

Regulierungsbremsen: Keine Allheilmittel

Um unnötige Regulierungen einzudämmen, fordern Politiker die Einführung von Regulierungsbremsen. Ein Bericht des Bundesrates hat verschiedene Modelle geprüft – einfache Lösungen sind jedoch nicht in Sicht. *Annetta Holl*

Abstract Staatliche Regulierung bewegt sich stets im Spannungsfeld zwischen Einschränkungen der Freiheit und legitimen Schutzinteressen. Von vielen Seiten wird beklagt, dass die Einengung der Freiheit und die damit verbundenen Kosten laufend zunehmen. Regulierungsbremsen sollen das «Regulierungsdickicht» eindämmen. Ein Bericht des Bundesrates im Auftrag des Parlaments zeigt: Regulierungsbremsen sind nicht frei von Nebenwirkungen. Je nach Instrument dürfte zudem ein beachtlicher administrativer Aufwand entstehen.

Die «Regulierungsflut» schränke die Freiheit der Unternehmen und Bürger ein, bringe immer höhere Kosten für die Unternehmen mit sich und sei deshalb eine Gefahr für die Wettbewerbsfähigkeit. So lautet der Tenor in weiten Teilen von Politik und Wirtschaft. Oft wird das Bild eines übereifrigen Beamten gemalt, auf internationale Organisationen als Bürokratiemonster verwiesen oder Interessenvertretern im Parlament die Schuld gegeben.

Gleichzeitig wird jeder gesellschaftliche Missstand und jedes Unglück sogleich auf Gesetzeslücken oder fehlende staatliche Kontrollen zurückgeführt. So forderten Politiker nach dem Brand in einem Mehrfamilienhaus in Solothurn, bei dem im vergangenen November mehrere Menschen ums Leben gekommen sind, eine schweizweite Rauchmelder-Pflicht. Auch nach Aufdeckung der «Implant Files», dem Skandal um medizinische Implantate, ertönte der Ruf nach strengerer Regulierung und Kontrolle durch den Staat.

Dass ein «Zuviel» an Regulierung schadet und dass man der «Regulierungsflut» Einhalt gebieten will, darüber ist man sich zumindest im bürgerlichen Lager prinzipiell einig. Die Entwicklung des Gesetzesbestandes in den letzten Jahren erweckt jedoch den Eindruck, dass Exekutive und Legislative doch immer wieder der Versuchung der Regulierung erliegen.

Mehrere Modelle denkbar

Um diese «Legiferitis» zu bekämpfen, fordern Politiker und Verbände seit mehreren Jahren, eine Regulierungsbremse einzuführen. Im vergangenen Dezember hat der Bundesrat in einem Bericht eine Auslegeordnung an möglichen Regulierungsbremsen präsentiert.¹

¹ Bundesrat (2018). Regulierungsbremse: Möglichkeiten und Grenzen unterschiedlicher Ansätze und Modelle, Bericht in Erfüllung des Postulats Caroni 15.3421.

Die unterschiedlichen Regulierungsbremsen lassen sich drei Kategorien zuordnen:

Bei den Budgetmodellen wird eine Art «Regulierungsbudget» erstellt und quantitative Ziele gesetzt. Diese Regeln können unterschiedlich streng ausgestaltet werden und beispielsweise nur mit einer Berichtserstattungspflicht verbunden sein oder aber gar zur Blockade von Projekten führen. Zu dieser Kategorie zählen unter anderem Budget- oder Reduktionsziele sowie die «One-in-one-out»-Regelung. Letztere verlangt, dass für jedes neue Gesetz ein vergleichbares altes abgeschafft wird.

Als zweite Kategorie gelten Regeln im Gesetzgebungsprozess, welche die Hürden für kostspielige Regulierungen erhöhen und dadurch die Regulierungstätigkeit bremsen sollen. Dazu werden das Erfordernis eines qualifizierten Mehrs, das Vetorecht des Parlaments bei Verordnungen sowie Sunsettingklauseln gezählt. Die

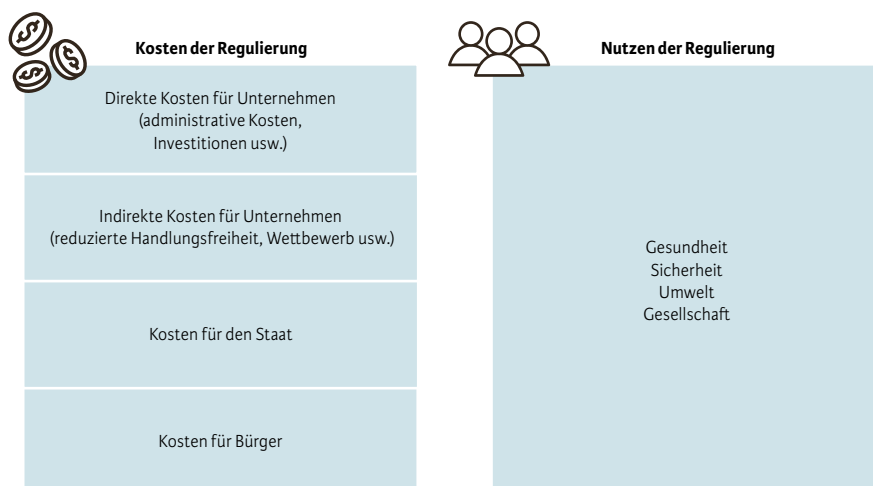
dritte Kategorie stellen Transparenzinstrumente wie die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA), Regulierungskostenmessungen sowie Ex-post-Evaluationen dar. Sie sollen faktenbasiertere Entscheidungen ermöglichen sowie das Bewusstsein für die Kosten stärken und dadurch regulierungsbremsend wirken.

Indirekte Kosten?

Der stetig wachsende Gesetzesbestand² mag zwar unschön sein, tut aber a priori niemandem weh. Relevant sind vielmehr die Auswirkungen dieser Erlasse auf Bürger und Unternehmen. Im Fokus steht dabei meist die Belastung der Unternehmen. Möchte man die Regulierungsbelastung durch eine Regulierungsbremse steuern, ist ein adäquater Indikator unabdingbar. Meist werden die direkten Regulierungskosten als Indikator verwendet, da diese vergleichsweise einfach zu erfassen und zu schätzen sind (siehe *Abbildung*). Dieser eingeschränkte Fokus ist jedoch problematisch, da weitere relevante Grössen wie die indirekten Kosten für die Unternehmen, Kosten für Staat und Bürger sowie der Regulierungsnutzen ausgeklammert werden. Dies kann im schlimmsten Fall

² Gemessen in der Anzahl Seiten der systematischen Rechtsammlung (SR).

Kosten- und Nutzenkategorien von Regulierungen





Für Unglücke werden oftmals Gesetzeslücken verantwortlich gemacht. Brand in Chur.

dazu führen, dass die Regulierungsbremse zwar die direkten Kosten senkt, insgesamt aber zu schlechterer und ineffizienterer Regulierung führt.

Nebst diesen Schwierigkeiten, die Regulierungslast zu erfassen, wirft der Ruf nach einer Regulierungsbremse weitere Fragen auf: Wie geht man mit Volksinitiativen um? Wie geht man mit Erlassen um, welche übergeordnetes Recht umsetzen?

Nebenwirkungen vorprogrammiert

Regulierungsbremsen können zudem Nebenwirkungen und Fehlanreize zur Folge haben, wie der Bericht des Bundesrates aufzeigt. Wenn zum Beispiel Gesetze bewusst unkonkret verfasst werden, sodass die kostspieligen Pflichten erst auf Verordnungsebene oder im kantonalen Vollzug genau definiert werden, dürfte dies kaum im Sinne einer Regulierungsbremse sein. Gerade bei starren Instrumenten besteht die Gefahr, dass strategische Pakete geschnürt werden, um die Regel zu umgehen. Denkbar ist auch, dass Regulierungsbremsen genutzt

werden, um ungeliebte Regulierungsprojekte zu blockieren.

Zusammenfassend lässt sich sagen: Welches Heilmittel am besten wirkt, hängt mitunter auch davon ab, wo man den Krankheitsherd vermutet. Für Regulierungsbremsen bedeutet dies: Je nachdem, wo man den Verursacher und die Gründe für die zunehmende Regulierung ausmacht, kann ein anderes Instrument zielführend sein. Fakt ist: Die Impulse für neue Regulierungen kommen von ganz unterschiedlichen Seiten. Und an der Ausarbeitung eines neuen Gesetzes ist eine Vielzahl an Akteuren beteiligt. Ein eindeutiger Schuldiger an der beklagten Regulierungsflut ist schwer auszumachen. Folglich können Regulierungsbremsen auf allen föderalen Ebenen und sowohl bei der Exekutive als auch bei der Legislative ansetzen.

Gegen Legiferitis gibt es kein Allheilmittel. Bei vielen Instrumenten ist die Wirkung unklar, und die unerwünschten Nebenwirkungen sind erheblich. Zudem dürfte der bürokratische Aufwand zur Bewirtschaftung, insbesondere bei strengen Regeln, nicht zu vernachlässigen sein.

Zwei Dinge scheinen unbestritten: Selbst für eine strenge Regulierungsbremse ist Transparenz über die Kosten der Regulierung eine Grundvoraussetzung. Zweitens ist Selbstdisziplin aller regulierenden Akteure unerlässlich, um die Regulierungsbelastung im Griff zu behalten. Da im Schweizer System kaum wirksame Durchsetzungsmechanismen denkbar sind, braucht es den Willen von Exekutive und Legislative, die Regulierungsproblematik effektiv anzugehen und dafür (freiwillig) gewisse Einschränkungen im Gestaltungsspielraum in Kauf zu nehmen.



Annetta Holl

Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Ressort Regulierungsanalyse und -politik, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), Bern