

Kapitel 3

Die Institutionen der Regulierungspolitik und -aufsicht

Ein effizienter Rechtsrahmen hängt entscheidend vom institutionellen Gefüge der Regulierungspolitik und -aufsicht ab. Aufsichtsmechanismen sind unerlässlich, um die Lücke zwischen Theorie und Praxis zu schließen: den formalen Anforderungen für den Einsatz von Regulierungsinstrumenten und ihrer praktischen Umsetzung. Zwar haben die meisten Länder gemäß der Empfehlung des Rates zu Regulierungspolitik und Governance von 2012 zumindest in gewissem Umfang in die Regulatoraufsicht investiert, doch weichen die institutionellen Mandate in den OECD-Mitgliedsländern stark voneinander ab. In vielen Ländern sind die Aufsichtszuständigkeiten auf mehrere Instanzen verteilt, und die Regulatoraufsicht ist je nach Land sehr unterschiedlich strukturiert. Um eine klare Vorstellung davon zu bekommen, wie die Regulatoraufsicht in den einzelnen Ländern durchgeführt wird, bietet das vorliegende Kapitel einen Überblick über die institutionelle Landschaft im Bereich Regulierungspolitik. Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auf den Prüfungsmechanismen und der Qualitätskontrolle. Das Kapitel basiert auf einer neuen Datenerhebung sowie Fallstudien. Es legt das Fundament für weitere analytische Arbeiten zu den Ergebnissen der Regulatoraufsicht.

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

Ein effizienter Rechtsrahmen hängt entscheidend vom institutionellen Gefüge der Regulierungspolitik und -aufsicht ab. In der *Empfehlung des Rates zu Regulierungspolitik und Governance von 2012* (OECD, 2012_[1]) wird ein breites Spektrum an Aufsichtsfunktionen aufgeführt, die eine hochwertige, auf Fakten basierende Entscheidungsfindung fördern und die Wirkung der Regulierungspolitik steigern sollen. Diese Funktionen umfassen: Qualitätskontrolle von Regulierungsinstrumenten, Untersuchung des Potenzials für eine effektivere Rechtsetzung, Beitrag zur systematischen Verbesserung der angewandten Regulierungspolitik, Koordinierung, Schulung und Anleitung sowie Strategien zur Verbesserung der Regulierungsergebnisse.

Die Regulierungsaufsicht liefert wichtige Impulse für eine bessere Rechtsetzung. Regulierungsaufsicht ist für öffentlich Bedienstete ein Anreiz, Regulierungsinstrumente zu nutzen und Verfahren ordnungsgemäß einzuhalten, um hochwertige Rechtsvorschriften zu erstellen, die ihren Zweck erfüllen und mit den langfristigen Politikzielen in Einklang stehen. Außerdem trägt sie zur Förderung einer ressortübergreifenden Wahrnehmung der Rechtsetzung bei und übernimmt wichtige Koordinierungsfunktionen, um in der gesamten öffentlichen Verwaltung einen einheitlichen Ansatz für die Regulierungspolitik zu gewährleisten.

Obwohl die OECD-Länder gemäß der Empfehlung von 2012 die Regulierungsaufsicht gestärkt haben, weichen die institutionellen Strukturen in den OECD-Mitgliedsländern erstaunlich stark voneinander ab. Alle OECD-Länder haben eine Instanz eingerichtet, die zumindest eine der in der Empfehlung von 2012 aufgeführten Funktionen der Regulierungsaufsicht ausübt. Innerhalb eines Staats ist die Zuständigkeit für verschiedene Aufsichtsfunktionen häufig auf mehrere Instanzen aufgeteilt. Damit stellt sich die Frage, wie eine effektive Abstimmung zwischen Instanzen mit Teilzuständigkeiten funktioniert sowie welche Vorteile und Herausforderungen eine Struktur hat, in der regulatorische Aufgaben und Zuständigkeiten auf verschiedene Organisationen aufgeteilt sind.

Die Mehrzahl der Aufsichtsinstanzen ist innerhalb der Regierung angesiedelt, entweder im Regierungszentrum oder in einem Fachministerium, entsprechend ihrer wirtschaftlichen, rechtlichen oder anderen fachlichen Expertise. Zunehmend sind aber auch andere Organe an der Regulierungsaufsicht und Rechtsprüfung beteiligt. Hierzu zählen „klassische“ Akteure außerhalb der Regierung, wie parlamentarische Gremien, oberste Rechnungskontrollbehörden, Stellen, die Teil der Judikative oder bei der Generalstaatsanwaltschaft angesiedelt sind. Sie umfassen auch Instanzen, die moderner gestaltet sind (d.h. Einrichtungen, die keinem Ministerium unterstehen), was die institutionelle Dynamik der Länder in diesem Bereich veranschaulicht. Zu dieser Kategorie gehören beispielsweise Stellen, die in Einzelentscheidungen gegenüber der Regierung nicht weisungsgebunden sind, aber möglicherweise von einem Sekretariat unterstützt werden, das innerhalb der staatlichen Verwaltung angesiedelt ist, oder Stellen, die sich aus Vertretern der Exekutive, Legislative und/oder der Zivilgesellschaft zusammensetzen. Weitere Analysen zu Aufbau und Arbeit dieser Stellen sollten in Betracht gezogen werden, um ihre Funktionsweise und ihre Beziehungen zu Regierung, Parlament und Zivilgesellschaft besser zu verstehen.

Natürlich hängt die Zuordnung einer Aufsichtsinstanz auch von der Art der ausgeübten Aufsichtsfunktionen ab. Funktionen, die einen ressortübergreifenden Ansatz in der Rechtsetzung stützen, sind in den meisten Fällen innerhalb der Regierungs- und Verwaltungsstruktur angesiedelt. Dazu gehören Koordinierung, Erarbeitung von Leitlinien und Bereitstellung von Schulungsangeboten oder der Einsatz für eine systematische Verbesse-

rung der Rechtsetzung. Stellen, die die Qualitätskontrolle über Regulierungsinstrumente ausüben, sind häufig ebenfalls innerhalb der Regierung angesiedelt, bei dieser Funktion spielen aber auch Einrichtungen, die keinem Ministerium unterstehen, eine wichtige Rolle. Demgegenüber handelt es sich bei nahezu der Hälfte der Instanzen, die mit der Evaluierung von Rechtsvorschriften oder des gesamten Rechtsrahmens beauftragt sind, um Einrichtungen, die keinem Ministerium unterstehen bzw. außerhalb der Regierung angesiedelt sind.

Die für die Qualitätskontrolle von Regulierungsinstrumenten zuständigen Stellen setzen in den meisten Fällen vor allem die Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) ein. Die Prüfung von Verfahren zur Einbeziehung der betroffenen Akteure und Ex-post-Evaluierungspraktiken ist weniger weit verbreitet. Nahezu alle Instanzen bieten Rat und Anleitung, und viele von ihnen geben offizielle Stellungnahmen über die Qualität von Regulierungsinstrumenten ab. Etwa ein Drittel der Qualitätskontrollinstanzen hat eine Sanktionierungsfunktion, die den Rechtsetzungsprozess stoppen kann, falls die Qualität eines Instruments als unzureichend erachtet wird. In den meisten Fällen kann sich das Kabinett oder ein hochrangiger Regierungsvertreter jedoch darüber hinwegsetzen. Normalerweise greifen diese Stellen zu einem späten Zeitpunkt im Rechtsetzungszyklus ein, in der Regel nachdem ein bestimmter Lösungsansatz gewählt und eine erste Version des Regelungsentwurfs/-vorhabens oder der Evaluierung erarbeitet wurden. Somit ließe sich die Qualität ihrer Arbeit erhöhen, wenn ihre Empfehlungen und Kommentare systematischer in einem früheren Stadium in den Rechtsetzungsprozess eingebettet würden.

Es gibt nach wie vor sehr wenig Daten zu den Auswirkungen der Regulierungsaufsicht auf die Qualität der Rechtsetzung und das gesellschaftliche Wohlergehen. Etwa die Hälfte der Stellen, die für die Qualitätskontrolle von Regulierungsinstrumenten zuständig sind, verfügt über einen Mechanismus, um ihre Arbeit zu überwachen und darüber zu berichten. Häufig wird die Zahl der eingeleiteten Prüfungen oder Maßnahmen der Aufsichtsinstanz festgehalten, während es nach wie vor an gründlichen Evaluierungen der Gesamtwirksamkeit ihrer Arbeit mangelt. Weitere Analysen könnten daher die Voraussetzungen untersuchen, die für eine wirksame Regulierungsaufsicht erfüllt sein müssen, unter Berücksichtigung der spezifischen Ausgestaltung und Kapazitäten der zuständigen Stellen sowie des soziopolitischen Kontextes.

Einleitung

In Anlehnung an die Empfehlung von 2012 soll das vorliegende Kapitel eine Bestandsaufnahme der institutionellen Landschaft der Regulierungspolitik in den verschiedenen OECD-Ländern liefern, mit besonderem Augenmerk auf den Prüfungsmechanismen. Grundlage sind die Ergebnisse des 2017 OECD Survey on Regulatory Oversight Bodies (wegen näherer Einzelheiten vgl. Kasten 3.1). Diese Erhebung ist die erste systematische Erfassung von Informationen über die bestehenden regulierungspolitischen Aufsichtsorgane, die Rollen der verschiedenen Einrichtungen im Rechtsetzungsprozess und ihre Organisationsstrukturen, Funktionen und Befugnisse. Zusätzlich stützt sich dieses Kapitel auf Erkenntnisse aus einem Sachverständigengutachten, in dem die Regulierungsaufsicht definiert und eingeordnet wird, sowie auf Fallstudien, die in Zusammenarbeit mit den sieben Mitgliedern von RegWatchEurope und dem Ausschuss für Regulierungskontrolle der Europäischen Union erstellt wurden (Renda und Castro, erscheint demnächst^[2]) (OECD, erscheint demnächst^[3]).

Kasten 3.1 **OECD Survey on regulatory oversight bodies (OECD-Erhebung zu Regulatorische Aufsichtsinstanzen)**

Die in diesem Kapitel vorgestellten Daten beruhen auf Antworten auf neue Erhebungsfragen, die ergänzend zum Regulatory Indicators Survey von 2017 gestellt wurden. Sie enthalten Informationen zu den Instanzen, die für verschiedene, in Grundsatz 3 der Empfehlung von 2012 beschriebene Aufsichtsfunktionen zuständig sind. Es wurden alle 35 OECD-Mitglieds- und Beitrittsländer (Costa Rica, Kolumbien und Litauen) sowie die Europäische Union (mit Stand vom 31. Dezember 2017) erfasst.

Die Erhebungsfragen betreffen Instanzen bzw. Stellen, die Teil eines Fachministeriums/ des Regierungszentrums sind oder Strukturen, die über mehr Autonomie verfügen; die auf der nationalen Regierungsebene angesiedelt sind und über ein explizites Mandat verfügen oder in der Praxis eine der nachstehenden Aufsichtsfunktionen ausüben (wegen näherer Einzelheiten zu den Funktionen vgl. Tabelle 3.1):

- Qualitätskontrolle von Regulierungsinstrumenten, d.h. Überprüfung der Qualität von einzelnen Gesetzes-folgenabschätzungen (GFA), Verfahren zur Einbeziehung der betroffenen Akteure und Ex-post-Evaluierungen
- Weitere regulatorische Aufsichtsfunktionen sind u.a.: Einsatz für eine systematische Verbesserung der Rechtsetzung, Evaluierung der Regulierungspolitik, Bereitstellung von Leitlinien und Schulungen, Ermittlung von Politikbereichen, in denen die Rechtsetzung effektiver gestaltet werden kann und Koordinierung der Regulierungspolitik sowie
- Kontrolle der Rechtsqualität neuer Regelungsvorhaben.

Die Erhebungsfragen betreffen die Gestaltung des institutionellen Rahmens sowie die wesentlichen Verfahren, die die aufgeführten Instanzen für die Ausübung ihrer jeweiligen Funktionen anwenden. Bei Stellen, die für die Qualitätskontrolle von Regulierungsinstrumenten zuständig sind, werden Antworten auf zusätzliche Fragen erfasst, die die Motive für ihre Gründung, Governancemechanismen, Kapazitäten und Evaluierung ihrer Aufsichtsmaßnahmen betreffen.

Von den 39 Staaten, die an der Erhebung teilnahmen, wurden insgesamt 163 Prüfinstanzen angegeben. Von diesen sind 70 für die Qualitätskontrolle von Regulierungsinstrumenten und 77 für die Kontrolle der Rechtsqualität von Regelungsentwürfen zuständig.

Die Zuordnung der im Survey aufgeführten Stellen geht über die Exekutive hinaus. Es handelt sich u.a. auch um parlamentarische Gremien, Oberste Rechnungskontrollbehörden, Organe, die Teil der Judikative oder der Generalstaatsanwaltschaft zugeordnet sind. Die außerhalb der Exekutive angesiedelten Instanzen sind in der Stichprobe aber wahrscheinlich unterrepräsentiert, da die Erhebung schwerpunktmäßig auf staatliche Stellen ausgerichtet war.

Die Befragten wurden des Weiteren gebeten, die kleinste Einheit mit Aufsichtsauftrag anzugeben, d.h. statt ein Ministerium als Ganzes zu nennen, sollten sie innerhalb des Ministeriums eine oder mehrere Fachabteilungen/Referate angeben, die für Regulatorische Kontrollfunktionen zuständig sind.

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

Was versteht man unter Regulatorische Aufsicht und warum ist sie wichtig?

Grundsatz 3 der Empfehlung von 2012 fordert die Mitgliedsländer auf, „Mechanismen und Institutionen einzuführen, um die Verfahren und Ziele der Regulatorische Politik aktiv zu überwachen, die Regulatorische Politik zu unterstützen und umzusetzen und dadurch die Qualität der Rechtsetzung zu fördern“. Die Empfehlung von 2012 hebt die Bedeutung eines „ständigen Organs mit regulatorischer Aufsichtsfunktion [...] in der Nähe des Regierungszentrums

hervor, um sicherzustellen, dass die Rechtsetzung einer ressortübergreifenden Strategie folgt. Die konkrete institutionelle Ausgestaltung ist der jeweiligen Regierungsform anzupassen“. Die Empfehlung von 2012 benennt ein breites Spektrum an institutionellen Aufsichtsfunktionen und -aufgaben, um eine hochwertige, auf Fakten basierende Entscheidungsfindung zu fördern und die Wirkung der Regulierungspolitik zu steigern. Zu diesen Aufgaben und Funktionen zählen: Qualitätskontrolle von Regulierungsinstrumenten, Untersuchung des Potenzials für eine effektivere Rechtsetzung, Beitrag zur systematischen Verbesserung der Anwendung der Regulierungspolitik, Koordinierung, Schulung und Anleitung sowie Strategien zur Verbesserung der Regulierungsergebnisse.

Im Einklang mit der Empfehlung von 2012 wird für die Definition der „Regulierungsaufsicht“ in diesem Kapitel eine Kombination aus einem funktionalen und einem institutionellen Ansatz gewählt. Die „Regulierungsaufsicht“ wird definiert als die Vielzahl von Funktionen und Aufgaben, die von Instanzen/Ressorts der Exekutive oder unabhängig von der staatlichen Verwaltung durchgeführt werden, um eine hochwertige, auf Fakten basierende Entscheidungsfindung zu fördern. Gemäß der Empfehlung von 2012 und dem Ausblick von 2015 lassen sich diese Funktionen in fünf Zuständigkeitsbereiche einteilen (Tabelle 3.1)

Diese Funktionen müssen nicht von einer einzigen Einrichtung/Instanz ausgeübt werden. De facto haben die Länder eine Reihe von Einrichtungen angegeben, die in unterschiedlichen Zuordnungen für die Vielzahl der in der Empfehlung von 2012 dargelegten Aufsichtsfunktionen zuständig sind. Einige Einrichtungen gibt es in allen Ländern, doch nennt eine Reihe von Ländern auch neuartige Instanzen. Einige gaben beispielsweise Ressorts

Tabelle 3.1 **Regulierungsaufsichtsfunktionen und Kernaufgaben**

Zuständigkeitsbereiche	Kernaufgaben
Qualitätskontrolle (Überprüfung der Verfahren)	<ul style="list-style-type: none"> • Angemessene Einhaltung der Leitlinien überwachen/Verfahren festlegen • Rechtsqualität überprüfen • Folgenabschätzungen überprüfen • Den Einsatz von Regulierungsinstrumenten überprüfen und hinterfragen, falls als unzureichend erachtet
Ermittlung von Politikbereichen, in denen die Rechtsetzung effektiver gestaltet werden kann (Überprüfung der Inhalte)	<ul style="list-style-type: none"> • Meinungen betroffener Akteure zu Bereichen einholen, in denen der Erfüllungsaufwand übermäßig hoch ist und/oder die Rechtsvorschriften ihren Zweck nicht erfüllen • Rechtsvorschriften und Normenbestand prüfen • Einsetzen für bestimmte Reformbereiche
Systematische Verbesserung der Rechtsetzung (Überprüfung des Systems)	<ul style="list-style-type: none"> • Änderungsvorschläge zur Verbesserung des Rechtsrahmens unterbreiten • Beziehungen zwischen Institutionen fördern, z.B. durch Zusammenarbeit mit internationalen Foren • Mit anderen Aufsichtsinstanzen zusammenarbeiten • Monitoring und Berichterstattung durchführen, insbesondere durch Fortschrittsberichte an das Parlament/die Regierung, um die erfolgreiche Umsetzung der Regulierungspolitik leichter verfolgen zu können
Koordinierung (Einheitlicher Ansatz in der Verwaltung)	<ul style="list-style-type: none"> • Ressortübergreifenden koordinierten Ansatz für eine bessere Rechtsetzung fördern • Die reibungslose Anwendung der unterschiedlichen Elemente der Regulierungspolitik in allen Stadien des Rechtsetzungskreislaufs fördern • Interne Koordinierung beim Einsatz von Regulierungsinstrumenten ressort- und abteilungsübergreifend erleichtern und gewährleisten
Anleitung, Beratung und Unterstützung (Kapazitätsaufbau in der Verwaltung)	<ul style="list-style-type: none"> • Leitlinien erstellen und Orientierungshilfen bieten • Regelungsinstanzen/Verwaltungen beim Umgang mit regulatorischen Instrumenten Unterstützung und Schulungen anbieten (z.B. Folgenabschätzungen und Akteursbeteiligung)

Quelle: Auf der Basis von OECD (2012^[1]) *Empfehlung des Rates zu Regulierungspolitik und Governance*, OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2012-recommendation.htm (Abruf: 23. März 2018); OECD (2015^[4]), *Ausblick Regulierungspolitik 2015, Auszugsweise Übersetzung*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209503-de>.

an, die die Bewertung spezifischer Folgen im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen überprüfen oder Forschungsinstitute und hybride Einrichtungen, die sich aus Mitgliedern unterschiedlicher Stellen innerhalb oder außerhalb der staatlichen Verwaltung zusammensetzen. Jenseits der Besonderheit jedes institutionellen Rahmens haben die Länder noch kein gemeinsames Verständnis der Regulierungsaufsicht und ihres Geltungsbereichs entwickelt. Diese Unterschiede im Verständnis kamen während der Erhebungsphase bei der Berichterstattung über die zuständigen Stellen zum Ausdruck. Deshalb sollten die Länder gemeinsam weiter daran arbeiten, ihr Verständnis von Regulierungsaufsicht zu präzisieren. Sie sollten sich dabei an der Empfehlung von 2012 orientieren und auf den empirischen Befunden aufbauen, die sich aus der Auswertung der Erhebungsergebnisse und weiteren Analysen zur Rolle der Regulierungsaufsicht ergeben haben.

Um den Politikverantwortlichen bei der Einrichtung einer effektiven Regulierungsaufsicht Orientierungshilfen zu geben, bedarf es u.U. einer engeren Definition des Begriffs Regulierungsaufsicht. Dagegen war das Ziel der Erhebung, auf der dieses Kapitel basiert, eine Bestandsaufnahme der globalen Zuständigkeiten für die Regulierungspolitik in den OECD-Ländern zu liefern. Castro und Renda plädieren für eine präzisere Definition auf der Basis einer Unterscheidung zwischen „Kern“- und „Nicht-Kern“-Funktionen der Regulierungsaufsicht (Renda und Castro, erscheint demnächst^[2]). Den Autoren zufolge „bedarf es einer derartigen Unterscheidung, um zu verhindern, dass zu viele Einrichtungen unter dieselbe Dachdefinition fallen, d.h. Organe, die sich mit Fragen befassen, die für die Funktion der Regulierungsaufsicht und einen reibungslosen Rechtsetzungskreislauf unwesentlich sind“. Die vorgeschlagene Funktionsaufteilung zwischen „Kern“- und „Nicht-Kern“-Funktionen ist in Kasten 3.2 zusammengefasst. Die detaillierte Analyse erfolgt in Renda und Castro (erscheint demnächst^[2]).

Zusammenfassend sollte Regulierungsaufsicht gemessen werden an ihrer Fähigkeit, eine hochwertige, auf Fakten basierende Rechtsetzung wirksam zu fördern. In dieser Hinsicht können einige der in Tabelle 3.1 hervorgehobenen Funktionen wichtiger als andere oder komplementär zueinander sein. Ein besseres Verständnis dessen, worauf es bei der

Kasten 3.2 Liste der Kern- und Nicht-Kern-Aufsichtsfunktionen von Renda und Castro

Kernfunktionen:

- Qualitätskontrolle
- Koordinierung
- Evaluierung des Einsatzes regulierungspolitischer Instrumente (aber keine Evaluierung des gesamten Rechtsrahmens)
- Erarbeitung von Leitlinien (aber keine Schulung)

Nicht-Kernfunktionen:

- Ermittlung von Politikbereichen, in denen die Rechtsetzung effektiver gestaltet werden kann
- Systematische Verbesserung der Rechtsetzung (Änderungsvorschläge zum Rechtsrahmen/zu den Beziehungen zwischen den Institutionen)
- Schulung (aber keine Erarbeitung von Leitlinien)
- Rechtsaufsicht

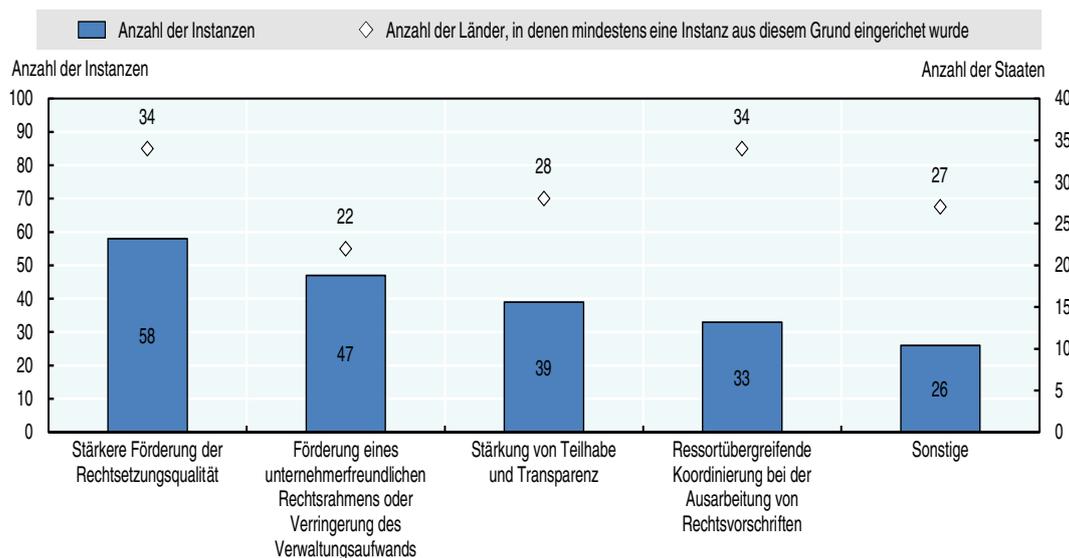
Quelle: Auf der Basis von Renda und Castro (erscheint demnächst^[2]), „Defining and Contextualising Regulatory Oversight and Co-ordination“, OECD, Paris.

Regulierungsaufsicht letztlich ankommt, um Veränderungen zu bewirken, würde den Ländern helfen, herauszufinden, welche institutionellen Reformen prioritär sind. Das vorliegende Kapitel trägt zu diesem Ziel bei, indem es ein Bild der Institution und ihrer Aufsichtsfunktionen in den einzelnen Ländern sowie der Organisationsstruktur der mit der Qualitätskontrolle beauftragten Instanzen mit Stand von Dezember 2017 zeichnet.

Der Bedarf an Prüfungsmechanismen steigt mit zunehmender Regulierung, d.h. je stärker sich die Regierungen verpflichten, transparent, reaktionsschnell und angemessen sowie auf der Grundlage der besten verfügbaren Informationen zu agieren. Ein derartiges Engagement erfordert zeitaufwendige und ressourcenintensive Prozesse, einen umfassenden Informationsaustausch innerhalb der Verwaltung zwischen den verschiedenen Ministerien und Behörden und setzt eine sehr engagierte Verwaltung voraus. Letztlich sind es diese Faktoren, die die Institutionalisierung von Aufsichtsfunktionen in organisatorischer Nähe des Regierungszentrums rechtfertigen. Castro und Renda nennen vier Gründe dafür, die Aufsichtskapazitäten in das Regierungszentrum einzubinden (Renda und Castro, erscheint demnächst^[2]).

- Qualitätskontrolle ist für öffentlich Bedienstete ein Anreiz, Instrumente wie Gesetzesfolgenabschätzung, Konsultation und Ex-Post-Evaluierung besser und systematischer einzusetzen. Damit sich die Verwaltungen in der Praxis an ordnungsgemäße Verfahren halten und hochwertige Dokumente erstellen, reicht es nicht aus, sie einfach damit zu beauftragen.
- Eine starke Kontrolle durch Instanzen innerhalb der Regierung sorgt mit dafür, dass Verwaltung und Regierung abgestimmte Anreize setzen. Durch eine verstärkte Normenkontrolle können die Regierungen gewährleisten, dass die Verwaltungen zur Erreichung der langfristigen Politikziele der Regierung Instrumente für eine bessere Rechtsetzung einsetzen.
- Da die Ministerien oder Behörden lediglich in ihrem spezifischen Zuständigkeitsbereich tätig sind, kann nur das Regierungszentrum einen ressortübergreifenden Ansatz für die Rechtsetzung entwickeln. Dies betrifft sowohl den Regelungsbestand als auch die neuen Regelungsvorhaben.
- Regulierungspolitik und Governance setzen Koordinierungsmaßnahmen voraus, die am besten auf zentraler Ebene durchgeführt werden, damit Verständnis und Umsetzung in die Praxis einheitlich sind. Hierzu zählen beispielsweise: Planung und Durchführung von Schulungen für öffentlich Bedienstete; Entwurf von Leitlinien zur Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen, Ex-Post-Evaluierungen, Risikoanalysen oder sonstigen spezifischen Analysen von Gesetzesfolgen; Einführung von Mindeststandards für die Beteiligung von betroffenen Akteuren; ressortübergreifende Regulierungsplanung für die gesamte Verwaltung.

Die Ergebnisse der OECD-Erhebung bestätigen, dass die Länder Aufsichtsinstanzen eingerichtet haben, um die Rechtsetzungsqualität insgesamt zu verbessern, die Transparenz zu erhöhen und die Anwendung von Regulierungsinstrumenten zu fördern. In der überwiegenden Mehrzahl der Fälle (4 von 5) war die allgemeine Förderung der Rechtsetzungsqualität der Hauptgrund für die Einrichtung einer für die Qualitätskontrolle der Gesetzesfolgenabschätzung, Akteursbeteiligung oder Ex-post-Evaluierung zuständigen Instanz (Abb. 3.1). Bürokratieabbau und Verfahrensvereinfachung für Unternehmen stehen an zweiter Stelle, knapp vor der Erhöhung von Transparenz und Teilhabe.

Abbildung 3.1 **Argumente für die Einrichtung einer Instanz für die Qualitätskontrolle von Regulierungsinstrumenten**

Anmerkung: Die Angaben in dieser Abbildung basieren auf Informationen, die für 70 in der Erhebung angegebene Instanzen und alle OECD-Länder sowie Costa Rica, Kolumbien, Litauen und die Europäische Union zur Verfügung stehen. Für Chile, Irland, Luxemburg und Ungarn stehen keine Daten zur Verfügung, da diese Länder keine für die Qualitätskontrolle von Regulierungsinstrumenten zuständige Instanz angegeben haben.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933814616>

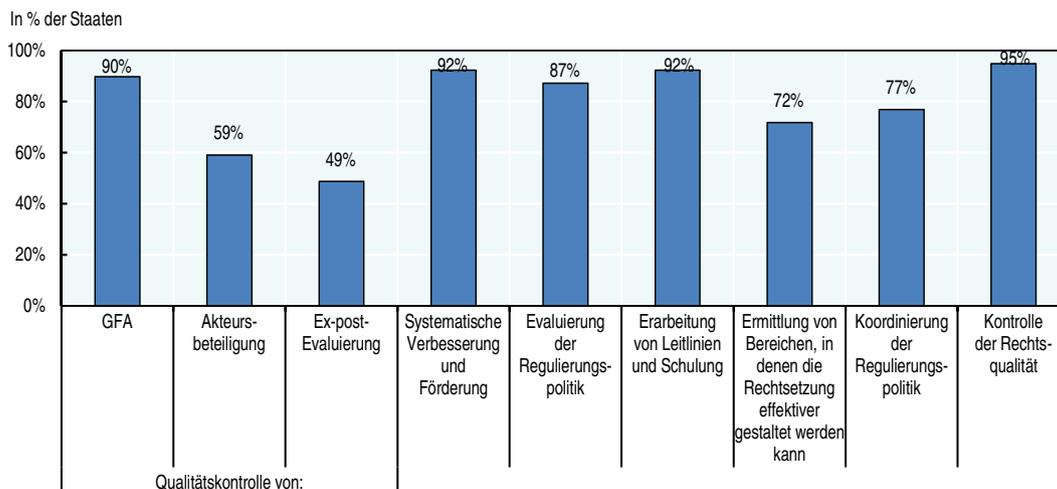
Das institutionelle Gefüge im Bereich Regulierungspolitik und die Gliederung der Aufsichtsfunktionen

Aus der Erhebung geht klar hervor, dass die Länder gemäß Grundsatz 3 der Empfehlung von 2012 in die Regulierungsaufsicht investieren. Alle beteiligten Staaten geben an, Instanzen eingerichtet zu haben, die zumindest eine der in der Empfehlung von 2012 aufgeführten Aufsichtsfunktionen ausüben. Konkret verfügen praktisch alle Länder über eine Instanz, die für die Qualitätskontrolle von Gesetzesfolgenabschätzungen zuständig ist. Die Qualitätskontrolle der Akteursbeteiligung und Ex-post-Evaluierung ist zwar nicht unüblich, aber nicht so weit verbreitet (59% der Staaten geben an, über eine Instanz zu verfügen, die für die Prüfung der Akteursbeteiligung zuständig ist. Weniger als die Hälfte aller Staaten hat eine Instanz, die mit der Qualitätskontrolle von Ex-post-Evaluierungen betraut ist). Desgleichen haben nur etwa drei Viertel der Länder Instanzen geschaffen, die zuständig sind für die Ermittlung von Bereichen, in denen die Rechtsetzung effektiver gestaltet werden kann bzw. für die Koordinierung der Regulierungspolitik (Abb. 3.2).

Interessanterweise befassen sich die zuständigen Instanzen in vielen Fällen nicht ausschließlich mit der Regulierungsaufsicht. Nur ein Drittel gibt an, ausschließlich für diese Funktionen zuständig zu sein. Zwei Drittel dieser Instanzen nehmen auch andere Aufgaben wahr.

Die befragten Instanzen kumulieren und kombinieren in der Regel verschiedene Aufsichtsfunktionen (Abb. 3.3). Die Zuständigkeit für die Qualitätskontrolle von Regulierungsinstrumenten ist häufig mit mindestens einer weiteren Aufgabe verknüpft (28%). Nur wenige Instanzen konzentrieren sich ausschließlich auf die Qualitätskontrolle der Rechtsetzung. Die neben der Qualitätskontrolle ausgeübten Aufsichtsfunktionen sind in

Abbildung 3.2 Anwendungsbereiche der Aufsichtsfunktionen in den Ländern



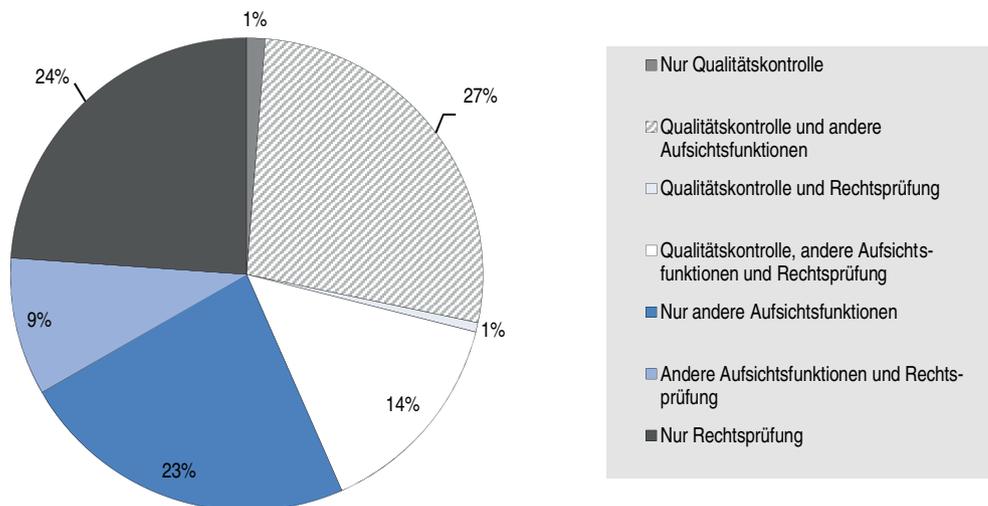
Anmerkung: Die Angaben in dieser Abbildung basieren auf Informationen, die über alle OECD-Länder sowie Costa Rica, Kolumbien, Litauen und die Europäische Union zur Verfügung stehen.

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

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933814635>

der Regel ergänzende Aufgaben. Etwa die Hälfte der für die systematische Verbesserung und Förderung der Regulierungspolitik zuständigen Instanzen ist auch mit der Evaluierung der Regulierungspolitik oder der Erarbeitung von Leitlinien und Bereitstellung von Schulungsangeboten für den Einsatz von Regulierungsinstrumenten betraut.

Abbildung 3.3 Gleichzeitig ausgeübte Aufsichtsfunktionen der Instanzen



Anmerkung: Zu den anderen Aufsichtsfunktionen zählen: systematische Verbesserung und Förderung der Regulierungspolitik, Evaluierung der Regulierungspolitik, Erarbeitung von Leitlinien und Bereitstellung von Schulungsangeboten für den Einsatz von Regulierungsinstrumenten, Ermittlung von Bereichen, in denen die Rechtsetzung effektiver gestaltet werden kann und Koordinierung der Regulierungspolitik. Die Angaben in dieser Abbildung basieren auf Informationen, die für 160 in der Erhebung angegebene Instanzen aus allen OECD-Ländern sowie Costa Rica, Kolumbien, Litauen und die Europäische Union zur Verfügung stehen.

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

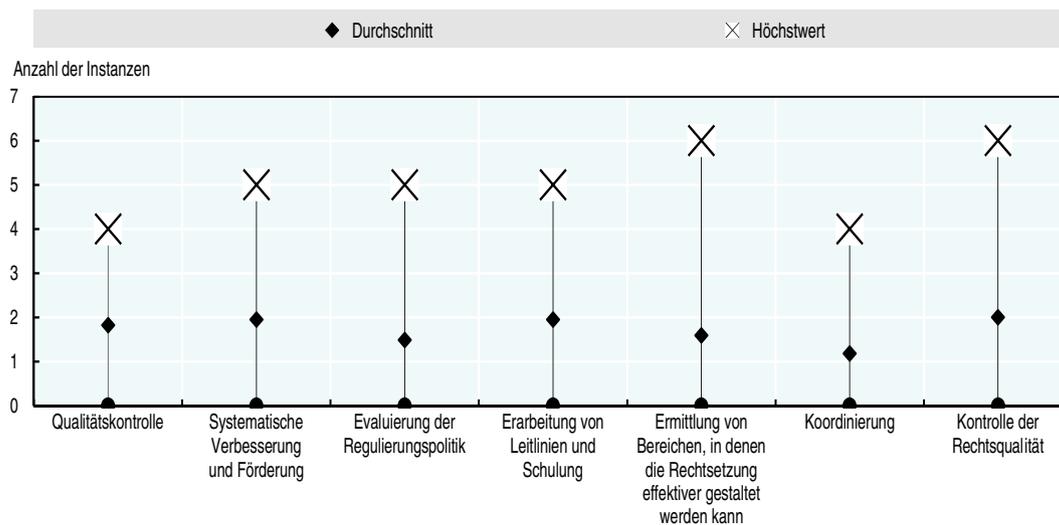
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933814654>

Unüblich ist dagegen die Kombination von Zuständigkeiten für die Regulierungsaufsicht und die Rechtsprüfung. Etwa ein Viertel der befragten Instanzen ist ausschließlich für die Kontrolle der Rechtsqualität zuständig. Nur wenige sind in allen in der OECD-Erhebung erfassten Aufsichtsbereichen tätig, d.h. Qualitätskontrolle, andere Aufsichtsfunktionen und Rechtsprüfung (14%). Nicht sehr häufig ist auch die Kombination von Zuständigkeiten für die Rechtsprüfung und die Qualitätskontrolle von Regulierungsinstrumenten oder die Rechtsprüfung und eine der anderen Aufsichtsfunktionen (1% bzw. 9%).

Die Zuständigkeit für Aufsichtsfunktionen ist häufig auf mehrere Instanzen aufgeteilt (Abb. 3.4). In einigen Ländern kann die Zuständigkeit für eine Aufsichtsfunktion auf bis zu sechs Instanzen verteilt sein. Dies zeigt, dass die institutionellen Mandate in den einzelnen Ländern stark voneinander abweichen. Gleichzeitig stellt sich damit die Frage, wie eine effektive Koordinierung zwischen Instanzen mit geteilten Zuständigkeiten gewährleistet werden kann und welche Vorteile und Herausforderungen eine fragmentierte institutionelle Landschaft für die Regulierungspolitik mit sich bringt. Im Durchschnitt sind für die Qualitätskontrolle von Regulierungsinstrumenten, die systematische Verbesserung der Regulierungspolitik, Leitlinien und Schulung sowie die Kontrolle der Rechtsqualität knapp zwei unterschiedliche Instanzen zuständig. Etwas niedriger ist der Durchschnitt bei der Evaluierung der Regulierungspolitik und der Ermittlung von Bereichen, in denen die Rechtsetzung effektiver gestaltet werden kann. Für die Koordinierung der Regulierungspolitik liegt die Durchschnittszahl der zuständigen Stellen nahe bei eins, was bestätigt, dass die Staaten für die Koordinierung der Regulierungspolitik in der Regel eine einzige Behörde bestimmen. Dies bekräftigt Erkenntnisse aus Kapitel 2, wonach die meisten untersuchten Staaten, wie in Grundsatz 1 der Empfehlung von 2012 ausgeführt, die Zuständigkeit für die Regulierungspolitik einer hochrangigen, ressortübergreifenden Instanz übertragen haben.

Die Mehrzahl der in der Erhebung erfassten Instanzen ist innerhalb der Regierung angesiedelt (Abb. 3.5). Ein Drittel der in der Stichprobe berücksichtigten Instanzen befindet sich im Regierungszentrum. Viele Staaten haben auch eine zusätzliche, für Aufsichtsfunktionen

Abbildung 3.4 Anzahl der für verschiedene Aufsichtsfunktionen zuständigen Instanzen

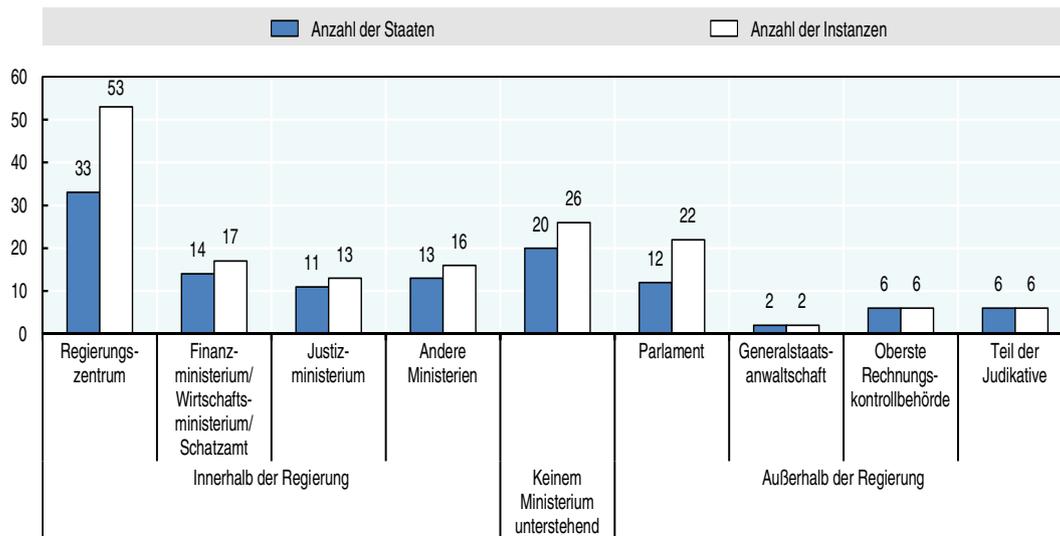


Anmerkung: Die Angaben in dieser Abbildung basieren auf Informationen, die über alle OECD-Länder sowie Costa Rica, Kolumbien, Litauen und die Europäische Union zur Verfügung stehen.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933814673>

Abbildung 3.5 Sitz von Instanzen mit Aufsichtsfunktionen



Anmerkung: Die Angaben in dieser Abbildung basieren auf Informationen, die über 161 in der Erhebung angegebene Instanzen aus allen OECD-Ländern sowie Costa Rica, Kolumbien, Litauen und der Europäischen Union zur Verfügung stehen. Die Ziffern geben die Anzahl der Staaten wieder, in denen mindestens eine Instanz dem jeweiligen Standort zugeordnet ist.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933814692>

zuständige Instanz in einem anderen Teil der Regierung eingerichtet, wie beispielsweise im Wirtschaftsministerium/Finanzministerium/Schatzamt oder dem Justizministerium, wo sie sich auf die Wirtschafts-, Rechts- oder sonstige Expertise des Fachministeriums stützt. Diese Entwicklungen bestätigen weitgehend die Beobachtungen, die 2014 bezüglich der Ansiedlung der Aufsichtsinstanzen innerhalb der Regierung gemacht wurden.

Jedoch sind auch Instanzen außerhalb der Regierung an der Regula­tionsaufsicht und Rechtsprüfung beteiligt. Dazu zählen parlamentarische Gremien, Oberste Rechnungskontrollbehörden und Stellen, die Teil der Judikative sind. Zwei Länder geben an, Aufsichtsorgane bei der Generalstaatsanwaltschaft angesiedelt zu haben.

In nahezu der Hälfte der Staaten gibt es überdies Einrichtungen, die keinem Ministerium unterstehen und innerhalb oder außerhalb der Regierung angesiedelt sein können, aber nicht direkt Ministerialbehörden oder parlamentarische/juristische Organe im traditionellen Sinne darstellen. Hierzu zählen u.a. staatliche und nichtstaatliche Stellen, die in Einzelentscheidungen gegenüber der Regierung nicht weisungsgebunden sind, aber möglicherweise von einem Sekretariat unterstützt werden, das innerhalb der staatlichen Verwaltung angesiedelt ist, oder Stellen, die sich aus Vertretern der Exekutive, Legislative und/oder der Zivilgesellschaft (Wissenschaft, Wirtschaft, sonstige) zusammensetzen (eine Liste der in der Erhebung erfassten keinem Ministerium unterstehenden Einrichtungen findet sich in Kasten 3.3). Diese nicht klassischen Einrichtungen werden einer getrennten Kategorie zugeordnet. Es bedarf weiterer Arbeiten, um Aufbau und Funktion dieser Einrichtungen eingehender zu analysieren und innerhalb der Kategorie Untergruppen zu bilden.

Eine Analyse der Anbindung der Instanzen je nach Aufsichtsfunktion liefert sowohl Belege für eine Zentralisierung der Zuständigkeiten an einem Standort als auch einige klare Hinweise auf Spezialisierungen. Die innerhalb der Regierung angesiedelten Instanzen sind

Kasten 3.3 Gruppe der in der OECD-Erhebung aufgeführten keinem Ministerium unterstehenden Einrichtungen

- Sieben Mitglieder des RegWatchEurope: ATR (Niederlande), TIAB (Tschechische Republik), Rat für Gesetzesfolgenabschätzung (Finnland), NKR (Deutschland), Regelradet (Norwegen), Regelradet (Schweden), Regulatory Policy Committee (Vereinigtes Königreich)
- Productivity Commission (Australien und Neuseeland)
- Government Legislative Council (Tschechische Republik)
- Business Forum for Better Regulation und EU-Implementation Council (Dänemark)
- Ausschuss für Regulierungskontrolle der Europäischen Union
- Conseil national d'évaluation des normes (Frankreich)
- Consultative Committee on Public Inspection Rules (Island)
- Law Reform Commission (Irland)
- Fair Trade Commission (Japan)
- Regulatory Research Centers at the Korea Development Institute und Institute of Public Administration (Korea)
- Council of State (Luxemburg, Spanien)
- Legislation Design and Advisory Committee (LDAC, Neuseeland)
- Administrative Modernisation Agency (Portugal)
- Agency for Economic and Regional Growth (Schweden)
- SME Forum (Schweiz)
- Law Commission (Vereinigtes Königreich)

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

in der Regel für mehrere Aufsichtsfunktionen zuständig. Zuständigkeitsüberschneidungen sind möglich. Vor allem die im Regierungszentrum angesiedelten Instanzen nehmen ein breites Spektrum an Zuständigkeiten wahr, ohne dass eine bestimmte Aufsichtsfunktion dominiert. Auch die im Wirtschaftsministerium/Finanzministerium/Schatzamt angesiedelten Instanzen haben vielfältige Zuständigkeiten. Meistens liegt ihr Schwerpunkt allerdings auf der Qualitätskontrolle von Regulierungsinstrumenten, der Erarbeitung von Leitlinien und Bereitstellung von Schulungsangeboten sowie der Förderung einer systematischen Verbesserung der Rechtsetzung. Sie befassen sich fast nie mit der Rechtsqualität. Anders verhält es sich mit den Justizministerien zugeordneten Instanzen. Hier ist eine klare Spezialisierung zu erkennen, da alle in die Kontrolle der Rechtsqualität eingebunden sind.

Noch klarer ist die Spezialisierung bei Aufsichtsinstanzen, die nicht innerhalb der Regierung angesiedelt sind. Oberste Rechnungskontrollbehörden werden am häufigsten mit der Evaluierung der Regulierungspolitik betraut. Jede dritte in der Erhebung angegebene Oberste Rechnungskontrollbehörde ist für die Ermittlung von Bereichen zuständig, in denen die Rechtsetzung effektiver gestaltet werden kann oder für die Kontrolle der Rechtsqualität; keine der genannten ist für die Qualitätskontrolle zuständig. Über die Hälfte der in der Erhebung aufgeführten parlamentarischen Gremien ist für die Kontrolle der Rechtsqualität zuständig, 9 von 20 sind dafür verantwortlich, Bereiche zu ermitteln, in denen die Wirksamkeit von Rechtsvorschriften erhöht werden kann, und 4 parlamentarische Gremien evaluieren die Regulierungspolitik. Die parlamentarischen Gremien wie auch die Obersten Rechnungskontrollbehörden werden selten in die Erarbeitung von Leitlinien und Bereitstellung von Schulungsangeboten eingebunden. Keinem Ministerium unterstehende

Einrichtungen sind vornehmlich mit der Qualitätskontrolle von Regulierungsinstrumenten beauftragt. Etwa die Hälfte dieser Einrichtungen ist dafür zuständig, Bereiche zu ermitteln, in denen die Rechtsetzung effektiver gestaltet werden kann.

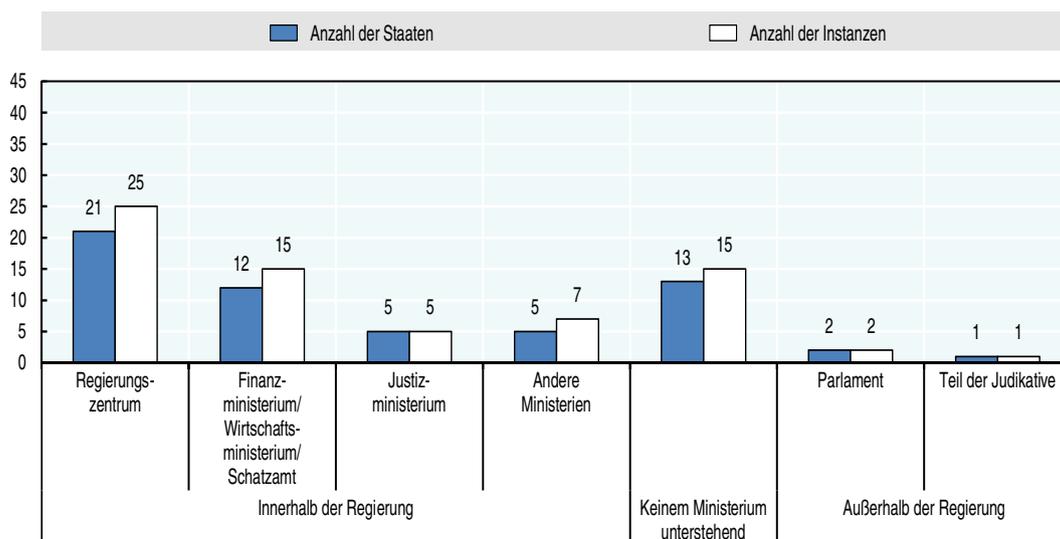
Qualitätskontrolle von Regulierungsinstrumenten

Die Zuständigkeit für die Qualitätskontrolle von Regulierungsinstrumenten wird offenbar häufig Instanzen innerhalb der Regierung zugewiesen. Im Einklang mit der Empfehlung von 2012 sind sehr viele Instanzen, die mit der Prüfung der Qualität von Gesetzesfolgenabschätzungen, Akteursbeteiligung oder Ex-post-Evaluierung beauftragt sind, im Regierungszentrum angesiedelt (25 von 70, die 21 Länder vertreten) (Abb. 3.6). Einige Staaten verfügen also über mehr als eine Aufsichtsinstanz im Regierungszentrum. In sehr vielen Staaten sind Aufsichtsinstanzen in anderen Teilen der Regierung angesiedelt, wie beispielsweise beim Wirtschaftsministerium/Finanzministerium/Schatzamt. In einigen wenigen Staaten wird die Qualität von Regulierungsinstrumenten durch parlamentarische Gremien oder Stellen kontrolliert, die Teil der Judikative sind. Oberste Rechnungskontrollbehörden oder Instanzen, die bei der Generalstaatsanwaltschaft angesiedelt sind, werden nicht in die Qualitätskontrolle der Rechtsetzung einbezogen.

Unter den Einrichtungen, die keinem Ministerium unterstehen, bilden nicht weisungsgebundene Instanzen, wie beispielsweise die Mitglieder von RegWatchEurope, die größte Gruppe. Diese Gruppe hat sich aufgrund der Gründung von Einrichtungen dieser Art in Norwegen (Norwegian Better Regulation Council) und Finnland (Finnish Council on Regulatory Impact Analysis) im Vergleich zu 2014 sogar weiter vergrößert.

Die für die Qualitätskontrolle von Regulierungsinstrumenten zuständigen Aufsichtsinstanzen führen hauptsächlich GFA durch (Abb. 3.7). Qualitätskontrollen der Akteursbeteiligung und Ex-post-Evaluierung sind im Gegensatz dazu seltener. Ein Drittel der

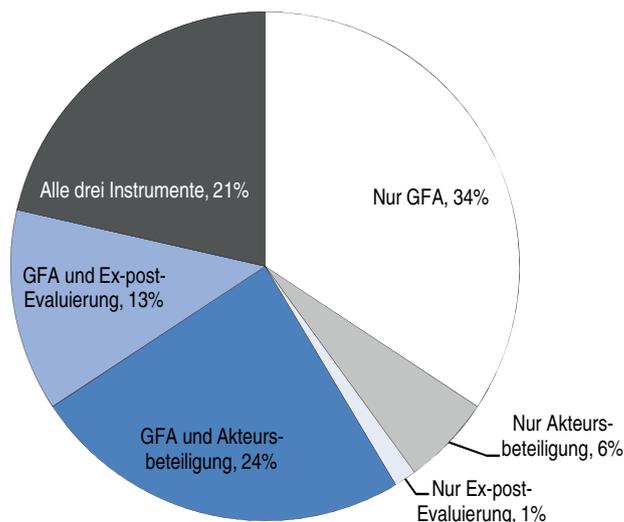
Abbildung 3.6 Sitz von Instanzen, die für die Qualitätskontrolle von Regulierungsinstrumenten zuständig sind



Anmerkung: Die Angaben in dieser Abbildung basieren auf Informationen, die über 70 in der Erhebung aufgeführte und für die Qualitätskontrolle von Regulierungsinstrumenten zuständige Instanzen zur Verfügung stehen.

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

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933814711>

Abbildung 3.7 **Regulierungsinstrumente im Zuständigkeitsbereich von Qualitätskontrollinstanzen**

Anmerkung: Die Angaben in dieser Abbildung basieren auf Informationen, die über 70 in der Erhebung aufgeführte und für die Qualitätskontrolle von Regulierungsinstrumenten zuständige Instanzen zur Verfügung stehen.

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

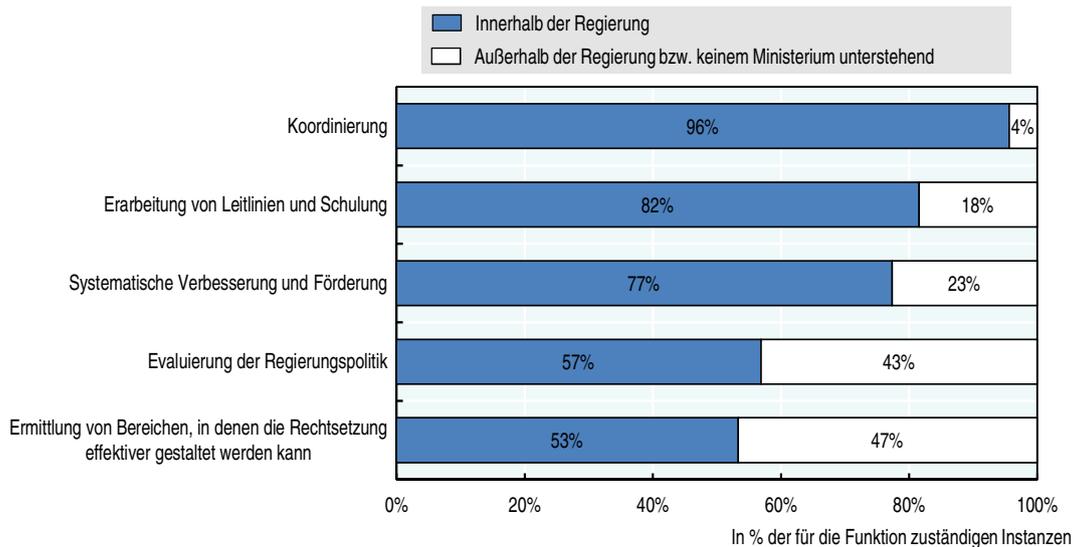
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933814730>

Qualitätskontrollinstanzen nimmt ausschließlich Qualitätskontrollen von GFA vor. Bei Instanzen, die für mehr als ein Instrument zuständig sind, wird die Qualitätskontrolle der Akteursbeteiligung und Ex-post-Evaluierung fast immer auch mit der Qualitätskontrolle von GFA verbunden. Nur 5 der 70 aufgeführten Instanzen haben keine GFA in ihrem Zuständigkeitsbereich und konzentrieren sich nur auf die Prüfung der Verfahren zur Einbeziehung der betroffenen Akteure.

Andere Aufsichtsfunktionen

Die Mehrheit der Instanzen, die für andere Aufsichtsfunktionen zuständig sind, ist innerhalb der Regierung angesiedelt. Je nach Funktion ist der prozentuale Anteil jedoch unterschiedlich (Abb. 3.8). Funktionen, die einen ressortübergreifenden Ansatz in der Rechtsetzung unterstützen, etwa durch die Erarbeitung von Leitlinien und die Bereitstellung von Schulungsangeboten oder die systematische Verbesserung und Förderung der Regulierungspolitik insgesamt, sind in etwa vier Fünftel der Fälle innerhalb der Regierungs- und Verwaltungsstruktur angesiedelt. Aufsichtsinstanzen mit Koordinierungsfunktionen befinden sich praktisch alle innerhalb der Regierung. Die Regierungszentren spielen bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben eine außerordentlich bestimmende Rolle. Mehr als die Hälfte der Instanzen mit Koordinierungsfunktion und nahezu 40% der Instanzen, die mit der systematischen Verbesserung der Rechtsetzung oder der Erarbeitung von Leitlinien und Bereitstellung von Schulungsangeboten beauftragt sind, befinden sich im Regierungszentrum.

Nahezu die Hälfte der Instanzen, die die Regulierungspolitik evaluieren oder Bereiche ermitteln, in denen die Rechtsetzung verbessert werden kann, sind Einrichtungen oder Stellen, die außerhalb der Regierung angesiedelt sind. Ein Viertel untersteht keinem Ministerium. Sowohl die Obersten Rechnungskontrollbehörden als auch die parlamentarischen Gremien spielen bei der Evaluierung der Regulierungspolitik in einigen Staaten offenbar eine wichtige

Abbildung 3.8 **Sitz von Instanzen, die für andere Aufsichtsfunktionen zuständig sind**

Anmerkung: Die Angaben in dieser Abbildung basieren auf Informationen, die über 161 in der Erhebung aufgeführte Instanzen zur Verfügung stehen.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933814749>

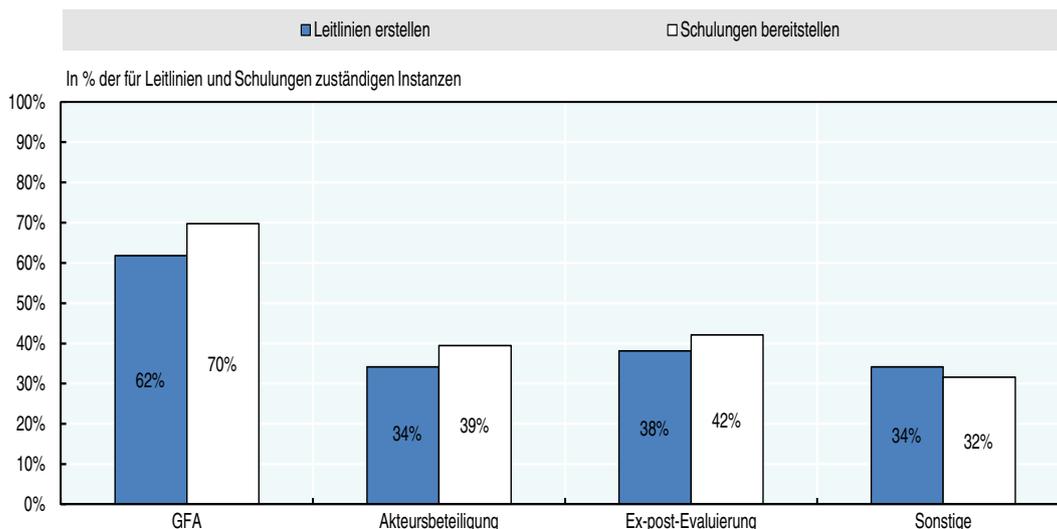
Rolle. Parlamentarische Gremien scheinen außerdem stark in die Ermittlung von Bereichen einbezogen zu sein, in denen die Rechtsetzung effektiver gestaltet werden kann.

Die für die systematische Verbesserung und Koordinierung der Rechtsetzung zuständigen Instanzen nutzen für die Umsetzung ihres Auftrags verschiedene Möglichkeiten. Vier Fünftel von ihnen schlagen Veränderungen am Rechtsrahmen vor, fördern den Einsatz guter Rechtsetzungspraktiken im Umgang mit betroffenen Einrichtungen und Akteuren und pflegen Beziehungen zwischen Institutionen, z.B. durch die Zusammenarbeit in internationalen Foren. Weniger als die Hälfte der für diese Funktion zuständigen Instanzen fördert gute Rechtsetzung auch auf regionaler und lokaler Ebene. Die für die Koordinierung der Regulierungspolitik zuständigen Instanzen richten in der Regel eine Koordinierungsplattform ein und erleichtern den Austausch von Informationen und Daten zum Einsatz von Regulierungsinstrumenten. Etwa die Hälfte der für die Koordinierung zuständigen Instanzen überprüft zunächst, ob das federführende Ministerium bei der Anwendung von Regulierungsinstrumenten mit anderen Fachministerien Rücksprache genommen hat.

Instanzen, die Leitlinien und Schulungen bereitstellen, konzentrieren sich hauptsächlich auf GFA (Abb. 3.9). Hierin spiegelt sich die große Bedeutung der GFA in der Arbeit der für die Qualitätskontrolle von Regulierungsinstrumenten zuständigen Instanzen wider. Während zwei Drittel der Instanzen mit Schulungs-/Leitlinienfunktion Unterstützung bei den Gesetzesfolgenabschätzungen anbieten, sind es unter den für die Kontrolle anderer Regulierungsinstrumente zuständigen Instanzen nur weniger als die Hälfte.

Instanzen, die für die Ermittlung von Bereichen zuständig sind, in denen sich die Rechtsetzung verbessern lässt, legen das Hauptaugenmerk auf die Sammlung von Inputs durch Konsultationen und Evaluierungen. Etwa die Hälfte dieser Instanzen holt Meinungen bei beteiligten Akteuren ein oder setzt sich für bestimmte Reformbereiche ein. 40% unter ihnen führen Analysen des Regelungsbestands und/oder neuer Regelungsvorhaben durch.

Abbildung 3.9 **Schwerpunkt Schulung und Leitlinien**



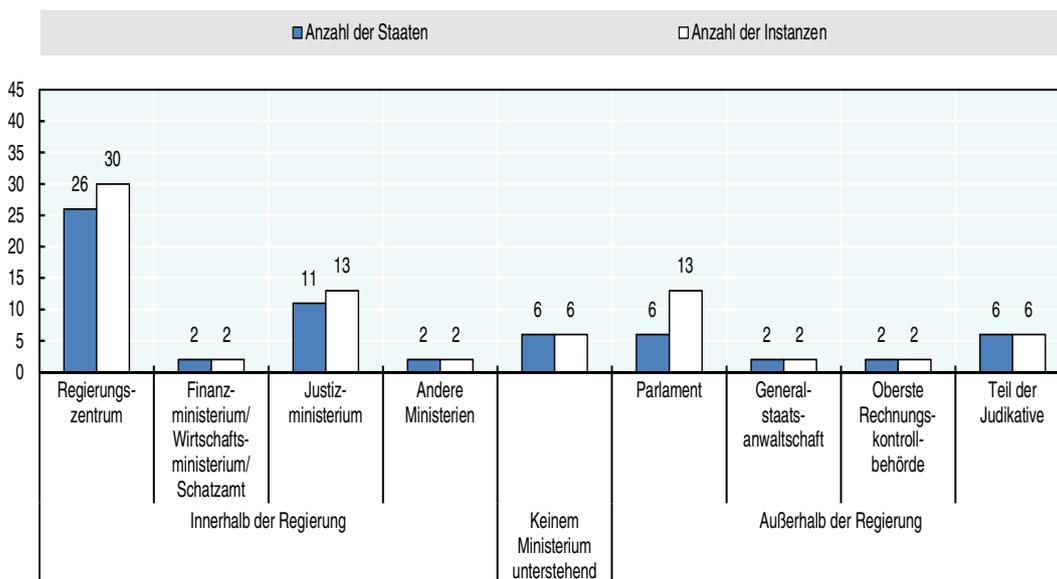
Anmerkung: Diese Abbildung basiert auf Daten von insgesamt 76 in der Erhebung genannten Instanzen, die für Leitlinien und Schulungen verantwortlich sind.

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

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933814768>

Einige Instanzen nehmen auch umfassende Prüfungen vor, in denen Art und Umfang der Rechtsetzung in spezifischen Wirtschaftszweigen oder Sektoren und ihre Wirkungen im Vordergrund stehen.

Abbildung 3.10 **Sitz von Instanzen, die für die Rechtsprüfung zuständig sind**



Anmerkung: Die Angaben in dieser Abbildung basieren auf Informationen, die über 76 in der Erhebung aufgeführte, für die Rechtsprüfung zuständige Instanzen zur Verfügung stehen.

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

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933814787>

Kontrolle der Rechtsqualität von Rechtsvorschriften

Die Rechtsqualität von Regelungsentwürfen wird am häufigsten von Instanzen geprüft, die im Regierungszentrum (23 von 76 Instanzen, die 26 Länder vertreten) oder im Justizministerium (in 11 Ländern) angesiedelt sind (Abb. 3.10). In sechs Staaten befassen sich auch parlamentarische Gremien im Rahmen ihres Mandats mit der Rechtsqualität von Regelungsentwürfen.

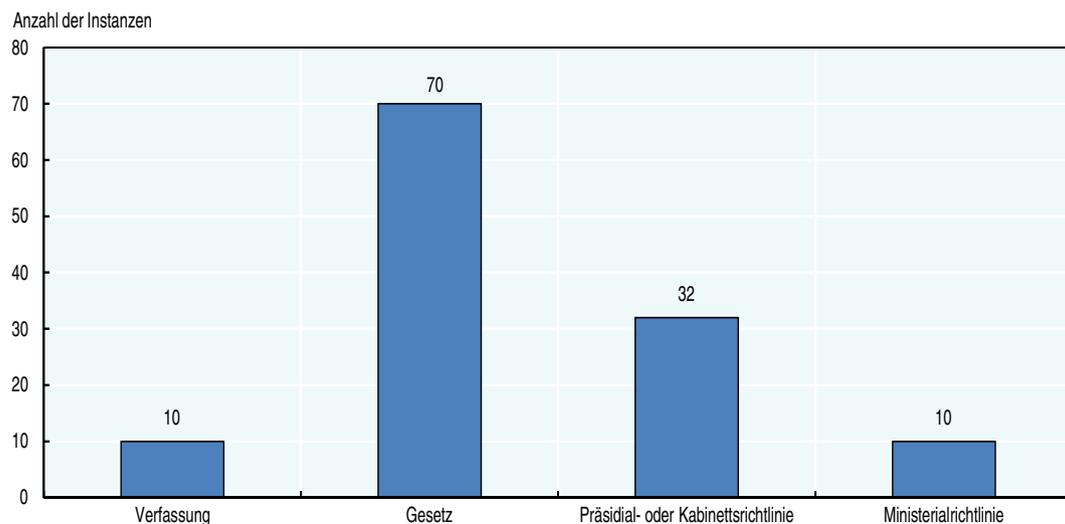
Der größte Anteil der Instanzen befasst sich ausschließlich mit der Rechtsqualität von Regelungsentwürfen, die von der Exekutive ausgearbeitet wurden. Zwei von fünf befragten Instanzen prüfen von der Exekutive initiierte Gesetze und untergesetzliche Regelungen, nicht aber vom Parlament initiierte Gesetze. Praktisch alle in der Erhebung genannten Instanzen prüfen die Kohärenz der Rechtsvorschriften mit dem bestehenden Rechtsbestand. Die meisten achten auch auf eine klare und verständliche Formulierung (81%), Einhaltung auf internationaler Ebene eingegangenen Verpflichtungen (76%) und Verfassungsmäßigkeit (75%).

Wie sind Aufsichtsinstanzen organisiert, um ihren Auftrag zu erfüllen?

Das Mandat der Aufsichtsinstanzen

Die erhobenen Daten deuten darauf hin, dass Instanzen mit Aufsichtsfunktionen eine starke gesetzliche Verankerung haben. Das Mandat der meisten Aufsichtsinstanzen ist per Gesetz geregelt oder alternativ hierzu in einer Kabinetts- oder Präsidentialrichtlinie festgelegt (Abb. 3.11). Bei einigen wenigen hier aufgeführten Stellen ist das Mandat in der Verfassung des jeweiligen Landes festgeschrieben. Dies gilt beispielsweise für Oberste Rechnungskontrollbehörden oder Beratungsgremien der Regierungen, wie Staatsräte. 92% der in dieser Erhebung genannten Instanzen haben ein ständiges Mandat.

Abbildung 3.11 Verankerung des Mandats der Aufsichtsinstanzen



Anmerkung: Die Angaben in dieser Abbildung basieren auf Informationen, die über 149 in der Erhebung aufgeführte Instanzen zur Verfügung stehen.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933814806>

Etwa die Hälfte der befragten Instanzen gibt an, dass ihr Aufsichtsmandat im Lauf der Zeit überarbeitet oder erweitert wurde. Die Mandate der Qualitätskontrollinstanzen wurden häufig erweitert, um einen größeren Anteil an bzw. unterschiedliche Arten von Regulierungsinstrumenten prüfen zu können (um zusätzlich zu den von der Exekutive initiierten Regelungen beispielsweise auch vom Parlament eingebrachte Gesetzesinitiativen einzubeziehen). Der Prüfauftrag wurde außerdem auf weitere Elemente der Gesetzesfolgenabschätzung ausgedehnt (vgl. z.B. die Fallstudien der Mitglieder von RegWatchEurope).

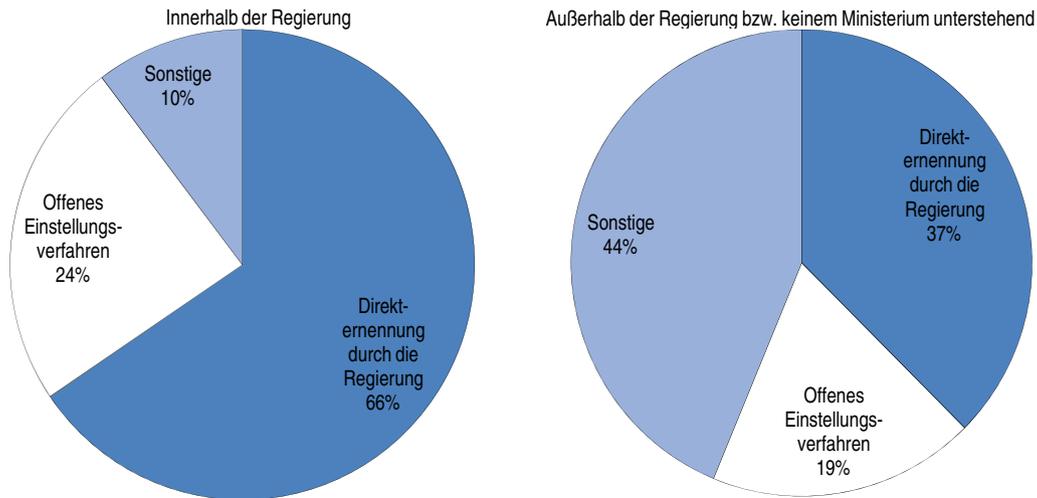
In anderen Fällen sind die Mandate erweitert worden, um Aufsichtsinstanzen im Rahmen einer Gesamtreform oder Erweiterung des regulatorischen Rahmens zusätzliche Aufgaben zu erteilen. Italien reformierte beispielsweise seinen Rechtsrahmen in den Bereichen Gesetzesfolgenabschätzung, Ex-post-Evaluierung und Konsultation im Jahr 2017. In diesem Kontext wurde die Rolle des Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (Abteilung für Recht und Gesetzgebungsfragen – DAGL) im Regierungszentrum bei der Koordinierung, Kontrolle und Förderung der Regulierungspolitik in allen Phasen des Rechtsetzungszyklus gestärkt. Die DAGL kann negative Stellungnahmen abgeben und eine Überarbeitung von Gesetzesfolgenabschätzungen verlangen, wenn sie diese für unzureichend hält. Sie genehmigt die von den Ministerien geplanten Gesetzesfolgenabschätzungen, Konsultationen, Befreiungen von der GFA-Pflicht und Ex-post-Evaluierungen. In Frankreich wurde 2017 eine Verknüpfungsregel zwischen altem Regelungsbestand und neuen Regelungsvorhaben (stock-flow linkage rule) eingeführt. Die Verantwortung für die Überwachung ihrer Umsetzung wurde dem Secrétariat Général du Gouvernement übertragen.

In wenigen Fällen sind die Mandate nicht erweitert, sondern genauer eingegrenzt worden, um die Aufsichtsfunktionen der Instanzen zu straffen. Das trifft beispielsweise auf die neue niederländische Aufsichtsbehörde ATR zu, die nun früher in den Rechtsetzungsprozess einbezogen wird und ihre Tätigkeit stärker auf die Ex-Ante-Prüfung ausrichtet als ihr Vorgänger Actal. In ähnlicher Weise wurde auch der Auftrag des schwedischen Rats für bessere Rechtsetzung (SBRC) 2015 überarbeitet, der sich nun stärker auf die Qualität der Folgenabschätzungen konzentriert. Die Verantwortung für die Bereitstellung von Schulungsangeboten und Unterstützung wurde der Behörde für Wirtschafts- und Regionalwachstum übertragen. Den Angaben zufolge wurden die Mandate auch teilweise geändert, um den Einsatz von Instrumenten für eine bessere Rechtsetzung innerhalb der Regierung stärker zu koordinieren bzw. die Selbstständigkeit und die Mittelausstattung der zuständigen Stellen zu unterstützen. Dies trifft z.B. auf den Ausschuss für Regulierungskontrolle der Europäischen Kommission zu, der, anders als sein Vorgänger (der Ausschuss für Folgenabschätzungen), auch Mitglieder umfasst, die außerhalb der Europäischen Kommission rekrutiert wurden, ein weiter gefasstes Prüfungsmandat besitzt und mehr Ressourcen zur Verfügung hat.

Governancestrukturen der Qualitätskontrollinstanzen

Die Governancestrukturen von Qualitätskontrollinstanzen hängen offenbar von ihrem jeweiligen Standort ab. Ganz offensichtlich sind die Unterschiede hinsichtlich der Auswahlverfahren für die Leitung der Instanz (Abb. 3.12), der Haushaltsaufsicht über die Instanz (Abb. 3.13) und ihrer Berichtspflichten (Abb. 3.14).

Bei zwei Dritteln der innerhalb der Regierung angesiedelten Aufsichtsinstanzen wird die Leitung direkt von der Regierung ernannt. Bei den keinem Ministerium unterstehenden Einrichtungen sowie Instanzen außerhalb der Regierung ist dies hingegen nur bei etwa einem Drittel der Fall. Bei etwa einem Viertel der Aufsichtsinstanzen innerhalb der Regierung

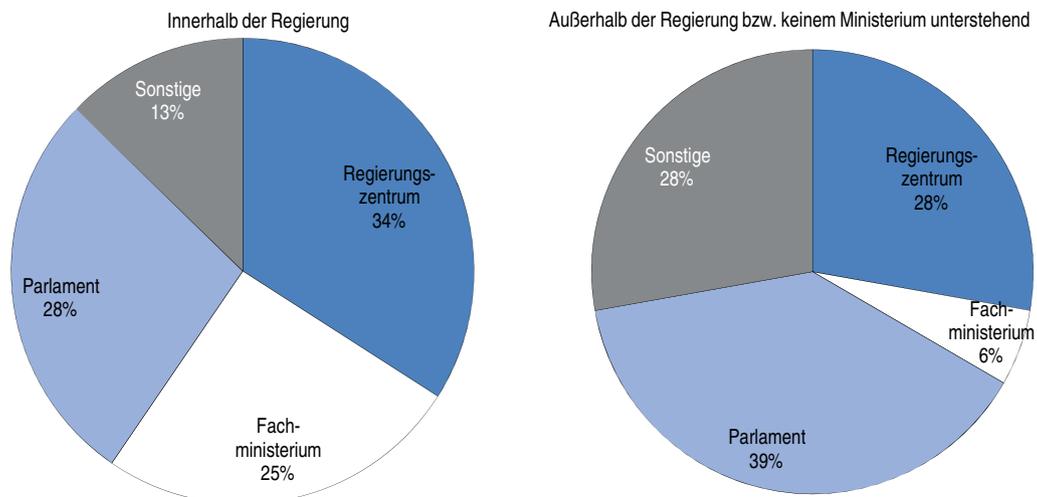
Abbildung 3.12 **Auswahlverfahren für die Leitungsebene von Qualitätskontrollinstanzen**

Anmerkung: Die Angaben in dieser Abbildung basieren auf Informationen, die über 45 in der Erhebung aufgeführte Qualitätskontrollinstanzen zur Verfügung stehen.

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

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933814825>

erfolgt die Besetzung der Leitung durch offene Einstellungsverfahren. Die Leitungsebene von keinem Ministerium unterstehenden Einrichtungen bzw. von Instanzen außerhalb der Regierung wird in weniger als 20% der Fälle durch offene Einstellungsverfahren besetzt. Sieben außerhalb der Regierung angesiedelte Instanzen (44%) geben an, für die Auswahl

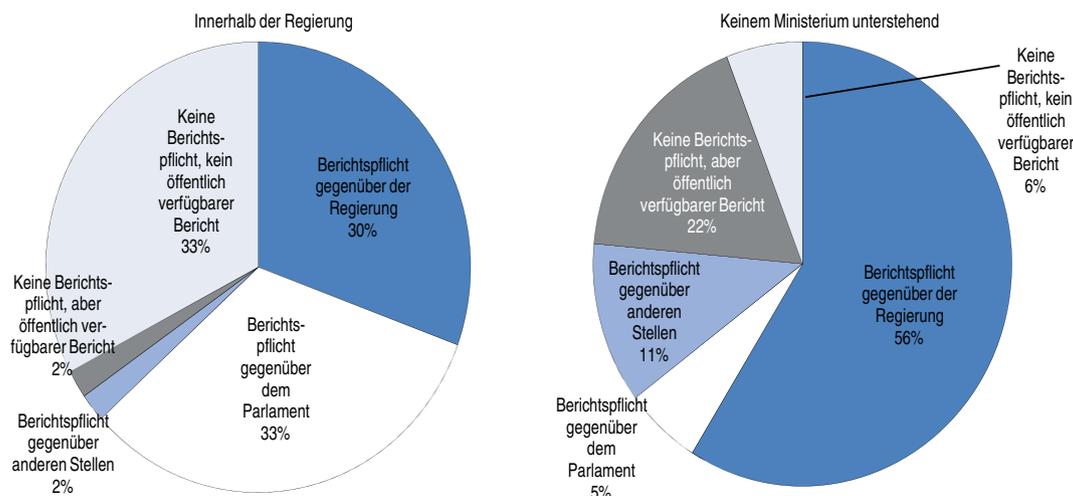
Abbildung 3.13 **Zuständigkeiten für die Festlegung des Budgetrahmens der Qualitätskontrollinstanzen**

Anmerkung: Die Angaben in dieser Abbildung basieren auf Informationen, die über 65 in der Erhebung aufgeführte Qualitätskontrollinstanzen zur Verfügung stehen.

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

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933814844>

Abbildung 3.14 Berichtspflichten von Qualitätskontrollinstanzen



Anmerkung: Die Angaben in dieser Abbildung basieren auf Informationen, die über 67 in der Erhebung aufgeführte Qualitätskontrollinstanzen zur Verfügung stehen.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933814863>

ihres Leitungsgremiums andere Mechanismen einzusetzen. Hierzu zählen Wahlen durch das Parlament (z.B. für parlamentarische Gremien) und/oder durch Vertreter nachgeordneter Gebietskörperschaften (z.B. für den französischen Conseil national d'évaluation des normes, der die Wirkungen der Normensetzung auf regionale und lokale Behörden untersucht) oder Ernennungen durch den Leiter der Aufsichtsinstanz.

Auch die für die Festlegung des Budgetrahmens zuständige Stelle ist bei Instanzen innerhalb und außerhalb der Regierung in der Regel nicht identisch. Der Haushalt von 60% der innerhalb der Regierung angesiedelten Instanzen wird vom Regierungszentrum oder einem Fachministerium festgelegt, bei den anderen Instanzen trifft dies nur auf 30% zu. Bei etwa 40% der keinem Ministerium unterstehenden Einrichtungen oder Stellen außerhalb der Regierung wird das Budget vom Parlament festgelegt. Bei mehr als drei Viertel der Instanzen in der Stichprobe wird der Budgetrahmen auf Jahresbasis bewilligt.

Die innerhalb der Regierung angesiedelten Qualitätskontrollinstanzen erstatten seltener über ihre Tätigkeiten Bericht als keinem Ministerium unterstehende Einrichtungen oder Stellen außerhalb der Regierung. Nahezu alle keinem Ministerium unterstehenden Einrichtungen oder außerhalb der Regierung angesiedelten Stellen erstatten über ihre Tätigkeiten entweder formell oder öffentlich Bericht. In den meisten Fällen erfolgt die Berichterstattung an die Regierung. Demgegenüber hat ein Drittel der innerhalb der Regierung angesiedelten Instanzen weder eine formelle Berichtspflicht, noch erstatten sie öffentlich Bericht.

Ressourcen der Qualitätskontrollinstanzen

Informationen zu den Ressourcen (Personal und Budget) stehen nur für etwa die Hälfte der für die Qualitätskontrolle von Regulierungsinstrumenten zuständigen Instanzen zur Verfügung. Für viele stellt die Bereitstellung exakter Zahlen über das speziell zur Ausübung von Aufsichtsfunktionen vorgesehene Personal und Budget eine Herausforderung dar. Einige Instanzen geben an, über keine gesonderten Kapazitäten für die Aufsichtsfunktionen zu

verfügen. Stattdessen nehmen die Mitarbeiter in den einzelnen Organisationseinheiten im Rahmen ihrer Gesamtaufgaben Aufsichtsfunktionen wahr. Das trifft insbesondere auf Stellen zu, die Teil einer Abteilung/Behörde sind, die neben der Regulierungsaufsicht noch für andere Aufgaben zuständig ist. Daher geben auch viele Stellen statt der für die Ausübung von Aufsichtsfunktionen bestimmten Ressourcen Personal und Budget für die übergeordnete Einheit an.

Instanzen, die (unabhängig von ihrem Sitz) speziell als Aufsichtsorgan eingerichtet wurden, geben Jahresbudgets von 1-2 Mio. EUR und eine durchschnittliche Mitarbeiterzahl von 10 Prüfern an (ihre Zahl reicht von 0 bis 17). Hierzu gehören die Mitglieder vom Netzwerk RegWatchEurope, mit Ausnahme des finnischen Rats für Gesetzesfolgenabschätzung, dessen Budget bedeutend geringer ist, und des tschechischen TIAB, der über kein gesondert ausgewiesenes Budget für seine Aufsichtsfunktionen verfügt (OECD, erscheint demnächst^[3]). Außerhalb Europas weist COFEMER in Mexiko ein vergleichsweise hohes Budget (3,3 Mio. EUR) ebenso wie eine hohe Mitarbeiterzahl (87) auf.

Staatliche Stellen geben selten mehr als zehn Vollzeit-Prüfer an. In einem Drittel der Fälle sind dort weniger als fünf Vollzeitbeschäftigte für die Qualitätskontrolle von Regulierungsinstrumenten zuständig. Ausnahmen bilden Canada's Regulatory Affairs Sector im Treasury Board Sekretariat, das US Office of Information and Regulatory Affairs im Office of Management and Budget und das Generalsekretariat der Europäischen Kommission mit zwischen 20 und 50 Mitarbeitern. Das Korean Regulatory Reform Office im Büro des Premierministers, das als Sekretariat des Ausschusses für Regulierungsreform fungiert, gibt 85 Mitarbeiter an.

Das Jahresbudget hängt auch von Art und Umfang der von den Aufsichtsinstanzen zusätzlich ausgeübten Funktionen ab. Staatliche Dienststellen, die innerhalb bestehender Einrichtungen ausschließlich für die Regulierungsaufsicht eingerichtet wurden, geben vergleichsweise geringere Haushaltsmittel zwischen 300 000 EUR und 650 000 EUR an. Das Regulatory Quality Team im neuseeländischen Schatzamt (mit 900 000 EUR) und die Better Regulation Division im Büro des israelischen Premierministers (mit nahezu 2 Mio. EUR) sind Ausnahmen. Die größten Budgets werden hingegen von Einrichtungen gemeldet, die über die Regulierungsaufsicht hinaus eine Reihe unterschiedlicher Funktionen in der Koordinierung, Politikevaluierung und Beratung ausüben.

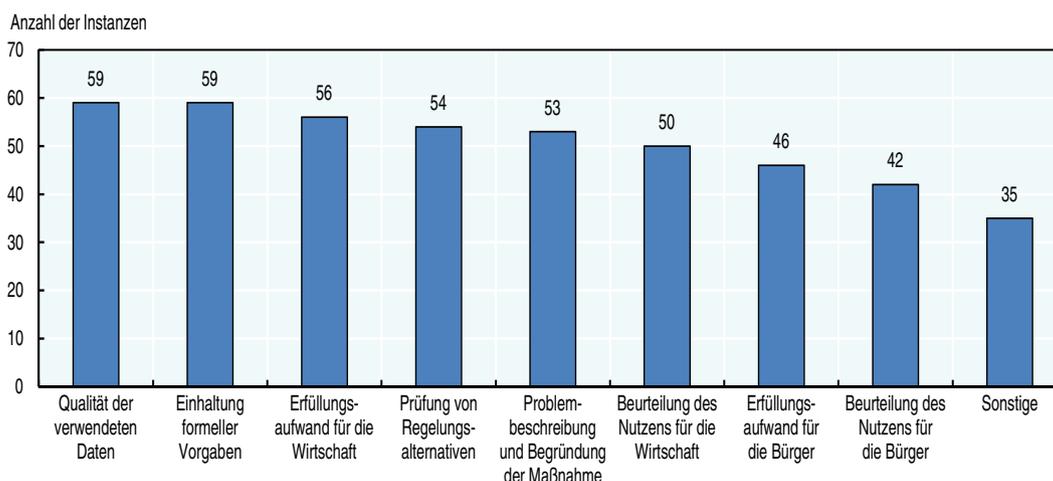
Anwendungsbereich der Qualitätskontrollen und Befugnisse der Aufsichtsinstanzen

Anwendungsbereich und Schwerpunkt der Prüfung

Die befragten Instanzen prüfen schwerpunktmäßig Regulierungsinstrumente, die bei von der Exekutive eingebrachten Regelungen verwendet werden. Nahezu alle Instanzen geben an, Gesetzesfolgenabschätzungen, Verfahren zur Akteursbeteiligung und Ex-post-Evaluierungen für von der Exekutive initiierte Gesetze oder untergesetzliche Regelungen zu prüfen. Weniger als 20% der Instanzen, die GFA oder die Beteiligung betroffener Akteure prüfen, tun dies bei vom Parlament initiierten Gesetzen. Etwa ein Drittel der Instanzen, die Ex-post-Evaluierungen prüfen, überprüfen Evaluierungen von Gesetzen, die vom Parlament initiiert wurden.

Eine Mehrzahl der Instanzen, die GFA-Qualitätskontrollen durchführen, prüfen alle Gesetzesfolgenabschätzungen. Nur 11% der Instanzen geben an, GFA im Fall von Regelungen mit beträchtlichen Auswirkungen zu prüfen. Mehr als ein Viertel der Instanzen prüft nur ausgewählte Gesetzesfolgenabschätzungen. In diesen Fällen spielt die Bedeutung eines Regelungsentwurfs bei der Auswahl der zu prüfenden GFA häufig eine Rolle.

Abbildung 3.15 Geprüfte GFA-Elemente



Anmerkung: Die Angaben in dieser Abbildung basieren auf Informationen, die über 65 in der Erhebung aufgeführte Qualitätskontrollinstanzen zur Verfügung stehen.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933814882>

Die mit der Qualitätskontrolle von Gesetzesfolgenabschätzungen beauftragten Aufsichtsinstanzen konzentrieren sich mehrheitlich auf die Qualität der verwendeten Daten und die Einhaltung der Verfahren (Abb. 3.15). Das ist ein wichtiger Punkt, denn er zeigt den Stellenwert dieser Instanzen als Unterstützer von Entscheidungsprozessen im Gegensatz zu einer Rolle als Politikgestalter. Bei ihren Bemühungen um Datenqualität legen die GFA-Aufsichtsinstanzen den Fokus allerdings stärker auf die Beurteilung des Regulierungsaufwands und der Gesetzesfolgen für Unternehmen als auf die Beurteilung des Nutzens der Rechtsetzung und ihrer Folgen für die Bürger. Die Berechnungen des Verwaltungsaufwands und materiellen Erfüllungsaufwands werden von den meisten, in der Erhebung genannten Aufsichtsinstanzen überprüft. Dabei liegt das Augenmerk sehr viel stärker auf den Unternehmen (56 von 65 Instanzen) als auf den Bürgern (46 von 65 Instanzen). Nutzenberechnungen werden von Aufsichtsinstanzen seltener überprüft. Auch hier liegt der Fokus stärker auf den Unternehmen als auf den Bürgern. Diese Ergebnisse sind möglicherweise ein Hinweis auf die Einseitigkeit des Aufsichtsauftrags, deuten aber u.U. auch auf methodische Probleme bei der Bewertung hin.

Im Einklang mit den formellen Vorgaben konzentrieren sich die Prüfungen der Verfahren zur Akteursbeteiligung und Ex-post-Evaluierungen von Rechtsvorschriften vornehmlich auf die korrekte Nutzung dieser Instrumente. Bei der Prüfung der Akteursbeteiligung untersuchen die meisten Instanzen die Gesamtqualität des Beteiligungsverfahrens und seine Ergebnisse. Sie berücksichtigen dabei häufig auch, ob und wie den während des Konsultationsverfahrens eingegangenen Stellungnahmen Rechnung getragen wurde und welche Interessengruppen konsultiert wurden. Neben der Einhaltung formeller Vorgaben konzentrieren sich die mit der Qualitätsprüfung von Ex-post-Evaluierungen beauftragten Aufsichtsinstanzen in der Regel auf die Richtigkeit verschiedener Elemente der Evaluierung, wie die verwendete Methode, die Berechnung der erwarteten und erzielten Ergebnisse oder die Kostenschätzung. In wenigen Fällen prüfen die Aufsichtsinstanzen auch die Einbeziehung der betroffenen Akteure in den Evaluierungsprozess bzw. ob bei der Evaluierung Möglichkeiten zum Bürokratieabbau untersucht wurden.

Qualitätskontrollmechanismen und Befugnisse

Die Länder haben die Möglichkeit, aus dem Spektrum an Mechanismen der Qualitätskontrolle jene zu wählen, die ihrer institutionellen Struktur und Rechtskultur entsprechen. Die Aufsichtsinstanzen können eine wichtige Rolle spielen, indem sie Regulierungsstellen bei der Nutzung von Regulierungsinstrumenten bereits in der Vorbereitung mit Rat und Unterstützung zur Seite stehen – eine Rolle, die Renda und Castro (erscheint demnächst^[2]) als die eines freundlichen Beraters definieren. Die Beratung kann in direktem Austausch mit Verwaltungsstellen und/oder im Lauf mehrerer Feedback-Runden erfolgen. Qualitätskontrollinstanzen können auch Stellungnahmen zur Qualität von Regulierungsinstrumenten abgeben, die mehr oder weniger verbindliche Folgen haben können (Tabelle 3.2). Förmliche Stellungnahmen können vertraulich behandelt werden, mit dem Ziel, Regulierungsstellen Feedback und Leitlinien zur Nutzung von Regulierungsinstrumenten anzubieten und die Umsetzung zu verfolgen. Stellungnahmen können auch öffentlich zugänglich gemacht werden, um Hinweise zur Qualität der Instrumente mit einem breiteren Publikum außerhalb der Regierung zu teilen und den Druck zur Qualitätssicherung zu erhöhen. Den Regulierungsstellen wird empfohlen, Stellungnahmen von Aufsichtsinstanzen zu prüfen. Sie sind aber nicht verpflichtet, spezifische Maßnahmen zu ergreifen, falls diese ablehnend ausfallen. Sie haben auch die Möglichkeit, sich darüber hinwegzusetzen und mit dem Gesetzgebungsverfahren oder der Ausarbeitung der Ex-post-Evaluierung fortzufahren.

Für die Qualitätskontrolle zuständige Instanzen können auch eine Sanktionierungsfunktion ausüben. Sie haben die Möglichkeit, den Übergang einer Regelung oder einer Evaluierung in die nächste Phase zu stoppen, falls die Qualität des Instruments als unzureichend erachtet wird. Sie übernehmen laut Renda und Castro (erscheint demnächst^[2])

Tabelle 3.2 **Qualitätskontrollmechanismen**

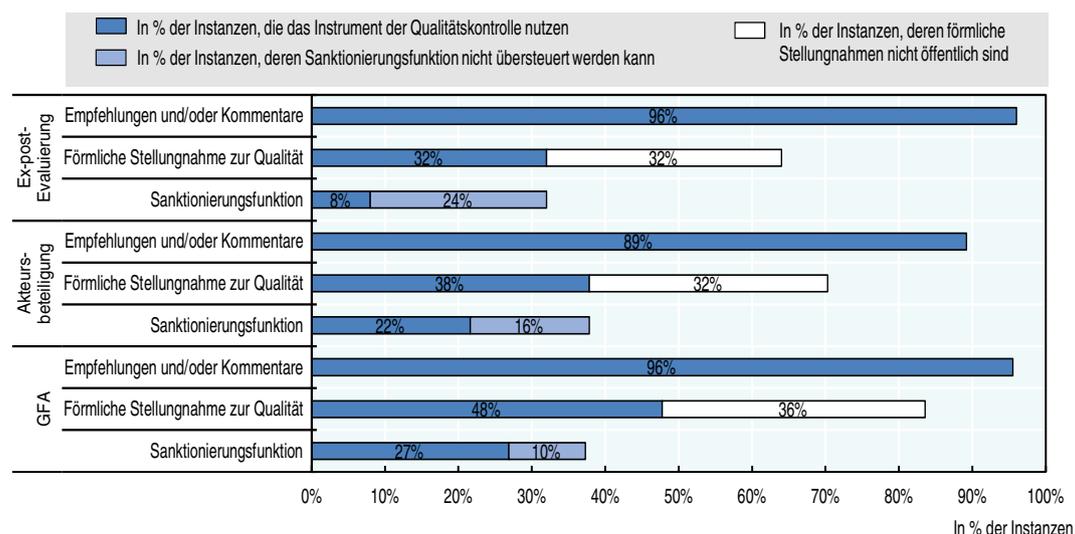
WEICH ← Sanktionierungsfunktion → HART			
Empfehlungen und Feedback	Förmliche Stellungnahme	Sanktion, über die man sich hinwegsetzen kann	Sanktion, über die man sich nicht hinwegsetzen kann
Die Instanz bietet Empfehlungen und Feedback zur Nutzung von Regulierungsinstrumenten während der Ausarbeitung einer Rechtsvorschrift oder Erstellung einer Ex-post-Evaluierung.	Die Instanz kann öffentlich oder intern eine förmliche Stellungnahme zur Qualität des Regulierungsinstruments abgeben.	Die Instanz kann Verwaltungsstellen formell auffordern, das Regulierungsinstrument zu überarbeiten, falls die Qualität als unzureichend erachtet wird.	Die Instanz muss eine positive Stellungnahme abgeben/ das Regulierungsinstrument genehmigen, damit die Regelung/ Evaluierung in die nächste Phase gehen kann.
Es wird kein spezifisches Verfahren in die Wege geleitet, das vorsieht, dass die Regulierungsstellen das Regulierungsinstrument überarbeiten. Sie können das Feedback ignorieren und mit dem Regelungsvorhaben/der Evaluierung fortfahren.	Es wird kein spezifisches Verfahren in die Wege geleitet, das vorsieht, dass die Regulierungsstellen das Regulierungsinstrument überarbeiten. Sie können das Feedback ignorieren und mit dem Regelungsvorhaben/der Evaluierung fortfahren.	Es wird ein spezifisches Verfahren in die Wege geleitet, das vorsieht, dass die Regulierungsstellen das Regulierungsinstrument überarbeiten und/oder ausdrücklich entscheiden, die negative Stellungnahme zur Kenntnis zu nehmen und sich über sie hinwegzusetzen.	Das Regelungsvorhaben/die Evaluierung kann nicht fortgesetzt werden, solange die Aufsichtsinstanz keine positive Stellungnahme abgegeben hat. Keine Instanz kann sich über die negative Stellungnahme einer anderen Instanz hinwegsetzen.
Beispiel: Die Aufsichtsinstanz erteilt Feedback und beantwortet Fragen zur Methodik, die für die Berechnung gewisser Folgenabschätzungen verwendet wurde.	Beispiel: Die GFA wird als unzureichend erachtet (und die Instanz macht dies öffentlich zugänglich). Die Minister beschließen, dennoch fortzufahren.	Beispiel: Die GFA wird als unzureichend erachtet. Die Aufsichtsinstanz fordert eine Überarbeitung. Die Verwaltungsstelle überarbeitet die GFA. Sie bekommt dann eine positive Stellungnahme, oder eine befugte Instanz (z.B. Kabinett, Regierungschef, Minister usw.) beschließt ausdrücklich, sich über die negative Stellungnahme hinwegzusetzen.	Beispiel: Die GFA wird als unzureichend erachtet. Die Aufsichtsinstanz fordert eine Überarbeitung. Das Rechtsvorhaben geht erst dann seinen Gang, wenn eine positive Stellungnahme erteilt wird.

die Funktion eines sogenannten „gegnerischen Gatekeepers“. Aufsichtsinstanzen mit Sanktionierungsfunktion können Verwaltungsstellen formell auffordern, die Nutzung des Regulierungsinstrumentes zu überarbeiten, falls die Qualität als unzureichend gilt. Bei einer negativen Stellungnahme wird ein spezifisches Verfahren für die Überarbeitung des Instruments in Gang gesetzt und/oder verlangt, dass (z.B. vom Kabinett, Regierungschef, Minister usw.) eine ausdrückliche Entscheidung getroffen wird, sich über die negative Stellungnahme hinwegzusetzen und in die nächste Phase überzugehen. In einigen Fällen kann die negative Stellungnahme der Instanz nicht übersteuert werden, d.h. die Instanz muss die Nutzung der Regulierungsinstrumente genehmigen, bevor eine Regelung/Evaluierung in die nächste Phase übergehen kann.

Die Datenerhebung zeigt, dass die für die Qualitätskontrolle zuständigen Instanzen eine Kombination von Ansätzen und Befugnissen verwenden, um die Qualität und Wirkung ihrer Arbeit sicherzustellen (Abb. 3.16). Dabei scheint das Matroschka-Prinzip zu gelten, d.h. die Funktionen sind ineinander geschachtelt. Nahezu alle befragten Instanzen haben eine Beraterfunktion. Sie unterstützen und beraten, um Kapazitäten für die Nutzung von Regulierungsinstrumenten aufzubauen. Sehr viele dieser Instanzen geben förmliche Stellungnahmen ab, die entweder vertraulich behandelt oder öffentlich zugänglich gemacht werden. Nahezu alle GFA-Qualitätskontrollinstanzen und auch etwa zwei Drittel der für die Überprüfung der Akteursbeteiligung und Ex-post-Evaluierung zuständigen Stellen geben förmliche Stellungnahmen zur Qualität von Regulierungsinstrumenten ab. In 40-50% der Fälle werden förmliche Stellungnahmen aber nicht öffentlich zugänglich gemacht.

Zudem verfügt etwa ein Drittel der Prüfungsinstanzen über eine Sanktionierungsfunktion, d.h. die Befugnis, den Übergang einer Regelung in die nächste Phase zu stoppen². Dieser Sanktionierungsmechanismus ist für alle Regulierungsinstrumente einheitlich. Instanzen mit Sanktionierungsfunktion für die Akteursbeteiligung und Ex-post-Evaluierung haben auch eine Sanktionierungsfunktion für GFA. In den meisten Fällen können sich z.B. das Kabinett,

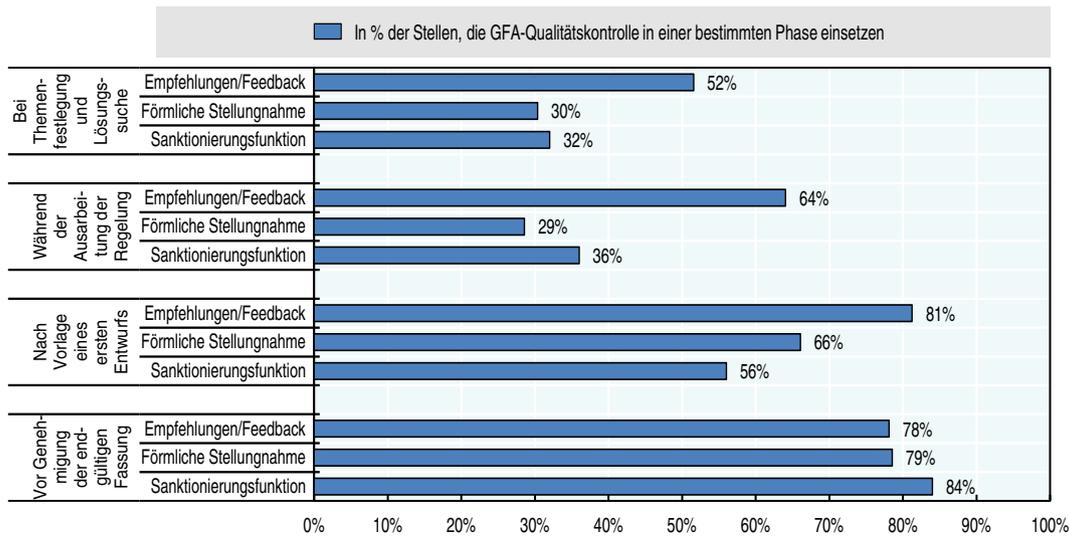
Abbildung 3.16 **Befugnisse der für die Qualitätskontrolle zuständigen Instanzen**



Anmerkung: Die Angaben in dieser Abbildung basieren auf Informationen, die über 70 in der Erhebung aufgeführte Qualitätskontrollinstanzen zur Verfügung stehen.

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

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933814901>

Abbildung 3.17 **Zeitpunkt der GFA-Qualitätskontrolle**

Anmerkung: Die Angaben in dieser Abbildung basieren auf Informationen, die über 67 in der Erhebung aufgeführte Qualitätskontrollinstanzen zur Verfügung stehen.

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

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933814920>

der zuständige Minister oder ein hochrangiger Beamter über diese Sanktionierungsfunktion hinwegsetzen. Elf Instanzen geben indessen an, dass es nicht möglich ist, ihre Ablehnung von GFA-, Akteursbeteiligungs- und Ex-post-Evaluierungsverfahren zu übersteuern³.

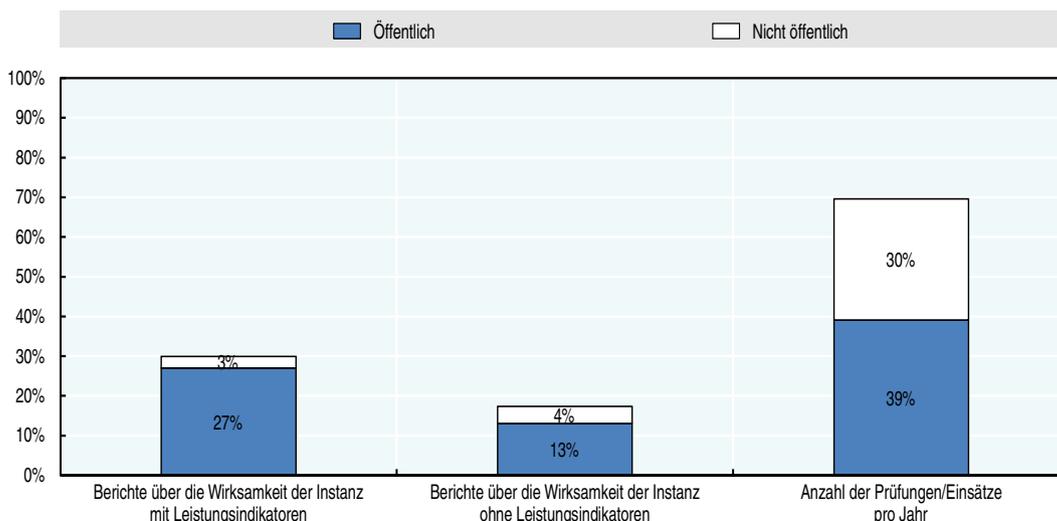
Zeitpunkt der Maßnahme

Die Qualitätskontrollinstanzen greifen in der Regel erst zu einem späten Zeitpunkt in den Rechtsetzungskreislauf ein (Abb. 3.17). Beispielsweise findet die Qualitätskontrolle von GFA typischerweise statt, nachdem ein bestimmter Lösungsansatz gewählt und eine erste Version des Regelungsentwurfs/-vorhabens oder der Evaluierung erarbeitet wurden. Während es bei einigen Prüfschritten verständlich ist, dass sie nur zu einem späten Zeitpunkt im Rechtsetzungsprozess stattfinden können, ist es jedoch besonders erstaunlich, dass dies auch für Empfehlungen und Feedback gelten sollte. Es wirft Fragen nach der Wirksamkeit dieser Mechanismen auf. Schließlich könnte die Qualität von GFA, Akteursbeteiligung und Ex-post-Evaluierung weiter erhöht werden, wenn Empfehlungen und Feedback systematischer in einem früheren Stadium in den Rechtsetzungsprozess eingebettet würden.

Wirksamkeit und Auswirkungen der Regulatoraufsicht

Etwa die Hälfte der für die Qualitätskontrolle von Regulierungsinstrumenten zuständigen Instanzen benutzt selbst eine Art Evaluierungsmechanismus für ihre Arbeit. Die Ergebnisse der Evaluierungen werden häufig öffentlich zugänglich gemacht (Abb. 3.18). Die Hälfte aller Qualitätskontrollinstanzen erstellt Berichte über die Wirksamkeit ihrer Maßnahmen. Etwa zwei Drittel dieser Berichte (aus 16 verschiedenen Ländern) enthalten Leistungsindikatoren. Die meisten Instanzen halten auch die Anzahl der von ihnen jährlich durchgeführten Prüfungen oder Einsätze fest. Diese Ergebnisdaten werden in nahezu der Hälfte aller Fälle aber nur intern festgehalten.

Abbildung 3.18 **Berichte über die Wirksamkeit von Qualitätskontrollinstanzen**



Anmerkung: Die Angaben in dieser Abbildung basieren auf Informationen, die über 70 in der Erhebung aufgeführte Qualitätskontrollinstanzen zur Verfügung stehen.

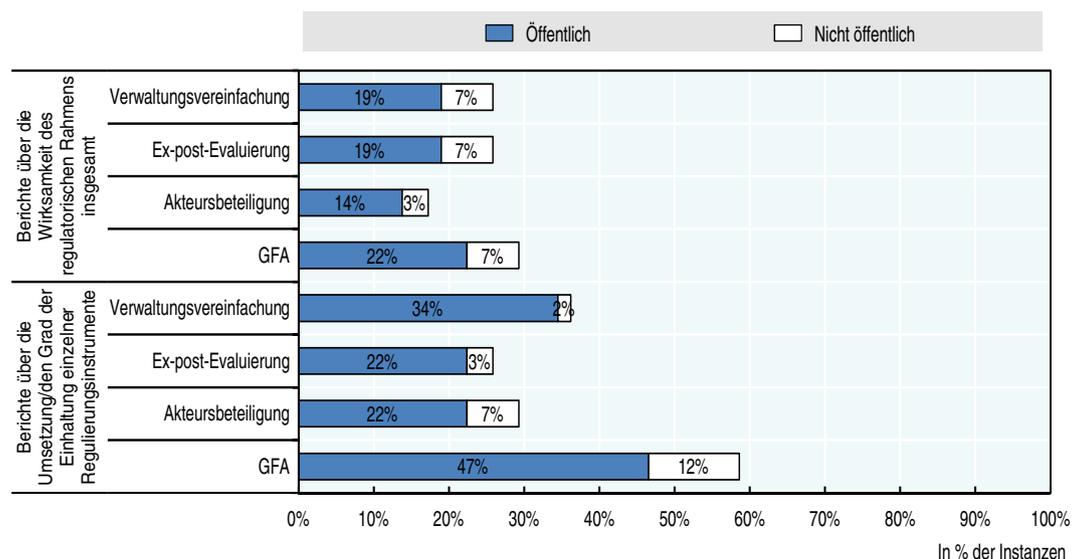
Quelle: Erhebungsfragen zu regulatorischen Aufsichtsstellen, Indicators of Regulatory Policy and Governance Survey 2017, <http://oe.cd/ireg>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933814939>

Obwohl diese Mechanismen existieren, gibt es sehr wenig Daten zu den Auswirkungen der Regulierungsaufsicht auf eine bessere Rechtsetzung und gesellschaftliche Ergebnisse.

Instanzen, die die Regulierungspolitik evaluieren, prüfen vornehmlich die Umsetzung von GFA (Abb. 3.19). Während mehr als die Hälfte der Evaluierungsinstanzen Berichte

Abbildung 3.19 **Evaluierungsberichte zur Regulierungspolitik**

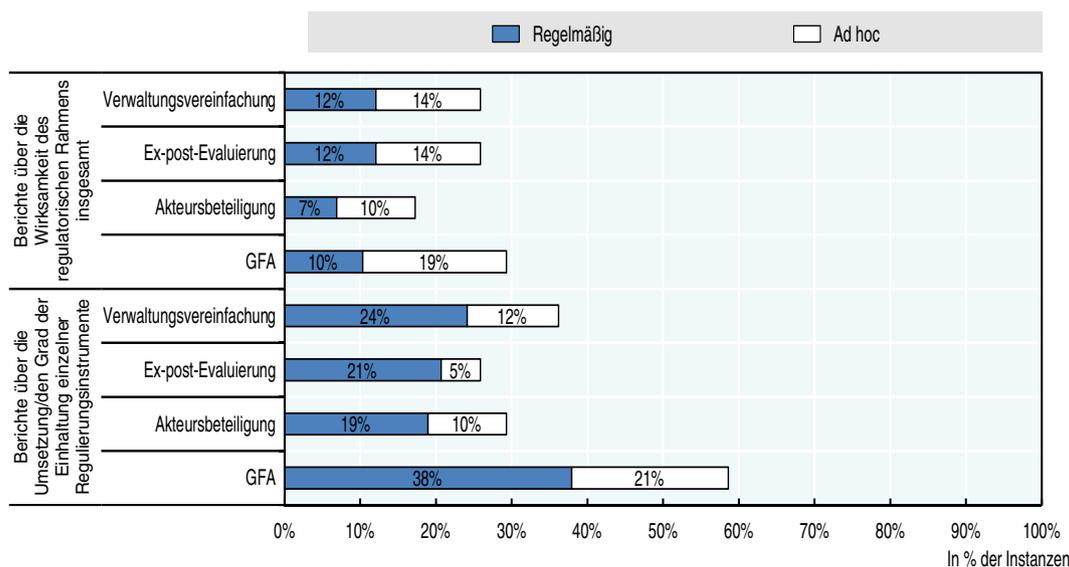


Anmerkung: Die Angaben in dieser Abbildung basieren auf Informationen, die über 76 in der Erhebung aufgeführte, für die Evaluierung der Regulierungspolitik zuständige Instanzen zur Verfügung stehen.

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

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933814958>

Abbildung 3.20 Häufigkeit der Evaluierungsberichte



Anmerkung: Die Angaben in dieser Abbildung basieren auf Informationen, die über 76 in der Erhebung aufgeführte, für die Evaluierung der Regulierungspolitik zuständige Instanzen zur Verfügung stehen.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933814977>

über die Umsetzung von GFA bzw. den Grad der Einhaltung formeller GFA-Vorgaben erstellen, berichtet weniger als ein Drittel unter ihnen über den Grad der Einhaltung bei der Akteursbeteiligung bzw. der Ex-post-Evaluierung. Berichte über die Gesamtwirksamkeit des Gefüges unterschiedlicher Regulierungsinstrumente sind sehr viel weniger geläufig als Berichte über die Einhaltung formeller Vorgaben.

In vielen Staaten werden Evaluierungen nicht regelmäßig vorgenommen. Nahezu die Hälfte aller Evaluierungsberichte wird auf Ad-hoc-Basis erstellt (Abb. 3.20). Dies trifft sowohl auf Berichte zu, in denen der Grad der Einhaltung formeller Vorgaben untersucht wird, als auch auf Berichte zur Wirksamkeit der Regulierungspolitik insgesamt. Ausnahmen bilden Berichte über die Umsetzung von GFA und Programmen zur Verwaltungsvereinfachung, die in zwei von drei Fällen regelmäßig erstellt werden.

Anmerkungen

1. Funktion wird häufig auch als Gatekeeper-Funktion bezeichnet.
2. Dies gilt auch für den Abschluss einer Ex-post-Evaluierung.
3. Zu den Instanzen, deren Sanktionierungsfunktion bei keinem der drei Regulierungsinstrumente übersteuert werden kann, zählen: Regulatory Reform Committee (Korea), RIA Department at the Chancellery of the Prime Minister (Polen) und das Office of Information and Regulatory Affairs (Vereingte Staaten). Die lettische Staatskanzlei verfügt über eine Sanktionierungsfunktion, die bei GFA und Akteursbeteiligung nicht übersteuert werden kann, bei der mexikanischen COFEMER sind es die Akteursbeteiligung und Ex-post-Evaluierung. Das Australian Office of Best Practice Regulation, Costa Ricas Directorate for Better Regulation und das Korean Institute of Public Administration haben eine Sanktionierungsfunktion für GFA. Der französische Conseil d'Etat hat diese Funktion bei der Akteursbeteiligung und die italienische Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (Abteilung für Recht und Gesetzgebungsfragen – DAGL) sowie der Rechnungshof in Italien haben sie bei Ex-post-Evaluierungen.

Literaturverzeichnis

- OECD (erscheint demnächst), *Case Studies of RegWatchEurope regulatory oversight bodies and of the European Union Regulatory Scrutiny Board*, OECD Publishing, Paris. [3]
- OECD (2016), *OECD-Ausblick Regulierungspolitik 2015, Auszugsweise Übersetzung*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252325-de>. [4]
- OECD (2012), *Empfehlung des Rates zu Regulierungspolitik und Governance*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264209053-de>. [1]
- Renda, A. und R. Castro (erscheint demnächst), *Defining and Contextualising Regulatory oversight and Co-ordination*, OECD Publishing, Paris. [2]



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 Institutionen der Regulierungspolitik und -aufsicht", in *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264307988-7-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.