

Kantone regulieren unterschiedlich

Ein Blick auf die letzten hundert Jahre zeigt: In den meisten Kantonen hat die Regulierungsaktivität zugenommen, auffällig ist dabei die Vielfalt der Entwicklungen. *Simon Lüchinger, Mark Schelker*

Abstract Die Entwicklung von staatlichen Regulierungen wird prominent diskutiert. Aussagen über Ursache und Wirkung der Regulierungsaktivität erfordern Daten in vergleichbaren Gebietseinheiten über einen längeren Zeitraum. Solche Daten fehlten bisher jedoch. Ein Forschungsprojekt der Universitäten Luzern und Freiburg schliesst diese Lücke, indem es Daten zur Regulierungsaktivität der Kantone von 1908 bis 2013 liefert. Diese decken eine grosse Heterogenität der Entwicklung in den Kantonen auf, die es weiter zu erforschen gilt.

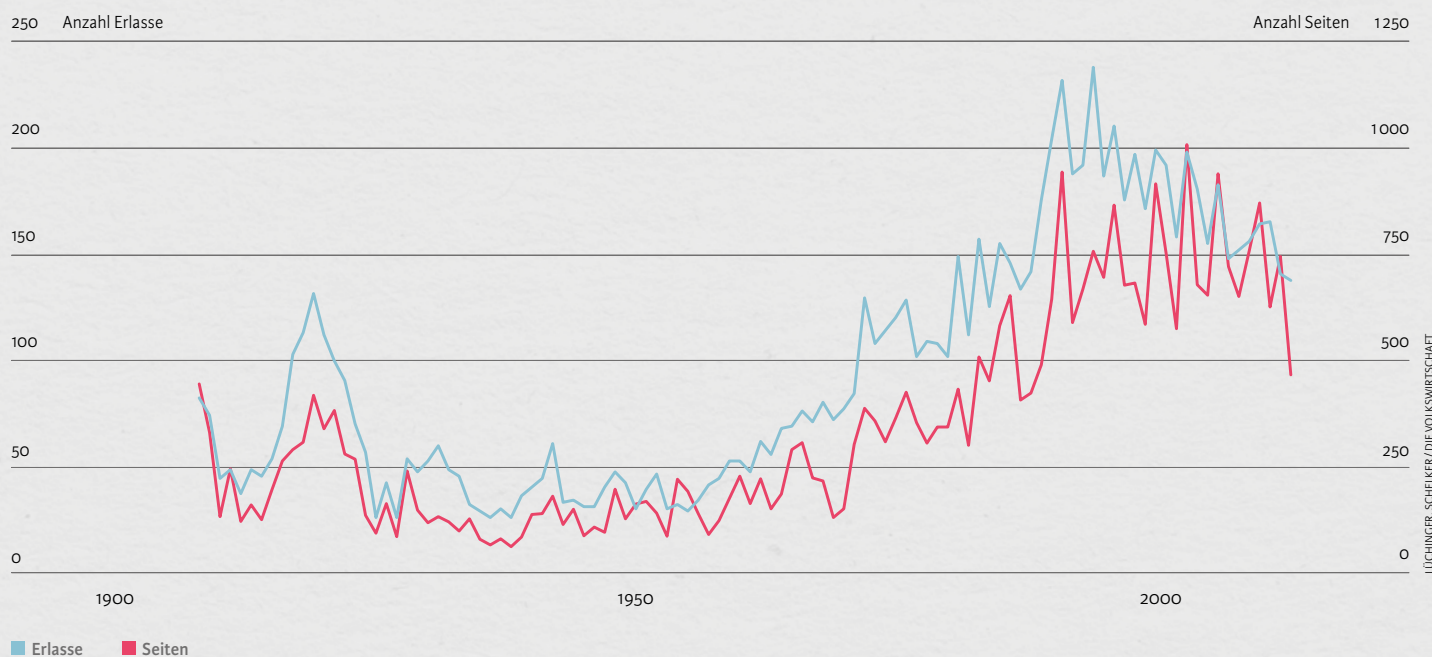
Im Jahr 2013 sind in einem Kanton durchschnittlich auf fast 500 Seiten in über 110 rechtlichen Normen Änderungen vorgenommen worden. Breite Kreise vermuten, dass die Regulierungsaktivität in jüngerer Zeit stark gestiegen ist. Einige beklagen den behördlichen Aktivismus und den daraus folgenden Rückgang der Rechtssetzungsqualität und der Rechtssicherheit. Andere sehen angesichts der gewaltigen technologischen, wirtschaftlichen und kulturellen Umbrüche die erhöhte Kadenz der Anpassung des rechtlichen

Normengefüges weniger kritisch. Bei beiden Perspektiven ist die Häufigkeit der Änderung der rechtlichen Normen zentral.

Die Änderungshäufigkeit ist messbar und wurde im Rahmen unseres Forschungsprojekts für alle Kantone über mehr als 100 Jahre erfasst. Erst die Möglichkeit, die Entwicklungen der Rechtssetzung über Gebietseinheiten mit ähnlichen Rahmenbedingungen systematisch zu vergleichen, verspricht, die Determinanten und Auswirkungen der Regulierungsaktivität identifizieren und beurteilen zu können.

Die Regulierungsaktivität wurde an der jährlichen Anzahl geänderter Erlasse und Seiten gemessen, gegliedert nach Normenkategorie und erlassender Behörde.¹ Die Gliederung und die Abgrenzung eines vergleichbaren Kerns allgemein verbindlicher Rechtsnormen wurden zusammen mit dem Direktor des Zentrums für Rechtsinfor-

Abb. 1: Regulierungsaktivität im Kanton Freiburg (1908–2013)





KEystone

mation in Zürich, Marius Roth, vorgenommen. Die Informationen stammen aus den kantonalen chronologischen Gesetzessammlungen oder Amtsblättern und sind mit wenigen Ausnahmen für alle Kantone lückenlos zwischen 1908 und 2013 vorhanden.

Vielfalt der kantonalen Entwicklungen

Die Entwicklung der Regulierungsaktivität im Beispielkanton Freiburg vermittelt einen Eindruck der Rohdaten (siehe *Abbildung 1*). Gut ersichtlich sind die hohe Volatilität, die nicht lineare Entwicklung und die Zunahme der Aktivität in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Diese drei Aspekte sind nicht untypisch.

Eine generelle Zunahme der Regulierungsaktivität in den Kantonen ist auch in *Abbildung 2* ersichtlich, in der die durchschnittliche Regulierungsaktivität in den Jahren 1910–1919 jener von

2004–2013 gegenübergestellt wird. Die Hauptbotschaft ist hier jedoch die grosse Heterogenität sowohl im Niveau als auch in der Entwicklung der Regulierungsaktivität.

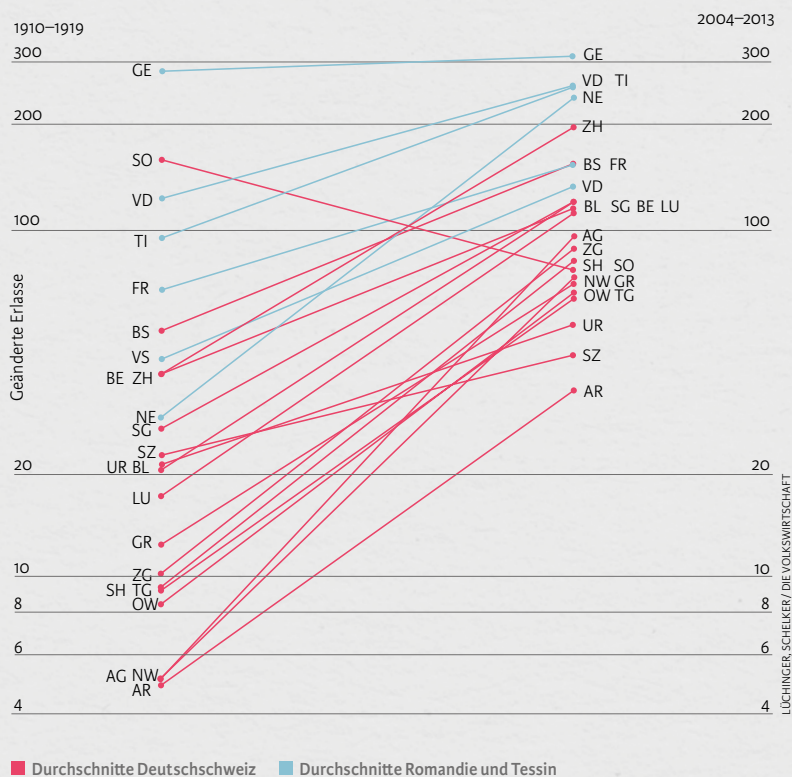
Die durchschnittliche jährliche Regulierungsaktivität in der Anfangsperiode reicht von fünf geänderten Erlassen im Kanton Appenzell Ausserrhoden bis zu 282 im Kanton Genf. Es sind wiederum diese beiden Kantone, die mit Werten von 35 beziehungsweise 312 geänderten Erlassen die Extremwerte in der Endperiode bilden. Zufälligerweise ist die Spannweite in beiden Perioden mit 277 geänderten Erlassen identisch.

Durch das hohe Anfangsniveau im Kanton Genf führt die Zunahme um durchschnittlich 30 geänderte Erlasse zu einer der niedrigsten prozentualen Veränderungen (geringe Steigung der Verbindungsgeraden), während derselbe absolute Anstieg im Kanton Appenzell Ausserrhoden eine der höchsten prozentualen Veränderung zur Folge hat.

Die Genfer Kantonsregierung präsentiert im Sommer 2014 ihr Legislaturprogramm. Der Westschweizer Kanton steht schweizweit an der Spitze, was die Zahl geänderter Erlasse betrifft.

1 Für ähnliche Ansätze zur Messung des Regulierungsbestandes vergleiche Mulligan und Shleifer (2005) und Buomberger (2014). Auch aus juristischer Perspektive wurden Wünsche nach einer empirischen Erfassung der Rechtssetzungsaktivität mit vergleichbaren Ansätzen geäußert (Uhlmann 2014).

Abb. 2: Durchschnittliche Zahl geänderter Erlasse (1910–1919 und 2004–2013)



Logarithmische Skala; die Steigung der Verbindungsgeraden stellt die prozentuale Veränderung der durchschnittlichen Regulierungsaktivität zwischen den beiden Perioden dar.

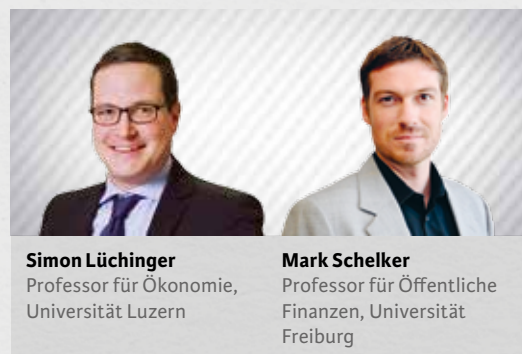
Der Median steigt von 23 (Kanton Schwyz) in der Anfangsperiode auf 112 (Kanton Luzern) in der Endperiode. Die Spannweite der Veränderung der Regulierungsaktivität reicht von einem Rückgang um 52 Prozent im Kanton Solothurn bis zu einer Zunahme um 1762 Prozent im Kanton Aargau. Der Kanton Zürich liegt mit einer Zunahme um 413 Prozent im Mittel der Kantone. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Entwicklung der Regulierungsaktivität in den Kantonen zwischen der Anfangs- und der Endperiode teilweise sehr unterschiedlich verläuft. Aus *Abbildung 2* wird ebenfalls ersichtlich, dass sowohl

die Romandie als auch das Tessin eine im Allgemeinen höhere Aktivität verzeichnen als die Deutschschweiz.

Pauschalisierungen fehl am Platz

Insgesamt ist die Zunahme der Kadenz der regulatorischen Anpassungen beträchtlich. Die grosse Heterogenität im Niveau und der Entwicklung deutet allerdings darauf hin, dass bei der Interpretation der Regulierungsdynamik Pauschalisierungen nicht weit führen. Einerseits ist denkbar, dass die Kantone in sehr unterschiedlichem Ausmass von Entwicklungen betroffen waren, die Anpassungen in den regulatorischen Rahmenbedingungen erfordern. Andererseits mögen die Kantone aufgrund verschiedener politischer und institutioneller Gegebenheiten unterschiedlich auf diese Entwicklungen reagiert haben.

Es ist aber auch genau diese Heterogenität, die es uns in zukünftiger Forschung erlauben sollte, Determinanten der Regulierungsaktivität zu identifizieren. So deuten beispielsweise bereits die Rohdaten darauf hin, dass die Abschaffung des obligatorischen Gesetzesreferendums in einigen Kantonen die Regulierungsaktivität auf Gesetzesebene nachhaltig erhöht hat. Diese und weitere Determinanten gilt es nun in den kommenden Monaten in systematischer Weise empirisch zu identifizieren und auf ihre Auswirkungen zu untersuchen.



Literatur

Buomberger, Peter (2014). Auswege aus dem Regulierungsdickicht. Beunruhigende Fakten und erfolgversprechende Lösungsansätze für die Schweiz. Diskussionspapier, Avenir Suisse, Zürich.

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

Uhlmann, Felix (2014). Qualität der Gesetzgebung – Wünsche an die Empirie. In: Griffel, Alain (Hrsg.). *Vom Wert einer guten Gesetzgebung*. 16 Essays. Bern: Stämpfli Verlag.