

ZerreiBprobe in der FDP:
Generationenkonflikt, Stadt-Land-Graben, Basisarbeit

Scheindebatten im Nationalrat:
Zeit, den Betrieb zu reformieren!

schweizer monat

SEIT 1921

DIE AUTORENZEITSCHRIFT FÜR POLITIK, WIRTSCHAFT UND KULTUR



Ausgabe 1062
Dezember 2018 / Januar 2019
CHF 22.- / Euro 19,-



Über Regulierung

...und Überregulierung.

Mit Beiträgen von **Rolf Soiron**, Mark Schelker, Justus Haucap u.a.

Politik & Wirtschaft

ZERREISSPROBE IN DER FDP

Jungfreisinnige

Hallo, Dienstmann!

Ein Schreiben an den Freisinn von den Portiers des «Grand Hotel Liberté»: einer Gruppe Jungfreisinniger.

8

Ronnie Grob

Eine zerrissene Partei?

Neumitglieder und Parteipräsident der FDP Kanton Zürich Hans-Jakob Boesch geben Auskunft.

12

Lukas Rühli

Stadtpolitik für den Freisinn

Was die FDP gegen die Dominanz der Linksparteien in den Schweizer Städten tun kann.

19

AKTUELLE DEBATTEN

Michael Koller

Welcher Islam gehört zur Schweiz?

Warum in einem Rechtsstaat für alle Religionen dieselben Massstäbe gelten müssen – und warum das bei einer bisher nur bedingt der Fall ist.

24

Andreas Kyriacou

Zum Leben gezwungen

Darf einer Person in Haft das Recht auf Sterbehilfe entzogen und sie zum Leben gezwungen werden?

29

Bas van der Vossen und Jason Brennan

Macht hoch die Tür, die Tor' macht weit!

Ein Plädoyer für offene Grenzen und Bewegungsfreiheit.

32

Barbara Keller-Inhelder

Pseudodebatten für die Galerie

Warum der Nationalratsbetrieb dringend reformiert werden muss.

36

Kultur

KURZGESCHICHTE



Lennardt Loß

Trailer Park Boys

Ein Junge, dessen makellose Hände für Apple-Produkte werben. Ein alter Mann in einem Trailerpark, der mit seiner Schrotflinte Krieg gegen Waschbären führt. Und die Überlebende eines Flugzeugabsturzes, deren «Hilferuf» auf *Google Earth* entdeckt wird: In Lennardt Loß' Kurzgeschichte treffen drei verschiedene Leben aufeinander – für zwei ist damit Schluss.

42

«Wir regeln das»

Zu Regulierung und ihrer Begrenzung

54 **Regulierungsspiralen und andere Ungeheuer** *Justus Haucap*

58 **Vorteil Föderalismus?** *Christoph A. Schaltegger, Lukas Schmid und Lars P. Feld*

62 **Paragrafen fallen nicht vom Himmel** *Michael Wiederstein trifft Mark Schelker*

67 **Die Guten ins Töpfchen, die Schlechten ins Kröpfchen** *John D. Graham*

70 **Filtern, destillieren, veredeln!** *Matthias Müller*

72 **«Wo Geld ohne Geist ist, sät es nur Streit und Unheil»** *Lukas Rühli trifft Rolf Soiron*

78 **Absurde Erlasse** *Gregor Rutz*

«Wir regeln das»

Zu Regulierung und ihrer Begrenzung

Sie ist *der* diskursive Dauerbrenner liberalkonservativer Wirtschaftspolitiker. Sie ist *der* Aufreger unter Unternehmern, vor allem in KMU. Und nichts anderes sorgt derart *berechenbar* für einen Aufschrei von Boulevardmedien im Sommerloch: Die Rede ist von Regulierungen. Ein Thema, bei dem sich für einmal alle einig zu sein scheinen: es gibt viel zu viele davon! Schon formal verliert man leicht den Überblick: Normen, Dekrete, Gesetze, Verbote, Paragraphen, Verordnungen – Verbindlichkeiten, wo man nur hinschaut! Und wer nicht hinschaut? Läuft Gefahr, sich strafbar zu machen.

Man sollte meinen: ein klarer Auftrag für Deregulierungspolitik, ein riesiger Legitimationspool für Liberale aller Couleur! Aber Dekrete und Gesetze fallen nicht einfach vom Himmel: es gibt haufenweise Lobby- und Interessengruppen in und aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, die von bisherigen oder neuen Regeln zuungunsten anderer profitieren, sich also nicht nur Marktzugang darüber verschaffen, sondern Marktbedingungen zu ihren Gunsten rechtlich zementieren wollen. Auch deshalb wächst die Menge der unnötigen Regulierungen ständig. Die Bilanz des aktuellen, bürgerlich dominierten Parlaments, einst angetreten, das zu ändern? Erwartungsgemäss bescheiden, und zwar nicht erst seit 2016.

Bescheiden auch die Freude bei potentiellen Dossierpartnern, uns finanziell bei dem redaktionellen Ansinnen zu unterstützen, dem Thema für einmal qualitativ-strukturell statt quantitativ zu Leibe zu rücken, also explizit die Frage zu stellen, ob das Lamento über «immer mehr Regulierung» nicht auch ein wohlfeiles Feigenblatt ist, hinter dem man sich verstecken kann, weil man sich über die *Qualität* der Vorgaben seit Jahrzehnten viel zu wenig Gedanken macht. Wir haben das Dossier dennoch in Angriff genommen und herausgefunden: die Ausgestaltung einer Regulierung und die Transparenz bei ihrer Inkraftsetzung sind die wirksamsten Hebel zur Bekämpfung von Zeit-, Geld- und sonstiger Ressourcenverschwendung, die Menge spielt eine eigentliche Nebenrolle. Rezepte zur «besseren Regulierung» liegen vor, thematisiert werden sie aber selten, denn eine Lobby zu ihrer Durchsetzung – profitieren würden nicht einzelne Branchen, sondern die Bevölkerung in ihrer Gesamtheit – existiert nicht. Zeit, das zu ändern! Die folgenden Seiten sind ein Anfang.

Anregende Lektüre!

Die Redaktion

Vorteil Föderalismus?

Animiert der schweizerische Wettbewerbsföderalismus die Kantone zu einem Abwärtswettlauf in Sachen Regulierung? Empirische Daten zeigen: eher nicht.

von Christoph A. Schaltegger, Lukas Schmid und Lars P. Feld

Im öffentlichen Diskurs ist die Regulierung zurzeit starker Kritik ausgesetzt. Breite Kreise beklagen die starke Zunahme der regulatorischen Belastung und orten Handlungsbedarf, damit die Wirtschaft vom «Regulierungsdickicht» nicht erdrückt werde. Andere sorgen sich um die Auswirkungen des staatlichen Regulierungseifers auf Rechtssetzungsqualität und Rechtssicherheit. Diesen Bedenken wird entgegengehalten, dass die Anpassungskadenz der Rechtsnormen die logische Folge der allgegenwärtigen technologischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Veränderungen sei. Die Forschungsliteratur zur Regulierung weist jedenfalls nicht zu vernachlässigende Auswirkungen regulatorischer Aktivität auf die Produktivität und das Wirtschaftswachstum nach, womit sie die Bedeutung der Thematik unterstreicht.¹

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach dem Einfluss der staatlichen Organisationsstruktur auf die Regulierung. Föderalismus bietet Raum für politische Experimente. Sieht man das auch anhand der Regulierung? Interessanterweise sind die Auswirkungen des Föderalismus auf Rechtsnormen trotz ihrem offensichtlichen Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit kaum erforscht. Eine mögliche Erklärung dafür liegt in den mit Regulierung allgemein verbundenen Messschwierigkeiten. Für die Schweiz kommt bei einem Kantonsvergleich erschwerend noch hinzu: Die ermittelten Werte können eine mögliche Verlagerung der Regulierungsaktivitäten zwischen Kanton und Gemeinden nicht erfassen. Wird etwa ein negativer Zusammenhang von Dezentralisierung und Regulierung festgestellt, muss das nicht unbedingt heissen, dass stärker dezentral organisierte Kantone tatsächlich zurückhaltender regulieren, sondern könnte auch einfach bedeuten, dass der Kanton Regulierungskompetenzen auf seine Gemeinden verlagert, womit sich die gesamte Regulierungsaktivität für die Bürger nicht verändert hätte. Ohne Daten zu den kommunalen Regulierungsaktivitäten kann nicht bestimmt werden, welche der beiden Erklärungen zutrifft. Um ein komplettes Bild zu erhalten, müsste zudem die Dynamik zwischen bundesstaatlicher und kantonaler Ebene berücksichtigt werden, die einer schleichenden Zentralisierung unterliegt. Diese Daten existieren heute nicht.

Trotzdem dürften die kantonalen Regulierungsaktivitäten Aufschluss darüber geben, inwieweit der föderalistische Wettbewerb zwischen den Kantonen als «Labore» funktioniert. Kantonale Heterogenität bei den Regulierungen wäre ein starkes Indiz dafür. Im Falle einer Abwesenheit oder Abnahme kantonaler Variation über die Zeit müssten zwei Erklärungen überprüft werden: Sind die Kantone in ihrer Unabhängigkeit vom Zentralstaat seit Beginn oder im Verlauf vermehrt beschnitten worden? Gibt es Indizien dafür, dass sich Kantone in einem Abwärtswettlauf («Race to the Bottom») hinsichtlich Regulierungsstandards befinden? Der zweite Einwand wird insbesondere von der neoklassischen Kritik am Regulierungswettbewerb vorgebracht.

Race to the Bottom im Regulierungswettbewerb?

Basis dieser Kritik bildet das Modell des US-amerikanischen Wirtschaftswissenschaftlers Charles Tiebout,² das die dezentralisierte Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Güter mit einer Marktanalgie beschreibt: Bürger und Unternehmen lassen sich in jener Gebietskörperschaft nieder, in der das Angebot an öffentlichen Leistungen in Abhängigkeit des zu zahlenden Preises (Steuern) am besten ihren Präferenzen entspricht («Voting by Feet»). Wie auf privaten Märkten führen Migrationsmöglichkeiten zu einem effizienten Ergebnis. Die Theorie des Regulierungswettbewerbs übernimmt die Analyse Tiebouts weitgehend, spezifiziert jedoch die lokalen öffentlichen Güter als Rechtsnormen.³ Ein beliebtes Argument gegen kantonale Autonomie hinsichtlich kantonaler Regulierungsstandards moniert nun, dass die Einführung föderalistischen Wettbewerbs Marktversagen durch die Hintertür einführe.⁴ Die Argumentation basiert abermals auf einer Analogie zu Produktmärkten. Auf solchen ist teilweise das Problem asymmetrischer Information⁵ zu beobachten: Im Wissen um seine Unfähigkeit, die Qualität des ihm angebotenen Produkts beurteilen zu können, ist ein Kunde ausschliesslich bereit, billigere Produkte zu kaufen. Als Folge dieses Nachfrageverhaltens werden auf dem Markt wenige oder keine hochqualitativen Produkte angeboten. Auf den Regulierungswettbewerb übertragen bedeutet dies, dass Gebietskörperschaften dem Anreiz erliegen, ihre regulativen Bestimmungen

kontinuierlich zu lockern, was einen Abwärtswettkampf in Gang setzt und somit das Ziel der Regulierung untergräbt, Marktversagen zu verhindern.

Die der neoklassischen Kritik unterliegenden Annahmen werden verschiedentlich als zu streng beurteilt. Mit Bezug auf das Informationsproblem kann man nicht zuletzt argumentieren, dass die Bewertung der Qualität einiger staatlicher Regulationssysteme einfacher fällt als die Qualität einer Vielfalt an Produkten. Und schon auf den Produktmärkten hat die Erfahrung gezeigt, dass Märkte eigene Institutionen zur Bewältigung ihrer Fehlentwicklungen hervorbringen und daher staatliche Qualitätskontrollen beispielsweise oft nicht nötig sind.

Im Rahmen des Modells der asymmetrischen Information lässt sich zudem auch über einen ganz anderen Ansatz argumentieren: Betrachtet man Regulierungen als staatliche Qualitätssignale, so wäre ganz im Gegenteil ein *Überbietungswettbewerb* («Race to the Top») zwischen Gliedstaaten vorstellbar.

Wie wird Regulierung gemessen?

Um die kantonale Regulierungslandschaft nach Indizien zu einem Unter- oder Überbietungswettbewerb zu untersuchen, müssen wir Messgrößen für Regulierung definieren. Der *Regulierungsbestand* umfasst alle zu einem bestimmten Zeitpunkt geltenden rechtlichen Normen. Die *Regulierungsaktivität* erfasst alle Veränderungen rechtlicher Normen innerhalb eines Zeitintervalls. Das Aktivitätsmass kommt folglich nicht der Veränderung des Bestandsmasses gleich, denn es umfasst nicht nur Neuerlasse und Aufhebungen, sondern auch Änderungen bestehender Normen. Für ihre Untersuchung der kantonalen Regulierungslandschaft machen die Ökonomen Simon Lüchinger (Universität Luzern) und Mark Schelker (Universität Freiburg) von beiden Massen Gebrauch.⁶ Neben der Anzahl Erlassen werden die Anzahl Seiten (für das Aktivitätsmass) und Zeichen (für das Bestandsmass) erfasst, da ersteres Mass eine beschränkte Aussagekraft über den tatsächlichen Regulierungsumfang hat. Die Quellen für das Bestandsmass bilden die kantonalen systematischen Gesetzessammlungen, die seit 2006 im Rahmen des Projekts «LexFind»⁷ digital erfasst werden. Die Aufzeichnung der kantonalen Regulierungsaktivität basiert auf den kantonalen chronologischen Gesetzessammlungen und Amtsblättern.

Regulierungsbestand

Die deskriptive Analyse basiert weitgehend auf Resultaten von Luechinger und Schelker. Die Abbildungen 1 und 2 illustrieren die Resultate des Bestandsmasses für 2013. Sie zeigen für das Jahr 2013 im Regulierungsbestand eine beträchtliche kantonale Heterogenität mit recht klaren regionalen und siedlungsgeografischen Tendenzen. Er ist in der mehrheitlich französisch- und italienischsprachigen Schweiz (z.B. Freiburg, Tessin oder Neuenburg) und in urbanen Kantonen (Zürich, Basel-Stadt, Waadt und Genf) höher als in kleineren, ländlichen Kantonen der

«Urbane sowie französisch- und italienischsprachige Kantone beschliessen mehr Änderungen rechtlicher Normen als die ländlichen, deutschsprachigen Kantone.»

**Christoph A. Schaltegger,
Lukas Schmid und Lars P. Feld**

Deutscheschweiz (z.B. Uri, beide Appenzell). Auf Gesetzesebene ist eine Abnahme des Regulierungsbestands auf der West-Ost-Achse auszumachen, insbesondere gemessen an der Zahl der Zeichen. Abweichungen von diesen Mustern betreffen etwa den Kanton Bern, der bezüglich Zeichenanzahl überdurchschnittlich viel reguliert, oder den Kanton Wallis, der insgesamt und besonders im Vergleich zu anderen französischsprachigen Kantonen zurückhaltend reguliert.

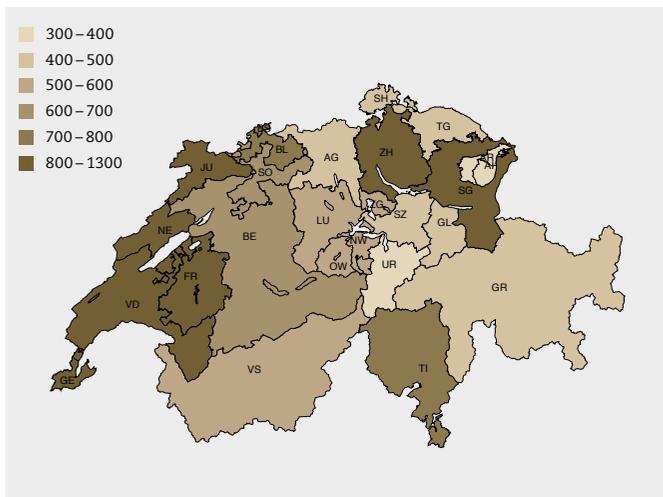
Abbildung 1 erweckt weiter den Eindruck, dass bevölkerungsreiche Kantone einen höheren Regulierungsbestand aufweisen. Ein solcher Zusammenhang stünde im Einklang mit den Ergebnissen empirischer Forschung zum Regulierungsbestand der US-Bundesstaaten.⁸ Das könnte auf die hohen Fixkosten zurückzuführen sein, mit denen der Regulierungsprozess einhergeht: Da diese für bevölkerungsarme Staaten pro Kopf entsprechend höher ausfallen, weisen diese Staaten einen tieferen Regulierungsbestand auf. Vergleicht man – zurück in der Schweiz – nicht die gesamte Zahl der Erlasse (Abbildung 1), sondern nur die Zahl der Erlasse auf Gesetzesstufe (Abbildung 2), ist die Beziehung allerdings kaum ersichtlich.

Regulierungsaktivität

Abbildung 3 erlaubt eine grobe Einschätzung der Regulierungsaktivität der jüngeren Vergangenheit. Dargestellt sind die kantonalen Durchschnitte zwischen 2004 und 2013. Die zuvor festgestellte Heterogenität zwischen den Kantonen ist nicht nur ein Merkmal der Momentaufnahme des Bestandes, sondern sie

Abbildung 1 Bestandsmass, 2013.

Anzahl Erlasse insgesamt



Anzahl Zeichen insgesamt

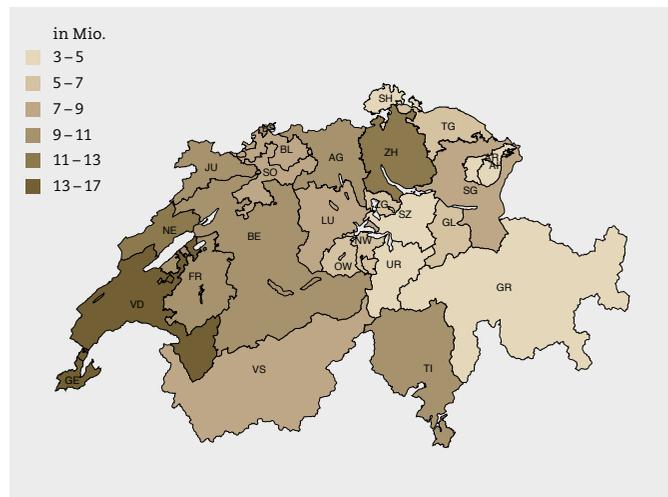
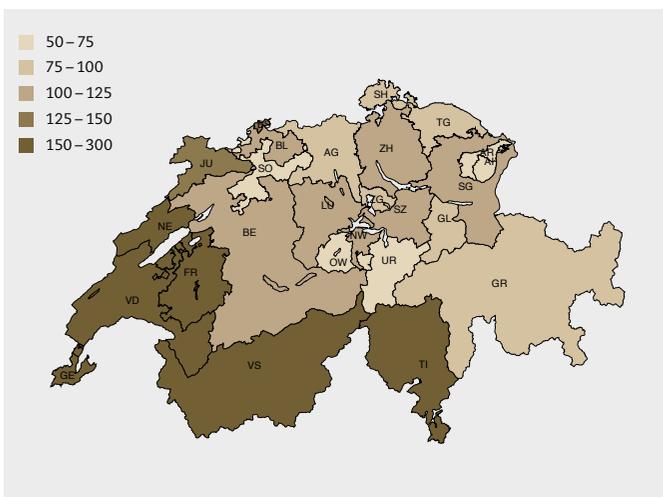


Abbildung 2 Bestandsmass, 2013.

Anzahl Erlasse auf Gesetzesstufe



Anzahl Zeichen auf Gesetzesstufe

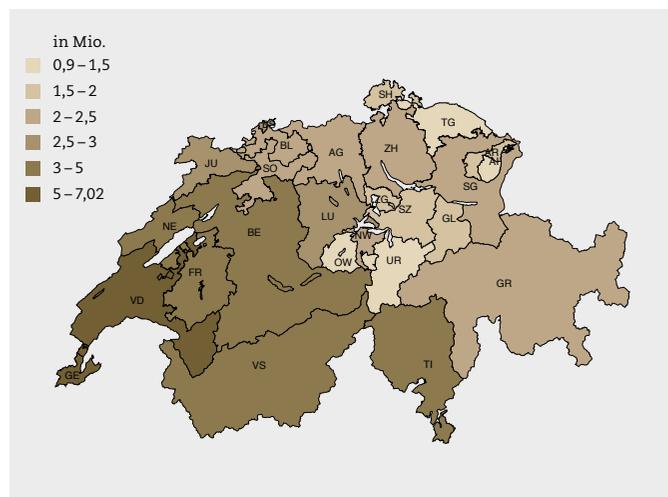
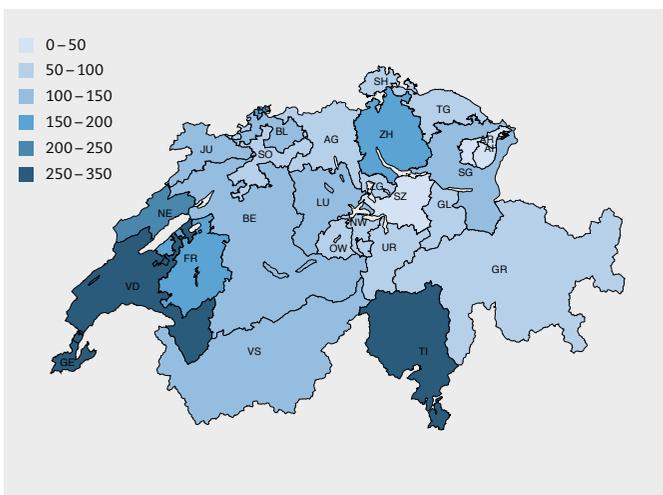
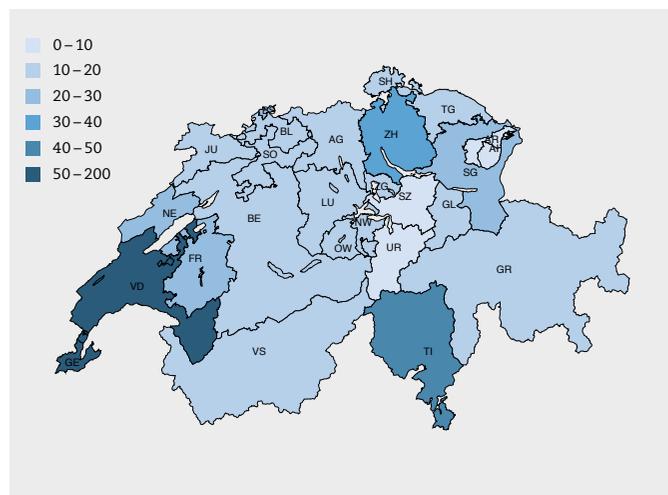


Abbildung 3 Aktivitätsmass, Durchschnitt 2004-2013.

Jährlich geänderte Erlasse insgesamt



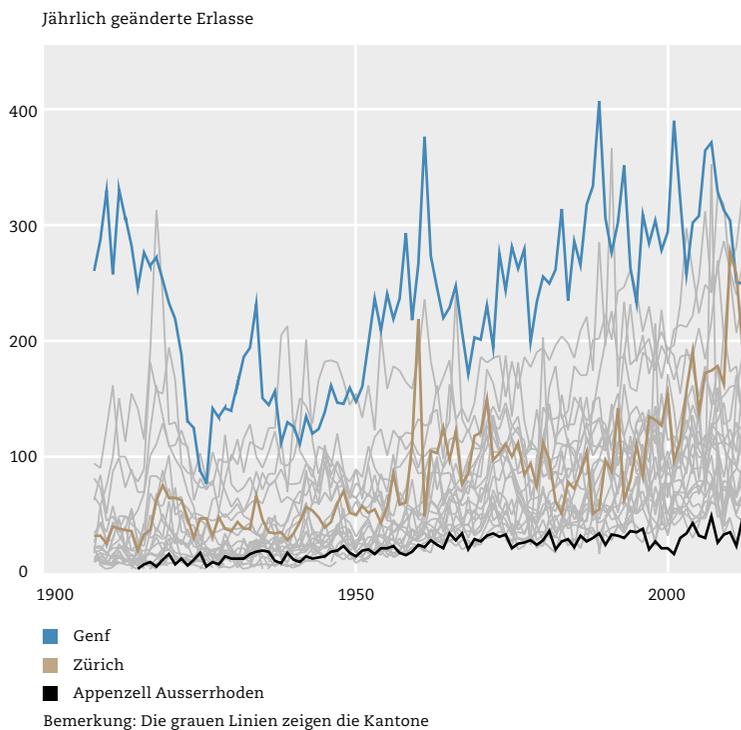
Jährlich geänderte Erlasse auf Gesetzesstufe



Quelle: Lüchinger und Schelker (2016)

Abbildung 4

Gesamte Regulierungsaktivität aller Kantone, 1908–2013.



Quelle: Lüchinger und Schelker (2016)

scheint auch hinsichtlich der Aktivität zu persistieren. Das Muster ist ähnlich wie beim Bestandsmass: Urbane sowie französisch- und italienischsprachige Kantone beschliessen mehr Änderungen rechtlicher Normen als die ländlichen, deutschsprachigen Kantone. Damit wird die erwähnte hohe Korrelation zwischen Bestands- und Aktivitätsmass ersichtlich. Eine Ausnahme bildet wiederum der Kanton Wallis mit einem vergleichsweise tiefen Veränderungslevel auf Gesetzesstufe.

Auf der Suche nach Indizien kantonaler Heterogenität in bezug auf die Regulierungsaktivitäten ist die historische Entwicklung besonders hilfreich. Wie in Abbildung 4 ersichtlich, zeichnet sich das Gesamtbild der kantonalen Regulierungsaktivitäten durch einen äusserst volatilen und tendenziell steigenden Verlauf über die Zeit aus. Weiter ist zu erkennen, dass die beobachteten interkantonalen Unterschiede nicht erst in jüngerer Zeit entstanden sind, sondern seit Beginn der Aufzeichnungen bestehen.

Betrachtet man die Entwicklung der Kantone, so zeigt sich sowohl auf Gesetzesstufe als auch insgesamt ein Basiseffekt: Kantone, die zu Beginn der Aufzeichnungen wenig regulierten (z.B. Aargau), verzeichnen höhere Wachstumsraten als solche, die bereits vor 100 Jahren aktiver agierten (z.B. Genf). Daraus hat sich bis heute aber keine konvergierende Entwicklung ergeben. Im Gegenteil ist die Variation zwischen den Kantonen unabhängig von der betrachteten Erlassstufe im Jahrhundertvergleich gestiegen.

Fazit

Eine Stärke des Föderalismus liegt darin, dass er Raum für politische Experimente bietet. Idealerweise trägt die kantonale Autonomie in Regulierungsfragen demnach zu einem Prozess der wettbewerblichen Auslese von Versuch und Irrtum bei. Ein Abwärtswettbewerb oder eine konvergierende Entwicklung, welche die föderale Struktur in der Schweiz einer ihrer grossen Stärken berauben könnte, ist bei der Regulierung weder heute noch in der historischen Entwicklung auszumachen. Die Indizien, die der aktuelle Regulierungsbestand dafür liefert, sind aufgrund eines deutlich weniger langen Aufzeichnungszeitraums weniger stark als diejenigen der Regulierungsaktivität. Beide Regulierungsmasse illustrieren indes ein Bild verbreiteter kantonaler Heterogenität mit (sprach)regionalen und siedlungstopografischen Tendenzen. Urbane sowie französisch- und italienischsprachige Kantone regulieren umfassender als die ländlichen Kantone der Deutschschweiz. Die untersuchten Daten zeigen, dass die Selbstverantwortlichkeit der Kantone in Regulierungsfragen trotz Kleinräumigkeit ein vielfältiges Muster an Angeboten ermöglicht. ◀

¹ Siehe z.B. John Dawson und John Seater: Federal Regulation and Aggregate Economic Growth. In: *Journal of Economic Growth* 18/2 (2003), S. 137–177.

² Charles Tiebout: A Pure Theory of Local Expenditures. In: *Journal of Political Economy* 64 (1956), S. 416–424.

³ Siehe z.B. Konstantine Gatsios und Peter Holmes: Regulatory Competition. In: Peter Newman (Hrsg.), *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*, Vol. 3. London: Palgrave, 1998, S. 271–275; oder Klaus Heine und Wolfgang Kerber: European Corporate Laws, Regulatory Competition and Path Dependence. In: *European Journal of Law and Economics* 13 (2002), S. 47–71.

⁴ Siehe z.B. Hans-Werner Sinn: *The New Systems Competition*. Oxford: Blackwell, 2003.

⁵ Die Schwierigkeiten und Auswirkungen von Märkten mit asymmetrischer Information hat der Nobelpreisträger George Akerlof in einer Betrachtung des amerikanischen Gebrauchtwagenmarkts vor bald 50 Jahren ausgeführt. Ein potentieller Käufer hat gegenüber dem Verkäufer einen Wissensnachteil bezüglich der Qualität des Produkts. Der Käufer – im Wissen um seine Unfähigkeit, die Qualität des angebotenen Produkts genau beurteilen zu können – berücksichtigt die Gefahr schlechter Qualität, indem er sein Preisangebot reduziert. Letztlich können so die Märkte für qualitativ hochwertige Produkte ausdünnen oder gar zusammenbrechen. Um Marktversagen dieser Art zu verhindern, schreiben staatliche Regulierungen beispielsweise Qualitätsstandards und Qualitätskontrollen vor.

⁶ Simon Luechinger und Mark Schelker: Regulation in Swiss Cantons: Data for One Century. CESifo Working Paper No. 5663, 2016.

⁷ lexfind.ch

⁸ Casey Mulligan und Andrei Shleifer: The Extent of the Market and the Supply of Regulation. In: *Quarterly Journal of Economics* 120/4 (2005), S. 1445–1473.

Christoph A. Schaltegger

ist Professor für Politische Ökonomie an der Universität Luzern.

Lukas Schmid

ist Doktorand an der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Luzern.

Lars P. Feld

ist Professor für Wirtschaftspolitik an der Universität Freiburg i.B.

Paragrafen fallen nicht vom Himmel

Das Gejammer über immer mehr Regulierung ist scheinheilig, denn: Regulierung entsteht nur auf Nachfrage. Und die Nachfrage nach schlechter Regulierung ist gross. Woher kommt sie und wie lässt sie sich abstellen?

Michael Wiederstein trifft Mark Schelker

Herr Schelker, woher kommen neue Regulierungen?

Der Kern der Regulierungen wird in der Schweiz von Legislative, Exekutive und Judikative produziert, wobei erstere die Hauptrolle spielt. Wenn man auch Richtlinien hinzuzählt, kommt noch die Verwaltung hinzu. Ein Teil der Regulierung entfällt auf Gesetze, aber ein weitaus grösserer Teil auf Verordnungen und Dekrete. Auch interkantonale Verträge wie Konkordate oder internationale Verträge – etwa Handelsverträge, Normsetzungen usw. – spielen eine grosse Rolle. Natürlich ist in der Schweiz auch das Volk am Regulieren beteiligt, etwa über Initiativen und Referenden, die neue Vorgaben wie etwa Rauchverbote fordern oder andere akzeptieren oder ablehnen – im Vergleich zur Menge sonstiger Regulierungen ist der direkte Einfluss des Stimmbürgers aber klein.

Auf welcher Ebene wird in der Schweiz am meisten reguliert?

Vorab: Im Hinblick auf die Vor- und Nachteile der Regulierung ist wahrscheinlich weniger entscheidend, *wie viele* Regulierungen es gibt. Wichtiger scheint, *wie gut* diese Regulierungen sind. Weil aber die inhaltliche Qualität der Regulierung kaum in Gänze erfasst werden kann, liefern doch die Menge an Regulierungen und die Regulierungsaktivität – d.h. die Anpassungshäufigkeit – interessante Anhaltspunkte. Um Ihre Frage zu beantworten: «Es kommt auf den Kanton an!» Länder oder Kantone, die sehr konkret und in der Sache besonders spezifisch regulieren, müssen ihr Regelwerk bei veränderten Bedingungen viel öfter und stärker anpassen als solche, die abstrakter und weniger spezifisch regu-

lieren, also allseits etwas Auslegung ermöglichen. Bei hoher Regulierungsaktivität müssen sich demnach die Individuen und Firmen viel häufiger an veränderte Regulierung anpassen und umdisponieren.

Bleiben wir zunächst auf Bundesebene bzw. auf der internationalen Ebene: Welche qualitativen Effekte hat der Nachvollzug internationaler Regulierungen für die Schweiz?

Ein gutes Beispiel ist die Regulierung des europäischen Binnenmarkts, an dem wir ja teilhaben. Die grossen ökonomischen Vorteile kommen aus dem Zugang zu einem viel grösseren Markt, also aus der Marktöffnung. Um sie zu nutzen, braucht es aber Klarheit darüber, welche Regeln auf dem neuen, gemeinsamen Markt gelten sollen. Es wäre ja hochgradig ineffizient, wenn sie das Feld in jedem einzelnen Handelsfall wieder neu abstecken müssten oder überall andere Regeln gälten. Im Groben gibt es nun zwei Möglichkeiten, damit umzugehen: die Übernahme, also Cassis-de-Dijon, und damit die verbindliche Zusage: «Was sich bei euch bewährt hat, das akzeptieren wir auch!» Oder als Alternative: die Harmonisierung auf einer höheren Ebene. Eins von beidem brauchen Sie, um die Transaktionskosten zu senken. Das aktuelle Problem der Schweiz? Sie will beim Cassis-de-Dijon-Prinzip bleiben, was sinnvoll wäre, würde sie das Prinzip nicht ständig mit Ausnahmen unterminieren: Wir übernehmen Recht, doppeln dann aber stets noch ordentlich nach und haben damit wiederum abweichende Regeln.



«Kantone, die ein obligatorisches Gesetzesreferendum kennen, regulieren deutlich weniger auf Gesetzesebene – und weichen interessanterweise auch nicht einfach auf die Verordnungsebene aus.»

Mark Schelker



Mark Schelker, fotografiert von Michael Wiederstein.

Das berühmte «Swiss Finish».

Exakt. Es ist seit Jahren ein wichtiger Transaktionskostentreiber. Sogar liberale Ökonomen tendieren in diesem Bereich dazu, der Harmonisierung das Wort zu reden, weil diese eben keine Ausnahmen zulässt, um die Märkte abzuschotten.

Auf wessen Wunsch kommen diese Verzerrungen zustande?

Regulierungen sind nachfragegetrieben. Ein schönes Beispiel ist die international teilweise wenig konkurrenzfähige Binnenindustrie: Während sich stark exportorientierte Unternehmen nur bedingt für hiesige Regulierungen interessieren – denn die Schweiz ist nicht ihr Hauptmarkt –, beklagt das binnenorientierte Gewerbe zwar auch lauthals die «Überregulierung», artikuliert aber im selben Atemzug die eigene Nachfrage nach Ausnahmen und Zusatzregulierungen, um sich vor ausländischer Konkurrenz zu schützen. Das prominenteste Beispiel ist die Landwirtschaft. Das ist nur die Spitze des Eisbergs, denn auch alle anderen Wirtschaftszweige setzen, meist unbemerkt, ihnen nützende Regulierungen über politische Lobbys durch. Dabei geht es nicht mehr um Zölle, die für alle sichtbare Wettbewerbsbehinderungen sind, sondern um «unsichtbare» oder hübsch verpackte Normen und Erlasse.

Ein Beispiel?

Warum, glauben Sie, haben Schweizer Kühlschränke andere Abmessungen als die in Deutschland, Frankreich oder Resteuropa? Weil die Küchennorm hier eine andere ist! Dabei geht es nur um Millimeter oder Zentimeter, aber die machen sehr viel aus, denn sie regeln den Markt für viele Konkurrenzprodukte, die in grösserem Stil und billiger hergestellt werden, ab. Oder der Minergiestandard am Bau, der aktuell staatlich gefördert wird: Es gibt zig Standards für energieeffizientes Bauen auf der Welt, aber wer in der Schweiz so bauen und also von Subventionen profitieren will, muss den hiesigen «Minergie»-Standard einhalten, und darauf spezialisiert und dafür zertifiziert sind eben Schweizer Unternehmen.

Wenn wir nun seit langem über die wachsende Regulierungsdichte und -aktivität jammern, so ist doch irgendwann mal ein Punkt erreicht, an dem man sagen müsste: bis hierher und nicht weiter!

Warum kommt der nicht?

Alle sprechen gern von Überregulierung und Regulierungsdichte – und tun so, als sei es sonnenklar, was das bedeutet. Aber Regulierungsdichte ist ein ziemlich abstrakter Begriff. Das Zählen von Paragraphen oder ähnliche quantitative Ansätze mögen aufregende Zahlen und vielzitierte Rankings liefern, aber der Umgang mit diesen Rohdaten kann leicht zu Fehlschlüssen führen, weil dabei meist Äpfel mit Birnen verglichen werden. Quantitative Masse sind nur nützlich, wenn sie methodisch korrekt verglichen und ausgewertet werden und wir stets bedenken, dass wir dabei *nicht* wissen, was *in* den Vorgaben steht, *wie* sie sich auswirken, *wer* davon etwas hat oder nicht, denn: Natürlich gibt es Gesetze, die nur wenige Buchstaben haben, aber sehr viel verbieten. Und andersherum.

Menge ist also nicht Dichte.

Genau. Dichte hat etwas mit dem Bestand *und* den Beziehungen der Einzelteile des Bestands zu tun. Wenn es viele Regulierungen gibt und diese Regulierungen auch tatsächliche Effekte aufeinander haben, ist das Regulierungskorsett enger. So können Sie wohl davon ausgehen, dass mehr Regulierung auch zu mehr Interdependenzen und möglichen Widersprüchen führt. Ein anderes quantitatives Mass ist aber aufschlussreicher als die Menge an Erlassen: die Regulierungsaktivität. Sie liefert Informationen darüber, wie häufig sich Bürger und Firmen an neue Rahmenbedingungen anpassen müssen. Eine hohe Regulierungsaktivität reduziert die Rechtssicherheit und kreiert Unsicherheit, was die Regulierungskosten erhöhen kann.

Lassen sich Aussagen über die zeitliche Entwicklung der Regulierungsaktivität machen?

Was beim Bestand für die Zeit vor 2006 schwierig zu ermitteln ist, da die «obsoleten» Regulierungen nicht dokumentiert sind, lässt

Anzeige

Familie Zahner | 8467 Truttikon
052 317 19 49 | www.zahner.biz | zahner@swissworld.com



weich, fruchtig, harmonisch

Fr. 14.-

Langenmooser Rot Pinot Noir

«Es geht nicht mehr um Zölle, die für alle sichtbare Wettbewerbsbehinderungen sind, sondern um «unsichtbare» oder hübsch verpackte Normen und Erlasse.»

Mark Schelker

sich bei der Aktivität herausfinden. Für den Bund haben mein Kollege Simon Lüchinger und ich bis 1848 zurückgeschaut: Wir finden eine bemerkenswerte Erhöhung der Regulierungsaktivität ab den 1970er Jahren, also eine grosse, nichtlineare Erhöhung der Änderungshäufigkeit. Eine Erklärung dafür könnte sein, dass sich die Wirtschaft derart rasch transformierte und internationalisierte, dass damit auch die Bedürfnisse und die Komplexitäten stark angestiegen sind. Aber natürlich könnte es auch sein, dass der Appetit auf Regulierung von sich aus zugenommen hat. Um das herauszufinden, kann nicht einfach die Bundesebene angeschaut werden, denn dort haben wir keine gute Vergleichsmöglichkeit, um über die Notwendigkeit von Anpassungen Aussagen zu machen. Die Kantonsebene hilft zum besseren Verständnis: Hier sind Vergleiche zwischen den Kantonen möglich, die insgesamt die gleichen Aufgaben wahrnehmen müssen.

Was sagen die Daten?

Wir haben sie bis zurück ins Jahr 1908 erhoben und sehen enorm grosse Unterschiede in der Regulierungsaktivität zwischen den Kantonen: Während einige Kantone mit wenigen Änderungen pro Jahr auskommen, weisen andere Kantone enorm grosse Regulierungsaktivität auf. Der Bund ist mit seinen Vorgaben also nicht der primäre Treiber. Beispielsweise ist der Kanton Genf enorm viel aktiver als der Kanton Zürich. Das könnte vielleicht daran liegen, dass Genf auch einen höheren Bestand aufweist und dadurch tendenziell auch viel mehr anpassen muss. Der Unterschied könnte also sehr direkt aus einem unterschiedlichen Regulierungsansatz erwachsen: Detailorientierung versus Prinzipienorientierung.

Welche Rolle spielt die Urbanität?

Urbanität bedeutet: es gibt tendenziell mehr Regulierung – denn es gibt in urbanen Gegenden auch unterschiedlichere Milieus und

Wirtschaftsstrukturen, also Ansprüche und Pressure-Groups, die diese Regulierungen nachfragen und davon gleichsam betroffen sind. Beispiel: Lärmschutzverordnungen. Die gibt es auch in Appenzell Ausserrhoden, in Kontakt mit ihnen kommt man dort aber seltener als in Genf oder Zürich. Dass der Kanton Zug wiederum ein Interesse daran hat, digitale Zahlungsmittel schneller zu regulieren, sie also zuzulassen, geschieht auf Anraten und Druck der dortigen Wirtschaft – im Kanton Jura steht so etwas nicht auf der Tagesordnung. Umgekehrt gilt: wenn Sie in urbanen Gebieten heterogenere Milieus und Anspruchsgruppen regulieren, so können Sie die Regulierungskosten auch auf mehr Köpfe verteilen, was durchaus dafür sorgt, dass mehr reguliert wird, weil die Kosten weniger «auffallen».

Welche Möglichkeiten haben die Steuerzahler, Druck auf die Regulierungsbehörden auszuüben? Und welche institutionellen Schranken gibt es, die Regulierungstätigkeit einzudämmen?

Zuerst zu den Institutionen: Kantone, die ein obligatorisches Gesetzesreferendum kennen, regulieren deutlich weniger auf Gesetzesebene – und weichen interessanterweise auch nicht einfach auf die Verordnungsebene aus. Wenn Kantone dieses Referendum abschafften, stieg die Aktivität sprunghaft an. Das heisst: Institutionen und Abläufe sind extrem wichtig, wenn es um die Eindämmung von Regulierung geht. Was das Volk *will*, ist schwierig zu sagen – aber allein aufgrund der Möglichkeit, «Nein» zu sagen, wird weniger reguliert. Allerdings: der Steuerzahler, der ja die Regulierung am Ende bezahlt, hat keine aktive Lobby. Jeder Bauer, jeder Bauarbeiter, jeder Banker hat eine – der Schweizer Steuerzahler nicht. Denn die Präferenzen der Steuerzahler sind, obschon sie alle zur Kasse gebeten werden, zu heterogen, um mit geeinter Stimme, laut und organisiert also, als Opposition auftreten zu können.

Lohnt es sich denn nicht, als Politiker genau diese Lobby zu sein?

Sprich: sich für eine sparsame Regulierungspolitik einzusetzen?

Auf dem Papier und in Sonntagsreden passiert das ja. Aber selbst wenn ein Politiker sich diesem Feld zuwendete und damit erfolgreich wäre – er würde allen etwas Gutes tun, während die Kosten dieses Einsatzes allein bei ihm anfielen. Dafür würde er vielleicht etwas gelobt, aber von keiner klaren Klientel, keiner Lobby usw. konkret unterstützt und wiedergewählt. Damit entfallen die Anreize so zu politisieren. Anders ist das, wenn er seine knappe Zeit für direkte Anliegen von klar abgegrenzten Interessengruppen einsetzt – da gibt es dann viel Applaus und sehr konkrete Unterstützung. Diese fundamentale Asymmetrie im politischen Prozess werden Sie auf demokratischem Wege nicht los. Übrigens: Laut unseren Langzeitdaten wird Regulierungsaktivität nicht offensichtlich stärker von linker als von anderer Seite aus induziert.

Was liesse sich noch ändern, um das Problem mit schlechter Regulierung in den Griff zu kriegen?

Was schon hilft, ist der Föderalismus: die Mobilitätskosten sind für Unternehmen, die sich zu stark gegängelt fühlen, niedrig – das bedeutet, man wird von Kanton zu Kanton schon schauen, dass man seine wirtschaftliche Basis nicht an den Nachbarn vergrault. Die Schweiz stünde aber noch besser da, wenn sie auf Bundes- und Kantonsebene einführen würde, was sich auf Gemeindeebene bei der Finanzpolitik längst bewährt hat: eine Art unabhängige Regulierungsprüfungskommission.

Sie meinen: mehr Bürokratie hilft gegen mehr Regulierung?

Im Falle der Finanzpolitik: nachweislich. Die positiven Effekte von ausgebauten Rechnungsprüfungskommissionen in der Finanzpolitik sind riesig! Was machte also eine Regulierungsprüfungskommission nach diesem Vorbild? Zuerst muss sichergestellt sein, dass diese Kommission alles, was an Regulierungsvorschlägen reinkommt, sichtet und evaluiert. In einem nächsten Schritt muss sie dann erklären, ob die Vorhaben insgesamt verträglich und sinnvoll sind und was die erwarteten Effekte der vorgeschlagenen Regulierungen sind. Des weiteren könnte sie mögliche Gegenvorschläge ausarbeiten und am Schluss öffentlich Stellung beziehen. Die Kommission selbst sollte aber *keine* Möglichkeit haben, die Empfehlungen umzusetzen oder darüber mitzubestimmen. Und: ihre Mitglieder sind volksgewählt und wechseln nicht ständig, sondern machen das mehrere Jahre, damit man feststellen kann, ob sie ihre Arbeit gut und sinnvoll erledigen, sprich: ob sie gut und überparteilich informieren und ob ihre Erwartungen sich erfüllen.

Was bringt das also schätzungsweise?

In der Finanzpolitik haben Gemeinden mit ausgebauter RPK – sprich solche, die die gesamte Finanzpolitik evaluieren, kritisieren und mit Gegenvorschlägen ausstatten können – den Effekt, dass sie im Schnitt 15 bis 20 Prozent tiefere Ausgaben und Steuereinnahmen aufweisen als Gemeinden ohne solch ausgebauter RPK,

was enorm viel ist. Übertragen auf die Regulierung hiesse das: man gewänne Wettbewerbsfähigkeit zurück.

Was unterscheidet eine solche Kommission von all den erfolglosen Kampagnen und Anti-Bürokratie-Verantwortlichen, mit denen man es andernorts versucht hat?

Letztgenannte sind nicht direkt gewählt und meist von jenen delegiert, die die Regulierung nachfragen, sie sind also nicht unabhängig. Sie sind in einer schwachen Position gegenüber ihren Vorgesetzten in der Bürokratie und Regierung – also per Definition erfolglos, denn hätten sie tatsächlich Erfolg, würde sie niemand einsetzen wollen.

Aber das gilt doch auch für die Regulierungsprüfungskommission, die Ihnen vorschwebt.

Das ist leider richtig und wohl der springende Punkt: Die Einführung einer solchen Institution würde von der regierenden Mehrheit wahrscheinlich verhindert. Die Analogie zu den Rechnungsprüfungskommissionen in der Finanzpolitik zeigt das eindrücklich: In Zürich gab es gerade auf Gemeindeebene eine Abstimmung zur Einführung einer institutionell verankerten ausgebauten RPK: die Opposition wollte sie, aber die, die in der Verantwortung standen, setzten alles daran, sie zu verhindern. Am Schluss ist das Ansinnen schlicht gescheitert.

Kann die Digitalisierung helfen?

Ja, auch das ist möglich – aktuell sind viele Kantone daran, ein System zur elektronischen Gesetzespublikation einzuführen, respektive haben es schon eingeführt. Bisher gab es das ja nur auf Papier, und das hat den Nachteil, geduldig zu sein, vor allem, wenn es um Interdependenzen und Widersprüche von Gesetzen geht, die mitunter Tausende von Seiten voneinander entfernt stehen, aber evtl. doch einen widersprüchlichen Effekt aufeinander haben. Die elektronische Publikation macht solche Widersprüche zum Teil sichtbar – und dann können sie behoben werden. Solange man die politisch sehr erfolgreichen Lobbygruppen einzelner Milieus und Wirtschaftszweige, die ganz bewusst Widersprüche und Wirren provozieren, allerdings nicht in den Griff bekommt, kann die Digitalisierung nur das Dramatischste ausbessern, also maximal einen Teil zur Lösung des Problems beisteuern. ◀

Mark Schelker

ist Ökonom und Professor für Finanzwissenschaft an der Universität Fribourg und Lehrbeauftragter an der Universität St. Gallen. Er lebt in Zürich.

Michael Wiederstein

ist Chefredaktor dieser Zeitschrift.