

Anleitung zu einer besseren Regulierung

Bei Regulierungen ist ein einseitiger Fokus auf die Kosten nicht empfehlenswert. Vielmehr gilt es Innovation und inklusives Wachstum zu stärken. Dazu beitragen kann das Konzept der «Better Regulation». *Lorenzo Allio*

Abstract Angesichts von Herausforderungen wie Klimawandel und vierter industrieller Revolution sind Regulierungen von entscheidender Bedeutung. Sie beeinflussen nicht nur, wohin die öffentlichen Gelder fließen, sondern sollen auch Innovationen stimulieren. Um unsere Gesellschaft nachhaltiger zu gestalten, muss eine «Better Regulation» in erster Linie auf Investitionsanreize abzielen. Zu diesem Zweck sollten Instrumente wie die Regulierungsfolgenabschätzung, öffentliche Konsultationen und Evaluierungen systematisch in allen Phasen des Politikzyklus angewandt werden. So kann sichergestellt werden, dass die besten verfügbaren Erkenntnisse in die Entscheidungsfindung einfließen und dass die Entscheidungen der Regierung wirksam und angemessen sind. Dies erhöht letztlich die Anpassungsfähigkeit der Gesellschaft.

Eine gute Regulierung sollte einen Anreiz zu nachhaltigem und inklusivem Wachstum geben und Innovationen vorantreiben. Mit Regulierung sind Vorschriften gemeint, die der Staat mit rechtlich verbindlicher Wirkung für gesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure erlässt.

Verstöße gegen Regulierungsvorgaben können gerichtlich geahndet werden. Damit unterscheiden sich Regulierungen von «Soft Law»-Mechanismen wie Verhaltenskodizes, freiwilligen Vereinbarungen oder Informations- und Sensibilisierungskampagnen.

Es gibt verschiedene Arten von Regulierungen: Klassische Regulierungen, die dem Prinzip «Command and Control» entsprechen, schreiben den privaten Akteuren die Verwendung spezifischer Methoden und Technologien vor. Zwar kostet der Vollzug den Staat bei diesem Regulierungstyp meist vergleichsweise wenig. Für die Unternehmen ist er aber häufig mit einem Mehraufwand verbunden und führt zu Markthindernissen.

Demgegenüber gibt es leistungs- oder ergebnisorientierte Regulierungen. Hier definiert

der Gesetzgeber Ziele oder Schwellenwerte, die zwingend erreicht werden müssen. Die Art der Umsetzung lässt er dabei offen. Dieser Ansatz ist typischerweise innovations- und wettbewerbsfreundlicher, kann aber von den Behörden komplexere und aufwendigere Vollzugsmechanismen bedingen.

Gemeinsam ist allen Regulierungstypen, dass sie das Verhalten von Wirtschaftsakteuren, Konsumentinnen und Bürgern verändern, indem sie bestimmte Anreize setzen. Dies kann absichtlich geschehen – beispielsweise sollen Luftverschmutzer für die Schadstoffe zahlen, die sie ausstossen. Oft ist der Anreiz aber unabsichtlich. So kann ein kompliziertes Genehmigungsverfahren ein Unternehmen beispielsweise davon abhalten, ein neues Produkt zu lancieren.

Covid-19-Pandemie, vierte industrielle Revolution und UNO-Nachhaltigkeitsagenda 2030: Derzeit erleben wir eine Dynamik, die ähnlich prägend sein dürfte wie damals, als man den ersten Menschen auf den Mond bringen wollte.

Eine Schlüsselrolle bei der Bewältigung dieser Herausforderungen spielen Regulierungen, die nicht nur wirkungsvoll, sondern auch innovationsfähig sind. Nur durch innovative Produktions- und Konsumweisen können wir weiterhin Sicherheit und Wohlstand gewährleisten und gleichzeitig die Ressourcen effizienter nutzen.

Risikobereitschaft belohnen

Für Innovationen braucht es jedoch Risikobereitschaft – das sollten Regulierungsbehörden stets beachten. Die Privatwirtschaft wird oft als Teil des Problems betrachtet, tatsächlich ist sie aber Teil der Lösung. In finanzieller Hinsicht



Eine gute Regulierung ermöglicht Innovation. Wasserstofftanks in Zuchwil SO.

bedeutet dies, dass eine Regulierung angemessene risikobasierte Renditen für Investitionen in Forschung und Innovation ermöglichen muss. Dabei gilt es aber ein Gleichgewicht zwischen der Vergemeinschaftung von Risiken (oder der Verteilung von Externalitätskosten) und der Privatisierung von Gewinnen zu finden. Dass dies nicht immer einfach ist, zeigt derzeit die Debatte über den Patentschutz der Covid-19-Impfstoffe.

Die Diskussion über die Art, die Menge oder die Kosten von Vorschriften für Unternehmen darf allerdings nicht ideologisch geführt werden. Zu behaupten, dass Regulierung die Innovationskraft per se stimuliert oder schwächt, wäre irreführend. Massgebend ist vielmehr, ob Regierungen mit konsistenten, systematischen und durchdachten Grundsätzen eine qualitativ gute Regulierung gewährleisten. Dies ist der Grundgedanke des Konzepts der «Better Regulation».

Better Regulation ermuntert Regierungen, die gesamte Palette von Regulierungsinstrumenten

auszuschöpfen. Dazu zählen wissenschaftliche Risikobewertungen, Regulierungsfolgenabschätzungen (RFA), der Einbezug von Interessengruppen oder Evaluationen. Gemäss dieser Sichtweise wird der regulatorische Rahmen als eine von vielen innovationsbegünstigenden Rahmenbedingungen betrachtet – weitere sind etwa die Möglichkeit, Ideen und Fachwissen auszutauschen, die Verfügbarkeit physischer und digitaler Infrastruktur und der einfache Zugang zu Risikokapital.

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) empfiehlt das Konzept der Better Regulation schon seit Längerem. Die Umsetzung in den OECD-Mitgliedsländern zeigt jedoch, dass diese eigene Lösungen und Reformmuster wählen, indem sie das Konzept ihrem institutionellen und administrativen Kontext anpassen. Dies ist auch in der Schweiz der Fall, wo noch nicht alle Better-Regulation-Elemente und -Methoden verankert sind – und zwar weder auf Bundes- noch auf Kantonsebene. Dennoch muss man festhalten:

Auch in der Schweiz gibt es kontinuierlich ermutigende und substanzielle Fortschritte.

Auf allen Stufen

Um Better Regulation weiter voranzutreiben, sollten Regierungen auf allen Stufen des Politikzyklus ansetzen: vor einem Entscheid, während des Entscheids und danach.

Im Voraus gilt zu beachten: Innovation bedeutet Veränderung, und Veränderung bedeutet Risiko. Nicht jede Innovation wird allgemein akzeptiert, und es ist entscheidend, dass die Bevölkerung der Instanz vertraut, die den Umgang mit Risiken von Technologien wie künstlicher Intelligenz, des Mobilfunkstandards 5G oder der Gentechnologie reguliert. Regierungen gewinnen dieses Vertrauen, indem sie vor einem strategischen Entscheid mit Szenarien arbeiten und diese mit den Betroffenen diskutieren. Zentral sind daher die Einbindung von Interessengruppen sowie klare Kriterien für die Fakten und das Fachwissen, auf die sich Regierungsentseide stützen.

Während des gesamten Entscheidungsprozesses sollten die Regierungen bestehende Instrumente wie Regulierungsfolgenabschätzungen auf die Anreize von Investitionen in Forschung und Entwicklung entlang von Wertschöpfungsketten ausrichten. Es sind diese Auswirkungen, und nicht unbedingt die administrativen Kosten, die das Innovationspotenzial einer Wirtschaft prägen. Ebenfalls im Auge behalten sollten Regierungen mögliche unbeabsichtigte

Auswirkungen. Ansonsten kann es vorkommen, dass zwar ein bestimmtes Risiko beseitigt wird, daraus aber ein neues resultiert. In diesem Fall kommt es zu einem unerwünschten Trade-off und regulatorischem Versagen.

Entscheidend ist letztlich die Umsetzungsphase: Immer häufiger entfaltet eine Regulierung ihre Wirkung erst auf Verordnungsstufe und im Vollzug – etwa in Form von Ausführungsbestimmungen und technischen Leitlinien und Normen. Letztere legt häufig die Verwaltung selbst fest, wobei in mehreren Ländern das Better-Regulation-Instrumentarium im administrativen Verfahren nicht systematisch eingesetzt wird. Schliesslich sollten Erkenntnisse aus Evaluationen strategisch über verschiedene Politikbereiche hinaus zur Verbesserung von Annahmen und Datenbanken genutzt werden.

Durch eine solche umfassende und strategische Implementierung kann Better Regulation dazu beitragen, die Auswirkungen von Vorschriften auf Innovation, Wachstum und Nachhaltigkeit zu erkennen. So erhöht sich letztlich die Anpassungsfähigkeit der Gesellschaft.



Lorenzo Allio
Direktor Allio Rodrigo Consulting, Lugano