

Kapitel 4

Die Governance der Regulierungsstellen und die Durchsetzung der Rechtsvorschriften verbessern

Um eine gut funktionierende Gesellschaft und Vertrauen in die Regierung zu schaffen, ist es wichtig, für eine effiziente Einhaltung sowie Umsetzung von Regeln und Rechtsvorschriften zu sorgen. Daher sollte ein wichtiger Teil der Regulierungspolitik der Regierungen darin bestehen, Politikmaßnahmen, Instrumente und Institutionen für den Rechtsvollzug zu konzipieren und zu nutzen, die zur Erzielung der bestmöglichen Ergebnisse beitragen, indem sie den höchstmöglichen Befolgungsgrad fördern und zugleich Kosten und Aufwand so gering wie möglich halten. In diesem Kapitel wird auf die Umsetzung von Rechtsvorschriften eingegangen; hierbei gilt das Augenmerk Regulierungs- und Aufsichtsbehörden, die die Umsetzung von Rechtsvorschriften überwachen, ihre Einhaltung fördern und in manchen Fällen auch untergesetzliche Regelungen konzipieren. Es wird gezeigt, wie die Agenda für bessere Rechtsetzung künftig ressortübergreifende Erwägungen in folgenden Bereichen einbeziehen kann: bessere Durchsetzung der Rechtsvorschriften, bessere Abstimmung, Governance und Performance der mit der Umsetzung der Rechtsvorschriften betrauten Stellen, gezieltere Ausrichtung der Durchsetzungsmaßnahmen und Verbesserung der Einhaltung der Rechtsvorschriften.

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

Eine wachsende Zahl von OECD-Ländern erkennt, welche Bedeutung die Umsetzungsphase im Rechtsetzungskreislauf hat, um die Qualität und Effektivität der Regulierungspolitik sicherzustellen und die Regulierungsziele zu erreichen. Der Vollzug der Rechtsvorschriften bietet zudem die Gelegenheit, die regulatorische Gesamtbelastung der Unternehmen und Bürger zu senken und zugleich öffentliche Mittel einzusparen sowie die Gesundheit der Bürger und die Umwelt zu schützen.

Für viele betroffene Akteure ist die Art und Weise, wie Gesetze und Rechtsvorschriften umgesetzt und vollzogen werden, mindestens ebenso wichtig wie die Qualität ihrer Ausgestaltung. Entscheidend für die Effektivität der Aufsichtsstellen sind einerseits ihre Organisationskultur und Verhaltensweisen, andererseits jedoch auch ein Governance-Rahmen, der die Rechenschaftspflicht fördert, die Fokussierung auf potenzielle und tatsächliche Risiken sowie Output- und Outcome-Messungen.

Regulierungs- und Aufsichtsbehörden verfügen über einzigartige Erkenntnisse hinsichtlich der Ergebnisse, Erfolge und Misserfolge von Politikmaßnahmen und ihrer Umsetzung. Die Regierungen sollten Gelegenheiten schaffen, damit Regulierungs- und Aufsichtsbehörden ihr Wissen in die Prüfung und Ausgestaltung von Politikmaßnahmen und Rechtsvorschriften einbringen können. Durch dieses Feedback könnte sich die Effizienz staatlichen Handelns insgesamt deutlich steigern lassen.

Um die Regulierungs- und Aufsichtsbehörden bei der wirkungsvollen Ausübung ihrer Funktionen zu unterstützen, sind tragfähige Governancestrukturen erforderlich. Hierfür müssen u.a. Fragen bezüglich des rechtlichen Zuständigkeitsbereichs, der Ziele und Befugnisse der Stellen, ihrer Finanzierung und Rechenschaftspflicht sowie ihrer Abstimmung und Kommunikation mit den betroffenen Akteuren geklärt werden. Ein transparentes, verlässliches und gut funktionierendes Rechenschaftsverhältnis zwischen Regulierungsstellen und gesetzgebenden Körperschaften baut allgemeines Vertrauen in demokratische Institutionen auf und verleiht den Regulierungsstellen als unabhängigen und rechenschaftspflichtigen Behörden mehr Gewicht.

Die sich rasch verändernden Märkte, neue Technologien und Unsicherheit haben erhebliche unmittelbare Auswirkungen auf die Ziele, Funktionen, Befugnisse und Kapazitäten der Regulierungsstellen, weshalb sie flexibel und unabhängig arbeiten können müssen. Dies umfasst eine bedarfsgerechte Finanz- und Personalstrategie – möglicherweise jenseits der üblichen staatlichen Strukturen – sowie neue Politikinstrumente, die ein effektiveres Arbeiten ermöglichen, wie z.B. die Nutzung verhaltensökonomischer Erkenntnisse.

Die verschiedenen Stellen müssen sich effektiv miteinander abstimmen und zusammenarbeiten. Es ist wichtig, einen Wildwuchs verschiedener Institutionen zu vermeiden, die für die Umsetzung und Durchsetzung der Rechtsvorschriften zuständig sind, Klarheit und Kohärenz sicherzustellen sowie das Entstehen von konkurrierenden Zuständigkeiten zu verhindern.

Die Regulierungsbehörden müssen proaktiv eine starke Kultur der Unabhängigkeit aufbauen und aufrechterhalten, auf deren Grundlage die Mitarbeiter ihrer täglichen Arbeit nachgehen und die ihr Verhalten prägt. Unabhängigkeit kann zwei Formen annehmen: Die De-jure-Unabhängigkeit bezieht sich auf die gesetzlich garantierte formale Unabhängigkeit, wohingegen die De-facto-Unabhängigkeit die praktische Unabhängigkeit fördert, die in Handlungen, Entscheidungen und Verhaltensweisen zum Ausdruck kommt. Beide Formen sollten unbedingt aufrechterhalten werden.

Die Unabhängigkeit und Flexibilität der Regulierungs- und Aufsichtsstellen wird durch ihre Mittelausstattung bestimmt. Die Regulierungs- und Aufsichtsbehörden werden nach wie vor vorwiegend aus dem Staatshaushalt finanziert, auch wenn einige Stellen nach und nach dazu übergehen, sich die erforderlichen Mittel nach dem Kostendeckungsprinzip von den Normadressaten zu beschaffen. Die Finanzierung der Aufsichtsbehörden sollte jedoch nicht von der Zahl der Verstöße oder der Höhe der Bußgelder abhängig sein.

Angemessene Kapazitäten für die Datenverwaltung und -analyse sind unerlässlich. Wie Daten analysiert und zu Befunden und Informationen aufbereitet werden, auf deren Grundlage wiederum Entscheidungen getroffen und Ergebnisse kommuniziert werden, sind ganz entscheidende Fragen. Der technische Fortschritt und die Nutzung großer Datenmengen (Big Data) haben das Potenzial, die Art und Weise der Durchsetzung von Rechtsvorschriften zu verändern, da der Rechtsvollzug stärker an den Risiken ausgerichtet werden kann und potenzielle Bedrohungen in Echtzeit vorhergesagt und wirkungsvoller verhindert werden können.

Ein gutes Aufsichts- und Durchsetzungssystem sollte zugleich darauf abzielen, einerseits die bestmöglichen Ergebnisse im Hinblick auf die Risikoprävention oder -abschwächung und das Gemeinwohl zu erzielen, ohne andererseits die Kosten für den Staat und die Belastung der Aufgabenträger übermäßig zu erhöhen. Im Rahmen dieser Prozesse sollten auch Alternativen zur Durchsetzung durch den Staat in Erwägung gezogen werden. Um Durchsetzungsmaßnahmen wirkungsvoll auszurichten, müssen sie auf Risikoabschätzungen und Risikomanagement beruhen. Die Durchsetzung sollte auf Grundsätzen der „responsiven Regulierung“ basieren, bei der es darum geht, die Einhaltung der Rechtsvorschriften zu fördern, statt Verstöße aufzuspüren und Strafen zu verhängen. Die Aufsichtsbehörden sollten die Normadressaten einbeziehen und anstreben, einen kooperativen Ansatz zu verfolgen, sofern dies möglich und angemessen ist. Um solche Veränderungen umzusetzen, benötigen die Regierungen eine offizielle Zielsetzung, Strategie und/oder einen entsprechenden Rechtsrahmen für den Vollzug der Rechtsvorschriften, in denen sie Ziel und Zweck der Reform festlegen.

Einleitung

Im OECD-Ausblick *Regulierungspolitik* von 2015 wurde der Vollzug der Rechtsvorschriften als schwächstes Glied des Regulierungssystems erkannt und betont, dass „durch die Konzentration auf die Verbesserung der Einhaltung der Rechtsvorschriften [...] die mit der Rechtsetzung verfolgten Ziele effektiver erreicht und letztlich die Argumente für die Regulierungsqualität untermauert“ würden. Angesichts dieser Herausforderung werden in diesem Kapitel die Politikmaßnahmen, Instrumente sowie die für den Vollzug der Rechtsvorschriften verantwortlichen Institutionen erörtert, wobei das Augenmerk Regulierungs- und Aufsichtsbehörden gilt, die die Umsetzung der Rechtsvorschriften überwachen, ihre Einhaltung fördern und in manchen Fällen auch untergesetzliche Regelungen konzipieren. Es zeigt Möglichkeiten auf, wie die Agenda für bessere Rechtsetzung künftig ressortübergreifende Erwägungen einbeziehen kann. Dazu gehören ein besserer Vollzug der Rechtsvorschriften, bessere Abstimmung, Governance und Performance der mit dem Vollzug der Rechtsvorschriften betrauten Stellen, zielgerichteter Durchsetzungsmaßnahmen und eine Verbesserung der Einhaltung der Rechtsvorschriften.

Die Analyse baut auf einer Reihe von Arbeiten auf, die durch den OECD-Ausschuss für Regulierungspolitik (Regulatory Policy Committee – RPC) und sein Unterorgan, das 2013

eingerrichtete Netzwerk Ökonomische Regulierung (Network of Economic Regulators – NER), durchgeführt wurden. Diese stützen sich auf zwei richtungsweisende Veröffentlichungen:

- *OECD Best Practice Principles on Regulatory Policy: the Governance of Regulators* (OECD, 2014^[1]), worin auf der Grundlage von Inputs und der Erfahrungen der zuständigen Stellen in OECD- und Nicht-OECD-Ländern sieben Hauptprinzipien für die Governance von Regulierungsstellen aufgezeigt werden; und
- *OECD Best Practice Principles on Regulatory Enforcement and Inspections* (OECD, 2014^[2]), worin auf die Ausgestaltung von Politikmaßnahmen, Institutionen und Instrumenten eingegangen wird, um die effektive Einhaltung der Vorschriften zu fördern, sowie auf den Prozess zur Umgestaltung der Aufsichtsbehörden, um Ergebnisse zu erzielen.

Der NER führte weitere Arbeiten zur Unabhängigkeit von Regulierungsbehörden durch, die auf einer Erhebung zu den praktischen Auswirkungen der Unabhängigkeit auf die tägliche Arbeit der zuständigen Stellen beruhten (OECD, 2017^[3]). Die Ergebnisse der Erhebung wurden in dem Bericht *Being an Independent Regulator* (OECD, 2016^[4]) veröffentlicht, und einige Daten werden im vorliegenden Kapitel wiedergegeben. Die Erhebungsergebnisse waren darüber hinaus richtungsweisend für die Ausarbeitung von *Creating a Culture of Independence: Practical Guidance against Undue Influence* (OECD, 2017^[5]), das eine praktische Checkliste für die grundlegende und angestrebte Ausgestaltung und Governancessstruktur unabhängiger Regulierungsstellen bietet. Die NER-Vertreter nahmen zudem an einer Erhebung über die Rolle der Wirtschaftsregulierungsbehörden beim Infrastrukturmanagement teil, deren Ergebnisse 2016 veröffentlicht wurden (OECD, 2017^[6]). Und zuletzt ist zu erwähnen, dass die sieben Prinzipien für die Governance von Regulierungsstellen als Grundlage für die Schaffung eines umfassenden Governancerahmens dienen, der die Organisationsleistung der zuständigen Stellen fördert (Performance Assessment Framework of Economic Regulators – PAFER) und seit 2015 zur Durchführung von Peer Reviews der für ökonomische und technische Regulierung zuständigen Stellen genutzt wird. Die qualitativen Befunde dieser Prüfungen wurden auch für die Analyse in diesem Kapitel herangezogen¹. Auf der Basis all dieser Arbeiten, in die über 60 für die ökonomische und technische Regulierung zuständigen Stellen einbezogen wurden – darunter auch einige Stellen mit Aufsichtsfunktionen –, behandelt dieses Kapitel Ansätze, die als leistungssteigernde Faktoren für Regulierungsbehörden erkannt wurden. Einige dieser Erkenntnisse hinsichtlich der Governance, Leistung und des Verhaltens von Organisationen ließen sich auch allgemeiner auf andere Regierungsbehörden anwenden, etwa solche, die Durchsetzungs-, aber keine regulatorischen Befugnisse besitzen (Aufsichtsstellen), sowie andere staatliche Stellen.

Die Analyse im vorliegenden Kapitel beruht zudem auf den Ergebnissen der am 9. November 2017² in Paris abgehaltenen OECD-Konferenz zum Thema Durchsetzung und Kontrolle von Rechtsvorschriften (OECD Conference on Regulatory Enforcement and Inspections). Hier kamen politische Akteure und Experten, die für die Agenda „Bessere Rechtsetzung“ verantwortlich sind, mit Fachleuten aus der Praxis, die an der Durchsetzung und Kontrolle von Rechtsvorschriften beteiligt sind, zusammen, sodass ein Erfahrungsaustausch über Kontrollansätze und deren Reformen möglich war. Eines der Ergebnisse der Konferenz wird darüber hinaus die Veröffentlichung des *OECD Toolkit on Regulatory Enforcement and Inspections* sein.

Auch wenn natürlich anerkannt wird, dass die für ökonomische und technische Regulierung zuständigen Stellen und Aufsichtsbehörden jeweils spezifischen Anforderungen gerecht werden müssen, werden in diesem Kapitel jedoch in erster Linie die gemeinsamen Herausforderungen behandelt, denen sie sich oftmals gegenübersehen, ebenso wie die

Bedeutung der Governance und des Organisationsverhaltens für den wirkungsvollen Vollzug der Rechtsvorschriften.

Vollzug der Rechtsvorschriften als entscheidendes Element der Regulierungspolitik

Ein wichtiger Faktor, um eine gut funktionierende Gesellschaft und Vertrauen in die Regierung zu schaffen, besteht darin, für eine effiziente Einhaltung sowie Umsetzung von Regeln und Rechtsvorschriften zu sorgen. Daher sollte ein wichtiger Teil der Regulierungspolitik der Regierungen darin bestehen, Politikmaßnahmen, Instrumente und Institutionen für den Rechtsvollzug zu konzipieren und zu nutzen, die zur Erzielung der bestmöglichen Ergebnisse beitragen, indem sie den höchstmöglichen Befolgungsgrad begünstigen und zugleich die Kosten und den Aufwand so gering wie möglich halten. Eine wachsende Zahl von OECD-Ländern erkennt die Bedeutung der Umsetzungsphase des Rechtsetzungskreislaufs für die Sicherung der Qualität und Effektivität der Regulierungspolitik. Sie bietet zudem die Gelegenheit, die regulatorische Gesamtbelastung der Unternehmen und Bürger zu senken und zugleich öffentliche Mittel einzusparen sowie die Gesundheit der Bürger und die Umwelt zu schützen.

Für viele Beteiligte ist die Art und Weise, wie Gesetze und Rechtsvorschriften umgesetzt und vollzogen werden, mindestens ebenso wichtig wie ihre Qualität. Mit den Worten eines britischen Unternehmers ausgedrückt: „Als kleiner Einzelhändler muss ich in zig Bereichen Tausende von Vorschriften einhalten. Wenn hier und da mal ein paar aufwendige Vorschriften gestrichen werden, ist das zwar prima, aber es macht den Kohl nicht fett. Wichtig ist es vielmehr, wie sich die Inspektoren verhalten. Und dass ich nachts gut schlafen kann, weil ich weiß, dass ich alles richtig gemacht habe und keine Angst vor ihnen haben muss.“³ Die Organisationskultur und Verhaltensweisen der Aufsichtsstellen sind zusammen mit einem rechenschaftsförderlichen Governancerahmen, der Fokussierung auf potenzielle und tatsächliche Risiken sowie Output- und Outcome-Messungen entscheidend für die Effektivität der Aufsichtsbehörden (vgl. das Beispiel der brasilianischen Stromregulierungsbehörde in Kasten 4.1).

Wirkungsvolle und effiziente Systeme zur Durchsetzung der Rechtsvorschriften können den Regulierungsaufwand zudem beträchtlich verringern. Den Befunden zufolge sind die aufwendigsten Kontrollen oftmals am ineffektivsten (Blanc, 2018_[7]). Die Erfahrung hat gezeigt, dass sich der Verwaltungsaufwand um 25% und mehr (Litauen, Niederlande) senken lässt, ohne die Regulierungsergebnisse zu verschlechtern und die Risiken zu erhöhen, sondern in manchen Fällen sogar eine Verbesserung zu erzielen.

Kasten 4.1 Durchsetzungsreformen bei der brasilianischen Stromregulierungsbehörde – ANEEL

Die ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica) überarbeitete ihre Durchsetzungsstrategie im Zeitraum 2014-2017 auf der Grundlage der *OECD Best Practice Principles on Enforcement and Inspections*. Der von der ANEEL geschaffene Rahmen für die Durchsetzung der Rechtsvorschriften ruht auf vier Säulen: „aufdecken, vorbeugen, fördern und handeln“.

Eine Kombination präventiver Maßnahmen, beispielsweise die Veröffentlichung von Leitlinien auf der Website der Behörde, per E-Mail verschickte Hinweise, Marktberichte und Hotline-Support, verbesserte die Erfolgsquote der rechtzeitig im richtigen Format von

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

den stromerzeugenden Unternehmen an die Behörde übermittelten Daten im Jahr 2017 um 20%. Im selben Zeitraum war es mit herkömmlichen Instrumenten wie Aufforderungen und Bußgeldern nur gelungen, eine Zunahme der übermittelten Daten um 4% zu erzielen.

Von 2014-2016 führten Verbesserungsprogramme, die zwischen ANEEL-Mitarbeitern und 64 Übertragungsnetzbetreibern vereinbart wurden, zu einer Senkung der Fehler unbekannter Herkunft im gesamten Übertragungssystem um 41%.

Auch zur Steigerung der Qualität der Dienstleistungen von Netzbetreibern für Verbraucher wurden Verbesserungsprogramme eingesetzt. Als Beispiel lassen sich die Ergebnisse zweier Unternehmen anführen – eines davon ein privates Versorgungsunternehmen, das andere im Staatsbesitz. Das private Unternehmen steigerte seine Dienstleistungsqualität (bezogen auf die Häufigkeit und Dauer von Versorgungsausfällen) um 20%, das Staatsunternehmen erreichte sogar eine Verbesserung um 24%.

Quelle: www.linkedin.com/pulse/enforcement-reforms-brazilian-electricity-regulatory-agency-rossi/.

Regulierungs- und Aufsichtsbehörden ideal positioniert, um den Rechtsetzungskreislauf abzuschließen

Regulierungs- und Aufsichtsbehörden besitzen einzigartige Erkenntnisse über die politischen Umsetzungsprozesse, die genutzt werden könnten, um den Regulierungskreislauf abzuschließen. Allerdings sind Regulierungs- und Aufsichtsbehörden vorwiegend während der Umsetzungs- und Vollzugsphase des Rechtsetzungskreislaufs tätig (Tabelle 4.1). Diese Tätigkeit erfolgt – auch dann, wenn sie von nicht weisungsgebundenen, unabhängigen Stellen ausgeübt wird – innerhalb eines Politikrahmens, den die Regierung je nach sektoraler Zuständigkeit der Behörde über ein oder mehrere Fachministerien vorgibt. Einige für die ökonomische und technische Regulierung zuständige Stellen haben gesetzlich festgelegte Beratungsfunktionen, sodass sie entweder fallweise oder im Rahmen eines kontinuierlichen Dialogs aufgefordert werden können, Inputs für die Politikgestaltung zu liefern. Dies ist jedoch möglicherweise nicht bei allen der Fall.

Tabelle 4.1 Angegebene Akteure in jeder Phase des Rechtsetzungskreislaufs

	Zahl der Länder, die die Einbeziehung der verschiedenen Akteure in den folgenden Phasen angaben			
	Phase 1: Festlegung der Politik	Phase 2: Gestaltung	Phase 3: Umsetzung/ Durchsetzung	Phase 4: Evaluierung
Parlament	7	6	2	4
Regierung kollektiv (z.B. Kabinett oder Präsident)	19	6	4	6
Einzelne Ministerien, die in ihrem Politikbereich agieren	15	20	14	15
Nationale Regierungsstelle, die Regelungsvorhaben koordiniert oder prüft	17	20	6	10
Regulierungsstellen	3	9	17	9
Oberste Rechnungskontrollbehörden	0	0	0	5
Andere (nachgeordnete) staatliche Ebenen	4	7	7	5
Zivilgesellschaft (Wirtschaft, Bürger usw.)	3	8	0	3

Anmerkung: Bei den 24 Umfrageteilnehmern handelte es sich um Australien, Brasilien, Chile, Dänemark, Deutschland, Estland, die Europäische Kommission, Irland, Italien, Japan, Korea, Luxemburg, Mexiko, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Polen, Schweden, die Schweiz, die Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, die Türkei und das Vereinigte Königreich.

Quelle: OECD (2016^[8]), OECD-Ausblick Regulierungspolitik, Auszugsweise Übersetzung 2015, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252325-de>.

Da sie Politikmaßnahmen aktiv umsetzen, verfügen Regulierungs- und Aufsichtsbehörden über einzigartige Erkenntnisse über die Ergebnisse sowie Erfolge und Misserfolge von Politikmaßnahmen und ihrer Umsetzung. Dies gilt vor allem dann, wenn die Regulierungsbehörden systematisch Ex-post-Evaluierungen ihrer Regulierungstätigkeiten durchführen und solide Mechanismen für die Erfolgskontrolle nutzen, u.a. Indikatoren zur Überwachung der Ergebnisse und Wirkungen auf den Sektor/Markt (vgl. zu Letzterem beispielsweise Kasten 4.2).

Regulierungsbehörden erhalten und analysieren zudem einzigartige Daten über die Marktperformance und -entwicklungen, durch die sie eine beispiellose strategische Vorausschau für Marktentwicklungen ausüben können. Einige von ihnen sind darüber hinaus dafür verantwortlich, Kontrollen durchzuführen sowie Sicherheitsbestimmungen für die von ihnen überwachten Sektoren zu konzipieren und durchzusetzen. Wenn gesetzliche Möglichkeiten geschaffen würden, damit Regulierungsbehörden und andere an der Politikumsetzung beteiligte staatliche Stellen ihr Wissen über die Politikumsetzung, die Einhaltung der Vorschriften und die Sektorentwicklungen in die Prüfung und Gestaltung von Politikmaßnahmen einfließen lassen können, ließe sich die Wirksamkeit staatlichen Handelns insgesamt verbessern.

Abgesehen von der Einrichtung geeigneter Feedback-Kanäle von der Umsetzung zur Politikevaluierung und -gestaltung wäre es sinnvoll, die Art und Weise des Rechtsvollzugs in der Phase der Erarbeitung von Regelungen eingehend zu untersuchen, und zwar idealerweise im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung und unter Einbeziehung der betroffenen Akteure. Bereits in diesem Stadium muss entschieden werden, welche Institution(en) mit welchen Zuständigkeiten und welcher Mittelausstattung für die Durchsetzung der Rechtsvorschriften zuständig sein wird bzw. werden. Dies ist insbesondere dann erheblich, wenn die nachgeordneten staatlichen Ebenen für die Durchsetzung der Rechtsvorschriften zuständig sind. Zahlreiche Gliedstaaten und Gemeinden beklagen sich darüber, dass ihre Zuständigkeiten zunehmen, die Mittel zur Wahrnehmung ihrer Befugnisse jedoch schrumpfen.

Kasten 4.2 Erfolgskontrolle: Die Outputs Monitoring Group der schottischen Regierung

Die Outputs Monitoring Group (OMG) wird von der schottischen Regierung geleitet und setzt sich aus hochrangigen Führungskräften folgender Behörden und Einrichtungen zusammen: Drinking Water Quality Regulator (Regulierungsstelle für die Trinkwasserqualität), Scottish Environmental Protection Agency (schottische Umweltschutzagentur), Water Industry Commission (die für die wirtschaftliche Regulierung zuständige Stelle), Consumer Futures Unit (Kundenvertretung) und Scottish Water.

Die Hauptaufgabe der vierteljährlich tagenden Gruppe besteht darin zu überwachen, dass die von den schottischen Ministern für den jeweiligen Regulierungszeitraum vorgegebenen Investitionsziele erfüllt werden. Diese Vorgaben enthalten die übergeordneten Ziele für die Branche, z.B. die Einhaltung bestimmter Standards für die Trinkwasserqualität, Umweltschutzziele und Kundendienststandards.

Im Rahmen des Regulierungsprozesses wurde anhand dieser übergeordneten Ziele vor Beginn der Regulierungsphase zunächst ein abgestimmter Katalog von Programm-Outputs erstellt, darunter z.B. die Zahl der zu verbessernden Wasseraufbereitungsanlagen oder durchzuführende Umweltleistungsbewertungen. Diese Programm-Outputs sollen durch Investitionsleistungen und Studien erzielt werden, die in einer vereinbarten Projektliste (sog. *Technical Expression*) aufgeführt sind. Durch diese Liste erhält die OMG Klarheit über die Projekte, durch die die Programm-Outputs und die Ziele der Ministerien erreicht werden sollen.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Zu Beginn des Regulierungskreislaufs übermittelt Scottish Water einen grundlegenden Erfüllungsplan für den Regulierungszeitraum, in dem die voraussichtliche Planung für die Erbringung der Programm-Outputs dargestellt ist. Anhand dieser Planung kann die OMG dann die Ergebnisse von Scottish Water bei der Erzielung der Outputs überwachen.

Die OMG ist für die Verwaltung der vereinbarten Grundplanung zuständig und gewährleistet, dass alle durch Studienergebnisse oder neue Informationen während des Zeitraums bewirkten Änderungen auf kontrollierte und transparente Art und Weise darin berücksichtigt werden. Dies erfolgt anhand eines genau festgelegten Änderungsmechanismus, bei dem Änderungen von den Regulierungsstellen genehmigt werden müssen.

Die aus hochrangigen Vertretern desselben Kreises wie die OMG zusammengesetzte OMG Working Group (OMGWG) erstellt die Berichte und bereitet die Informationen für die OMG auf. Die OMGWG kommt jeweils einen Monat vor der OMG-Tagung ebenfalls vierteljährlich zusammen, wobei im Mittelpunkt ihrer Arbeit die Erstellung sachlich richtiger Berichte für die OMG und die Überwachung des Änderungsmechanismus stehen.

Auf den OMG-Tagungen werden auf der Grundlage der von der OMGWG bereitgestellten Informationen die Fortschritte bezüglich der Erreichung der Outputs in allen Bereichen des Investitionsprogramms erörtert und etwaige Verzögerungen gegenüber den Zielvorgaben ins Blickfeld gerückt. Die OMG prüft die Fortschritte bei fünf wichtigen Etappenzielen, wie z.B. Bewilligung der Finanzmittel und Abnahme der Outputs durch die zuständige Stelle. Scottish Water muss etwaige Verzögerungen bei einem Etappenziel erläutern und dabei kenntlich machen, welche Korrekturmaßnahmen ergriffen wurden. Hierdurch wird ein hoher Grad an Transparenz bezüglich der Erbringung der von den Kunden bezahlten Leistungen erreicht.

Die OMG erstellt vierteljährlich Fortschrittsberichte, die auf der Website der schottischen Regierung veröffentlicht werden. Am Ende des Regulierungskontrollzeitraums erstellt die Gruppe außerdem einen Abschlussbericht, in dem die Fortschritte bei der Erbringung der vereinbarten Outputs sowie der Erfüllung der Ziele der Ministerien aufgeführt sind.

Quelle: (OECD, 2017^[9]), *Driving Performance of Mexico's Energy Regulators*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267848-en>. Auf der Grundlage von Informationen der Water Industry Commission for Scotland, Stand Oktober 2016.

Bedeutung tragfähiger Governancestrukturen

Die für wirtschaftliche und technische Regulierung zuständigen Stellen schützen die Marktneutralität, fördern den Wettbewerb und tragen dazu bei, den Zugang zu einer hochwertigen und sicheren öffentlichen Versorgung zu sichern. Sie befinden sich an der Schnittstelle zwischen den Regulierungssystemen sowie den Bürgern und Unternehmen. Um ihre Aufgaben zu erfüllen, müssen Regulierungsbehörden unparteiische, objektive und auf Fakten beruhende Entscheidungen treffen, die das Regulierungssystem vorhersehbar machen, Vertrauen in die öffentlichen Institutionen schaffen und Investitionen fördern. Daher bedarf es tragfähiger Governancestrukturen, um die Regulierungs- und Aufsichtsbehörden bei der wirkungsvollen Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen.

Wie in der Empfehlung von 2012 und den anschließenden Best-Practice-Grundsätzen der OECD für die Governance von Regulierungsstellen (OECD, 2014^[1]) und für die Durchsetzung und Kontrolle von Rechtsvorschriften (OECD, 2014^[2]) hervorgehoben wird, sind die Governancestrukturen der Regulierungs- und Aufsichtsbehörden entscheidend dafür, wie sie ihre Funktionen ausüben und welche Ergebnisse sie liefern können. Hierfür müssen u.a. Fragen bezüglich des rechtlichen Zuständigkeitsbereichs, der Ziele und Befugnisse der Stellen, ihrer Finanzierung und Rechenschaftspflicht sowie ihrer Abstimmung und Kommunikation mit den betroffenen Akteuren geklärt werden. Diese und weitere Aspekte sind unter der internen bzw. externen Governance der zuständigen Stellen zu verstehen (Tabelle 4.2).

Tabelle 4.2 **Interne und externe Governance von Regulierungsstellen**

Externe Governance (Blick aus der staatlichen Stelle heraus)	Interne Governance (Blick in die staatliche Stelle hinein)
Aufgaben, Beziehungen und Verteilung der Befugnisse und Zuständigkeiten zwischen dem Gesetzgeber, dem Minister, dem Ministerium, anderen sektorspezifischen Regulierungsbehörden, dem Leitungsorgan der Stelle und den beaufsichtigten Unternehmen	Organisationsstrukturen der Stelle, Verhaltensstandards sowie Aufgaben und Zuständigkeiten, Rechtsbefolgung und Rechenschaftslegung, Aufsicht über Verwaltungsverfahren, Finanzberichterstattung und Leistungsmanagement

Quelle: Auf der Grundlage von OECD (2014_[11]), *The Governance of Regulators, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>.

Auch wenn die sieben Best-Practice-Grundsätze der OECD für die Governance von Regulierungsstellen (Kasten 4.3) konkret für Wirtschaftsregulierungsbehörden ausgearbeitet wurden, lassen sich die meisten in abgewandelter Form auch auf Vollzugs- und Aufsichtsbehörden anwenden.

Kasten 4.3 **Die sieben Best-Practice-Grundsätze der OECD für die Governance von Regulierungsstellen**

- 1. Klärung der Aufgabenverteilung.** Eine effektive Regulierungsstelle braucht eindeutige Ziele mit klaren, damit verbundenen Funktionen sowie Verfahren zur Abstimmung mit anderen maßgeblichen Stellen, um die gewünschten Regulierungsergebnisse zu erzielen.
- 2. Verhinderung unzulässiger Einflussnahme und Sicherung des Vertrauens.** Bei Regulierungsentscheidungen und der Ausübung der Funktionen ist größtmögliche Integrität geboten, um Vertrauen in das Regulierungssystem zu gewährleisten. Die Regulierungsstellen müssen durch geeignete Sicherheitsvorkehrungen vor unzulässiger Einflussnahme geschützt werden.
- 3. Entscheidungsfindung und Zusammensetzung der Leitungsorgane.** Regulierungsstellen benötigen Governance- und Entscheidungsverfahren, die eine effektive Funktionsweise gewährleisten, ihre Integrität wahren und dafür sorgen, dass sie die Regulierungsziele entsprechend ihrem Mandat erreichen.
- 4. Rechenschaftspflicht und Transparenz.** Unternehmen und Bürger erwarten, dass staatliche Stellen und Regulierungsbehörden Regulierungsergebnisse erzielen, und zwar unter angemessenem Einsatz staatlicher Befugnisse und Mittel. Regulierungsstellen sind in der Regel drei Gruppen gegenüber rechenschaftspflichtig: 1. den Ministern und dem Gesetzgeber, 2. den Normadressaten und 3. der Öffentlichkeit.
- 5. Einbeziehung.** Gute Regulierungsstellen verfügen über Mechanismen zur Einbeziehung der betroffenen Akteure, um ihre Ziele zu erreichen. Die Kenntnisse, die in den regulierten Sektoren sowie den von den Rechtsvorschriften betroffenen Unternehmen und bei den Bürgern vorhanden sind, tragen zu einer effektiven Regulierung bei.
- 6. Finanzierung.** Höhe und Herkunft der Mittel, aus denen eine Regulierungsstelle finanziert wird, bestimmen ihre Organisation und ihre Betriebsabläufe. Die Finanzierung sollte keinen Einfluss auf Regulierungsentscheidungen haben, und die zuständige Stelle sollte ihrer Arbeit unparteiisch und effizient nachgehen können.
- 7. Leistungsbewertung.** Es ist wichtig, dass sich die zuständigen Stellen der Auswirkungen ihrer Regulierungsmaßnahmen und -entscheidungen bewusst sind. So lassen sich leichter Verbesserungen erzielen und die internen Systeme und Verfahren überarbeiten. Außerdem führt es den Instanzen, gegenüber denen die Regulierungsstelle rechenschaftspflichtig ist, ihre Effektivität vor Augen und baut Vertrauen in das Regulierungssystem auf.

Quelle: OECD (2014_[11]), *The Governance of Regulators, Best Practice Principles for Regulatory Policy*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>.

Wandel macht Flexibilität erforderlich

Die für den Vollzug der Rechtsvorschriften zuständigen Stellen sind immer stärker mit sich rasch verändernden Märkten, neuen Technologien und Unwägbarkeiten konfrontiert, die sich unmittelbar und erheblich auf ihre Ziele, Funktionen, Befugnisse und Kapazitäten auswirken. So reißen disruptive Technologien beispielsweise die Grenzen zwischen den traditionellen Sektoren ein bzw. verwischen die Trennungslinien zwischen Produzenten und Verbrauchern. Zudem gaben 63% der Befragten im Rahmen einer vom OECD-Netzwerk Ökonomische Regulierung in 64 Sektoren durchgeführten Erhebung an, dass sich ihre Aufgaben auf dem Gebiet der Infrastrukturgovernance in den vergangenen 5 Jahren verändert haben (im Kommunikationssektor 88%, im Energiesektor 79%, im Verkehrssektor 47% und im Wassersektor 100%). Häufige Ursachen für diese Veränderungen sind die Auswirkungen des technologischen Wandels auf den Regulierungsgegenstand in manchen Sektoren sowie die Übertragung neuer Funktionen und Zuständigkeiten auf die für die wirtschaftliche Regulierung zuständigen Stellen durch die Regierungen (OECD, 2017_[6]).

Vor diesem Hintergrund sind eine flexible und unabhängige Funktionsweise und Verwaltung nötig, die dem jeweiligen Bedarf Rechnung trägt – auch was die Finanzierung und die Personalstrategie betrifft –, sowie neue Instrumente, die ein effektiveres Arbeiten ermöglichen. Die Form sollte sich nach den Funktionen und Zielen richten, die die zuständige Stelle bzw. Behörde für die Bürger erfüllen soll. Im gleichen Sinne sollten Methoden zur Durchsetzung und Förderung der Rechtsbefolgung eingeführt werden, die die Nutzer (Bürger wie Unternehmen) stärker in den Mittelpunkt stellen. Dies könnte z.B. durch neue Konzepte bei der Gestaltung und Umsetzung von Rechtsvorschriften erfolgen, etwa die Nutzung verhaltensökonomischer Erkenntnisse, die verhaltensbedingte Hindernisse für die Rechtsbefolgung berücksichtigen, um Regulierungsziele zu erreichen und die Einhaltung der Rechtsvorschriften zu verbessern (vgl. Kapitel 5).

Abstimmung zwischen den für den Vollzug der Rechtsvorschriften zuständigen Institutionen

Es ist wichtig, einen Wildwuchs verschiedener Institutionen zu vermeiden, die für die Umsetzung und Durchsetzung der Rechtsvorschriften zuständig sind, Klarheit und Kohärenz sicherzustellen sowie das Entstehen von konkurrierenden Zuständigkeiten zu verhindern. Funktionsüberschneidungen sollten vermieden und Aufgaben und Zuständigkeiten klar verteilt sein (sowohl zwischen den verschiedenen Institutionen als auch zwischen der nationalen und den nachgeordneten Ebenen). Die verschiedenen Umsetzungs- und Durchsetzungsorgane tauschen Daten und Aufzeichnungen aus, arbeiten an gemeinsamen Warnsystemen mit und stimmen sich „vor Ort“ ab – vor allem in zusammenhängenden Regulierungsbereichen.

Das Politikumfeld, in dem Regulierungs- und Aufsichtsbehörden tätig sind, erhöht heutzutage den Abstimmungsbedarf zwischen den verschiedenen Stellen. Dies gilt beispielsweise für Behörden, die für die wirtschaftliche, technische und Wettbewerbsregulierung zuständig sind und auf zunehmend miteinander verflochtenen bzw. sich überschneidenden Märkten intervenieren.

Die Abstimmung zwischen den Stellen kann unterschiedlich geartet sein und eher förmlich (vgl. das Beispiel Mexikos in Kasten 4.4) bis informell ausfallen (z.B. beim Inspectieraad in den Niederlanden).

Kasten 4.4 **Aufbau eines integrierten Systems der Energieregulierungsbehörden in Mexiko**

Im Rahmen der Energiereform in Mexiko (2013-2014), die den Öl- und Gassektor für Investitionen des privaten Sektors öffnete, wurde auch das institutionelle Gefüge der bereits vorhandenen Regulierungsstellen des Sektors überarbeitet: der für die Rohöl- und Gasförderung zuständigen Nationalen Kommission für Kohlenwasserstoffe (Comisión Nacional de Hidrocarburos – CNH) und der im nachgelagerten Bereich tätigen Kommission für Energieregulierung (Comisión Reguladora de Energía – CRE). Anlässlich der Reform wurde auch eine neue ressortübergreifende Stelle für die technische Regulierung geschaffen, die die Aufsicht über Sicherheits- und Umweltschutzangelegenheiten für die gesamte Wertschöpfungskette im Öl- und Gassektor ausübt: die Agentur für Sicherheit, Energie und Umwelt (Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente – ASEA).

Im September 2017 bündelten die drei Regulierungsstellen ihre Kräfte und schufen mittels einer formalen Kooperationsvereinbarung das System der Energieregulierer, dessen Ziel die verlässliche und abgestimmte Regulierung und Überwachung der Tätigkeiten des Sektors ist, um produktive Investitionen sowie eine effiziente und nachhaltige Performance des Energiesektors zum Wohle Mexikos zu fördern. Die Gruppe hat ihre Arbeiten auf vier Hauptziele ausgerichtet: 1. Planung: eine gemeinsame Zukunftsvision verfolgen und entsprechend planen, 2. abgestimmte Betriebsabläufe: sich zeitnah mit betrieblichen Prioritäten beschäftigen, 3. Ressourcen: gemeinsame Erfordernisse bei der Anwerbung und Bindung von Spitzenkräften sowie der Gewährleistung finanzieller Unabhängigkeit berücksichtigen, 4. Konfliktlösung: Konflikte zwischen den Regulierungsstellen ansprechen und lösen.

Das Koordinationsgremium hat bereits eine Reihe gemeinsamer Initiativen durchgeführt, z.B. die Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle, des Koordinierten Unterstützungsbüros für den Energiesektor (Oficina De Asistencia Coordinada Del Sector Energético – ODAC), das im Energiesektor tätigen Akteuren seit Februar 2018 Informationen in Bereichen bietet, für die mehr als eine Regulierungsstelle zuständig ist.

Quelle: <https://cnh.gob.mx/Informacion/> (Abruf: 21. März 2018).

Beziehung zum Gesetzgeber und Vertrauen

Nicht weisungsgebundene Regulierungsstellen sind im Allgemeinen dem Gesetzgeber gegenüber rechenschaftspflichtig, und zwar sowohl bezüglich ihrer Regulierungstätigkeit (in der Regel gegenüber dem ständigen parlamentarischen Ausschuss für den Sektor, den die betreffende Regulierungsstelle überwacht) als auch ihrer Finanzen (in der Regel gegenüber dem parlamentarischen Finanz- oder Haushaltsausschuss, der die Finanzberichte prüft). Die Beziehungen zum Parlament werden im Hinblick auf die inhaltliche Arbeit der Regulierungsstelle allerdings auf beiden Seiten selten als optimal betrachtet. Die Regulierungsstellen legen dem Parlament zwar Jahresberichte vor, daraufhin findet jedoch keine strukturierte oder systematische Erörterung der Ergebnisse ihrer Tätigkeit und der Leistung des Sektors statt. Vielmehr werden die Vertreter der Regulierungsstellen fallweise vorgeladen, wenn Problemsituationen auftreten.

Möglicherweise ließe sich diese Beziehung stabilisieren, indem zu bestimmten Ereignissen im Planungs- und Berichtszyklus der Regulierungsstellen Treffen eingeplant werden. Das könnten beispielsweise die Fertigstellung ihrer Strategieplanung und ihrer Jahresarbeitspläne (die dem Parlament vorgelegt werden könnten, um das Bewusstsein für die Ziele und Tätigkeiten der Regulierungsstellen zu erhöhen) sowie die Vorlage der Jahresberichte (um Ergebnisse zu erörtern) sein. Dies könnte dazu beitragen, die Regulierungsstelle als vertrauenswürdigen Ansprechpartner für Fachfragen zu etablieren, statt sie lediglich in

Krisensituationen einzubestellen. Ein transparentes, verlässliches und gut funktionierendes Rechenschaftsverhältnis zwischen Regulierungsstellen und Parlament würde allgemeines Vertrauen in demokratische Institutionen aufbauen und den Regulierungsstellen als unabhängige, aber rechenschaftspflichtige eigenständige Behörden mehr Gewicht verleihen.

Eine Kultur der Unabhängigkeit aufbauen

Die in vielen Ländern erfolgte Öffnung wichtiger Märkte für den Wettbewerb führte zum Aufbau unabhängiger, nicht weisungsgebundener Regulierungsstellen, die die Märkte auf eine Art und Weise überwachen, die als objektiver und unparteiischer gilt. De-jure-Unabhängigkeit bezieht sich auf die Verankerung der Unabhängigkeit einer Regulierungsstelle in den Rechtsvorschriften und ist erforderlich, um die strukturelle Unabhängigkeit der Regulierungsstellen formal vor unzulässiger Einflussnahme zu schützen. Beispiele hierfür sind Bestimmungen zur Haushaltsautonomie, Bedingungen und Verfahren für die Einstellung bzw. Ernennung und Entlassung von Mitarbeitern oder der Leitung der Regulierungsstelle. Dazu gehört auch die Frage, ob sich die Exekutive das Recht vorbehält, Tarife oder Preise festzusetzen und die Vertragsbedingungen der Normadressaten zu prüfen bzw. zu genehmigen. Diese formale Unabhängigkeit muss jedoch einhergehen mit einer De-facto-Unabhängigkeit in der täglichen Arbeit der Regulierungsstelle, die sich schwieriger darstellen lässt.

Die praktische Unabhängigkeit ist kein statisches Merkmal, das ein für alle Mal erworben wird, sondern gerät vielmehr oftmals unter Druck, da die Regulierungsstelle während der verschiedenen Phasen des Regulierungszyklus Akteure beteiligt. Diese Beteiligung bietet Angriffspunkte, wo es verstärkt zu unzulässiger Einflussnahme kommen könnte; hierzu zählen die Finanzen der zuständigen Stellen, das Verhalten der Mitarbeiter, die Ernennung und Entlassung der Behördenleitung und die Schnittstellen zwischen der Regulierungsstelle und den Politikzyklen. So wird z.B. bei den Regulierungsstellen, die die OECD-Erhebung zur Unabhängigkeit der Regulierungsstellen (OECD Survey on Being an Independent Regulator) beantwortet haben, das Leitungsorgan bzw. die Leitung der Regulierungsbehörde durch die Exekutive nominiert und ernannt anstatt durch gemischte Auswahlausschüsse oder unter Beteiligung des Gesetzgebers (Abb. 4.2 und Abb. 4.3).

Um diesem starken Gegenwind zu trotzen, müssen die Regulierungsbehörden proaktiv eine starke *Kultur der Unabhängigkeit* aufbauen und aufrechterhalten, auf deren Grundlage die Mitarbeiter ihrer täglichen Arbeit nachgehen und die ihr Verhalten prägt. Die OECD hat praktische Leitlinien veröffentlicht, um Regulierungsbehörden hierbei zu unterstützen (Kasten 4.5), und die sich möglicherweise auch auf andere staatliche Stellen anwenden lassen.

Kasten 4.5 **Eine Kultur der Unabhängigkeit aufbauen: praktische Leitlinien gegen unzulässige Einflussnahme**

In OECD (2017_[5]) wird untersucht, wie sich Unabhängigkeit in Regulierungsstellen etablieren und umsetzen lässt. Unabhängigkeit kann zwei Formen annehmen: De-jure-Unabhängigkeit bezieht sich auf die gesetzlich garantierte formale Unabhängigkeit, wohingegen De-facto-Unabhängigkeit die praktische Unabhängigkeit bezeichnet, die sich in Handlungen, Entscheidungen und Verhaltensweisen niederschlägt.

Die Leitlinien sind in fünf Abschnitte gegliedert (vgl. die fünf Aspekte der Unabhängigkeit unten), die im Hinblick auf die „Angriffspunkte“ entwickelt wurden, die es im Lauf der

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Zeit für Regulierungsstellen geben kann und bei denen das Potenzial für unzulässige Einflussnahme größer ist. Bei diesen Aspekten handelt es sich um Fragen im Zusammenhang mit der externen und internen Governance von Regulierungsstellen, worunter folgendes verstanden wird:

- Externe Governance: Aufgaben, Beziehungen und Aufteilung der Befugnisse und Zuständigkeiten zwischen dem Gesetzgeber, dem Minister, dem Ministerium, dem Entscheidungsorgan der Regulierungsstelle und den Normadressaten. Das effektive Management dieser Beziehungen ist entscheidend für die Unabhängigkeit der Regulierungsstelle.
- Interne Governance: Organisationsstrukturen der Regulierungsstelle, Verhaltensstandards, Rechtsbefolgung und Rechenschaftslegung, Aufsicht über Verwaltungsverfahren, Finanzberichterstattung und Leistungsmanagement. Damit eine Regulierungsstelle ihren Pflichten unabhängig nachkommen kann, ist es wichtig, sie mit angemessenen Mitteln auszustatten und sachgerechte Verfahren einzurichten.

Abbildung 4.1 Die fünf Aspekte der Unabhängigkeit

FÜNF ASPEKTE:

1. Klärung der Aufgabenverteilung
2. Transparenz u. Rechenschaftspflicht
3. Finanzielle Unabhängigkeit
4. Unabhängigkeit der Leitung
5. Verhalten der Mitarbeiter

Grundlegende und notwendige institutionelle Maßnahmen, um eine Kultur der Unabhängigkeit aufzubauen, die die Regulierungsbehörden dauerhaft unabhängig in ihrem Handeln macht

Angestrebte Maßnahmen, die ergriffen werden könnten, um die Kultur der Unabhängigkeit weiter zu stärken und Regulierungsstellen vor unzulässiger Einflussnahme zu schützen

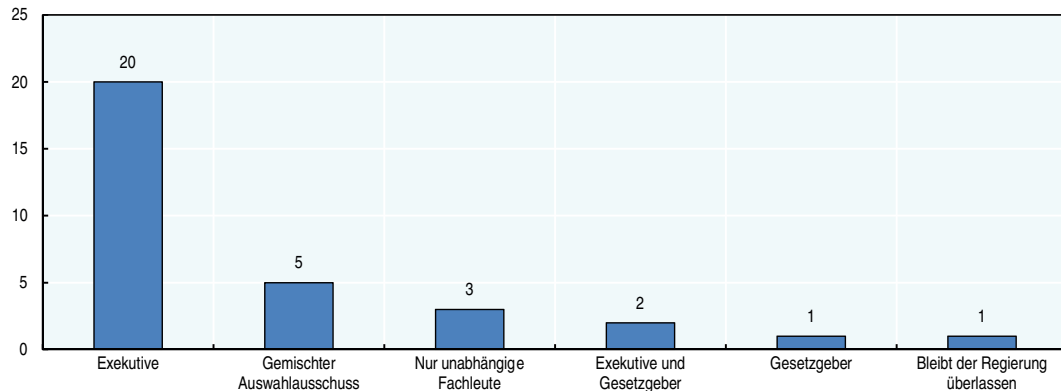
Quelle: OECD, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/independence-of-regulators.htm

Zu jedem dieser fünf Aspekte gehören praktische Leitlinien, die als grundlegend und notwendig betrachtet werden können, um eine Kultur der Unabhängigkeit aufzubauen, die die Regulierungsbehörden dauerhaft unabhängig in ihrem Handeln macht; diese beruhen auf einer Untersuchung der institutionellen Verfahren und Praktiken der Regulierungsstellen durch das OECD-Netzwerk Ökonomische Regulierung (NER). Die Leitlinien umfassen außerdem eine Reihe wünschenswerter Maßnahmen, die ergriffen werden könnten, um die Kultur der Unabhängigkeit zu stärken und Regulierungsstellen vor unzulässiger Einflussnahme zu schützen.

Die Anwendbarkeit dieser Leitlinien ließe sich möglicherweise ausweiten. Sie könnten für die institutionelle und organisatorische Gestaltung nicht weisungsgebundener Organe, Corporate Governance, Korruptionsbekämpfungs- und Integritätsmaßnahmen sowie in allen Situationen genutzt werden, in denen Vertrauen aufgebaut werden muss sowie konkurrierende und manchmal unzulässige Zwänge vorhanden sind.

Quelle: OECD (2017^[5]), *Creating a Culture of Independence: Practical Guidance against Undue Influence*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264274198-en>; OECD (2014^[11]), *The Governance of Regulators*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264274198-en>.

Abbildung 4.2 Für die Nominierung des Leitungsorgans/der Leitung der Regulierungsstelle verantwortliche Instanz

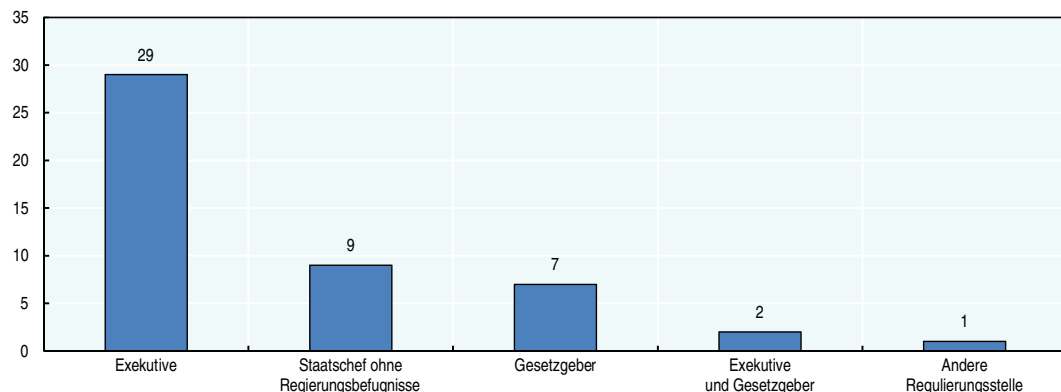


Anmerkung: Über die Nominierungsinstanz für 13 Regulierungsstellen liegen keine Informationen vor; bei zwei Regulierungsstellen erfolgt die Nominierung einiger Mitglieder des Leitungsorgans durch die Exekutive und anderer durch den Gesetzgeber.

Quelle: OECD (2016_[4]), *Being an Independent Regulator*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255401-en>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933814996>

Abbildung 4.3 Für die Ernennung des Leitungsorgans/der Leitung der Regulierungsstelle verantwortliche Instanz



Quelle: OECD (2016_[4]), *Being an Independent Regulator*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255401-en>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933815015>

Unabhängige Mittelausstattung

Die Unabhängigkeit und Flexibilität der Regulierungs- und Aufsichtsstellen wird u.a. durch ihre Mittelausstattung bestimmt. Die Regulierungs- und Aufsichtsbehörden werden nach wie vor hauptsächlich aus dem Staatshaushalt finanziert, auch wenn einige Stellen nach und nach dazu übergehen, sich die erforderlichen Mittel nach dem Kostendeckungsprinzip von den Normadressaten zu beschaffen. Hinsichtlich der Durchsetzung der Rechtsvorschriften sollte die Finanzierung der Aufsichtsbehörden jedoch nicht von der Zahl der Verstöße oder der Höhe der Bußgelder abhängig sein, da dies den Regulierungsstellen sicherlich Fehlanreize bieten würde, um Verfehlungen aufzuspüren, statt die Einhaltung der Rechtsvorschriften zu fördern. Die Regierungen sollten vielmehr eine Differenzierung der von den Normadressaten erhobenen Gebühren in Betracht ziehen und diese stärker am Risiko

ausrichten (d.h. Normadressaten, die höhere Risiken aufweisen, zahlen höhere Gebühren), am Befolungsgrad (d.h. Normadressaten, die die Rechtsvorschriften in der Vergangenheit eingehalten haben, zahlen weniger) und an der Komplexität (d.h. Regulierungsstellen erhalten eine Vergütung für komplexere oder wiederholte Kontrollen) (OECD, 2018_[10]; UK Government Office, 2017_[11]).

Da ihre Aufgabe die Überwachung wichtiger Wirtschaftssektoren ist, wird von den Regulierungsstellen erwartet, dass sie ihre Aufgaben mit hoher Sachkompetenz und Professionalität erfüllen. Sie müssen die besten verfügbaren Arbeitskräfte anwerben, um diese Funktionen auszuüben. Um diese Fachkräfte konkurrieren die Regulierungsbehörden jedoch direkt mit den Normadressaten, worunter viele weltweit führende Unternehmen sind. Regulierungsstellen heben häufig hervor, dass es schwierig ist, Fachkräfte auf allen beruflichen Ebenen anzuwerben und zu halten, wenn sie mit dem privaten Sektor konkurrieren und zugleich den Regelungen des öffentlichen Diensts unterliegen, wie z.B. die Einordnung in Laufbahngruppen und Gehaltsstufen, starre leistungsbezogene oder sonstige Prämiensysteme usw. Im Hinblick auf die Verwaltung der Finanzmittel bestehen möglicherweise ähnliche Herausforderungen, wenn die Exekutive den Jahreshaushalt deckelt; in einigen Staaten können die Wirtschaftsregulierungsstellen ihren Jahreshaushalt jedoch vollkommen unabhängig selbst festlegen, die nötigen Haushaltsmittel von den Normadressaten erheben und ihre Finanzmittel selbst verwalten.

Vor diesem Hintergrund ist eine flexible und eigenständige Verwaltung nötig, auch im Hinblick auf die Personalstrategie, die dem jeweiligen Bedarf Rechnung tragen und in manchen Fällen die üblichen staatlichen Strukturen hinter sich lassen muss.

Zur Durchsetzung von Rechtsvorschriften braucht es Governancestrukturen und Personalpolitiken, die Transparenz, Professionalität und ergebnisorientiertes Management unterstützen. Hierbei geht es nicht nur um Fachkompetenz auf den für die geprüfte(n) Risikoart(en) maßgeblichen Gebieten, sondern auch um allgemeine Prüfkompetenzen (oder „Kernkompetenzen im Prüfungsbereich“), die sich darauf beziehen, wie Kontrollen effektiv durchgeführt und die Einhaltung der Rechtsvorschriften, ethische Verhaltensstandards, Risikomanagement und behördenübergreifende Zusammenarbeit gefördert werden können. Und es geht um das operative Management. Das Leistungsmanagementsystem für Mitarbeiter muss den Hauptzielen der Durchsetzungstätigkeiten sowie den spezifischen Zielen jeder zuständigen Stelle – insbesondere den Leistungsindikatoren für die jeweilige Stelle – Rechnung tragen.

Angemessene Kapazitäten für die Datenverwaltung und -analyse

Angemessene Kapazitäten für die Datenverwaltung und -analyse sind unerlässlich, damit Regulierungsstellen und Aufsichtsbehörden ihr Potenzial ausschöpfen und ihre Vorgaben bestmöglich umsetzen können. Wirtschaftsregulierungs- und Aufsichtsbehörden sind im Allgemeinen befugt, von der Wirtschaft verschiedenartige Informationen und Daten zur Leistung des Sektors anzufordern. Hierdurch können sie Informationsasymmetrien überbrücken, müssen jedoch auch eine große Menge von Daten verwalten. Wie Daten analysiert und zu Befunden und Informationen aufbereitet werden, auf deren Grundlage wiederum Entscheidungen getroffen und Ergebnisse kommuniziert werden, sind außerordentlich wichtige Fragen.

Im Hinblick auf Datenerhebung, -verwaltung und -analyse bietet sich zudem die Möglichkeit, mit anderen Regulierungs- oder Durchsetzungsstellen zusammenzuarbeiten, die in denselben Sektoren tätig sind. Die Zusammenarbeit mit anderen staatlichen Stellen kann

dazu beitragen, die Datenverwaltungssysteme zu straffen, die Belastung der regulierten Wirtschaftssektoren zu senken und die Ressourcen und Kapazitäten für die Datenanalyse zu bündeln.

Die digitale Erfassung von Einzelentscheidungen über einen Normadressaten ist besonders wichtig, um die Kontroll- und Durchsetzungsmaßnahmen vorhersehbarer zu machen und die Rechtssicherheit bei der Anwendung des Rechtsrahmens zu erhöhen. Die Unternehmen wären dann in der Lage, die in ihrem Fall getroffenen Entscheidungen mit den in ähnlichen Fällen getroffenen Entscheidungen zu vergleichen und Unterschiede infrage zu stellen.

Der technische Fortschritt und die Nutzung großer Datenmengen (Big Data) könnten die Art und Weise verändern, wie Rechtsvorschriften durchgesetzt werden, da der Rechtsvollzug stärker an den Risiken ausgerichtet werden kann und potenzielle Bedrohungen in Echtzeit vorhergesagt und wirkungsvoller verhindert werden können. Dieses Gebiet wurde noch nicht hinreichend untersucht, und die OECD beabsichtigt, sich in den kommenden zwei Jahren eingehender mit dieser Thematik zu beschäftigen.

Neue Wege zur Durchsetzung von Rechtsvorschriften und zur Compliance-Förderung

Ein gutes Aufsichts- und Durchsetzungssystem sollte zugleich darauf abzielen, einerseits die bestmöglichen Ergebnisse im Hinblick auf die Risikoprävention oder -abschwächung und das Gemeinwohl zu erzielen, ohne andererseits die Kosten für den Staat und die Belastung der Aufgabenträger übermäßig zu erhöhen. Es sollte sicherstellen, dass die verschiedenen Akteure, deren Betrachtungsweisen häufig im Widerspruch zueinander stehen (Unternehmen, Organisationen der Zivilgesellschaft usw.), dem System vertrauen und mit diesem zufrieden sind. Die wichtigsten Elemente eines modernen Systems zur Durchsetzung und Kontrolle von Rechtsvorschriften sind in den Best-Practice-Grundsätzen der OECD (Kasten 4.6) sowie im *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit* (OECD, 2018_[10]) zusammengefasst.

Um eine Kultur der Effizienz bei der Durchsetzung zu schaffen, müssen Aspekte der Durchsetzung und Kontrolle berücksichtigt werden, wenn neue Rechtsvorschriften ausgearbeitet bzw. Ex-post-Prüfungen von Rechtsvorschriften vorgenommen werden. Dabei sollten Gesetzesfolgenabschätzungen und eine effektive Einbindung der betroffenen Akteure erfolgen. Im Rahmen dieser Prozesse sollten auch Alternativen zur Durchsetzung durch den Staat in Erwägung gezogen werden. Um Durchsetzungsmaßnahmen wirkungsvoll auszurichten, müssen sie auf Risikoabschätzungen und Risikomanagement beruhen. Die Durchsetzung sollte auf Grundsätzen der „responsiven Regulierung“ basieren – die Kultur muss sich wandeln, sodass, statt Verstöße aufzuspüren und Strafen zu verhängen, vielmehr die Einhaltung der Rechtsvorschriften gefördert wird. Hierfür sollten die Regierungen den Normadressaten Hilfe, Beratung und Leitlinien bieten, die jedoch nicht von dem Weg abweichen dürfen, den der zugrunde liegende Regulierungsrahmen vorgibt. Leitlinien, Instrumentarien und Checklisten dürfen aber auch nicht über den zugrunde liegenden Regulierungsrahmen hinausgehen (und somit zu Überregulierung führen).

Aus den vorliegenden Befunden geht hervor, dass das Verhalten der Normadressaten meist nicht durch Abschreckung gesteuert wird. Anhand von verhaltensökonomischen Erkenntnissen nachzuvollziehen, welche Motivationen und Beweggründe sie haben, um Rechtsvorschriften nicht einzuhalten, ist ein Gebiet, das noch weiter zu erforschen wäre (Hodges, 2016_[12]).

Kasten 4.6 **Best-Practice-Grundsätze der OECD zur Durchsetzung und Kontrolle von Rechtsvorschriften**

1. **Evidenzbasierte Durchsetzung.** Die Durchsetzung und Kontrolle von Rechtsvorschriften sollte evidenz- und messwertbasiert erfolgen: Die Entscheidung, was auf welche Art und Weise zu kontrollieren ist, sollte sich auf Daten und Befunde stützen, und die Ergebnisse sollten regelmäßig evaluiert werden.
2. **Selektivität.** Die Förderung der Rechtsbefolgung und die Durchsetzung der Rechtsvorschriften sollten wo immer möglich den Marktkräften, dem privaten Sektor und der Zivilgesellschaft überlassen bleiben: Es kann nicht alles kontrolliert und durchgesetzt werden, und es gibt viele andere Möglichkeiten, um Regulierungsziele zu erreichen.
3. **Risikofokussierung und Verhältnismäßigkeit.** Die Durchsetzung muss risikobasiert und angemessen sein: Die Häufigkeit der Kontrollen und die eingesetzten Mittel sollten proportional zum Risiko sein, und die Durchsetzungsmaßnahmen sollten darauf abzielen, das tatsächlich von Zuwiderhandlungen ausgehende Risiko zu verringern.
4. **Responsive Regulierung.** Die Durchsetzung sollte auf den Grundsätzen der „responsiven Regulierung“ beruhen: Die Kontroll- und Durchsetzungsmaßnahmen sollten jeweils an das Profil und Verhalten des jeweiligen Unternehmens angepasst werden.
5. **Langfristige Perspektive.** Die Regierungen sollten Politikmaßnahmen und institutionelle Mechanismen für die Durchsetzung und Kontrolle von Rechtsvorschriften mit klaren Zielen und einem langfristigen Gesamtkonzept einführen.
6. **Abstimmung und Konsolidierung.** Die Kontrollen sollten koordiniert und gegebenenfalls konsolidiert werden: Weniger Doppelarbeit und Überschneidungen gewährleisten einen besseren Einsatz öffentlicher Mittel, begrenzen die Belastung der Normadressaten auf ein Mindestmaß und erzielen die größtmögliche Wirksamkeit.
7. **Transparente Governance.** Für die Durchsetzung der Rechtsvorschriften braucht es Governancestrukturen und Personalpolitiken, die Transparenz, Professionalität und ergebnisorientiertes Management unterstützen. Die Durchsetzung der Rechtsvorschriften sollte unabhängig von politischem Einfluss erfolgen, und die Förderung der Einhaltung der Rechtsvorschriften sollte belohnt werden.
8. **Integration von Informationen.** Informations- und Kommunikationstechnologien sollten genutzt werden, um Risikofokussierung, Abstimmung und Informationsaustausch zu maximieren – ebenso wie einen optimalen Mitteleinsatz.
9. **Klare und faire Verfahren.** Die Regierungen sollten sicherstellen, dass die Regeln und Verfahren für die Durchsetzung und Kontrolle klar sind: Kohärente Vorschriften über die Durchführung von Kontrollen und Durchsetzungsmaßnahmen müssen verabschiedet und veröffentlicht werden, und die Rechte und Pflichten von Staatsbediensteten und Unternehmen müssen klar benannt werden.
10. **Förderung der Rechtsbefolgung.** Transparenz und die Einhaltung der Rechtsvorschriften sollten mittels geeigneter Instrumente wie Leitlinien, Instrumentarien und Checklisten gefördert werden.
11. **Professionalität.** Die Kontrolleure sollten so geschult und geführt werden, dass Professionalität, Integrität, Konsistenz und Transparenz gewährleistet sind. Dies erfordert umfangreiche Schulungsmaßnahmen, bei denen das Augenmerk nicht nur auf Fachkompetenz, sondern auch auf allgemeinen Prüfkompetenzen liegt; außerdem sind amtliche Leitlinien für die Kontrolleure vonnöten, um Konsistenz und Fairness zu gewährleisten.

Quelle: OECD (2014^[21]), *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>.

Ein übermäßig strenges Regulierungssystem kann Misstrauen signalisieren, zum Verlust der intrinsischen Motivation führen und unethischem Verhalten Vorschub leisten. Umgekehrt begünstigen ausgewogene und verhältnismäßige Rechtsvorschriften, die Ziele unterstützen und die Verantwortung des Einzelnen stärken, ethische Entscheidungen. Zu komplizierte oder unnötige Vorschriften könnten wiederum den „ethischen Kompass“ der Mitarbeiter beeinträchtigen, zu Frustration führen und Anreize bieten, Vorschriften zu umgehen. Die Rechtsvorschriften sollten außerdem klar die Zuständigkeiten und Haftungsrisiken zuweisen, da unklare oder geteilte Zuständigkeiten auch eine Streuung der Verantwortung bedeuten und damit unethischem Verhalten Tür und Tor öffnen können (OECD, 2018^[13]).

Um Veränderungen umzusetzen, benötigen die Regierungen eine offizielle Zielsetzung, Strategie und/oder einen entsprechenden Rechtsrahmen für den Vollzug der Rechtsvorschriften, in denen sie Ziel und Zweck der Reform festlegen. Manche Staaten (Litauen, die Niederlande, das Vereinigte Königreich) verfolgen solche Strategien, in den meisten Staaten ist der Vollzug der Rechtsvorschriften jedoch noch kein fester Bestandteil ressortübergreifender Regulierungspolitik.

Die für die Durchsetzung der Rechtsvorschriften zuständigen Stellen sollten die Normadressaten einbeziehen und, sofern dies möglich und angemessen ist, einen kooperativen Ansatz anstreben, da nur die betroffenen Akteure selbst sicherstellen können, dass sie die Rechtsvorschriften in ihren Betriebsabläufen konsequent und nachhaltig einhalten (vgl. OECD (erscheint demnächst^[14])). Gleichwohl kann auch die reale Gefahr einer Vereinnahmung durch die Normadressaten bestehen, wenn zuständige Stellen allzu nah an regulierte Unternehmen heranrücken und letztlich zu nachsichtig gegenüber groben Zuwiderhandlungen oder Gefahren sind oder womöglich ungleiche Wettbewerbsbedingungen zugunsten bestimmter Unternehmen schaffen. Um solche Probleme zu vermeiden, sollten die Regierungen für Governancestrukturen sorgen, mit deren Hilfe die mit der Durchsetzung der Rechtsvorschriften betrauten Stellen sicherstellen, dass betroffene Akteure, denen eine Rechtsvorschrift zugutekommen soll (z.B. Arbeitskräfte, Verbraucher usw.), ebenfalls vertreten sind. Des Weiteren sollten Leistungsziele, anhand derer sich eine etwaige Vereinnahmung durch die Normadressaten unverzüglich erkennen und angehen ließe, streng vorgegeben und überwacht werden.

Anmerkungen

1. Mit Stand vom November 2017 wurden PAFER-Reviews der folgenden Regulierungsstellen durchgeführt: Regulierungsstelle für den Kommunikationssektor in Kolumbien (OECD, 2015^[15]), Kommission für öffentliche Versorgungseinrichtungen in Lettland (OECD, 2016^[16]), Agentur für Sicherheit, Energie und Umwelt in Mexiko (OECD, 2017^[17]), Nationale Kommission für Kohlenwasserstoffe in Mexiko (OECD, 2017^[3]), Regulierungskommission für den Energiesektor in Mexiko (OECD, 2017^[18]) und Kommission für die Regulierung der Versorgungseinrichtungen in Irland (OECD, 2018^[19]).
2. www.oecd.org/gov/regulatory-policy/oecd-conference-on-enforcement-and-inspections.htm.
3. Vortrag von Graham Russell auf der OECD-Konferenz zum Thema Durchsetzung und Kontrolle der Rechtsvorschriften (Regulatory Enforcement and Inspections Conference), 9. November 2017.

Literaturverzeichnis

- Blanc, F. (2018), *From Chasing Violations to Managing Risks: Origins, Challenges and Evolutions in Regulatory Inspections*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham. [7]
- Hodges, C. (2016), "Ethical Business Regulation: Understanding the Evidence", Better Regulation Delivery Office, London, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/497539/16-113-ethical-business-regulation.pdf. [12]
- OECD (erscheint demnächst), *Best Practice Principles on Stakeholder Engagement in Regulatory Policy*, OECD Publishing, Paris. [14]
- OECD (2018), *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264297067-en>. [13]
- OECD (2018), *Driving Performance at Ireland's Commission for Regulation of Utilities*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190061-en>. [19]
- OECD (2018), *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264303959-en>. [10]
- OECD (2017), *Creating a Culture of Independence: Practical Guidance against Undue Influence*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264274198-en>. [5]
- OECD (2017), *Driving Performance of Mexico's Energy Regulators*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267848-en>. [9]
- OECD (2017), *Driving Performance at Mexico's Agency for Safety, Energy and Environment*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280458-en>. [17]
- OECD (2017), *Driving Performance at Mexico's Energy Regulatory Commission*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280830-en>. [18]
- OECD (2017), *Driving Performance at Mexico's National Hydrocarbons Commission*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280748-en>. [3]
- OECD (2017), *The Role of Economic Regulators in the Governance of Infrastructure*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264272804-en>. [6]
- OECD (2016), *Being an Independent Regulator*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255401-en>. [4]
- OECD (2016), *Driving Performance at Latvia's Public Utilities Commission*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264257962-en>. [16]
- OECD (2016), *OECD-Ausblick Regulierungspolitik 2015, Auszugsweise Übersetzung*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252325-de>. [8]
- OECD (2015), *Driving Performance at Colombia's Communications Regulator*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264232945-en>. [15]
- OECD (2014), *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>. [2]
- OECD (2014), *The Governance of Regulators*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>. [1]
- UK Government Office (2017), "Regulatory Futures Review", Policy Paper, <https://www.gov.uk/government/publications/regulatory-futures-review>. [11]



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), "Die Governance der Regulierungsstellen und die Durchsetzung der Rechtsvorschriften verbessern", in *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264307988-8-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.