

## **Normenabbau aus wirtschaftspolitischer Sicht\***

---

PIERRE TRIPONEZ

### **1. Einleitende Bemerkungen**

Der mir von der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung vorgegebene Referatstitel entspräche durchaus einem Wunschtraum der Wirtschaft und insbesondere der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU); leider aber stimmt er in keiner Weise mit der Realität überein. Seit dem Bestehen unseres Bundesstaates - wir feiern in diesen Tagen bekanntlich das 150-Jahr-Jubiläum - wurde zwar immer wieder über dieses Thema gesprochen; in Wirklichkeit jedoch wurden und werden unablässig Verfassungsergänzungen, neue und komplizierte Gesetze, ausführliche Verordnungen und ellenlange administrative Weisungen in Kraft gesetzt. Es dürfte schwierig sein, auch nur einen einzigen Erlass in der schweizerischen Gesetzgebung nachzuweisen, der je ersatzlos schlicht und einfach gestrichen worden wäre.

Allein im Jahre 1996 wurden hingegen der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts in insgesamt 50 Ausgaben nicht weniger als 3490 Seiten im Format A 5 beigelegt. Auf diesen 3490 Seiten figurierten 587 Kapitel, in denen unter anderem 26 Bundesgesetze, 48 Bundesbeschlüsse, 32 internationale Übereinkommen und 385 neue oder ergänzte Verordnungen enthalten waren! Dabei war das Jahr 1996 im Vergleich zu 1995 sogar noch ein bescheidener Jahrgang. Und so geht es heute - und vermutlich leider auch künftig - in nachweisbar beschleunigtem Tempo munter weiter; dies trotz allen Deregulierungsbemühungen von Politik und Wirtschaft.

---

\* Zusammenfassung des Vortrags gehalten an der wissenschaftlichen Tagung der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung am 8. Mai 1998 in Bern.

## 2. Kontinuierlicher Normenausbau

Die Ursachen für die zunehmende Reglementierung praktisch aller Lebensbereiche sind vielfältig. Eine zentrale Rolle spielt dabei insbesondere das durch den Bevölkerungsanstieg und den technologischen Wandel bewirkte immer engere Zusammenrücken der Menschen. Durch diese Entwicklung ist der Freiraum des Einzelnen in der modernen Gesellschaft zwangsläufig kleiner geworden.

Unausweichliche Konsequenz der zunehmenden Komplexität des Zusammenlebens ist das wachsende Bedürfnis nach staatlichen Regelungen. Die Versicherungsmentalität, der mit den Chancen und Risiken des technischen Fortschritts einhergehende Wunsch nach Perfektionismus und die Ohnmacht des Einzelnen, den Gang der Dinge beeinflussen oder wenigstens verstehen zu können, rufen geradezu nach ordnenden Eingriffen der Politik.

Was für die Individuen und für die Gesellschaft gilt, trifft spiegelbildlich auch auf die Wirtschaft zu. Die Handels- und Gewerbefreiheit - obwohl in unserer Bundesverfassung verankert - und der wirtschaftliche Wettbewerb werden mehr und mehr staatlichen Spielregeln unterworfen. Unter dem Vorwand, gleich lange Spiesse der Wettbewerber und das Schutzbedürfnis der Konsumenten gewährleisten zu müssen, wird der unternehmerische Freiraum immer stärker eingeengt. Verschärfte Bewilligungsverfahren für Investitionen, administrative Auflagen für Forschung und Entwicklung, Einschränkungen aus Umweltüberlegungen oder strengere Sicherheits- und Hygienevorschriften usw. sind logische Konsequenzen des wachsenden Drucks der Öffentlichkeit zur Regulierung und Lenkung der Wirtschaft im so verstandenen Gesamtinteresse des Staates und seiner Bevölkerung.

Unaufhaltsam und unumkehrbar ist wohl auch die Tendenz zu zentralistischen und globalen Regelungen. Immer mehr Problembereiche, die früher einmal innerhalb der Familien und der Nachbarschaft oder auf lokaler Ebene gelöst werden konnten, wurden in den letzten Jahrzehnten auf Bundesebene gesamtschweizerisch geregelt und werden heute gar supranational angegangen. Auch diese Entwicklung fusst auf der zunehmen-

den Komplexität des modernen Zusammenlebens und der internationalen Verflechtung von Wirtschaft und Politik.

### **3. Die Kehrseiten der Medaille**

So verständlich der Wunsch nach umfassender Rechtssicherheit und Transparenz in der staatlichen und internationalen Gemeinschaft ist, birgt die Gesetzesflut der heutigen Zeit auch eine Reihe von Gefahren in sich. Niemand bestreitet die Notwendigkeit staatlicher Leitplanken und konkreter Vorschriften. Aber alles ist eine Frage des Masses. Die Staatsgläubigkeit darf nicht zur blinden Überzeugung führen, dass das ganze menschliche Tun und Lassen normiert werden kann. Je stärker die Freiheit des Einzelnen beschränkt wird, umso kleiner wird sein Spielraum für Kreativität und Eigeninitiative. Wenn der Staat dem Bürger die Verantwortung und das Risiko für sein Handeln abnimmt, fördert er damit Gleichgültigkeit, Schmarotzertum und Sorglosigkeit.

Und eine weitere Gefahr: Der heutige Gesetzesdschungel ist bereits derart undurchdringlich geworden, dass kein Mensch mehr in der Lage ist, sich darin überhaupt noch zurechtzufinden. Dadurch entsteht Rechtsunsicherheit. Jeder, der etwas unternimmt, läuft Gefahr, gegen eine Bewilligungspflicht oder eine andere Vorschrift zu verstossen. Es ist deshalb wenig verwunderlich, wenn es immer weniger Unternehmer gibt. Wer heute noch den Mut aufbringt, ein Unternehmen zu führen und Risiko zu tragen, muss es sich leisten können, mindestens einen Rechtsberater, einen Steuerexperten und einen Versicherungsfachmann zur Seite zu haben. Gerade für KMU ist dies aber häufig schlicht und einfach unbezahlbar.

### **4. Deregulierungsversuche**

Die lähmenden Gefahren einer Überreglementierung des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Geschehens sind in letzter Zeit immer deutlicher geworden. Schlagworte wie „Privatisierung“, „Deregulierung“ oder

„Normenabbau“ gehören deshalb heute zum täglichen Wortschatz jedes durchschnittlichen Politikers. In der Praxis jedoch mahlen die Mühlen der Gesetzgebung munter weiter.

Ein verzweifelter Versuch zu einem drastischen Normenabbau wurde Ende 1995 von Herrn alt Nationalrat Ernst Cincera unternommen. Mit einer Volksinitiative, die dann allerdings bereits in einem frühen Stadium kläglich scheiterte, schlug dieser eine Ergänzung der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung wie folgt vor:

*Artikel 23 (neu)*

<sup>1</sup>*Mit dem Ziel, staatliche Aufgaben abzubauen und eine wirksame Deregulierung und Reprivatisierung sicherzustellen, werden auf den Beginn des fünften Jahres nach Annahme dieser Übergangsbestimmung durch Volk und Stände sämtliche Bundesgesetze und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse aufgehoben, welche bis zu diesem Zeitpunkt keine Bestätigung zur vollständigen oder teilweisen Aufrechterhaltung durch das Eidgenössische Parlament erhielten.*

<sup>2</sup>*Davon ausgenommen sind Bundesgesetze oder allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, welche*

- a. auf internationalen Vereinbarungen oder Staatsverträgen beruhen;*
- b. zur Sicherstellung der staatlichen Ordnung unumgänglich sind. Der Bundesrat schlägt vor, welche Erlasse unter diese Kategorie fallen, und eröffnet darüber ein Vernehmlassungsverfahren.*

<sup>3</sup>*Gegen die teilweise oder vollständige Aufrechterhaltung von Bundesgesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen kann das Referendum ergriffen werden.*

Möglicherweise war dieser Vorschlag des Normenabbaus allzu radikal und deshalb auch zum Scheitern verurteilt. Zwar wäre es wünschenswert, dass Politik und Verwaltung ernsthaft und konsequent versuchen würden, in dieser Richtung tätig zu werden und wenigstens eine Trendwende der Reglementierungswut herbeizuführen; doch dürfte dies ein Wunschtraum bleiben.

## **5. Schlussfolgerungen aus wirtschaftspolitischer Sicht**

Die Tatsache, dass es aus heutiger Sicht illusorisch und wohl auch gar nicht vernünftig wäre, einen rigorosen Normenabbau realisieren zu wollen - die pure Nachwächterfunktion des Staates gehört zweifellos definitiv der Vergangenheit an und ist durch die Entwicklung des Sozialstaates längst überholt - darf nicht dazu verleiten, die Anstrengungen zugunsten einer wirtschaftsfreundlicheren Gesetzgebung aufzugeben. Ganz im Gegenteil! Die Politik und die gesetzgebenden Instanzen müssen sich vermehrt wieder bewusst werden, dass die Wirtschaft auf günstige und flexible Rahmenbedingungen angewiesen ist, damit sie ihre Wettbewerbsfähigkeit im globalen Umfeld auch künftig bewahren kann. Der rasche Wandel der Gegebenheiten und Entwicklungen und der rasante technische Fortschritt zwingen die Wirtschaft zu zukunftsgerichteter Forschung und Entwicklung von Produkten und Dienstleistungen. Es braucht Innovation und rasche Entscheidungen.

Deshalb wäre es verheerend, wenn diese lebenswichtige Flexibilität und Kreativität durch starre Normen des Staates noch stärker behindert oder gar verhindert würden. Vermehrt als bisher ist deshalb von staatlicher Seite alles daran zu setzen, auf unnötige administrative Auflagen z.B. bei Investitionen zu verzichten, Bewilligungsverfahren (dort, wo sie wirklich unerlässlich sind) entscheidend zu beschleunigen und administrative Auflagen unternehmerfreundlicher zu gestalten. Ein besonderes Augenmerk ist dabei auf die KMU zu richten, die auf unkomplizierte Behördenkontakte besonders angewiesen sind.

Ein genereller Normenabbau bleibt wohl ein Wunschtraum, eine wirtschaftsfreundlichere Ausgestaltung dagegen ist eine Notwendigkeit, die letztlich auch dem Staat und der Bevölkerung insgesamt zugute kommen wird.