

Übersicht

Regulierungspolitik in den OECD-Ländern: Vom Interventionismus zur Regulierungs-Governance

Overview

Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance

Die Übersichten enthalten auszugsweise Übersetzungen von
OECD-Publikationen. Sie sind unentgeltlich beim Online-Bookshop
der OECD erhältlich (www.oecd.org)

Diese Übersicht ist keine amtliche OECD-Übersetzung.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT
ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG

Regulierungspolitik in den OECD-Ländern: Vom Interventionismus zur Regulierungs-Governance

Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht schildert die Entstehung des regulierungspolitischen Programms sowie die Anfänge des Konzepts der „Regulierungs-Governance“ in den OECD-Ländern als Teil der umfassenderen Governance-Agenda. Das regulierungspolitische Programm ist das Resultat der Bemühungen von nahezu 25 Jahren, zu einem besseren grundlegenden Verständnis der Regulierungen in ihrer Funktion als Instrument des staatlichen Handelns zu gelangen und die Effizienz dieses Instruments zu erhöhen. Die hierauf gerichteten Arbeiten wurden im Laufe der Zeit vertieft und ausgedehnt: Handelte es sich am Anfang noch um einfache Begriffe der Deregulierung, so rückten später Konzepte wie Regulierungsreform und Regulierungsmanagement in den Vordergrund, was uns letztlich zur Regulierungspolitik als solcher führte.

Die regulierungspolitische Agenda umfasst drei wesentliche Elemente: Regulierungspolitik, Regulierungsinstrumente und Regulierungsinstitutionen. Eine wirkungsvolle Regulierungspolitik, die auf eine Maximierung der Effizienz und des Nutzens der Regulierungen ausgerichtet ist, muss auf einem Ansatz aufbauen, der diese drei sich gegenseitig verstärkenden Elemente miteinander verbindet. Transparenz und Rechenschaftspflicht sind ebenso Ziel wie Mittel einer erfolgreichen Regulierungspolitik. Jedoch bestehen große Unterschiede hinsichtlich des Umfangs, in dem diese verschiedenen Elemente in den OECD-Ländern bisher umgesetzt wurden.

In rund vier Fünfteln aller OECD-Länder existiert inzwischen eine ausdrücklich als solche deklarierte Regulierungspolitik. Einige Länder führten eine solche Politik zwar bereits in den achtziger Jahren ein, doch nahm die Zahl der einschlägigen Maßnahmen erst in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre massiv zu. Es hat sich gezeigt, dass eine explizite Regulierungspolitik hilfreich dabei war, ein klares Engagement für Reformen zu signalisieren und zu der angestrebten Transparenz beizutragen, und dass sie zugleich Kohärenz und Koordination zwischen den verschiedenen Reformelementen förderte. Beim Vergleich der Politik verschiedener Länder lassen sich starke Gemeinsamkeiten feststellen, wenn auch im Laufe der Zeit und mit wachsender Erfahrung bei der konkreten Umsetzung eine deutliche Tendenz hin zu einer Ausweitung des Anwendungsbereichs und einer immer detaillierteren Ausarbeitung der Maßnahmen zu beobachten ist. Ein zentrales Prinzip ist die Festlegung klarer Zuständigkeiten für die Maßnahmen sowohl auf politischer als auch auf administrativer Ebene und die Einführung standardisierter Bewertungssysteme für die einschlägigen Entscheidungsfindungs- und Prüfverfahren. Zu den Kernstücken der Regulierungspolitik gehören ferner in den meisten Fällen die Einführung spezieller Leitlinien und die Formulierung von guten Regulierungspraktiken.

Die wichtigsten Instrumente zur Verbesserung von Regulierungseffizienz und -wirksamkeit umfassen regulierungsbezogene Wirkungsanalysen, systematische Überlegungen zu alternativen Steuerungsmöglichkeiten, Konsultationen der Öffentlichkeit und verbesserte Praktiken der Rechenschaftslegung. Bezüglich des Einsatzes von Konsultations- und Rechenschaftsmechanismen verfügen die meisten OECD-Länder bereits über eine lange Erfahrung; im derzeitigen Kontext sind Ausgestaltung und Umsetzung jedoch insofern erheblichen Veränderungen unterworfen, als sie neuen Zielen dienen und steigenden Ansprüchen der Bürger gerecht werden müssen. So werden namentlich die Konsultationen für alle gesellschaftlichen Gruppen stärker geöffnet und immer häufiger als Mittel zur Gewinnung objektiver Daten für die regulierungsbezogenen Wirkungsanalysen verwendet.

Der Einsatz regulierungsbezogener Wirkungsanalysen und alternativer Steuerungsmöglichkeiten ist in der Regel ein wesentlich neueres Phänomen in den OECD-Ländern, beide Instrumente haben sich jedoch in den letzten Jahren rasch verbreitet. In ungefähr der Hälfte aller OECD-Länder sind regulierungsbezogene Wirkungsanalysen inzwischen ein fester Bestandteil sämtlicher Regulierungspraktiken, und in mehreren anderen Ländern kommen sie zumindest unter bestimmten Umständen zum Einsatz. Geltungsbereich und Komplexität dieser Wirkungsanalysen nehmen weiter zu, und obwohl die objektiven Analysestandards oft nicht sehr anspruchsvoll sind, hat dieses Instrument doch bereits großen Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung, da es den systematischen Einsatz von Kosten-Nutzen-Rechnungen als Analyserahmen für Regulierungsentscheidungen fördert. Fast alle Länder berichten ferner, dass sie verstärkt auf ein breites Spektrum von Alternativen zu den traditionellen Formen der Regulierung zurückgreifen; allerdings ist diese Zunahme in den meisten Fällen vor dem Hintergrund eines sehr niedrigen Ausgangsniveaus zu sehen, und es herrscht noch immer großer Mangel an politischer Erfahrung in diesem Bereich.

Gut konzipierte Regulierungen können nur dann das Wohlergehen der Bevölkerung erhöhen, wenn sie auch effizient umgesetzt werden. Die Einhaltung der Regulierungsbestimmungen muss daher unbedingt gewährleistet sein, und dazu bedarf es sowohl einer sorgfältig durchdachten Regulierungsgestaltung als auch wirkungsvoller Umsetzungsstrategien.

Art und Funktionsweise der Regulierungsaufsichtsbehörden sind wesentliche institutionelle Determinanten für die Leistung der Regulierungspolitik. Auch hier bietet sich derzeit ein uneinheitliches Bild. Regulierungsaufsichtsbehörden gibt es in den meisten OECD-Ländern, doch haben diese mit großen Problemen zu kämpfen, wenn es darum geht, sich die für die Umsetzung der Regulierungspolitik erforderlichen Befugnisse, Mittel und Kapazitäten zu verschaffen. Die letzten zehn Jahre waren weniger durch die Einrichtung zentraler Aufsichtsbehörden als vielmehr durch die Schaffung zahlreicher vom Staat unabhängiger Regulierungsstellen gekennzeichnet, die für die Aufsicht über wirtschaftliche Schlüsselbereiche wie Versorgungsindustrie oder Finanzdienstleistungen zuständig sind. Diese Entwicklung resultiert aus der Erkenntnis, dass die Ziele der Regulierung nur dann wirklich erfüllt werden können, wenn diese Stellen von Regierung und Verwaltung, aber auch von den ihrer Aufsicht unterstehenden Unternehmen sowie von sonstigen Interessengruppen unabhängig sind. Wenn es darum geht, die Vorteile solcher unabhängigen Stellen optimal zu nutzen, besteht die größte Herausforderung indes darin, geeignete Kontrollmechanismen vorzusehen und eine hinreichende Kohärenz der Politik dieser Stellen mit den gesamtstaatlichen Strukturen und Institutionen zu gewährleisten.

Für die Konzipierung der Regulierungspolitik und die Aufrechterhaltung der Reformdynamik ist es ferner notwendig, dass die Reformen breite Unterstützung finden. Das ist insofern unerlässlich, als alle Reformen zwangsläufig negative Auswirkungen für einzelne gesellschaftliche Gruppen haben, so dass von Seiten dieser Gruppen mit energischem Wider-

stand zu rechnen ist. Um eine breite Unterstützung für die Reformen zu gewinnen, müssen nicht nur deren Vorteile, sondern auch die politischen Risiken der Nichtumsetzung dieser Reformen klar dargelegt werden.

Der Bericht endet mit einer Aufzählung der wichtigsten künftigen Herausforderungen bei der abschließenden Konzipierung und der Anwendung der regulierungspolitischen Agenda. Dabei handelt es sich namentlich um:

- Zusammenfassung der bisherigen regulierungspolitischen Maßnahmen zu einem Konzept der „Regulierungs-Governance“ und Integration dieses Konzepts in das umfassende Governance-Programm, das derzeit überall im OECD-Raum verfolgt wird;
- Ausweitung des regulierungspolitischen Aktionsradius, um so u.a. eine wesentlich stärkere Fokussierung auf die Regulierungsgestaltung auf sub- und supranationaler Ebene zu gewährleisten und dabei der Bedeutung der Zusammenarbeit der verschiedenen Regierungen im Bereich der Regulierungsaktivitäten Rechnung zu tragen;
- Aufklärung über die wirtschaftliche Bedeutung von Regulierungen, damit der Umfang der vom öffentlichen Sektor in Ausübung seiner Regulierungsbefugnisse beanspruchten privaten Mittel allgemein verstanden wird und diese Frage in die Regulierungsdiskussionen einfließt;
- Durchführung systematischer Ex-post-Bewertungen von Regulierungsmaßnahmen, -instrumenten und -institutionen;
- Fortsetzung des Ausbaus der für die Regulierungsreform erforderlichen Institutionen, wozu auch die verstärkte Aufklärung über deren Funktionen und Merkmale gehört;
- Bemühungen mit dem Ziel, Komplexität und Unsicherheit im Regulierungsbereich zu verringern;
- verbesserte Kontrolle von „grauen“ bzw. „Quasi-Regulierungen“ sowie der von Dritten festgelegten Normen als fester Bestandteil des regulierungspolitischen Instrumentariums.

Abschließend empfiehlt der Bericht die Überarbeitung der Empfehlung des Rats der OECD von 1995 zur Verbesserung der staatlichen Regulierungsqualität sowie die Entwicklung von Selbstevaluierungsinstrumenten, um in der Regulierungspolitik aller OECD-Länder Fortschritte zu erreichen.

Die vorliegende *Übersicht* enthält die Übersetzung von Auszügen aus:

Regulatory Policies in OECD Countries:

From Interventionism to Regulatory Reform

Politiques de régulation dans les pays de l'OCDE :

De l'interventionnisme à la gouvernance de la régulation

© 2002, OECD.

Die Publikationen sind gegen Entgelt beim OECD Paris Centre: 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, FRANKREICH, und unter www.oecd.org erhältlich.

Übersichten sind unentgeltlich beim OECD Online Bookshop erhältlich (www.oecd.org).

Die *Übersichten* werden von der Abteilung Rechte und Übersetzungen, Direktion Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation, ausgearbeitet.

E-mail : rights@oecd.org

Fax: +33 1 45 24 13 91



© OECD 2002

Die Wiedergabe dieser *Übersicht* ist unter Angabe der Urheberrechte der OECD sowie des Titels der Originalausgabe gestattet.