

«Von Jahr zu Jahr werden die Gesetze komplizierter.»

Alle Jahre wieder stolpern wir über zahlreiche Neuerungen in Gesetzen und Verordnungen. Dabei kann uns leicht das Gefühl beschleichen, das Verwaltungsrecht wandle sich immer schneller und werde fortlaufend komplizierter. Bestätigt wird dieser Eindruck neuerdings bei der Lektüre des Vorworts zum (im Übrigen äusserst empfehlenswerten!) «Schweizerischen Verwaltungsrecht» von *Peter Karlen*: «Das Verwaltungsrecht ist unübersichtlich geworden und einem immer rascheren Wandel unterworfen.» Schon Mitte des 20. Jahrhunderts beklagte *Hans Huber* die «Überanstrengung des Rechts» durch ein immer mehr Lebensbereiche erfassendes und kurzlebiges «Situationsrecht» (Niedergang und Krise des Rechtsstaates, in: FG Zaccaria Giacometti, Zürich 1953, S. 59 ff., 79). Und 1911 schrieb *Fritz Fleiner* im Vorwort zu seinen «Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts»: «Von Jahr zu Jahr werden die Gesetze komplizierter.» Der Tenor dieser Zitate mag unseren ersten Eindruck bestätigen. Sie verdeutlichen aber zugleich, dass Wandel und Unübersichtlichkeit kein neues Phänomen im Verwaltungsrecht sind. Dies zeigt auch ein Blick in die historischen Rechtsquellen.

Schon 1757 bestand in der Stadtrepublik Zürich das Bedürfnis, die zahlreichen Gesetze, Verordnungen und Mandate in einer Sammlung zu konsolidieren, zu ordnen und in gedruckter Form der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Das Studium dieser bis 1793 in sechs Bänden erschienenen «Sammlung der bürgerlichen und Policey-Gesetze und Ordnungen» lohnt sich noch immer (vgl. www.e-rara.ch). Denn das Ausmass, in dem obrigkeitliche Vorschriften sämtliche Lebensbereiche erfassten, erinnert in vielem an heute. Die Regelungsgegenstände reichten von A (wie Arbeitnehmerschutz in «Fabriquen» und auf Baustellen) über L (wie Landwirtschaft und Lebensmittelsicherheit) oder S (wie Strassenbau und -unterhalt oder Suizid-Prävention) bis Z (wie Zinswesen und Zölle). Die Lektüre dieser Vorschriften ist gewöhnungsbedürftig, sind Schriftbild und Sprache doch ähnlich sperrig wie eine Barockkommode. Auch der Inhalt einzelner Vorschriften befremdet – etwa die heute «moralinsauer» wirkenden Kleider- und Sittenmandate. Viele Bestimmungen lassen hingegen schon deutlich die Konturen heutiger Rechtsnormen erkennen. So finden sich in einem Waldmandat von 1717 die Umschreibung des Nachhaltigkeitsprinzips, ein Rodungsverbot (mit Ausnahmebewilligung) und die Pflicht zur Wiederaufforstung. Seit 1727 mussten Bauprojekte mittels Baugespann während mindestens 14 Tagen ausgesteckt werden und es war ein Bewilligungs- und Einspracheverfahren zu durchlaufen. 1738 wurde eine jährliche Feuerungskontrolle für Kamine und Öfen angeordnet. Und seit 1774 gab es für Hundehalter (bzw. ihre Vierbeiner) eine Maulkorb- und Leinenpflicht. 1783 wurde schliesslich die Hundemarke eingeführt, so dass sich in Haftungsfällen der Hundehalter ermitteln liess. Viele dieser Normen wurden nach 1803 in die bis heute weitergeführte Offizielle Sammlung (OS) der Rechtsvorschriften des Kantons Zürich überführt.

Das Verwaltungsrecht ist somit in vielen Bereichen wohl beständiger, als wir intuitiv annehmen würden. Zugleich ist die rasche Anpassung an neue politische Wertungen, naturwissenschaftliche Erkenntnisse oder technische Möglichkeiten seit langem ein Kennzeichen des Verwaltungsrechts als einem Normenbestand, der die schier unendlichen Facetten menschlichen Lebens steuernd erfassen will. Dies erkannten bereits die Herausgeber der Gesetzessammlung von 1757, wiesen sie doch in ihrer «Vorrede» darauf hin, dass viele der abgedruckten Erlasse einem raschen Wandel unterliegen würden, «welche man in dieser Betrachtung bewegliche Gesetze nennen kann.»

Wenn wir heute dem Eindruck erliegen, wir würden von einer immer stärker anschwellenden Flutwelle von Rechtsnormen überrollt, dann dürfte dies mehrere Ursachen haben: Zum einen geistert in vielen Köpfen die Vorstellung herum, Staat und Verwaltung hätten sich «früher» auf die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (als «originäre Staatsaufgaben») beschränkt und die intensive Regulierung zahlreicher Lebensbereiche sei ein Phänomen jüngeren Datums. Ein solcher Befund hält einem Studium der Rechtsquellen indes kaum stand. Vielmehr dürften hier ideologische Prägungen des 19. Jahrhunderts nachwirken. Liberale verkärten den schlanken Staat zum Ideal, während Sozialisten sein magersüchtiges Zerrbild als «Nachtwächterstaat» brandmarkten. Ein zweiter Grund könnte die seit *Fleiner* dominierende Fokussierung der Verwaltungsrechtslehre auf das Bundesrecht sein. Die unbestritten starke Zunahme bundesrechtlicher Vorschriften im 20. Jahrhundert hat ihre Ursache aber nicht nur in einer vermehrten Regulierungstätigkeit des Staates insgesamt, sondern auch in der kontinuierlichen Verlagerung der Gesetzgebungskompetenzen von Kantonen und Gemeinden auf den Bund. Schliesslich und drittens dürfte jede Juristin und jeder Jurist im Verlauf eines Berufslebens die ernüchternde Erfahrung machen, dass das im Studium erlernte Wissen rasch veraltet. Allerdings teilen wir diese subjektive Erfahrung mit zahllosen Juristengenerationen vor uns, und wir sollten uns davor hüten, hieraus generelle Trends ablesen zu wollen.

Um die Geschwindigkeit des Wandels und den Komplexitätszuwachs im Verwaltungsrecht objektiv beurteilen zu können, braucht es nicht nur eine vertiefte Auseinandersetzung mit den historischen Quellen des Verwaltungsrechts, sondern auch empirische Untersuchungen (vgl. *Felix Uhlmann*, Qualität der Gesetzgebung – Wünsche an die Empirie, in: Alain Griffel [Hrsg.], Vom Wert einer guten Gesetzgebung, Bern 2014, S. 171 ff.). Ohne solchen Erkenntnissen vorgreifen zu wollen, dürfte es im Verwaltungsrecht aber ohnehin ratsam sein, wenn sich die Offenheit für Neues verbindet mit der nötigen Gelassenheit und der Gewissheit, dass die Herausforderungen einer «beweglichen» Gesetzgebung schon früher erkannt und gemeistert wurden.

Benjamin Schindler