

Staaten regulieren lieber die kleinen Risiken als die grossen
Regierungen betreiben mit grossem Eifer den Schutz des Bürgers vor sich selbst

Monika Bütler

NZZ am Sonntag, 18. Juli 2010

BP Deepwater Horizon bohrte ohne Umweltanalyse und ohne Backup-System im Golf von Mexiko - mit ausdrücklicher staatlicher Erlaubnis. Die Finanzindustrie lässt weiterhin Systemrisiken sprudeln - mit Duldung der Staaten, die sich nicht zu einer Strategie zur Verringerung dieser Risiken durchringen können. Ungefähr dieselben Staaten diskutieren - nachdem der armen Glühbirne bereits der Garaus gemacht wurde - ein Verbot von Kaugummi-Zigaretten.

Die Beispiele sind extrem und dennoch typisch. Wie jemand der sparsam ist im kleinen und verschwenderisch im grossen - "penny wise and pound foolish", wie die Engländer sagen - lassen Regierungen ihre Bürger mit den Grossrisiken allein, gängeln sie aber gleichzeitig in ihrem Alltag. Und verdriessen so den Bürgern ihren Staat.

Regeln sind aus ökonomischer Sicht nicht einfach schlecht. Sie verhindern, dass Gefahren oder Kosten einer Tätigkeit auf Dritte abgewälzt werden. Die Ökonomen sprechen von Externalitäten oder vom Einfluss auf öffentliche Güter wie Klima, Finanzstabilität, Zahlungsmoral. Umstrittener ist, in wieweit künftige Generationen als Dritte angesehen werden sollen, etwa wenn es um Energie und Bodenschätze geht. Aber es braucht schon sehr viel Paternalismus, die Menschen vor sich selber zu schützen. Wenn der Verursacher gleichzeitig auch das Opfer ist, ist die Basis für Vorschriften schwach. Selbst naheliegende Beispiele wie ein Drogenverbot, der Zwang zum Alterssparen oder die allgemeine Schulpflicht sind keine reine "Bevaterung"; sie schützen auch die Öffentlichkeit vor Folgekosten.

Die Realität widerspricht in paradoxer Weise den Idealvorstellungen. Die grossen Risiken - für die gute Regulierungsgründe vorlägen - werden oft kaum (mehr) wirksam reguliert. Gleichzeitig hat der Schutz des Bürgers vor sich selbst Hochkonjunktur.

Die eingangs erwähnte Kaugummi-Zigarette ist typisch: Gemäss einer eher obskuren Studie begünstigten die Kleberstängel das spätere Rauchen. Die Daten liessen auch den Umkehrschluss zu: Wer gefährdet ist, nimmt schon als Kind Kaugummizigaretten. (Nicht dass mir diese Interpretation behagt: Unsere Buben "rauchen" sogar Grissini und Rüeblen). Eine Gefährdung oder eine finanzielle Belastung der Öffentlichkeit lässt sich beim bestem Willen nicht ausmachen. Selbst wenn die Dinger späteres Rauchen förderten, würde ich sie freiwillig nicht kaufen.

Eine angemessene Regulierung wirklich grosser Risiken ist schwierig. Gerade wenn es sich um eine Aktivitäten handelt, deren Kosten die Allgemeinheit trägt, ist der Anreiz für den Verursacher gross, sich gegen

Einschränkungen zu wehren. Zudem sind grosse Risiken in der Regel auch sehr komplex. Sie lassen sich ohne vertiefte Kenntnisse nicht regulieren. Die betroffenen Firmen haben gegenüber den Regulatoren einen Wissensvorsprung und wissen diesen in der Regel gegen eine "Tragbarkeit" der Vorschriften einzutauschen. Im Endeffekt profitiert eine kleine Anzahl von Verursachern. Lobbying ist einfacher und wirksamer, wenn eine gut informierte Lobby einer schlecht organisierten Allgemeinheit die Kosten übertragen kann.

Weshalb aber wird umgekehrt gerade dort rabiart reguliert, wo es ohnehin im besten Interesse der Einzelnen läge, vorzusorgen? Mein Verdacht: Solche Regulierungen versprechen den Bürokraten Erfolg - Arbeitsplätze, Einfluss, Job-Sicherheit. Gleichzeitig ist der Kampf gegen Gängelregeln fast aussichtslos; er lohnt sich für den Einzelnen nicht.

Schadet's nichts, so kostet's nichts, könnte man argumentieren; die Regulierungswut im kleinen schreibe ja nur vor, was die Meisten ohnehin freiwillig machten. Leider stimmt dies nicht. Überflüssige Vorschriften untergraben die Eigenverantwortung, gefährden die Schlagkraft und Akzeptanz von Regulierungen bei grossen Fragen. Mit dem Schlagwort Überregulierung lässt sich gut Stimmung machen - auch gegen notwendige staatliche Eingriffe.

Monika Bütler ist Professorin für Volkswirtschaftslehre an der Universität St. Gallen und Direktorin des Schweizerischen Instituts für Empirische Wirtschaftsforschung.