

Kapitel 5

Bessere Regeln durch internationale Zusammenarbeit im Regulierungsbereich

Die neuen Chancen und Veränderungen, die die wachsende Verflechtung der Volkswirtschaften und Technologien mit sich bringt, stellen Politikverantwortliche und Regulierungsstellen vor Herausforderungen, die sich nicht isoliert voneinander bewältigen lassen. In Fragen der Rechtsetzung wird es immer wichtiger, sich abzustimmen, um die grenzüberschreitenden Herausforderungen anzugehen und ein kohärentes und effektives Regulierungssystem zu möglichst geringen Kosten für Unternehmen und Bürger zu schaffen. In diesem Kapitel wird dokumentiert und analysiert, inwiefern die verschiedenen Staaten das internationale Umfeld bei ihren inländischen Rechtsetzungsverfahren berücksichtigen. Es befasst sich mit der Frage, wie internationale Gesichtspunkte in den herkömmlichen Instrumenten des Regulierungsmanagements und an der Schnittstelle zwischen innerstaatlicher und internationaler Rechtsetzung berücksichtigt werden. Das Kapitel beruht auf Antworten zu den entsprechenden Fragen in der OECD-Erhebung zu Regulierungspolitik und Governance (OECD Survey of Regulatory Policy and Governance) von 2017 sowie in einer 2015 unter 50 internationalen Organisationen durchgeführten Erhebung.

Die statistischen Daten für Israel wurden von den zuständigen israelischen Stellen bereitgestellt, die für sie verantwortlich zeichnen. Die Verwendung dieser Daten durch die OECD erfolgt unbeschadet des Status der Golanhöhen, von Ost-Jerusalem und der israelischen Siedlungen im Westjordanland gemäß internationalem Recht.

Wichtigste Ergebnisse

Da sie einen grundlegenden Wandel in der Regulierungskultur darstellt, könnte die internationale Zusammenarbeit im Regulierungsbereich (*international regulatory co-operation – IRC*) als erhebliche Herausforderung für die Governance wahrgenommen werden (Hoekman, 2015^[1]; Hoekman, 2015^[2]; Hoekman und Mavroidis, 2015^[3]). Zugleich wird sie jedoch auch zunehmend als notwendiges Mittel betrachtet, „um den Regierungen dabei zu helfen, Politikziele zu erreichen und die Kosten für die Gesellschaft zu minimieren“ (OECD, 2016^[4]). Hierdurch sollen die Herausforderungen bewältigt und die Vorteile genutzt werden, die mit den zahlreichen Chancen verbunden sind, die die zunehmende Verflechtung der Volkswirtschaften (vgl. Kapitel 1) bietet. In der *Empfehlung des Rates zu Regulierungspolitik und Governance* von 2012 wird die Bedeutung der IRC anerkannt, um die Qualität und Wirksamkeit von Rechtsvorschriften in einer globalisierten Welt zu gewährleisten. In Grundsatz 12 wird insbesondere hervorgehoben, dass Politikverantwortliche und Regulierungsstellen die einschlägigen internationalen Standards und Regelwerke für die Zusammenarbeit sowie die wahrscheinlichen Auswirkungen von Rechtsvorschriften auf Parteien außerhalb ihrer Jurisdiktion berücksichtigen sollten.

Um die praktische internationale Zusammenarbeit im Regulierungsbereich zu beleuchten, wurde in die OECD-Erhebung zu Regulierungspolitik und Governance (OECD Survey of Regulatory Policy and Governance) von 2017 eine Reihe von Fragen über die Art und Weise aufgenommen, wie Regulierungsstellen das internationale Umfeld bei der innerstaatlichen Rechtsetzung berücksichtigen müssen. Die Ergebnisse zeigen, dass die IRC trotz zunehmenden Problembewusstseins für die innerstaatlichen Regulierungsstellen immer noch recht neu ist. Die größten Fortschritte sind bei der Umsetzung internationaler Instrumente – im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen im Rahmen der WTO-Übereinkommen über technische Handelshemmnisse und über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen – sowie bei der Berücksichtigung der Auswirkungen auf das Ausland im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen (GFA) zu beobachten.

Aus den Daten geht zudem hervor, dass die Politikmaßnahmen und Zuständigkeiten im Bereich der internationalen regulatorischen Zusammenarbeit auf verschiedene Rechts- und Politikinstrumente verteilt sind, die in den Geschäftsbereich verschiedener Stellen fallen, was die Herausforderung noch vergrößert. Bis heute verfügt kein Staat über einen übergreifenden Politik- oder Rechtsrahmen, in dem seine Vorstellung und Strategie hinsichtlich der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Rechtsetzung zusammengefasst wäre. Die jeweilige Agenda verteilt sich vielmehr auf eine Reihe von Dokumenten, die die Einführung und Anwendung internationaler Verpflichtungen, die Berücksichtigung internationaler Normen, Kooperationsvereinbarungen in spezifischen Sektoren usw. separat behandeln – mit meist weder klar verteilten noch abgestimmten Zuständigkeiten zwischen den Stellen, die hierfür infrage kommen. Diese zersplitterten Strukturen erleichtern nicht gerade die Erarbeitung einer einheitlichen und überzeugenden Herangehensweise an die IRC, die die Rechtsetzungs- und Gesetzgebungskultur der Staaten beeinflussen könnte.

Gesetzliche Forderungen zur Berücksichtigung internationaler Instrumente bei der Ausarbeitung neuer Gesetze und sonstiger Vorschriften sind relativ weitverbreitet, was im Einklang mit der Verpflichtung steht, den Besitzstand der Europäischen Union und andere internationale Verpflichtungen zu übernehmen bzw. umzusetzen. Überraschenderweise wird hierbei jedoch nicht annähernd systematisch vorgegangen, und die Instrumente und Konzepte zur Unterstützung der Regulierungsstellen bei ihrer diesbezüglichen Arbeit (spezifische Leitlinien, Datenbank über Instrumente usw.) sind in den meisten Staaten noch nicht ausgereift. Die Regulierungsstellen sehen sich auf diesem Gebiet oftmals formellen

Vorgaben gegenüber, ohne jedoch über die Mittel bzw. das Wissen zu verfügen, um diese praktisch umzusetzen. Wo entsprechende Vorgaben gemacht werden, geht es zudem in erster Linie um technische Vorschriften (wovon der Handel am stärksten betroffen sein dürfte); sie fließen jedoch nicht grundsätzlicher in die Gesetzgebungs- und Rechtsetzungsagenda des betreffenden Staats ein. Dadurch wird auf die Vorteile einer größeren Übereinstimmung mit internationalen Instrumenten sowie die Möglichkeit, dass die Regulierungsstellen von der internationalen Fachkompetenz auf ihrem jeweiligen Gebiet profitieren, verzichtet.

Den internationalen Auswirkungen innerstaatlicher Rechtsvorschriften wird nach wie vor nur in begrenztem Umfang Rechnung getragen. Ex-ante-Prüfungen berücksichtigen in erster Linie die Auswirkungen auf den Handel, und es ist nicht zu beobachten, dass im Lauf der Zeit eine Ausdehnung auf andere Staaten stattfindet. Ex-post-Evaluierungen sind auf eine geringe Anzahl von Staaten beschränkt, hier scheint sich die Lage jedoch leicht zu bessern. Auch hier könnte jedoch der hemmende Faktor sein, dass Regulierungsstellen keine ausreichenden Kenntnisse darüber haben, was sie auf diesem Gebiet tun könnten.

Die Einbeziehung der betroffenen Akteure ist potenziell ein wichtiges Mittel, um Erkenntnisse und Beiträge ausländischer Akteure einzuholen – unabhängig davon, ob es sich um Regulierungsstellen anderer Staaten oder sonstige Beteiligte handelt. Am systematischsten werden ausländische Inputs jedoch im Rahmen der Mechanismen für die Notifizierung von handelspolitischen Maßnahmen (in der EU oder über die WTO) genutzt. Dabei geht es daher in erster Linie um Handelsbelange. Aus den Daten geht allerdings hervor, dass es selbst auf diesem eng gefassten Gebiet nur wenige Berührungspunkte zwischen den für die Aufsicht über die Transparenzpflichten des Handels zuständigen Behörden und den Stellen gibt, die für die Aufsicht über die Einbeziehung der betroffenen Akteure in die Gesetzgebungsverfahren zuständig sind.

Insgesamt lassen die Befunde darauf schließen, dass die Regulierungsstellen durchaus besser dabei unterstützt werden könnten, die bereits bestehenden IRC-Vorschriften umzusetzen, diese auf weitere Bereiche über Handelsbelange hinaus auszudehnen und Gesetzesfolgenabschätzungen, Akteursbeteiligung und Ex-post-Evaluierungen besser einzubinden, um das internationale Umfeld bei der innerstaatlichen Rechtsetzung systematischer zu berücksichtigen.

Den Erkenntnissen zufolge gibt es zudem reichlich Möglichkeiten zur Überbrückung des Grabens zwischen den nationalen Rechtsetzungsverfahren und den auf internationaler Ebene unternommenen Versuchen, eine transparentere und stärker auf Fakten beruhende Kultur internationaler Normen und Standards zu schaffen. Unabhängig davon, ob es sich um Akteursbeteiligung oder Folgenabschätzungen handelt, könnte das auf nationaler Ebene erworbene Fachwissen und gesammelte Datenmaterial auf internationaler Ebene nützlich sein. Wenn internationale Organisationen (über die Europäische Kommission hinaus) wiederum Verfahrensweisen und Regeln einführen, für die etwa in der Empfehlung von 2012 auf nationaler Ebene geworben wird, könnte dies das Vertrauen der inländischen Regulierungsstellen, Politikverantwortlichen und der breiten Öffentlichkeit in die Güte internationaler Normen und Standards deutlich stärken.

Einleitung: Worum geht es bei der internationalen Zusammenarbeit im Regulierungsbereich und was bedeutet dies für Regulierungsstellen?

Auf der Grundlage von OECD (2013^[5]) lässt sich internationale Zusammenarbeit im Regulierungsbereich als alle von Staaten (oder Gebieten) ergriffenen formellen oder informellen, unilateralen, bilateralen oder multilateralen Maßnahmen definieren, mit denen eine Form

der Abstimmung bzw. Kohärenz bei der Gestaltung, Überwachung, Durchsetzung oder Ex-post-Verwaltung von Rechtsvorschriften gefördert werden soll. Die IRC ist zu einem entscheidenden Aspekt für die Qualität und Wirksamkeit von Rechtsvorschriften geworden, wie es die Aufnahme eines entsprechenden Grundsatzes in die Empfehlung von 2012 veranschaulicht (Kasten 5.1).

Dies spiegelt die Erkenntnis wider, dass es heute nicht mehr möglich ist, Rechtsvorschriften ohne Berücksichtigung des internationalen Umfelds zu erlassen. Regulierungsergebnisse und der gesellschaftliche Nutzen von Rechtsvorschriften, wie z.B. Verbesserungen im Bereich der Sicherheit und der Umweltverträglichkeit, die Steigerung der Verwaltungseffizienz und Kostenersparnisse für Staat, Unternehmen und Bürger, stärkere Handels- und Investitionsströme sowie ein höheres Wirtschaftswachstum (dank geringerer Unstimmigkeiten und Unsicherheit) hängen entscheidend von einer sachkundigen internationalen Zusammenarbeit im Regulierungsbereich ab (OECD, 2013_[5]).

Eine vor kurzem veröffentlichte Studie des Internationalen Verbands der Wirtschaftsprüfer (International Federation of Accountants – IFAC) und des Beratenden Ausschusses der Wirtschaft bei der OECD (Business and Industry Advisory Committee – BIAC) zu Regulierungsunterschieden im Finanzsektor¹ zeigt beispielsweise, dass Regulierungsunterschiede Finanzinstitute rd. 5-10% ihres jährlichen Gesamtumsatzes (rd. 780 Mrd. USD pro Jahr) kosten und die Finanzergebnisse kleinerer Institute über Gebühr belasten. Die Studie hebt die Bedeutung der Zusammenarbeit im Regulierungsbereich hervor, um diese Kosten zu senken.

Kasten 5.1 IRC-Grundsatz in der Empfehlung von 2012

Grundsatz 12: „Die Mitgliedsländer sollten bei der Entwicklung von Regulierungsmaßnahmen alle einschlägigen internationalen Standards und Regelwerke, die eine Zusammenarbeit auf dem jeweiligen Gebiet ermöglichen, sowie gegebenenfalls ihre voraussichtlichen Auswirkungen auf Parteien außerhalb ihrer Jurisdiktion berücksichtigen.“

Grundsatz 12 wird entlang der folgenden Schwerpunkte weiter ausgeführt:

- Die Regierungen sollten bei der Formulierung von Regulierungsvorschlägen den jeweiligen internationalen Regulierungsrahmen berücksichtigen, um die globale Kohärenz zu fördern.
- Die Regierungen sollten im Einklang mit ihren internationalen vertraglichen Verpflichtungen handeln.
- Die Regierungen sollten mit anderen Ländern zusammenarbeiten, um die Entwicklung und Verbreitung von guten Praktiken und Innovationen im Bereich der Regulierungspolitik und Governance zu fördern.
- Die Regierungen sollten sich an internationalen Foren, die für eine stärkere internationale Zusammenarbeit im Regulierungsbereich eintreten, beteiligen.
- Die Regierungen sollten Doppelanstrengungen bei den Regulierungsaktivitäten vermeiden, wenn das gleiche im öffentlichen Interesse liegende Ziel durch die Annahme bestehender Regelungen und Standards zu geringeren Kosten erreicht werden kann.
- Die Konsultationsverfahren für Regulierungsvorschläge sollten offen für die Entgegennahme von Vorschlägen ausländischer interessierter Parteien sein.

Quelle: OECD (2012_[7]), *Empfehlung des Rates zu Regulierungspolitik und Governance*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264209053-de>.

Die IRC hat erhebliche Auswirkungen auf die Tätigkeiten der Regulierungsstellen und ihrer Aufsichtsorgane. Sie macht Veränderungen bei der Regulierungskultur erforderlich, sodass das internationale Umfeld im Gesetzgebungsverfahren stärker berücksichtigt wird. Hierfür müssen zum einen die einschlägigen ausländischen und internationalen Rechtsrahmen bei der Rechtsetzung systematischer geprüft und berücksichtigt werden. Zum anderen muss fortlaufend evaluiert werden, wie sich Rechtsetzungsmaßnahmen auswirken und mit dem allgemeineren grenzüberschreitenden Umgang mit dem zu regelnden Gegenstand zusammenpassen. In dieser Hinsicht bieten die Regulierungsinstrumente wichtige Anknüpfungspunkte im Rechtsetzungsverfahren, um das internationale Umfeld bei der Ausarbeitung und Überprüfung von Gesetzen und sonstigen Vorschriften zu berücksichtigen. Insbesondere wurden bei den Erörterungen im OECD-Ausschuss für Regulierungspolitik (RPC)² und in weiteren Analysen (Basedow und Kauffmann, 2016_[6]) die folgenden vier wichtigen Maßnahmen aufgezeigt, mit denen Grundsatz 12 umgesetzt werden kann:

- Maßnahme 1: Systematische Berücksichtigung internationaler Instrumente, vor allem Normen, bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften und Dokumentation der Beweggründe in der Gesetzesfolgenabschätzung, falls von diesen abgewichen wird.
- Maßnahme 2: Öffnung der Konsultationen für Parteien aus anderen Ländern.
- Maßnahme 3: Verankerung der Übereinstimmung mit internationalen Standards als wichtigen Grundsatz für das Prüfverfahren im Rahmen der Ex-post-Evaluierung.
- Maßnahme 4: Einrichtung einer IRC-Koordinierungsstelle in der Regierung, um die einschlägigen Informationen zu den Maßnahmen und Tätigkeiten auf diesem Gebiet zu bündeln sowie ein gemeinsames Verständnis und eine einheitliche Sprache zu entwickeln.

Im vorliegenden Kapitel werden die gesetzlichen Pflichten und die Verfahrensweisen der Regulierungsstellen in Bezug auf diese vier wichtigen Maßnahmen anhand neuer Daten aus der OECD-Erhebung zur Regulierungspolitik und Governance von 2017 dargestellt. Außerdem werden Möglichkeiten zur Verbesserung der Qualität internationaler Normen und Standards durch eine systematischere Akteursbeteiligung und Evaluierung durch internationale Organisationen aufgezeigt. Grundlage hierfür ist die 2015 unter internationalen Organisationen durchgeführte Erhebung (OECD, 2016_[4]).

IRC-Verfahrensweisen der nationalen Regulierungsstellen

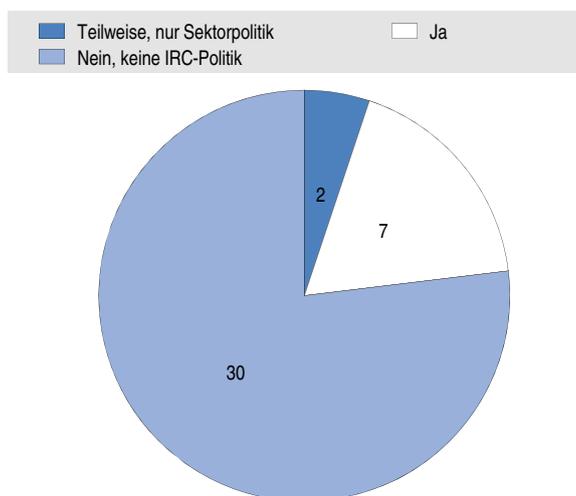
Obwohl der potenzielle Nutzen der IRC anerkannt wird, werden Informationen über die Verfahren der nationalen Regulierungsstellen auf diesem Gebiet kaum systematisch erfasst. Die Erhebung von 2017 versucht, diese Lücke mithilfe einer Reihe von Fragen zu IRC-Verfahren entsprechend der Empfehlung von 2012 und ähnlichen Verfahren zu schließen. Auf der Grundlage der Antworten auf diesen Fragebogen wird in diesem Abschnitt ein erster Überblick über die Umsetzung der IRC durch die nationalen Regulierungsstellen gegeben. Daraus geht hervor, dass die Vorgehensweisen in den OECD-Ländern, trotz erster Anzeichen für eine systematischere Einbindung der IRC in die Rechtsetzungsverfahren, noch nicht annähernd systematisch und aufeinander abgestimmt sind.

Organisation und Governance der IRC

Eine Politik- oder Rechtsgrundlage für die IRC kann als systematische, auf nationaler Ebene verfolgte ressortübergreifende Politik definiert werden, die die internationale Zusammenarbeit im Regulierungsbereich fördert. Legt man diese Definition zugrunde, hat bislang noch kein einziger Staat einen ressortübergreifenden Rahmen für die IRC erarbeitet, obwohl

Abbildung 5.1 **Zahl der Staaten mit expliziter, veröffentlichter Politik- oder Rechtsgrundlage für die IRC**

39 Erhebungsteilnehmer



Anmerkung: Die Daten für die OECD-Länder beziehen sich auf die 35 OECD-Mitgliedsländer, die Europäische Union und drei Beitrittsländer.

Quelle: Indicators of Regulatory Policy and Governance Survey 2017, <http://oe.cd/ireg>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933815034>

bereits verschiedene IRC-Ansätze verfolgt wurden. Dennoch geht aus den Erhebungsdaten hervor, dass eine Reihe von Staaten im Einklang mit Grundsatz 12 der Empfehlung von 2012 eine Politik- bzw. Rechtsgrundlage erarbeitet hat, die die nationalen Regulierungsstellen verpflichtet, internationale Normen und einschlägige internationale Regulierungsrahmen auf ihrem Tätigkeitsgebiet zu berücksichtigen und/oder die systematische Zusammenarbeit mit ihren Amtskollegen in anderen Staaten zu unterstützen und/oder die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf dem Gebiet der guten Rechtsetzung zu fördern (Abb. 5.1 und Tabelle 5.1).

Hierzu zählen in erster Linie Kanada – dank seiner neuen Kabinettsrichtlinie zur Regulierung (Kasten 5.2) – und die Vereinigten Staaten dank des Präsidialerlasses 13609 (Förderung der internationalen Zusammenarbeit im Regulierungsbereich). In Mexiko schreiben verschiedene Rechts- und Politikinstrumente Regulierungsstellen vor, wie sie internationale Normen, Handelseffekte und die länderübergreifende Zusammenarbeit im Regulierungsbereich zu berücksichtigen haben (OECD, 2018_[8]). In Australien beruht die Berücksichtigung internationaler Regelwerke durch die Regulierungsstellen auf einer

Tabelle 5.1 **Beispiele nationaler IRC-Politik**

Australien	Kanada	Mexiko	Vereinigte Staaten	Europ. Kommission	EU-Länder
Ministerialrichtlinie zu internationalen Normen und Risikoabschätzungen	Kabinettsrichtlinie zum Regulierungsmanagement	Bundesgesetz über Verwaltungsverfahren (LFPA) und Bundesgesetz über Messwesen und Normung (LFMN)	Präsidialerlass 13609 (Förderung der internationalen Zusammenarbeit im Regulierungsbereich)	Leitlinien und Instrumentarium für eine bessere Rechtsetzung	Verschiedene Rechts- und Politikrahmen durch EU-Mitgliedschaft

Quelle: Indicators of Regulatory Policy and Governance Survey 2017, <http://oe.cd/ireg>.

Kasten 5.2 **Politikrahmen für die IRC in Kanada**

In der Kabinettsrichtlinie zur Regulierung sind die Bestimmungen festgelegt, die die kanadischen Regulierungsstellen einhalten müssen, wenn sie Rechtsvorschriften erlassen und umsetzen. Laut der Richtlinie müssen die staatlichen Stellen die Regulierungssysteme einschlägiger Staaten prüfen, um festzustellen, auf welchen Gebieten Angleichungen oder Zusammenarbeit möglich sein könnten. Dies umfasst die Prüfung der Arbeiten internationaler Normungsinstitute, die möglicherweise durch Verweis übernommen werden können. Wo Abweichungen erforderlich sind, müssen die staatlichen Stellen die Beweggründe für einen kanadaspezifischen Ansatz erläutern.

Die Zusammenarbeit im Regulierungsbereich wird als Prozess definiert, mit dem Effizienzgewinne zwischen Staaten angestrebt, unnötige Regulierungsunterschiede verringert und nationale Politikziele erreicht werden sollen. Zugleich soll darauf hingearbeitet werden, die Handels- und Investitionstätigkeit, das Wirtschaftswachstum sowie das Entstehen neuer Arbeitsplätze zu fördern und die Auswahlmöglichkeiten der Verbraucher zu verbessern. Eine zentrale Säule des kanadischen Konzepts zur Zusammenarbeit im Regulierungsbereich ist die Wahrung bzw. Verbesserung des Niveaus in den Bereichen öffentliche Gesundheit und Sicherheit sowie Umweltschutz.

Quelle: www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/guidelines-tools/cabinet-directive-regulation.html (Abruf: 11. Juli 2018).

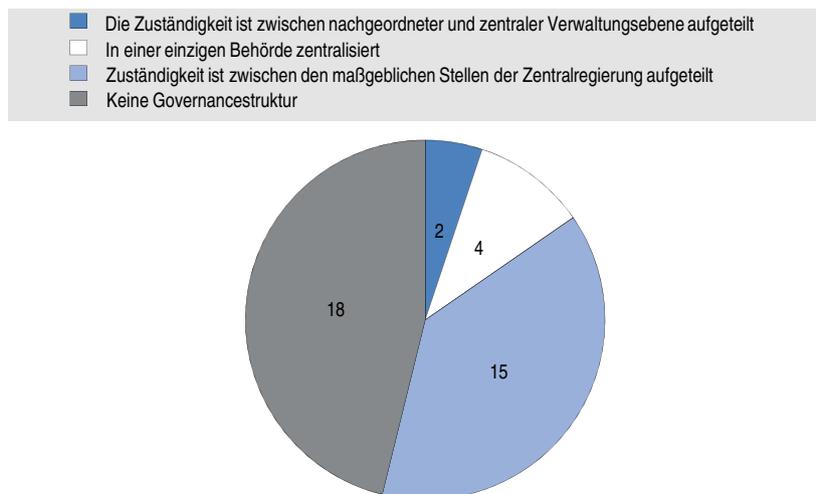
Ministerialrichtlinie sowie spezifischen Leitlinien. Die Staaten der Europäischen Union haben eine Reihe von Rechtsvorschriften und Politiken als Regelwerk für ihre EU-Mitgliedschaft definiert. Dieses bildet den ambitioniertesten regionalen Rahmen für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Rechtsetzung, der supranationale Regulierungsbefugnisse umfasst. Laut dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union haben die Mitgliedstaaten den EU-Institutionen die Befugnis übertragen, Rechtsakte (Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse) zu erlassen, die Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten haben und für die nationalen Behörden verbindlich sind.

Die institutionellen Strukturen für die Aufsicht über die IRC unterscheiden sich von einem OECD-Land zum anderen, allerdings sind die Zuständigkeiten auf diesem Gebiet zumeist auf mehrere Stellen verteilt (Abb. 5.2). Unter den Befragten war die am weitesten verbreitete Governancestruktur die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den maßgeblichen Stellen der Zentralregierung. Allerdings ist anzumerken, dass nahezu die Hälfte der Befragten über keine Governancestruktur speziell für die Aufsicht über Tätigkeiten der internationalen Zusammenarbeit im Regulierungsbereich verfügt. Lediglich in einigen wenigen Fällen wurde angegeben, dass die Aufsicht über die IRC in einer einzigen Behörde zentralisiert ist. Dies ist insbesondere in Kanada (wo das Treasury Board Secretariat zuständig ist) und den Vereinigten Staaten (Office of Information and Regulatory Affairs – OIRA) der Fall. In Anbetracht der unsystematischen IRC-Ansätze der Länder sind diese zersplitterten Strukturen nicht überraschend.

Gleichwohl ist festzustellen, dass strukturiertere Governancemuster in den Staaten zutage treten, sobald man die IRC auf ihre verschiedenen Komponenten herunterbricht. So gab beispielsweise die Hälfte der befragten Staaten (20 von 39) an, dass es eine Behörde gibt, die für die systematische Berücksichtigung internationaler Instrumente bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften zuständig ist. Zum Vergleich: 25 Staaten gaben an, dass die Berücksichtigung internationaler Instrumente bei der Aus- oder Überarbeitung von Rechtsvorschriften formell vorgeschrieben ist. In den meisten Fällen ist dies eine Kernaufgabe des federführenden Ministeriums. In 15 Staaten, d.h. in 60% der Staaten, die angaben, dass

Abbildung 5.2 **Organisation der Aufsicht über IRC-Verfahrensweisen oder -Tätigkeiten**

39 Erhebungsteilnehmer



Anmerkung: Die Daten für die OECD-Länder beziehen sich auf die 35 OECD-Mitgliedsländer, die Europäische Union und drei Beitrittsländer.

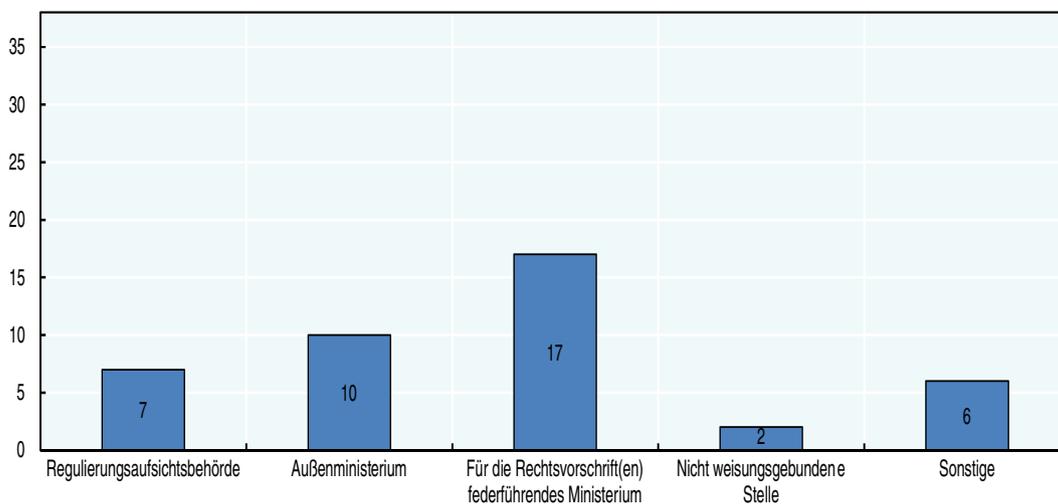
Quelle: Indicators of Regulatory Policy and Governance Survey 2017, <http://oe.cd/ireg>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933815053>

es eine formelle Vorschrift gibt, wird dieser Prozess von mindestens einer anderen Stelle beaufsichtigt. In den meisten Fällen ist das Außenministerium beteiligt, in nahezu der Hälfte der Fälle auch die Regulierungsaufsichtsbehörde. Zu den anderen von den Staaten angeführten Stellen zählen die für die Handelspolitik zuständigen Ministerien (Abb. 5.3).

Abbildung 5.3 **Mit der Aufsicht über die systematische Berücksichtigung internationaler Instrumente beauftragte Behörden**

39 Erhebungsteilnehmer



Anmerkung: Die Daten für die OECD-Länder beziehen sich auf die 35 OECD-Mitgliedsländer, die Europäische Union und drei Beitrittsländer.

Quelle: Indicators of Regulatory Policy and Governance Survey 2017, <http://oe.cd/ireg>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933815072>

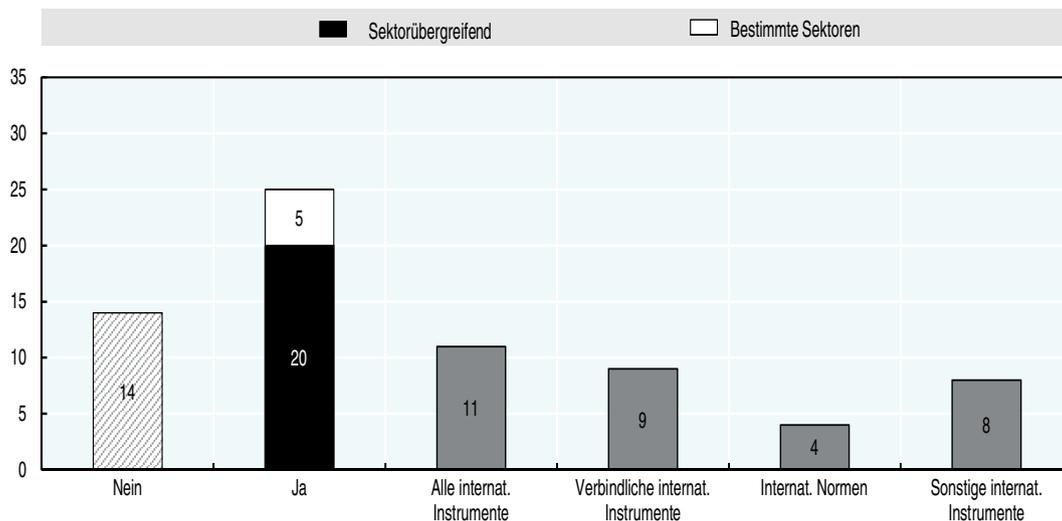
Übernahme internationaler Instrumente

Die Übernahme internationaler Instrumente in die inländischen Rechtsvorschriften ist ein wichtiges Mittel zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften (OECD, 2013^[5]; OECD, erscheint demnächst^[9]). In der Erhebung von 2017 gaben 25 Staaten an, dass es formell vorgeschrieben ist, die Anerkennung und Übernahme internationaler Instrumente zu erwägen (in 20 Staaten sektorübergreifend und in 5 Staaten für bestimmte Sektoren), wenn neue inländische Rechtsvorschriften ausgearbeitet oder bereits bestehende Vorschriften überarbeitet werden (Abb. 5.4). In 11 dieser Staaten ist die Berücksichtigung aller internationalen Instrumente vorgeschrieben, in weiteren 9 Staaten die Berücksichtigung zumindest der verbindlichen internationalen Instrumente. Somit gaben insgesamt 20 Staaten an, dass es formell vorgeschrieben ist, die Anerkennung und Übernahme verbindlicher internationaler Instrumente im Rahmen ihres Rechtsetzungsverfahrens in Betracht zu ziehen. In einer Reihe von EU-Staaten bzw. Anrainerstaaten (Norwegen) gilt diese Vorschrift für das EU-Recht; dies ist in Abbildung 5.4 u.a. in der Kategorie „Sonstige“ erfasst.

Vier Staaten gaben an, dass Vorschriften über internationale Normen bestehen – dies bedeutet, dass 16 Staaten die Berücksichtigung internationaler Normen direkt anordnen bzw. allgemeiner vorschreiben. Dies ist bedeutsam, wenn man den freiwilligen Charakter internationaler Normen bedenkt, und lässt sich u.U. auf den Anreiz zurückführen, den die WTO-Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT-Übereinkommen) und über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (SPS-Übereinkommen) von 1994 bieten, um internationale Normen bei der Ausarbeitung nationaler technischer Vorschriften und Normen einzuführen. Die Unterzeichnerregierungen haben sich verpflichtet, sich bei Regulierungsmaßnahmen, die unter diese Übereinkommen fallen, auf die einschlägigen internationalen Normen, Richtlinien und

Abbildung 5.4 **Zahl der Staaten, in denen die Berücksichtigung internationaler Instrumente bei der Rechtsetzung formell vorgeschrieben ist (links), und Arten der berücksichtigten Instrumente (rechts)**

39 Erhebungsteilnehmer



Anmerkung: Die Daten für die OECD-Länder beziehen sich auf die 35 OECD-Mitgliedsländer, die Europäische Union und drei Beitrittsländer.

Quelle: Indicators of Regulatory Policy and Governance Survey 2017, <http://oe.cd/ireg>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933815091>

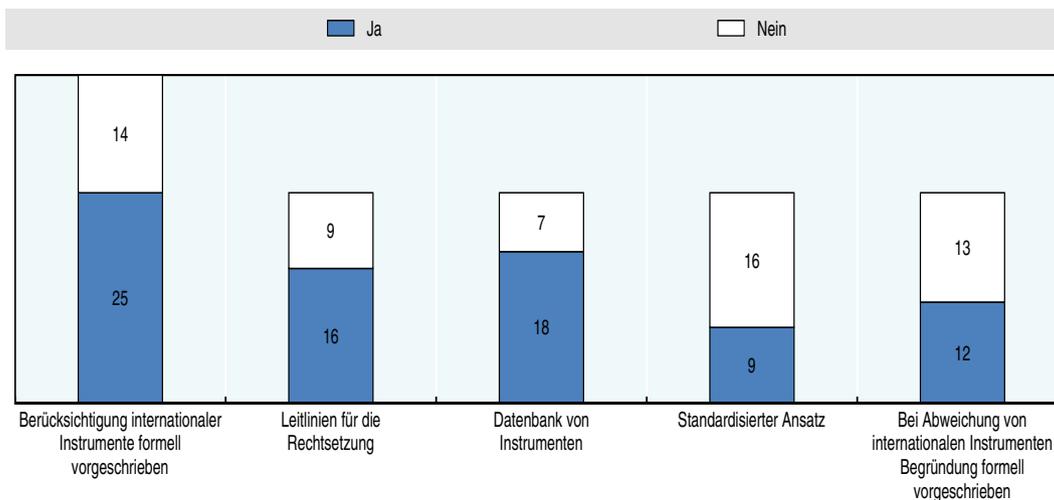
Empfehlungen zu stützen, soweit sie vorhanden sind und als geeignet betrachtet werden, unnötige Handelsspannungen einzugrenzen.

Allerdings ist in nur 12 der 25 Staaten, in denen die Berücksichtigung internationaler Instrumente formell vorgeschrieben ist, auch die Erläuterung der Beweggründe formell vorgeschrieben, wenn vorgeschlagene länderspezifische Regeln von den internationalen Instrumenten abweichen (Abb. 5.5). Dies ist überraschend, da die Staaten im Rahmen international verbindlicher Instrumente Verpflichtungen eingegangen sind und das TBT-Übereinkommen sowie das SPS-Übereinkommen die Begründung von Abweichungen gegenüber den internationalen Normen vorschreiben (Art. 2.4 des TBT-Übereinkommens bzw. Art. 3.3 des SPS-Übereinkommens).

Wenn die Berücksichtigung internationaler Instrumente bei der inländischen Rechtsetzung nicht formell vorgeschrieben ist, beweist das zwar nicht, dass internationale Instrumente auf nationaler Ebene in der Praxis nicht angewendet werden – allerdings deutet es auf eine gewisse Abkopplung des nationalen vom internationalen Rechtssystem hin. Ohne entsprechende Vorgaben haben Regulierungsstellen nur einen schwachen Anreiz, internationale Instrumente systematisch zu berücksichtigen. Im aktuellen Stadium könnte dieses Ergebnis jedoch auch auf Probleme bei der Meldung bereits bestehender einschlägiger Vorschriften hindeuten. Insbesondere kann es sein, dass eine entsprechende Vorschrift in ein anderes Politik- oder Rechtsgebiet gehört und nicht unter die regulierungspolitische Agenda fällt. Dies könnte vor allem dann der Fall sein, wenn die regulierungspolitische Agenda im Inland noch nicht vollständig entwickelt ist oder wenn derartige Vorschriften über die Berücksichtigung internationaler Normen nur für einen Teil der Regulierungsinstrumente gelten, die nicht in den Gegenstandsbereich der Regulierungspolitik fallen (z.B. technische Vorschriften).

Abbildung 5.5 **Zahl der Staaten, in denen die Berücksichtigung internationaler Instrumente bei der Rechtsetzung formell vorgeschrieben ist (links), und flankierende Maßnahmen (rechts)**

39 Erhebungsteilnehmer



Anmerkung: Die Daten für die OECD-Länder beziehen sich auf die 35 OECD-Mitgliedsländer, die Europäische Union und drei Beitrittsländer.

Quelle: Indicators of Regulatory Policy and Governance Survey 2017, <http://oe.cd/ireg>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933815110>

Kasten 5.3 Berücksichtigung internationaler Standards und anderer einschlägiger Regulierungsrahmen in Australien und den Vereinigten Staaten

In **Australien** ist sektorübergreifend vorgeschrieben, die „Übereinstimmung mit den internationalen Verpflichtungen Australiens und den einschlägigen international anerkannten Normen und Verfahrensweisen“ zu berücksichtigen (COAG Best Practice Regulation). Wo immer dies möglich ist, müssen Rechtsetzungsmaßnahmen oder Normen mit den einschlägigen internationalen oder international anerkannten Normen bzw. Vorgehensweisen vereinbar sein, um Hindernisse für den Handel zu minimieren. Die nationalen Vorschriften bzw. gesetzlich verbindlichen Normen sollten zudem mit Australiens internationalen Verpflichtungen im Einklang stehen, u.a. aus dem GATT-Übereinkommen über technische Handelshemmnisse und dem WTO-Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen. Die Regulierungsstellen können sich auf den Verhaltenskodex für die Ausarbeitung, Annahme und Anwendung von Normen des Übereinkommens über technische Handelshemmnisse beziehen. Allerdings wird in OECD (erscheint demnächst^[9]) berichtet, dass die australische Regierung zur Förderung einheitlicherer Vorgehensweisen einen *Best Practice Guide to Using Standards and Risk Assessments in Policy and Regulation* erarbeitet hat und erwägt, eine Datenbank über (sowohl nationale als auch internationale) Normen zu entwickeln, auf die in den Rechtsvorschriften der nationalen und nachgeordneten Ebene verwiesen wird.

In den **Vereinigten Staaten** heißt es in den Leitlinien des Office of Management and Budget zur Nutzung freiwilliger Standards, dass die zuständigen Stellen „zur Förderung des Handels und zur Umsetzung der Bestimmungen internationaler Verträge bei der Beschaffung und bei der Anwendung der Regulierungspolitik die internationalen Normen berücksichtigen sollten“. Des Weiteren enthält der Präsidialerlass 13609 zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit im Regulierungsbereich die Bestimmung, dass die zuständigen Stellen „bei wichtigen Vorschriften mit voraussichtlich erheblichen internationalen Auswirkungen, soweit möglich, angemessen und im Einklang mit geltendem Recht die etwaigen Regulierungsansätze einer ausländischen Regierung berücksichtigen sollen, sofern die Vereinigten Staaten dies im Arbeitsprogramm eines Regulierungskooperationsrats (Regulatory Cooperation Council) vereinbart haben“. Der Geltungsbereich dieser Vorschrift ist auf die Sektorarbeitsprogramme beschränkt, die die Vereinigten Staaten in Regulierungskooperationsräten vereinbart haben. Derzeit gibt es lediglich zwei solcher Räte: einen mit Mexiko und einen mit Kanada.

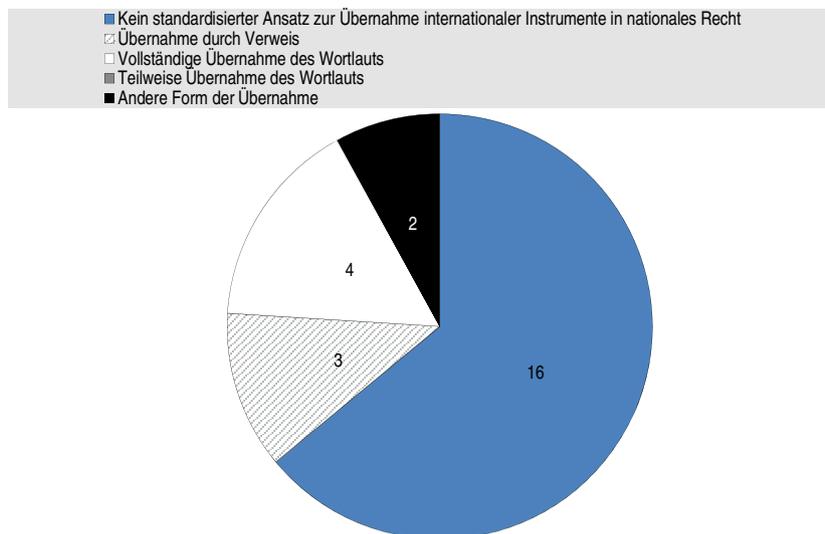
Quelle: COAG Best Practice Regulation Guide: www.finance.gov.au/obpr/docs/COAG_best_practice_guide_2007.pdf und Best Practice Guide to Using Standards and Risk Assessments in Policy and Regulation: <https://industry.gov.au/industry/IndustryInitiatives/PortfolioRegulationReform/Using-Standards-and-Risk-Assessments-in-Policy-Regulation/Pages/default.aspx>; US OMB Circular A 119: www.whitehouse.gov/omb/circulars_a119 und US Executive Order 13609: www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/05/01/executive-order-promoting-international-regulatory-cooperation.

Die Antworten aus der Erhebung von 2017 lassen weiter darauf schließen, dass die Mehrzahl (16) der 25 Staaten, in denen die Erwägung der Anerkennung und Übernahme internationaler Instrumente vorgeschrieben ist, Leitlinien für Regulierungsstellen erlassen hat, um die Berücksichtigung bereits bestehender internationaler Instrumente bei der Ausarbeitung bzw. Überarbeitung von Rechtsvorschriften zu erleichtern (Beispiele finden sich in Kasten 5.3). Nahezu drei Viertel der Staaten haben eine Datenbank mit internationalen Instrumenten für Regulierungsstellen zugänglich gemacht, um die Berücksichtigung der einschlägigen Instrumente zu erleichtern. In den meisten Fällen handelt es sich jedoch nur um Teildatenbanken, die nur bestimmte Instrumente (14 Staaten) oder bestimmte Sektoren (2 Fälle) umfassen.

Nur ein Drittel der Staaten gab an, dass die Übernahme internationaler Instrumente in nationales Recht standardisiert erfolgt. In drei der Staaten, die einen standardisierten

Abbildung 5.6 **Zahl der Staaten mit standardisiertem Ansatz zur Übernahme internationaler Instrumente in nationales Recht**

25 Erhebungsteilnehmer



Anmerkung: Die Daten für die OECD-Länder beziehen sich auf die 35 OECD-Mitgliedsländer, die Europäische Union und drei Beitrittsländer. Die Daten für diese Frage sind auf die 25 Staaten beschränkt, in denen die Berücksichtigung internationaler Instrumente eigenen Angaben zufolge formell vorgeschrieben ist.

Quelle: Indicators of Regulatory Policy and Governance Survey 2017, <http://oe.cd/ireg>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933815129>

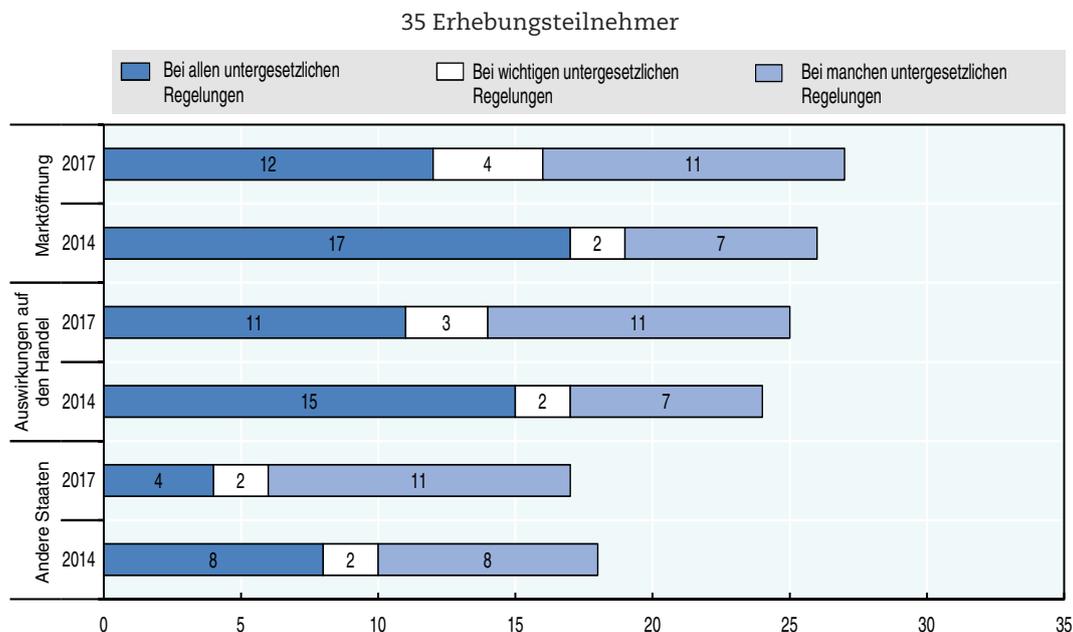
Ansatz haben, wird ein Verweis auf das Instrument aufgenommen und in vier dieser Staaten dessen Wortlaut vollständig übernommen (Abb. 5.6). Die Tatsache, dass nicht systematisch ein Verweis eingefügt oder der Wortlaut übernommen wird, deutet darauf hin, dass hier möglicherweise eine Gelegenheit verpasst wird, die Harmonisierung der Rechtsvorschriften durch Übernahme internationaler Instrumente zu fördern. Dies könnte auch darauf zurückzuführen sein, dass die internationalen Instrumente als unzureichend für die Situationen der einzelnen Staaten empfunden werden und die nationalen Regulierungsstellen nicht davon überzeugt sind, dass diese Instrumente ihnen (ohne Modifizierung) bei der Erreichung ihrer Politikziele helfen werden. Daher ist es wichtig, die Mechanismen und Regeln zu stärken, die den nationalen Regulierungsstellen und Gesetzgebern Sicherheit bezüglich der Qualität der internationalen Regeln geben und damit dafür zu sorgen, dass internationale Instrumente guter Qualität vermehrt in den nationalen Rechtsvorschriften aufgegriffen werden. Hierum geht es im zweiten Teil dieses Kapitels.

Evaluierung von IRC-Auswirkungen

Berücksichtigung internationaler Auswirkungen in der Ex-ante-Gesetzesfolgenabschätzung

Zusätzlich zur Einbeziehung internationaler Instrumente in ihre Rechtsetzung können Länder IRC auch durch eine systematischere Berücksichtigung internationaler Auswirkungen in GFA-Verfahren fördern. Wie Abbildung 5.7 veranschaulicht, geben die Länder 2014 wie auch 2017 an, in der GFA zahlreiche IRC-bezogene Folgen erfasst zu haben. Beispielsweise untersuchen etwa drei Viertel der Länder die Auswirkungen auf die Marktöffnung und den Handel, und die Hälfte der Länder prüft die Auswirkungen auf andere Staaten. Dieser Trend ist seit 2014 relativ stabil. Dennoch hat es den Anschein, dass diesen Folgen weniger

Abbildung 5.7 **Anzahl der Staaten, in denen die Berücksichtigung der Auswirkungen auf andere Staaten, die Marktöffnung oder den Handel im Rahmen der GFA vorgeschrieben ist**



Anmerkung: Die Daten beziehen sich auf 34 OECD-Länder und die Europäische Union.

Quelle: Indicators of Regulatory Policy and Governance Surveys 2014 und 2017, <http://oe.cd/ireg>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933815148>

systematisch Rechnung getragen wird – der Anteil der Länder, die diese Auswirkungen nur bei einigen und nicht bei allen Regelungsvorhaben berücksichtigen, ist erheblich gestiegen. In diesem Stadium ist schwer zu beurteilen, ob dieser Trend widerspiegelt, dass sich die Länder bei der GFA stärker am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientieren oder ob die Praxis rückläufig ist.

Von den 17 Ländern, die angeben, Auswirkungen auf andere Staaten zu berücksichtigen, zielen die meisten dabei auf Nachbarländer und große Handelspartner (Abb. 5.8). Die Länder geben an, für die Folgenabschätzung eine Kombination von Techniken zu nutzen, darunter den Austausch mit Regulierungsinstanzen in anderen Staaten, Meinungsumfragen bei Unternehmen und anderen betroffenen Akteuren sowie theoretische Modellierungen.

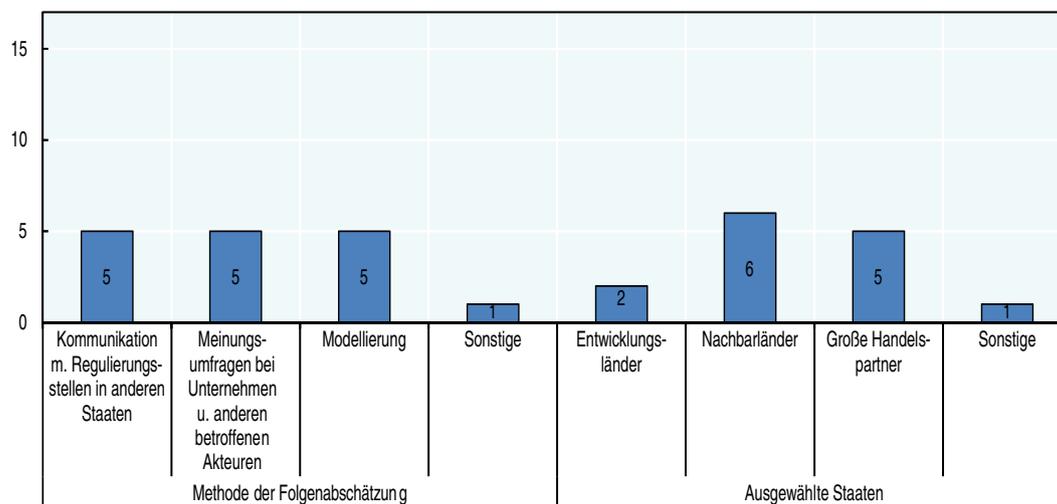
Obwohl die Ergebnisse zeigen, dass die internationalen Auswirkungen der Rechtsetzung in manchen Fällen evaluiert werden, kann es zwischen Politik und praktischer Umsetzung einen Bruch geben. In der Tat geht aus Basedow und Kauffmann (2016_[6]) hervor, dass nur wenige Staaten – Kanada und Österreich – und die Europäische Union im Rahmen ihrer GFA-Leitlinien formell Hinweise dazu geben, wie das internationale Regulierungsumfeld zu berücksichtigen ist. Dies lässt Zweifel daran aufkommen, wie dies in der Praxis in Staaten erfolgt, in denen die Regulierungsstellen keine derartige Unterstützung erfahren.

Beurteilung der Folgen von Regulierungsunterschieden durch Ex-post-Folgenabschätzungen

Das volle Ausmaß der Auswirkungen einer regulatorischen Maßnahme ist erst nach ihrer Umsetzung bekannt. Ex-post-Evaluierungen bieten daher eine ganz entscheidende Möglichkeit, sowohl die potenziellen Abweichungen von internationalen Regelwerken als

Abbildung 5.8 **Ansätze zur Evaluierung der Auswirkungen auf andere Staaten und Auswahl der Staaten für die Folgenabschätzung bei untergesetzlichen Regelungen**

17 Erhebungsteilnehmer



Anmerkung: Die Stichprobe beschränkt sich auf die 17 Länder, die Auswirkungen auf andere Staaten evaluieren.

Quelle: Indicators of Regulatory Policy and Governance Surveys 2014 und 2017, <http://oe.cd/ireg>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933815167>

auch die Auswirkungen von Gesetzen und Rechtsvorschriften auf den Handel und andere IRC-Aspekte zu ermitteln.

Die Ex-post-Folgenabschätzung in Bezug auf IRC ist zwar in den meisten Ländern eine relativ junge Praxis, die Daten zeigen aber, dass seit 2014 Fortschritte erzielt wurden. In der Erhebung von 2017 geben beispielsweise nahezu dreimal so viele Länder an, in den vergangenen 12 Jahren im Rahmen von Ex-post-Evaluierungen eine Beurteilung der Übereinstimmung mit vergleichbaren internationalen Standards und Regeln vorgenommen zu haben als im Jahr 2014 (8 gegenüber 3). Dies entspricht aber nur einem Bruchteil der OECD-Länder – etwa einem Fünftel.

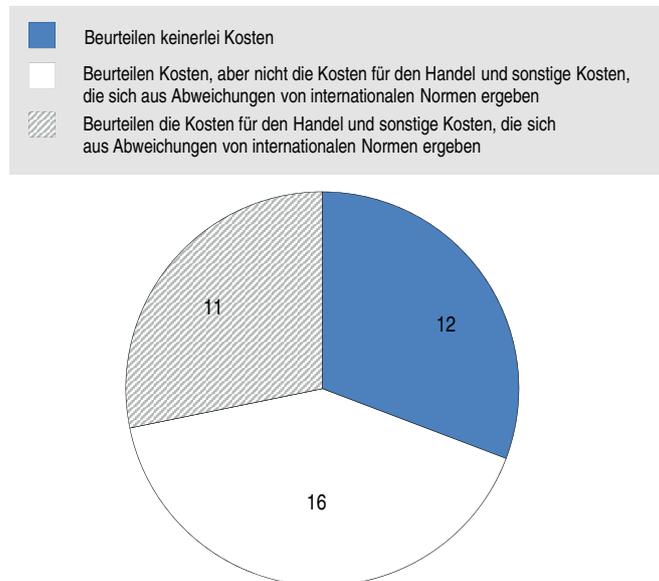
Außerdem erfolgen diese Beurteilungen in der Praxis alles andere als systematisch. Tatsächlich untersuchen die Länder in Ex-post-Evaluierungen selten die unbeabsichtigten Folgen, die sich durch Abweichungen von bestehenden internationalen Instrumenten ergeben. Wenn sie es tun, geschieht es auf Ad-hoc-Basis (in einigen Ex-post-Evaluierungen). Analog hierzu geben von den Ländern, die in Ex-post-Evaluierungen von Gesetzen und untergesetzlichen Regelungen (27) Kosten bewerten nur etwa ein Drittel (10) an, Kosten für den Handel und sonstige Kosten, die sich aus Abweichungen von internationalen Normen ergeben, einzubeziehen (Abb. 5.9).

Einbindung ausländischer Akteure in Rechtsetzungsverfahren

Die Einbindung ausländischer Akteure in Rechtsetzungsverfahren kann das Bewusstsein für Regulierungsansätze in anderen Staaten erhöhen oder Informationen liefern über unbeabsichtigte Folgen, die das Festhalten an den gleichen oder anderen Regulierungsansätzen für Drittländer hat (Basedow und Kauffmann, 2016_[6]). Nur etwa ein Drittel der befragten Länder gibt an, besondere Anstrengungen zu unternehmen, um ausländische Akteure in die Ausarbeitung von Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften einzubinden. Selbst in diesen Fällen gehen die allermeisten Länder nur bei einigen und nicht bei allen bzw. den wichtigen Regelungen so vor.

Abbildung 5.9 **Anzahl der Staaten, die in Ex-post-Evaluierungen von Gesetzen und untergesetzlichen Regelungen Kosten beurteilen, insbesondere Kosten für den Handel und sonstige Kosten, die sich aus Abweichungen von internationalen Normen ergeben**

39 Erhebungsteilnehmer



Anmerkung: Die Daten für die OECD-Länder beziehen sich auf die 35 OECD-Mitgliedsländer, die Europäische Union und drei Beitrittsländer.

Quelle: Indicators of Regulatory Policy and Governance Survey 2017, <http://oe.cd/ireg>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933815186>

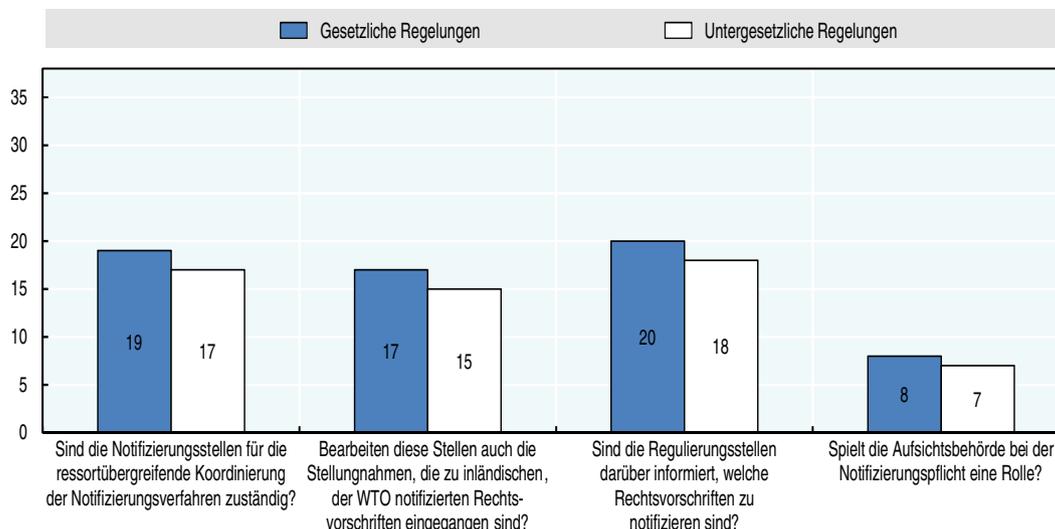
In der Praxis haben die meisten Länder keine spezifischen Verfahren zur Einbindung ausländischer Akteure. Sie stützen sich auf ein offenes, diskriminierungsfreies Verfahren im Inland, das beispielsweise über eine Internetplattform allen, auch ausländischen Akteuren freien Zugang bietet. Nur eine Handvoll Länder beziehen ausländische Akteure gezielt ein, indem sie beispielsweise Regelungsentwürfe übersetzen lassen (in vier Fällen), Informationen über Unternehmensportale verbreiten (in fünf Fällen) oder eigene Workshops mit ausländischen Akteuren veranstalten (in sechs Fällen). Da es an spezifischen Mechanismen fehlt und die Länder die Beteiligung ausländischer Akteure gewöhnlich nicht nachverfolgen, lassen sich Realität und Wirkung der Einbindung ausländischer Akteure nur schwer beurteilen.

Die obligatorische Notifizierung von Regelungsentwürfen an internationale Foren ist potenziell ein wichtiges Instrument, das genutzt werden kann, um ausländische Akteure in Kenntnis zu setzen und Inputs von ihnen zu beziehen. Den Erhebungsergebnissen zufolge ergeben sich diese Möglichkeiten hauptsächlich in Verbindung mit Handelsabkommen. Gemäß den WTO-Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT) und über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (SPS) wird von den Ländern beispielsweise verlangt, eine einzige Behörde der Zentralregierung zu benennen, die für Notifizierungen an die WTO zuständig ist. Ziel ist es, die Transparenz inländischer Maßnahmen zu gewährleisten, die nicht auf internationalen Normen beruhen und eine erhebliche Auswirkung auf den Handel haben³.

In der Europäischen Union haben die Europäische Kommission und EU-Länder im Rahmen eines Notifizierungsverfahrens die Möglichkeit, den Wortlaut neuer technischer Vorschriften für Produkte und Online-Dienste, deren Einführung beabsichtigt ist, zu prüfen.

Abbildung 5.10 Inländische Verfahren zur Prüfung der Einhaltung der TBT- und SPS-Übereinkommen der WTO

38 Erhebungsteilnehmer für gesetzliche Regelungen und 39 Erhebungsteilnehmer für untergesetzliche Regelungen



Anmerkung: Die Daten für die OECD-Länder beziehen sich auf die 35 OECD-Mitgliedsländer, die Europäische Union und drei Beitrittsländer. Die Frage gilt nicht für die Primärgesetzgebung in den Vereinigten Staaten.

Quelle: Indicators of Regulatory Policy and Governance Survey 2017, <http://oe.cd/ireg>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933815205>

Hiermit soll verhindert werden, dass neue technische Handelshemmnisse geschaffen werden. Nach diesem Verfahren müssen die EU-Länder die Kommission über jeden Entwurf einer technischen Vorschrift informieren, bevor diese angenommen wird. Ferner ist eine dreimonatige Stillhaltefrist einzuhalten, um der Kommission und anderen EU-Ländern die Möglichkeit zu geben, den vorgeschlagenen Wortlaut zu prüfen und zu reagieren⁴. Nicht-EU-Länder berichten, dass auch im Rahmen einiger Freihandelsabkommen Notifizierungspflichten gegenüber Handelspartnern bestehen.

Die mit der Notifizierung beauftragten Stellen sind in der Regel auch mit der Bearbeitung eingegangener Stellungnahmen befasst (Abb. 5.10). Dieses Notifizierungsverfahren kann die regulierungspolitischen Instrumente ergänzen, indem es eine zusätzliche Möglichkeit der Stellungnahme zu Entwürfen von Rechtsvorschriften bietet. Es richtet sich insbesondere an ausländische betroffene Akteure, die über das Notifizierungsportal der WTO Kenntnis über die Entwürfe erlangen.

Allerdings deuten die Erhebungsergebnisse auf einen Bruch zwischen dem Notifizierungsverfahren der WTO und der regulierungspolitischen Agenda hin. So wurden die Transparenzregeln in Verbindung mit Notifizierungspflichten in Handelsforen – einschließlich der dazugehörigen Leitlinien – von der Handelsgemeinschaft zwar sorgfältig ausgearbeitet, doch scheinen sie weitgehend in sich geschlossen zu funktionieren und nur begrenzte Schnittstellen mit der regulierungspolitischen Agenda zu haben. Zur Veranschaulichung: Nur acht Länder geben an, dass ihre Kontrollinstanzen hinsichtlich der Notifizierungspflicht für gesetzliche Regelungen eine Rolle spielen, bei den untergesetzlichen Regelungen sind es sieben. Möglicherweise ist die Zuständigkeit in einigen Staaten – darunter auch EU-Mitgliedsländern – auf andere Instanzen übertragen worden. Es besteht aber eindeutig die Möglichkeit, bewährte regulatorische Praktiken beider Politikbereiche, die bisher

Kasten 5.4 Mexikos Gesetzesfolgenabschätzung für den Außenhandel

2016 führte Mexiko ein spezielles Verfahren ein, um die Auswirkungen relevanter Regelungen auf den Handel systematisch in seinen Ex-ante-Gesetzesfolgenabschätzungen zu berücksichtigen. Dieses Verfahren ermöglicht eine automatische Koordinierung unter den zuständigen Stellen, damit Regelungen mit Auswirkungen auf den Handel der WTO oder Partnerländern in Freihandelsabkommen gemeldet werden. Die Auswirkungen auf den Handel werden zunächst mit einem Folgekalkulator (*Calculadora de Impact*) geschätzt. Je nach Ergebnis werden Notifizierungsverfahren an die WTO oder andere Partnerländer in Freihandelsabkommen eingeleitet und zugleich auch ein GFA-Verfahren zu den Folgen für den Außenhandel in Gang gesetzt.

Das eigentliche GFA-Verfahren in Mexiko wird durch einen Gesetzesfolgekalkulator eingeleitet, mit dem Regulierungsstellen potenzielle Folgen von Regelungsentwürfen ermitteln und so bestimmen, welche Art von GFA durchzuführen ist. Dieser Kalkulator enthält drei Kontrollfilter: a) Auswirkungen auf den Außenhandel, b) Risiken, c) Wettbewerb.

Falls der Filter Auswirkungen auf den Handel anzeigt, leitet die COFEMER den Regelungsentwurf an die Generaldirektion Internationaler Handel (Dirección General de Reglas de Comercio Internacional – DGRCI) weiter, die damit beauftragt ist, die Übereinstimmung der Entwürfe mit Freihandelsabkommen (FTA) und WTO-Übereinkommen zu überprüfen, insbesondere den Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT) oder gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (SPS). Entscheidet die DGRCI, dass die Maßnahme unter die Notifizierungspflicht fällt, weil sie eine erhebliche Auswirkung auf den Handel hat und von internationalen Normen abweicht, richtet sie ein offizielles Schreiben an die Regulierungsbehörde, mit der COFEMER in Kopie, mit der Aufforderung, die Generaldirektion Normung (Dirección General de Normas – DGN), d.h. die mexikanische Notifizierungs- und Auskunftsstelle für das SPS- und TBT-Übereinkommen zu kontaktieren.

Parallel zur Notifizierung an die WTO muss die Regulierungsstelle je nach Ergebnis des Folgekalkulators spezifische Fragen zu den Auswirkungen der Regelung beantworten. Diese betreffen insbesondere den internationalen Handel und die in diesem Bereich bestehenden internationalen und ausländischen Normen.

Quelle: OECD (2018_[8]), *Review of International Regulatory Co-operation of Mexico*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264305748-en>.

weitgehend unausgeschöpft geblieben sind, miteinander zu verbinden. In dieser Hinsicht liefert Mexiko ein einzigartiges Beispiel, indem es inländische regulatorische Verfahren mit den WTO-Notifizierungen verknüpft. Durch ein neues Verfahren, das 2016 eingeführt wurde, setzt die zentrale mexikanische regulierungspolitische Aufsichtsbehörde COFEMER Gesetzesfolgenabschätzungen wirksam ein, um Regelungsentwürfe zu ermitteln, die Auswirkungen auf den Handel haben, und sicherzustellen, dass alle Regelungsentwürfe dieser Art der WTO gemeldet werden (Kasten 5.4).

Beobachtete normative Tätigkeit internationaler Organisationen und Verbindung zwischen nationalen und internationalen IRC-Bemühungen

Die Ergebnisse des iReg Survey von 2017 zeigen, dass die Berücksichtigung internationaler Instrumente bei der Rechtsetzung im Inland für die nationalen Regulierungsstellen zu einem wichtigen Aspekt bei der IRC-Umsetzung geworden ist. Dieses Ergebnis steht mit OECD (2013_[5]) im Einklang, wo die zunehmende Bedeutung internationaler Organisationen – sowohl der auf Verträgen beruhenden internationalen Organisationen als auch der jüngeren

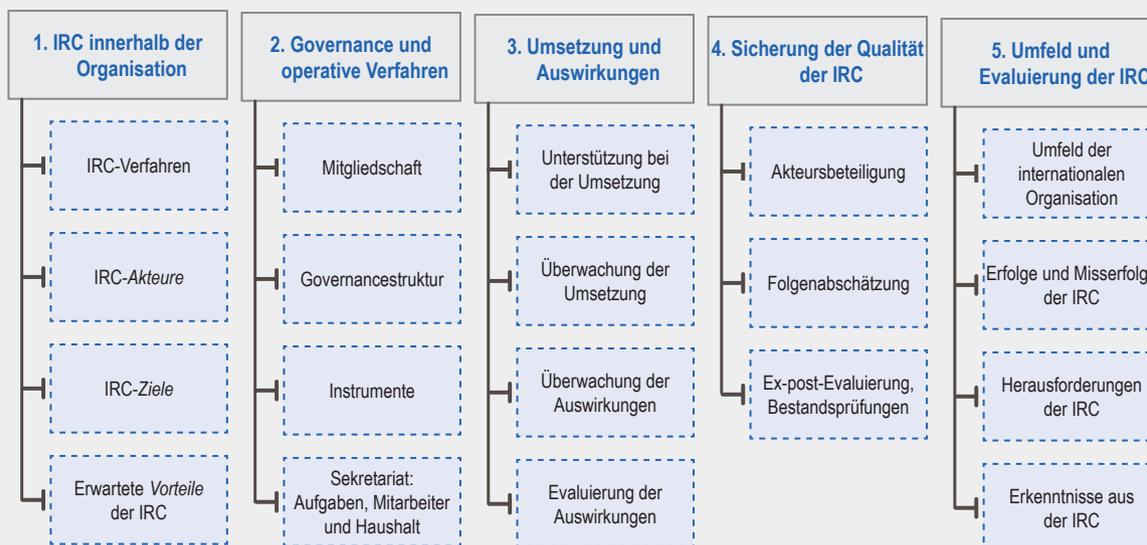
Kasten 5.5 Die OECD-Erhebung zu internationalen Organisationen von 2015

Um systematische Daten über Strukturen und Vorgehensweisen normativer internationaler Organisationen zu erheben, entwickelte die OECD eine in fünf Teile gegliederte Erhebung (vgl. Abb. 5.11).

- Im ersten Teil wurde versucht, die spezifischen Verfahren zur Förderung der IRC in den internationalen Organisationen, die daran beteiligten Personen sowie die beabsichtigten Ziele und Vorteile zu skizzieren.
- Der zweite Teil konzentrierte sich sowohl auf Governanceaspekte (Mitgliedschaft und interne Struktur der Organisation, an der IRC beteiligte Organe der Organisation usw.), als auch auf die operative Förderung der IRC (Rechts- oder Politikinstrumente, Aufgaben des Sekretariats usw.).
- Im dritten Teil wurden Informationen über die Verfahren erhoben, mit denen die Umsetzung der Instrumente der internationalen Organisationen beaufsichtigt und gefördert (d.h. die angebotene Unterstützung, die für die Nachverfolgung der Umsetzung verwendeten Mechanismen usw.) sowie ihre Auswirkungen überwacht werden.
- Beim vierten Teil lag das Augenmerk auf den konkreten Werkzeugen/Verfahren, mit denen die Qualität der Normsetzung gesichert wird, darunter Folgenabschätzungen, Konsultationen, Ex-post-Evaluierungen und Bestandsprüfungen.
- Im fünften Teil erfolgte eine Untersuchung des Umfelds, in dem die IRC erfolgt (d.h. die Präsenz unterschiedlicher internationaler Organisationen in demselben IRC-Bereich), sowie der wichtigsten Erkenntnisse in Bezug auf Erfolgsfaktoren und Herausforderungen für die internationale Zusammenarbeit im Regulierungsbereich.

Die Erhebung wurde 2015 unter 50 internationalen Organisationen durchgeführt: 32 zwischenstaatliche Organisationen, 5 private internationale Normungsinstitute, 4 Sekretariate völkerrechtlicher Übereinkommen und 9 internationale Netzwerke von Regulierungsstellen.

Abbildung 5.11 Gegenstand und Struktur der OECD-Erhebung zu internationalen Organisationen von 2015



Quelle: OECD (2016^[4]), *International Regulatory Co-operation: The Role of International Organisations in Fostering Better Rules of Globalisation*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244047-en>.

internationalen Netzwerke von Regulierungsstellen (OECD, erscheint demnächst^[9]) – als Normsetzer und Förderer der IRC hervorgehoben wird. Daher ist die Beziehung zwischen den internationalen Recht- und Normensetzungsverfahren und der Umsetzung der betreffenden Vorschriften und Normen auf nationaler Ebene zu einer entscheidenden Komponente der IRC geworden.

Insbesondere müssen Regulierungsstellen internationale Instrumente einerseits systematischer berücksichtigen, wenn sie inländische Regelwerke erarbeiten und anwenden, sie müssen andererseits jedoch auch die Gewissheit haben, dass diese Instrumente hohen Qualitätsanforderungen genügen, weithin leicht zugänglich sind und dem Gemeinwohl in ihrem eigenen Staat dienen. Die aus der systematischen Anwendung der Regulierungspolitik auf nationaler Ebene gewonnenen Erkenntnisse können sinnvoll in die Entwicklung internationaler Vorschriften und Normen einfließen, vor allem wenn Verfahrensweisen aufgezeigt werden, die für eine evidenzbasierte, transparente Rechtsetzung empfehlenswert sind. Eine stärkere Überwachung und regelmäßigerer Evaluierung der Anwendung internationaler Instrumente würde ihre Nutzung fördern und den nationalen Regulierungsstellen Informationen über die erwarteten bzw. tatsächlichen Auswirkungen der Instrumente liefern.

In OECD (2016^[4]) wird hervorgehoben, dass internationale Organisationen zunehmend Verfahren und Vorgehensweisen entwickelt haben, um die Qualität ihrer Recht- und Normsetzung zu steigern. Hierzu zählen u.a. die Konsultation der betroffenen Akteure und Folgenabschätzungen. In der Publikation wird auf der Grundlage von Daten aus einer Erhebung unter 50 internationalen Organisationen dargestellt, wie auf internationaler Ebene vorgegangen wird, um die Qualität der Normen und Standards zu verbessern (Kasten 5.5). Im vorliegenden Abschnitt werden einige Ergebnisse dieser Erhebung beleuchtet und anhand der iREG-Ergebnisse die Zusammenhänge zwischen den nationalen und internationalen Rechtsetzungsverfahren sowie das Verbesserungspotenzial auf diesem Gebiet aufgezeigt.

Verfahren der internationalen Organisationen zur Akteursbeteiligung und zur Evaluierung

Die Einbeziehung der betroffenen Akteure hat sich zu einer gängigen Praxis in internationalen Organisationen entwickelt (Abb. 5.12). Die meisten von ihnen haben für diesen Zweck ständige Organe oder Verfahren eingerichtet, um die betroffenen Akteure in entscheidenden Momenten (unverbindlich) an der Entwicklung ihrer Instrumente zu beteiligen. Dies erfolgt oftmals in Form einer Einladung an bestimmte Gruppen, sich an den normativen Tätigkeiten der internationalen Organisation zu beteiligen. Allerdings bietet nur eine Minderheit von ihnen einem größeren Publikum die Möglichkeit zur Stellungnahme.

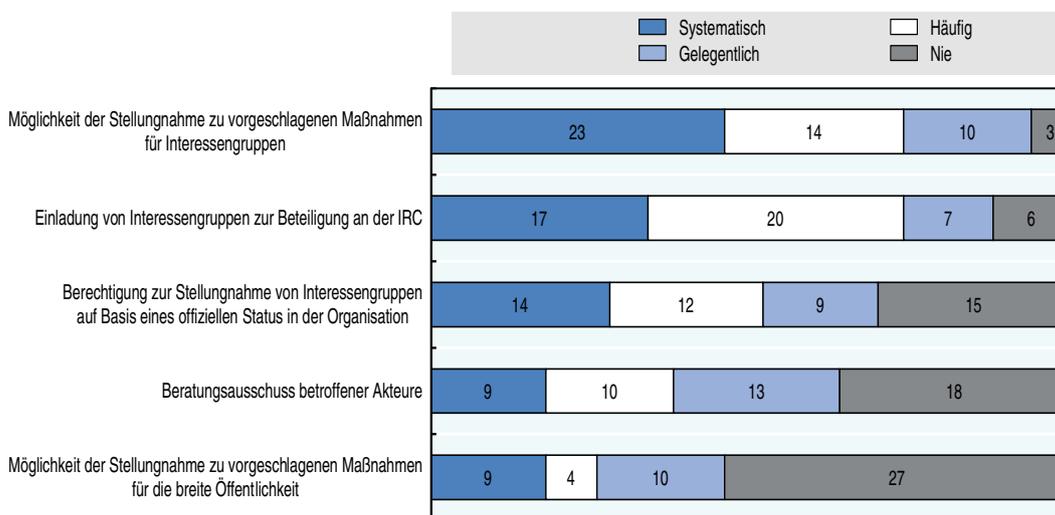
Die Evaluierung ist unter internationalen Organisationen im Gegensatz dazu noch kaum institutionalisiert, weder ex ante noch ex post (Abb. 5.13). Wo Evaluierungen durchgeführt werden, erfolgt dies meist ex post (nach der Annahme des betreffenden Instruments). Die Hälfte der in der Erhebung befragten internationalen Organisationen führt eigenen Angaben zufolge systematisch oder häufig Ex-post-Evaluierungen der Umsetzung und Auswirkungen ihrer Instrumente durch. Ex-ante-Folgenabschätzungen werden hingegen nur von 16 internationalen Organisationen systematisch oder häufig gemacht.

Kluft zwischen nationalen und internationalen Regulierungsverfahren zur Qualitätssicherung

Die eingeschränkte Nutzung von Ex-ante-Folgenabschätzungen durch internationale Organisationen steht im Gegensatz zu den nationalen Verfahrensweisen. Wie in Kapitel 2

Abbildung 5.12 **Beteiligung der betroffenen Akteure an der Normsetzung und andere Formen der IRC internationaler Organisationen**

50 Erhebungsteilnehmer



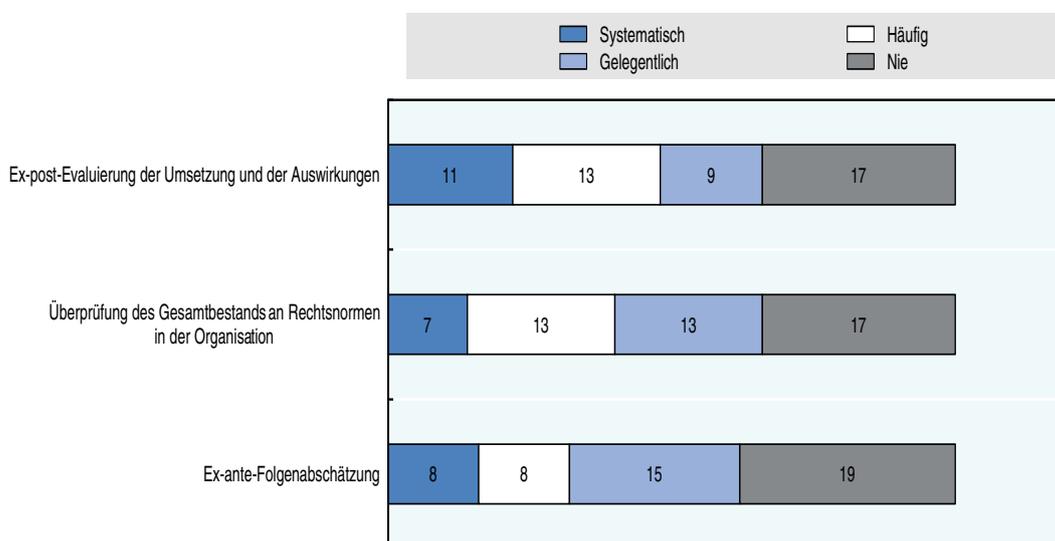
Quelle: OECD (2016_[41]), auf der Grundlage der OECD-Erhebung zu internationalen Organisationen von 2015.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933815224>

beschrieben, sind Gesetzesfolgenabschätzungen fest in den Rechtsetzungsprozess der OECD-Länder eingebettet. Bemerkenswert ist zudem, dass rund drei Viertel der Staaten eigenen Angaben zufolge auch vor der Annahme internationaler Instrumente oder ihrer Umsetzung in nationales Recht GFA durchführen (Abb. 5.14). In den meisten Staaten ist dies darauf zurückzuführen, dass internationale Instrumente, die nicht direkt anwendbar sind, erst in nationales Recht übernommen werden müssen. In diesem Fall gelten für sie

Abbildung 5.13 **Evaluierungsverfahren internationaler Organisationen für die Normsetzung und andere Formen der IRC**

50 Erhebungsteilnehmer

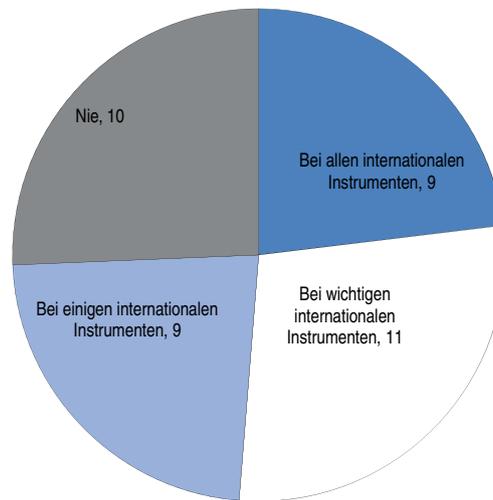


Quelle: OECD (2016_[41]), auf der Grundlage der OECD-Erhebung zu internationalen Organisationen von 2015.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933815243>

Abbildung 5.14 **Anzahl der Staaten, in denen bei der Übernahme oder Umsetzung internationaler Instrumente in nationales Recht GFA vorgeschrieben sind**

39 Erhebungsteilnehmer



Anmerkung: Die Daten für die OECD-Länder beziehen sich auf die 35 OECD-Mitgliedsländer, die Europäische Union und drei Beitrittsländer.

Quelle: Indicators of Regulatory Policy and Governance Survey 2017, <http://oe.cd/ireg>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933815262>

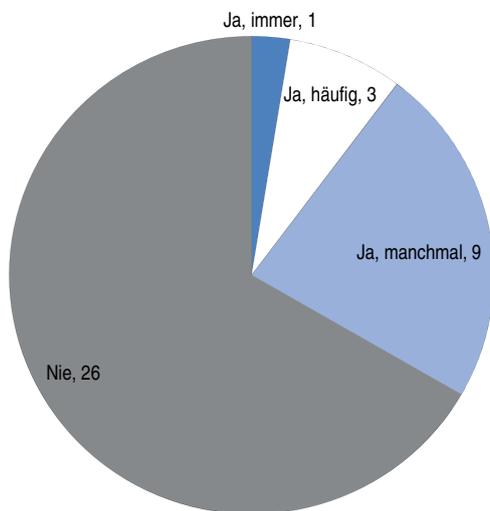
dieselben systematischen regulierungspolitischen Vorschriften wie für alle inländischen Rechtsvorschriften, einschließlich GFA und Akteursbeteiligung. In einigen Staaten bietet die Umsetzung internationaler Verpflichtungen jedoch Gelegenheit, auf GFA zu verzichten.

Die Ergebnisse lassen darauf schließen, dass sich möglicherweise Fachkenntnisse von der nationalen auf die internationale Ebene übertragen ließen, um Ex-ante-Folgenabschätzungen für internationale Instrumente systematischer zu nutzen. Sie deuten außerdem darauf hin, dass die auf nationaler und internationaler Ebene durchgeführten Folgenabschätzungen besser miteinander verzahnt werden könnten. Tatsächlich scheinen nicht alle Möglichkeiten genutzt zu werden, um eine bessere Informationsgrundlage in den Staaten und internationalen Organisationen zu schaffen, auf deren Basis normative Instrumente erarbeitet werden können. Würden beispielsweise Folgenabschätzungen auf internationaler Ebene systematischer durchgeführt, könnten diese eine gute Grundlage für die Annahme internationaler Instrumente durch die Staaten bieten und nützliche Informationen liefern, die die nationalen Regulierungsstellen bei ihren eigenen GFA nutzen könnten. Umgekehrt könnten sich die Folgenabschätzungen internationaler Organisationen zweckmäßigerweise auf die in den Staaten gesammelten Informationen stützen, z.B. auf GFA, die auf demselben Gebiet bereits durchgeführt wurden.

Zwar gaben zwei Drittel der internationalen Organisationen an, wenigstens für einige ihrer Instrumente Ex-post-Evaluierungen der Umsetzung und Auswirkungen durchzuführen, die Befunde lassen jedoch darauf schließen, dass die internationalen Organisationen möglicherweise nicht ausreichend Kontrolle und Informationen über die Umsetzung, Überwachung und Durchsetzung internationaler Instrumente in den Staaten haben (OECD, 2016_[4]). Daher könnte eine systematischere Verzahnung der internationalen und nationalen Ex-post-Evaluierungen internationaler Instrumente zu mehr Effizienz auf beiden Seiten führen. Die Ergebnisse des iREG Survey von 2017 lassen jedoch darauf schließen, dass das Potenzial zur Schließung der Lücke zwischen der Ex-post-Evaluierung auf nationaler

Abbildung 5.15 **Anzahl der Staaten, die die Umsetzung der internationalen Instrumente überprüfen, denen sie beitreten**

39 Erhebungsteilnehmer



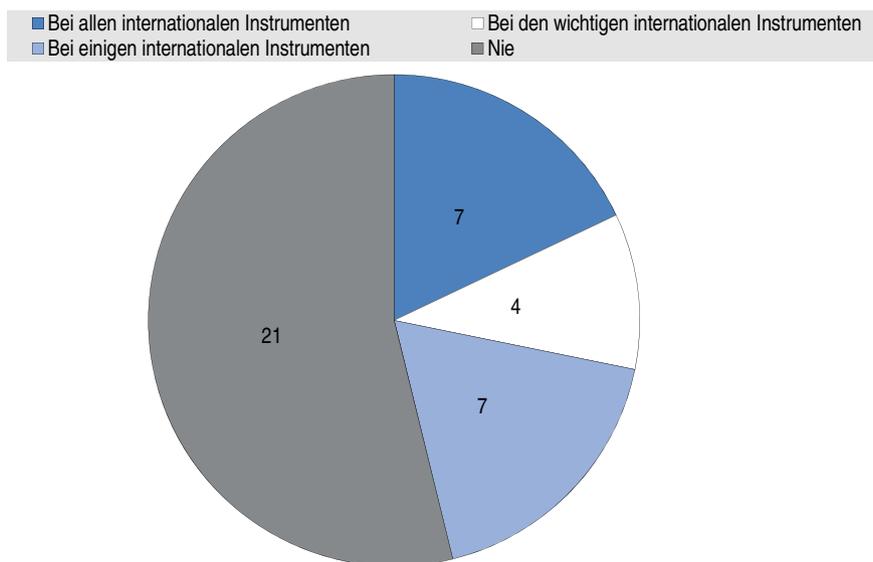
Anmerkung: Die Daten für die OECD-Länder beziehen sich auf die 35 OECD-Mitgliedsländer, die Europäische Union und drei Beitrittsländer.

Quelle: Indicators of Regulatory Policy and Governance Survey 2017, <http://oe.cd/ireg>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933815281>

Abbildung 5.16 **Anzahl der Staaten, in denen die Beteiligung der betroffenen Akteure vor der Übernahme/Umsetzung internationaler Instrumente in nationales Recht vorgeschrieben ist**

39 Erhebungsteilnehmer



Anmerkung: Die Daten für die OECD-Länder beziehen sich auf die 35 OECD-Mitgliedsländer, die Europäische Union und drei Beitrittsländer.

Quelle: Indicators of Regulatory Policy and Governance Survey 2017, <http://oe.cd/ireg>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933815300>

und auf internationaler Ebene noch nicht ausgeschöpft wurde: Weniger als ein Drittel der Staaten prüft eigenen Angaben zufolge die Umsetzung der internationalen Instrumente, denen sie beitreten (Abb. 5.15). Sechs dieser Staaten gaben an, dass sie den betreffenden internationalen Organisationen die Ergebnisse ihrer Evaluierungen zur Verfügung stellen – in manchen Fällen schlicht durch Veröffentlichung der Ergebnisse auf einer Website.

Analog hierzu ist es in internationalen Organisationen zwar mittlerweile üblich, die betroffenen Akteure in die Norm- und Rechtssetzungsverfahren einzubeziehen, ihre Beteiligung vor Übernahme oder Umsetzung internationaler Instrumente in nationales Recht ist jedoch in weniger als der Hälfte der OECD-Länder vorgeschrieben (Abb. 5.16). Ob sich die Verfahren angleichen, ist unklar. Dies bietet Raum, um die IRC durch eine entschiedenere Verzahnung der Akteursbeteiligung auf nationaler und internationaler Ebene zu fördern.

Anmerkungen

1. http://biac.org/wp-content/uploads/2018/04/ifac-oecd_regulatory-divergence_v9_singles.pdf.
2. 5. Expertenworkshop zur Prüfung der Fortschritte bei der Umsetzung der *Empfehlung Rats zu Regulierungspolitik und Governance* von 2012 (www.oecd.org/gov/regulatory-policy/stockholm-workshop.htm) und “Key Practices for Drafting Survey Questions on the Implementation of the Recommendation: Results of Consultation With RPC Delegates”, Sitzungsdokument 2, 10. Tagung des Ausschusses für Regulierungspolitik.
3. Bemerkenswert ist, dass die SPS-Notifizierung in der Europäischen Union weitgehend harmonisiert ist. Es gibt eine zentrale SPS-Notifizierungs- und Auskunftsstelle, die innerhalb der Europäischen Kommission angesiedelt ist und im Auftrag der Europäischen Union und der 28 EU-Mitgliedstaaten handelt. Die EU-Länder haben keine SPS-Notifizierungsbehörden benannt. Sie haben aber Auskunftsstellen eingerichtet, deren Aufgabe es ist, Stellungnahmen zu bearbeiten. Im TBT-Übereinkommen wird nicht zwischen Notifizierungsbehörden und Auskunftsstellen unterschieden. Alle Länder haben eine Auskunftsstelle eingerichtet (TBT-Auskunftsstellen). Zwar notifiziert die Europäische Union sehr viele Maßnahmen – 1504 TBT-Notifizierungen und 1196 SPS-Notifizierungen –, doch nehmen die EU-Mitgliedsländer de facto auch in eigenem Namen SPS- und TBT-Notifizierungen vor: Deutschland beispielsweise insgesamt 25 TBT- und 17 SPS-Notifizierungen, Frankreich 17 SPS- und 251 TBT-Notifizierungen.
4. https://ec.europa.eu/growth/single-market/barriers-to-trade/tris_en.

Literaturverzeichnis

- Basedow, R. and C. Kauffmann (2016), “International Trade and Good Regulatory Practices: Assessing The Trade Impacts of Regulation”, *OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 4, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jlv59hdgtf5-en>. [6]
- Hoekman, B. (2015), “Fostering Transatlantic Regulatory Cooperation and Gradual Multilateralization”, *Journal of International Economic Law*, Vol. 18/3, S. 609-624, <http://dx.doi.org/10.1093/jiel/jgv028>. [2]
- Hoekman, B. (2015), “Trade Agreements and International Regulatory Cooperation in a Supply Chain World”, *RSCAS Working Papers*, No. 2015/4, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/34207>. [1]
- Hoekman, B. und P. Mavroidis (2015), “Regulatory Spillovers and the Trading System: From Coherence to Cooperation”, *Overview Paper*, E15 Task Force on Regulatory Systems Coherence, <http://e15initiative.org/wp-content/uploads/2015/04/E15-Regulatory-OP-Hoekman-and-Mavroidis-FINAL.pdf>. [3]
- OECD (erscheint demnächst), *The Contribution of Trans-governmental Networks of Regulators to International Regulatory Co-operation*, OECD Publishing, Paris. [9]
- OECD (2018), *Review of International Regulatory Co-operation of Mexico*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264305748-en>. [8]

- OECD (2016), *International Regulatory Co-operation: The Role of International Organisations in Fostering Better Rules of Globalisation*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244047-en>. [4]
- OECD (2013), *International Regulatory Co-operation: Addressing Global Challenges*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264200463-en>. [5]
- OECD (2012), *Empfehlung des Rates zu Regulierungspolitik und Governance*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264209053-de>. [7]



From:
OECD Regulatory Policy Outlook 2018

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2018), “Bessere Regeln durch internationale Zusammenarbeit im Regulierungsbereich”, in *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264307988-9-de>

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der OECD-Mitgliedstaaten wider.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.