

## **Deregulierung – ein politisches Instrument für viele Ziele - Stellungnahmen\***

---

### **Deregulierung ist out: Plädoyer für eine differenzierte Regulierung**

#### **1. Einleitung**

Der Aufsatz von Wolf Linder und namentlich sein Titel zeigen es eigentlich schon deutlich genug: Deregulierung ist ein unbestimmter Begriff, ein politisches Schlagwort, das je nach politischer Absicht mit fast beliebigem Inhalt gefüllt werden kann. Wenn unter dem Begriff der Deregulierung so ungefähr alles eingepackt wird, was die Staatsrechtslehre, die Verwaltungswissenschaften, die Politologie und die Politik in den vergangenen zehn Jahren an neuen Ideen der Staatsführung und Staatsorganisation hervorgebracht haben, wenn Deregulierung teilweise gar mit wirkungsorientierter Verwaltungsführung<sup>1</sup> gleichgesetzt wird, so ist eine sachliche Diskussion zu Fragen der Deregulierung gar nicht möglich, schon gar nicht in einem Organ, das sich grundsätzlich mit Fragen der Gesetzgebung befasst. Um über den Wert und Unwert der Deregulierung diskutieren zu können, ist zuerst eine begriffliche Klärung notwendig. Anschliessend soll aufgezeigt werden, dass die Deregulierung als *Maxime* bzw. als methodischer Ansatz zur Gesetzgebung kaum tauglich ist und dass deshalb andere Ansätze gesucht werden müssen.

---

\* Vgl. den Artikel zur Eröffnung des Diskussionsforums von Wolf LINDER in *LeGes* 98/2/3, S. 95-109.

<sup>1</sup> An Stelle von New Public Management (NPM) wird hier der Begriff der wirkungsorientierten Verwaltungsführung verwendet.

## 2. Begriffliche Klärung

*Deregulierung* bedeutet vom Wortsinn und von seiner ursprünglichen Bedeutung her nichts anderes als Abbau von Normen. Dieser kann in einem quantitativen oder inhaltlichen Normenabbau oder im gänzlichen Verzicht auf eine Normierung bestehen. Aus der Sicht der Adressatinnen und Adressaten von Normen bedeutet Deregulierung, dass ihr Handeln in kleinerem Ausmass oder gar nicht mehr von Normen geleitet bzw. beschränkt oder geschützt wird.

Kein oder nur ein marginaler Zusammenhang besteht zwischen Deregulierung und *wirkungsorientierter Verwaltungsführung*. Das Modell der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ist ein umfassendes Managementmodell, das den Rahmen für eine effektivere und effizientere Staats- und Verwaltungsführung bilden soll. Es umfasst als solches eine ganze Reihe von Zielen und Methoden.<sup>2</sup> Ziel der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ist dabei nicht der Abbau von Staatlichkeit oder von Normen, sondern eine Neuausrichtung des Verhältnisses von Staat, Politik und Bevölkerung.

Auch die *Privatisierung* staatlicher Dienstleistungen und die *Übertragung staatlicher Aufgaben an Private* haben grundsätzlich nichts mit Deregulierung, d.h. mit Normenabbau zu tun. So muss etwa der staatlich konzessionierte Garagenbetrieb die Abgaswerte nach denselben (dichten) staatlichen und internationalen Normen prüfen wie eine staatliche Prüf-  
stelle.

Letztlich darf Deregulierung auch nicht mit der *Stimulierung des Wettbewerbs* unter privaten Anbietenden gleichgesetzt werden. Oft bedarf es nämlich staatlicher Regelungen, um den freien Markt überhaupt erst zu schaffen.

---

<sup>2</sup> Kuno SCHEDLER, Das Modell der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, in: Peter Hablützel et al. (Hgg.), *Umbruch in Politik und Verwaltung*, Bern 1995, S. 15 ff.; Christoph MEYER, *New Public Management als neues Verwaltungsmodell*, Basel 1998, S. 7 ff.

### **3. Deregulierung: falsch und gefährlich**

#### **3.1 Deregulierung: ein untauglicher Ansatz**

Die Maxime der Deregulierung geht vom Grundsatz aus, dass immer ein Minimum an (staatlichen) Regelungen oder ein gänzlicher Verzicht auf Regelungen anzustreben sei. Sie basiert auf der Annahme, dass ein Minimum an Regelungen zu einem Maximum an persönlicher Entfaltung führt und dass sich Lebensvorgänge mit mehreren Beteiligten selbst in richtiger Art und Weise regeln werden. Die Deregulierung ist deshalb schon vom Ansatz her falsch: Jede Personengemeinschaft, jeder Markt und insbesondere der demokratische Rechtsstaat bedürfen der Regelung. Bis heute wurde keine Form des Zusammenlebens von Menschen gefunden, die völlig frei von gemeinsamen Regelungen war. Sehr oft entstehen Regelwerke gerade aus wirtschaftlichen Bedürfnissen. So haben die Bedürfnisse des weltweiten Freihandels und des weltweiten Marktes zu einer fast lückenlosen Normierung von Produkten und Dienstleistungen und zu zahlreichen Qualitätssicherungsnormen geführt. Die gesamten Normenwerke entstanden grundsätzlich aus privater Initiative und ohne wesentliches Mitwirken staatlicher Organe. Ohne Industrienormen und ohne technische Standards wäre beim heutigen Stand der Globalisierung weder der Austausch von Wirtschaftsgütern noch die Kommunikation zwischen den Menschen möglich.

Damit eine Deregulierung überhaupt möglich ist, braucht es zudem ein zu grosses Mass an Regulierung, d.h. eine sehr hohe Normendichte. Deregulierung kann nämlich nur dort betrieben werden, wo überhaupt Normen abgebaut werden können. Bei genauerer Betrachtung erweist sich die beklagte Normenflut allerdings oftmals als nicht existent. Deregulierung darf somit nur dort gefordert werden, wo der Nachweis erbracht werden kann, dass entweder eine zu hohe Regelungsdichte besteht, die sich nachteilig auf die Gesellschaft oder zumindest auf Teile davon auswirkt, oder dass schlicht unnötige Regelungen bestehen.

### **3.2 Gefahren der Deregulierung**

Der Abbau staatlicher Normen birgt eine ganze Reihe von Gefahren in sich. So führt er fast immer zu einem Abbau an demokratischer Kontrolle und zu einer Zunahme des Ermessens (und damit der „erlaubten Willkür“) von Entscheidbehörden und Gerichten. Dies trifft meist auch dort zu, wo staatliche Normen durch private Normen ersetzt werden. Ein unbedachter Normenabbau kann zudem zu Rechtsunsicherheiten führen; Unsicherheiten, die allenfalls sogar die freie wirtschaftliche und anderweitige Entfaltung Privater behindern kann.

Die Gesetzmässigkeiten des freien Marktes funktionieren nur dort, wo eine Vielzahl gleich mächtiger Anbietender besteht. Im Zuge der Fusionen von weltweit tätigen Konzernen ist die Gefahr gross, dass private Monopole entstehen können, welche den freien Markt zerstören und damit letztlich die freie (wirtschaftliche) Entwicklung der Einzelnen behindern. Aus der Sicht des demokratischen Rechtsstaates sind solche privaten Monopole viel bedenklicher als staatliche. Die staatlichen Monopole sind wenigstens demokratisch abgestützt.

Staatliche Regulierung ist oftmals auch notwendig zum Schutz der unverzichtbaren individuellen Grundrechte der Menschen und zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Sie dienen zur Erhaltung des sozialen und ökologischen Gleichgewichtes. Eine Störung dieses Gleichgewichtes führt mittelfristig zum Zerfall des gesellschaftlichen Gefüges (im schlimmsten Fall zu einem Krieg mit Zerstörung des gesamten wirtschaftlichen Potenzials) oder zur Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen (im schlimmsten Fall zur Unbewohnbarkeit von grossen Gebieten).

### **3.3 Unechte Deregulierung**

Eine echte Deregulierung liegt nur dann vor, wenn in einem bestimmten Gebiet der Gesamtbestand an Normen und Regelungsbefugnissen abgebaut wird. Sehr oft werden unter dem Titel der Deregulierung aber Massnahmen vorgeschlagen, die nur vordergründig einen Abbau von

Normen und Regelungsbefugnissen beinhalten; hier kann bestenfalls von Flexibilisierung gesprochen werden:

- Eine Rahmengesetzgebung mit der *Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen* an Regierung und Verwaltung führt zwar zu einem Normenabbau auf Gesetzesstufe, gleichzeitig aber auch zu einer Zunahme von Detailregelungen auf Verordnungsstufe.
- Auch der Verweis auf *private Normen* führt nur scheinbar zu einem Regelungsabbau. In der Regel entstehen private Normen in Produkte- und Dienstleistungsmärkten sogar oder gerade dann, wenn staatliche Regelungen fehlen.
- Soweit ein Behördeentscheid (z.B. eine Bewilligung oder Konzession) erforderlich ist, führt ein Abbau von materiellen Regelungen zu einer *Erhöhung des Ermessensbereiches* der zuständigen Behörde. Hier wird der Abbau von Normen durch eine freiere Regelungsbefugnis einer Behörde ersetzt.

### 3.4 Folgerung

Die vorstehenden Ausführungen zeigen – auch in der hier gebotenen Kürze – deutlich, dass Deregulierung vom Ansatz her falsch, falsch verstanden oft unwirksam und in letzter Konsequenz für den demokratischen Rechts- und Wirtschaftsstaat nicht ungefährlich ist. Die Maxime der Deregulierung führt uns nicht weiter.

## 4. Differenzierte Regulierung als Alternative

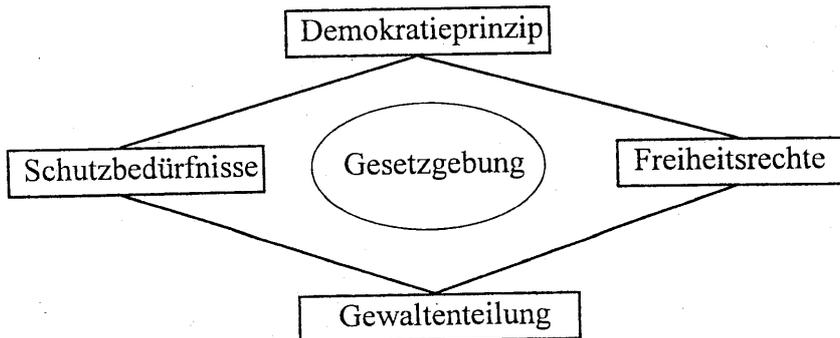
### 4.1 Grundsätzliches

Gefragt ist aus gesellschaftlicher und rechtsstaatlicher Sicht nicht ein möglichst kleines Mass an Regulierung, sondern die zweckmässige Regulierung im notwendigen Ausmass am richtigen Ort.

Wesentlich ist dabei, dass staatliche Regulierung nie Selbstzweck sein darf. Es darf nicht darum gehen, durch das Aufstellen von Regeln staatli-

che Ordnung oder staatliche Macht per se zu schaffen. Staatliche Regelungen und insbesondere die Gesetzgebung (hier als Gesamtheit aller generellen und abstrakten staatlichen Regelungen verstanden) bezwecken immer die Gestaltung des gesellschaftlichen Zusammenlebens unter gewisse Rahmenbedingungen gebunden, die sich aus den staatsleitenden Grundsätzen ergeben (vgl. gegebenen Rahmenbedingungen und im Austausch mit anderen Staatengemeinschaften. Im demokratischen Rechtsstaat ist die Gesetzgebung an gewisse Rahmenbedingungen gebunden, die sich aus den staatsleitenden Grundsätzen ergeben (vgl.) Abbildung 1)<sup>3</sup>. Staatliche Regelungen sollten somit immer das Ergebnis eines Abwägens zwischen Schutzbedürfnissen und freier Entfaltung einerseits und zwischen der Akzeptanz in der Bevölkerung und den Bedürfnissen der Staatsleitungsorgane und der Verwaltung andererseits darstellen.

**Abbildung 1: Rahmenbedingungen für die Gesetzgebung**



<sup>3</sup> Vgl. auch die Darstellungen und Ausführungen bei Philippe MASTRONARDI, Gesetzgebungsstrategie bei Unsicherheit: Umgang mit unbestimmten Zielen und Wirkungen, *LeGes* 1998/2/3, S. 70 f.

## 4.2 Elemente einer differenzierten Regulierung

Nachfolgend soll versucht werden, in aller Kürze die wesentlichen Elemente aufzuzeigen, die zu einer differenzierten Regulierung führen, einer zweckmässigen staatlichen Regelung im notwendigen Ausmass und am richtigen Ort:

- a. *Klare Zielsetzung:* Jeder staatlichen Regelung muss eine klare Zielsetzung zu Grunde liegen. Es muss klar sein, was mit der Regelung gesellschaftlich erreicht werden will. Wo dies nicht klar ist, muss zuerst der politische Diskurs gesucht und geführt werden. Zur Klärung gesellschaftlicher Bedürfnisse und Meinungen sind allenfalls auch moderne Instrumente wie repräsentative Umfragen oder Deliberative Polling<sup>4</sup> einzusetzen.
- b. *Regelung als Ergebnis eines Gesamtkonzeptes:* Jeder staatlichen Regelung muss ein Gesamtkonzept zu Grunde liegen. Dieses muss einerseits klare Vorstellungen entwickeln, wie die staatliche Zielsetzung erreicht werden soll. Es muss die fragliche Regelung in den Gesamtzusammenhang aller Massnahmen desselben staatlichen „Programmes“, aber auch in Zusammenhang mit anderen staatlichen Tätigkeiten setzen. Andererseits muss das Konzept Klarheit über alle Beteiligten und deren gegenseitige Interaktionen schaffen. Nur so kann ermittelt werden, wer letztlich Adressatin bzw. Adressat einer bestimmten Norm sein soll. Ein klares Konzept verhindert in der Regel auch widersprüchliche Regelungen.
- c. *Wirkungen und Nebenwirkungen:* Eine staatliche Regelung hat nur dann ihre Berechtigung, wenn sie die gewünschte Wirkung erzielt (und sei es auch nur eine generalpräventive Wirkung). Staatliche Regelungen können aber (wie Medikamente) auch unerwünschte Nebenwirkungen haben; diese sind je nach Ausmass und nach Wichtigkeit der erwünschten Wirkung störend oder erträglich. Damit Wirkungen und Nebenwirkungen bestimmt werden können, sind für staatliche Regelungen (wie auch für anderes staatliches Handeln) Wirkungsanalysen notwendig. Es geht darum, Instrumente der Ge-

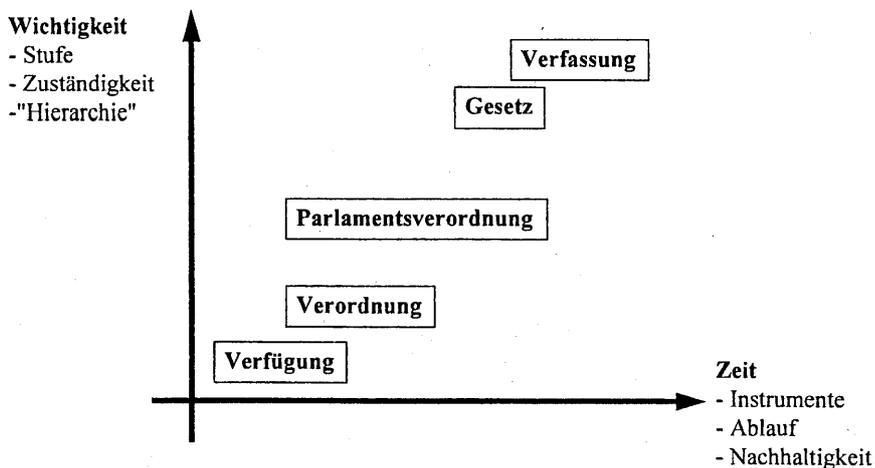
---

<sup>4</sup> James S. FISHKIN, *The Voice of the People*, New Haven/London 1995, S. 43 und 161 ff.

setzesfolgenabschätzung bereitzustellen, die es ermöglichen, mit einem vernünftigen Kosten-/Nutzen-Verhältnis Prognosen über Wirkungen und Nebenwirkungen staatlicher Regelungen zu erstellen.

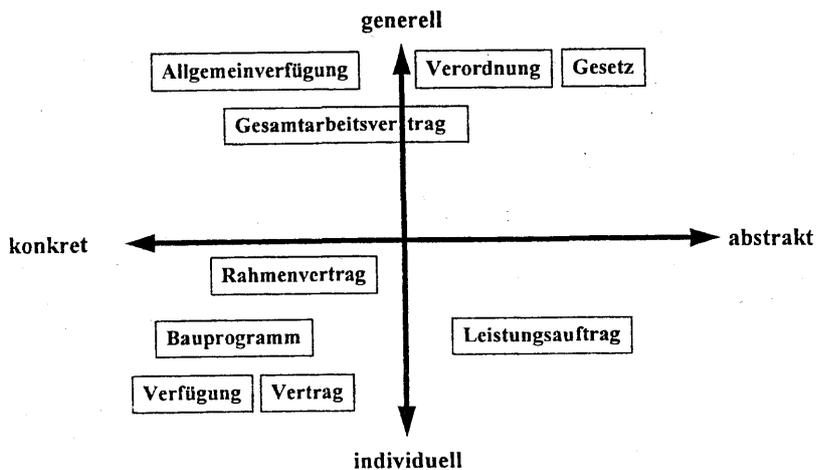
- d. *Regelungsinstrument als Funktion von Wichtigkeit und Zeit*: Bei der Wahl des richtigen Instrumentes für die staatliche Regelung kann man sich grundsätzlich an den zwei Faktoren Wichtigkeit und Zeit orientieren (vgl. Abbildung 2). Die (politische) Wichtigkeit einer Regelung bestimmt im demokratischen Rechtsstaat in der Regel, wer für deren Beschluss zuständig ist bzw. auf welcher formellen Ebene und in welchem Verfahren eine Norm erlassen wird. Die Wahl des Instrumentes wird aber auch durch die Frage geprägt, von welcher Dauerhaftigkeit eine Regelung sein soll. So lässt es die Rechtslehre heute etwa zu, dass im Rahmen von Versuchen mit neuen Organisationsformen und Instrumenten der Verwaltung staatliche Regelungen vorübergehend auf Verordnungsstufe erlassen werden dürfen, obwohl sie auf Grund ihrer Wichtigkeit grundsätzlich auf Gesetzesstufe geregelt werden sollten. Die Frage der Dauerhaftigkeit einer Regelung ist eng mit der Frage der Rechtssicherheit verknüpft.

**Abbildung 2: Wichtigkeit und Zeit als Kriterien**



- e. *Regelungsinstrument als Funktion des Regelungsinhaltes:* Die Wahl des richtigen normativen Instrumentes sollte weiter in Funktion zum Regelungsinhalt erfolgen (vgl. Abbildung 3). Die Frage nach dem Regelungsinhalt schliesst die Frage nach der Zahl der Adressatinnen und Adressaten mit ein.

**Abbildung 3: Regelungsinhalte als Kriterium**



- f. *Kreativer Mix von Regelungsinstrumenten:* Für jeden Regelungsbereich muss die Frage nach dem richtigen Regelungsinstrument erneut gestellt werden. Es gilt, für jeden Regelungsbereich und innerhalb jedes Regelungsbereiches die richtige Mischung von Regelungsinstrumenten zusammenzustellen. Dies bedeutet aber auch, dass (soweit staatsrechtlich zulässig) nicht in jedem Falle auf sämtlichen möglichen Hierarchiestufen Regelungen erlassen werden müssen.
- g. *Übersichtlichkeit, Verständlichkeit und Widerspruchsfreiheit:* Staatliche Regelungen sollten für die Rechtsanwendenden und für die Rechtsunterworfenen übersichtlich und verständlich sein. Sie sollten zudem in sich widerspruchsfrei sein. Oft ist es nämlich die Unüber-

sichtigkeit und die innere Widersprüchlichkeit des Rechts, die in der Bevölkerung den Eindruck der Normenflut erweckt.

Ausgehend davon, dass es staatliche Normierung braucht, bringt uns einzig das Bemühen nach einer qualitativ besseren und einer bezüglich Inhalt wie bezüglich Regelungsdichte differenzierten Regulierung weiter. Die Zukunft liegt nicht im Normenabbau, sondern im Weg hin zu einer qualitativen und kreativen Gesetzgebung.

## **5. Schluss**

Was es in der Schweiz braucht, ist nicht eine Diskussion über den Sinn und Unsinn, über die Möglichkeiten und Grenzen der Deregulierung. Dringend nötig wäre vielmehr eine breite Diskussion über die Qualität der staatlichen Regulierung und über die Möglichkeiten, diese zu verbessern. In diesem Zusammenhang muss man sich endlich auch einmal ernsthaft die Frage stellen, ob die Gesetzgebungslehre als interdisziplinäres Fach an der Nahtstelle zwischen Rechtswissenschaften, Verwaltungswissenschaften und Politologie nicht endlich ihren festen Platz an unseren Universitäten finden müsste.

DANIEL KETTIGER, Burgdorf / Speyer