



REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESKANZLERAMT

A-1014 Wien, Ballhausplatz 2
Tel. (01) 531 15/2375
Fax (01) 531 15/2616
DVR: 0000019

GZ 671.073/8-V/2/98

An
das Präsidium des Nationalrates,
alle Bundesministerien,
die Sektionen I, II, IV, VI und VII
des Bundeskanzleramtes,
die Ämter der Landesregierungen und
die Verbindungsstelle der Bundesländer
beim Amt der NÖ Landesregierung

Sachbearbeiter
Irresberger

Klappe/Dw
2249

Ihre GZ/vom

Betrifft: OECD-Empfehlungen für eine Regulierungsreform

Der Ministerrat der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat im Mai 1997 einen Bericht betreffend Regulierungsreform genehmigt und die Beachtung der darin enthaltenen Empfehlungen für eine Regulierungsreform empfohlen.

Im Hinblick auf die allgemeine rechtspolitische Bedeutung, die sie zu beanspruchen vermögen, stellt das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst in den Anlagen diese Empfehlungen und eine damit im Zusammenhang stehende, einer anderen Empfehlung des OECD-Ministerrates entnommene Checkliste in deutscher Übersetzung zur Verfügung.

17. September 1998
Für den Bundeskanzler:
OKRESEK

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

(Übersetzung aus dem Englischen)

EMPFEHLUNGEN FÜR EIN REGULIERUNGSREFORMPROGRAMM¹

Was versteht man unter Regulierung und Regulierungsreform²?

*Es gibt keine allgemein akzeptierte, auf die sehr unterschiedlichen Ordnungssysteme in den OECD-Ländern anwendbare Definition von Regulierung. Im Rahmen der OECD meint **Regulierung** die Vielfalt der Instrumente, mittels deren die Regierungen Unternehmen und Bürgern Anforderungen auferlegen, und umfaßt Gesetze, formelle oder informelle Anordnungen und untergeordnete Regeln, die auf allen staatlichen Ebenen erlassen werden, sowie Normen nichtstaatlicher oder selbstverwaltender Körperschaften, an die die Regierungen Normsetzungsbefugnisse delegiert haben. Solche Regelungen teilen sich in drei Kategorien:*

- * **Wirtschaftsregelungen** greifen direkt in Marktentscheidungen ein, wie zum Beispiel Preisgestaltung, Wettbewerb, Marktzutritt oder das Ausscheiden aus einem Markt. Die Reform zielt hier darauf ab, die wirtschaftliche Effizienz durch Abbau von Wettbewerbs- und Innovationsbeschränkungen zu erhöhen, und zwar in vielen Fällen durch Deregulierungsmaßnahmen und den Einsatz effizienzsteigernder Regelungen sowie durch die Verbesserung des Regelungsrahmens für das Funktionieren des Marktes und eine umsichtige Aufsicht.*
- * **Soziale Regelungen** schützen öffentliche Interessen wie z.B. die Gesundheit, die Sicherheit, die Umwelt und den sozialen Zusammenhalt. Obwohl die wirtschaftlichen Auswirkungen sozialer Regelungen von untergeordnetem Interesse oder sogar unerwartet sein mögen, so können sie doch erheblich sein. Die Reform zielt hier darauf ab, den Regulierungsbedarf zu verifizieren und Regelungs- sowie andere Instrumente - wie zum Beispiel Marktanreize und zielorientierte Ansätze - zu entwickeln, die bei niedrigeren Kosten flexibler, einfacher und wirksamer sind.*
- * **Administrative Regelungen** beziehen sich auf Schreibarbeit und bürokratische Formalitäten - den sogenannten "Amtsschimmel" -, mit deren Hilfe die Regierungen Informationen sammeln und in die einzelnen Wirtschaftsentscheidungen eingreifen. Sie können erhebliche Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit der Privatwirtschaft haben. Die Reform zielt hier darauf ab, jene Formalerfordernisse, die nicht mehr erforderlich sind, zu beseitigen, jene, die erforderlich sind, zu modernisieren und zu vereinfachen und die Anwendung der Regelungen transparenter zu gestalten.*

***Regulierungsreform** bezeichnet im OECD-Zusammenhang Veränderungen, die die Qualität von Regelungen verbessern, d.h., die die Leistungsfähigkeit, Kostenwirksamkeit oder die rechtliche Qualität von Regelungen und damit in Zusammenhang stehenden staatlichen Formalitäten erhöhen. Eine Reform kann die Überarbeitung einer einzelnen Regelung, die Abschaffung und Neuerrichtung eines ganzen Regelungsregimes und seiner Institutionen oder die Verbesserung von Verfahren der Regelungserlassung bedeuten. Deregulierung ist ein Unterfall der Regulierungsreform und bezieht sich auf den vollständigen oder teilweisen Abbau von Regelungen in einem Sektor, um dessen Wirtschaftsleistung zu verbessern.*

¹ Dies ist ein Auszug aus der OECD-Studie „The OECD Report on **Regulatory Reform** - Synthesis“, umfassend einen definitorischen Teil und Teil V - Policy Recommendations for Regulatory reform (S. 11 und S. 37ff des englischen Originals). Er enthält die Empfehlungen, deren Beachtung der Ministerrat der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) im Mai 1997 empfohlen hat. Die Studie ist bei der OECD (Paris) und im spezialisierten Buchhandel erhältlich.

² Aus sprachlichen Gründen wird das englische Wort „regulation“ im folgenden je nach dem Zusammenhang bald mit „Regulierung“, bald mit „Regelung“, gelegentlich auch mit „Norm“ wiedergegeben.

Die folgenden sieben Empfehlungen ergeben sich aus den Erfahrungen der OECD-Länder, wie sie in den sektoralen und thematischen Hintergrundberichten, welche die Grundlage dieses Berichtes bilden, dargelegt sind. Die Empfehlungen sind dazu gedacht, den Regierungen Wege zu weisen, mit denen sie die Regelungen selbst und den Prozeß der Regelungserlassung in der Verwaltung verbessern können. Die Empfehlungen, die als integriertes Paket betrachtet werden sollten, lassen sich weitgehend auf alle Sektoren und politischen Bereiche anwenden, und ihre Umsetzung wird je nach den Unterschieden in den öffentlichen Interessen, den politischen Wechselbeziehungen, den Reformschwerpunkten und -bedürfnissen sowie den rechtlichen und institutionellen Systemen von Land zu Land verschieden sein. Werden die Empfehlungen angenommen, so können sie den Regierungen als Hilfsmittel dienen, die Regelungen und Formalerfordernisse, die sich im Laufe der Jahre angesammelt haben, zu modernisieren und zu rationalisieren und innerhalb ihrer öffentlichen Verwaltung einen anhaltenden Straffungsprozeß in Gang zu setzen, der die Reformgewinne in der Zukunft sichern wird. Durch die Schaffung gemeinsamer Richtlinien werden sie die internationale Transparenz und das internationale Verständnis der nationalen Regelungssysteme verbessern.

Empfehlungen

1. Annahme von weitreichenden Programmen für eine Regulierungsreform, die eindeutige Zielsetzung und Rahmenbedingungen für deren Umsetzung vorgeben, auf politischer Ebene

- * *Erstellung von Prinzipien einer "guten Regulierung" als Leitlinien der Reform auf der Grundlage der OECD-Empfehlung zur Verbesserung der Qualität staatlicher Regulierung aus dem Jahr 1995. Eine "gute Regulierung" sollte*
 - i) *erforderlich sein, um klar identifizierten politischen Zielen zu dienen, und wirksam sein, diese Ziele zu erreichen;*
 - ii) *eine tragfähige rechtliche Grundlage besitzen;*
 - iii) *Vorteile mit sich bringen, die ihre Kosten rechtfertigen, wobei die Verteilung ihrer Auswirkungen innerhalb der Gesellschaft zu berücksichtigen ist;*
 - iv) *Kosten und Marktverzerrungen auf ein Mindestmaß senken;*
 - v) *Innovationen durch Marktanreize und zielorientierte Ansätze fördern;*
 - vi) *für die Anwender klar, einfach und praktisch sein;*
 - vii) *im Einklang mit anderen Regelungen und Maßnahmen stehen; und*
 - viii) *so weit wie möglich mit den auf nationaler und internationaler Ebene geltenden Wettbewerbs-, Handels- und Investitionserleichterungsgrundsätzen vereinbar sein.*
- * *Schaffung wirkungsvoller und glaubwürdiger Mechanismen innerhalb der Verwaltung für die Durchführung und die Koordination der Regulierungsmaßnahmen und ihrer Reform; Vermeidung einander überschneidender oder mehrfacher Zuständigkeiten zwischen verschiedenen Behörden und staatlichen Ebenen.*
- * *Förderung der Reform auf allen staatlichen Ebenen und bei privaten Einrichtungen, wie beispielsweise Normsetzungsorganisationen.*

Die Regulierungsreform sollte von kohärenten und transparenten politischen Rahmenbedingungen geleitet sein, die konkrete Ziele sowie den Weg zu deren Erreichung vorgeben und dauerhafte politische Unterstützung genießen. Dazu können unterschiedliche Programme erforderlich sein, und zwar je nach der Art der Regelungen, die reformiert werden sollen, und den Zielsetzungen der Reform. Solche Programme werden sowohl die

Glaubwürdigkeit der Reform unterstreichen als auch die Reformkosten senken, indem dem breiten Spektrum der potentiell betroffenen Interessen signalisiert wird, was bevorsteht. Der Akzent wird bewußt auf breitangelegte Programme gesetzt, denn die Erfolgswahrscheinlichkeit wird erhöht, wenn bereits von Beginn an die vollständige Maßnahmenkombination zugrundegelegt wird, die erforderlich ist, um aus der Reform vollen Nutzen zu ziehen. Der Wirkungsgrad der Programme hängt auch davon ab, wie gut sie umgesetzt werden, und hier zeigen die Erfahrungen der Länder, daß ein wohlorganisierter und überwachter Prozeß, der von "Reformmotoren" mit klarer Verantwortlichkeit für Ergebnisse angetrieben wird, von grundlegender Bedeutung ist.

Innerhalb und außerhalb der Verwaltung werden Reformmechanismen mit expliziten Verantwortlichkeiten und Behörden zur verwaltungsinternen Durchführung und Überwachung der Reform benötigt, um sie konkret und im Zeitplan zu halten und um das Wiederauftreten einer Überregulierung zu vermeiden. Für die Normsetzer ist es angesichts entgegenwirkender Kräfte oft schwierig, sich selbst zu reformieren. Ebenso muß die Reform oftmals quer durch viele Bereiche koordiniert werden, um effektiv zu sein. Regierungen haben zu diesem Zweck vollkommen neue Organe geschaffen oder haben bereits bestehenden Organen neue Aufgaben zugewiesen. Solche Mechanismen werden Unterstützung von anderen reformbewußten Stellen benötigen, etwa von Finanzministerien, und von Wettbewerbs- und Handelsbehörden, die als Befürworter auftreten. Privatwirtschaftliche Reformmotoren, wie zum Beispiel beratende Gremien oder Privatinitiativen, können ebenfalls nützlich sein und sollten gefördert werden. Ebenso kann eine internationale Zusammenarbeit in den Bereichen Handel und Investitionen, wie z.B. in Form regionaler Integrationsinitiativen, die Reform tatkräftig unterstützen.

Die Regierungen sollten sich mit einer breiten Palette neuer politischer Instrumente vertraut machen, die die Wirksamkeit von Maßnahmen verbessern, Kosten senken und gleichzeitig Innovationen fördern können. Diese Instrumente, die entweder für sich oder im Rahmen von Regulierungsmaßnahmen eingesetzt werden können, gehen von dem Gedanken aus, daß Anreize besser als Anordnungen sind. Zu ihnen gehören das Offenlegen von Informationen, wirtschaftliche Anreize wie z.B. Steuern und Abgaben, freiwillige Vereinbarungen und die Schaffung neuer Märkte durch handelbare Berechtigungen. Wo Regulierung zu Einsatz kommt, wird es Unternehmen durch flexible, leistungsorientierte Ansätze ermöglicht, die kostengünstigsten Lösungen zu finden. Die Risiken einer Selbstregulierung und freiwilliger Ansätze - übermäßiger Einfluß von Privatinteressen, Wettbewerbshindernisse und das Fehlen von Transparenz und Verantwortlichkeit - müssen jedoch durch eine entsprechende Programmgestaltung und die Anwendung von wettbewerbsfördernden Maßnahmen rigoros begrenzt werden.

2. Systematische Überprüfung von Regelungen, damit sie die gesetzten Ziele weiterhin effizient und wirkungsvoll erreichen.

- * *Überprüfung von (wirtschaftlichen, sozialen und administrativen) Regelungen nach den Grundsätzen einer "guten Regulierung" und eher vom Standpunkt des Anwenders als von dem des Normsetzers.*
- * *Gezielte Überprüfung von Regelungen dort, wo eine Änderung die größten und sichtbarsten Vorteile bringt, insbesondere von Regelungen, die den Wettbewerb und Handel einschränken und Auswirkungen auf Unternehmen, einschließlich Klein- und Mittelbetriebe, haben.*
- * *Überprüfung von Vorschlägen für neue Regelungen sowie von bestehenden Regelungen.*
- * *Einbeziehung einer Gesetzesfolgeneinschätzung in die Entwicklung, Überprüfung und Reform von Regelungen.*

** Aktualisierung von Regelungen durch automatische Überprüfungsverfahren, wie zum Beispiel eine Begrenzung der Geltungsdauer.*

Die Regierungen sollten das Konzept des Lebenszyklus-Managements von Regelungen umsetzen, nach dem die Grundsätze einer "guten Regulierung" sowohl bei den ursprünglichen Entscheidungen über neue Regelungen als auch bei laufenden Überprüfungen während der Gesamtlebenszeit der Regelung angewendet werden. Der heutige schnelle Wandel von Technologien, wirtschaftlichen Möglichkeiten und sozialen Bedingungen bedeutet, daß überholte und unnötige Regelungen die Länder immer mehr belasten. Eine systematische Überprüfung der Regelwerke nach vereinheitlichten Effektivitäts- und Bedarfskriterien kann, was geringere Kosten und verbesserte Effektivität anbelangt, zu sehr großen Erfolgen führen. In manchen Ländern werden automatische Mechanismen, wie zum Beispiel eine Begrenzung der Geltungsdauer, eingesetzt, um sicherzustellen, daß regelmäßige Überprüfungen zeitgerecht stattfinden. Der Umfang und Schwierigkeitsgrad der Aufgabe bedeutet, daß eine wirksame Überprüfung ein langfristiges Vorhaben ist, das einer sorgfältigen Durchführung und Schwerpunktsetzung bedarf. Die vorgeschlagenen Überprüfungsschwerpunkte umfassen unter anderem: technologisch dynamische Sektoren; Produktstandards, die den Handel und die Investitionstätigkeit behindern; behördliche Formerfordernisse wie z.B. Bewilligungen und Genehmigungen, insbesondere jene, die Klein- und Mittelbetriebe über Gebühr belasten; und auch Mehrleisigkeiten und Unstimmigkeiten zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen.

Die meisten Länder haben Überprüfungen bestehender Regelungen in Teilbereichen durchgeführt, jedoch nur sehr wenige tun dies systematisch oder in regelmäßigen Abständen. Manche Länder haben Verfahren eingeführt, mit denen Vorschläge für neue Regelungen nach schlüssigen Qualitätskriterien überprüft werden. Trotzdem war es schwierig, echte Fortschritte zu erzielen. Einer der Gründe dafür ist, daß frühere Überprüfungsanstrengungen oftmals oberflächlich waren und sich auf marginale Veränderungen an komplexen Regelungssystemen konzentrierten, die jedoch die Gesamtsituation nicht wesentlich verbesserten. Um wirkliche Veränderungen herbeizuführen, bedarf es oftmals einer umfassenden Prüfung und eines umfassenden Neuaufbaus ganzer Regelungssysteme. Dies wird in Japan "Verschrotten und Aufbauen" und in den USA "das Neuerfinden der Regelung" genannt.

Um einer Regelungsprüfung Struktur, Exaktheit und Transparenz zu verleihen, ist die Durchführung einer Gesetzesfolgenanalyse (regulatory impact analysis) von grundlegender Bedeutung. Eine derartige Analyse sollte angewandt werden, um die Vorteile, Kosten und die Verteilungswirkungen von Regelungen, alternativen Ansätzen und Reformvorschlägen sowie unverhältnismäßige Auswirkungen auf Klein- und Mittelbetriebe zu bewerten. Die meisten OECD-Länder und die Europäische Kommission haben derartige Gesetzesfolgenanalyseprogramme durchgeführt, und es besteht weitgehende Übereinstimmung darüber, daß solche Analysen, wenn sie richtig gemacht werden, wirksam zur Schaffung der dazu beitragen können, die effektivsten, kostengünstigsten Instrumente beitragen können, wenngleich dafür zusätzliche Mittel erforderlich sind. In den Vereinigten Staaten hat eine Auswertung von 15 Gesetzesfolgenanalysen gezeigt, daß ihre Durchführung zwar 10 Millionen US\$ kostete, sie jedoch zu einer Normenbereinigung führten, die einen geschätzten Reinertrag von 10 Milliarden US\$ mit sich brachte, d.h. ein Kosten-Nutzen-Verhältnis von etwa 1000 zu 1. Der kanadische Wirtschaftsbetrobenheitstest (Business Impact Test) ist als zur Abschätzung insbesondere der Auswirkungen auf Klein- und Mittelbetriebe geeignet beurteilt worden. Es ist jedoch schwierig, eine Gesetzesfolgenanalyse exakt durchzuführen. Es bedarf noch weiterer Bemühungen, um ihre Methoden, Verfahren und Anwendung wie auch das Normsetzungswesen auszubauen, damit sie zeitgerecht und effizient eingesetzt werden kann.

3. Gewährleistung der Transparenz, des nichtdiskriminierenden Charakters und der effizienten Anwendung von Regelungen und Normerzeugungsverfahren

- * *Sicherstellung, daß Reformziele und -strategien der Öffentlichkeit verständlich mitgeteilt werden.*
- * *Einbeziehung der betroffenen - in- oder ausländischen - Parteien während der Erstellung oder Überprüfung von Regelungen, wobei gewährleistet sein muß, daß die Einbeziehung selbst transparent ist.*
- * *Schaffung und laufende Aktualisierung von öffentlichen Registern für Regelungen und unternehmensrelevanten Formalitäten oder Verwendung anderer Mittel, die gewährleisten, daß in- und ausländische Unternehmen alle für sie geltenden Erfordernisse leicht feststellen können.*
- * *Sicherstellung, daß Verfahren zur Durchführung der Regelungen transparent und nichtdiskriminierend sind, einen Instanzenzug vorsehen und unternehmerische Entscheidungen nicht unnötig verzögern.*

Der Inhalt der Regelungen ist wichtig; aber ebenso wichtig ist der Zugang zu den Regelungen und ihre Anwendung. Transparenz und Fairness sind für die Errichtung stabiler Rahmenbedingungen, die den Wettbewerb, Handel und die Investitionstätigkeit fördern, von wesentlicher Bedeutung. Ein gut konzipiertes und durchgeführtes öffentliches Konsultationsprogramm, das keine übermäßigen Belastungen mit sich bringt, kann dazu beitragen, wirksamere Regelungsansätze zu identifizieren, teure und unbeabsichtigte Auswirkungen zu vermeiden, die Einhaltung der Regelungen zu verbessern und Kosten zu senken. Konsultationen können den Marktzugang erleichtern, indem eine größere Transparenz der Normsetzung erreicht wird, und es können damit die Übergangskosten gesenkt werden, da die betroffenen Parteien mehr Zeit für die Planung haben. Sie können auch die Legitimität und Glaubwürdigkeit staatlicher Maßnahmen verbessern. Die OECD-Regierungen waren in den letzten Jahren sehr bemüht, der Öffentlichkeit mehr Informationen zur Verfügung zu stellen, mehr Standpunkte zu hören und schneller auf Anliegen zu reagieren. Es hat sich ein breites Spektrum von Ansätzen herausgebildet, unter anderem die Veröffentlichung zukünftiger Pläne, Anhörungen, Beratungsstellen und die Veröffentlichung von Regelungsentwürfen.

Der Zugang zu Regelungen ist eine ständige Herausforderung, da die Regeln immer technischer, komplexer und verflochtener werden. In Norwegen hat man das Regulationssystem als "Informationssystem" aufgefaßt, das die staatlichen Stellen mit den Bürgern verbindet. Die Betonung liegt auf "textmäßiger Klarheit, einem hohen Grad an Übereinstimmung zwischen den rechtlichen Bestimmungen und einem leicht verständlichen Aufbau, auf den der Benutzer sich beziehen kann". Um den Zugang und die Sicherheit zu verbessern, errichtet Mexiko derzeit sein erstes umfassendes Bundesregister für Handelsvorschriften. Ein neues Gesetz über Normsetzungsinstrumente, das derzeit in Australien geprüft wird, wird ein Bundesregister für normsetzende Instrumente einrichten, in das die Normsetzer alle bestehenden Regelungen eintragen müssen. Das Register wird "positive Sicherheit" bieten, d.h. daß Regelungen, die nicht registriert sind, nicht anwendbar sind. Informationstechnologien bieten zusätzliche Möglichkeiten. Im Jahre 1995 errichtete Schweden eine umfassende elektronische Auflistung von Regelungen mit Texten über Themen wie Beweggründe, Größenordnung der Kosten und Auswirkungen. In the Vereinigten Staaten stehen viele der Bundesvorschriften heute den betroffenen Parteien via Internet zur Verfügung.

4. Überprüfung und erforderlichenfalls Verbesserung des Anwendungsbereiches, der Wirksamkeit und der Durchsetzung der Wettbewerbspolitik

- * *Beseitigung sektoraler Lücken im Geltungsbereich des Wettbewerbsrechts, außer es gibt Belege dafür, daß zwingenden öffentlichen Interessen nicht auf bessere Art entsprochen werden kann.*
- * *Energische Durchsetzung des Wettbewerbsrechts in Fällen, in denen geheime Absprachen, der Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung oder wettbewerbsfeindliche Zusammenschlüsse das Risiko eines Scheiterns der Reform mit sich bringen.*
- * *Ausstattung der Wettbewerbsaufsichtsbehörden mit den Befugnissen und den Möglichkeiten, sich für die Reform einzusetzen.*

Ausnahmen zu den nationalen Wettbewerbsgesetzen haben sich in zahlreiche Sektoren angesammelt, einschließlich der Sektoren Energiewirtschaft und Versorgungsbetriebe, Verkehr, Fernmeldewesen und Landwirtschaft. Solche Ausnahmen haben die Wirtschaftsleistung gemindert, indem sie wettbewerbsfeindliche Praktiken - wie z.B. den Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung, Kartellverhalten und wettbewerbsfeindliche Zusammenschlüsse - zulassen. Eine wesentliche Reform ist es, diese Ausnahmen rückgängig machen und das allgemeine Wettbewerbsrecht auf möglichst breiter Basis zur Anwendung bringen. Dies ist insbesondere in der Zeit nach einer Regulierungsreform wichtig, da solche Mißstände das Entstehen von Wettbewerb durch eine Blockierung des Marktzutritts oder durch Preisfestsetzungen unterbinden können. Ein energischer Vollzug der Kartellgesetze wird dort erforderlich sein, wo Jahre der Regulierung die Unternehmen gelehrt haben, zu kooperieren anstatt zu konkurrieren. Ohne entschlossenes Handeln können die Vorteile einer Reform verloren gehen.

Die Wettbewerbsbehörden können im Reformprozeß wertvolle Verbündete sein. Mittels allgemeiner Initiativen und Durchsetzungsmaßnahmen können sie die Aufmerksamkeit auf die Probleme lenken, die durch unzulängliche Regelungen hervorgerufen worden sind. Bei der Durchführung der Reform können sie durch Zwangsmaßnahmen und Informationstätigkeit dazu beitragen, daß die Reformziele erreicht werden. Um wirksam agieren zu können, müssen die Wettbewerbsbehörden sich in die Lage versetzen, ihre Standpunkte innerhalb des Regierungsapparates vorzubringen, müssen imstande sein einzugreifen, wo mehr Wettbewerb den Verbrauchern Vorteile bringen würde, und müssen die Gesetze wirksam vollziehen. Wenn sie wirkungsvoll agieren sollen, benötigen sie auch die entsprechenden Mittel.

5. Überprüfung von Wirtschaftsregelungen in allen Sektoren, um den Wettbewerb anzuregen, und Aufhebung derselben außer in Fällen, in denen nachgewiesen werden kann, daß sie der beste Weg sind, um deutlichen öffentlichen Interessen zu dienen

- * *Als vorrangigster Schwerpunkt Überprüfung jener Aspekte von Wirtschaftsregelungen, die den Marktzutritt, das Ausscheiden von Marktteilnehmern, die Produktion, übliche Handelspraktiken und Formen der Betriebsorganisation einschränken.*
- * *Förderung der Effizienz und des Überganges zu einem wirkungsvollen Wettbewerb dort, wo Wirtschaftsregelungen weiterhin aufgrund der Möglichkeiten eines Mißbrauchs marktbeherrschender Stellungen erforderlich sind, insbesondere:*
 - i) *Trennung potentiell kompetitiver Tätigkeiten von regulierten Versorgungsnetzen und gegebenenfalls Umstrukturierung, um die Machtstellung eingesessener Betriebe einzuschränken;*

- ii) *Gewährleistung des Zugangs zu wesentlichen Netzwerkeinrichtungen für alle neuen Marktteilnehmer auf transparenter und nichtdiskriminierender Grundlage;*
- iii) *Verwendung von Preisdeckelungen und anderen Mechanismen zur Förderung von mehr Effizienz, wenn während des Übergangs zum Wettbewerb Preiskontrollen erforderlich sind.*

Ungeachtet der Tatsache, daß heutzutage fast alle Wirtschaftstätigkeiten auf Märkten stattfinden, wo sich der Wettbewerb effizient entfalten kann, sind Wirtschaftsregelungen, die den Wettbewerb einschränken und Preise verzerren, überall zu finden. Sie treten auf verschiedenen staatlichen Ebenen in vielen Formen auf und reichen von gesetzlichen Monopolen, die den Wettbewerb in ganzen Sektoren blockieren, bis zu einer großen Anzahl von weniger sichtbaren Beschränkungen der Gründung und des Betriebes von Unternehmen, wie zum Beispiel Quotenregelungen für Handelskonzessionen und Ladenöffnungszeiten. Jedoch haben sich Wirtschaftsregelungen oft als ein höchst kostspieliges und unwirksames Mittel zur Erreichung der Zielsetzungen öffentlicher Interessen herausgestellt. Wenn es keine klaren Beweise dafür gibt, daß solche Regelungen im öffentlichen Interesse erforderlich sind, sollten die Regierungen der Identifizierung und dem Abbau von wirtschaftlichen Regelungen, die den Wettbewerb behindern, einen hohen Stellenwert einräumen.

Im allgemeinen können öffentliche Interessen, z.B. Schutz der Gesundheit, der Sicherheit und der Umwelt, besser wahrgenommen werden, indem das Verhalten auf Konkurrenzmärkten mit wettbewerbsneutralen Instrumenten wie beispielsweise zielgenauen sozialen Regelungen und Marktanreizen verändert wird, als wenn mit dem Einsatz von Wirtschaftsregelungen der Wettbewerb beschränkt wird. Zum Beispiel müssen die Regierungen sicherstellen, daß die Anbieter von professionellen Dienstleistungen in ihren Tätigkeitsbereichen qualifiziert sind; die Aufrechterhaltung eines solchen Schutzes erfordert jedoch nicht die Kontrolle wirtschaftlicher Aspekte wie z.B. der Anzahl der Unternehmen oder ihrer Größe, Dienstleistungen und Preise.

Die Ersetzung von Monopolen durch Konkurrenzmärkte ist eine besonders komplexe Aufgabe. In fast jedem Land hat sich die Übergangszeit von gesetzlich geschaffenen Monopolen zu einem wirksamen Wettbewerb als schwieriger und langwieriger erwiesen als vorgesehen. Wenn gesetzliche Monopole beseitigt werden, müssen die Regierungen sofort mit dem Wettbewerbsrecht sowie Preis- und Qualitätsregelungen zur Hand sein, um etablierte Unternehmen daran zu hindern, ihre anfängliche marktbeherrschende Stellung zu mißbrauchen. Eine Regulierungsreform sollte darauf abzielen, so schnell wie möglich einen lebhaften Wettbewerb zu schaffen, um solche Eingriffe unnötig zu machen. Bei öffentlichen Versorgungsunternehmen (Wasser, Gas und Elektrizität) kann und sollte der Wettbewerb in den regulierten Verteilungsnetzen vor- und nachgelagerten Märkten eingeführt werden. Eine entweder physische oder rechnermäßige Trennung der Monopolnetze von den Wettbewerbsaktivitäten ist notwendig, um vor- und nachgelagerten Unternehmen einen diskriminierungsfreien Zugang zu der Monopoleinrichtung zu sichern und andere Verzerrungen, wie z.B. Quersubventionierungen, zu vermeiden.

6. Beseitigung unnötiger Regulierungen, die Handel und Investitionen behindern, durch bessere Erfüllung internationaler Übereinkommen und Stärkung internationaler Prinzipien

- * *Beachtung internationaler Regeln und Prinzipien zur Liberalisierung von Handel und Investitionen (wie beispielsweise Transparenz, Nichtdiskriminierung, Vermeidung unnötiger Handelsbeschränkungen sowie Beachtung der Wettbewerbsprinzipien), wie sie in den WTO-Übereinkommen, den Empfehlungen und Richtlinien der OECD und anderen Übereinkünften enthalten sind, und Zusammenarbeit mit anderen Ländern bei der Stärkung dieser Regeln und Prinzipien.*

- * *Vordringlicher Abbau jener Handels- und Investitionsbeschränkungen, die sich aus länderweise unterschiedlichen und jeweils gesondert zu erfüllenden Erfordernissen ergeben.*
- * *Entwicklung und weitestmögliche Verwendung international harmonisierter Standards als Grundlage inländischer Regelungen, bei gleichzeitiger Zusammenarbeit mit anderen Ländern zur Überprüfung und Verbesserung der internationalen Standards um sicherzustellen, daß durch diese die angestellten Ziele weiterhin effizient und effektiv erreicht werden.*
- * *Ausdehnung der Anerkennung von ausländischen Konformitätsbewertungsverfahren und deren Ergebnissen, beispielsweise durch Abkommen über gegenseitige Anerkennung.*

Starre und diskriminierende Regelungen sowie mangelnde Transparenz der Normsetzungsverfahren können den freien Handels- und Investitionsfluß hemmen und den Marktzutritt seitens effizienter ausländischer Unternehmen blockieren. Reformen in diesen Bereichen sind notwendig, wenn Länder und Unternehmen von einem expandierenden internationalen Handel, von Investitionen und der Ausbreitung innovativer und effizienter Geschäftspraktiken profitieren wollen.

Eine Reihe von einseitigen, bilateralen und multilateralen Ansätzen kommt in Betracht kommen, wobei jedoch in jedem Fall die Transparenz und andere oben erwähnten Prinzipien beachtet werden müssen, damit diese Ansätze sich zu einem offenen und nichtdiskriminierenden System zusammenfügen. Eine Regulierungsreform, die Regulierungskosten und -beschränkungen abbaut, ist vom Wesen her marktöffnend. Wo Länder gemeinsame Regulierungsziele haben, kann eine stärkere Verwendung harmonisierter Standards Vorteile durch Skalenerträge und Transparenz schaffen, wengleich die Regierungen die Qualität der internationalen Standards nachdrücklich überprüfen müssen um sicherzustellen, daß die Zielsetzungen der staatlichen Politik erfüllt werden. Marktwirtschaftliche Maßnahmen können auch Handelsverzerrungen mindern. Eine nichttransparente und mehrgleisige Konformitätsbewertung erhöht die Kosten grenzüberschreitender wirtschaftlicher Tätigkeiten, insbesondere von Klein- und Mittelbetrieben, und die Länder sollten Schritte setzen, um Produktzertifizierungen gegenseitig anzuerkennen und einen freien Marktzugang ohne Mehrfachverfahren zu gestatten. Zur Lösung dieses Problems ist die Abschaffung von Regulierungen und die Umwandlung der Dritt Zertifizierung in Anbietererklärungen einer der effizientesten Ansätze. Ist dies nicht möglich, so ist die einseitige Anerkennung gleichfalls effizient. Gegenseitige Anerkennungsabkommen stellen eine weitere wirksame Alternative dar. Sie sollten die Kompetenz ausländischer Bewertungsstellen gewährleisten, damit das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Qualität der eingeführten Waren und Dienstleistungen erhalten bleibt.

7. Identifizierung wichtiger Bezüge zu anderen Zielsetzungen und Entwicklung von Politiken zur Verwirklichung dieser Zielsetzungen in reformunterstützenden Weise.

- * *Erforderlichenfalls Anpassung von Mindeststandard- und anderen Politiken in Bereichen wie beispielsweise Sicherheit, Gesundheit, Verbraucherschutz und Energiesicherheit, damit sie auf Konkurrenzmärkten wirksam und möglichst effizient bleiben.*
- + *Überprüfung von nichtregulierenden Maßnahmen wie Subventionen, Steuern, Beschaffungspolitik und Handelsinstrumenten z.B. Zöllen - sowie anderen Unterstützungsmaßnahmen, und Reformierung dieser Politiken in Fällen, wo sie den Wettbewerb unnötig verzerren.*

- * *Sicherstellung, daß Programme zur Abschwächung der potentiellen Kosten einer Regulierungsreform zielgenau durchgeführt werden, Übergangscharakter haben und eine Reform erleichtern, statt sie zu verzögern.*
- * *Durchführung aller Empfehlungen der OECD-Arbeitsplatzstudie, zur Verbesserung der Fähigkeit von Arbeitnehmern und Unternehmen, sich neuen Beschäftigungs- und Geschäftsmöglichkeiten anzupassen und davon zu profitieren.*

Die in Empfehlung 1 vorgeschlagene Entwicklung eines breitgefächerten Reformprogrammes ist dafür gedacht, die Regulierungsreform in einen weiten und einheitlichen Rahmen zu stellen, der die vorteilhafteste Maßnahmenzusammenstellung ermöglicht. Wird die Identifizierung von Zusammenhängen und Wechselbeziehungen, Kosten, Risiken und Marktanreizen verabsäumt, so erhöht dies das Risiko eines Scheiterns der Regulierungsreform oder einer Beeinträchtigung anderer Politikziele. In den meisten Fällen können die Regierungen Schritte zur Minimierung des Ausmaßes und der zeitlichen Ausdehnung von Kosten und Risiken setzen und damit mehr Raum für die Reform schaffen. Wenn eine breit angelegte Reform zu einer tiefgreifenden Strukturveränderung führt, können Stabilisierungs- und Übergangsmaßnahmen erwogen werden, um den Weg zum Konkurrenzmarkt zu ebnen. Die Kosten möglicher Arbeitsplatzverluste bei stärkerer Konkurrenz werden geringer, wenn der makroökonomische Rahmen ein nachhaltiges Wachstum fördert und wenn die Fähigkeit von Arbeitnehmern und Unternehmen, sich neuen Beschäftigungsmöglichkeiten anzupassen und sie zu nützen, zunimmt. Die OECD-Arbeitsplatzstudie hat ein umfassendes Aktionsprogramm vorgegeben, um die Leistungsfähigkeit des Arbeitsmarktes zu verbessern. Seine Umsetzung würde nachteilige Beschäftigungseffekte während der Übergangsphasen mildern.

Ein Reformhindernis ist die Furcht, daß Sicherheit, Gesundheit und Verbraucherschutz untergraben werden könnten. Die Regierungen sollten das Potential für höhere Risiken auf wettbewerbsfähigeren Märkten bewerten und gegebenenfalls unter Einhaltung der grundlegenden Prinzipien einer guten Regulierung eingreifen, um sicherzustellen, daß sozialen Zielsetzungen nicht gefährdet werden und daß neue Regelungen innerhalb der Wettbewerbsmärkte effizient sind. In manchen Fällen kann es für die Regierungen erforderlich sein, für den Schutz der Sicherheit, der Umwelt und der Verbraucher mehr Mittel aufzuwenden, um den Überblick über expandierende Märkte zu behalten.

ANHANG³

OECD-CHECKLISTE FÜR DIE VORBEREITUNG VON REGULIERUNGSENTSCHEIDUNGEN

Die Regierungen stehen unter Druck. Staatliche Systeme passen sich dem weltweiten Wandel an, der eine stärkere Zusammenarbeit zwischen Ländern, eine Intensivierung des wirtschaftlichen Wettbewerbs und neue Technologien mit sich bringt. Budgetdefizite und wirtschaftliche Zwänge müssen bewältigt werden, während die Bürger gleichzeitig mehr Maßnahmen fordern, um die entstehenden sozialen Problemen und Umweltprobleme zu lösen. Infolgedessen muß, wie das OECD-Komitee für öffentliche Verwaltung (Public Management Committee) festgestellt hat, der öffentliche Sektor lernen, mit weniger Mitteln mehr Leistung erbringen, und zwar auf andere Weise und besser. Die Regierungen müssen wirksame Wege finden, um rasche Entscheidungen über entsprechende Maßnahmen treffen zu können und die richtige Mischung von Instrumenten und Anreizen zu identifizieren, um sie auch durchzusetzen.

Die OECD-Checkliste für die Vorbereitung von Regulierungsentscheidungen ist eine Reaktion auf die Notwendigkeit, bessere Regelungen zu entwickeln und einzuführen. Sie enthält zehn Fragen zu Regulierungsentscheidungen, die auf allen politischen Entscheidungsebenen angewandt werden können. Diese Fragen geben die Prinzipien guten Entscheidens wieder, die in den OECD-Ländern zur Verbesserung der Wirksamkeit und Effizienz staatlicher Lenkung angewendet werden, indem die rechtlichen und faktischen Grundlagen für Regelungen ausgebaut, Möglichkeiten abgeklärt, Beamten Hilfestellungen zur Erzählung besserer Entscheidungen gegeben, geordnetere und vorhersehbarere Entscheidungsprozesse eingerichtet, veraltete und unnötige Regelungen identifiziert und staatliche Maßnahmen transparenter gemacht werden. Mit der *Checkliste* allein ist es jedoch nicht getan - sie muß im Rahmen eines breiter angelegten Steuerungssystems angewandt werden, das Elemente miteinbezieht wie zum Beispiel das Sammeln und Analysieren von Informationen, Konsultationsprozesse und die systematische Evaluierung bestehender Regelungen.

Frage 1: Ist das Problem genau definiert?

Das zu lösende Problem sollte präzise beschrieben werden, wobei klare Aufschlüsse über seine Natur und seinen Umfang und Erklärung über seine Entstehung (Identifizierung der Triebkräfte der betroffenen Einheiten) gegeben werden sollten.

Frage 2: Ist staatliches Handeln gerechtfertigt?

Staatliche Eingriffe sollten sich auf eindeutige Beweise stützen, daß staatliches Handeln angesichts der Art des Problems, der wahrscheinlichen Vorteile und Kosten des Eingriffs (auf der Grundlage einer realistischen Beurteilung staatlicher Effektivität) sowie alternativer Problemlösungsmechanismen gerechtfertigt ist.

Frage 3: Ist Regulierung die beste Form staatlichen Handelns?

Die Normsetzer sollten am Beginn des Regulierungsprozesses einen informierten Vergleich zwischen mehreren regulierenden und nicht-regulierenden Instrumenten durchführen und dabei wesentliche Gesichtspunkte wie Kosten, Nutzen, Verteilungseffekte und administrative Erfordernisse berücksichtigen.

³ Dies ist eine Übersetzung des Anhangs der Empfehlung des Rates der OECD zur Verbesserung der Qualität staatlicher Regulierung vom 9. März 1995, in der die Beachtung der in diesem Angang niedergelegten Grundsätze guter Regulierungsentscheidung empfohlen wird.

Frage 4: Gibt es eine Rechtsgrundlage für eine Regelung?

Normsetzungsprozesse sollten so strukturiert sein, daß alle Rechtssetzungsentscheidungen das Rechtsstaatsprinzip unbedingt einhalten; das heißt, es sollte eine ausdrückliche Verantwortlichkeit dafür geben, daß alle Regelungen durch höherrangige Regelungen gedeckt sind und mit Vertragsverpflichtungen vereinbar sind und den maßgeblichen Rechtsgrundsätzen wie Rechtssicherheit und Verhältnismäßigkeit sowie den geltenden Verfahrensanforderungen entsprechen.

Frage 5: Welche ist die geeignete staatliche Ebene für diese Maßnahme?

Normsetzer sollten die geeignetste staatliche Ebene für eine Maßnahme auswählen oder, sofern mehrere Ebenen in Frage kommen, wirksame Koordinationssysteme zwischen den staatlichen Ebenen einrichten.

Frage 6: Rechtfertigen die Vorteile einer Regelung ihre Kosten?

Normsetzer sollten die insgesamt zu erwarteten Kosten und Vorteile jedes Regelungsvorschlages und möglicher Alternative einschätzen und die Schätzungen den Entscheidungsträgern in einer verständlichen Form zur Verfügung stellen. Bevor eine staatliche Maßnahme gesetzt wird, sollten ihre Kosten durch ihre Vorteile gerechtfertigt sein.

Frage 7: Sind die gesellschaftlichen Verteilungswirkungen transparent?

Soweit durch einen staatlichen Eingriff Verteilungs- und Gerechtigkeitsaspekte berührt werden, sollten die Normsetzer die (Verteilung der Kosten und Vorteile eine Regelung zwischen den gesellschaftlichen Gruppen) sollten transparent gemacht werden.

Frage 8: Ist die Regelung klar, widerspruchsfrei und verständlich?

Die Normsetzer sollten überlegen, ob die vorgesehenen Regeln von den wahrscheinlichen Verwendern verstanden werden werden, und sich bemühen, Wortlaut und der Aufbau von Regeln so klar wie möglich zu gestalten.

Frage 9: Hatten alle interessierten Parteien die Möglichkeiten, ihre Ansichten darzulegen?

Regelungen sollten in offener und transparenter Weise erstellt werden, mit geeigneten Verfahren für eine wirksame und zeitgerechte Einbeziehung der interessierten Parteien, wie betroffene Unternehmen und Gewerkschaften, sonstige Interessengruppen oder andere staatlichen Ebenen.

Frage 10: Wie wird die Einhaltung erreicht werden?

Die Normsetzer sollten die Anreize und Institutionen bewerten, durch die die Regelung wirksam werden wird, und sollten entsprechende Durchführungsstrategien für den bestmöglichen Einsatz dieser Anreize und Institutionen entwickeln.