

Wozu ein OECD-Examen zur Reform der Regulierungen?

Seit Annahme des Berichts über die Regulierungsreform durch den OECD-Ministerrat 1997 wurden mehr als 20 Länderexamen zur Regulierungsreform durchgeführt. Mit Hilfe dieser multidisziplinären Examen können die erreichten Fortschritte bei Reformen und die Zusammenhänge zwischen Reformen und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit festgestellt werden. Das Handlungsfeld einer Politik der Regulierungen ist sehr breit, trägt diese Politik doch dazu bei, die Beziehungen zwischen Staat, Gesellschaft und Wirtschaft zu definieren. Ziel ist es, die Gesetze und Regulierungen so zu gestalten, anzuwenden und auf dem neuesten Stand zu halten, dass sie einen möglichst hohen Grad an Effizienz und Wirksamkeit erreichen. Die Examen beruhen auf den von der OECD im Jahr 2005 festgelegten Grundsätzen zur Regulierungspolitik.

Eine Regulierungspolitik, die sich auf institutionelle Strukturen und angemessene Ressourcen stützt, hat nach der Erfahrung der in diesem Bereich fortschrittlichsten OECD-Länder zwei wesentliche Vorteile:

- Die *Kohärenz* wird durch einen *umfassenden Ansatz* begünstigt, der auf die Gesamtheit staatlichen Handelns einwirkt und mit der Zeit den Prozess der Ausarbeitung von Gesetzen und Regeln vollständig abdeckt. In den Infrastruktursektoren beispielsweise müssen sich die Strukturreformen auf eine genaue Kenntnis stützen, wieweit die Gesetzgebung reichen soll und ab wo unabhängige Regulierungsstellen auf sektorieller Ebene dazu beitragen sollen, die politischen Ziele in Bezug auf Effizienz, Sicherheit und soziale Anliegen zu verwirklichen.
- Die Regulierungspolitik begleitet und unterstützt *andere Politikbereiche, die für das Wachstum und andere gesellschaftliche Zielsetzungen wichtig* sind. Dazu gehören Wettbewerb, internationale Marktöffnung, Strukturreformen und eine gesunde makroökonomische Politik mit einem ausgeglichenen Haushalt.

Eine effiziente Regulierungspolitik ist ein *dynamischer Prozess*, der sowohl *Reregulierung* als auch *Deregulierung* umfasst. Eine Deregulierung – also die Beseitigung von unnützen, hinderlichen, schlecht durchdachten, überholten oder belastenden Regeln – ist kein Selbstzweck, sondern ein Ausgangspunkt. Eine wirksame Regulierungspolitik schliesst nötigenfalls eine Rückkehr zu Regulierung ein und benötigt manchmal andere Ansätze, wie die gegenseitige Anerkennung von Regeln und Normen in der nationalen



Stéphane Jacobzone
Senior Economist,
Abteilung Regulierungsreformprogramm, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), Paris

Rechtssprechung verschiedener Staaten. Dies wäre beispielsweise der Fall bei einer Anwendung des *Cassis-de-Dijon-Prinzips* in der Schweiz.

Kohärenz der Politik und Wirtschaftswachstum sichern

Die Arbeiten, welche die OECD zu den Wachstumsdeterminanten durchgeführt hat, bestätigen, dass die im Produktmarkt durchgeführten Reformen – insbesondere die Regulierungsreformen – die wirtschaftliche Aktivität begünstigen. Sie können zu einer Erhöhung der Produktivität und des Wirtschaftswachstums beitragen. Offenbar besteht ein besonders enger Zusammenhang zwischen Produktivitätssteigerung und Erhöhung der Beschäftigungsrate. Geeignete Massnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftstätigkeit sind insbesondere Handelserleichterungen, die Förderung des inländischen Wettbewerbs und die Vereinfachung von administrativen Abläufen. Bleiben hingegen die administrativen Abläufe kompliziert und aufwändig, sind nur langsame Fortschritte möglich.

Die Examen zeigen, welche bedeutende und weit reichende öffentliche Ziele die jeweiligen Länder verfolgen. Die Regulierungsreform ist aber nicht ausschliesslich ein Instrument zur Marktöffnung und Stärkung des Wirtschaftswachstums. Die wirtschaftlichen Ziele der Behörden sind zwar zentral, jedoch auch andere Wohlfahrtsziele – wie das regionale Gleichgewicht – können sehr wichtig sein.

Ein umfassender Ansatz für die öffentliche Tätigkeit

Die Beurteilungsgrundlagen, über die wir dank den Länderexamen verfügen, zeigen, dass sich die verschiedenen Ansätze der Regulierungsreform gegenseitig verstärken. Dies stützt die These, wonach öffentliches Handeln in seiner Gesamtheit betrachtet werden muss, d.h. dass es einen «*whole of government approach*» braucht:

- In den *OECD-Leitsätzen für die Qualität und Leistungsfähigkeit der Regulierung* wird der *Wettbewerbspolitik* eine hohe Bedeutung eingeräumt. Allerdings verdeut-

OECD-Leitsätze von 2005 über die Qualität und Leistungsfähigkeit der Regulierung

Diese Leitsätze zielen – aus dem Blickwinkel eines «whole of government approach» – auf einen dynamischen und fortlaufenden Prozess zur Verbesserung der Regulierungsqualität. Sie stützen sich auf die *Empfehlung von 1995 des OECD-Ministerrats zur Qualitätsverbesserung der staatlichen Regulierung, auf den im Mai 1997 verabschiedeten OECD-Bericht über die Regulierungsreform* und die Reihe der seither erfolgten Länderexamen. Die OECD-Leitsätze visieren folgende Kernpunkte an:

1. Lancierung umfangreicher Regulierungsreformprogramme auf politischer Ebene mit klaren Zielen und präzisiertem Umsetzungsrahmen;
2. Systematische und wiederholte (Re-)Evaluation der Effizienz und Wirksamkeit der Regulierungen und Überprüfung der Zielerreichung bei sich verändernden Rahmenbedingungen;
3. Wahrung von Transparenz und Gewähr, dass die Regulierungen, die mit ihrer Umsetzung beauftragten Organe sowie die Regulierungsverfahren nicht-diskriminierend wirken;
4. Überprüfung und gegebenenfalls Verstärkung der Wirksamkeit und des Anwendungsfeldes der Wettbewerbspolitik sowie der Mittel zur Durchsetzung der wettbewerbsrechtlichen Auflagen;

5. Reform der Wirtschaftsregulierungen in allen Sektoren zwecks Erhöhung von Wettbewerb und Effizienz bzw. deren Aufhebung, soweit sie nicht das beste Mittel zur Wahrung von übergeordneten gesellschaftlichen Interessen darstellen;
6. Aufhebung nutzloser technischer Handels- und Investitionshemmnisse durch Weiterführung der Liberalisierung sowie - dank Regulierungsmassnahmen - Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftseffizienz mit dem Ziel, die Perspektiven für Marktöffnung und -integration zu verbessern;
7. Feststellung der wichtigen Verbindungen zu anderen Zielen der Regierungstätigkeit sowie Ausarbeitung einer Politik, welche deren Erreichung gewährleistet und gleichzeitig Reformen begünstigt.

lichen die bisher erreichten Fortschritte, dass man bei der Beurteilung ihrer tatsächlichen Bedeutung realistisch bleiben sollte. Es muss noch einiges getan werden, um die Verbindung von Wettbewerbspolitik und Regulierungsprozess zu verstärken.

- Die Examen zur *Marktöffnung* begründen Bedenken bezüglich der Art und Weise, wie der Handel im internen Ordnungsrahmen eingebunden ist. Die sektoriellen Reformen gehen zwar weiter, stossen dabei aber auf zahlreiche Schwierigkeiten.
- Punkto *Rahmen, in dem Regulierungen ausgearbeitet werden*, haben die Examen besonders die Existenz einer Regulierungspolitik, deren Institutionen und Instrumente – beispielsweise die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) – betrachtet. In diesen für eine wirksame Regulierung notwendigen drei Kategorien sind wohl Fortschritte erzielt worden, jedoch in unterschiedlichem Mass und in der Mehrzahl der Länder in unausgeglichener Weise. Oft bleibt dieser Rahmen hinter den Ansprüchen eines «whole of government approach» zurück.

Transparenz und Lernprozess

Der Vergleich der nationalen Leistungen zeigt einerseits Konvergenzen bei den verfolgten hoheitlichen Ziele. Andererseits existiert im

Umsetzungsstadium eine grosse Vielfalt, die den institutionellen Rahmen jedes Landes reflektiert. In zahlreichen Bereichen bilden sich bessere Praktiken heraus, die aber nicht systematisch übernommen werden. Die Länder haben noch viel voneinander zu lernen. Oft zeigt sich, dass ein weiterführender kultureller Wandel und eine bessere Kommunikation notwendig sind, damit die Bedeutung einer qualitativ guten Regulierung vollständig verstanden wird. Mehr Transparenz und grössere Anstrengungen zum Einbezug aller Interessierten bilden die Grundsteine für einen wirksamen und dynamischen Regulierungsprozess, der die Konsensfindung erlaubt und die Bürger die Reformen mittragen lässt.

Die hier vorgestellten Arbeiten bezwecken eine Analyse derjenigen Mittel, die zur Stärkung des Wirtschaftswachstums in der Schweiz – wie vieler anderer OECD-Länder – am geeignetsten sind. Die traditionellen Faktoren, welche die Grundlage für ihre vergangenen Leistungen bildeten, reichen im Umfeld neuer Herausforderungen – wie der alternden Bevölkerung oder dem Anpassungsdruck an den fortschreitenden Struktur- und Regulierungswandel in der Europäischen Union (EU) – nicht mehr aus, um ein deutliches Wachstum zu garantieren. Die Regulierungsreform stellt ein multidisziplinäres Instrument dar, mit dem in einer internationalen Perspektive die Situation des Landes mit seinen relativen Stärken und Schwächen evaluiert werden kann. Ziel ist die Identifizierung jener Bereiche, in denen entschlossene Massnahmen zur Modernisierung des Ordnungsrahmens und zur Belebung des Wettbewerbs am meisten Früchte tragen können. ■