

Thesenpapier zur Regulierungskonferenz 2024

„Regulierungsinfarkt – Was läuft schief?“

1. Legislative Überschuldung

- Der Begriff „Regulierungsinfarkt“ beschreibt die Überforderung der Verwaltung durch ein überkomplexes Normengefüge. Dies führt zu einem Vertrauensverlust und behindert wirtschaftliche Investitionen.

2. Ursachen der Überregulierung

- **Komplexität und Dichte der Regelwerke:** Max Webers Definition von Bürokratie (Neutralität, Fachkunde, Regelgebundenheit) ist nicht das Problem. Vielmehr erschwert die Feingliedrigkeit des Regelwerks die Umsetzung.
- **Historische Belastung:** Deutschland hat eine besonders dichte Rechtsnormlandschaft aufgrund des Grundgesetzes und des hohen gerichtlichen Prüfungsanspruchs. Die Frage besteht, ob diese Tatsache eine Ursache für die sehr kleinteiligen Regulierungsmuster ist.
- **Europäische Union (EU):** Viele Regelungen entstehen auf Basis von EU-Vorgaben, Deutschland hat die Vorgaben oft vertieft umgesetzt und Anforderungen erweitert (Gold-Plating). Dies erhöht die Normenkomplexität, fragmentiert den Binnenmarkt entlang der nationalen Grenzen und kann zu einer Benachteiligung Deutschlands im Wettbewerb mit anderen europäischen Standorten führen.

3. Herausforderungen der staatlichen Verwaltung

- **Kernaufgaben des Staates:** Der Staat verliert den Fokus auf Kernaufgaben und übernimmt zusätzliche, oft nicht effizient zu bewältigende Aufgaben, gerade wenn es um den Regelungsrahmen für wirtschaftliche Aktivitäten geht.
- **Föderale Struktur:** Die Digitalisierung kann die Umsetzung von Regulierungsvorgaben vereinfachen, aber die Randbedingungen des Föderalismus können auf vorgelagerter Ebene die gewünschten Effizienzsteigerungen (Skalen- und Verbundvorteile) behindern (Datenportale, OZG, 17 Datenschutzbeauftragte).

4. Optionen zur Verfahrensvereinfachung

- **Plan- und Vertragserhalt:** Die Flexibilisierung von Regelungen, wie im Baurecht oder Vergaberecht, könnte auf weitere Bereiche übertragen werden, um Entscheidungsprozesse zu vereinfachen.
- **Innovative Regulierungsinstrumente:** Einführung von Reallaboren, regulatorischem Dialog im Digital Markets Act und Zertifizierung durch neutrale Agenturen (z.B. Lieferkettengesetz).
- **Dispositive statt zwingende Regelungen:** Weniger strenge gesetzliche Vorgaben und stärkere Rückverlagerung der Verantwortung auf Marktteilnehmer ermöglichen einzelfalladäquate Lösungen und könnten somit die Effizienz steigern.

- **Digitale Verwaltungsprozesse:** Die Digitalisierung öffentlicher Verwaltung muss über reine Dateneingabe hinausgehen und vollständige digitale Abwicklungsprozesse ermöglichen.
- **Dokumentationspflichten:** Hohe Dokumentationsanforderungen belasten Unternehmen und Institutionen. Automatisierte Prozesse und Plausibilitätsprüfungen können die Dokumentationspflichten vereinfachen und effizienter gestalten.
- **Regulierungsstrategie:** Eine bessere Balance zwischen Flexibilität und rechtlicher Verbindlichkeit muss gefunden werden. Die USA nutzen z.B. Ausnahmeregelungen (Waivers) für innovative Lösungen auf Bundesstaatsebene, und in ähnlicher Weise sieht das EU Öffnungsklauseln vor.
- **Kosten und Nutzen von Regulierung:** Regulierungsinstrumente müssen besser nach dem Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen kalibriert werden (z.B. Bankenregulierung), um Marktversagen zu adressieren.

Ertrag und Risiken von neuen Regulierungen besser verstehen

- **Wirtschaftliche Entwicklung und Regulierung:** Die Behauptung, dass wirtschaftliches Wachstum ohne Regulierung besser funktioniert, greift zu kurz. Es besteht Klärungsbedarf, welchen Zusammenhang es zwischen der Risikobereitschaft von Unternehmen, der Geschwindigkeit von Innovation und klaren staatlichen Rahmenbedingungen gibt.
- **Entwicklung digitaler Finanzregulierung:** Gerade hier sehen wir historische Evidenz für den Zusammenhang Innovation und Regulierung. Deutschland und die EU haben z.B. mit dem eWpG und der MiCA-Verordnung bedeutende Fortschritte bei der Regulierung von Kryptowährungen und digitalen Vermögenswerten gemacht. Frühe Regulierungen wie die in Malta trugen zur Förderung derartiger Technologien bei.
- **Kontroverse über KI-Regulierung:** Die Debatte über die Regulierung von Künstlicher Intelligenz ist uneinheitlich. Während einige Experten wie Sam Altman eine frühzeitige Regulierung fordern, sehen andere wie Aaron Levie darin eine potenzielle Innovationsbremse. Die Balance zwischen Innovation und Kontrolle bleibt offensichtlich herausfordernd und wird in Deutschland von einer sehr hohen, über dem europäischen Regulierungsniveau liegenden, Anspruch an das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung geprägt.

7. Die Mission der Konferenz

- Es besteht Bedarf an einer gesellschaftlichen Debatte zur Abwägung von wirtschaftlicher Flexibilität und rechtlicher Sicherheit. Die Kalibrierung von Regulierungsinstrumenten muss wissenschaftlich fundiert und demokratisch legitimiert werden, um „unintended consequences“ zu vermeiden.