

Mit Disziplin und Kontrolle aus dem Regulierungssumpf

Erich Herzog

Zunehmende Regulierungsdichte

Die Regulierungsdichte in der Schweiz nimmt stetig zu und insbesondere rascher als in vielen anderen Ländern. Dies belegen Rankings der Weltbank oder des World Economic Forum, bei denen die Schweiz immer weiter zurückfällt. Ohne Gegenmassnahmen leiden die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts und die Konkurrenzfähigkeit der Unternehmen.

Die Problematik ist erkannt. So gibt es heute schon Bedarfsanalysen, Regulierungsfolgenabschätzungen oder Ex-post-Evaluationen. Diese erfüllen aber die damit verfolgten Ziele nicht zufriedenstellend. Neue Instrumente oder die Verschärfung von bestehenden Instrumenten stehen daher zur Debatte: Verfallsklauseln, «one in, one out», unabhängige Kontrollstellen. Wertvoll sind dabei Erfahrungen aus dem Ausland, wo einzelne Massnahmen bereits umgesetzt sind.

Die Analyse zeigt, dass Wundermittel gegen die zunehmende Regulierungsdichte nicht existieren. Bürokratie ist nicht mit Bürokratie beizukommen. Doch es gibt Ansatzpunkte, die Verbesserungen ermöglichen. Im Vordergrund steht dabei jedoch nicht ein einzelnes Instrument, sondern selbst auferlegte Zurückhaltung und Disziplin. Erfolgversprechend ist auch eine unabhängigere Regulierungskontrolle, die Kosten objektiv darlegt und Alternativen vorschlägt. Entscheidend ist, dass durch die Bekämpfung der Regulierung kein lähmender, administrativer Mehraufwand entsteht, der mehr Schaden als Nutzen mit sich bringt. Starre Instrumente werden der Komplexität der Materie selten gerecht, erschweren notwendige Anpassungen der Regulierung an internationale Entwicklungen und eignen sich daher nicht als Allheilmittel.

Sicherheitswunsch als gesellschaftspolitisches Phänomen:

Übersteigerte Hoffnung in Regulierung

Haupttreiber der Regulierungsdichte ist der weit verbreitete Glaube, mit neuen Regulierungen Herausforderungen aller Art lösen zu können. Diese Haltung findet sich nicht nur in der Verwaltung, sondern auch in der Politik (unabhängig vom Parteibuch), der Gesellschaft und der Wirtschaft. Der Wunsch nach Regulierung ist dabei eng mit dem jeweiligen Wertekompass verknüpft. Die wachsende Regulierungsdichte ist das Resultat dieser Hoffnungen und mangelnder Disziplin im gesetzgeberischen Prozess.

Ein gewisses Mass an Regulierung ist für eine funktionierende Marktwirtschaft unabdingbar. Oft gibt es gute Gründe, den Marktteilnehmern Vorgaben zu machen. Auch die fortschreitende internationale Vernetzung beeinflusst die Regulierung unausweichlich. In einigen Fällen entspringt der Wunsch nach Regulierung auch Bedürfnissen der Wirtschaft: Regulierung bietet Rechts- und Investitionssicherheit sowie – wenn sie sorgfältig ausgestaltet ist – einen international abgestimmten Rahmen.

Zum Problem wird Regulierung, wenn sie zu wuchern beginnt oder ausser Kontrolle gerät, wenn veraltete Gesetze und Verordnungen weiterbestehen oder wenn Regulierung für ideologische oder parteipolitische Zwecke missbraucht wird. Exemplarisch zeigt sich dies beim Versuch, gesellschaftspolitische Herausforderungen mittels Regulierung anzugehen: In den letzten Jahren hat man unter anderem versucht, hohe Managerlöhne, einen als zu gering empfundenen Anteil von Frauen in Führungsetagen oder den Erwerb von Liegenschaften durch Ausländer zu regulieren. Alle diese Eingriffe haben hohe Kosten für die Beteiligten zur Folge, während der Erfolg der Regulierung im besten Falle fragwürdig ist.

Schädliche Dynamiken

Das Grundproblem bei der Regulierungsflut liegt in den Dynamiken der Politikgestaltung und den Eigeninteressen der Akteure. Einerseits innerhalb von Politik, Verwaltung und den Regulierten, andererseits auch im Zusammenspiel dieser Akteure. Denn oft ziehen Politik und Verwaltung zusammen mit einem Teil der Regulierten in die gleiche Richtung. Es fehlt ein eigentliches Gegengewicht und an korrigierenden Anreizsystemen.

Regulierungsdynamik in der Politik

Oftmals führt ein medienwirksames Ereignis zu einem Regulierungsvorschlag. Die Aufmerksamkeit der politischen Akteure ist dabei selten auf die wichtigsten Herausforderungen gerichtet, sondern auf diejenigen, die als drängend dargestellt werden. Gute Absichten enden so überhastet in schädlichen Gesetzen. Der Abbau von Regulierungen steht nicht im Fokus. Er wirft primär abstrakte Fragen auf und ist kein Thema, mit welchem sich Wählerstimmen gewinnen lassen. Zusätzlich haben sich die Regulierten meist mit einer Regulierung arrangiert, sodass im Einzelfall jeweils wenig Druck besteht, die Regulierung in Frage zu stellen.

Regulierungsdynamik in der Verwaltung

Die Behörden geben keinen Gegendruck. Die Verwaltung sieht ihren Auftrag in der Regel darin, neue oder bestehende Regulierungen zu perfektionieren und lückenlos auszugestalten. Eine grundsätzliche Infragestellung einer Regulierung

kommt selten vor. Regulierungsfolgenabschätzungen werden durch die Ämter selber in Auftrag gegeben und bezahlt: Entsprechend unkritisch fallen diese aus.

Regulierungsdynamik bei den Regulierten

Nicht zu vergessen ist schliesslich, dass Regulierungen nicht selten auch von einzelnen Kreisen ausdrücklich gewünscht werden: So gibt es Wirtschaftskreise, die von einer neuen Regulierung profitieren oder die sich gegen die Aufhebung einer sie schützenden oder bevorzugenden Regulierung wehren (Strukturerhalt). Generell wird Regulierung nur dann als störend empfunden, wenn sie einen direkt betrifft, nicht aber, wenn sie andere betrifft.

Was ist gute Regulierung

Die Qualität einer Regulierung bemisst sich stets auch am zu regulierenden Sachverhalt. Es existiert keine Blaupause für eine «gute Regulierung». Gerade die Regulierung ist auch je länger je mehr der technologischen Entwicklung ausgesetzt. Die Digitalisierung führt dazu, dass eine zeitgemässe Regulierung neue Technologien konsequent nutzen muss. Dies führt dazu, dass bestehende Konzepte grundsätzlich hinterfragt werden müssen. Mit Automatisierung erzielte Erleichterungen dürfen nicht durch Verschärfungen der Regulierung wieder wettgemacht werden.

Die Beschleunigung erschwert die Schaffung guter und beständiger Regulierung zusätzlich. Eine gute staatliche Regulierung ist entsprechend nicht reaktiv und detailbezogen, sondern sollte sich entsprechend entlang der folgenden Kriterien bewegen:

- prinzipienbasiert;
- technologieneutral;
- branchenunabhängig;
- flexibel;
- reflektiert (gesunder Menschenverstand).

Qualität der aktuellen Regulierung

Die aktuellen Trends sind eher gegenläufig. Oft folgt der Ruf nach Detailregelungen oder Orientierung bei Lücken. Diese Tendenz zu präziser und detaillierter Regulierung engt den Spielraum und die Innovation ein. Hinzu kommen die erwähnten Treiber aus dem Ausland. Hier ist es zunehmend mit Herausforderungen verbunden, zwischen notwendiger Regulierung aufgrund internationaler Entwicklungen und reinen Modetrends zu unterscheiden. Die Schweiz ist schliesslich gerade auch bei der Durchsetzung sehr streng, weswegen regulatorische Vorschriften schnell als besonders belastend empfunden werden.

Wie schafft man gute Regulierung?

Die Antwort ist im Grunde simpel, die Praxis zeigt aber auf, wie schwierig die Umsetzung ist. Im Grund braucht es für gute Regulierung vor allem eines: Disziplin! Die Erkenntnis muss sich durchsetzen, dass Regulierung oft nicht die Lösung für Probleme ist. Dabei müssen alle den Trends und dem Zeitgeist widerstehen. Konkret bedeutet dies, dass nicht jede Unsicherheit gleich Gegenstand von neuen Regulierungen werden darf. Wichtig ist es auf alle Fälle, die Betroffenen früh in ein Regulierungsgeschäft mit einzubeziehen. Institutionalisierte Lösungen werden häufig der Komplexität von Regulierungsfragen nicht gerecht. Am geeignetsten scheinen dynamische Instrumente, d. h. solche, welche Regulierungen kritisch herausfordern, gerade auch unbeeinflusst von Eigeninteressen.

Fazit

Der grösste Treiber von Regulierungen liegt in den Dynamiken, die letztendlich von den Behörden, dem Parlament, aber auch den Regulierten selbst ausgehen. Der Schlüssel liegt in der selbst auferlegten Zurückhaltung: Disziplin bei jedem einzelnen Geschäft ist das oberste Gebot. Es braucht daher einen umfassenden und übergreifenden Ansatz, um die Dynamiken in den Griff zu bekommen.

Regulierungsfolgenabschätzungen sind Grundvoraussetzung für alle Instrumente der Regulierungskontrolle. Nur wenn klar ist, welche tatsächlichen Kosten mit einer Regulierung verbunden sind, ist eine abgeklärte Entscheidung möglich. Regulierungsfolgenabschätzungen müssen so früh wie möglich, unabhängig und objektiv erfolgen, die Kosten aufzeigen und sollten zusätzlich Alternativen prüfen. Sofern sinnvoll, sollen aus unabhängiger Warte Regulierungsfolgenabschätzungen bei den einzelnen Regulierungsvorhaben auch Instrumente zur Regulierungskontrolle vorschlagen.

Die Gewaltenteilung auf allen Ebenen muss als Grundprinzip hochgehalten werden. Dazu braucht es eine systematische und massvolle Verbesserung von Kontrolle bzw. Governance der Institutionen. Dies betrifft auch verselbstständigte Regulierungseinheiten.

Bestehende Regulierung gilt es konsequent zu hinterfragen, dies insbesondere bei neuen technologischen Entwicklungen. Anzustreben sind dabei die Erleichterung für die Regulierten und nicht gleich lange, sondern gleich kurze Spiesse.

*Erich Herzog, stv. Leiter Wettbewerb & Regulatorisches, economiesuisse,
E-Mail: erich.herzog@economiesuisse.ch*