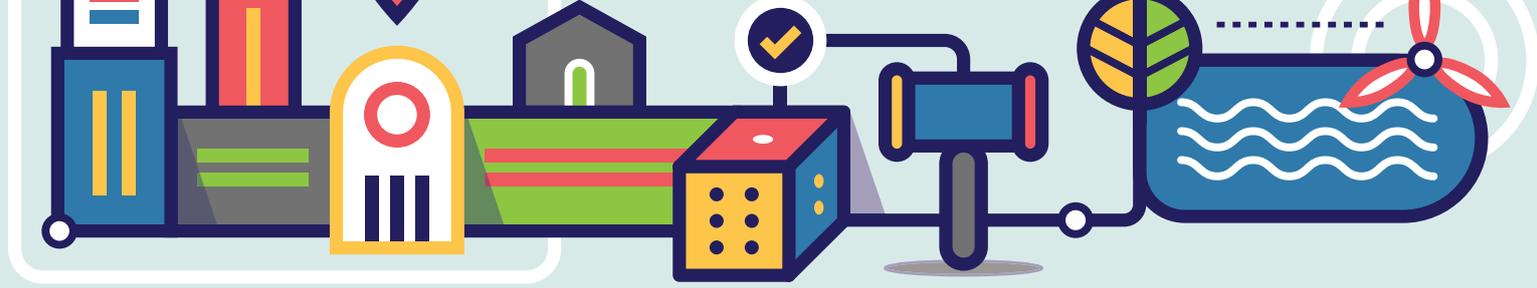




OECD-Ausblick Regulierungspolitik 2021

Risikobasierte Regulierung – für zielgerechte, wirksame und effiziente Vorschriften auf wissenschaftlichen Grundlagen



Kapitel 6

Risikobasierte Regulierung – für zielgerechte, wirksame und effiziente Vorschriften auf wissenschaftlichen Grundlagen

Bei der staatlichen Regelungstätigkeit geht es im Wesentlichen darum, Risiken – für Gesundheit und Sicherheit, Umwelt, Wirtschaft und Verbraucher – sowie deren Ursachen einzudämmen. Dies gelingt wirksamer und kostengünstiger mit Regelungen und Verfahren, die zielgerichtet, wissenschaftlich fundiert und verhältnismäßig sind.

Prozesse und Vorschriften, die an den eigentlichen Risiken vorbeigehen, verursachen häufig höhere Kosten und Lasten, ohne echte Verbesserungen zu bieten. Ähnlich ineffektiv erweisen sich Maßnahmen, die es versäumen, die Ursachen von Risiken wissenschaftlich fundiert und evidenzbasiert anzugehen. Nicht zweckmäßige oder ineffektive Regelungen führen zu einem Vertrauensverlust in der Bevölkerung und schaden der Wirtschaft. Die Regierungen sollten deshalb stets darauf achten, dass ihre Regelungstätigkeit risikobasiert ist.

Zu einem Risiko gehört nicht nur die Wahrscheinlichkeit eines Schadens, sondern auch dessen mögliche Dimension; deshalb sollte jedes regulatorische Vorgehen nicht nur genau auf das jeweilige Risiko abzielen, sondern auch verhältnismäßig sein. Das bedeutet, dass Rechtsvorschriften nur dort eingesetzt werden sollten, wo ein hinreichend großes Risiko besteht, und dass sie genau auf die Faktoren abzielen müssen, die einen Schaden verursachen können. Das heißt auch, dass Zulassungs-, Aufsichts- und Durchsetzungsmaßnahmen der Höhe des Risikos angemessen sein sollten, das von dem entsprechenden Produkt, Problem, Unternehmen usw. ausgeht. Daraus lässt sich z. B. ableiten, dass verschiedene Unternehmen je nach Größe und Wahrscheinlichkeit der jeweils drohenden Gefahren für Umwelt, Sicherheit und Gesundheit möglicherweise unterschiedlich behandelt und bestimmte Elemente innerhalb eines Unternehmens mit besonders großen Gesundheits-, Sicherheitsrisiken o. Ä. gezielt in den Blick genommen werden müssen.

Die überragende Bedeutung einer risikobasierten Regulierung hat nicht zuletzt auch die Coronapandemie veranschaulicht. Die Überwindung der Krise – und die Vorbereitung auf künftige Krisen – setzt voraus, dass man die den Risiken zugrundeliegenden Mechanismen

verstanden hat. Es bedarf eines Vergleichs der Gefahren, die in verschiedenen Bereichen, Unternehmen oder Einrichtungen herrschen, damit entsprechende Regelungen die wichtigsten Risikoaspekte ins Visier nehmen und die zuständigen Stellen ihre Mittel an den richtigen Orten einsetzen. Zum Beispiel sind gute Durchlüftung und Abstandhalten für die Vermeidung einer Infektion mit COVID-19 deutlich wichtiger als die Desinfektion von Oberflächen.

Die Schwierigkeiten bei der Bekämpfung des Coronavirus veranschaulichen die Bedeutung einer risikobasierten Regulierung

In den ersten Monaten der Pandemie hat sich die Risikokommunikation der Regierungsstellen häufig als verfehlt erwiesen: So manche beschwichtigende Verlautbarung musste später aufgrund neuer Erkenntnisse revidiert werden – ein spürbarer Verlust an Glaubwürdigkeit war die Folge.

Zur Pandemiebekämpfung musste die Versorgung mit bestimmten medizinischen Gütern, Testmöglichkeiten usw. massiv erhöht werden. Dies wurde häufig durch nicht risikobasierte Vorschriften erschwert. Unter anderem blieben wegen einiger restriktiver Regelungen umfangreiche Testkapazitäten ungenutzt.

Abstandsregeln und andere Gegenmaßnahmen nichtpharmazeutischer Natur waren oft zu formalistisch, gingen an den eigentlichen Infektionsrisiken vorbei und klärten die Bevölkerung nicht darüber auf, wie man sich am besten vor einer Ansteckung schützt.

Schon seit März 2020 weiß man eigentlich, dass sich das Virus über die Luft verbreitet, doch bisher fehlt es noch weitgehend an Regularien, die diese Erkenntnis in den Mittelpunkt stellen. Um das Coronavirus zu besiegen und neue Pandemien wirksam zu verhindern, braucht es aber Regeln, die sich an den tatsächlichen Risiken orientieren.

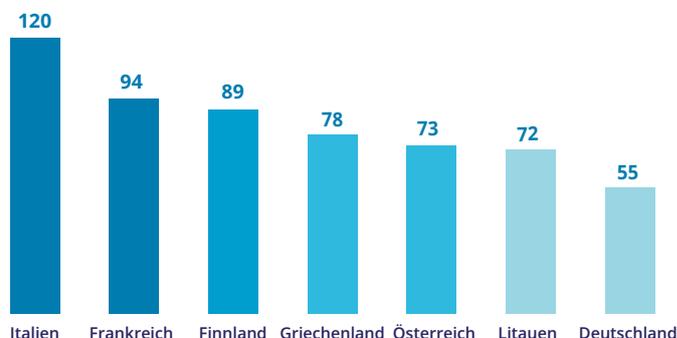
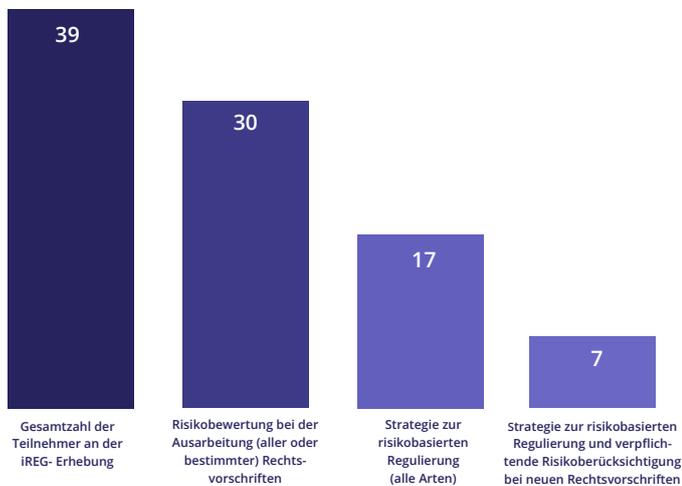
Quelle: www.theregreview.org/2021/05/17/blanc-urgent-need-indoor-air-quality-regulation/; <https://www.theregreview.org/2020/05/28/blanc-regulatory-delivery-lessons-covid-19-responses/>.

Auch wenn die Mehrzahl der OECD-Länder für bestimmte Arten von Vorschriften Risikobewertungen durchführt, fehlt es den meisten Mitgliedstaaten noch an systematischen Ansätzen für risikobasierte Rechtsetzungsverfahren.

Die Personalressourcen vergleichbarer OECD-Länder für die Rechtsdurchsetzung unterscheiden sich deutlich; sie hängen weniger von der Größe der Risiken als vielmehr von den institutionellen bzw. bereits bestehenden Strukturen ab.

Einsatz von Instrumenten risikobasierter Regulierung

Zahl behördlicher Prüfer*innen für Umweltschutz, Lebensmittelsicherheit und Arbeitsschutz pro 100 000 Unternehmen mit mehr als 10 Beschäftigten



Anmerkung: Die Daten beziehen sich auf 38 OECD-Länder und die Europäische Union.

Quelle: Tabelle 6, *Regulatory Policy Outlook 2021*, Vergleich der personellen Ressourcen für die behördliche Prüfung in bestimmten regulatorischen Bereichen und ausgewählten Ländern, basierend auf OECD-Daten.

Quelle: Indicators of Regulatory Policy and Governance (iREG) Survey 2021.

Die nachstehende auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhende Matrix zum COVID-19-Infektionsrisiko könnte als Basis für eine wirksame, risikobasierte Regelsetzung dienen, wurde von den zuständigen Stellen bisher jedoch kaum eingesetzt.

Infektionsrisiko	Geringer Abstand			Großer Abstand					
	✓ Gering	⚠ Mittel	✗ Hoch	Außenbereich, gut belüftet	Innenbereich, gut belüftet	Schlecht belüftet	Außenbereich, gut belüftet	Innenbereich, gut belüftet	Schlecht belüftet
Mit Mund- und Nasenschutz, kurzzeitiger Kontakt	Schweigen	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	⚠
	Sprechen	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	⚠
	Rufen oder Singen	✓	✓	⚠	✓	✓	⚠	⚠	✗
Mit Mund- und Nasenschutz, längerer Kontakt	Schweigen	✓	✓	⚠	✓	⚠	✓	⚠	✗
	Sprechen	✓	✓	⚠	✓*	⚠	⚠*	⚠	✗
	Rufen oder Singen	✓	⚠	✗	⚠	⚠	✗	✗	✗
Ohne Mund- und Nasenschutz, kurzzeitiger Kontakt	Schweigen	✓	✓	⚠	✓	⚠	⚠	⚠	✗
	Sprechen	✓	⚠	⚠	⚠	⚠	⚠	✗	✗
	Rufen oder Singen	⚠	⚠	✗	⚠	⚠	✗	✗	✗
Ohne Mund- und Nasenschutz, längerer Kontakt	Schweigen	✓	⚠	✗	⚠	✗	⚠	✗	✗
	Sprechen	⚠	⚠	✗	⚠	⚠	✗	✗	✗
	Rufen oder Singen	⚠	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗

* Grenzfall mit hoher Abhängigkeit von Abstand, Personenzahl und Dauer.

Quelle: N. R. Jones et al. (2020), *Two metres or one: what is the evidence for physical distancing in covid-19?*, BMJ, Vol. 370: 3223, <https://doi.org/10.1136/bmj.m3223>.

Die Coronakrise hat die Defizite von Regelungen offengelegt, die nicht verhältnismäßig zu den Risiken waren und die deshalb den Gesundheitsschutz trotz hoher Einschränkungen nicht wesentlich erhöhten. Doch mithilfe neuer Technologien lassen sich Vorschriften besser an der Risikolage ausrichten. Eine verbesserte Datengrundlage erleichtert in Kombination mit den richtigen IT-Tools die Risikoeinschätzung und -eindämmung. Das kanadische Amt für Lebensmittelkontrolle (CFIA) hat z. B. Kriterien entwickelt, die es Zertifizierungsbehörden erlauben, bei Prüfungen von Bio-Produkten auf Ortsbesuche zu verzichten. Und die finnische Behörde für Sicherheit und Chemikalien (Tukes) testet verschiedene neue Ansätze zur Durchführung von Prüfungen, z. B. über Skype.



Links

- ▶ [OECD Regulatory Policy Outlook 2021](#)
- ▶ [OECD 2012 Recommendation on Regulatory Policy and Governance](#)
- ▶ [Indicators of Regulatory Policy and Governance](#)
- ▶ [OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: Regulatory Enforcement and Inspections](#)
- ▶ [OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit](#)
- ▶ [Data-Driven, Information-Enabled Regulatory Delivery](#)
- ▶ [Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk](#)
- ▶ [International Risk Governance Council: Risk Regulation](#)

Kontakt: [Florentin Blanc](#), OECD Regulatory Policy Division.