



Sachstand

Zur Diskussion über die Bürokratiebremse („One in one out“ - Regel)

Zur Diskussion über die Bürokratiebremse („One in one out“ - Regel)

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 140/18
Abschluss der Arbeit: 1.11.2018
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Diskussion der Bürokratiebremse und ihrer Ausnahmen	4
3.	„One in One Out“ – Regel und die Diskussion im Ausland	9
3.1.	Großbritannien	9
3.2.	Australien	11
3.3.	OIOO-Regeln in weiteren Ländern	12

1. Einleitung

Die Bundesregierung hat im Jahr 2015 eine Bürokratiebremse („One in one out“-Regel, OIOO) eingeführt.¹ Ziel dieses Konzepts ist die Entlastung der mittelständischen Wirtschaft von Erfüllungsaufwand. Dabei werden von der Regel drei Ausnahmen gemacht:

„Ausgenommen sind Vorhaben, soweit sie

- EU-Vorgaben, internationale Verträge, Rechtsprechung des BVerfG sowie des EuGH jeweils 1:1 umsetzen oder
- der Abwehr erheblicher Gefahren dienen oder
- zeitlich begrenzte Wirkung (max. 1 Jahr) haben.“,

heißt es in dem Papier² wie auch im Bericht der Bundesregierung „Bessere Rechtsetzung 2017: Die Bürokratiebremse wirkt“³.

In den ersten beiden Ausnahmen kommen politische und rechtliche Verpflichtungen zum Tragen, so dass eine Abwägung mit Bürokratiegesichtspunkten nicht stattfindet.⁴

Gefragt ist nach der Diskussion über die Bürokratiebremse und ihre Ausnahmen sowie nach den Regelungen in anderen Ländern. Dabei kann in der zur Verfügung stehenden Zeit nur eine kurssische Darstellung erfolgen. Insbesondere wird hier nicht auf die Methode der Berechnung des Erfüllungsaufwands eingegangen. Im Rahmen der Recherche wurde auch die Bundestagsbibliothek um eine Literatursuche gebeten. Das Ergebnis fließt in diesen Sachstand ein.

2. Diskussion der Bürokratiebremse und ihrer Ausnahmen

Die **Bundesregierung** schreibt als Fazit in ihrem Bericht: „Das Ergebnis der Bürokratiebremse seit ihrer Einführung im Jahr 2015 kann sich sehen lassen: In den vergangenen drei Jahren hat sich der unter die Bürokratiebremse fallende laufende Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft um knapp 1,9 Milliarden Euro verringert.“⁵ Von den Ausnahmen falle lediglich die 1:1 Umsetzung von EU-Recht ins Gewicht. Der Erfüllungsaufwand, der für die Wirtschaft aus der Umsetzung von EU-Vorgaben entstanden sei, habe 2017 um rund eine Milliarde Euro zugenommen, heißt es in der Zusammenfassung des Berichts. Die Bundesregierung setze sich daher auf europäischer Ebene weiter nachdrücklich für eine Begrenzung des Erfüllungsaufwands und für eine gezielte

1 S. hierzu <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/B/buerokratieabbau-one-in-one-out.pdf?blob=publicationFile&v=3> (letzter Abruf 31.10.2018)

2 S. hierzu <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/B/buerokratieabbau-one-in-one-out.pdf?blob=publicationFile&v=3> (letzter Abruf 31.10.2018)

3 Bericht der Bundesregierung 2017 nach § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates, Mai 2018, BT-Drs. 19/2160 vom 16.5.2018, S. 7, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/19/021/1902160.pdf>.

4 So Lohmann, Beate, "One in, one out"-Regel: Entlastung der Wirtschaft durch Begrenzung des gesetzlichen Erfüllungsaufwands, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 2016, S. 179 bis 189, S. 181.

5 Bericht der Bundesregierung 2017 nach § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates, Mai 2018, BT-Drs. 19/2160 vom 16.5.2018, S. 6, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/19/021/1902160.pdf>.

Reduzierung von Bürokratiekosten ein, damit die Belastung für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung aus EU-rechtlichen Vorgaben minimiert werde.⁶ Über den Zeitraum seit Einführung der Bürokratiebremse heißt es: „*Seit Einführung der Bürokratiebremse hat die Bundesregierung 82 derartige Regelungsvorhaben beschlossen. Davon verursachen 71 Regelungsvorhaben laufenden Erfüllungsaufwand von insgesamt 1.641 Millionen Euro und 11 Regelungsvorhaben verringern ihn um insgesamt 841 Millionen Euro pro Jahr. Damit war in den vergangenen drei Jahren für die Wirtschaft laufender Erfüllungsaufwand von 800 Millionen Euro auf die 1:1-Umsetzung von EU-Vorgaben zurückzuführen. Die erfreuliche Nachricht: Auch wenn man diesen Betrag berücksichtigt, liegen die Einsparungen für die deutsche Wirtschaft durch die Bürokratiebremse immer noch bei rund 1,1 Milliarden Euro.*“⁷ Die Bundesregierung hat Mitte September 2018 mitgeteilt, Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie schreibe zurzeit eine Studie zur Einführung von One-In-One-Out auf EU-Ebene aus. Daraus sollten Erkenntnisse aus den verschiedenen bestehenden nationalen Konzepten sowie Hinweise bzgl. der Umsetzung auf EU-Ebene gewonnen werden. Nach gegenwärtiger Planung solle die Studie im Herbst 2019 veröffentlicht werden.⁸

Der Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger sei in 2017 um 750.000 Stunden gestiegen, heißt es in dem Bericht der Bundesregierung weiter. Der Erfüllungsaufwand der Verwaltung sei in 2017 um rund 26 Millionen Euro zurückgegangen.⁹

Die größten Entlastungen der Wirtschaft resultieren dem Bericht der Bundesregierung nach aus den beiden Bürokratieentlastungsgesetzen, einer Neuregelung der abfallrechtlichen Überwachung, dem Vergaberechtsmodernisierungsgesetz und der Unterschwellenvergabeordnung. Belastungen ergaben sich danach u. a. aus dem Gesetz zur Digitalisierung der Energiewende, dem Gesetz zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen und der Verordnung zur Neuordnung der Klärschlammverwertung.¹⁰ Dabei ist die Mindestlohnanpassungsverordnung aus der Kompensation ausgenommen worden und wird daher in der Grafik zur Darstellung der Belastungen einzelner Regelungen andersfarbig ausgewiesen.¹¹

6 Bericht der Bundesregierung 2017 nach § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates, Mai 2018, BT-Drs. 19/2160 vom 16.5.2018, S. 4, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/19/021/1902160.pdf>.

7 Bericht der Bundesregierung 2017 nach § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates, Mai 2018, BT-Drs. 19/2160 vom 16.5.2018, S. 8, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/19/021/1902160.pdf>.

8 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Nachfragen zu Entlastung der Wirtschaft durch effektive Rechtsetzung und Bürokratieabbau, BT-Drs. 19/4308 vom 13.9.2018, Antwort auf Frage 11. <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/19/043/1904308.pdf>.

9 Bericht der Bundesregierung 2017 nach § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates, Mai 2018, BT-Drs. 19/2160 vom 16.5.2018, S. 4, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/19/021/1902160.pdf>.

10 Bericht der Bundesregierung 2017 nach § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates, Mai 2018, BT-Drs. 19/2160 vom 16.5.2018, S. 9, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/19/021/1902160.pdf>.

11 Bericht der Bundesregierung 2017 nach § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates, Mai 2018, BT-Drs. 19/2160 vom 16.5.2018, S. 6 und Abbildung 4 auf Seite 10, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/19/021/1902160.pdf>.

Der **Nationale Normenkontrollrat (NKR)** schreibt in seinem Newsletter zur Bilanz der OIOO-Regel: *„Hier befindet sich Deutschland in der erweiterten Spitzengruppe. Im Saldo wurden die Unternehmen bei den Folgekosten seit 2015 um 1,8 Milliarden Euro entlastet. Allerdings ist die Bilanz unvollständig, denn zusätzliche 435 Millionen Euro an Kosten aus der Umsetzung von EU-Recht sind nicht enthalten. Dabei ist es Unternehmen egal, ob Kosten und Aufwand durch europäisches oder nationales Recht entstehen, denn die belastende Wirkung ist die gleiche. Die Bilanzierungslücke muss geschlossen werden. Zudem muss bereits bei den Verhandlungen neuer europäischer Regelungen in Brüssel tatsächlich ernsthaft und konsequent auf Bürokratie geachtet werden – unter Einbeziehung der Expertise von Unternehmen, Verbänden und Vollzugsbehörden.“*¹² Eine entsprechende Positionierung findet sich auch in den Kernbotschaften des Jahresberichts des NKR 2018. Dort heißt es: *„Mit einer Kostenentlastung für die Unternehmen um per Saldo 1,8 Mrd. Euro seit 2015 kann sich die ‚One in one out‘- Bilanz sehen lassen - dennoch sind die Unternehmen unzufrieden. Denn zusätzliche 435 Mio. Euro an Kosten aus der Umsetzung von EU-Recht werden nicht mit einbezogen, sind aber für die Wirtschaft unmittelbar spürbar. EU-Recht muss mit einbezogen werden, damit politische Bilanzierung und unternehmerische Realität zusammenpassen!“*¹³

Der Stellvertretende Hauptgeschäftsführer des **Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI)**, Holger Lösch, hat sich am 15.5.2018 zu der Bilanz der OIOO-Regel wie folgt geäußert: *„Der Bürokratieabbau hakt – nach dem Motto: ein Schritt vor, zwei zurück. Die Bürokratiebremse ‚One in, one out‘ senkt den laufenden Erfüllungsaufwand für unsere Unternehmen um rund 300 Millionen Euro im Jahr. Zugleich wächst der einmalig anfallende Umstellungsaufwand für die Wirtschaft um 600 Millionen Euro jährlich. Dazu kommt die Eins-zu-eins-Umsetzung von Europarecht, die rund eine Milliarde Euro kostet. Beide Posten werden aber nicht in der Bürokratiebremse abgebildet. Das von der GroKo geplante Bürokratieentlastungsgesetz III muss zum Lichtblick beim Bürokratieabbau werden. Vor allem eine höhere Grenze für die Buchführungspflicht im Steuerrecht würde Unternehmer enorm entlasten. Hohe Archivierungs- und Personalkosten sollten sinken, sobald Betriebsprüfungen zeitnäher stattfinden als heute.“*¹⁴

Auch die **Deutsche Kreditwirtschaft (DK)** fordert die Erweiterung der Anwendung der Bürokratiebremse auf die Umsetzung von EU-Recht. In einer Pressemitteilung vom 11. Oktober 2018 heißt es: *„Auch angesichts der vom NKR angesprochenen erheblichen Kosten aus der EU-Finanzmarktregulierung sollte diese ‚Bürokratiebremse‘ in Deutschland nicht nur bei nationalen Gesetzen gelten, sondern auch angewandt werden, wenn EU-Vorgaben umgesetzt werden. Die Forderung des Gremiums, alle von den Regelungsvorschlägen unmittelbar Betroffenen beim EU-Ex-*

12 Nationaler Normenkontrollrat, Newsletter 3/2018, Spitzenreiter bei Quantifizierung gesetzlicher Folgekosten – Digitalisierung und bessere Rechtsetzung weiter im Rückstand, <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/service/newsletter-lesen/spitzenreiter-bei-quantifizierung-gesetzlicher-folgekosten-digitalisierung-und-bessere-rechtsetzung-weiter-im-rueckstand-1541698>.

13 Nationaler Normenkontrollrat, Deutschland: weniger Bürokratie, mehr Digitalisierung, bessere Gesetze Einfach machen! Jahresbericht 2018 des Nationalen Normenkontrollrates, Oktober 2018, S. 4, <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/1536236/1bed933ea006098d6807ab48bd3c8574/2018-10-10-download-nkr-jahresbericht-2018-data.pdf?download=1>.

14 <https://bdi.eu/artikel/news/buerokratieabbau-hakt-ein-schritt-vor-zwei-zurueck/>.

*Ante-Verfahren einzubeziehen, wird von der DK ebenso begrüßt. Bislang ist dieses sinnvolle Instrument zur Beurteilung der Kosten von Vorschlägen der EU-Kommission auf eine interne Befassung der Bundesregierung beschränkt. Hier sollte insbesondere auch die Wirtschaft gehört werden.*¹⁵

Die **Vereinigung der bayerischen Wirtschaft (VbW)** kritisiert die OIOO-Regel in einer Studie von April 2017 noch aus einem anderen Grund. Dort heißt es: *„Wenngleich die „One in, one out“-Regelung die Politik und Verwaltungen dazu zwingt, bei Verabschiedung einer belastenden Regulierung zugleich auch nach Entlastungspotenzial an anderer Stelle zu suchen, so wohnt dieser Regel eine Manipulationsanfälligkeit inne: Das Entlastungspotenzial bestimmt sich anhand der ex ante vorgenommenen Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) des Regulierungsentwurfes. Wird aber die GFA bei maßgeblichen Änderungen des Regulierungsentwurfes nicht aktualisiert oder werden die Bürokratiekosten (einmaliger und laufender Erfüllungsaufwand zzgl. Informationskosten) unterhalb der Ein-Millionen-Euro-Grenze angesetzt, um die Ex-post-Evaluierung zu unterlaufen, verstärkt die „One in, one out“-Regelung den Anreiz, die Gesetzesfolgekosten „kleinzurechnen“.*¹⁶

Der **Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB)** hat bereits bei Einführung der Bürokratiebremse Bedenken an dem Konzept als solchem geäußert. Der Vorsitzende des DGB, Reiner Hoffmann, schrieb in einem Gastkommentar für das Handelsblatt am 1. Juli 2015: *„Die Gesetzgebung zu optimieren und unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden ist ein ehrenwertes Ziel. Problematisch an der „Bürokratiebremse“ ist vielmehr der statische und einseitige Ansatz. Es wird nicht unterschieden zwischen überflüssiger Bürokratie und sinnvollen Regeln. Dabei sollte gute Rechtsetzung und ein berechenbares wirtschaftliches Umfeld auch im Interesse der Wirtschaft sein. Jede Regel, jedes Gesetz lediglich als Belastung zu begreifen, ist einseitig, kurzsichtig und teuer. Mit der „Bürokratiebremse“ hat die Bundesregierung diese Denkweise verinnerlicht. Obwohl der Bürokratiekostenindex des Statistischen Bundesamtes auf niedrigem Niveau verharrt, hat die Bundesregierung aus eigenem Antrieb den Blick auf den „Erfüllungsaufwand“ der Wirtschaft verengt- und läuft Gefahr, das Allgemeinwohl aus den Augen zu verlieren. Müssten wir die Arbeitslosen-, Kranken- und Rentenversicherung heute noch einmal erfinden – wer weiß, ob sie die „Bürokratiebremse“ überstehen würden? Schließlich „belasten“ Sozialbeiträge die Wirtschaft.*

Das Hugo Sinzheimer Institut erwartet, dass die „One in, one out-Regel“ mit ihrer „Fokussierung auf Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft zu einer Zurückhaltung bei sozialen Innovationen durch den Gesetzgeber führen wird“ und sieht diese Gefahr auch für den Umwelt- und Verbraucherschutz. Das Problem für die Bürgerinnen und Bürger ist, dass sie ausbleibende soziale Innovationen, die „Schere im Kopf“ des Gesetzgebers nicht sehen können. Deshalb werden sie auch nicht einfordern können, was vielleicht aus Sorge um das Bürokratie-Konto erst gar nicht in einen Gesetzentwurf eingeflossen ist. Und das Parlament? Bei aller Wertschätzung – auch den Abgeordneten des Deutschen Bundestages dürfte es schwer fallen, Gesetzentwürfe wieder mit dem

15 <https://die-dk.de/themen/pressemitteilungen/kreditwirtschaft-fordert-burokratiebremse-auch-fur-eu-vorgaben-einsetzen/> .

16 Studie „Bürokratiekosten und neue Wege zur Vermeidung von Bürokratie“, Eine vbw Studie, erstellt von IW Consult GmbH, Stand: April 2017, S. 38 f. <https://www.vbw-bayern.de/Redaktion/Frei-zugaengliche-Medien/Abteilungen-GS/Recht/2017/Downloads/Studie-B%C3%BCrokratiekosten-vbw-April-2017.pdf> .

nötigen Gestaltungs- und Innovationspotenzial aufzuladen. Die vermeintliche Bürokratiebremse darf nicht zu einer Demokratiebremse werden.“¹⁷

In einer **im Auftrag des Umweltbundesamtes (UBA)** im Mai 2016 erschienenen Studie¹⁸ kritisieren die Autoren bereits die Fokussierung der Gesetzesfolgenabschätzung auf den Erfüllungsaufwand: „Um eine Regulierung beurteilen zu können, sind alle positiven und negativen Wirkungen – Kosten und Nutzen – eines Regelungsvorhabens zu berücksichtigen und einander gegenüberzustellen. Diese Forderung ergibt sich schon daraus, dass eine staatliche Regulierung, die Belastungen auferlegt, nur zulässig ist, wenn die Belastungen der Regulierung kleiner sind als der aus der Regulierung resultierende Nutzen. Dies kann z.B. dann gegeben sein, wenn es darum geht, Marktversagen zu korrigieren und damit die Effizienz zu verbessern. Eine Akzentuierung der Gesetzesfolgenabschätzung auf den reinen Erfüllungsaufwand wird damit der Forderung nach umfassender Berücksichtigung der Kosten und Nutzen nicht gerecht. Der Erfüllungsaufwand ist nicht in der Lage zu erfassen, ob der Nutzen einer Regulierung ihre Kosten übersteigt, die Regulierung also gesellschaftlich sinnvoll ist. Die Folge ist, dass die GFA mit ihrem Fokus auf den Erfüllungsaufwand ein falsches Bild über die Zweckmäßigkeit eines Gesetzesvorhabens vermitteln und die Entscheidungsfindung negativ beeinflussen kann. Gesellschaftlich wünschenswerte Regulierungen werden dadurch ggf. als zu kostenintensiv dargestellt und nicht implementiert.“¹⁹ Die Autoren befürchten, die OIOO-Regel fördere wirtschaftsentlastende Maßnahmen mit der Gefahr, dass gesamtgesellschaftlich sinnvolle Vorhaben gar nicht oder zulasten der Bürger und der Verwaltung realisiert würden. Die OIOO-Regel könne dazu führen, dass existierende, gesellschaftlich wünschenswerte Regelungen abgeschafft würden, nur um neue Regelungen zu kompensieren, oder neue Regelungen nicht umgesetzt würden. Zudem könnten Belastungen auf Bürger und Verwaltung verschoben werden, weil Regulierungen so ausgestaltet würden, dass nicht mehr den Unternehmen, sondern den Bürgern und der Verwaltung neue Handlungspflichten mit entsprechendem Erfüllungsaufwand auferlegt würden.²⁰ Die Autoren empfehlen „Die OIOO-Regelung ist entweder abzuschaffen oder dahingehend zu reformieren, dass Entscheide über die Zweckmäßigkeit staatlicher Eingriffe basierend auf einer ganzheitlichen Kosten-Nutzen-Betrachtung (qualitativ, quantitativ und monetär) erfolgen.“²¹

17 <http://www.dgb.de/themen/++co++b34367da-1fca-11e5-a487-52540023ef1a> .

18 Anna Vettori, Daniel Sutter, INFRAS Forschung und Beratung AG Zürich/Lucas Porsch, Ecologic Institut Berlin/, Prof. Dr. Andreas Löschel, Westfälische Wilhelms-Universität Münster: Analyse des Erfüllungsaufwands und der „One in one out“-Regel als Leitbilder der Politikgestaltung, Bericht im Rahmen des Vorhabens „Ökonomische Bewertung des Nutzens umweltpolitischer Maßnahmen in der Gesetzesfolgenabschätzung“ Teilbericht, im Auftrag des Umweltbundesamtes, UBA Texte 50/2016, Mai 2016, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_50_2016_analyse_des_erfuellungsauwands_und_der_one_in_one_out_regel.pdf .

19 A.a.O., S. 8.

20 A.a.O., S. 9.

21 A.a.O., S. 10.

Der **Deutsche Naturschutzring** macht darauf aufmerksam, eine Arbeitshilfe zur Berechnung von Kompensationen für entstehenden Erfüllungsaufwand auf Basis umweltrelevanter Effekte in der Gesetzesfolgenabschätzung befindet sich derzeit in der Erprobung.²²

Der **AK Rohstoffe** teilt die grundsätzlichen Bedenken in seinem 20. Newsletter von Dezember 2017 und schreibt: „*Staatliche Regelungen haben (...) nicht das primäre Ziel, Kosten zu verursachen, sondern dem Gemeinwohl zu dienen und Verbesserungen im sozialen, ökologischen und ökonomischen Bereich anzustoßen. Im Erfüllungsaufwand sind jedoch weder Umweltnutzen noch Umverteilungseffekte oder positive Auswirkungen entlang der Wertschöpfungskette erfasst. (...) Die (...) „One in, one Out-Regel“ (OIOO) verlangt von jedem Ressort, den der Wirtschaft entstehenden Erfüllungsaufwand an anderer Stelle zu kompensieren. Er muss daher auf einem konstanten Niveau gehalten werden. Die Einführung dieser OIOO-Regel macht den bislang fehlenden Anspruch an wissenschaftliche Genauigkeit und die ausbleibende Abwägung von Kosten und Nutzen nicht hinnehmbar, da der Erfüllungsaufwand sich nun unmittelbar auf bestehende und künftige Regelungen auswirkt.*

*Ferner bedarf es einer grundsätzlichen Debatte darüber, ob sich der dem Allgemeinwohl verpflichtete Gesetzgeber ohne jede Not einem einseitigen Rechtfertigungszwang gegenüber der Wirtschaft unterwerfen sollte. Denn interessanterweise sind Belastungen für Bürger*innen und Verwaltung von der Kompensationspflicht ausgenommen. Hierdurch wird in der Studie des UBA²³ eine Verlagerung von Kosten auf diese beiden Bereiche befürchtet. Ebenfalls von der Pflicht zur Kompensation ausgenommen sind solche Gesetze, welche EU-Richtlinien 1:1 umsetzen. Dies führt zu einem starken Anreiz für die Ressorts, eingeräumte Spielräume in der nationalen Umsetzung nicht zu nutzen. Darüber hinaus liefert es Wirtschaftsakteuren ein willkommenes Argument gegen jegliche Ambitionen bei der Umsetzung von EU-Richtlinien in deutsches Recht (...).“²⁴*

3. „One in One Out“ – Regel und die Diskussion im Ausland

Die OECD hat im Jahr 2018 eine Studie zum Thema “Case Studies of RegWatchEurope regulatory oversight bodies and of the European Union Regulatory Scrutiny Board” veröffentlicht.²⁵ Darin werden acht “Case Studies” von den jeweiligen Institutionen (aus Deutschland, Finnland, der Tschechischen Republik, Schweden, Norwegen, den Niederlanden, Großbritannien und der EU-Kommission) vorgestellt. Dem ist eine vergleichende Betrachtung voran gestellt.

3.1. Großbritannien

Neben Deutschland wird eine explizite OIOO Regel in dem Bericht der OECD nur für Großbritannien erwähnt. Großbritannien betreffend heißt es über die OIOO-Regel nach der Wahl im Jahr

22 Deutscher Naturschutzring, Steckbrief, bessere Rechtsetzung statt Deregulierung!, Februar 2018, https://www.dnr.de/fileadmin/Publikationen/Steckbriefe_Factsheets/18_02_14_EUK_Steckbrief_Bessere_Rechtsetzung_aktualisiert.pdf.

23 Gemeint ist die oben zitierte Studie.

24 <http://ak-rohstoffe.de/ak-rohstoffe-newsletter-20/>.

25 OECD (2018), “Case Studies of RegWatchEurope regulatory oversight bodies and of the European Union Regulatory Scrutiny Board”, OECD, Paris. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Oversight-bodies-web.pdf>.

2010: "This meant that, when departments introduced new legislation which bore a cost to business, the department would have to remove or modify existing regulation to the value of GBP 1 for each pound of cost imposed. This was later followed by the one-in, two-out rule²⁶, obliging GBP 2 of savings on existing regulation for every additional pound cost imposed. This has since evolved into the statutory provision that the government will cut the burden of regulation by GBP 10 billion during the 2015-20 Parliament."²⁷ "At the close of the OIOO programme on 31 December 2012, the target of offsetting any new cost of regulation by introducing burden reduction measures had been exceeded, with a GBP 1.193 billion net reduction in costs to business. The Government therefore doubled its ambition in January 2013, setting Departments a target of providing GBP 2 worth of "OUTs" for every GBP worth of regulatory "Ins". By the end of the programme, OIOO and OITO had delivered over GBP 2 billion of annual net savings or GBP 10 billion of cumulative savings."²⁸

Auch die bereits erwähnte Studie des VdW befasst sich mit der Situation in Großbritannien: „Neben dem Abbau bestehender Bürokratielasten durch das Programm „Cutting Red Tape“, wurde 2013 das sog. „One in, two out“ bzw. 2015 „One-in, three-out“-Regulierungssystem eingeführt. Seither muss jede Maßnahme, die die Geschäftstätigkeit reguliert und zu einer direkten Nettokostenbildung führt, durch Maßnahmen zur Deregulierung der Geschäftstätigkeit und Einsparungen für Unternehmen mit mindestens dem dreifachen Betrag ausgeglichen werden. Bis März 2015 führten die Red Tape Challenge und die „One in, two out“-Regel zusammen zu Einsparungen bei den Unternehmen in Höhe von zehn Milliarden GBP. Für die Jahre von 2015 bis 2020 verpflichtete sich die Regierung zu einer Reduzierung der Bürokratielast von weiteren zehn Milliarden GBP.“²⁹

Der Deutsche Naturschutzring schreibt „Anfang März 2016 hat die britische Regierung Maßnahmen dargelegt, wie sie die Wirtschaft um weitere zehn Milliarden Pfund entlasten will. Dies solle durch die neue „one-in three-out“-Regel geschehen. Danach müssen für jedes britische Pfund, mit dem die Wirtschaft durch eine neue Gesetzgebung belastet wird, an anderer Stelle drei Pfund eingespart werden. Das Vereinigte Königreich hat insbesondere die Deregulierung von Umwelt- und Sozialstandards im Visier.“³⁰ Die nicht ganz eindeutigen Angaben dieser beiden Quellen über die Anwendung der „one in-three out“ Regel konnten im Rahmen der zur Verfügung stehenden Zeit nicht aufgeklärt werden. Lohmann berichtet, im Zeitraum 2010 bis 2015 sei fast die Hälfte der Rechtsetzungsvorschläge unter eine Ausnahmeregelung gefallen. Diese bestünden beispielsweise in der 1:1 Umsetzung von EU-Richtlinien und internationalen Übereinkommen, fi-

26 Abgekürzt als OITO.

27 A.a.O., S. 102.

28 A.a.O., S. 113.

29 Studie „Bürokratiekosten und neue Wege zur Vermeidung von Bürokratie“, Eine vbw Studie, erstellt von IW Consult GmbH, Stand: April 2017, S. 42 ff., S. 46, <https://www.vbw-bayern.de/Redaktion/Frei-zugaengliche-Medien/Abteilungen-GS/Recht/2017/Downloads/Studie-B%C3%BCrokratiekosten-vbw-April-2017.pdf> .

30 Deutscher Naturschutzring, Steckbrief, bessere Rechtsetzung statt Deregulierung!, Februar 2018, S. 4, https://www.dnr.de/fileadmin/Publikationen/Steckbriefe_Factsheets/18_02_14_EUK_Steckbrief_Bessere_Rechtsetzung_aktualisiert.pdf .

nanzpolitischen Maßnahmen, Notfall-/Katastrophenhilfe und Maßnahmen, die kürzer als 12 Monate gelten.³¹ In einer vom Deutschen Naturschutzring erwähnten Studie der britischen „New Economic Foundation“ aus dem Jahr 2015 soll die Agenda zur besseren Rechtsetzung in Großbritannien bereits negative Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt, die Gesellschaft und die Demokratie haben. Demnach sei „bessere“ Rechtsetzung auch für die Wirtschaft schädlich. Denn eine gute Gesetzgebung mit hohen Umweltstandards könne neue Märkte und Innovation schaffen.³²

3.2. Australien

Lohmann berichtet über eine australische Studie aus dem Jahr 2011, die im Ergebnis die Nachteile einer obligatorischen OIOO-Regel und anderer regulatorischer Begrenzungen für gravierender hält als die Vorteile.³³ Die Studie ist unter dem Link <https://www.pc.gov.au/inquiries/completed/regulation-reforms/report/regulation-reforms.pdf> abrufbar. Zu dem Zeitpunkt war die Einführung der OIOO in Großbritannien noch relativ neu, so dass der Bericht noch nicht auf diese Erfahrungen zurückgreifen konnte. Zu der Studie schreibt Lohmann: *„Die australische Regierung hat eine „Kompensationsregelung“, bei der Ministerien, die einen neuen Regelungsvorschlag vorlegen, gebeten werden können, nach Ausgleichsmöglichkeiten für den Erfüllungsaufwand zu suchen, also eine Art freiwilliges „One in, One out“. Der Bericht³⁴ urteilt, dass eine solche Regelung obligatorisch sein müsse, um effektiv disziplinierend zu wirken. Dies habe jedoch andere Nachteile: eine obligatorische „one in-one out“-Lösung könne die Ministerien zu kontraproduktivem Verhalten verleiten, etwa einer „Vorratshaltung“ an entbehrlichen Normen, um diese später gegen benötigte neue Vorschriften eintauschen zu können. Ebenso könne dies dazu führen, dass Maßnahmen bevorzugt würden, die geringere messbare Kosten aufwiesen, aber auch einen geringeren Nutzen. Es müsse ein Markt etabliert werden, der es den Ministerien erlaube, Kompensationsmöglichkeiten ausfindig zu machen.(...) Ohne einen solchen Markt könne es dazu kommen, dass die Ministerien auch nützliche Regelungsvorschläge unterließen, weil es zu aufwändig sei, eine Kompensationsmöglichkeit ausfindig zu machen.“³⁵*

31 Lohmann, Beate, "One in, one out"-Regel: Entlastung der Wirtschaft durch Begrenzung des gesetzlichen Erfüllungsaufwands, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 2016, S. 179 bis 189, S. 183.

32 Deutscher Naturschutzring, Meldung vom 13.10.2015, <https://www.dnr.de/eu-koordination/eu-umweltnews/2015-politik-recht/bessere-rechtsetzung-als-bedrohung-fuer-die-demokratie/?L=0> mit Link zu der Studie: <https://neweconomics.org/2015/10/threat-to-democracy/>.

33 Lohmann, Beate, "One in, one out"-Regel: Entlastung der Wirtschaft durch Begrenzung des gesetzlichen Erfüllungsaufwands, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 2016, S. 179 bis 189, S. 185.

34 Gemeint ist die australische Studie.

35 Lohmann, Beate, "One in, one out"-Regel: Entlastung der Wirtschaft durch Begrenzung des gesetzlichen Erfüllungsaufwands, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 2016, S. 179 bis 189, S. 185.

3.3. OIOO-Regeln in weiteren Ländern

Lohmann bezieht sich auf eine interne Übersicht aus dem Bundeskanzleramt von Januar 2015 und berichtet über OIOO-Maßnahmen aus Italien, Frankreich, Portugal und Kanada. „Während in Frankreich das Ziel der Regelung explizit die Eindämmung der Normenflut ist, zielt die Maßnahme in Italien auf eine Reduktion des Erfüllungsaufwands für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung und in den übrigen Ländern noch spezifischer auf eine Kostenreduktion für die Wirtschaft. Auch die Regelungen dieser Länder enthalten mehr oder weniger umfangreiche Ausnahmen, so z.B. für die Umsetzung von EU-Recht und internationalen Übereinkommen (Frankreich, Italien), Steuern und Abgaben (Frankreich, Kanada) sowie in Kanada auch eine Klausel für Maßnahmen zum Schutz von Sicherheit und Gesundheit. Soweit Zahlen bekannt sind, wurden mit den Maßnahmen beträchtliche Einsparungen erzielt: Frankreich Netto-Entlastung (09/2013-09/2014: knapp 1,5 mrd. Euro p.a., Kanada: Entlastung von 20 Mio CAD (14,2 Mio €).“³⁶

36 Lohmann, Beate, "One in, one out"-Regel: Entlastung der Wirtschaft durch Begrenzung des gesetzlichen Erfüllungsaufwands, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 2016, S. 179 bis 189, S. 184 f.