

Deregulierung - ein politisches Instrument für viele Ziele

WOLF LINDER

1. Einleitung

Deregulierung ist Ende der Siebzigerjahre zunächst im Rahmen des neoliberalen Programms der Liberalisierung und der Privatisierung Mode geworden. Sie ist Element jener politischen Strategie, welche die vorangegangene Konjunktur des Interventions- und Leistungsstaates ablöste: Statt des „Marktversagens“, einem Stichwort der sozialliberalen Epoche, beherrschte nun die neoliberale und neokonservative Devise des „Staatsversagens“ das Feld. Heute freilich sind solche eindeutige Zuordnungen auf ein politisches Lager nicht mehr sinnvoll, wie das Beispiel Grossbritanniens zeigt: Die meisten Deregulierungen und Liberalisierungen der konservativen Thatcher-Ära werden unter der Labour-Politik Tony Blairs nicht rückgängig gemacht und auch die politische Linke hat inzwischen ihre eigenen Interessen in einer deregulierten staatlichen Politik entdeckt. Der Hauptgrund liegt darin, dass Liberalisierung und Deregulierung heute als unausweichlicher Prozess der Globalisierung erscheinen. Die weltweit betriebene Öffnung der nationalen Volkswirtschaften fördert die Internationalisierung der Gesellschaft und den globalen Markt. Gleichzeitig bedeutet sie eine geringere Kontrolle des Nationalstaats über die Zirkulation von Waren, Dienstleistungen, Personen, Kapital, aber auch von Informationen oder Kulturleistungen. Damit ist Deregulierung vom ideologischen Programm ein Stück weit zum global geforderten Zwang geworden, dem sich keine Regierung entziehen kann. Mit ihrer ideologischen Entlastung sehen wir heute aber auch deutlicher den instrumentellen Charakter der Deregulierung. Sie ist nicht Selbstzweck, sondern ein Instrument, das in bestimmte gesellschafts- wie staatspolitische Vorstellungen eingebettet ist. Im Folgenden geht es mir darum, aus politologischer Sicht solche funktionalen Zusammenhänge der Deregulierung

lierung sowie ihre Möglichkeiten und Grenzen ein Stück weit zu umreissen.

2. Politische Funktionen der Deregulierung

Als Deregulierung kann formal die Verringerung der Tiefe und Dichte von Normen, der teilweise oder gänzliche Verzicht auf ein allgemein verbindliches Normangebot verstanden werden. Deregulierung zielt zu meist auf den Abbau von Marktzutritts- und Marktaustrittsbeschränkungen sowie von Preis- und Mengenregulierungen. Dabei geht es nicht ausschliesslich um die staatliche Gesetzgebung, sondern auch um private Regulierungen oder Vereinbarungen zwischen Privaten und Staat, soweit sie in ähnlicher Weise wie staatliche Normen den Wettbewerb ausschalten oder begrenzen. So verstanden kann das Instrument der Deregulierung politisch durchaus unterschiedlichen Funktionen dienen.

2.1 Deregulierung als Strategie der Stimulierung des Wettbewerbs unter privaten Anbietern

Die Deregulierung als Mittel zur Verbesserung des Wettbewerbs unter privaten Anbietern entspringt liberaler Doktrin, wonach möglichst unbehinderte Märkte zu höherer Produktivität, zur Belohnung der leistungsfähigsten Anbieter und zu Qualitäts- wie Preisvorteilen für den Konsumenten führten. Dabei gibt es den vollkommen freien Markt nicht – er ist immer vom Staat mitorganisiert, der durch Rahmenbedingungen die Möglichkeiten der Konkurrenz überhaupt erst schafft und garantiert.

In der Schweiz galt freilich gerade der private Güter- und Dienstleistungsmarkt als überreguliert. Das hat historische und strukturelle Gründe. Auf dem relativ kleinen Binnenmarkt der Schweiz waren die Anbieter seit je gut organisiert. Kollektive Organisationsmacht beschränkte die Konkurrenz durch Kartelle, Berufsvorschriften und andere Marktabsprachen, in den Berufen vom Anwalt bis zum Zahnarzt, in Handel und Produktion von der Apotheke bis zum Zementsack. Hinzu kamen wirtschaftspolizeiliche Bewilligungspflichten, Kontingentierungen oder Vor-

schriften des Staates. Sie haben sich zwar durch das öffentliche Interesse zu legitimieren, bedeuten aber oft auch einen direkten oder indirekten Branchenschutz wie z.B. die Bedürfnisklausel zur Eröffnung eines Gastgewerbebetriebs.

Während aber die Wettbewerbsbeschränkungen des Binnenmarktes zu einem erheblichen Teil von den privaten Anbietern in Eigenregie organisiert wurden, bedurfte es zum Schutz vor der Auslandskonkurrenz stets der Hilfe des Staates. Zölle und andere Handelshemmnisse bildeten die ersten Pfeiler des Wirtschaftsinterventionismus des Bundes, von dem seit den Achtzigerjahren des 19. Jahrhunderts vor allem die Landwirtschaft profitierte. Die regulative Bedeutung des Agrarinterventionismus lässt sich etwa daran ermessen, dass von 1947-82 ein Fünftel der gesamten Gesetzgebungstätigkeit des Bundes auf die Landwirtschaft entfiel und dass die Landwirtschaftsgesetzgebung des Bundes 1982 umfangreicher war als diejenige für die gesamte Behördenorganisation der Eidgenossenschaft (LINDER et al. 1985: 55f.).

Die Deregulierung als Mittel zum Abbau der privaten Wettbewerbsbeschränkungen umfasst damit mehrere Ziele. Erstens geht es ordnungspolitisch um die Schaffung allgemeiner Rahmenbedingungen des Wettbewerbs unter Privaten, wie etwa im Binnenmarktgesetz, dem Kartellgesetz, aber auch bei der Eliminierung wettbewerbsverzerrender Submissionsvorschriften. Zweitens steht, etwa unter dem Druck der WTO, die Öffnung der schweizerischen Volkswirtschaft durch den Abbau von tariflichen und nicht-tariflichen Handelshemmnissen im Vordergrund. Drittens bezweckt Deregulierung auch die Beseitigung von Wettbewerbsbeschränkungen ganz spezifischer Branchen. Hier geht es einerseits um den Verzicht auf staatliche Vorschriften, wie etwa im erwähnten Bereich des Gastgewerbes um die Aufhebung der Bedürfnisklauseln oder die kantonale Wirteprüfung. Andererseits sind auch private Normen Objekt der Deregulierungspolitik, so etwa, wenn die Tätigkeit der Kartellbehörde zum Verzicht auf wettbewerbsbehindernde Absprachen der Anbieter einzelner Branchen auffordert.

2.2 Deregulierung als Privatisierung öffentlicher Dienste und Leistungen

Ein zweites Feld der Deregulierung zielt auf die Privatisierung öffentlicher Leistungen. Für eine sinnvolle Aufgabenteilung (zwischen Staat und Privaten) gibt es zwar sachliche Kriterien. Der Staat soll zunächst die Kollektivgüter anbieten, also jene, die Kosten verursachen, die jedoch auf Grund der Nichtausschliessbarkeit vom Konsum oder der Nichtrivalität im Konsum nicht verkauft werden können (z.B. Polizei, Gewässerschutz). Hinzu kommen nach den Begriffen der Ökonomie die meritorischen Güter, die auf dem Markt wegen mangelnder Rentabilität nicht zu jenen Preisen oder jener Qualität und Menge angeboten werden, wie das die Gesellschaft wünscht (z.B. Bildung, Gesundheit, Kultur). Trotzdem bleibt die Entscheidung darüber, ob ein Gut vom Staat oder unter Wettbewerbsbedingungen von Privaten angeboten werden soll, eminent politisch.

Eine blosse Opportunitätsfrage ist, ob bestimmte Dienste im Zusammenhang mit öffentlichen Einrichtungen (von der Reinigung öffentlicher Gebäude bis zu den Forschungs- und Übersetzungsdiensten der Verwaltung) verbeamtet oder durch Inanspruchnahme von Privaten erbracht werden sollen. Hier geht es in der Regel um ein blosses „Outsourcing“, das der Verwaltung Rationalisierungschancen und Privaten neue Marktchancen eröffnet. Komplexer zeigt sich die Übertragung eigentlicher öffentlicher Leistungen an Private. Eine solche ist zwar keineswegs neu - im Gegenteil. Die Schweiz ist gerade ein Muster sog. „parastaatlicher“ und Verbandsverwaltungen, in denen verschiedenste öffentliche Leistungen - von der Vermarktung der Landwirtschaftsprodukte bis zur Pflichtlagerhaltung für Brennstoffe - von privaten Organisationen erbracht wurden. Untersuchungen über den Vollzug öffentlicher Aufgaben in den Achtzigerjahren zeigten eine relativ hohe Zuverlässigkeit der Umsetzung bei geringen Eigenkosten der staatlichen Verwaltung. Dem standen aber auch die Verlagerung von Kosten hin zur allgemeinen Öffentlichkeit sowie die geringe Innovationsfähigkeit und politische Kontrolle der Verflechtung zwischen Staat und Privaten gegenüber (RIEDER/JÖRIN 1985, LINDER 1987). Politisch werden heute die Nachteile stärker gewichtet: Man verlangt eine stärkere Trennung zwischen Staat und Pri-

vaten, aber auch die Auflösung „halbstaatlicher“ Gebilde wie z.B. der Käseunion zu Gunsten echter Privatunternehmungen.

Darüber hinaus werden heute aber auch Leistungen privatisiert, die früher zum Kernbereich einer öffentlichen Versorgungswirtschaft gehörten, wie zum Beispiel die elektronischen Medien, die Telekommunikationsdienste, Bereiche des öffentlichen Verkehrs oder der Stromversorgung. Folgt man nicht einer blossen ideologischen Position der „Überlegenheit des Marktes“ oder dem Interessendruck von Rosinenpickern am Kuchen des öffentlichen Vermögens, so bedarf die Privatisierung zweier notwendiger Bedingungen. Zunächst muss sichergestellt werden, dass bleibende öffentliche Interessen (z.B. der Versorgung) als Auflage von Privaten erfüllt werden müssen und politisch kontrolliert werden können. Zweitens muss der Wettbewerb unter verschiedenen Anbietern spielen können, weil sich sonst aus der blossen Ersetzung eines öffentlichen durch ein privates Monopol keine Produktivitäts- oder sonstigen Vorteile ergeben. Die Frage des privaten Fernsehens auf dem kleinen, durch Mehrsprachigkeit zusätzlich segmentierten Markt der Schweiz beleuchtet diese Problematik.

Bei der Deregulierung als Privatisierungsstrategie stellt sich also zumeist ein Reregulierungsproblem: Es müssen gesetzliche Bedingungen geschaffen werden für die Verwirklichung eines Wettbewerbs mit Auflagen des öffentlichen Interesses. Wird etwa die Erbringung des öffentlichen Regionalverkehrs privaten Transportunternehmungen übertragen, so müssen das öffentliche Leistungsangebot und seine Abgeltung z.B. in einem Leistungsauftrag formuliert werden. Gleichzeitig aber sind Regeln der Ausschreibung zu definieren, die den fairen Zugang mehrerer Anbieter und damit Wettbewerb ermöglichen. Der Charakter des öffentlichen Gutes kann zu einer komplexen Reregulierung führen, wie etwa in der Abfallwirtschaft das Beispiel der Kontrolle der Giftentsorgung durch Private zeigt.

2.3 Deregulierung als Reform des Politikvollzugs

Ganz anderer Art sind die Motive dieser dritten Strategie. Es geht weder um die Schaffung von Wettbewerb, noch ist die Erfüllung der Aufgabe durch den Staat als solche umstritten. Problematisch aber ist die Art und

Weise des Politikvollzugs geworden: dieser ist überreguliert. Die Diagnose der Überregulierung kann auf sehr verschiedenen Befunden beruhen: das bezweckte Gut des Vollzugs steht in schlechtem Verhältnis zum Aufwand, ist mit zu hohen Kosten oder unerwünschten Nebenwirkungen beim Betroffenen verbunden oder führt zu einem formalistischen Vollzug, der das eigentliche Ziel der ursprünglichen Regulierung längst aus den Augen verloren hat. Die bereits erwähnte empirische Untersuchung zur Entwicklung der Gesetzgebungstätigkeit des Bundes und des Kantons Waadt zeigte zwar, dass die jährliche Zunahme des Regelungsbestands von 1947–82 nur etwa ein Prozent betrug und dass auch die Änderungsrate des bestehenden Rechts eher ab- als zunahm. Rein quantitativ kann also von einer „Gesetzesinflation“ zumindest bis in die Achtzigerjahre keine Rede sein. Das schliesst die Überregulierung einzelner Bereiche nicht aus, und sie hat erkläre Gründe. Der Föderalismus beschert seinen Bürgern ein dreistufiges, oft kompliziertes Normenangebot - das ist der Preis für die politische Autonomie von Kantonen und Gemeinden. Vor allem aber führen die Technizität und die Komplexität der realen Lebensverhältnisse zu komplexeren Regulierungen, die kumulativ auf einen einzigen Sachverhalt angewendet werden. So bedarf es für die Renovation eines kommerziell genutzten Gebäudes nicht bloss der Baubewilligung und der Übereinstimmung mit dem Zonenplan, sondern der Beachtung einer Vielzahl weiterer Vorschriften von der Gewerbe- und Gesundheitspolizei bis zum Zivilschutz, und wenn dann der Heimatschutz noch ein seltenes Täfer des 19. Jahrhunderts in einem Wohnraum entdeckt, so spricht der Bauherr mit einer gewissen Berechtigung von Pech. Hinter scheinbar eigendynamischer Komplizierung des Politikvollzugs stehen im Übrigen keineswegs nur die Eigeninteressen der arbeitsteiligen und professionalisierten Verwaltungen, von denen jede ihre sektoralen Ziele zu maximieren versucht. Ebenso bedeutsam sind Klientelverhältnisse und der Druck von wirtschaftlichen und sozialen Interessengruppen an einer für sie vorteilhaften Differenzierung des Vollzugs.

Deregulierung als Reform staatlichen Politikvollzugs verlangt mehr als die Streichung von Vorschriften. Gefordert ist erstens die Überprüfung der gesetzlichen Aufgaben und Ziele, zweitens ihrer Instrumentierung, drittens der Organisation und Gestaltung des Vollzugs. Nicht immer sind alle drei Etappen gleich wichtig. Aber die politologische Evaluationsforschung hat zeigen können, wie stark die einzelnen Phasen von der Politikformulierung bis zur Umsetzung zusammenhängen (ROSSI et al. 1988).

Nachhaltige Erfolge sind deshalb nicht zu erwarten, wenn sich die Reform auf einen einzigen Punkt – etwa eine betriebswirtschaftliche Reorganisation – beschränkt.

Die Überprüfung der Aufgabenziele mag in einzelnen Bereichen einfach und unstrittig sein - in anderen ist sie kontrovers oder wird unterlassen. So stammen beispielsweise viele Bundesaufgaben aus einer Zeit, in welcher dem Landesinteresse autonomer Versorgung hohe Priorität zugemessen wurde. Mit der Öffnung der nationalen Volkswirtschaften und den fundamentalen Veränderungen nationaler Sicherheit hat dieses Ziel an Bedeutung verloren. Für die Unterstützung der Landwirtschaft hat sich die Politik auf neue Ziele und Instrumente einigen können, für die Verkehrs- und Energiewirtschaftspolitik ist die Zeit einer Neudefinierung des „nationalen Interesses“ trotz hoher Dringlichkeit offenbar noch nicht reif.

Der zweite Bereich, die Instrumentierung, steht heute im Zentrum des Interesses. Seit Mitte der Achtzigerjahre wird darauf hingewiesen, dass den Instrumenten negativer und positiver Anreize als Alternative zu Verhaltensvorschriften und Bewilligungssystemen wenn immer möglich Vorzug gegeben werden sollte, weil sie öffentliche Ziele besser oder einfacher erreichen lassen und auch den Privaten Optimierungen gestatten. Theoretisch sind die Vorzüge von Anreizsystemen, im Umweltbereich etwa von Emissionszertifikaten gegenüber Emissionsvorschriften, überaus plausibel. Gerade dieses Beispiel zeigt aber auch, dass solche Instrumente an vielen Schwachpunkten scheitern können und dass Experimente und Lernprozesse notwendig sind. Ein Wundermittel zur Deregulierung sind Anreizsysteme nicht, denn sie bedürfen zumeist der Kombination mit Verhaltensvorschriften. Umfassender im Anspruch ist das sog. „New Public Management“. Die Philosophie seiner Erfinder, OSBORNE und GAEBLER (1992), ist einfach: Im Zentrum der „good governance“ steht nicht der Staat, sondern die Leistungen an seine Bürger. Die Politik hat daher die Leistung, also den Output zu bestimmen, und nicht den Input, also die Art, wie geleistet werden soll. Die Politik soll steuern, nicht rudern, sagen Gaebler und Osborne, „input is out, output is in“ könnte man anfügen. Der Zusammenhang zur Deregulierung liegt auf der Hand: Viele Elemente der Inputsteuerung, Vorschriften also über die Art und Weise des Verwaltungsvollzugs, entfallen. Definiert die Politik die Ziele richtig, so findet die Verwaltung die effizienten Mittel zur Be-

reitstellung ihrer Dienste durch geeignetes, kundenfreundliches Management selbst. Erste Erfahrungen mit dem NPM von Kommunen bis zum Bund liegen vor (HABLÜTZEL et al. 1995). Kritik kommt von zwei Seiten. Juristisch wird eingewandt, rechtsstaatliche Gesichtspunkte etwa der Rechtsgleichheit oder des Rechtsschutzes kämen zu kurz (MASTRONARDI 1995). Einzelne Politologen (RICKENBACHER 1995, GERMANN 1995: 91ff.) kritisieren die Verkürzung des Einflusses des Parlaments und die Unvereinbarkeit des NPM mit der Kultur direkter Demokratie.

Bleiben die Organisation und die Gestaltung des Vollzugs. Die Vorzüge einer Deregulierung durch Überprüfung der Ziele und der Zuordnung geeigneter Instrumente können nur dann besser ausgeschöpft werden, wenn sie auch in der Vollzugsorganisation und -gestaltung mitbedacht werden. Organisatorisch sind heute viele Bemühungen zu beobachten, sich bürgerfreundlicher zu geben. Bildhaft gesprochen: Statt dass der oben angesprochene Bauherr für fünf Elemente einer Bewilligung an fünf verschiedenen Ämtern ansteht, erhält er alle Auskünfte, die Beratung und alle Teilentscheide von der gleichen Behörde oder Amtsstelle. Überhaupt nicht neu, aber neu diskutiert wird der Vollzugsstil der Behörden, weniger auf die Durchsetzung formaler Rechtsvorschriften als auf die Erzielung eines befriedigenden Ergebnisses durch Verhandeln zu achten.

3. Reichweite und Grenzen

3.1 Unterschiedliche Ziele - unterschiedliche Folgen

Deregulierung kann, wie wir zu zeigen versucht haben, ganz verschiedene Funktionen erfüllen. Die Schaffung von Bedingungen eines offeneren Wettbewerbs, die Privatisierung öffentlicher Leistungen oder die Reform des politischen Aufgabenvollzugs dienen unterschiedlichen Zielen, für die sich je nach Situation auch andere politische Gruppierungen einsetzen. Aus dieser Perspektive ist Deregulierung nicht als bloße Verminderung des staatlichen Normangebotes anzusehen. Vielmehr bildet sie ein Bündel mehrerer Strategien, die – je nach Ziel – auch Reregulierungen, organisatorische Verwaltungsreformen oder neue Techniken

von Gesetzgebung und Vollzug mit einschliessen. Allgemeine Aussagen über Reichweite und Grenzen der Deregulierung können daher kaum gemacht werden. Immerhin lassen sich – aus politikwissenschaftlicher Sicht – einige typische Folgen und Probleme einzelner Strategien ausmachen.

3.2 Die Ersetzung staatlicher Normangebote durch die Regulierung Privater

Dass an Stelle staatlichen Rechts die Regulierung durch Private erfolgt, entspricht nicht nur gängigen Trends der Liberalisierung. Sie hat auch noch andere Motive. Sie entlastet den Staat, scheint markt- oder publikumsnäher und damit effizienter zu sein und entspricht dem Subsidiaritätsprinzip, wonach der Staat nur regeln soll, was die Möglichkeiten der Privaten übersteigt. Zudem wird zu dieser Strategie Zuflucht genommen, wenn starke wirtschaftliche Interessen in einen freiwilligen Konsens eingebunden werden sollen, die einer staatlichen Regulierung hohen Widerstand entgegensetzen oder ihre Kooperation im Vollzug verweigern könnten. Viele dieser Motive kommen heute in der privaten Regulierungspraxis im Umweltschutzbereich (Recycling) oder in der Energiepolitik (Energie 2000) zum Ausdruck. Private Regulierung ist allerdings nichts Neues und weit verbreitet. Sie hat freilich ihre Problematik. Aus juristischer Sicht ist sie etwa durch Ursula BRUNNER (1982) systematisch abgehandelt worden; aus ökonomischer Sicht ist das „Trittbrettfahrer-Problem“ gut bekannt, während die Politikwissenschaft auf die typischen Erscheinungen der Benachteiligung wenig konflikt- und organisationsfähiger Interessen (z.B. der Konsumentinnen gegenüber den Produzenten) oder auf die Kostenverlagerung auf die Allgemeinheit hinweist (LINDER 1987). Das Wissen um die Problematik der Regulierung durch Private ist an sich wohl bekannt aber nicht immer wird es auch genutzt. Zu erwarten ist darum, dass dem Eifer die Ernüchterung folgen wird. Hier könnte man von einem Modezyklus der Regulierungstechnik sprechen, der an sich vermeidbar wäre.

3.3 Die Reregulierung als Folge von Deregulierung

Bereits oben haben wir darauf hingewiesen, dass Deregulierung als Verzicht auf ein staatliches Normangebot nicht einfach zur Marktlösung führt. Der Markt fällt nicht vom Himmel, sondern ist durch staatliche Rahmenbedingungen mitgestaltet. Das gilt vor allem für ehemals öffentliche Leistungen oder die Ersetzung staatlicher Monopole durch die private Konkurrenz, wo der Markt ganz oder teilweise organisiert werden muss. Solche Reregulierungen sind manchmal anforderungsreich und komplex, wie etwa die Beispiele der Telekommunikation oder der Stromliberalisierung zeigen.

Gefordert ist aber auch die Wettbewerbspolitik. Zusätzlich zur klassischen Aufgabe der Wettbewerbsbehörde, die Nachhaltigkeit fairer Konkurrenz zu überwachen, kann ein intensiverer Wettbewerb neue Probleme schaffen. Mit der Deregulierung der privaten Marktabsprachen der Versicherungsanbieter etwa profitieren die Versicherten von der Konkurrenz der Tarife, und es können ihnen Vorteile verbleiben, selbst wenn der Aufwand für den echten Vergleich der Angebote hoch ist. Was aber, wenn die Krankenversicherer die Risiken ihrer Versichertengruppen systematisch evaluieren, die Tarife entsprechend staffeln oder bestimmte Gruppen gar aus der Versicherung drängen? Auch hier zeigt sich, dass die Schaffung oder Intensivierung des Wettbewerbs nicht bloss Deregulierung, sondern auch Aufgaben der Reregulierung beinhaltet.

3.4 Grenzen der Deregulierung trotz Globalisierung

Deregulierung bezieht derzeit ihre besondere politische Legitimation aus dem Glauben an die Überlegenheit von Marktlösungen. Zudem erzwingt die Globalisierung Öffnungen der nationalen Volkswirtschaften, in denen viele staatliche Regulierungen obsolet oder wirkungslos werden. Die Geschichte politischer Aufgabenentwicklung zeigt jedoch, dass sich die herrschenden Auffassungen über die relativen Vorteile von Markt- und Staatsregulierung ändern. Auch bei Fortsetzung der derzeitigen Globalisierungsschübe ist daher nicht ausgeschlossen, dass dem Phänomen des „Marktversagens“ wieder grössere Aufmerksamkeit zuteil wird. Zudem kann globale Liberalisierung aus politologischer Sicht kein Ziel in sich

bilden: Nationale Regierungen werden von nationalen Gesellschaften gewählt. Regierungen werden deshalb Liberalisierungen und Deregulierungen nur so weit unterstützen, als diese ihrer nationalen Wählerschaft Vorteile versprechen. Der Nationalstaat hat darum noch keineswegs ausgespielt. So liegen beispielsweise die Stärken der EU in der Beseitigung von nationalen Wettbewerbsbeschränkungen (negative Koordination), während die Gestaltungsmöglichkeiten einer gemeinsamen Wirtschafts-, Fiskal- oder Aussenpolitik (positive Koordination) beschränkt sind (FREIBURGHANUS 1997). Vergleichende Studien zeigen, dass wichtige Staatsindikatoren der EU-Länder wie Staatsquote oder Sozialbudget in den letzten 25 Jahren keiner Angleichung an einen „Minimal State“ unterliegen, wie dies theoretisch nach dem Wettbewerb der Staaten um die internationale Konkurrenzfähigkeit zu erwarten wäre (ARMINGEON 1997). Zudem scheinen die Erfolge z.B. bezüglich des Wirtschaftswachstums oder der Arbeitslosigkeit der EU-Länder nach wie vor stark von ihrer nationalen Wirtschafts- und Sozialpolitik abzuhängen (KEMAN 1996:104).

Es wäre deshalb wenig empfehlenswert, Deregulierung – soweit sie zur Marktliberalisierung eingesetzt wird – als Selbstzweck zu betreiben. Das zeigt sich aktuell etwa bei der Liberalisierung der Stromwirtschaft, bei der die von schweizerischen Konsumenten und Steuerzahlerinnen aufzubringende Abgeltung nicht amortisierbarer Investitionen (sog. „sunk costs“) höher ist, je schneller die Liberalisierung durchgeführt wird, und bei der von der Art der Liberalisierung abzuhängen scheint, ob von den bisherigen Strukturvorteilen der öffentlichen Stromwirtschaft eher die ausländischen Anbieter oder die schweizerischen Konsumenten profitieren werden. Deregulierung ist also gerade in einer Periode der Globalisierung kein sinnvolles Eigenziel, sondern wäre als Instrument zu bedenken, das dem Nutzen und der Wohlfahrt der national verfassten Gesellschaft zu dienen hat.

4. Literatur

ARMINGEON Klaus, The Capacity to Act: European National Governments and the European Commission, in: Landau Alice, Whitman Richard (eds.), *Rethinking the European Union. Institutions, Interests and Identities*, London/New York 1997, pp. 93-110.

- BRUNNER Ursula, *Rechtsetzung durch Private: private Organisationen als Verordnungsgeber*, Zürich 1982.
- FREIBURGHHAUS Dieter, Die Gemeinschaft als eigenständiges politisches System, *Cahiers de l' IDHEAP* no. 9/1997, Lausanne 1997.
- GERMANN Raimund E., Verwaltungsmodernisierung in der Schweiz, in: Hablützel Peter et al. (Hgg.), *Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*, Bern 1995.
- HABLÜTZEL Peter, HALDEMANN Theo, SCHEDLER Kuno, SCHWAAR Karl (Hgg.), *Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*, Bern 1995.
- KEMAN Hans, Politischer Konsens und Konzertierung: Innenpolitik und die Festlegung politischer Grundsätze in Westeuropa, in: Linder Wolf, Lanfranchi Prisca, Weibel Ewald R. (Hgg.), *Schweizer Eigenart – eigenartige Schweiz. Der Kleinstaat im Kräftefeld der europäischen Integration*, Bern 1996, S. 85-107.
- LINDER Wolf, SCHWAGER Stefan, COMANDINI Fabrizio, *Inflation législative? Une recherche sur l' évolution quantitative du droit suisse*, Lausanne 1985.
- LINDER Wolf, *Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug in der Schweiz*, Bern 1987.
- MASTRONARDI Philippe, New Public Management im Dienste der Leistungsverwaltung. Rechtsstaat und Demokratie als Gegenkräfte? in: *Neue Zürcher Zeitung*, 6. Dez. 1995, S. 16.
- OSBORNE David, GAEBLER Ted, *Reinventing Government. How entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading (Massachusetts) 1992.
- RICKENBACHER Iwan, New Public Management aus Sicht der Politik, in: Hablützel Peter et al. (Hgg.). *Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*, Bern 1995, S. 401-410.
- RIEDER Peter, JÖRIN Robert, *Parastaatliche Organisationen im Agrarsektor*, Bern 1985.
- ROSSI Peter H., FREEMAN Howard E., HOFMANN Gerhard, *Programm-Evaluation. Einführung in die Methoden angewandter Sozialforschung*, Stuttgart 1988 (engl. Original: Beverly Hills 1985).

Die Wissenschaftliche Tagung 1998 und auch Wolf Linders Beitrag haben es gezeigt: Die Diskussion um Fragen der Deregulierung – für die einen Zauberwort, Reizwort für die andern – hat Hochkonjunktur. Sie belebt nicht nur die politischen Arenen, sondern hat auch Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler dazu bewogen, sich nach anfänglicher Zurückhaltung systematischer mit den diversen Deregulierungsphilosophien auseinander zu setzen.

In einer neuen Theorie der Verwaltungsführung – dem New Public Management – sehen manche die Möglichkeit, den ideologischen Antagonismus zwischen Neoliberalismus und Sozialstaat zu überwinden und aus dem Entweder-oder von *Staat oder Markt* ein Sowohl-als-auch zu machen: die *Partnerschaft zwischen Staat und Privaten* – den so genannten *Gewährleistungsstaat*.

Welche neuen Anforderungen die Philosophie des NPM an Staat und Recht stellt und wie sie im Detail gesetzgeberisch umzusetzen und in ihren Ergebnissen zu evaluieren ist, wird sicherlich Thema einer der nächsten Wissenschaftlichen Tagungen unserer Gesellschaft sein. Für die hier zu führende Diskussion zum Thema Deregulierung interessieren uns vor allem:

- klare Positionen;
- konkrete Erfahrungen mit erfolgreichen oder missglückten Deregulierungen;
- Vorschläge, welche Politikbereiche auf welche Weise effizienter geregelt werden könnten, damit die in ihnen erbrachten Leistungen effektiver werden.

Mit vier Fragen versuchen wir, die Diskussion zu stimulieren. Selbstverständlich können Sie auch weitere Aspekte in die Diskussion einbringen.

1. Deregulierung - eine Forderung jenseits von politischen Ideologien ?

Wolf Linders Einführung in unser Diskussionsforum lässt die Deregulierung eher als Instrument denn als politische Ideologie erscheinen. Trifft diese „nüchterne“ Betrachtung tatsächlich zu ? Oder versucht eine solche Sichtweise nicht einfach auf typisch helvetische Weise, fundamentale Interessengegensätze zu verwischen? Ist Dere-

gulierung heute wirklich kein brisantes Wort mehr, wo es doch noch vor kurzem den einen als Losung für die Forderung nach "weniger Staat" galt, den andern als Kampfansage gegen den Sozialstaat, zu dessen Verteidigung sie auf die Strasse gingen?

2. Deregulierung und Reregulierung: konkrete Erfahrungen

Haben Sie in Ihrem Bereich Erfahrungen mit Deregulierungsprojekten gemacht? Was waren die Ziele, wie sehen die faktischen Ergebnisse aus, entstand ein Bedarf nach einer Neuregelung des eben Deregulierten? Wir wären dankbar für kurze Berichte über Projekte - vor allem in Kantonen und Gemeinden, aber auch in grösseren Betrieben und Verbänden -, aus denen auch andere Institutionen lernen können.

3. Wo soll in Zukunft dereguliert werden ?

Wenn wir Wolf Linders Argumentation folgen, ist Deregulierung vor allem dort angezeigt, wo ein freier Markt den Wettbewerb unter privaten Anbieterinnen und Anbietern stimulieren soll und wo die Globalisierung nationale Marktschranken ohnehin fallen lässt.

Wesentlich heikler sind Deregulierungsmassnahmen in Bereichen, wo es keinen eigentlichen Markt gibt oder wo die Gesellschaft einen bestimmten Qualitätsstandard wünscht. Soll dort, wo so genannt „meritorische“ Güter angeboten werden – etwa in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Kultur – überhaupt dereguliert werden?

4. Outsourcing - schleichende Deregulierung ?

Ist es tatsächlich, wie Wolf Linder in Ziffer 2.2 meint, eine „blosse Opportunitätsfrage“, ob gewisse Dienstleistungen vom Staat oder von Privaten erbracht werden? Auf Ebene der Bundesverwaltung beispielsweise sind Vorschläge gemacht worden, etwa die Personal-ausbildung oder das Übersetzungswesen vollständig aus der Verwaltung auszulagern.

Sind solche Pläne „bloss“ Massnahmen, um umfassenden Privatisierungsforderungen in Bereichen etwas entgegenzukommen, wo sie fast niemandem wehtun? Oder sind solche Vorschläge der Beginn einer schleichenden Auspowerung der Verwaltung und der Qualität ihrer Dienstleistungen, mit dem Ziel, den Staat zu schwächen? Wo bringen

Auslagerungen Vorteile und wo führen sie zum Brain-Drain, zur bewussten Brachlegung von Verwaltungswissen und institutionsspezifischen Kompetenzen?

Senden Sie Ihre Antwort bis spätestens 15. Februar 1999 an die Redaktion von „Gesetzgebung heute“: *Schweizerische Bundeskanzlei, Zentrale Sprachdienste, Deutsche Sektion, Gurtengasse 4, 3003 Bern, Fax: 031 324'11'02, E-Mail: madeleine.raetz@.bk.admin.ch.*

Wir werden Ihren Beitrag in Heft 1999/2 von *LeGes* abdrucken.
