu festigen.

10 *Singer* (Fn. 7), S. 100. Von der „Pluralität der Akteure“ und der „Pluralität möglicher Normgeber“ spricht *Hoffmann-Riem*, Gesetz und Gesetzesvorbehalt im Umbruch, AöR 130 (2005), 5 (19 ff., bzw. 35); zum „Pluralismus der Rechtsquellen“ *Ossenbühl*, Zum Verfassungsvorbehalt für Rechtserzeugung, in: *Deppenheuer/Heintzen/Jestaedt/Axer* (Hg.), Festschrift für Josef Isensee, 2007, S. 309; zur „polyzentrischen Normproduktion“ *Brohm*, Stellung und Funktion des Verwaltungsrichters, DV 1991, S. 137 (159 ff.); *ders.*, Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit als Steuerungsmechanismen in einem polyzentrischen System, DÖV 1997, S. 265.

11 Von der „Schnelllebigkeit im Normativen“ spricht *Hoffmann-Riem* (Fn. 10), S. 22.

III. Fortleben der Kodifikationsidee

Demgegenüber lebt das überkommene Konzept der Kodifikation von der Überzeugung, dass die für einen bestimmten Lebensbereich geltenden Regeln besser verfügbar und verständlich gemacht werden können, wenn sie kompakt zusammengefasst und systematisch aufeinander bezogen werden. Bereits die ersten Präzisierungen der Kodifikationsidee bei *Jeremy Bentham* waren auf eine grundsätzlich erschöpfend gedachte, planvolle, nach systematischen Gesichtspunkten erfolgende Zusammenfassung und Fortentwicklung des gesamten Stoffes eines oder mehrerer Rechtsgebiete in einem einheitlichen Gesetzbuch gerichtet.¹² Auch im Übergang von eher naturrechtlich geprägten zu den pandektistischen Kodifikationen des späten 19. Jahrhunderts verlangte *Thibaut* von einer Kodifikation, dass sie materiell vollkommen und erschöpfend sein müsse.¹³ Ganz allgemein gilt die abschließende und erschöpfende Aufzeichnung des Rechtsstoffes eines Sachgebiets in einem einheitlichen Gesetzbuch als Charakteristikum von Kodifikationen.¹⁴ Als Gesetzbücher erheben sie den Anspruch, das gesamte Recht oder doch eine umfangreiche Teilmaterie nicht bloß in sich widerspruchsfrei, sondern überdies auch ausschließlich und vollständig geregelt zu haben.¹⁵ Diese und vergleichbare Eingrenzungen stehen für einen im 19. Jahrhundert präsenten und weit verbreiteten Totalitätsanspruch des Gesetzgebers, der über den wissenschaftlichen Systempositivismus Eingang in die Modellvorstellungen vom geltenden Recht gefunden hat.¹⁶ Die zugrundeliegende Sichtweise, die zu einem guten Teil zeitgebunden und ansatzbedingt begrenzt ist, soll im vorliegenden Zusammenhang nicht weiter kritisiert werden.¹⁷ Denn bereits im ersten Zugriff ist erkennbar, worauf der gleichsam klassische Kodifikationsgedanke in seinem Kern abzielt: Auf systematische und in sich stimmige,

12 Näher zu diesem Aspekt in der Entwicklungsgeschichte der Kodifikationsidee *Mertens* (Fn. 1), S. 497 ff.; vgl. konkret zu Bentham *Kramer-McInnis*, *Der „Gesetzgeber der Welt“*, *Jeremy Benthams Grundlegung des klassischen Utilitarismus*, 2008, S. 168 ff.

13 *Schmidt* (Fn. 1), S. 18 mit Verweis in Fn. 19.

14 *Herzog*, *Kodifikation*, in: *Evangelisches Staatslexikon*, 2. Aufl. 1975; die Bezugnahme findet sich auch bei *Schmidt* (Fn. 1), S. 18 (Fn. 16).

15 *Schmidt* (Fn. 1), S. 18 (Fn. 17) mit Verweis auf *Rehbinder*, *Einführung in die Rechtswissenschaft*, 5. Aufl. 1983, S. 195 f.

16 *Schmidt* (Fn. 1), S. 18; *Kloepfer*, *Kodifikation des Umweltrechts* (Fn. 1), S. 201; näher zur Lückenlosigkeit, zur Vollständigkeit der Kodifizierung und zur vollständigen Erfassung des Regelungsgegenstandes in einem Gesetz *Mertens* (Fn. 1), S. 325 (326 ff.).

17 Es liegt auf der Hand, dass die Kodifikationsidee im Hinblick auf die Ausschließlichkeit und Vollständigkeit der Regelungen einem Idealtypus verhaftet war, dem auch die Gesetzbücher in der Blütezeit der Kodifikationsbestrebungen im 18. und 19. Jahrhundert nicht ohne Weiteres gerecht wurden und werden konnten.

möglichst weit ausgreifende und im Idealfall vollständige Regelung einer Rechtsmaterie in einem einheitlichen Gesetzbuch. Diese vergleichsweise allgemein gehaltene Eingrenzung soll als Arbeitsbegriff im vorliegenden Zusammenhang zunächst ausreichen.

IV. Frage nach der verbleibenden Funktion und Bedeutung von Kodifikationen

In einer übergreifenden Perspektive fällt auf, dass die Idee der Kodifikation trotz der skizzierten Ausdifferenzierung der Normsetzungsprozesse¹⁸ sowohl als Vorgang der Systematisierung (Kodifizierung) als auch als deren Ergebnis (Kodex) fortlebt und bei einer Vielzahl von Rechtsetzungsprozessen als Orientierungsmarke herangezogen wird. Bezeichnend ist auch, dass das Ergebnis eines der bekanntesten Kodifikationsvorgänge am Ausgang des 19. Jahrhunderts, die Zusammenfassung des Zivilrechts im Bürgerlichen Gesetzbuch, trotz wiederholter gegenläufiger Tendenzen nicht zuletzt im Vorfeld der Schuldrechtsreform¹⁹ nach wie vor nicht als überholt angesehen wird,²⁰ sondern neben anderen Kodifikationen in gewisser Weise Modell für Kodifikationsbestrebungen auf europäischer Ebene steht. Auch die Bündelung des Sozialrechts in einem Sozialgesetzbuch liefert ein Indiz dafür, dass der einer Kodifikation zugeschriebene Zweckoffenbar kaum an Attraktivität verloren hat: Nämlich die für den betreffenden Lebensbereich geltenden Regeln dadurch besser verfügbar und verständlich zu machen, dass sie kompakt zusammengefasst und aufeinander bezogen werden. Vergleichbare abgeschlossene Kodifikationsprojekte im Baurecht und im Verwaltungsverfahrenrecht, aber auch immer neue Vorstöße zur Kodifikation des verstreuten Umweltrechts untermauern die These, dass die Kodifikationsidee – wenn auch möglicherweise in gewandelter Form – nach wie vor präsent ist und in gewisser Weise immer noch als Leitbild Verwendung findet. Umso mehr stellt sich jedoch die eingangs aufgeworfene Frage, ob Kodifikationen die ihnen zugedachten Funktionen heute noch erfüllen und welche Rahmenbedingungen dafür von Bedeutung sein können.

18 Dazu oben A. III.

19 Siehe dazu nur den Überblick bei Ernst/Zimmermann (Hg.), *Zivilrechtswissenschaft und Schuldrechtsreform*, 2001.

20 Vgl. zur Geschichte des BGB nur *Schlosser, Zivilrecht für 100 Jahre? – Das janusköpfige Bürgerliche Gesetzbuch*, in: ders. (Hg.) (Fn. 8), S. 5 ff.; *Schmoeckel, 100 Jahre BGB: Erbe und Aufgabe*, NJW 1996, S. 1697 ff. sowie die Beiträge in Behrends/Sellert (Hg.), *Der Kodifikationsgedanke und das Modell des Bürgerlichen Gesetzbuchs*, 2000.

B. Vorteile und Nachteile von Kodifikationen

Vor dem Hintergrund dieser allgemeinen Frage macht es in einem ersten Schritt Sinn, sich die Vor- und Nachteile von Kodifikationen vor Augen zu halten. Zu diesem Zweck sollen im Wege einer Bestandsaufnahme zunächst jene Argumente für und gegen Kodifikationen nachgezeichnet werden, die von allgemeiner Bedeutung sind und in der Diskussion um Kodifikationsprojekte regelmäßig eine Rolle spielen.²¹ Dabei liegt auf der Hand, dass nicht alle Faktoren für alle Kodifikationen stets gleichermaßen bedeutsam sind; je nach Sachbereich, dessen Regeln kodifiziert werden sollen, können die einen oder anderen Funktionen mehr oder weniger stark in den Vordergrund treten.

I. Vorteile einer Kodifikation

Zu den Vorteilen von Kodifikationen werden in aller Regel jene positiven Funktionen gezählt, die für den Fall einer Überwindung vergleichsweise zersplitterter, uneinheitlicher und unsystematischer Teile eines als einheitlich empfundenen Sach- und Regelungsbereichs als Erfolg verbucht werden können. Diese Vorteile sind im Zuge der Diskussion um einzelne Kodifikationsprojekte wiederholt benannt worden²² und lassen sich zu einem weitgehend anerkannten Kanon an positiven Kodifikationsfunktionen verdichten.

1. Harmonisierungs- und Systematisierungsfunktion

Zentrales Anliegen und wesentliches Ziel einer Kodifikation ist regelmäßig das Streben nach Harmonisierung eines Rechtsgebiets durch Beseitigung von Ungereimtheiten, Unabgestimmtheiten und Unübersichtlichkeiten, nach Reduzierung der Normenfülle durch Rechtsvereinheitlichung und nach Schaffung einer konsistenten(re)n normativen Gesamtkonzeption auf der Grundlage einer systematischen(re)n Gesamtstruktur.²³ Dieser Stoßrichtung entspre-

21 Die nachfolgende Zusammenfassung der positiven und negativen Funktionen von Kodifikationen stützen sich – wenn auch mit veränderter Schwerpunktsetzung und teilweise andersgearteter Terminologie – in wesentlichen Zügen auf Ausführungen von *Kahl*, Das Verwaltungsverfahrensgesetz zwischen Kodifikationsidee und Sonderrechtsentwicklungen, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hg.), Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz, 2002, S. 67 (89 ff.); vgl. zu den Funktionen einer Kodifikation aber auch *Kloepfer*, Kodifikation des Umweltrechts (Fn. 1), S. 195 (199 ff., 202 ff.); *ders.*, Informationsgesetzbuch – Zukunftsvision?, K&R 1999, S. 241 ff.; *Voßkuhle* (Fn. 8), S. 77 ff.

22 Beispielgebend *Kahl* (Fn. 21), S. 89 ff.; vgl. aber auch *Kloepfer*, Kodifikation des Umweltrechts (Fn. 1), S. 195 (199 ff., 202 ff.).

23 *Kloepfer*, Vereinheitlichung des Umweltrechts, in: Kimminich/von Lersner/Storm (Hg.), Handwörterbuch des Umweltrechts, Bd. 2, 1988, Sp. 980 ff.; *ders.*, Kodifikati-

chend wird Kodifikationsprojekten vielfach die Aufgabe zugesprochen, Einzelgesetze, ungeschriebenes Recht, allgemeine Rechtsgrundsätze, Anstöße im Schrifttum und richterliche Rechtsfortbildung zu einem einheitlichen Ganzen²⁴ zu fassen und zu verklammern, um auf diese Weise einen Beitrag zur inneren Harmonisierung des jeweiligen Fachrechts zu leisten. Die Systembildung, die auf abgestimmten Regeln und Begriffen aufbaut, zieht im Idealfall einen Gewinn an Rationalität und Kohärenz und zugleich auch ein vergleichsweise geordnetes Wachstum der erfassten Rechtsmaterie nach sich.²⁵

2. Komprimierungs- und Deregulierungsfunktion

Mit der Harmonisierungs- und Systematisierungsfunktion einher geht regelmäßig auch eine mehr oder weniger weit reichende Deregulierung.²⁶ Allein das Ziel einer Kodifikation führt in aller Regel dazu, dass sich alle Beteiligten darüber Gedanken machen (müssen), wie die Vielzahl vorhandener Problemlösungsansätze und darauf aufbauender Regelungen aufeinander abgestimmt und in einen kohärenten Gesamtzusammenhang gebracht werden können. Im Idealfall wird der rechtliche Bestand eines bestimmten Sachbereichs kritisch hinterfragt, unter Gesichtspunkten der Systemstimmigkeit und Kohärenz ausgedünnt und insgesamt möglichst weitgehend komprimiert. Geht man davon aus, dass sich Gesetzgebung allgemein in einem dialektischen Prozess von Re- und Dekodifikation vollzieht,²⁷ kommt der Deregulierungs- und Entschlackungsfunktion gerade in einer Phase verstärkter Beschleunigungs-, Einzel- und Änderungsgesetzgebung eine gesteigerte Bedeutung zu. Sie kann dazu führen, dass eine unübersichtlich gewordene Ansammlung von Einzel-, Änderungs- und Sondervorschriften gebündelt und im Wege einer Rechtsbereinigung effektiviert wird.

on des besonderen Teils eines Umweltgesetzbuches (Fn. 1), S. 305; *ders.*, Kodifikation des Umweltrechts (Fn. 1), S. 195 (202 ff.); *Kahl* (Fn. 21), S. 89 f.; speziell zur Systematisierungsfunktion auch *Erbguth*, Rechtssystematische Fragen des Umweltrechts, 1987, S. 28 ff.

24 Vgl. dazu nur die Begründung zum VwVfG, BT-Drs. 7/910, S. 28 ff.

25 *Rehbinder*, Argumente für die Kodifikation des deutschen Umweltrechts, UPR 1995, S. 361 (362); *Kahl* (Fn. 21), S. 90.

26 *Kloepfer*, Kodifikation des Umweltrechts (Fn. 1), S. 202 f.; *Kahl* (Fn. 21), S. 90 f.

27 Dazu *Schmidt* (Fn. 1), S. 48 ff.; *Schulze-Fielitz*, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, 1988, S. 202; vgl. auch *N. Irti*, L'età della decodificazione, 4. Aufl. 1999; *Maly/Caroni* (Hg.), Kodifikation und Dekodifikation des Privatrechts in der heutigen Privatrechtsentwicklung, 1998; *Caroni*, Gesetz und Gesetzbuch, 2003, S. 87 ff., 150 ff., 292 ff.

3. Reflexions- und Modernisierungsfunktion

Sowohl im Vorfeld als auch in ihren Folgewirkungen können Kodifikationsprozesse und ihre Ergebnisse einen erheblichen Beitrag dazu leisten, den vorhandenen Rechtsbestand zu reflektieren und an die jeweils aktuellen Rahmenbedingungen anzupassen. Mit der kritischen, auf Modernisierung gerichteten Reflexion des geltenden Rechts sowie der Diskussion und Infragestellung dessen, was überhaupt kodifiziert werden soll, kann es Kodifikationen gelingen, gängige und eingefahrene Wege aufzubrechen und überholte rechtliche Regelungen zu „entsteinern“.²⁸ Der Blick auf einzelne Kodifikationsprojekte zeigt, dass die damit verbundene Eigendynamik nahezu durchweg auch zu einer systematischen Modernisierung und Fortentwicklung des geltenden Rechts führt.²⁹ Angestrebt wird in aller Regel nicht ein bloßes kompilatorisches Abbild des status quo, sondern die Schaffung von Reformgesetzen, die mit einer „rechtssystematischen Rechtsbereinigung“ verbunden werden.³⁰ Kodifikationen zeichnen sich daher vielfach auch dadurch aus, dass neue Instrumente eingeführt, bereits als Sonderrecht erprobte Werkzeuge und gesetzgeberische Entscheidungen auf der Grundlage eingehender wissenschaftlicher und rechtspolitischer Diskussionen verstetigt und eventuell auch neuartige Prinzipien und Grundsätze systematisch und sachbereichsübergreifend ausgeformt werden. Insofern können Kodifikationen nicht zuletzt auch dazu dienen, über längere Zeit in Wissenschaft und Praxis gewachsenes Kritikpotential und einen damit verbundenen Modernisierungsdruck gebündelt aufzugreifen und rechtssystematisch stimmig in ein Normsetzungsprojekt einzuspeisen.

4. Akzeptanz- und Effektivierungsfunktion

Gesetzbücher, die das Ergebnis von Kodifikationsprozessen sind, können nach Überwindung der mit jeder Rechtsänderung verbundenen Übergangs- und Anpassungsschwierigkeiten zu einer gesteigerten Kenntnis und Akzeptanz des Rechts, vor allem aber auch zu einer Effektivierung der Rechtsanwendung beitragen. Werden die einschlägigen rechtlichen Maßstäbe in gebündelter Form vorgelegt, sind sie sowohl für die Rechtsunterworfenen als auch die Rechtsanwender zu erleichterten Bedingungen verfügbar. Durch die systematische Ordnung, die mit einer Kodifikation regelmäßig einhergeht, reduziert sich idealiter die Distanz zwischen Normgeber, geregelterm

28 Zu der im Anschluss an eine gelungene Kodifikation bisweilen befürchteten Gefahr einer Versteinerung der kodifizierten rechtlichen Vorgaben unten B. II. 3.

29 *Kahl* (Fn. 21), S. 91; *Kloepfer*, Kodifikation des Umweltrechts (Fn. 1), S. 206.

30 *Schulze-Fielitz* (Fn. 27), S. 91 ff. (94).

Rechtsbereich und Normadressat.³¹ Gerade für das vergleichsweise weit verstreute, für Normgeber und Normanwender bislang gleichermaßen unübersichtliche Umweltrecht wären die Vorteile, die mit dieser Kodifikationsfunktion einhergehen, nicht von der Hand zu weisen.³² In diesem Gesamtzusammenhang überrascht es nicht, dass Kodifikationen auch eine begünstigende Wirkung auf Faktoren wie Transparenz, Stetigkeit, Verlässlichkeit und Akzeptanz zuerkannt wird, auch wenn zugleich darauf verwiesen wird, dass diese Vorteile nicht selten durch eine vergleichsweise höhere Abstraktheit und das mit der gesteigerten Systematik verbundene Gefühl einer gewissen Lebensfremdheit des Regelwerks erkaufte sein können.³³ Trotz dieser Vorbehalte, die weniger professionelle Rechtsanwender als vielmehr die angestrebte stärkere Nähe zum Bürger betreffen, haben Kodifikationen regelmäßig eine hohe prägende Kraft und führen dazu, dass die Regelungen eines bestimmten Sachbereichs verstärkt und verbessert wahrgenommen werden. Grundansatz und Stoßrichtung von Kodifikationen sind damit nicht zuletzt auch darauf gerichtet, Vollzugsdefiziten zu begegnen und insgesamt zu einer Effektivierung der Rechtsordnung beizutragen.³⁴

5. Orientierungs- und Stabilisierungsfunktion

Hat Recht strukturell eine konservative Komponente, gilt dies in besonderem Maße für Kodifikationen.³⁵ Als Vorrat an gespeichertem rechtlichem Erfahrungswissen und Bezugspunkt bei der Schaffung und Formulierung weiterer Regelungen liefern Kodifikationen klare und exponierte Orientierungsmarken, die auf der einen Seite zu einer erheblichen Entlastung bei der Rechtsanwendung, zugleich aber auch zu einer gewissen Verfestigung führen können. Diese Verfestigung ist ansatzbedingt zwiespältig, kann sie doch eine relative Stabilität und die damit verbundene Rechtssicherheit, zugleich aber auch die Gefahr einer zu geringen oder auch nur verzögerten Anpassung an sich wandelnde Umstände mit sich bringen.³⁶ Zu diesem Aspekt der Stabilisierung tritt hinzu, dass Kodifikationen und die darin enthaltenen Regelungsmodelle und -bausteine regelmäßig auch Pfade vorgeben, innerhalb deren sich die weitere Rechtsentwicklung bereichsspezifisch vollziehen soll und oft auch vollzieht. Kodifikatorische Festlegungen liefern auf diese Weise

31 Vertiefend zur Gemeinverständlichkeit und Einfachheit von Gesetzen *Mertens* (Fn. 1), S. 380 ff.

32 *Kloepfer*, Kodifikation des besonderen Teils eines Umweltgesetzbuchs (Fn. 1), S. 305.

33 *Kahl* (Fn. 21), S. 92.

34 *Kloepfer*, Kodifikation des Umweltrechts (Fn. 1), S. 205 f.; *Kahl* (Fn. 21), S. 92.

35 *Kahl* (Fn. 21), S. 93 mit Verweis auf *Huber*, Niedergang des Rechts und Krise des Rechtsstaates, in: Festgabe für Zaccaria Giacometti, Zürich 1953, S. 59 (81 f.).

36 Zu der damit einhergehenden Versteinerungsgefahr unten B. II . 3.

oft auch Fluchtpunkte bei der Schaffung oder Fortentwicklung weiterer fachgesetzlicher Regelungen oder der Ausformung späterer Kodifikationen.³⁷ Die darin enthaltenen Ordnungsideen sind nicht nur auf eine gewisse Dauerhaftigkeit angelegt; sie wirken auch als Standbeine im Grundgerüst ganzer Rechtsmaterien.

6. Vereinfachungs- und Entlastungsfunktion

Eng mit der Akzeptanz- und Effektivierungsfunktion von Kodifikationen verknüpft ist die ihnen ebenfalls zugeordnete Vereinfachungs- und Entlastungsfunktion. Die Vereinheitlichung und der tendenziell höhere Abstraktionsgrad machen kodifiziertes Recht vergleichsweise resistenter gegenüber übereilten und vorschnellen Neuregelungsversuchen als nicht kodifiziertes Recht.³⁸ Rechtsanwendung und Vollzug werden insofern erleichtert, als die rechtlichen Vorgaben für das Verwaltungshandeln tendenziell leichter auffindbar sind als verstreute Einzel-, Änderungs- und Maßnahmegesetze und in Form eines einheitlichen Regelungsbestandes vergleichsweise kompakt präsentiert werden. Auch die Rechtsprechung kann durch eine Kodifikation auf Dauer entlastet werden, wenn das konkret einschlägige Regelwerk als Einheit vorliegt und die Konkretisierung des Verfassungsrechts in Form von allgemeinen Rechtsgrundsätzen und Regelungen zur Lückenschließung in Form einer kodifizierten Zusammenfassung bereits vorhanden ist.³⁹ Gerade im Hinblick auf die dritte Gewalt hat die Entlastungsfunktion allerdings ein doppeltes Gesicht, da Kodifikationen die Rechtsprechung je nach Abstraktionsgrad gerade in der Anfangszeit auch zu erheblichem Konkretisierungs-, Interpretations- und Mehraufwand zwingen können.

7. Maßstabs- und Orientierungsfunktion

Regelmäßig bilden Kodifikationen sowohl den Anlass als auch den maßgebenden Bezugspunkt für weitere dogmatische Ausformungen, wissenschaftliche Auseinandersetzungen, rechtspolitische Bewertungen und nachfolgende anderweitige Gesetzgebungsprojekte. Darüber hinaus dienen Kodifikationen als Anknüpfungspunkt für die Herausbildung allgemeiner Rechtsgrundsätze durch Wissenschaft und Rechtsprechung, als Basis für Analogiebildungen und als Maßstab für die Auslegung und Anwendung sonstigen Rechts.⁴⁰ Auf diese Weise können Kodifikationen in weitem Maße exemplarisch wirken und sich als Referenzgebiete für die Fortentwicklung auch anderer

37 Am Beispiel des Verwaltungsverfahrensgesetzes *Kahl* (Fn. 21), S. 92; vgl. auch *Kloepfer*, Kodifikation des Umweltrechts (Fn. 1), S. 204 f.

38 *Kloepfer* (Fn. 21), S. 241 (243); *Kahl* (Fn. 21), S. 93.

39 *Kahl* (Fn. 21), S. 93.

40 *Kahl* (Fn. 21), S. 93; *Kloepfer*, Kodifikation des Umweltrechts (Fn. 1), S. 202 f.

Rechtsbereiche profilieren. Gelingt es Kodifikationen, durch ihre Anerkennung und Ausstrahlung auf Wissenschaft und Praxis eine Leuchtturmfunktion zu übernehmen, können sie je nach Regelungsbereich und Wirkungsradius ganze Rechtsordnungen oder jedenfalls Teilbereiche davon prägen.

8. Modell- und Transferfunktion

Modell- und Transferfunktionen können Kodifikationen insofern entfalten, als sie intern im Bund-Länder-Verhältnis, aber auch extern im europäischen und internationalen Rahmen als Muster für Kodifikationsvorhaben anderer Gesetzgeber wirken.⁴¹ In dem Maße, in dem sich weitgehend vergleichbare Probleme stellen, kann aus Kodifikationen gelernt und können Kodifikationen als Arsenal für einheitliche und aufeinander abgestimmte Problemlösungsmodelle genutzt werden. Das deutsche Strafgesetzbuch, die deutsche Zivilprozessordnung, aber auch das deutsche Verwaltungsverfahrensgesetz bieten hier prominente Beispiele. Gerade im europäischen und internationalen Zusammenhang zeigt sich, dass die rechtliche Transfer- und Anschlussfunktion dimensional erhöht sein kann, wenn die einschlägigen Regelungen nicht – und sei es auch nur in der Außenwirkung – vergleichsweise verstreut, unübersichtlich und intransparent in Erscheinung treten, sondern kodifiziert sind und als kodifiziertes Vorbild auf andere nationale oder den europäischen Gesetzgeber einwirken können.

9. Rezeptions- und Transformationsfunktion

Gleichsam als Gegenpol zur Modell- und Transferfunktion kann Kodifikationen auch eine erhebliche Rezeptions- und Transformationsfunktion zukommen. In einem ersten Zugriff liegt auf der Hand, dass nationale Kodifikationen ausländische Kodifikationen auf der Grundlage eines Rechtsvergleichs zum Vorbild nehmen⁴² und auf diese Weise nicht nur allgemeine Regelungsimpulse, sondern konkrete Systemansätze, Regelungsbausteine und Instrumente rezipieren können. So hätte das deutsche Umweltgesetzbuch, wenn es denn zustande gekommen wäre, in einzelnen Teilen auch von umweltrechtlichen Kodifikationen in Dänemark, Neuseeland, Schweden, der Schweiz und den Niederlanden profitiert. Zu dieser Rezeption einzelner nationaler Kodifikationen hinzu tritt die allgemeine Vermittlungs- und Transferfunktion im Hinblick auf die übergeordneten Ebenen des europäischen und

41 *Kahl* (Fn. 21), S. 94; vgl. mit Blick auf das Verwaltungsverfahrensgesetz auch *Wahl*, Neues Verfahrensrecht für Planfeststellung und Anlagengenehmigung – Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrens oder bereichsspezifische Sonderordnung?, in: Blümel/Pitschas (Hg.), Reform des Verwaltungsverfahrensrechts, 1994, S. 83 (101 f.).

42 *Kahl* (Fn. 21), S. 97.

internationalen Rechts. Hat das nationale Recht auch die Funktion einer Transformations- und Umschaltstelle für die völker- und europarechtlichen Anforderungen,⁴³ kommt diese Aufgabe auch und insbesondere den nationalen Kodifikationen zu. Es spricht einiges dafür, wäre allerdings eine eigene Untersuchung wert, dass ein kodifizierter Rechtsbereich im Vergleich zu verstreuten Einzelgesetzen diese Vermittlungs- und Transferfunktion insofern leichter erbringen kann, als der regelungstechnische „Ansprechpartner“ klar erkennbar ist, die gegebenenfalls zu erbringenden Anpassungsleistungen tendenziell rascher und deutlicher zutage treten und die Anpassungen regelmäßig in dem kodifizierten Regelwerk selbst statt in einer Vielzahl von verstreuten Gesetzen vorgenommen werden können. Allerdings kann sich auch diese Rezeptions- und Transformationsfunktion nationaler Kodifikationen als durchaus zwiespältig erweisen. Denn in dem Maße, in dem nationale Kodifikationen eigene Systemansätze und Regelungskonzepte verfolgen, die mit den europäischen oder internationalen Vorgaben nicht oder nur begrenzt kompatibel sind, kann auch und gerade ein kodifizierter Rechtsbereich die erforderliche Umsetzungs- und Anpassungsleistung nicht oder nur eingeschränkt erbringen.

10. Aktivierungs- und Impulsfunktion

Kodifikationen können nicht zuletzt Impulse für Theorie und Praxis liefern, indem sie das Augenmerk verstärkt auf das zu kodifizierende bzw. kodifizierte Rechtsgebiet lenken und dadurch ein beträchtliches Maß an Aktualität und Aufmerksamkeit für den betreffenden Rechts- und Sachbereich sichern.⁴⁴ Vom Bürgerlichen Gesetzbuch bis hin zum Projekt eines Umweltgesetzbuchs zeigt sich, dass Kodifikationsbestrebungen zu einer verstärkten wissenschaftlichen und dogmatischen Durchdringung des ins Auge gefassten Rechtsgebiets führen, dadurch gerade in neuerer Zeit auch starke rechtsvergleichende Perspektiven eröffnen und im Hinblick auf Systemansatz und Regelungsinstrumentarium zu einem regelrechten Modernisierungs- und Innovationsschub führen können. Nicht zuletzt die Harmonisierungsbestrebungen im Umweltrecht zeigen, dass Kodifikationsprojekte zu einer Steigerung in der Intensität und Qualität von Fachdebatten führen und – wie das Beispiel der integrierten Vorhabengenehmigung⁴⁵ verdeutlicht – vergleichsweise starke neue Impulse geben können. Selbst wenn Kodifikationen im Ergeb-

43 Näher dazu, bezogen auf das Verfassungsrecht, *Appel*, Eigenwert der Verfassung im Umweltrecht, in: Vesting/Korioth (Hg.), *Der Eigenwert des Verfassungsrechts*, 2011, S. 289 ff. (313 ff.).

44 *Kahl* (Fn. 21), S. 98.

45 Dazu nur *Welke*, *Die integrierte Vorhabengenehmigung*, 2010, mit zahlr. weit. Nachw.

nis nicht realisiert werden, können sich oft allein das Kodifikationsprojekt und das damit verbundene Verfahren als wichtiger Beitrag für die Fort- und Weiterentwicklung einzelner Rechtsgebiete erweisen.⁴⁶

II. Kodifikationsgefahren

Den knapp skizzierten Vorteilen einer Kodifikation können allerdings auch Nachteile gegenübergestellt werden. Eine Zusammenfassung der möglichen Nachteile muss vor allem an den verschiedenen Bedenken ansetzen, die Kodifikationsvorhaben üblicherweise entgegenschlagen.⁴⁷ Die damit verbundenen negativen Funktionen sind von unterschiedlichem Gewicht, betreffen aber regelmäßig Grundidee und Grundstruktur der Kodifikation, so dass sie nicht vorschnell abgetan werden können, sondern bei jedem Kodifikationsprojekt gleichsam als Hintergrundrauschen in Anschlag gebracht werden müssen.

1. Gefahr des Aufbrechens gewachsener Regelungszusammenhänge

Zu den gängigen Vorbehalten, denen sich Kodifikationsprojekte und Kodifikationen ausgesetzt sehen, zählt zuallererst die Gefahr, gewachsene Regelungszusammenhänge, Strukturen und Sachgebiete aufzubrechen, den Gesetzesvollzug dadurch zu erschweren und letzten Endes die Akzeptanz von Gesetzen zu mindern.⁴⁸ Tatsächlich ist nicht von der Hand zu weisen, dass Kodifikationen ansatzbedingt eine vorhandene Rechtslage überwinden, verstreute und wenig abgestimmte Regelungen bündeln und systematisieren und in diesem Zuge ein neues Regelwerk schaffen sollen. Damit ist unweigerlich verbunden, dass gewohnte und regelmäßig über Jahre und Jahrzehnte gewachsene Regelungsstrukturen aufgebrochen und auch verändert werden. Für jene in Wissenschaft, Verwaltung, Anwaltschaft und Lobbygruppen Tätigen, die mit der Ausformung, dem Vollzug oder auch der möglichst weit-

46 Zum prozeduralen Eigenwert von Kodifikationen *Voßkuhle* (Fn. 8), S. 77 (85 ff.); vgl. aber auch *Bohne*, Die Wasserrahmenrichtlinie aus Sicht der Kommissionsgrundsätze zum „Europäischen Regieren“ und der Kodifikationsidee im Umweltrecht, in: *Bohne* (Hg.), Ansätze zur Kodifikation des Umweltrechts in der EU, 2005, S. 181 ff.

47 Vgl. zu diesen nachfolgend skizzierten Vorbehalten und Bedenken zusammenfassend insbesondere *Kahl* (Fn. 21), S. 98 ff.; *Breuer*, Empfiehlt es sich, ein Umweltgesetzbuch zu schaffen, gegebenenfalls mit welchen Regelungsbereichen?, Gutachten B für den 59. DJT, 1992, B 36 ff., 86 ff.; *ders.*, Das Umweltrechtsgesetzbuch – über das Problem der Kodifikation in der Gegenwart, UPR 1995, S. 365 ff.; zuvor bereits *Herzog* (Fn. 14), Sp. 1316 (1317); *Noll*, Gesetzgebungslehre, 1973, S. 214 f.

48 *Kahl* (Fn. 21), S. 99.