

Kommentar Wirtschaftspolitik
2016/07 | 18. Februar 2016

Bessere Rechtssetzung für mehr Innovation

Die meisten Regulierungen haben keine primäre Innovationszielsetzung, jedoch werden diese gleichzeitig von innovationsaktiven Unternehmen oft als Hindernisfaktor gesehen. Der wesentliche Zusammenhang von Regulierung und Innovation muss in der Gesetzgebung stärker verankert werden. Erste Ansätze zur besseren Rechtssetzung im Zusammenhang mit Innovation auf europäischer Ebene sind positiv und sollen auch auf nationaler Ebene weiterverfolgt werden.

Regulatorisches Umfeld als Wettbewerbsfaktor

Angesichts der schwachen Wachstumsdynamik und der hohen Arbeitslosigkeit in Europa ist die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit als Voraussetzung für mehr Wachstum und Beschäftigung wieder stärker in den Mittelpunkt gerückt. Für Investitionen, insbesondere in Forschung und Innovation, ist das regulatorische Umfeld ein wesentlicher und internationaler Standortfaktor, der sowohl für die Ansiedelung neuer Unternehmen als auch für den Verbleib der ansässigen Unternehmen entscheidend ist. Neben der Höhe an öffentlichen Förderungen spielen auch Rahmenbedingungen wie Regulierung bei solchen Entscheidungen eine Rolle.

Grundsätzlich ist der Zusammenhang zwischen Regulierung und Innovation nicht eindeutig: Regulierung kann sowohl förderlich als auch hinderlich für Innovation sein. 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 einer schnellen Diffusion von Innovationen.

Knappe öffentliche Budgets führen zu einer Verstärkung budgetneutraler Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitikaktivitäten der öffentlichen Hand. Es muss zwischen aktiver Innovationsregulierung (z.B. Patentrecht, F&E-Förderrichtlinien) und Regulierung ohne primäre Innovationszielsetzung unterschieden werden. Regulierungen ohne primäre Innovationszielsetzungen stellen bei weitem den größeren Anteil dar. Die Auswirkungen dieser Regulierungen haben massive Konsequenzen auf das Innovationsverhalten des Unternehmenssektors, die oftmals nicht ausreichend berücksichtigt werden.

Vorteilhafte Innovationen werden teilweise durch Regulierung sogar behindert oder verlangsamt. Kumulierungseffekte von Regulierung haben massive Auswirkungen auf das Innovationsverhalten der Unternehmen und es kommt in einigen Fällen zu einer Ressourcenverschiebung von Innovationsaktivitäten hin zur Erhaltung der Regelkonformität.

Die europaweite Innovationserhebung 2012 (CIS 2012) ergab, dass 27,9 %¹ 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.

Diese Zahlen zeigen, dass die Wirkung von Regulierung auf Innovation zu wenig berücksichtigt wurde und die Tendenz der öffentlichen Hand, einfach kontrollierbare „command and control“-Regulierung aufgrund eines Abbildes der

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

AutorInnen:
Mag. (FH) Katja Senger, MA
+43 (0)5 90 900-4216
Katja.Senger@wko.at

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

¹ Vgl. Andreas Schiefer: Innovationsaktivitäten der Unternehmen im internationalen Vergleich 2010 - 2012; Statistische Nachrichten 2/2015

Vergangenheit oder aufgrund einer Momentaufnahme für die Wirkungsdimension Innovation, oft hinderlich ist. Innovation ist zukunftsgerichtet, Regulierung sollte es auch sein, ohne das „Heute“ zu vernachlässigen.

Kultur- und Strukturwandel hin zu Innovation ist notwendig

Es existiert eine Tendenz zur Überregulierung auf allen politischen Ebenen und zusätzlich eine geringe Reformfreudigkeit der öffentlichen Hand für eine notwendige Regulierungsvereinigung. Dabei geht es - wie bei besserer Rechtsetzung im Allgemeinen - nicht pauschal um weniger bzw. weniger strenge Regulierung, sondern um fallspezifische Überprüfung von Regulierungen und um die maximale Unterstützung von Innovationen.

Der auf allen Ebenen notwendige Kultur- und Strukturwandel der regulierenden Stellen in allen Politikfeldern hin zu Dienstleistungsanbietern sollte die Zusammenhänge von Regulierung und Innovation einschließen. Die Forcierung dieser Zusammenhänge sollte durch eine standardisierte Innovationsfolgenabschätzung als Teil der Folgenabschätzung bei neuen wie auch bestehenden Regulierungen durchgeführt werden.² Somit würde Innovation auch in den Erwägungsgründen der jeweiligen Regulierung Eingang finden.

Insgesamt sollte es somit sowohl zu einer Reform der Inhalte (horizontale Berücksichtigung von Standort und Innovation, keine Benachteiligung von KMU) als auch zu Verbesserungen im Umsetzungsprozess (Dauer für und von Regulierung, Rechtssicherheit und Information in allen Phasen) kommen.

Positive Signale auf nationaler und europäischer Ebene

Das angekündigte 5-Punkte-Entlastungspaket „Bürokratie abbauen - Wirtschaften erleichtern“ ist auf nationaler Ebene ein Schritt in die richtige Richtung, den es rasch umzusetzen gilt.

Das letztjährige Paket für bessere Rechtssetzung³ der Europäischen Kommission wird von der WKÖ begrüßt. Die Toolbox⁴ des Pakets enthält mehrere relevante Tools⁵, insbesondere das Tool #18: Impacts on Research & Innovation. Dieses Tool geht weit über die in Österreich vollzogene optionale Beurteilung der Innovationsdimension des Tools ‚Wirkungsorientierte Folgeabschätzung‘⁶ (WFA-Tool) hinaus.

Das kürzlich veröffentlichte Staff working document der EK „Better Regulation for innovation-driven investment at EU level“⁷ deckt sich mit den Prioritäten der niederländischen Ratspräsidentschaft⁸ in diesem Bereich. Für Regulierung soll ein „Innovation Principle“ eingeführt werden, um Innovation in alle Politikbereiche zu überführen.

Dem vorherrschenden Vorsichtsprinzip wird somit ein zukunftsfähiges komplexeres Prinzip beiseite gestellt werden, um dem heutigen und zukünftigen Wandel unseres Wirtschaftssystems Rechnung zu tragen.

Fazit

Nur durch einen systemischen und horizontalen Ansatz kann Regulierung zu Innovationsanreizen führen anstatt Innovation zu behindern. Analog zu „think small first“ sollte auch ein „think innovation first“ etabliert werden. Dies würde Innovation vom Rand des politischen Systems in das Zentrum rücken. Dies gilt sowohl für die EU Ebene als auch für die nationale Ebene. Innovation würde dadurch von öffentlicher Seite budgetneutral unterstützt werden.

² [Dossier Wirtschaftspolitik 2015/02: Regulierung, Standort und Innovation; https://www.wko.at/Content.Node/Interessenvertretung/Standort-und-Innovation/2015-02-Regulierung-Standort-Innovation_Gemeinsam-FINAL.pdf](https://www.wko.at/Content.Node/Interessenvertretung/Standort-und-Innovation/2015-02-Regulierung-Standort-Innovation_Gemeinsam-FINAL.pdf)

³ http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/key_docs_en.htm

⁴ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf

⁵ Tool #17: Impacts on sectoral competitiveness Tool #19: The "SME TEST" Tool #20: Impacts on Competition Tool #21: Impacts on the internal market Tool #22: External trade and investment

⁶ https://www.bmf.gv.at/budget/wfa_it_tool.html

⁷ ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/innovrefit_staff_working_document.pdf

⁸ „Green Deals“ auf niederländischer Ebene bzw. „Innovation Deals“ auf EU-Ebene