

Dossier Wirtschaftspolitik
2015/02 | 25. März 2015

Regulierung, Standort und Innovation



Medieninhaber/Herausgeber:
Wirtschaftskammer Österreich
Stabsabteilung Wirtschaftspolitik
Leitung: Dr. Christoph Schneider
Wiedner Hauptstraße 63
1045 Wien
wko.at/wp
wp@wko.at

Autor:
Mag. Harald Grill
+43 (0)5 90 900-4264
Harald.Grill@wko.at

1 Executive Summary

Die gemeinsamen Zusammenhänge von Regulierung, Standort und Innovation sind im politischen Diskurs wenig präsent. Der Großteil der in Österreich gültigen Regulierung hat keine primäre Standort- oder Innovationszielsetzungen, jedoch haben die Kumulierungseffekte von Regulierung massive Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort Österreich und das Innovationsverhalten der Unternehmen. In anderen EU-Ländern, insbesondere die *innovation leader* des Innovation Union Scoreboard, sind Unternehmen mit weniger Regulierung belastet. 27,9 % der österreichischen Unternehmen sehen laut europäischer Innovationserhebung „hohe Kosten zur Erfüllung gesetzlicher Vorschriften“ als ein Innovationshemmnis an. Da regulierungsumgehende Innovationen nicht erwünscht sind und vorteilhafte Innovationen teilweise durch Regulierung behindert werden, sollten die Anreizwirkungen von Regulierung überdacht werden. Flexible, technologieneutrale, nicht-präskriptive, outcome-orientierte Regulierungen mit geringen Regelkonformitätskosten stehen im Widerspruch zu der Tendenz der öffentlichen Hand, einfach kontrollierbare „*command and control*“ Regulierung zu erlassen. Eine Benachteiligung von KMU ist in einigen Bereichen nachweisbar. Anhand von plakativen Beispielen wird der Status quo dargestellt und dessen Konsequenzen, wie etwa eine Ressourcenverschiebung von Innovationsaktivitäten hin zu Erhaltung der Regelkonformität, werden aufgezeigt. Die Interaktion der unterschiedlichen Politikfelder sollte jedoch bewusst forciert werden, um einen fruchtbringenden Wandel auszulösen.

Inhaltsverzeichnis

1 Executive Summary	2
2 Einführung in die Regulierung	4
2.1. Hintergrund von Regulierung	4
2.2. Regulierungsarten	4
2.3. Phasen der Regulierung und die Rolle der Unternehmensinteressenvertretung	5
3 Standortbedeutung von Regulierung	8
4 Effekte von Regulierung auf Innovation	11
4.1. REACH	13
4.2. EU Klimapolitik 2030	14
5 Schlussfolgerungen	16

2 Einführung in die Regulierung

2.1. Hintergrund von Regulierung

Regulierung ist jener Prozess, bei dem die öffentliche Hand aufgrund einer gesellschaftlichen Anforderung, eines Marktversagens oder eines politischen Wunsches ein entsprechendes, öffentliches Interventionsinteresse feststellt und ein solches umsetzt. Die Intervention zielt in der Prozesspolitik meist auf Teilaspekte von Märkten ab und möchte spezifische positive (negative) Externalitäten verstärken (verringern).

Die Interventionslogik besteht darin, dass bestehende Marktmechanismen allein nicht zu einem akzeptierten (Wohlfahrts-)Optimum führen und eine Intervention daher notwendig erscheint. Regulierung sollte daher zu einem gemeinsamen Verständnis der Marktteilnehmer über den heutigen und zukünftigen Markt beitragen.

Das Verhalten der Marktteilnehmer soll dank der Intervention verändert werden. Dem von der Regulierung ausgehenden Anreiz stehen Aufwendungen zur Einhaltung der Regelkonformität gegenüber. Regulierung führt zu einer - in manchen Fällen nicht rationalen - Umgruppierung von Gewinnern und Verlierern. Die ursprüngliche ökonomische Effizienz und Effektivität stehen nicht mehr alleine im Vordergrund.

Bei negativen Externalitäten bezieht sich das Marktversagen in einigen Fällen auf unklare und für den jeweiligen Einzelfall zu definierende Kriterien für den Sollzustand des Marktes (z.B. soziale Gerechtigkeit und Fairness, Umwelt, Gesundheit, Konsumentenschutz, Sicherheit, Funktionsfähigkeit von öffentlichen Einrichtungen etc.). Diese Ebenen sind jedoch in vielen Fällen nicht unabhängig voneinander und es ist eine politische Wahl zwischen Interventionsmöglichkeiten gefordert. Diese Wahl erfolgt oft auch unter dem Eindruck einzelner medienwirksamer Events.

Bei Interventionsinteresse ist der derzeit vorherrschende Ansatz der öffentlichen Hand auf allen Ebenen (Gemeinde, Bundesland, National, EU) „*regulate first*“, meist ohne Alternativen zur Regulierung oder zu anderen Regulierungsarten als „*command and control*“ zu erwägen. Dementsprechend werden keine Vergleiche angestellt. Durch den „*regulate first*“-Ansatz kann es vorkommen, dass neue, eigene Rechtsakte initiiert werden, obwohl bestehende, im Idealfall zur Überarbeitung anstehende Rechtsakte den neuen Interventionsbedarf abdecken könnten.

Regulierung ist eine Intervention in den Markt

Regulierung führt zu einer Umverteilung von Gewinnern und Verlierern

regulate first ohne Alternativenabwägung

2.2. Regulierungsarten

Es gibt unterschiedliche Arten der Regulierung. Folgende Einteilung¹ soll helfen, die Optionen zu verorten:

¹ In Anlehnung an Pelkmans/Renda (2014): Does EU regulatin hinder or stimulate Innovation?

- Hoheitlich vorschreibende Maßnahmen
Diese beinhalten verpflichtende Sollvorgaben.
 - „*Command and control*“
Die am häufigsten verwendete Regulierungsart, wobei das Ziel wie auch der Weg zur Zielerreichung vorgegeben werden. Der relativen einfachen Kontrollmöglichkeiten stehen tendenziell geringer Innovationsanreiz oder Übererfüllung gegenüber.
 - „Leistungsorientierte Auflagen“
Geben das zu erreichende Ziel vor, jedoch nicht die Methode zur Zielerreichung. Dies ermöglicht einen Spielraum für die Marktteilnehmer, der in den meisten Fällen durch Innovationsaktivitäten genutzt wird.
- Marktbasierende Instrumente
Beeinflussen das Verhalten der Marktteilnehmer durch monetäre positive/negative Anreize.
- Normung
In einigen Bereichen kann die Zielerreichung der öffentlichen Hand durch die Schaffung nicht-legislativer, vor allem technischer Normen gewährleistet werden, an deren Erstellung eine Teilgruppe der Betroffenen mitwirkt und so die Praxistauglichkeit und den Nutzen sicherstellt.
- Ko-Regulierung
Ist ein Mechanismus, bei dem die hoheitlich vorgeschriebene Zielerreichung einer anerkannten dritten Stelle überantwortet wird und diese einen gewissen Gestaltungsspielraum für die Ausgestaltung der Regulierung erhält. Diese Vorgangsweise verbindet die Vorteile der Zielvorgabe mit Innovationsanreizen bei der Implementierung durch die flexible Selbstregulierung (z.B. Bilanzbuchhaltungsbehörde in der Wirtschaftskammer).
- Freiwillige Selbstregulierung
Selbstregulierung sind Praktiken, bei denen organisierte Gruppen festgehaltene Ziele durch freiwillige Aktivitäten gemeinschaftlich erreichen (z.B. Sozialpartner verhandeln Kollektivverträge).
- Regulierung durch Information
Diese Art ist der geringste Eingriff. Es wird lediglich Information (z.B. Leitlinien) für die Marktteilnehmer zur Verfügung gestellt. In einigen Fällen reicht dies aus, um eine erwünschte Verhaltensänderung zu erzielen oder erwünschtes Verhalten als Standard zu etablieren.

Jeder dieser Regulierungsarten hat aufgrund jeweiliger Vor- und Nachteile ein spezifisches Einsatzgebiet², in dem es die intendierten Wirkungen sowohl effektiv als auch effizient erreicht.

2.3. Phasen der Regulierung und die Rolle der Unternehmensinteressenvertretung

Regulierung ist ein kontinuierlicher Kreislauf, solange die Regulierung aufrecht erhalten wird. Regulierung ist jedoch in den meisten Fällen aus sich heraus wenig dynamisch. Für Unternehmen ist es in allen Phasen wichtig, Rechtssicherheit zu haben, daher ist die Möglichkeit zur Mitgestaltung und Information über geplante Vorhaben für die Akzeptanz, Praktikabilität und Wirksamkeit der

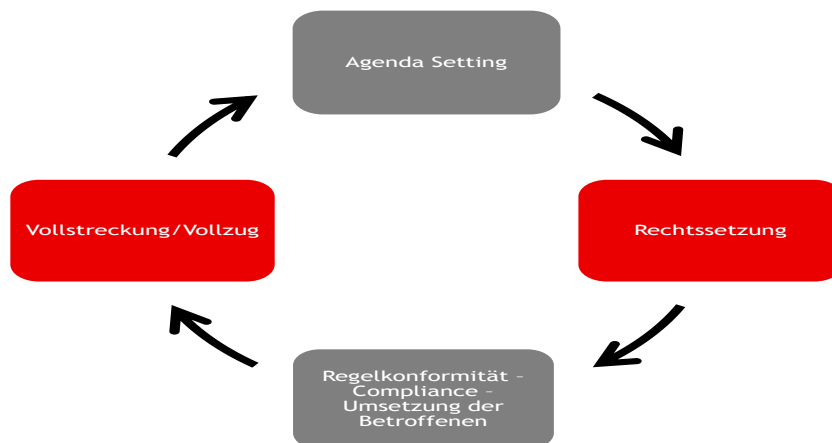
Regulierung ist ein Kreislauf

² Einen Überblick hierzu liefert
<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35260489.pdf>

Regulierung von Bedeutung. Hier liegt auch die Rolle der Interessenvertretung der Wirtschaft.

Einbeziehung der
Wirtschaftskammer
in allen Phasen notwendig

Phasen des Regulierungskreislaufes



Der Kreislauf beginnt mit einem erkannten Interventionswunsch. Die regulierende Stelle sollte alle Interessen hören, jedoch sind gebündelten Stakeholdern mit triftiger und breiter Betroffenheit ein anderes Gewicht zu geben als einem Partikularinteresse einer Minderheit. Die Interventionsinteressen können eine neue Regulierung oder eine Überarbeitung einer bestehenden Regulierung sein. Wenn diesem Interventionsinteresse von der öffentlichen Hand nachgegangen wird, kommt es in den meisten Fällen ohne Klärung möglicher Alternativen³ zu einer Rechtssetzung durch die regulierende Stelle.

Eine frühzeitige und zeitgerechte Einbeziehung der Unternehmensinteressenvertretung vor der Rechtssetzung gibt die Möglichkeit, entsprechendes Feedback bei den betroffenen Unternehmen einzuholen, einen Interessenausgleich⁴ innerhalb der unterschiedlichen Branchen (Sparten) herbeizuführen und die gesammelten Informationen in aufbereiteter Form an die regulierende Stelle weiterzugeben. Eine der Rechtssetzung vorgelagerte, ergebnisoffene Konsultation schafft eine erhöhte Akzeptanz der nachgelagerten Regulierung bei den betroffenen Unternehmen. Den Erwägungsgründen der einzelnen Regulierungen kommt besondere Bedeutung zu, da sie sowohl das Ziel der Regulierung, die bisher berücksichtigten Interessen als auch Ansatzpunkte für mögliche Überarbeitungen darstellen. In den Erwägungsgründen sollte bisher die Wirkung auf Unternehmen - insbesondere auf KMU - berücksichtigt worden sein. Zusätzlich ist eine schlagartige Entwertung von Investitionen für vergangene Regelkonformität zu vermeiden und entsprechende Übergangsfristen sind hierfür vorzusehen. Bei Neuregelungen sind vor allem die Anpassungs- und Umsetzungskosten zu berücksichtigen und auszuweisen.

Frühzeitige Einbeziehung
erhöht Akzeptanz

³ OECD ALTERNATIVES TO TRADITIONAL REGULATION, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42245468.pdf>

⁴ Aus der hohen Anzahl an Unternehmen mit sehr unterschiedlichen Interessenlagen ergibt sich, dass „Unternehmen“ kein einzelner Stakeholder sind. Die Wirtschaftskammer verleiht dank komplexer Entscheidungsprozesse den unterschiedlichen Interessen der Unternehmen „eine“ Stimme.

Dem Rechtssetzungsprozess - der allein der regulierenden Stelle obliegt - folgt die Phase der Überwachung der Regelkonformität. In der Phase der Regelkonformität zeigt sich, ob die Intervention

- praktikabel,
- vollziehbar und
- implementierbar

ist. In der Phase der Regelkonformität kann es neben der geplanten Verhaltensänderung auch zu unvorhergesehenen Verhaltensweisen der Betroffenen und zu nicht geplanten indirekten Konsequenzen kommen. Diese können einen Grund für eine zukünftige Überarbeitung darstellen.

Bei Nichteinhaltung von Gesetzen und Verordnungen kommt es zur entsprechenden Vollziehung der Sanktion innerhalb des definierten Strafrahmens. Eine der Strafe vorgelagerte Beratung für Unternehmen findet von der Behörde meist nicht statt. Bei der Höhe der Sanktion werden in den seltensten Fällen das eigentliche Schadensausmaß und der Vorsatz berücksichtigt, obwohl dies im Verwaltungsstrafgesetz im Rahmen der Strafbemessung vorgesehen ist.

Im Zeitverlauf sollte eine Regulierung überprüft werden - „*fit for purpose check*“. Aus unterschiedlichen Gründen kann eine Überarbeitung der Regulierung notwendig sein und in manchen, seltenen Fällen kann die Regulierung zurückgezogen werden.

**Bei Nichteinhaltung:
beraten statt strafen**

3 Standortbedeutung von Regulierung

Wirtschaftsstandorte stehen zueinander im Wettbewerb. Neben anderen Standortfaktoren ist das Regulierungsumfeld für die Ansiedelung von neuen Unternehmen genauso wichtig wie für den Standortverbleib der ansässigen Unternehmen.

Im Vergleich zur EU verfügen andere Wirtschaftsräume wie die USA über ein anderes Regulierungsumfeld und Rechtsdurchsetzungssystem mit dementsprechenden Unterschieden. Folglich finden sich unterschiedliche Schwerpunkte und Ansichten bei dem Prozess der Gesetzgebung wieder. Beispielsweise haben Verbraucherschutz bzw. Produkthaftungen in den USA einen anderen Stellenwert als in Europa. Diese Unterschiede führen zu einer doppelten Belastung von exportierenden Unternehmen in Europa. Das System der strengen „ex ante“ Produkthaftungen in der EU muss von Unternehmen genauso bezahlt werden wie das „ex post“ System in den USA.

Das Europäische System führt jedoch dazu, dass Innovationsanreize für neue Produkte untergraben werden. Zusätzlich besteht dadurch eine Tendenz zu einer „vertrauensvollen Entmündigung“ von Bürgern und Unternehmen. Ein verantwortungsvoller Selbstschutz des Anwenders ist der beste Schutz gegen negative Konsequenzen wie Unfälle.

Der Monitoring Report⁵ 2014 hält fest, dass Österreich im internationalen Vergleich durch kumulative Effekte von Regulierung in folgenden Bereichen Schwächen⁶ aufweist:

- Hohe Steuerbelastung auf Einkommen und Unternehmen⁷.
- Höhe und Nachhaltigkeit der öffentlichen Ausgaben⁸.
- Hohe bürokratische Aufwände für Unternehmen (ein hohes Zeitausmaß für compliance für Unternehmen).¹⁰
- Eine Tendenz zur Überregulierung existiert und zusätzlich eine geringe Reformfreudigkeit der öffentlichen Hand für eine notwendige Regulierungsbereinigung (framework clean up etc.).
- Späte Information der Konsequenzen der Regulierung, zu lange Dauer für die Umsetzung von EU-Regulierung.

⁵ https://www.wko.at/Content.Node/Interessenvertretung/Standort-und-Innovation/Standortpolitik/Monitoring_Report_2014.html

⁶ Vgl. ebenfalls EU-Empfehlungen für Österreich für das Nationale Reformprogramm zur Umsetzung der Strategie Europa 2020 <https://www.bka.gv.at/site/4892/default.aspx>

⁷ Bei dem 2015 Index of Economic Freedom der Heritage Foundation belegt Österreich Platz 175 von 186 gerankten Nationen in der Kategorie „Steuerliche Freiheit“.

⁸ Bei dem 2015 Index of Economic Freedom der Heritage Foundation belegt Österreich Platz 17 von 186 gerankten Nationen in der Kategorie „Staatsausgaben“.

⁹ Im „Economic Freedom of the World 2014“ Index des „Fraser Institute“ belegt Österreich Platz 138 von 152 gerankten Nationen in der Kategorie „Größe und Rolle des Sektor Staat“.

¹⁰ Im „Economic Freedom of the World 2014“ Index des „Fraser Institute“ belegt Österreich Platz 80 von 152 gerankten Nationen in der Kategorie „Unternehmensregulierung“.

Die unterschiedlichen Ursachen dieser primär nationalen Herausforderungen sind mannigfaltig. Einerseits trägt das Auseinanderfallen der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung dazu bei. Überschneidende Kompetenzen zwischen unterschiedlichen Ebenen (Bund - Bundesländer - Gemeinden¹¹) und daraus resultierende ineffiziente und unkontrollierbare, die Kostenwahrheit verschleiernde Mischfinanzierungen¹² sind für eine Beseitigung der genannten Herausforderungen ebenfalls hinderlich. Die geschaffenen Strukturen neigen, trotz außenstehender Aufgaben- und Strukturkritik, zu einer Beharrlichkeit und Langlebigkeit. Dementsprechende mit Konsequenzen versehene *impact assessments* und Zielanalysen leiden jedoch oft in letzter Instanz an der Umsetzung. Diese führen meist zu einer beständigen Erweiterung der Anzahl der Ausnahmen und Sonderregelungen. Reformen generell und insbesondere in diesem Bereich der Verwaltung sollten als ein Heben von Effizienzpotentialen und nicht als eine „Schwächung des eigenen Bereiches“ verstanden werden.

Effizienzpotential in der
Verwaltung vorhanden

Dieser Umstand führt zu immer mehr und immer komplexer werdenden Regulierungen, welche sowohl für den privaten als auch den öffentlichen Sektor immer teurer werden. Unternehmen sehen sich insgesamt mit zu viel Verwaltung mit zu vielen Regeln sowie einem zu hohen Dickicht an Zuständigkeiten konfrontiert. Der Wirtschaftsbarometer Herbst 2014¹³ führt die Tendenz der Stimmungslage der Unternehmen augenscheinlich auf.

Ergebnisse Wirtschaftsbarometer Herbst 2014

	Herbst 2014	Herbst 2012
Steuerliche Maßnahmen (degressive Afa, Abschreibungszeitraum)	73 %	68 %
Verwaltungsvereinfachungen	64 %	34 %
Verwaltungskosten senken	54 %	28 %
Direktförderungen	36 %	45 %
Freibeträge	26 %	23 %
Finanzierungsbedingungen	22 %	29 %

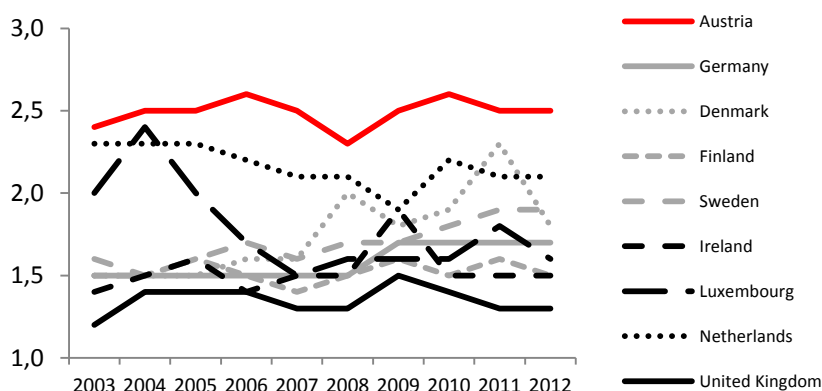
Unternehmen finanzieren auf der anderen Seite durch ihre Abgaben die Verwaltung. Im internationalen Vergleich haben Unternehmen in Österreich mehr Verwaltung zu finanzieren als beispielsweise die „*innovation leader*“¹⁴ des Innovation Union Scoreboard, denen Österreich laut Forschungstechnologie und Innovationsstrategie des Bundes im Jahr 2020 angehören will.

¹¹ Bundesministerien (z.B. Forschung, Schutz vor Naturgefahren, Opferschutz) und Parallelstrukturen in den Landesregierungen (z.B. Sozialhilfe, Wetterdienste, Wirtschaftsförderung, Ortsbildpflege-Denkmalerschutz-Baurecht-Gewerberecht).

¹² Diese betreffen meist die Erbringung von öffentlichen Leistungen z.B. Bildung, Gesundheit, Familienförderung, Kinderbetreuung

¹³ Der Wirtschaftsbarometer der Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ) ist die größte Umfrage der gewerblichen Wirtschaft. Im Herbst 2014 haben 3.650 Unternehmen daran teilgenommen.

¹⁴ Deutschland, Finnland, Schweden und Dänemark

Internationaler Vergleich der Ausgaben für "Executive and legislative organs, financial and fiscal affairs, external affairs" als Anteil des BIP¹⁵


Österreichs Unternehmen finanzieren eine große öffentliche Regulierungsverwaltung ...

Zu den Kosten der (Regulierungs-)Verwaltung kommen für den privaten Sektor (Haushalte und Unternehmen) zusätzliche Aufwände für die Einhaltung der Regulierung.

Bei der Basismessung 2007 beliefen sich die Verwaltungslasten des Unternehmenssektors nach internationalem Standardkostenmodell (SKM) für die 561 Rechtsvorschriften des Bundes und den damit verbundenen 5.687¹⁶ Informations- und Meldeverpflichtungen auf 7,52 Mrd. € oder 2,8 %¹⁷ des BIP. Davon wurden ca. 70 % für Steuer-, Arbeits-, Gesellschaftsrecht aufgewendet. Etwa die Hälfte der Meldeverpflichtungen hat einen EU-Ursprung.

Eine EU-weite¹⁸ Vereinheitlichung von Regulierung wird von der WKO dort begrüßt, wo ein klar belegter europäischer Mehrwert ausgewiesen werden kann. Aufgrund der verankerten Kultur und der vorhandenen Strukturen ist die Umsetzung von Regelkonformität und der damit verbundenen Vollziehung von anderer Qualität und Intensität in Österreich als in anderen Teilen Europas. Dieses Problem wird durch etwaiges „Gold Plating“¹⁹ verschärft.

Für Unternehmen stellen diese Aufwendungen unterschiedlich hohe Hürden dar, da es sich bei einigen dieser Informationsverpflichtungen um nicht beeinflussbare Fixkosten handelt. Der Wert der Aufwendungen zur Erfüllung etwaiger Informationsverpflichtungen muss dem Nutzen entsprechen und der Behörde bewusst sein. Für Unternehmen bis 5 Beschäftigte belaufen sich diese Kosten auf 15 % des Umsatzes, während der Kostenanteil bei Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten 0,15 %²⁰ des Umsatzes ausmacht. Dies stellt eine klare Benachteiligung der KMU dar. Der Einfluss von Regulierung ist in den Unternehmensphasen unterschiedlich. Junge Unternehmen haben einerseits keine Erfahrung mit Anforderungen diverser Regulierungen, andererseits können junge Unternehmen schneller auf neue Anforderungen reagieren.

... und haben zusätzliche Aufwände für die Einhaltung der Regulierung

Aufwändigere Umsetzungen (oft mit Verbraucherschutz argumentiert) als von höherer Ebene intendiert

Derzeitige Regulierung benachteiligt KMU

¹⁵ Vgl. Eurostat COFOG Datenbank Klassifikation 01.1: Executive and legislative organs, financial and fiscal affairs, external affairs

¹⁶ BMF Verwaltungskosten senken für Bürger/innen und Unternehmen 2012 https://service.bmf.gv.at/BUDGET/budgets/2013/beilagen/Verwaltungskosten_senken_Beschluss_2_013.pdf

¹⁷ Fuchs Kristina, Herbeck Gabriele, Mungengast Clemens: „Verwaltungsreform in Österreich“ (2010)

¹⁸ Etwa 1.500 Directives und 2.000 EU-Regulations werden in der Literatur angegeben; vgl. Pelkmans/Renda: How can EU Legislation enable and or disable Innovation (2014), davon wurden 2014 53 zurückgezogen. 2015 sollen weitere 80 zurückgezogen werden.

¹⁹ Schaffung strengerer Regulierung als von übergeordneter Ebene vorgesehen, z.B. nationale Umsetzung einer EU-Richtlinie.

²⁰ Fuchs Kristina, Herbeck Gabriele, Mungengast Clemens: „Verwaltungsreform in Österreich“ (2010)

4 Effekte von Regulierung auf Innovation

Knappe öffentliche Budgets führen zu einer Verstärkung budgetneutraler Forschungs-, Technologie-, und Innovationspolitikaktivitäten der öffentlichen Hand. Dies könnte dazu führen, dass zukünftig Regulierungsmöglichkeiten für diese Politikdimension geprüft werden, da diese keine Belastung für das öffentliche Budget darstellen. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen, wobei jedoch heute schon zwischen aktiver Innovationsregulierung (z.B. Patentrecht, F&E-Förderrichtlinien) und Regulierungen ohne primäre Innovationszielsetzung unterschieden wird. Regulierungen ohne primäre Innovationszielsetzungen stellen bei weitem den größeren Anteil dar. Die Auswirkungen dieser sind massiv auf das Innovationsverhalten des Unternehmenssektors zurückzuführen. Leider werden diese Einflüsse meist nicht bedacht. Beispielsweise führt strengerer gesetzlicher Arbeitnehmerschutz in einem Land zu geringeren risikoaffineren Innovationsaktivitäten und -sektoren als in Vergleichsländern mit weniger striktem Arbeitnehmerschutz.²¹ Umgekehrt beeinflusst Innovation das Regulierungsvorhaben der öffentlichen Hand. Diese Beeinflussung ist ein kontinuierlicher Prozess.

Regulierungen ohne primäre Innovationszielsetzung überwiegt, aber starke Innovationsauswirkungen

Die generellen Effekte von Regulierung auf Innovation sind schwierig zu beurteilen. Neben unterschiedlichen Regulierungsarten können die Effekte der Regulierung

- direkt oder indirekt sein,
- intendiert oder nicht intendiert sein,
- Input (z.B. F&E-Budget) oder Output (z.B. radikale oder inkrementelle Innovation) betreffen,
- horizontal oder sektorspezifisch sein,
- die Reaktionen der Betroffenen können unterschiedlich ausfallen und sofort oder erst längerfristig auftreten
- und die Wirkung der Reaktionen kann kurz oder langfristig sein.

Die Bandbreite der unterschiedlichen Effektdimensionen von Regulierung zeigt die Schwierigkeit von Regulierung im Allgemeinen und Innovation im Besonderen auf. So sind etwa „Regulierungsumgehende Innovationen“ im Gegensatz zu „Regelkonformitätsinnovationen“ nicht erwünscht, jedoch beide stellen Innovationen dar.

Zusätzlich ist eine unternehmensinterne Entscheidung zwischen den neuen Denkweisen und Handlungen von Unternehmen und dem Abzug von Ressourcen für andere, lukrativere Investitionen, um Regelkonformität herzustellen, für Außenstehende oft nicht erkennbar.

Regulierung hinkt den Entwicklungen in der Wirtschaft meist hinterher. Zusätzlich sind Wirtschaft und Gesellschaft heute „schneller“ und innovationsorientierter als früher. Das Tempo der Regulierung versucht sich anzupassen, wobei in einigen Bereichen eine „Überreaktion“²² stattgefunden hat.

Wandel führt zu Überregulierung

²¹ Bartelsmann et al; Employment protection, technology choice and worker allocation (2011)

²² Beispielsweise sind hier die überschießenden Informationspflichten von Unternehmen an den Konsumenten im Fern- und Auswärtsgeschäfte-Gesetz (FAGG) zu nennen, das die Verbraucherrechte-RL (im Rahmen des VRUG) umsetzt. Bei Nichteinhaltung ist als Sanktion unter anderem der Verlust des Vergütungsanspruchs vorgesehen.

Bei Regulierung liegt der Fokus eher darauf, Konsumenten zu beschützen, Risiko und Fehler zu vermeiden. Innovation ist jedoch per se mit Risiko und Fehlern verbunden. Regulierung kann dazu führen, dass vorteilhafte Innovationen²³ vermieden werden, da diese von der Regulierung unterbunden werden. Dies stellt eine mögliche Untergrabung von Innovationsanreizen dar. Die Konsequenzen und Kosten hierfür sind dementsprechend schwer zu eruieren. Auf der anderen Seite kann Regulierung zu wenig Schutz gegen nachteilige Entwicklungen durch Innovationen bieten. Der Fokus von regulierenden Stellen liegt klar auf der Vermeidung von - aus deren Sicht - negativen Effekten. Dementsprechende Schlagzeilen in den Medien sollen vermieden werden.

Die Anreizwirkungen von Regulierung stehen den negativen Kosten für Regelkonformität gegenüber. Die Anreizwirkung für Innovation ist tendenziell höher bei flexiblen, technologieneutralen nicht-präskriptiven, outcome-orientierten Regulierungen mit geringen Regelkonformitätskosten. Dies ermöglicht Unternehmen eine zukünftige Marktperspektive und dient in weiterer Folge zu einer schnellen Diffusion von Innovationen.

Aus Sicht der Wirtschaftskammer überwiegen die negativen Effekte bei überschießenden bzw. nicht notwendigen Regulierungen. Die Einschätzung der Effekte ist für den jeweiligen Einzelfall zu betrachten. Die Tendenz zur Überregulierung, insbesondere mit der Regulierungsart „*command and control*“, führt zu einer geringen Innovationsaktivität im Unternehmenssektor.

Die europaweite Innovationserhebung 2012 (CIS 2012) ergab, dass 27,9 %²⁴ der österreichischen innovationsaktiven Unternehmen „hohe Kosten zur Erfüllung gesetzlicher Vorschriften“ als Hindernisfaktor mit großer Bedeutung sehen. Hinter dem starken Preiswettbewerb wurde dieses Hindernis am zweithäufigsten genannt. Auch 27,9 % der nicht-innovativen österreichischen Unternehmen gaben an, dass „hohe Kosten zur Erfüllung gesetzlicher Vorschriften“ eine große Bedeutung haben. Bei den nicht-innovativen Unternehmen könnte es sein, dass dieser Hindernisfaktor unüberwindbar für die Unternehmen zu sein scheint.

Im Folgenden werden EU-Regulierungen aus dem Umweltbereich aufgegriffen, um die Ambivalenz von Regulierung auf Innovation darzustellen. Die Wirtschaftskammer unterstützt Regulierung in den Dimensionen

- Wirtschaft,
- Umwelt,
- Soziales,

wo diese notwendig ist. Auch wenn in den Medien anders aufgenommen, ist das Thema Umwelt ein wichtiges für die Wirtschaftskammer.

Regulierungen im Bereich Umwelt und Energie tragen aktiv zu einem Wandel der Produktionsweisen in der Wirtschaft bei. In der EU-Umweltpolitik wird eine aktive Regulierungspolitik betrieben, bei der Innovation im Zeitverlauf auf allen Ebenen vorausgesetzt wird. Die diversen EU-Umweltregulierungen haben auch langfristige implizite Zielsetzungen für EU-Unternehmen im globalen Wettbewerb.

Die Folgen der derzeitigen EU-Umweltregulierung könnten jedoch dazu führen, dass es für den EU-Wirtschaftsraum nicht zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit beigetragen wird und es zu einer Verlagerung der Produktion außerhalb der EU kommen könnte. Die positiven Regulierungseffekte der EU könnten daher auf globaler Ebene geringer ausfallen, da diese Regulierungen

27,9 % der Unternehmen finden „hohe Kosten zur Erfüllung gesetzlicher Vorschriften“ als innovationshemmend

²³ Beispielsweise ist die Markteinführung von neuen medizinischen Wirkstoffe oder neuen Diagnoseverfahren für KMU aufgrund der Kosten und des Zeitaufwandes nicht leistbar.

²⁴ Vgl. Andreas Schiefer: Innovationsaktivitäten der Unternehmen im internationalen Vergleich 2010 - 2012; Statistische Nachrichten 2/2015

nicht im selben Ausmaß von anderen Wirtschaftsräumen übernommen werden. Die Ambivalenz dieser zwar aktiv innovationsorientierten, aber aus Sicht der Wirtschaft nicht zufriedenstellenden EU-Regulierungen soll in zwei Beispielen näher dargestellt werden. Zusätzlich sind bei den Beispielen globale und mobile Produktionsmöglichkeiten und internationaler Handel gegeben.

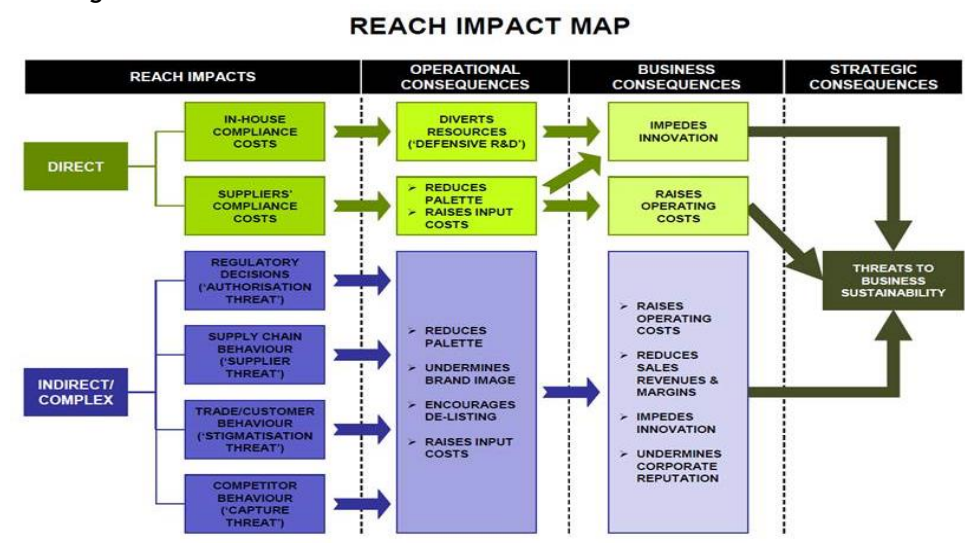
4.1. REACH

REACH²⁵ ist eine Verordnung zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe. Eine öffentliche EU-weite Konsultation 2012²⁶ ergab, dass REACH für KMU die meist belastende Regulierung der EU ist. Studien²⁷ und Kommunikationen der Kommission²⁸ belegen, dass es durch REACH zu einer Ressourcenverschiebung in den betroffenen Unternehmen von Produktion und F&E hin zu Sicherung der Regelkonformität gekommen ist. Dies führt zu einer Verschiebung zu bereits registrierten Stoffen und Lieferanten über die gesamte Lieferkette. Die Folgenabschätzung für REACH hat die Kosten um ca. 50 %²⁹ unterschätzt. Die nächste Abbildung verdeutlicht grafisch die direkten und indirekten Konsequenzen von REACH.

Für KMU ist REACH die belastende Regulierung der EU

Ressourcenverschiebung von Innovation zu Regelkonformität

Wirkungen von REACH auf Innovation³⁰



Die EU-Kommission hat in den letzten Monaten das Problem erkannt und einige KMU-spezifische Maßnahmen ergriffen.³¹ Die Wirkung dieser in Aussicht gestellten Maßnahmen kann noch nicht bewertet werden.

Für die chemische Industrie ist REACH jedoch nur eine Regulierung von vielen. Aufgrund der vielen unterschiedlichen Risiken ist die chemische Industrie mit sehr vielen Regulierungen behaftet. Für die gesamte europäische chemische Industrie kann festgehalten werden, dass neben der Verschiebung von Innova-

²⁵ Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH) -Regulation (EC) No 1907/2006

²⁶ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/smes/top10report-final_en.pdf

²⁷ Interim Evaluation: Impact of the REACH Regulation on the innovativeness of the EU chemical industry, 2012

²⁸ General Report on REACH, COM(2013) 49 final

²⁹ Z.B. The Consequences of REACH for SMEs, IP/A/ITRE/NT/2012-12

³⁰ Richard Meads IRGC-OECD Conference Improving Risk Regulation

³¹ Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): State of Play and Outlook, COM(2014) 368

tionsressourcen zu Compliance die Unternehmen in Europa zusätzlich mit zeitlich längeren, kostenintensiveren Behördenwegen als Unternehmen in den USA konfrontiert sind.³² Lokal agierende KMU sind davon besonders betroffen. Die Unternehmen sind unterschiedlichen, nicht abgestimmten politischen Zielsetzungen³³ ausgesetzt. Ein EU-Guide³⁴ zum Thema Innovation und Regulierung zeigt die Probleme von Grauwassernutzung in der chemischen Industrie als Negativbeispiel auf. Die ökologische und wirtschaftliche Nutzung wird durch Sicherheitsdenken der zuständigen Behörden verhindert.

4.2. EU Klimapolitik 2030

Die EU sieht eine Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2030 um 40 % gegenüber dem Basisjahr 1990 vor. Das Ziel der Dekarbonisierung der Wirtschaft ist grundsätzlich positiv, jedoch sind bei der Umsetzung dieser Ziele - neben anderen Punkten - folgende beispielhafte, innovationspolitische Aspekte zu berücksichtigen:

- Prozessemissionen fallen bei der Herstellung einiger Produkte wie beispielsweise Zement oder Feuerfeststoffe an, da der Kohlenstoff (C) in den zu verarbeitenden Rohstoffen enthalten ist und im Herstellungsprozess angetrieben wird. Aufgrund der verfügbaren Rohstoffe ist eine direkte CO₂-Einsparung der Prozessemissionen auf technologischem Weg nicht möglich. Die Prozessemissionen überwiegen bei diesen Produkten bei weitem gegenüber den Emissionen der Energieträger. Eine direkte CO₂-Einsparung um 40 % ist für diese Produkte nicht machbar. Die Separierung von Treibhausgasen aus Abgasen und deren Einlagerung in geologischen Formationen - Carbon Capture and Storage (CCS) - in relevanten Mengen ist in Österreich gesetzlich verboten. Die weitere industrielle Nutzung des Kohlenstoffes - Carbon Capture and Utilization (CCU) - mit unterschiedlichen diversen Verfahren ist heute jedoch aus Mengen-, Kosten- oder Reinheitsgründen noch nicht möglich. Hier besteht enormer Bedarf an Grundlagenforschung.
- In der Stahlindustrie existieren primär zwei Routen der Erzeugung. Der Anteil der Produktion von Elektro Stahl beträgt EU-weit 40 %. Die Hochofenroute ist dementsprechend größer. Bei der Hochofenroute wird derzeit ein kohlenstoffhaltiger Energieträger eingebracht, die dementsprechenden CO₂-Emissionen könnten in ferner Zukunft durch neue Energieträger wie Wasserstoff ersetzt werden, jedoch ist dieser Energieträger derzeit weder in geeigneten Mengen noch konkurrenzfähigen Preisen verfügbar. Die großen Prozessrisiken - Knallgas - sind derzeit ebenfalls noch nicht beherrschbar. Hier besteht enormer Bedarf an Grundlagenforschung.³⁵

³² Vgl. Animal Health industry

<http://www.ifaheurope.org/component/attachments/attachments/848.html?task=download>,
Reinigungsmittelindustrie The co-evolution of sectoral Regulation and technological innovation: the case of detergents industry in Europe (2011)

³³ Beispiele eines solchen Zielkonflikts: Einerseits soll die Anzahl der Tierversuche aus ethischen Gründen gesenkt werden, andererseits werden für den Beweis der Sicherheit für den Konsumenten die benötigten Fallzahlen heraufgesetzt. Entwickelte Alternativen zu Tierversuchen werden von den Behörden nicht anerkannt.

³⁴ Regulatory Screening A short guide on the innovation effects of Regulation
http://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/RegulatoryScreening_short_guide.pdf

³⁵ Vgl. Austrian Materials Foresight - Foresight für Hochleistungswerkstoffe zur Stärkung des Wissens- und Produktionsstandortes Österreich, 2015

- Andere Wirtschaftsräume unterliegen nicht den EU-Zielvorgaben. Für international mobile Unternehmen ergibt sich aus diesem reduzierten Blickwinkel ein klarer, monetär bewertbarer Standortnachteil für die EU. In weiterer Folge kann sich dadurch - entgegen der EU-Zielsetzung der Reindustrialisierung - ein weiteres Absinken der Investitionen in den Standort und Abwanderung der Industrie ergeben. Neben dem damit verbundenen Verlust von Wertschöpfung und Beschäftigung würden auch die F&E-Aktivitäten abwandern. In weiterer Folge wären die lokalen Lieferanten und Kunden ebenfalls betroffen.
- Der EU-Emissionshandel soll auf wirtschaftliche und kosteneffiziente Weise auf eine Verringerung von Treibhausgasemissionen der dem EU-Emissionshandel unterliegenden Unternehmen hinwirken. Die Auktionserlöse des EU-Emissionshandels sind jedoch nicht zweckgebunden und fließen in Österreich in das allgemeine Budget des Bundes. Entgegen der „Leitbetrieb Standortstrategie“³⁶ des BMWFW werden die dementsprechenden Reinvestitionen in Grundlagenforschung für die Entwicklung kohlenstoffarmer und effizienzsteigernder Produktionstechnologien von der öffentlichen Hand nicht getätigt.

Diese beiden exemplarischen Regulierungsbeispiele zeigen plakativ die Ambivalenz zu dem Themenkreis Innovation wie auch die Zusammenhänge zur Standortpolitik auf.

EU-Zielvorgaben:
Reindustrialisierung
und Dekarbonisierung
der Wirtschaft ist ...

... eine Zweckbindung
der Auktionserlöse des
EU-Emissionshandels für
Grundlagenforschung für
die Entwicklung kohlen-
stoffarmer und effizienz-
steigernder Produktions-
technologien notwendig

³⁶ http://www.bmwfw.gv.at/Presse/Documents/Standortstrategie_Leitbetriebe.pdf

5 Schlussfolgerungen

Regulierung ist in manchen Bereichen notwendig und sinnvoll, jedoch ist aus Sicht der Stabsabteilung Wirtschaftspolitik der Wirtschaftskammer Österreich in den letzten Jahren ein negativer Kumulierungseffekt von Regulierung feststellbar. Die sich schneller veränderten Rahmenbedingungen zeigen die geringe Anpassungsfähigkeit und Grenzen des derzeitigen Regulierungssystems auf. Politische wechselnden Opportunitäten und Prioritäten führen ebenfalls zu einer Tendenz von zu viel „*command and control*“-Regulierung. Die Wirtschaftskammer Österreich ist als Manager des Wandels bemüht, ein unternehmensfreundliches Umfeld zu mitzugestalten. Dies beinhaltet - dort wo notwendig und keine Alternativen existieren - eine dem Ziel entsprechend verhältnismäßige Regulierung. In der Realität ist eine solche Regulierung jedoch meist nicht gegeben, obwohl dies einfacher und zeitsparender für alle Betroffenen wäre. Dadurch könnten Ressourcen für produktive oder produktivitätssteigernde Aktivitäten eingesetzt werden, zusätzliche Investitionen könnten dadurch leichter abgewickelt werden.

Der auf allen Ebenen notwendige Kultur- und Strukturwandel der regulierenden Stellen hin zu Dienstleistungsanbietern sollte die Zusammenhänge von Regulierung, Innovation und Standort mit einschließen.³⁷ Die Beachtung von Regulierungseffekte auf Innovation und Standort ist auch für Regulierungen, welche diese Dimensionen nicht als primäre Wirkungsziele vorsehen. Diese Dimensionen sollten in den jeweiligen Erwägungsgründen der Regulierung dargestellt werden. Diese standardisierte Innovations- und Standortfolgenabschätzung sollte bei neuen als auch bestehenden Regulierungen durchgeführt werden.

Eine weitere Empfehlung für eine evidenzbasierte Politik ist die Einrichtung oder der Ausbau von kompetenten, aber neutralen Stellen, welche neben formalen Kriterien auch eine inhaltliche Prüfungen der Zielambition, einen Abgleich der unterschiedlichen teilweise divergierenden Ziele durchführen und eine ex-ante als auch ex-post Gesamtkostenbewertung für alle Stakeholder für neue und bestehende Regulierung(svorhaben) durchführen. Dies gilt insbesondere für Innovationshemmnisse. Jährliche Berichte über die Kosten neuer Regulierungen würden zu positiven Entwicklungen wie Reduktion der meist belastenden Regulierungen, neue kostenneutrale Regulierungen oder Ausgleich neuer Regulierungen führen (one in - one out³⁸).

Insgesamt sollte es somit sowohl zu einer Reform der Inhalte (z.B. horizontale Berücksichtigung von Standort und Innovation, Einhaltbarkeit für alle - keine Benachteiligung von KMU) als auch um eine Reform der Umsetzungsprozesse (Dauer für und von Regulierung, Rechtssicherheit und Information in allen Phasen) kommen.

³⁷ Frankreich geht hier mit guten Beispiel voran: French Ministere Du Redressement Productif, "The New Face of Industry in France," http://www.entreprises.gouv.fr/files/files/directions_services/secteurs-professionnels/industrie/nfi/NFI-anglais.pdf.

³⁸ Bei Gleichwertigkeit der Regulierung in Quantitativer als auch qualitativer Hinsicht