

# Auswege aus dem Regulierungsdilemma

Regulierungen sind zumeist durchaus sinnvoll – ihre kontinuierliche Akkumulation stellt aber den Staat vor grosse Herausforderungen. Was tun?

*Christian Adam, Christoph Knill, Yves Steinebach*

**Abstract** Politische Regulierungen sind Ausdruck von «Responsivität» der Volksvertreter und gesellschaftlich grundsätzlich wünschenswert – gleichzeitig droht das stetige Wachstum der Gesetze demokratische Systeme administrativ, kommunikativ und kognitiv zu überlasten. Das Hauptproblem dieser «Politikakkumulation» besteht dabei nicht in einer immer grösseren Zahl sinnloser und ineffektiver Massnahmen und Regeln, sondern darin, dass eine wachsende Anzahl an Massnahmen – die von unterschiedlichen Gruppen als durchaus legitim und effektiv bewertet werden – in ihrer Summe als stetig wachsendes Regelkollektiv zur Überforderung führt. Deshalb versprechen Deregulierungsstrategien auch kaum Verbesserungen. Stattdessen gilt es die demokratische Infrastruktur in den Bereichen Verwaltung, Medien und politischer Bildung zu stärken.

**G**lobalisierung, Populismus und Autoritarismus: Moderne Demokratien stehen derzeit an mehreren Fronten unter Beschuss. Während solche «äusseren» Bedrohungen breit diskutiert werden, geht oft vergessen, dass eine gewisse Gefahr auch aus dem Innern des Staatsapparats hervorgeht: Die Anhäufung von immer mehr politischen Massnahmen und Regeln befördert potenziell eine schleichende Erosion demokratischer Legitimation und reduziert die Widerstandskraft demokratischer Systeme gegenüber den äusseren Bedrohungen. Dieser Prozess, den man als «Politikakkumulation» bezeichnet, verursacht mehrere Probleme.

Erstens führt die Politikakkumulation zu einer erhöhten Arbeitsbelastung derjenigen, die diese Massnahmen täglich anwenden und umsetzen müssen. In der Folge verzögert sich auch der Vollzug – insbesondere, wenn die Verwaltungskapazitäten nicht angepasst werden. Zweitens wirkt sich die Politikakkumulation auf die öffentliche politische Debatte aus. Es wird schlicht immer anspruchsvoller, über die Vor- und Nachteile neuer politischer Vorschläge substanziell zu diskutieren: Je komplexer die Regelsysteme sind, desto schwieriger wird es, selbst minimale gesetzliche Anpassungen

vorzunehmen. Dabei entkoppelt sich die politische Debatte im Expertenkreis zunehmend von der politischen Debatte in der breiten Öffentlichkeit.

Die komplexen Massnahmenbündel wiederum erschweren es, die Wirksamkeit einzelner Massnahmen innerhalb solcher Bündel zu überprüfen. Folglich sind auch die Auswertungen von Evaluationen sehr anspruchsvoll, und es können nur selten leicht vermittelbare Schlussfolgerungen abgeleitet werden – was politische Reformen erschwert. Insgesamt wird es im Zuge von Regelwachstum somit immer schwieriger, den angehäuften Massnahmen- und Regelmix adäquat zu implementieren, zu diskutieren, zu evaluieren und evidenzbasiert zu verändern.

## Immer mehr Regeln

Politikakkumulation ist gleichwohl immer auch Ausdruck dafür, dass die Politik bereit und fähig ist, auf die Interessen der Bürgerinnen und Bürger einzugehen. Diese «Responsivität» der Volksvertreter ist ein Grundpfeiler demokratischer Legitimität. Allerdings ist es politisch viel einfacher, eine neue Regel einzuführen, als eine etablierte Regel abzuschaffen. Daher geht Responsivität meist mit dem Erlass zusätzlicher Gesetze einher, welche bereits existierende Massnahmen flankieren, ergänzen oder ihnen aufgesetzt werden.

Moderne Demokratien stecken somit in einer Responsivitätsfalle: Einerseits führt kein Weg daran vorbei, die Wünsche und Forderungen der Bürger in politisches Handeln zu übersetzen, denn Responsivität ist eine tragende Säule demokratischer Legitimität. Da diese Responsivität im politischen Alltag aber zu einer Ausweitung des Regelbündels führt, ist andererseits mit beachtlichen Nebenwirkungen zu

rechnen. Während wir unsere Aufmerksamkeit meist leicht auf plötzlich auftretende Probleme lenken, bewegt sich diese Art von sich graduell ausweitenden Problemen tendenziell unterhalb des wissenschaftlichen und politischen Radars.

### Deregulierung als Ausweg?

Könnte man den Trend zur Politikakkumulation nicht einfach durch Deregulierung umkehren? Leider ist es nicht so einfach. Denn damit würde man sich primär auf die negativen Folgen von Regulierungen beschränken – ohne deren Vorteile systematisch zu berücksichtigen. Und Vorteile gibt es zweifellos. So ist das hohe Mass an Wohlstand und Lebensqualität in vielen entwickelten Demokratien sowohl das Ergebnis von Märkten und technologischen Innovationen als auch von öffentlicher Politik und – eben – Regulierung. Politikakkumulation ist häufig ein direkter Ausdruck von Fortschritt und Modernisierung. Sie hat uns

geholfen, Flüsse zu säubern, sozialen Schutz zu gewährleisten, die öffentliche Gesundheit zu verbessern, und hat auch dazu beigetragen, individuelle Freiheiten zu schaffen und zu schützen. Rein auf Deregulierung ausgerichtete Ansätze drohen deshalb die inhärent ambivalente Natur von Politikakkumulation zu übersehen.

Kommt hinzu: Deregulierungsprogramme beruhen – explizit oder implizit – auf der Annahme, dass es eine grosse Zahl an Vorschriften gibt, die Unternehmen und Gesellschaft belasten, ohne dabei einen relevanten Nutzen zu stiften. Zweifellos gibt es eine ganze Reihe veralteter oder ineffektiver Regeln. Wer nach mehr Deregulierung ruft, verkennt allerdings, dass das Hauptproblem eben nicht darin besteht, dass es eine zu grosse Anzahl einzelner, ganz offensichtlich unsinniger Massnahmen gibt. Vielmehr besteht die zentrale Schwierigkeit darin, dass eine grosse Zahl einzelner Regeln für sich genommen zwar legitime Ziele verfolgt, in der Summe aber als stetig wachsendes Regelkollektiv zur Belastung wird.

Wie entsteht ein Gesetz? Kinderparlament in Bern.



KEystone

Somit besteht die Schwierigkeit darin, die Legitimität demokratischen Regierens in einer Situation aufrechtzuerhalten, in der moderne Demokratien sich durch den Erlass einzelner, meist sinnvoller Massnahmen mit meist legitimen Zielen sukzessive selbst administrativ, diskursiv und kognitiv zu überfordern drohen. Dies schliesst freilich nicht aus, dass Deregulierung partiell durchaus ein sinnvolles Instrument sein kann. Deregulierung kann auch dabei helfen, ganz offensichtlich problematische Massnahmen auszuschleichen. Zudem wirkt sie grundsätzlich disziplinierend auf die politische Regelproduktion. Eine Verhinderung weiterer Politikakkumulation ist jedoch durch Deregulierung wohl weder möglich noch wünschenswert. Was ist also zu tun?

## Bildung und Medien

Letztlich bleibt nur der Versuch, unsere demokratische Infrastruktur zu stärken, um den wachsenden Anforderungen gerecht zu werden. Ein funktionierender Staat muss in seine Institutionen investieren. Eine stärkere vertikale Vernetzung zwischen Entscheidungsträgern und -umsetzern könnte dabei die bedarfsgerechte Investition in Verwaltungskapazität verbessern. In föderalen Systemen etwa bedeutet dies, dass die institutionelle Ebene, welche für die Regulierung zuständig ist – typischerweise Bundesländer, Kantone oder Gemeinden –,

systematisch bei der Formulierung von Regulierungen auf Bundesebene beteiligt wird. Nur so kann etwa eine zunehmende Überlastung der Vollzugsebene mit immer neuen Massnahmen verhindert werden.

Dafür ist eine deutliche Ausweitung politischer Bildungsangebote notwendig. Um politische Angebote beurteilen zu können, benötigen Bürgerinnen und Bürger nicht nur Kenntnisse darüber, wie die Institutionen Gesetze erlassen – sondern sie müssen ebenso wissen, wie diese Gesetze für sie persönlich Wirkung entfalten. Dafür ist eine Auseinandersetzung mit den konkreten Inhalten von Gesetzen unumgänglich. Hier konstant am Ball zu bleiben, ist für die meisten von uns schlicht nicht möglich. Dementsprechend bedeutsam sind die Rolle der Medien und ihr Anspruch, diese inhaltliche Arbeit zu leisten.



**Christian Adam**

Professor für Vergleichende Politikwissenschaft, Schwerpunkt Europäische Institutionen, Zeppelin Universität Friedrichshafen

**Christoph Knill**

Professor für Empirische Theorien der Politik, Ludwig-Maximilians-Universität München

**Yves Steinebach**

Assistenzprofessor für Empirische Theorien der Politik, Ludwig-Maximilians-Universität München