

Zusammenfassung

Gesetze und sonstige Rechtsvorschriften betreffen alle Geschäfts- und Lebensbereiche. Sie haben wesentlichen Einfluss auf unsere Sicherheit und unsere Lebensweise, erleichtern die Abwicklung von Geschäften und tragen dazu bei, gesellschaftliche und umweltpolitische Ziele zu erreichen. Gute Rechtsetzung ist förderlich für Wirtschaftswachstum und Lebensqualität, unzulängliche Rechtsetzung gefährdet beides. Doch „Regulierung“ wird zunehmend schwieriger. Die ungeheure Geschwindigkeit des technologischen Wandels und die noch nie dagewesene Vernetzung der Volkswirtschaften konfrontiert staatliche Stellen mit Unsicherheit und komplexen Fragen im Hinblick darauf, welche Bereiche in welcher Form reguliert werden sollen. Die Gültigkeit bestehender Regulierungsrahmen und die Fähigkeit staatlicher Stellen, sich an Veränderungen anzupassen, werden infrage gestellt. Deshalb ist ein flexibler öffentlicher Sektor erforderlich, der in der Lage ist, die vielfältigen Möglichkeiten zu nutzen, die der technologische Wandel für eine bessere Rechtsetzung bietet, und sich an neue Gegebenheiten und Risiken anpassen kann.

Der *OECD-Ausblick Regulierungspolitik 2018*, die zweite Ausgabe der im Jahr 2015 eingeführten Reihe, gibt einen Überblick über die Bemühungen der Länder, die Qualität der Rechtsetzung vor dem Hintergrund der in der *Empfehlung des Rates zu Regulierungspolitik und Governance* von 2012 dargelegten Leitlinien zu verbessern. Auf der Grundlage der umfassenden OECD-Erhebung zu Regulierungsindikatoren von 2017 (Regulatory Indicators Survey – iREG) unterstreicht der *Ausblick* die Bedeutung tragfähiger Gesetze und Rechtsvorschriften und zeigt gute Rechtsetzungspraktiken der OECD-Länder auf. Dabei wird auch ein kritischer Blick auf Bereiche geworfen, in denen Verbesserungsbedarf in den Ländern besteht.

Die OECD-Länder haben sich einer hohen Rechtsetzungsqualität verschrieben. Ende 2017 hatten alle OECD-Länder und OECD-Beitrittsländer eine ressortübergreifende Regulierungspolitik eingeführt und ein Organ damit betraut, die Rechtsetzungsqualität über die verschiedenen Verwaltungsebenen hinweg zu fördern und zu koordinieren. Sie hatten außerdem Fortschritte bei der Anwendung „traditioneller“ Instrumente des Regulierungsmanagements, insbesondere der Einbindung betroffener Akteure und der Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) erzielt. Sie holen in zunehmendem Maße das Feedback von Bürgern und Unternehmen ein und räumen mehr Zeit für Konsultationen ein. Gesetzesfolgenabschätzungen sind inzwischen in den meisten Ländern ein wichtiger Bestandteil des Gesetzgebungsverfahrens.

Dennoch gibt es Verbesserungspotenzial. Die Ergebnisse von Konsultationen könnten bei der Gestaltung von Rechtsvorschriften stärker berücksichtigt werden. Um sicherzustellen, dass Bürger und Unternehmen das Gefühl haben, am politischen Entscheidungsprozess beteiligt zu sein, dass sie die Regulierungsentscheidungen akzeptieren und letztlich ihrer Regierung vertrauen, ist es erforderlich, die Einbindung der betroffenen Akteure, die Transparenz und Kommunikation zu verbessern. In einigen Staaten sind Gesetzesfolgenabschätzungen inzwischen überfrachtet und beziehen sich nicht auf die wirklich relevanten Gesetze und Rechtsvorschriften, entweder weil es kein System gibt,

nach dem diese unterteilt werden, oder weil Regelungsvorhaben mit erheblichen Auswirkungen von GFA ausgenommen sind. Werden Folgenabschätzungen vorgenommen, stehen dabei meist eng definierte wirtschaftliche Auswirkungen im Mittelpunkt, beispielsweise der Regulierungsaufwand für Unternehmen, wohingegen andere wichtige Folgen außer Acht gelassen werden.

Besonders auffällig ist, dass der „Rechtsetzungskreislauf“ noch immer weitgehend unvollständig ist. Die Länder sind besser vertraut mit den Aufgaben der Anfangsphasen, d.h. der Ausformulierung von Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften, als mit den Schritten der späteren Phasen, der Durchsetzung und Überprüfung der Regelungen. Ferner gibt es noch immer keinen systematischen Ansatz, um zu evaluieren, ob die Gesetze und sonstigen Rechtsvorschriften in der Praxis ihre Ziele erreichen. Obwohl einige Regelungen möglicherweise überholt sind, was für Unternehmen und Regulierungsbehörden unnötigen Aufwand bedeutet und die Bürger gefährden kann, gehen die Länder nicht systematisch vor, um Daten zu erfassen, die Umsetzung der Vorgaben zu überwachen und Ergebnisse zu evaluieren. Das erschwert es den Ländern, die Qualität der Rechtsetzung zu verbessern und aufzuzeigen, welche Ergebnisse durch besser gestaltete Rechtsvorschriften erzielt werden.

Es fehlen ressortübergreifende Strategien, um bessere Governancestrukturen und -prozesse zu fördern und die Lücke zwischen der Erarbeitung und der Umsetzung von Rechtsvorschriften zu schließen. Den Regulierungsbehörden und Aufsichtsorganen fehlt oftmals ein eindeutiger Politikrahmen, um ihre Aufgaben besser zu erfüllen. Um Ergebnisse zu erzielen, benötigen sie ein ausreichendes Maß an Unabhängigkeit, angemessene Befugnisse und Mittel sowie transparente und verlässliche Rechenschaftsmechanismen. Außerdem müssen sie die Fähigkeit haben, Daten zu verwalten und zu analysieren und ihre Tätigkeit zielgerichtet auszuüben.

In den OECD-Ländern wird zunehmend erkannt, dass die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Rechtsetzung ein wichtiges Mittel ist, damit Gesetze und sonstige Rechtsvorschriften mit der Globalisierung Schritt halten können. Auch wenn in der Erhebung zu Regulierungsindikatoren einige Beispiele von internationaler Zusammenarbeit im Bereich der Rechtsetzung aufgeführt sind, verfügen in der Praxis nur wenige Länder über eine ressortübergreifende Strategie hierzu und die Steuerung dieser Zusammenarbeit ist nach wie vor stark aufgegliedert. Ministerien und Regulierungsbehörden könnten den internationalen Kontext sowie internationale Normen und Standards systematischer berücksichtigen, um ihre Politikziele zu erreichen. Sie könnten außerdem verstärkt angemessene Möglichkeiten für die Einbindung ausländischer Akteure bieten und die Auswirkungen ihres Handelns auf internationaler Ebene im Rahmen von Ex-ante- und Ex-post-Evaluierungen prüfen.

Die Lücken innerhalb der Regulierungspolitik sind u.U. auf eine begrenzte Qualitätskontrolle und Aufsicht zurückzuführen – sie bilden noch immer das „fehlende Puzzleteil“. Die Regulierungsaufsicht ist ein zentrales Bindeglied, das dazu beiträgt, die Lücke zwischen formellen Anforderungen und Umsetzung innerhalb des Rechtsetzungsrahmens zu schließen. Es ist erkennbar, dass einige OECD-Länder Aufsichtskapazitäten und -funktionen eingeführt haben. In vielen Ländern ist die Zuständigkeit für die Regulierungsaufsicht jedoch unter verschiedenen Institutionen aufgeteilt, weshalb eine wirksame Abstimmung von zentraler Bedeutung ist. Die Qualitätskontrolle der Regulierungsinstrumente erfolgt erst spät im Rechtsetzungszyklus und konzentriert sich vorrangig auf die Qualität der GFA-Verfahren statt auf allgemeine Politikziele.

Derzeit werden in zunehmendem Umfang verhaltensökonomische Erkenntnisse genutzt, um die Politikgestaltung und -umsetzung zu verbessern. Verhaltensökonomische Erkenntnisse sind ein wirksames Lern-, Anpassungs- und Innovationsinstrument, da sie

eine Experimentierkultur fördern und sich auf ein besseres Verständnis tatsächlicher Verhaltensweisen stützen. Im Hinblick auf die Regulierungspolitik können verhaltensökonomische Erkenntnisse noch stärker in der Gesetzesfolgenabschätzung und Ex-post-Evaluierung verankert sowie dazu genutzt werden, um die sachgerechte Einbindung betroffener Akteure zu fördern und das Verhalten von Institutionen, Regierungsbehörden und Normadressaten zu verändern.

Mehr denn je besteht die Notwendigkeit, dass Regeln transparent und evidenzbasiert sind und die Risiken und Gegebenheiten vor Ort berücksichtigen. Sie müssen von soliden und flexibel reagierenden demokratischen Institutionen entwickelt und gepflegt werden. Die Einbeziehung der betroffenen Akteure und die systematische Folgenabschätzung vor und nach der Einführung von Regelungen liefern wichtige Beiträge für den Rechtsetzungsprozess. Regierungsbehörden, Kontroll- und Durchsetzungsorgane sind von entscheidender Bedeutung, wenn es darum geht, die Wirksamkeit einer Vorschrift zu beurteilen. Regulierungsaufsicht ist notwendig, um Orientierung zu geben und ressortübergreifend die Qualität der Rechtsetzung zu fördern. Letztlich braucht es internationale Zusammenarbeit im Bereich der Rechtsetzung und innovative Ansätze, die die Fachkenntnisse der einzelnen Länder einbeziehen und auf Koordinierung setzen, um komplexe Themen, die zunehmend über die Grenzen der einzelnen Verwaltungen hinausreichen, anzugehen.



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), "Zusammenfassung", in *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264307988-4-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.