

Regeln, Regeln, Regeln

Autor(en): **Scheidegger, Eric**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monat : die Autorenzeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **98 (2018)**

Heft 1053

PDF erstellt am: **19.03.2021**

Persistenter Link: <http://doi.org/10.5169/seals-816038>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

4 Regeln, Regeln, Regeln

Die zunehmende Regulationsdichte verhindert freies Handeln. Die Ursachen dafür sind vielfältig, einen Königsweg zur Eindämmung gibt es nicht. Wie reagiert das SECO?

von Eric Scheidegger

Seit vielen Jahren wird in der Schweiz eine Regulierungsflut beklagt. Parlamentarische Vorstösse zu diesem Thema ebbt nicht ab: Seit 2012 wurden über hundert Postulate, Motionen und Parlamentarische Initiativen eingereicht. Wie in einem Schwarz-Peter-Spiel wird die Verantwortung für die unbestrittenenmassen zunehmende Regelung des Alltags mal der Verwaltung, mal der Regierung, mal dem Parlament zugeschoben. Ungeschoren bleibt auch die Wirtschaft nicht: zahlreiche neue Regelungen wurden in der Schweiz eingeführt, damit diese den ausländischen Vorgaben entsprechen, was wiederum Voraussetzung ist, dass die Exporteure ihre Auslandsmärkte aus der Schweiz erschliessen können.

Weitgehend unbestritten ist, dass der Preismechanismus bei funktionierenden Märkten zu einem effizienten Einsatz der Ressourcen führt. Dennoch benötigen leistungsfähige Märkte ein Mindestmass an staatlichen Regeln. Ohne durchsetzbare Eigentums- und Vertragsrechte oder ohne gezieltes Wettbewerbsrecht könnte eine erfolgreiche Volkswirtschaft kaum bestehen. Ökonomisch umsichtig ausgerichtete Regulierungen erstellen einen Rahmen, in dem der Markt spielen und funktionieren kann. Schon allein das Beispiel der jüngsten Finanzmarktregulierung zeigt allerdings, dass es gerade bei komplexen grenzüberschreitenden Wirtschaftsaktivitäten schwierig ist, das richtige Mass an Marktregulierung zu bestimmen.

Warum mehr reguliert wird

Die Gründe für die zunehmende Regulierungstätigkeit sind denn auch mannigfaltig. Einerseits wird die zunehmende Komplexität des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Alltags beklagt, bei gleichzeitig abnehmender Bereitschaft, die Problemlösung privaten Gemeinschaften (Familie, Nachbarschaften, Vereinen, Verbänden und anderen mehr) zu überlassen. Der Bürger neigt dazu, die Verantwortung vermehrt an staatliche Institutionen zu übertragen, denn in der Bevölkerung scheint sich zunehmend eine Nullrisikokomplexität zu etablieren. Über politische Sprachrohre mündet diese dann oft in Forderungen nach neuen Regulierungen. Andererseits treiben auch Globalisierung und Internationalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft die Regulierungstätigkeit an. Dies zeigt sich schon allein darin, dass das Staatsvertragsrecht

stärker anwächst als das nationale Recht. Schliesslich gibt es auch zahlreiche privatwirtschaftliche Normen wie etwa SIA-Normen im Baubereich oder ISO-Normen, die von Unternehmen ebenfalls als administrative Last empfunden werden.

Verstärkt werden viele dieser Entwicklungen durch immannte Anreize sowohl in der Verwaltung als auch bei der Legislative. Gemäss ökonomischer Theorie der Bürokratie neigen Verwaltungsstellen dazu, ihren Einfluss sowie ihre Interessen aktiv über neue Regulierungsvorhaben auszudehnen. Politiker müssen sich ihrerseits regelmässig einer Wahl stellen und buhlen deshalb um Stimmen von Interessengruppen. Dass dabei das politische «Werkzeug», insbesondere auch die Subventions- und Regulierungspolitik, eingesetzt wird, liegt in der Natur der Sache. Als Folge davon tendieren Regierungs- und Volksvertreter dazu, gesellschaftliche Probleme vor allem auch mit regulatorischen Eingriffen anzugehen. Im Gegensatz zu Subventionen, bei denen der Anspruch an einen ausgeglichenen Staatshaushalt und die Schuldenbremse Grenzen setzen, gibt es kaum systematische Einschränkungen der Regulierungstätigkeit. Obwohl sie bei der Privatwirtschaft hohe Kosten verursacht und teilweise bedeutenden Schaden anrichtet, scheint Regulierung aus Sicht der Verwaltung, der Exekutive und der Legislative nahezu «gratis» zu sein.

Gralssuche nach optimaler Regulierung

Doch wo liegt das Optimum an Regulierung und wann wird es zu viel? Die jüngste Debatte um eine optimale Regulierungspolitik gleicht eher der Suche nach dem heiligen Gral. In den 2000er Jahren stand in vielen OECD-Ländern noch der Abbau bestehender Regulierung mit dem Ziel der Entlastung der Unternehmen im Fokus. Da aber auf dem politischen Parkett kaum je Einigkeit über konkrete Entlastungsmassnahmen erzielt werden konnte, hat sich im Laufe der letzten Jahre der Fokus auf den Anspruch auf eine «bessere» Regulierung verkürzt. Das verbleibende internationale Schlagwort «Better Regulation» hat nicht nur die konkrete Entlastung der Unternehmen, sondern eine gesellschaftlich kohärente und transparente Regulierung zum Ziel. Neben den klassischen Formen der Regulierung wie Geboten, Verboten und Vorschriften werden zunehmend auch alternative Formen der staatli-



Alles geregelt? «Sitz», «Platz» usw. müssen auf Bundesebene schon seit dem 1.1.2017 nicht mehr in einer obligatorischen Hunde-ausbildung gelernt werden. Bis dies im Kanton Zürich auch für Besitzer von grosswüchsigen Hunden galt, musste noch ein ganzes Jahr vergehen: erst im Januar 2018 wurde das Obligatorium für alle Zürcher Hunde abgeschafft.
Bild: Imago / Döhrn.

chen Lenkung, wie zum Beispiel «Nudging», diskutiert. Letztere schränken Unternehmen und Bürger zwar auf den ersten Blick weniger ein als klassische Formen der Regulierung, dafür bergen sie andere Probleme.

Eine gute Regulierungspolitik kann mit zwei Ansätzen verfolgt werden. Der erste setzt bei den aktuellen staatlichen Regelungen an; der andere zielt darauf ab, neue, unnötige oder schlecht konzipierte Regelungen zu vermeiden. Erstens sollte der Regulierungsbestand laufend überprüft und unnötige, veraltete und ineffiziente Regelungen abgeschafft werden. Die vom Parlament 2016 beschlossene Beendigung des wirkungslosen Obligatoriums einer Hundeausbildung ist ein gutes, wenn auch seltenes Beispiel dafür. Die letzte umfassende Bereinigung des Bundesrechtes liegt zehn Jahre zurück. Mit einem Federstrich wurden damals 31 Erlasse vollständig abgeschafft, ebenso wie obsolete Bestimmungen in 55 Erlassen.

Beide Kammern nahmen die entsprechende Vorlage des Bundesrates einstimmig an. Allerdings handelte es sich damals im Grundsatz um eine formelle Entrümpelung des Bundesrechtes und weniger um eine materielle Verschlinkung von Regulierungen. Im Vordergrund stand der Verzicht auf «tote Buchstaben». «Better Regulation» muss – zweitens – auch die institutionellen Voraussetzungen schaffen, damit die Notwendigkeit und die Auswirkungen neuer Regulierungen transparenter ausgewiesen werden. Dazu gehören zum Beispiel systematische Regulierungsfolgenabschätzungen (RFA).

Eigentlich sollte man erwarten dürfen, dass regulierende Fachstellen solche Folgeabschätzungen zu Beginn eines Gesetzes- oder Ordnungsprojektes systematisch durchführen. Schliesslich sollte man aus eigenem Interesse verstehen wollen, ob eine neue Regelung die erhoffte Wirkung hat und sich die damit verbundene administrative Last beim Vollzug in angemessenen Grenzen hält. Auf Stufe Bund sind solche Analysen aber eine löbliche Ausnahme. Auch im Urteil der Eidgenössischen Finanzkontrolle werden die RFA zu wenig systematisch, oftmals qualitativ ungenügend und zu spät durchgeführt. Und wenn solche Analysen vorgelegt werden, dienen sie oftmals vor allem der Rechtfertigung einer neuen Regelung. Als Folge fehlen den politischen Entscheidungsträgern transparente und ausgewogene Grundlagen über die Auswirkungen von Regulierungen.

Eigeninteressen von Ämtern bei der Regulierungsfolgenabschätzung

Reglementiert wird in der Regel im Blindflug. Dies mag umso mehr erstaunen, als es an positiven Erfahrungen mit guten RFA nicht fehlt. In der RFA zum Lebensmittelverordnungsrecht wurden beispielsweise Regulierungskosten von bis zu 270 Millionen Franken (einmalig) und 46 Millionen Franken (jährlich) identifiziert. Die Erkenntnisse zu den Kostentreibern haben dazu beigetragen, dass bis zu 147 Millionen Franken eingespart werden konnten. Auch die RFA zur Modernisierung des Chemikalien-

rechts zeigte hohe Regulierungsfolgekosten auf: die Revision ist nun verschoben worden, bis eine bessere Datengrundlage seitens der EU zur Verfügung steht.

Die systematische Erhebung von Regulierungsfolgen gehört trotz dieser überzeugenden Erkenntnisse noch nicht zum selbstverständlichen Arbeitsethos von Verwaltungsstellen. Denn die bei einer neuen Regulierung federführenden Ämter bestimmen grundsätzlich selbst über die Notwendigkeit einer RFA und führen diese auch selbst durch. Aufgrund der vorhandenen spezifischen Fachexpertise beim Regulator erscheint die Durchführung der Analyse der Auswirkung von eigenen Vorlagen zwar sinnvoll, sie ist aber mit beträchtlichen Interessenkonflikten und Anreizproblemen verbunden. Es liegt in der Natur der regulierenden Behörden, jeweils die positiven Auswirkungen einer Regulierung in den Vordergrund zu rücken.

Kein Königsweg in Sicht

Und was macht das SECO? Es nimmt zurzeit mehrere Rollen wahr. Es berät und unterstützt mit minimalen Kapazitäten die Bundesämter bezüglich der RFA und hat dazu auch die methodologischen Grundlagen erarbeitet. Es prüft in den Botschaften des Bundesrates die Kapitel zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen im Rahmen der verwaltungsinternen Konsultationen und nimmt schliesslich Stellung zum Inhalt der Vorlagen. Im Falle von ungenügenden RFA fehlen dem SECO aber die Interventionskompetenzen gegenüber anderen Ämtern. Gelbe und rote Karten gehören nicht zum Instrumentarium des SECO. Zur Sicherstellung der Qualität der RFA sind deshalb gemäss Empfehlungen der OECD unabhängige, von politischem Einfluss respektive den zuständigen Ämtern und Departementen unabhängige Kontrollmechanismen nötig. Ein solcher Ansatz wird zurzeit vom SECO im Auftrag von zwei parlamentarischen Vorstössen entwickelt.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass sich aus dem Bundesparlament Forderungen mehrten, welche neuartige, institutionelle Mechanismen zur Bremsung der Regulierung fordern. Das bekannteste Beispiel ist die «One-in-one-out»-Regel. Dieses Prinzip schreibt vor, dass für jede neue Regelung bestehende Regeln mit gleich hohen Kostenfolgen abgeschafft werden müssen. Inwieweit solche fixe Regeln, insbesondere in einem politischen System wie der Schweiz, zu besserer und effizienterer Regulierung beitragen können, ist noch unklar. Solche systemische Veränderungen sind immer auch eine staatspolitische Herausforderung. Einen Königsweg gibt es nicht. ◀

Eric Scheidegger

ist seit 2007 stellvertretender Direktor des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) und seit 2012 Leiter der Direktion für Wirtschaftspolitik.