

Stellungnahme des Hugo Sinzheimer Instituts für Arbeitsrecht (HSI)

Dr. Johannes Heuschmid

im Rahmen einer öffentlichen Anhörung
des Ausschusses für Wirtschaft und Energie am 17.6.2015 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Entlastung insbesondere der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie (**18/4948**) sowie dem Antrag der Grünen (**18/4693**) zum gezielten Abbau von Bürokratie:

Gegen das Ziel, Gesetzgebung zu optimieren und unnötige Bürokratie abzubauen, ist im Prinzip nichts einzuwenden. Am 11.12.2014 wurden hierzu per Kabinettsbeschluss Eckpunkte formuliert, von denen nun einige mit dem vorgelegten Bürokratieentlastungsgesetz umgesetzt werden sollen. Aus Sicht der Arbeits- und Sozialgesetzgebung ist allerdings weniger das Bürokratieentlastungsgesetz interessant, als vielmehr die Einführung der One in, one out-Regelung auf der Basis einer untergesetzlichen Regelung in Form einer Selbstverpflichtung der Bundesregierung. Im Gesetzentwurf der Bundesregierung wird die One in, One out-Regelung explizit als flankierende Maßnahme in Bezug genommen. Im weiteren Verlauf wird daher der Schwerpunkt auf eben diese Regelung gelegt.

Problematisch an der gegenwärtig geführten Debatte um den Bürokratieabbau ist zunächst, dass nicht zwischen **unnötiger Bürokratie** und **sinnvoller Regulierung** – etwa zur Umsetzung der in Art. 20 GG festgelegten Staatsziele der Bundesrepublik – differenziert wird. Diese wichtige Differenzierung fehlt auch bei der One in, one out-Regelung¹. Denn diese führt automatisch dazu, dass alles was Erfüllungsaufwand für die **Wirtschaft** auslöst, zunächst einmal unter Bürokratiekostenverdacht steht. Dabei wird übersehen, dass gerade gute Rechtsetzung zu einem planbaren wirtschaftlichen Umfeld für Unternehmen führt und Transaktionskosten verringert. Sinnvolle Regulierung ist folglich ein Wettbewerbsvorteil.

Abgesehen davon ist das **allein** auf den **Erfüllungsaufwand der Wirtschaft gerichtete Governancemodell** nur schwer mit den Vorstellungen eines dem Allgemeinwohl verpflichteten Gesetzgebers zu vereinbaren. Faktisch gilt jetzt ab dem 1.7.2015 das Prinzip: Kosten vor sonstigen Staatszielen, wie sie etwa in Art. 20 GG niedergelegt sind. Nur in spezifischen Fällen findet die One in, one out-Regelung keine Anwendung. Das Sozialstaatsprinzip gehört nicht zu diesen

¹ Die One, in one out-Regelung stammt aus dem Vereinigten Königreich und wurde dort in dem Koalitionsvertrag der Regierung 2010 vereinbart, vgl. HM Government, One-in, One-out: Statement of New Regulation, April 2011, S. 3. Seit 2013 wird die One in, two out-Variante angewendet, vgl. Department for Business Innovation & Skills, Fifth Statement of New Regulation, December 2012, S. 3.

Ausnahmen vom Anwendungsbereich und kann daher nur auf der Basis einer expliziten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aktiviert werden. In welchem Umfang von den sonstigen ausnahmsweise vorgesehenen „Kompensationsmöglichkeiten“ Gebrauch gemacht werden wird, kann gegenwärtig noch nicht abgesehen werden und wird letztlich wohl im Einzelfall politisch zu entscheiden sein.

Die One in, one out-Regelung hat ferner das Potential, zu einer **Gesetzgebungsbremse** für den sozial regulierenden Gesetzgeber zu erwachsen. Es ist zu erwarten, dass die Fokussierung auf Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft zu einer Zurückhaltung bei sozialen Innovationen durch den Gesetzgeber führen wird. Je mehr Erfüllungsaufwand ein Gesetzgebungsprojekt verursacht, desto schwieriger wird es sein, dieses politisch durchzusetzen. So ist etwa fraglich, ob es unter dem Bestand der One in, one out-Regelung zu einer Einführung des Mindestlohns gekommen wäre. Oder weiter zurückgedacht: Wäre es möglich, eine paritätische Mitbestimmung in den Unternehmen auf dieser Basis einzuführen? Diese Problematik gilt analog in anderen Bereichen wie etwa dem Umwelt- und Verbraucherschutz. Intelligente, nachhaltige Rechtsetzung sieht anders aus. Ein Programm, das den Abbau von Regulierung derart überdehnt, kann nicht neutral sein.

Darüber hinaus besteht gegenwärtig nicht unerhebliche **Rechtsunsicherheit** im Hinblick auf die Frage, welche Kosten als Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft zu berücksichtigen sind. So ist derzeit – soweit ersichtlich – nicht abschließend geklärt, ob die durch den Mindestlohn ausgelösten zivilrechtlichen Lohnzahlungspflichten im Rahmen des Erfüllungsaufwands zu berücksichtigen sind. Während die Bundesregierung² und der Normenkontrollrat³ dies bejahten, hat sich die Bundesregierung in der ersten Lesung am 11.6.2015 dahingehend eingelassen, dass Lohnzahlungspflichten nicht als Erfüllungsaufwand zu berücksichtigen sind. Diese Sichtweise ist begrüßenswert. Es sollte dann allerdings auch im Rahmen der Legaldefinition von § 2 Abs. 1 NKR⁴ klargestellt werden, dass derartige zivilrechtliche Pflichten nicht als Erfüllungsaufwand berücksichtigt werden.

Problematisch ist schließlich, dass es fast **unmöglich ist, den Erfüllungsaufwand valide darzustellen**. Oft muss in diesem Zusammenhang mit vagen Annahmen gearbeitet werden, für die kein statistisches Material vorliegt. Mehr als eine „grobe Einschätzung“ zum Erfüllungsaufwand ist in der Regel nicht möglich. Dazu hat die Bundesregierung im Zusammenhang mit dem Mindestlohn bei der Frage nach der Berechnung des Erfüllungsaufwands durch Lohnzahlungspflichten ausgeführt: „Eine belastbare Berechnung des Erfüllungsaufwandes ist nicht mög-

² Ausschussdrucksache 18(11)176 vom 1.7.2014; Bessere Rechtsetzung 2014: Amtlich – einfach – spürbar, Bericht der Bundesregierung, S. 43.

³ Stellungnahme des Normenkontrollrats gem. § 6 Abs. 1 NKR zum Entwurf des Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie vom 31.3.2014. Dort heißt es u.a.: „Die Darstellung des Erfüllungsaufwandes ist lückenhaft. Im Entwurf werden die wesentlichen Aufwände (die Erhöhung der Lohnsumme durch den Mindestlohn sowie der Aufwand auf Seiten der Zollverwaltung auf Grund der Prüfungen) nicht dargestellt“.

⁴ Wortlaut § 2 Abs. 1 NKR: „Der Erfüllungsaufwand umfasst den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung entstehen“.

lich“. Weiter heißt es: „ (...) es wird jedoch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die genannten Zahlen Ergebnis eines mit Unsicherheiten behafteten Rechenmodells sind, und daher eine gewisse Wahrscheinlichkeit besteht, dass nicht die tatsächliche Lohnkostenentwicklung abgebildet wird“.⁵ Diese Einschätzung wird durch eine für die EU-Kommission durch das CEPS erstellte Studie aus dem Jahr 2013 untermauert, in der verschiedene nationale Berechnungsmodelle zum Erfüllungsaufwand vergleichend untersucht wurden. Dort heißt es zum deutschen Modell: „A key weakness of the model from the standpoint of our study is the lack accuracy (...)“.⁶

Eine weitere methodische Schwäche besteht schließlich darin, dass im Rahmen der One in, one out-Regelung die **positiven gesamtwirtschaftlichen Effekte** von Regulierung **keine Berücksichtigung** finden. So kann schnell der Eindruck entstehen, dass die Kosten von Regulierung den Nutzen scheinbar übersteigen.

Vor diesem Hintergrund ist es höchst problematisch, wenn die One in, one out-Regelung handlungsleitend für die Frage herangezogen wird, ob die Bundesregierung ein Gesetzgebungsvorhaben auf den Weg bringen soll oder nicht.

⁵ Ausschussdrucksache 18(11)176.

⁶ CEPS, Assessing the costs and benefits of regulation, Brüssel 2013, S. 85.