

Die regulatorischen Rahmenbedingungen stimmen nicht

Es ist eine Binsenwahrheit: Ist eine Idee auf dem Markt lanciert, entscheiden die Kunden über deren Erfolg. Doch auch dem Staat obliegt eine wichtige Aufgabe: Er setzt die richtigen Rahmenbedingungen für erfolgreiches Wirtschaften und dabei reguliert er zum Schutz der Schwachen und der Konsumenten auch zahlreiche Branchen, Märkte und Bereiche. Das tut er mit Gesetzen, die zum Teil Dutzende Jahre alt sind.



Nebst der zunehmenden internationalen Verflechtung setzt heute vor allem die rasante technologische Entwicklung die Politik und die von ihr verantworteten Regulierungen immer mehr unter Druck. Das helvetische Konkordanzsystem hat da möglicherweise Nachteile. Im Regierung-Opposition-System ist eine Regulierung innert Monaten völlig neu aufgesetzt: So geht ein Gesetzesantrag in Deutschland von der Bundesregierung

ans Parlament, die dort über eine Mehrheit verfügt und den Antrag auch unverändert durchbringen wird. Damit werden Regulierungsvorhaben innert Monaten umgesetzt. Hier kommt unser politisches System eher an seine Grenzen. Unsere politischen Prozesse mit allen Konsultationen, Vernehmlassungen und dann Konsens und Mehrheitsbildung unter den Konkordanzparteien brauchen viel Zeit.

INNOVATION ÜBERHOLT REGULIERUNG

Die technologischen Entwicklungen kommen jedoch immer schneller und ungefragt. Die Digitalisierung ist darum für alle Staatswesen eine riesige Herausforderung: Die nötigen Infrastrukturen müssen vorhanden sein, neue Geschäftsmodelle tauchen auf, es stellen sich drängende Wettbewerbsfragen. Auch die Sicherheit ist ein grosses Thema, das ganz grundsätzliche Anforderungen an den Staat stellt.

Beispiele sind viele zu finden. Hier sollen zwei genügen:

- **Verkehr:** Wer heute ein Auto zulassen will, muss einmalig verschiedene Tests absolvieren – zum Beispiel, ob das Auto den Sicherheitsanforderungen genügt. In Zukunft wird die Software von Fahrzeugen über das Internet aber laufend aktualisiert, was grundsätzliche Änderungen am Auto zur Folge haben kann. Wie prüft der Staat hier die Sicherheit und andere Vorschriften noch? Wie macht er aus einer einmaligen Zulassungsregulierung einen kontinuierlichen Prozess? Das gilt nicht nur für Autos, sondern für alle Dinge, die am Internet angeschlossen sind.

- **Fintech:**

- Kundenidentifikation im Zeitalter der obsolet werdenden Bankschalter: In der Revision der Geldwäschereiverordnung von Anfang 2015 wurden Regeln zur Online-Identifizierung eingebracht.
- Lockerung der Sorgfaltspflichten: Die Sorgfaltspflichten bei Zahlungen mit kleineren Beträgen werden gelockert. So können neu Zahlungsmittel zum bargeldlosen Bezahlen von Waren und Dienstleistungen an Händler in der Schweiz bis zu 5000 Franken pro Monat und 25 000 Franken pro Jahr ohne formelle Identifizierung des Kunden angeboten werden. Davon profitieren vor allem digitale Anbieter.
- Neue Bewilligungskategorien: Fintech-Unternehmen, die in der Schweiz

gewerbsmässig tätig sind, fallen praktisch immer in den Anwendungsbereich des Geldwäschereigesetzes oder des Bankengesetzes. Heute muss nach Bankenverordnung ab der Entgegennahme von 20 Publikumsseinlagen eine Banklizenz beantragt werden. Dies gilt sowohl für Zahlungsdienstleister wie auch für Crowdfunding-Plattformen und Anbieter virtueller Währungen. Das Einholen der erforderlichen Bankenbewilligung für diese Unternehmen ist in den allermeisten Fällen zu teuer.

WELCHE REGULIERUNGSSTRATEGIE IST DIE RICHTIGE?

Der Druck auf die Regulierung wird daher von Seiten Wirtschaft technologiebedingt zunehmen. Denn die herkömmlichen, historisch gewachsenen Regulierungen sind oft ungeeignet, um die neuen Geschäftsmodelle (Fintech, E-Health, Sharing Economy etc.) mit abzudecken. Und das herkömmliche Gesetzgebungsverfahren ist langsam und hinkt der Realität hinterher.

Der Staat kann mit verschiedenen Strategien reagieren:

- Er kann regulatorische Hindernisse aus dem Weg räumen, die von vornherein gewisse Geschäftsmodelle verhindern – ausser die entsprechende Regulierung sei zum Schutz der Anleger tatsächlich nötig. Dazu kann er Gesetze anpassen, oder neue Gesetze schaffen. Das geht in unserem System (zu) langsam.

- Er kann überregulierte Branchen deregulieren, um gleich lange Spiesse mit den neuen Marktteilnehmern zu schaffen.
- Oder er könnte seine ganzen wirtschaftsrelevanten Regulierungen grundsätzlich und konsequent «technologieneutral» aufsetzen, etwa nach dem Prinzip «was analog erlaubt ist, soll digital auch erlaubt sein. Dies würde sowohl retro- als auch prospektiv gelten». Das bräuchte aber grosse politische Anläufe.

WIR BRAUCHEN EINE TECHNOLOGIEUNABHÄNGIGE REGULIERUNGSSTRATEGIE

Der Bund hat das Problem im Prinzip erkannt, reagiert aber ungenügend oder mit falschen Rezepten. Bezeichnend dazu hat Bundeskanzler Turnheer in einem Interview zur Lösung des Problems andere Regulierungsformen ins Spiel gebracht: «Braucht es immer ein neues Gesetz, oder reicht eine Verordnung? Müsste man vermehrt zielorientiert und technologie-neutral regulieren und den Weg dahin offenlassen? Das bedingte natürlich ein gewisses Vertrauen in die Verwaltung und den Bundesrat.» Der Verordnungsweg ist wohl eher der falsche Weg, und auch der von Turnheer vorgeschlagene Weg der finalen Gesetzgebung ist risikoreich: In der sogenannten «finalen Gesetzgebung» werden nur die Ziele der Regulierung im Gesetzeszweck bestimmt, die Umsetzung wird an die Verwaltung delegiert. Als Beispiel mag dienen: Ein Gesetz verlangt von der Wasserwirtschaft, einen «guten» Gewässer-



Der Kanton Graubünden war das einzige Staatswesen auf der Welt, das für 25 Jahre (1900–1925) ein explizites Verbot für privaten Motorverkehr auf der Strasse kannte.

zustand zu erreichen. Die Umsetzung wird an die Verwaltung auf Stufe Verordnung delegiert. Die durch die Verwaltung vollzogene Umsetzung unterliegt aber grossen Risiken:

- Die Verwaltung wird erfahrungsgemäss jedes Detail regeln wollen.
- Es fehlen ihr der Praxisbezug und die Nähe zum Markt/zum marktwirtschaftlichen Verhalten.
- Es fehlt das Know-how in der verordnungsverfassenden Beamtenschaft.
- Auch Verordnungen können problemlos von der technologischen Entwicklung überholt werden.

Es braucht deshalb ein grundsätzliches Umdenken in der Frage der Regulierung. Die Schweiz – Bund und Kantone – brauchen dringend eine technologieunabhängige Regulierungsstrategie.

Remedur bei den wichtigsten politischen Problemen von Start-ups

- Wir haben zu viele Regulierungen, die auf eine **bestimmte Technologie** ausgerichtet sind. Es braucht eine technologieneutrale Gesetzgebung.
- Wir haben eine zunehmend **aufwändige behördliche Bürokratie**, die auf etablierte und administrativ starke Firmen ausgerichtet ist. Es braucht neue Lösungen und/oder Bürokratieabbau resp. eine konsequente Vereinfachung und Digitalisierung des Verkehrs mit Behörden für alle Unternehmen.
- Viele Kantone kennen **ungünstige steuerliche Rahmenbedingungen**, etwa die Anrechnung von Venture Capital in der Vermögenssteuer. Die Abschaffung der Vermögenssteuer, die uns im internationalen Vergleich benachteiligt, ist anzustreben. Das Trauerspiel um die angestrebte höhere Besteuerung der Dividenden lässt den Druck auf die Vermögenssteuer ebenfalls wachsen.
- Es wird zunehmend schwierig, **Talente von ausserhalb der EU** zu rekrutieren. Es braucht eine erleichterte Regelung, welche die nötige Freiheit lässt, um hochqualifizierte Fachleute für Forschung und Innovation unkompliziert in die Schweiz bringen.