

# JAHRESBERICHT 2020

gemäß § 6 Absatz 3 des Gesetzes zur Einsetzung eines  
Sächsischen Normenkontrollrates

---

Berichtszeitraum:

1. Januar bis 31. Dezember 2020

Stand: Juni 2021



## Inhalt

|   |    |
|---|----|
| Vorwort.....  | 3  |
| 1. Zusammenfassung.....   | 5  |
| 2. Entwicklung des Erfüllungsaufwandes.....   | 6  |
| 2.1. Zahl der Anwendungsfälle .....   | 6  |
| 2.2. Be- und Entlastungen im Berichtszeitraum.....  | 9  |
| 2.3. Auswirkungen auf Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung.....  | 13 |
| 2.3.1. Auswirkungen auf Bürgerinnen und Bürger .....  | 13 |
| 2.3.2. Auswirkungen auf die Wirtschaft .....  | 15 |
| 2.3.3. Auswirkungen auf den Freistaat .....   | 16 |
| 2.3.4. Auswirkungen auf die Kommunen .....  | 18 |
| 2.3.5. Sonstige Auswirkungen.....   | 21 |
| 3. Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung.....  | 22 |
| 3.1. Der Sächsische Normenkontrollrat als Ansprechpartner .....   | 22 |
| 3.2. Ausgewählte Regelungsvorhaben.....   | 22 |
| 4. Rückschau und Ausblick .....   | 26 |
| 4.1. Gespräch mit dem Vorsitzenden des Nationalen Normenkontrollrates .....   | 26 |
| 4.2. Evaluation und Entscheidung über die Zukunft des SächsNKR.....   | 27 |
| 5. Anlagen.....   | 29 |
| 5.1. Übersicht über die Geschäftsverteilung .....   | 29 |
| 5.2. Übersicht über die wichtigsten Termine des Sächsischen Normenkontrollrates, seiner Mitglieder und der Geschäftsstelle sowie über Pressegespräche ..... | 30 |
| 5.3. Kosten des Sächsischen Normenkontrollrates .....   | 31 |
| 5.4. Stellungnahmen der Ressorts zum Jahresbericht 2020.....  | 31 |
| Abkürzungsverzeichnis.....  | 33 |
| Impressum .....   | 34 |

## **Vorwort**

Das zurückliegende Jahr war in mehrfacher Hinsicht ein besonderes und hat dem Land und seiner Regierung so viel abverlangt wie seit den letzten 30 Jahren nicht mehr. Erstmals hält eine Koalition aus CDU, Bündnis 90/Die Grünen und SPD die Zügel in der Hand und darf die Gegenwart und Zukunft Sachsens gestalten. Die Bewältigung der Corona-Pandemie forderte dabei einen ungeheuren Einsatz aller Verantwortungsträger und ließ manche ehrgeizigen Ziele aus dem Koalitionsvertrag in den Hintergrund treten. Die dynamische Entwicklung der Infektionszahlen, verschiedenste gerichtliche Eilentscheidungen und Abstimmungen in unterschiedlichen Bund-Länder-Konstellationen verlangten ein schnelles und beherztes Handeln der Staatsregierung. Im Zuge des Krisenmanagements sind jedoch leider die Verfahrensgrundsätze für eine korrekte Gesetzgebung aus dem Blick geraten. Eine Beteiligung des Sächsischen Normenkontrollrates erfolgte zögerlich, mit sehr knappen Fristen oder zum Teil gar nicht. Ausführungen zum Erfüllungsaufwand ließen insbesondere die Sächsischen Corona-Schutz-Verordnungen vollständig vermissen. Dabei wäre gerade hier, trotz zeitlichen Drucks, eine Gesetzesfolgenabschätzung zur Beurteilung der Verhältnismäßigkeit verschiedener Maßnahmen wichtig gewesen. Der Sächsische Normenkontrollrat äußerte im Juli 2020 Verständnis für die – angesichts der akuten Pandemielage – unterbliebene Beteiligung. Gleichzeitig mahnte er jedoch für die Zukunft die Ermittlung des mit der Verordnung einhergehenden Aufwandes für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung an. Das dies nicht erfolgt ist, stellt einen nicht hinnehmbaren Verstoß gegen das Sächsische Normenkontrollratsgesetz dar.

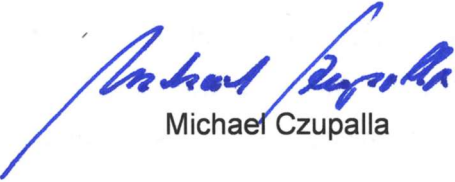
Für den Sächsischen Normenkontrollrat war das vergangene Jahr zudem stark von den Überlegungen zu seiner Zukunft geprägt. Das Sächsische Normenkontrollratsgesetz wurde nach der Evaluation der Arbeit des Sächsischen Normenkontrollrates im Jahr 2019 im Sächsischen Landtag diskutiert und überarbeitet. Schließlich wurde das Mandat des Sächsischen Normenkontrollrates um weitere sechs Jahr verlängert, seine Prüfungskompetenzen ausgeweitet und ein Initiativrecht geschaffen. Dies kann als Signal verstanden werden, dass die Themen Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung weiterhin in Sachsen eine nicht unwesentliche Rolle spielen.

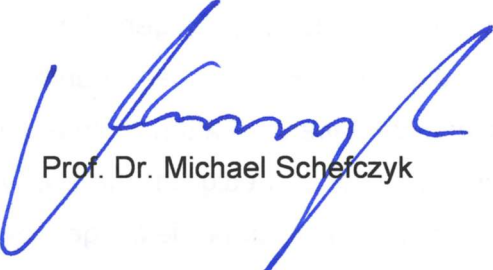
Nun gilt es für den Sächsischen Normenkontrollrat, seine hinzugewonnenen Kompetenzen zu nutzen. Durch sein erweitertes Prüfungsrecht wird sich zukünftig ein vollständigeres Bild des durch neue Regelungsvorhaben verursachten Erfüllungsaufwandes ergeben. Mit dem ihm übertragenen Initiativrecht erhält der Sächsische Normenkontrollrat die Möglichkeit, gezielt bereits bestehende Gesetze und Rechtsverordnungen auf ihre Bürokratielasten hin zu untersuchen. Die Darstellung des Erfüllungsaufwandes allein wird jedoch keinen


Bürokratieabbau und keine bessere Rechtsetzung bewirken. Aufgabe des Sächsischen Normenkontrollrates wird es sein, mit allen Ressorts im Gespräch zu bleiben und gezielte Vorschläge zu möglichen Vereinfachungen von Regelungen zu unterbreiten. Jedoch wird es auch Aufgabe der Staatsregierung sein, die Impulse des Sächsischen Normenkontrollrates aufzunehmen und die Etablierung einer Strategie zum Bürokratieabbau voranzutreiben.





Die Mitglieder des Sächsischen Normenkontrollrates (von links nach rechts): Andreas Bösl, Hanjo Lucassen, Ralf Leimkühler, Vorsitzender Michael Czupalla, André Jacob, Prof. Dr. Michael Schefczyk


  
Michael Czupalla

  
Prof. Dr. Michael Schefczyk

  
Andreas Bösl

  
André Jacob

  
Ralf Leimkühler

  
Hanjo Lucassen

## **1. Zusammenfassung**

### **Die Zahlen steigen**

Im Jahr 2020 hat der Sächsische Normenkontrollrat zu mehr Entwürfen von Gesetzen und Rechtsverordnungen Stellung genommen als in den vorangegangenen Jahren. Durch die von ihm geprüften Rechtsnormen ist der quantifizierte jährliche Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung um 30,7 Mio. Euro im Jahr 2020 gestiegen. Insbesondere die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft und die Kommunen wurden deutlicher belastet als in den Vorjahren. Zudem fiel ein quantifizierter einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von 27,1 Mio. Euro an.

### **Es geht weiter**

Mit dem Gesetz vom 16. Dezember 2020 wurde das Mandat des Sächsischen Normenkontrollrates um weitere sechs Jahre verlängert. Sein Prüfungsrecht wurde auf sämtliche Rechtsverordnungen – auch Ressortverordnungen – ausgeweitet und ihm wurde ein Initiativrecht zur Prüfung bestehender Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften eingeräumt. Damit wird sich zukünftig ein vollständigeres Bild über die durch neue Regelungsvorhaben entstehenden Be- und Entlastungen für die Gesetzesadressaten ergeben.

### **Es bleibt anstrengend**

Auch im Jahr 2020 konnte die Staatsregierung keine vollständige Transparenz über die Folgen ihres gesetzgeberischen Handelns herstellen. Zum einen wurde der Erfüllungsaufwand erneut bei verschiedenen Regelungsvorhaben – insbesondere bei den Corona-Schutz-Verordnungen – nicht quantifiziert. Zum anderen ließen auch einige Gesetzesbegründungen, beispielsweise das Erste Gesetz zur Änderung des Sächsischen Naturschutzgesetzes, ausführliche Erläuterungen zu den Beweggründen und zur Verhältnismäßigkeit der geplanten Regelungen vermissen. Durch das erweiterte Prüfungsrecht des Sächsischen Normenkontrollrates wird in Zukunft bei deutlich mehr Regelungsvorhaben eine Abschätzung des Erfüllungsaufwandes erfolgen. Dies kann zu mehr Transparenz beitragen.

## **2. Entwicklung des Erfüllungsaufwandes**

### **2.1. Zahl der Anwendungsfälle**

Werden Entwürfe von Landesgesetzen oder Rechtsverordnungen erstellt und erfolgt eine Befassung der Staatsregierung, so ermittelt das federführende Ressort den Erfüllungsaufwand im Sinne des § 2 des Sächsischen Normenkontrollratsgesetzes (SächsNKRK).

Der Erfüllungsaufwand umfasst den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, welche durch die Befolgung einer Vorschrift den Bürgerinnen und Bürgern, der Wirtschaft und der öffentlichen Verwaltung entstehen.

Insgesamt hat der Sächsische Normenkontrollrat im Zeitraum vom 1. Januar 2020 bis 31. Dezember 2020 zu 26 Regelungsvorhaben gemäß § 4 Abs. 1 S. 1 SächsNKRK eine Stellungnahme abgegeben. Dabei handelte es sich um 14 Stellungnahmen zu Entwürfen von Landesgesetzen sowie zwölf Stellungnahmen zu Entwürfen von Rechtsverordnungen.

Den nachfolgenden von der Staatsregierung im Jahr 2020 beschlossenen Gesetzentwürfen und Rechtsverordnungen war eine Stellungnahme des Sächsischen Normenkontrollrates beigefügt:

- Zweite Verordnung der Sächsischen Staatsregierung zur Änderung der Sächsischen Laufbahnverordnung,
- Verordnung der Sächsischen Staatsregierung zur Herabsetzung des Mindestalters für den Erwerb der Fahrerlaubnis der Klasse AM auf 15 Jahre,
- Gesetz zum Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland und zur Änderung des Sächsischen Gesetzes zur Durchführung des Staatsvertrages über den Rundfunk,
- Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über die Schiedsstelle gemäß § 133 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch,
- Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über das Instrument zur Bedarfsermittlung nach § 118 Absatz 2 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch,
- Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über die Schiedsstelle gemäß § 81 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch,
- Siebte Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zur Änderung der Verordnung zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs,
- Verordnung der Sächsischen Staatsregierung zur Senkung der Kappungsgrenze gemäß § 558 Absatz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuches,
- Gesetz zur Unterstützung der Kommunen durch den Freistaat Sachsen zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Pandemie,
- Gesetz zur Stärkung der frühkindlichen und schulischen Bildung,

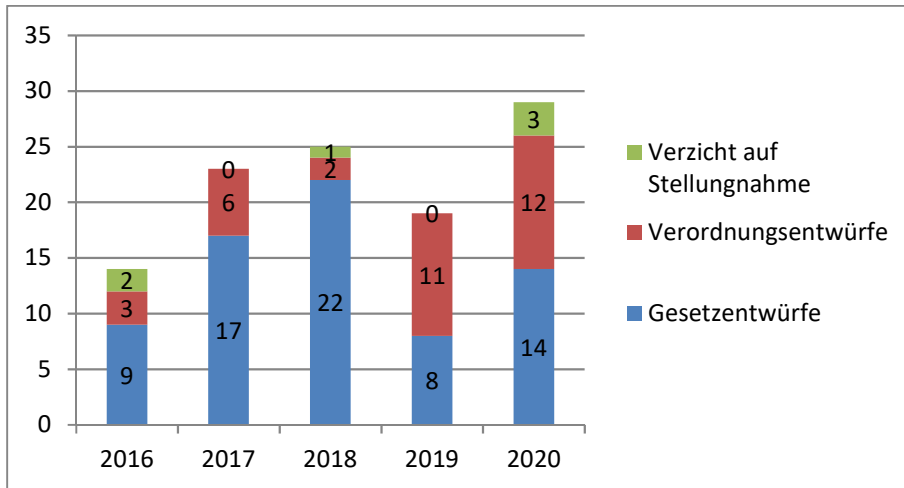
- Gesetz zur Anpassung von Vorschriften mit Bezug zur Justiz,
- Sächsisches Gesetz zur Umsetzung der Grundsteuerreform,
- Zweite Verordnung zur Änderung der Sächsischen Waffengesetzdurchführungsverordnung,
- Gesetz zur Berichterstattung im Bereich des Verfassungsschutzes,
- Erstes Gesetz zur Änderung des Sächsischen Naturschutzgesetzes,
- Sächsische Corona-Schutz-Verordnung,
- Zweites Gesetz zur Änderung des Sächsischen Beamtengesetzes,
- Änderung der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung,
- Drittes Gesetz zur Änderung des Gesetzes zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen,
- Zweites Gesetz zur Unterstützung der Kommunen des Freistaates Sachsen zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Pandemie,
- Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 22. Oktober 2020,
- Haushaltsbegleitgesetz 2021/2022.

Zu den nachfolgenden Entwürfen von Gesetzen und Rechtsverordnungen hat der Sächsische Normenkontrollrat im Jahr 2020 eine Stellungnahme abgegeben; eine abschließende Befassung der Staatsregierung hat jedoch im Jahr 2020 nicht stattgefunden:

- Sächsisches Zensusausführungsgesetz,
- Sächsisches Landarztgesetz,
- Gesetz zur Umsetzung der Ausbildungsoffensive an der Hochschule Meißen (FH) und Fortbildungszentrum,
- Sechste Verordnung der Sächsischen Staatsregierung zur Änderung der Sächsischen Arbeitszeitverordnung.

Bezüglich der nachfolgenden Gesetzentwürfe hat der Sächsische Normenkontrollrat im Jahr 2020 auf eine Stellungnahme verzichtet:

- Sächsisches Stabilisierungsfondsgesetz,
- Nachtragshaushaltsgesetz 2019/2020,
- Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates Sachsen für die Haushaltsjahre 2021 und 2022.



**Abb. 1: Anzahl geprüfter Gesetz- und Verordnungsentwürfe**

Die Zahl der dem Sächsischen Normenkontrollrat vorgelegten Regelungsvorhaben ist im Vergleich zu den Vorjahren gestiegen; auch hat der Sächsische Normenkontrollrat noch nie so viele Stellungnahmen zu geplanten Gesetzen und Verordnungen abgegeben, wie im Jahr 2020. Die meisten Entwürfe legte dabei das Sächsische Staatsministerium der Finanzen vor.

| Ressort  | Gesetzentwürfe | Verordnungsentwürfe |
|--|----------------|---------------------|
| Sächsische Staatskanzlei   | 1              | -                   |
| Sächsisches Staatsministerium des Innern   | 4              | 3                   |
| Sächsisches Staatsministerium der Finanzen   | 8              | -                   |
| Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung | 1              | -                   |
| Sächsisches Staatsministerium für Kultus   | 1              | -                   |
| Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft, Kultur und Tourismus                   | -              | -                   |
| Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr                       | -              | 2                   |
| Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt         | 1              | 6                   |
| Sächsisches Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft      | 1              | -                   |



|  |           |           |
|--|-----------|-----------|
| Sächsisches Staatsministerium für<br>Regionalentwicklung | -         | 1         |
| <b>Insgesamt</b>   | <b>17</b> | <b>12</b> |

**Anzahl der Regelungsvorhaben im Jahr 2020 getrennt nach Ressorts**

Hinsichtlich der 26 im Jahr 2020 geprüften Entwürfe erfolgte in 13 Fällen ein korrektes Verfahren entsprechend der Verwaltungsvorschrift zum Sächsischen Normenkontrollratsgesetz (VwV SächsNKR). Problematisch war häufig eine zu kurzfristige Beteiligung des Sächsischen Normenkontrollrates – insbesondere bei Regelungsvorhaben, die im engen Zusammenhang mit der Corona-Pandemie standen. In vielen Fällen schien den Ressorts auch unklar zu sein, dass Angaben zum Erfüllungsaufwand sowohl in der Kabinettsvorlage als auch in der Gesetzesbegründung zu machen sind. Weiterhin wurden die Stellungnahmen im Rahmen der öffentlichen Anhörung von den Ressorts zum Teil nicht oder verspätet an den Sächsischen Normenkontrollrat übersandt.

An dieser Stelle wird nochmals angemerkt, dass die Geschäftsstelle des Sächsischen Normenkontrollrates gern bei Fragen zur Darstellung des Erfüllungsaufwandes oder zum korrekten Verfahren zur Verfügung steht. Zudem wird wiederum auf die Schulungsangebote des Fortbildungszentrums des Freistaates Sachsen hingewiesen (Seminar-Nr. 04-1241 "Gesetzesfolgenabschätzung").

Trotz der steigenden Zahl an Regelungsvorhaben, die dem Sächsischen Normenkontrollrat zur Prüfung vorgelegt wurden, bleibt weiterhin eine hohe Zahl von Gesetzen, für die keine Darstellung des Erfüllungsaufwandes erfolgte, da sie trotz Behandlung im Kabinett als Formulierungshilfen der Staatsregierung an die Regierungsfractionen im Sächsischen Landtag übermittelt wurden. Die Transparenz über Gesetzesfolgen wird dadurch erschwert.

**2.2. Be- und Entlastungen im Berichtszeitraum**

Die nachfolgende Übersicht über die durch neue Regelungsvorhaben verursachten Be- und Entlastungen ist nur bedingt aussagekräftig. Das Prüfungsrecht des Sächsischen Normenkontrollrates war im Jahr 2020 auf Gesetzentwürfe und im Kabinett behandelte Verordnungsentwürfe beschränkt. Bei Verordnungsentwürfen, die nicht im Kabinett behandelt wurden, erfolgte keine Darstellung des Erfüllungsaufwandes, da diese nicht dem Prüfungsrecht des Sächsischen Normenkontrollrates unterlagen. Das Prüfungsrecht entfiel zudem gemäß § 4 Absatz 1 Satz 2 SächsNKR, soweit einzelne Regelungen eines Gesetz- und Verordnungsentwurfes oder das gesamte Regelungsvorhaben

- Bundesrecht umsetzt, dessen Erfüllungsaufwand bereits durch den Nationalen Normenkontrollrat geprüft wurde,
- verbindliches Recht der Europäischen Union umsetzt,
- sich auf die Festlegung von Zuständigkeiten,
- die Aufhebung von Vorschriften oder
- die Zustimmung zu einem Staatsvertrag beschränkt.

Im Ergebnis wird der Erfüllungsaufwand ganzer Regelungsentwürfe oder von Teilen dieser bisher nicht dargestellt. Daher ergibt sich derzeit nur ein sehr lückenhaftes Bild der Gesetzesfolgen.

Im Berichtszeitraum hatten lediglich vier Entwürfe von Gesetzen und Rechtsverordnungen, sofern das Prüfungsrecht des Sächsischen Normenkontrollrates bestand, keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand:

- Zweite Verordnung der Sächsischen Staatsregierung zur Änderung der Sächsischen Laufbahnverordnung,
- Verordnung der Sächsischen Staatsregierung zur Herabsetzung des Mindestalters für den Erwerb der Fahrerlaubnis der Klasse AM auf 15 Jahre,
- Gesetz zum Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland und zur Änderung des Sächsischen Gesetzes zur Durchführung des Staatsvertrages über den Rundfunk,
- Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über die Schiedsstelle gemäß § 81 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch.

Alle anderen Regelungsvorhaben hatten Belastungen für die Gesetzesadressaten zur Folge.

Überwiegende Entlastungen für Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft konnten mit folgenden Gesetzen und Verordnungen erzielt werden:

- Gesetz zur Stärkung der frühkindlichen und schulischen Bildung,
- Haushaltsbegleitgesetz 2021/2022.

In acht Stellungnahmen zu Entwürfen von Gesetzen und Rechtsverordnungen hat der Sächsische Normenkontrollrat im Rahmen seines gesetzlichen Prüfauftrages keine Einwände gegen die Darstellung des Erfüllungsaufwandes geltend gemacht. Um Anpassung der Darstellung des Erfüllungsaufwandes wurde bei 15 Entwürfen von Gesetzen und Rechtsverordnungen gebeten.

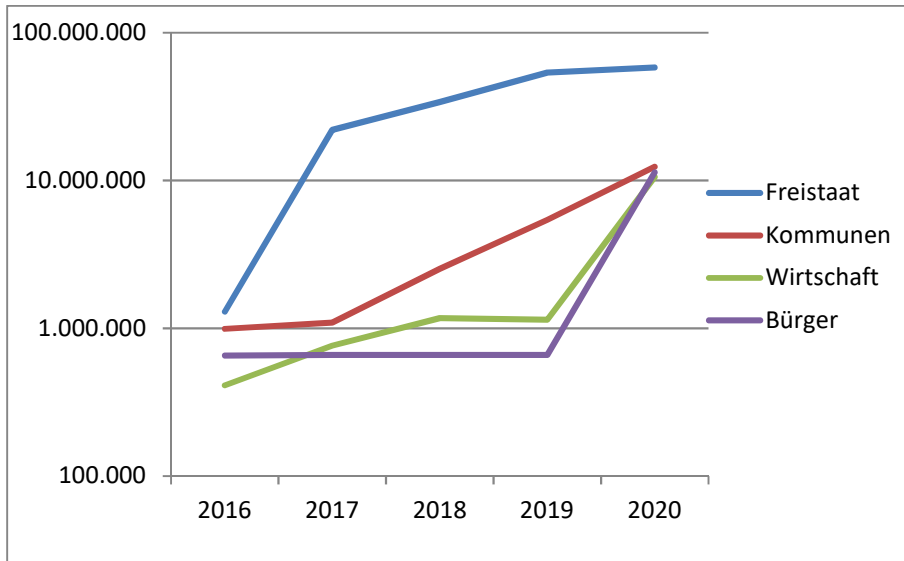
Die Anmerkungen und Empfehlungen des Sächsischen Normenkontrollrates zur Darstellung des Erfüllungsaufwandes in seinen Stellungnahmen wurden von den Ressorts in den meisten Fällen aufgenommen und umgesetzt. Soweit eine abschließende Befassung der Staatsregierung im Berichtszeitraum stattgefunden hat, wurde die Darstellung des Erfüllungsaufwandes außer bei der Siebten Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zur Änderung der Verordnung zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs und beim Ersten Gesetz zur Änderung des Sächsischen Naturschutzgesetzes durch die Ressorts angepasst.

Trotz mehrfacher Einwände des Sächsischen Normenkontrollrates gegen die fehlende Darstellung der Kostenfolgen wurden durch das Sächsische Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt keinerlei Angaben zum Erfüllungswand im Zusammenhang mit dem Erlass der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnungen gemacht.

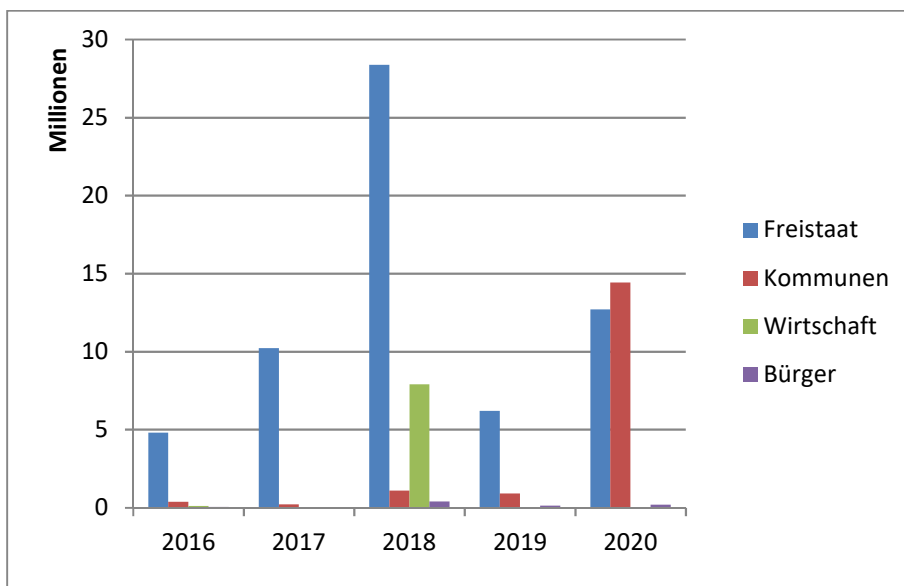
Insgesamt wurde bei elf Entwürfen von Gesetzen und Rechtsverordnungen der Erfüllungsaufwand durch die Ministerien nicht oder nicht vollständig quantifiziert - insbesondere bei den Sächsischen Corona-Schutz-Verordnungen. Hierdurch ergibt sich aus Sicht des Sächsischen Normenkontrollrates ein lückenhaftes Bild der zu erwartenden Gesetzesfolgen für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung.

**Durch die im Berichtszeitraum vom Sächsischen Normenkontrollrat geprüften Rechtsnormen ist der quantifizierte jährliche Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung um 30,7 Mio. Euro gestiegen. Zudem fiel ein quantifizierter einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von insgesamt 27,1 Mio. Euro an.**

Vor allem Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Kommunen wurden im Berichtszeitraum im Vergleich zu den Vorjahren mit erheblichem jährlichen Erfüllungsaufwand belastet, welcher vor allem auf das Erste Gesetz zur Änderung des Sächsischen Naturschutzgesetzes zurückzuführen ist. Entlastungen der Wirtschaft konnten nur in relativ geringem Umfang realisiert werden und schlugen sich in der Gesamtbilanz kaum nieder. Entlastungen für Bürgerinnen und Bürger durch die Schulgeldfreiheit in der Erzieherausbildung werden erst in den kommenden Jahren zum Tragen kommen. Im Vergleich zu den Vorjahren wurde der Freistaat im Jahr 2020 besonders stark mit einmaligem Erfüllungsaufwand belastet, resultierend vor allem aus dem Sächsischen Zensusausführungsgesetz und der Sechsten Verordnung der Sächsischen Staatsregierung zur Änderung der Sächsischen Arbeitszeitverordnung. Entlastungen waren wiederum nicht zu verzeichnen.



**Abb. 2: Monitor Erfüllungsaufwand - Anstieg der jährlichen Gesambelastungen in Euro (logarithmische Skalierung)**



**Abb. 3: Einmaliger Erfüllungsaufwand in Euro**

Hinzu kommen in der obigen Darstellung Belastungen, welche aus Gesetzesvorhaben der Vorjahre resultieren, so aus dem Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Handlungsprogramms der Sächsischen Staatsregierung zur nachhaltigen Sicherung der Bildungsqualität im Freistaat Sachsen aus dem Jahr 2018 und der Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über die Verarbeitung personenbezogener Daten nach Sächsischem Personalanalysegesetz aus dem Jahr 2019.

Bei allen diesen Betrachtungen ist allerdings zu berücksichtigen, dass der bisherige Entfall des Prüfungsrechts des Sächsischen Normenkontrollrates gemäß § 4 Absatz 1 Satz 2 SächsNKRG zu einer Verzerrung der Jahresstatistik zum Erfüllungsaufwand führt.

## **2.3. Auswirkungen auf Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung**

### **2.3.1. Auswirkungen auf Bürgerinnen und Bürger**

Der überwiegende Teil der 29 im Berichtszeitraum geprüften Regelungsvorhaben hatte keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand der Bürgerinnen und Bürger. Geringfügige bzw. nicht quantifizierte Entlastungen gingen mit der Verordnung der Sächsischen Staatsregierung zur Senkung der Kappungsgrenze gemäß § 558 Absatz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuches, dem Gesetz zur Stärkung der frühkindlichen und schulischen Bildung (Bildungsstärkungsgesetz) und dem Gesetz zur Anpassung von Vorschriften mit Bezug zur Justiz einher. Durch die mit dem Bildungsstärkungsgesetz intendierte Schulgeldbefreiung der Fachschüler im Bereich Sozialwesen, Fachrichtung Sozialpädagogik (d. h. Erzieher), ergeben sich ab 2021 sogar Entlastungen in Höhe von 3,3 Mio. Euro jährlichem Kostenaufwand, ab 2023 in Höhe von 6,7 Mio. Euro.

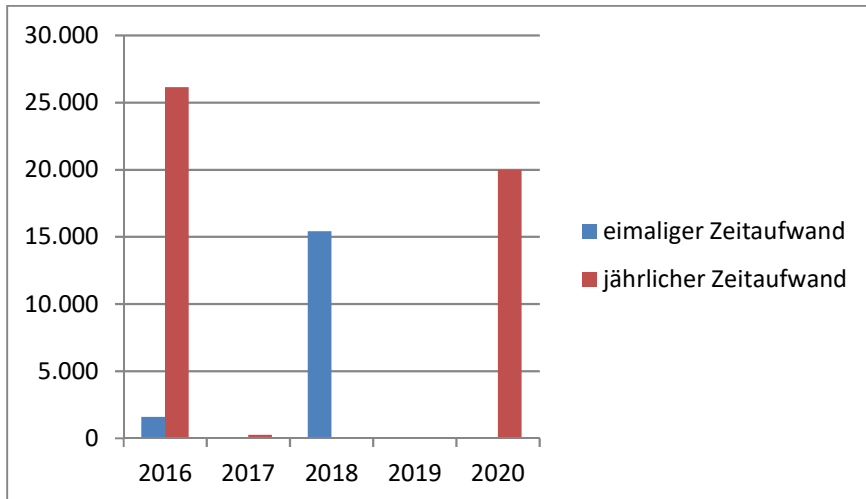
Insgesamt sind **Bürgerinnen und Bürger** durch Regelungsentwürfe, welche im Berichtszeitraum durch den Sächsischen Normenkontrollrat geprüft wurden, mit beziffertem Erfüllungsaufwand in Höhe von

**63 Stunden einmaligem Zeitaufwand**

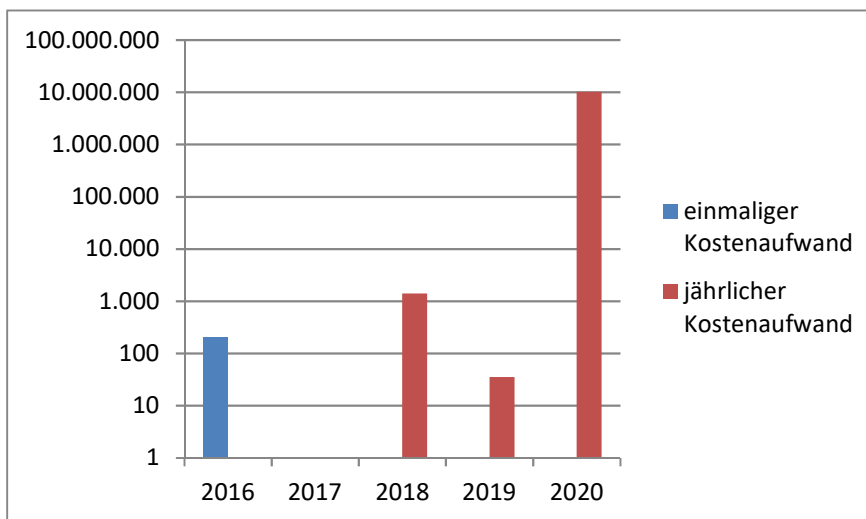
**20.000 Stunden jährlichem Zeitaufwand**

**10,2 Mio. Euro jährlichem Kostenaufwand**

belastet worden. Dies entspricht bei einem unterstellten Stundensatz in Höhe von 25 Euro für Bürgerinnen und Bürger 1.575 Euro (einmalig) sowie 500.000 Euro (jährlich) zusätzlich. Nahezu sämtliche Belastungen resultieren dabei aus dem Ersten Gesetz zur Änderung des Sächsischen Naturschutzgesetzes. Durch dieses wird den Gemeinden eine weitergehende Befugnis zum Erlass sogenannter Baumschutzsatzungen übertragen, wobei davon auszugehen ist, dass diese die Rechtslage, wie sie bis zum Jahr 2010 Gültigkeit hatte, wiederherstellen werden. Dies wird erheblichen Zeitaufwand für die vermehrt erforderliche Antragstellung zur Fällung geschützter Gehölze und erheblichen Kostenaufwand für angeordnete Ersatzpflanzungen oder Ersatzleistungen mit sich bringen.



**Abb. 4: Einmaliger und jährlicher Zeitaufwand der Bürger in Stunden**



**Abb. 5: Einmaliger und jährlicher Kostenaufwand der Bürger in Euro (logarithmische Skalierung)**

Zusätzlich resultiert aus dem Gesetz zur Umsetzung des Handlungsprogramms der Sächsischen Staatsregierung zur nachhaltigen Sicherung der Bildungsqualität im Freistaat Sachsen aus dem Jahr 2018 noch immer einmaliger Zeitaufwand in Höhe von insgesamt 7.550 Stunden für das Jahr 2020.

Verglichen mit dem Vorjahr sind die Bürgerinnen und Bürger durch Regelungsvorhaben im Berichtszeitraum, insbesondere das Erste Gesetz zur Änderung des Sächsischen Naturschutzgesetzes, mit erheblichem zusätzlichem Zeit- und Kostenaufwand belastet worden. Eine nachvollziehbare Abwägungsentscheidung zur Wiedereinführung der Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von Baumschutzsatzungen, beispielsweise durch eine Analyse der Entwicklung vor und nach der Abschaffung der Regelungen im Jahr 2010, enthielt

die Gesetzesbegründung, trotz Empfehlung in der Stellungnahme des Sächsischen Normenkontrollrates, auch bei der Einbringung in den Sächsischen Landtag nicht.

### **2.3.2. Auswirkungen auf die Wirtschaft**

Auch in Bezug auf die Wirtschaft hatten nur wenige der Regelungsvorhaben im Berichtszeitraum Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand. Belastungen in quantifizierter Höhe verursachten dabei das Gesetz zur Stärkung der frühkindlichen und schulischen Bildung sowie das Erste Gesetz zur Änderung des Sächsischen Naturschutzgesetzes. Hinzu kommen erhebliche, jedoch nicht quantifizierte Belastungen durch die verschiedenen Sächsischen Corona-Schutz-Verordnungen.

Ausschließlich entlastende Wirkung hatte das Haushaltsbegleitgesetz 2021/2022, welches die Schulträger von Schulen in freier Trägerschaft von der Erstellung aufwendiger Statistiken befreit hat.

Insgesamt ist die **Wirtschaft** mit beziffertem Erfüllungsaufwand in Höhe von

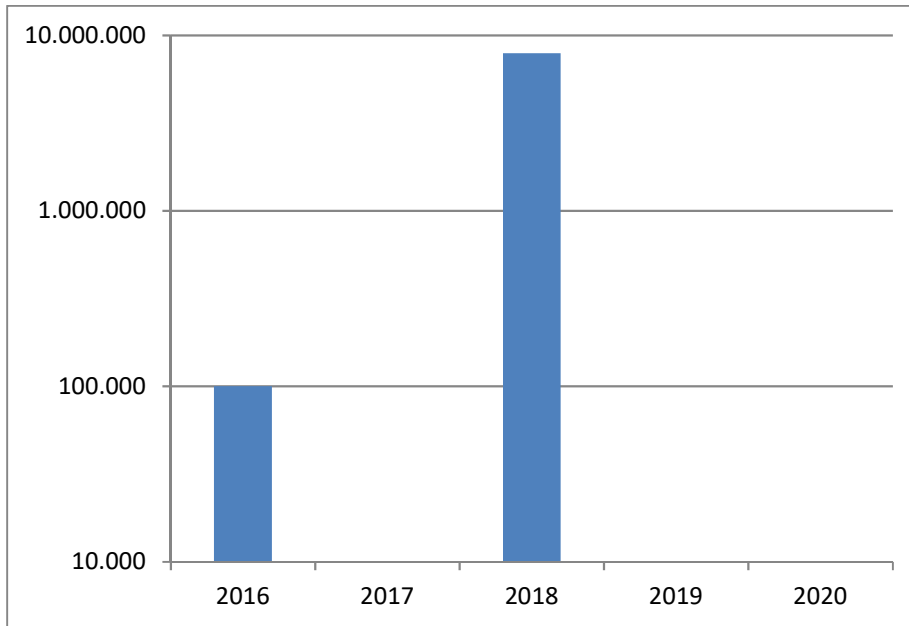
**470.000 Euro jährlichem Personalaufwand**

**9 Mio. Euro jährlichem Sachaufwand**

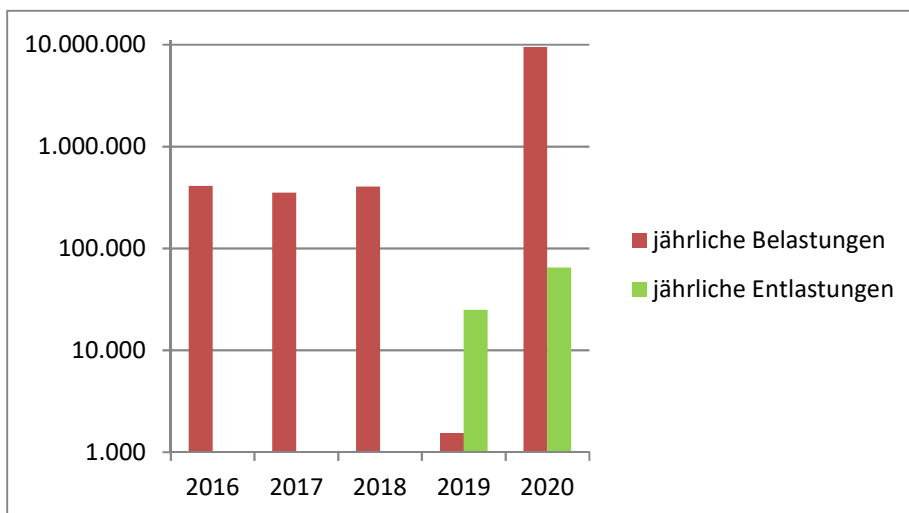
belastet worden. Der überwiegende Aufwand ist dabei, ähnlich den Bürgerinnen und Bürgern, auf die Ausweitung der Antragspflichten für Baumfällungen und Ersatzpflanzungen durch das Erste Gesetz zur Änderung des Sächsischen Naturschutzgesetzes zurückzuführen. Dem steht eine **Entlastung** der Wirtschaft in Höhe von

**65. 000 Euro jährlichem Personalaufwand**

gegenüber.



**Abb. 6: Einmaliger Erfüllungsaufwand der Wirtschaft in Euro (logarithmische Skalierung)**



**Abb. 7: Jährlicher Erfüllungsaufwand der Wirtschaft in Euro (logarithmische Skalierung)**

Im Vergleich zu den Vorjahren haben die durch neue Regelungsvorhaben verursachten Belastungen ein neues Höchstmaß erreicht. Auffällig ist auch, dass die meisten Gesetze und Verordnungen des Freistaates, welche durch den Sächsischen Normenkontrollrat geprüft wurden, keine direkten Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand der Wirtschaft haben.

### 2.3.3. Auswirkungen auf den Freistaat

Der Trend der letzten Jahre, wonach durch Regelungsvorhaben auf Landesebene vor allem Erfüllungsaufwand für die Verwaltung anfällt, hat sich auch im Berichtszeitraum fortgesetzt. Von den 29 geprüften Entwürfen von Gesetzen und Rechtsverordnungen hatten 20 belastende Auswirkungen auf den Freistaat, Entlastungen konnten nicht erreicht werden.



Insgesamt ist der **Freistaat** durch Regelungsentwürfe, welche im Berichtszeitraum durch den Sächsischen Normenkontrollrat geprüft wurden, mit beziffertem Erfüllungsaufwand in Höhe von

**6,7 Mio. Euro einmaligem Personalaufwand**

**6 Mio. Euro einmaligem Sachaufwand**

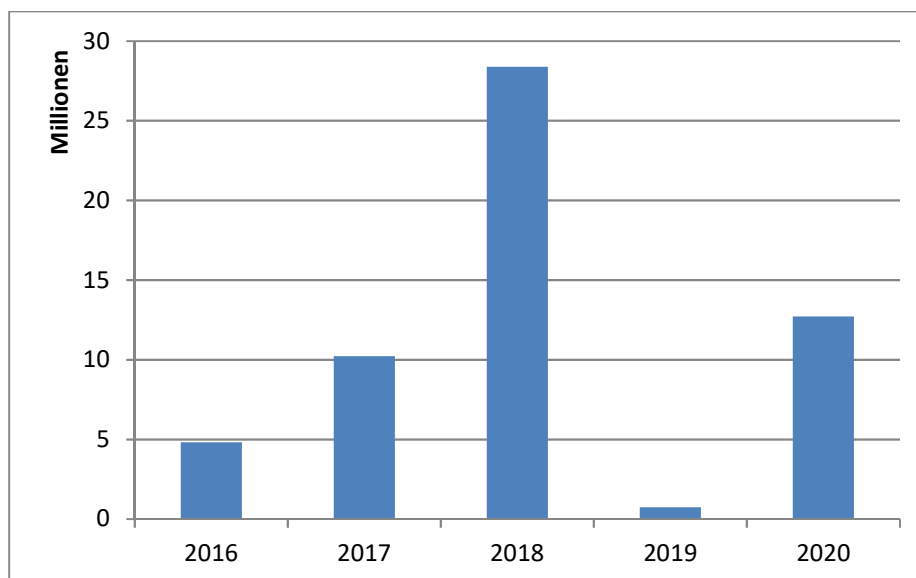
**810.000 Euro jährlichem Personalaufwand**

**1,7 Mio. Euro jährlichem Sachaufwand**

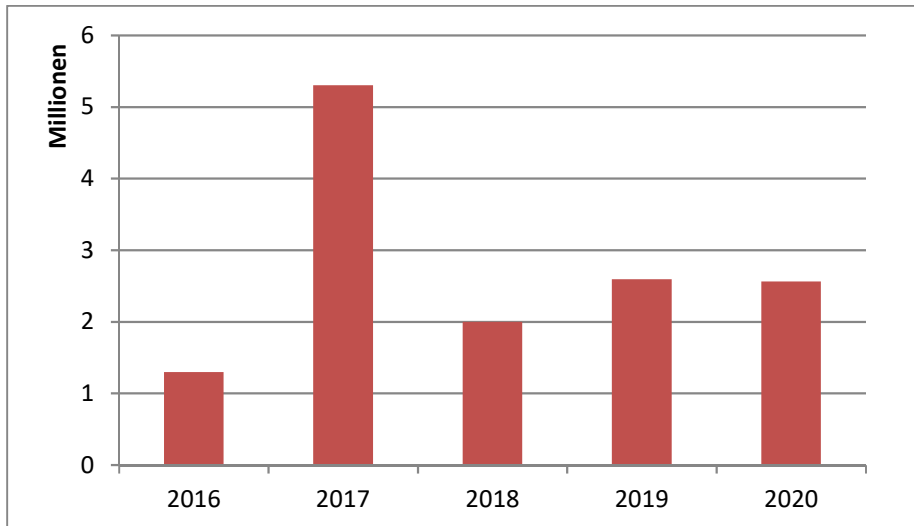
belastet worden. Diese Belastungen resultieren vorwiegend aus folgenden Regelungsentwürfen:

- Sächsisches Zensusausführungsgesetz,
- Gesetz zur Stärkung der frühkindlichen und schulischen Bildung,
- Erstes Gesetz zur Änderung des Sächsischen Naturschutzgesetzes,
- Sächsisches Landarztgesetz,
- Haushaltsbegleitgesetz 2021/2022.

Hierbei ist anzumerken, dass sowohl das Sächsische Zensusausführungsgesetz als auch das Sächsische Landarztgesetz noch nicht abschließend von der Staatsregierung behandelt wurden. Änderungen an den Regelungen – auch im Hinblick auf den voraussichtlich anfallenden Erfüllungsaufwand – sind nicht ausgeschlossen.



**Abb. 8: Einmaliger Erfüllungsaufwand des Freistaates in Euro**



**Abb. 9: Jährlicher Erfüllungsaufwand des Freistaates in Euro**

Hinzu kommt weiterer aus Regelungsvorhaben der Vorjahre resultierender Erfüllungsaufwand. So wurde der Freistaat durch das Gesetz zur Umsetzung des Handlungsprogramms der Sächsischen Staatsregierung zur nachhaltigen Sicherung der Bildungsqualität im Freistaat Sachsen aus dem Jahr 2018 im Jahr 2020 mit jährlichem Personalaufwand in Höhe von 610.000 Euro und jährlichem Sachaufwand in Höhe von 85.000 Euro belastet. Hinzu kommen 50.000 Euro jährlicher Personalaufwand und 10.000 Euro jährlicher Sachaufwand aus der Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über die Verarbeitung personenbezogener Daten nach Sächsischem Personalanalysegesetz aus dem Jahr 2019.

In der Gesamtbetrachtung wurde der Freistaat Sachsen durch die neuen Entwürfe von Gesetzen und Verordnungen im Berichtszeitraum abermals stark belastet. Ein vollständiges Bild über sämtliche Be- und Entlastungen ergibt sich bisher durch das eingeschränkte Prüfungsrecht des Sächsischen Normenkontrollrates jedoch nicht.

#### **2.3.4. Auswirkungen auf die Kommunen**

Von den geprüften Regelungsvorhaben hatten neun Entwürfe quantifizierte belastende Auswirkungen auf die Kommunen:

- Sächsisches Zensusausführungsgesetz,
- Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über das Instrument zur Bedarfsermittlung nach § 118 Absatz 2 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch,
- Siebte Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zur Änderung der Verordnung zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs,
- Gesetz zur Unterstützung der Kommunen durch den Freistaat Sachsen zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Pandemie,
- Gesetz zur Stärkung der frühkindlichen und schulischen Bildung,

- Erstes Gesetz zur Änderung des Sächsischen Naturschutzgesetzes,
- Zweites Gesetz zur Änderung des Sächsischen Beamtengesetzes,
- Zweites Gesetz zur Unterstützung der Kommunen durch den Freistaat Sachsen zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Pandemie,
- Sechste Verordnung der Sächsischen Staatsregierung zur Änderung der Sächsischen Arbeitszeitverordnung.

Hinzu kommen die nicht quantifizierten Belastungen vor allem aus den verschiedenen Sächsischen Corona-Schutz-Verordnungen. Entlastungen wurden im Berichtszeitraum nicht erreicht – soweit ein Prüfungsrecht des Sächsischen Normenkontrollrates bestand.

Insgesamt sind die **Kommunen** mit beziffertem Erfüllungsaufwand in Höhe von

**13 Mio. Euro einmaligem Personalaufwand**

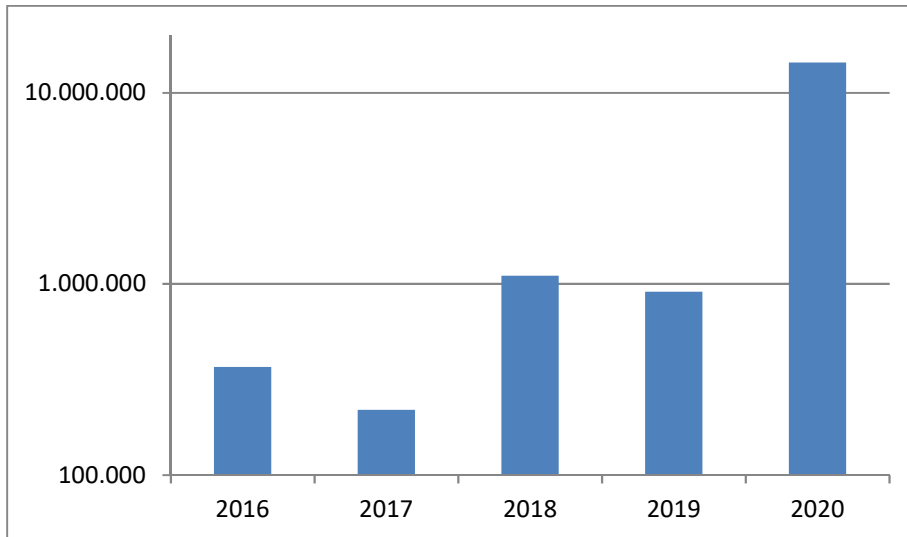
**1,5 Mio. Euro einmaligem Sachaufwand**

**4,6 Mio. Euro jährlichem Personalaufwand**

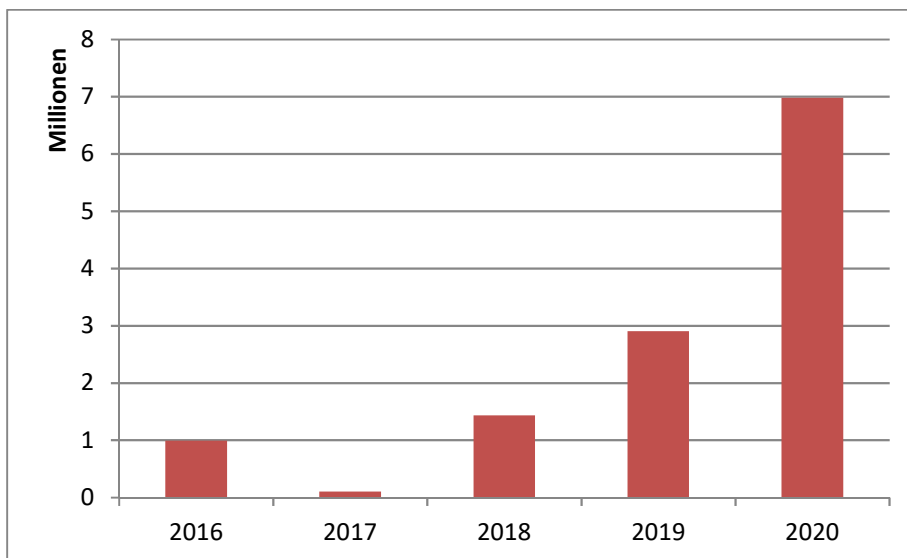
**2,4 Mio. Euro jährlichem Sachaufwand**

belastet worden.

Ursächlich hierfür war vor allem das Sächsische Zensusausführungsgesetz, in dem die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren für die Durchführung des Zensus 2021 geregelt werden. Hintergrund hierfür ist das Zensusgesetz 2021 des Bundes, das aufgrund EU-rechtlicher Vorgaben zur Volks-, Gebäude- und Wohnungszählung aller 10 Jahre die Eckpunkte zur Durchführung des Zensus 2021 vorgibt. Zu erheblichen Belastungen führte wiederum das Erste Gesetz zur Änderung des Sächsischen Naturschutzgesetzes, da das voraussichtlich erhöhte Antragsaufkommen für Baumfällungen durch die Kommunen zu bewältigen sein wird. Weiterer einmaliger Erfüllungsaufwand in bedeutender Höhe geht auf die Sechste Verordnung der Sächsischen Staatsregierung zur Änderung der Sächsischen Arbeitszeitverordnung zurück, welche die gleitende Arbeitszeit zum Regelfall auch für die kommunalen Bediensteten machen soll, jedoch unter anderem die notwendige Anpassung der Dienstvereinbarung jeder einzelnen Kommune nach sich zieht.



**Abb. 10: Einmaliger Erfüllungsaufwand der Kommunen in Euro (logarithmische Skalierung)**



**Abb. 11: Jährlicher Erfüllungsaufwand der Kommunen in Euro**

Im Vergleich zu den Vorjahren wurden die Kommunen im Berichtszeitraum erneut durch erheblichen einmaligen Erfüllungsaufwand belastet; der hinzukommende jährliche Erfüllungsaufwand hat sich gegenüber den Vorjahren mehr als verdoppelt. Der durch die Sächsischen Corona-Schutz-Verordnungen angefallene Erfüllungsaufwand hat dabei noch keine Berücksichtigung gefunden. Unabhängig davon, dass sich aufgrund der zum Teil nicht bezifferten Gesetzesfolgen kein vollständiges Bild über die hervorgerufenen Be- und Entlastungen ergibt, sind auch in Bezug auf die Kommunen weiterhin keine ausreichenden Anstrengungen des Gesetzgebers oder der Landesregierung zur Bürokratieentlastung erkennbar.

### **2.3.5. Sonstige Auswirkungen**

Durch die Siebte Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zur Änderung der Verordnung zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs wurden die Träger der Freiwilligendienste aller Generationen (FdaG) mit

**400 Euro jährlichem Personalaufwand**

**100 Euro jährlichem Sachaufwand**

für das Ausstellen des Ausweises an die jeweiligen Freiwilligen zur Nutzung eines Azubi-Tickets belastet.

Weiterhin hat die Sechste Verordnung der Sächsischen Staatsregierung zur Änderung der Sächsischen Arbeitszeitverordnung die Deutsche Rentenversicherung Mitteldeutschland mit

**8.600 Euro einmaligem Personalaufwand**

**600 Euro einmaligem Sachaufwand**

für die Bestimmung der Arbeitsbereiche zur Erprobung von Langzeitkonten und die notwendige Anpassung der Dienstvereinbarungen belastet.

### **3. Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung**

#### **3.1. Der Sächsische Normenkontrollrat als Ansprechpartner**

Der Sächsische Normenkontrollrat hat in erster Linie die Aufgabe, die Staatsregierung bei der Umsetzung ihrer Maßnahmen auf den Gebieten des Bürokratieabbaus und der besseren Rechtsetzung zu unterstützen.<sup>1</sup> Er prüft dabei nicht nur die Darstellung des Erfüllungsaufwandes neuer Regelungen, sondern ist auch Ansprechpartner für die Ressorts bei Fragen zur Methodik der Erfüllungsaufwandsdarstellung.

Gleichzeitig möchte der Sächsische Normenkontrollrat auch für Anliegen von Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft ein offenes Ohr haben. Beispielsweise konnte der stellvertretende Vorsitzende Prof. Dr. Michael Schefczyk am 5. November 2020 an einer Sitzung des Vorstandes des Sächsischen Handwerkstages per Videokonferenz teilnehmen und dort die Tätigkeit des Sächsischen Normenkontrollrates vorstellen.

Im September 2020 bat eine Fachärztin für Allgemeinmedizin den Sächsischen Normenkontrollrat um Hilfe. Sie wollte die Anerkennung ihrer Fachkunde Strahlenschutz beim Sächsischen Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr verlängern. Diese "Ermächtigung zur Durchführung der ärztlichen Überwachung beruflich exponierter Personen nach Strahlenschutzverordnung" muss alle fünf Jahre neu beantragt werden, wobei beim Verlängerungsantrag die gleichen umfangreichen Angaben wie bei der Erstbeantragung in einem bereitgestellten Formular einzutragen und verschiedene Unterlagen einzureichen sind. Auf Nachfrage beim zuständigen Staatsministerium wurde das Antragsformular zur Verlängerung nun in mehreren Punkten angepasst, sodass Unterlagen nicht mehrfach eingereicht und umfangreiche Angaben nicht erneut getätigt werden müssen. Der Aufwand für den Verlängerungsantrag konnte so deutlich reduziert werden.

#### **3.2. Ausgewählte Regelungsvorhaben**

Auch im Berichtszeitraum unterbreitete der Sächsische Normenkontrollrat wieder zahlreiche Vorschläge zum Bürokratieabbau und zur besseren Rechtsetzung, welche von den Ministerien jedoch nur teilweise umgesetzt wurden.

Regelmäßig regte der Sächsische Normenkontrollrat im Hinblick auf die voranschreitende Digitalisierung an, für Verwaltungsabläufe elektronische Verfahren zu etablieren. So empfahl er beispielsweise im Rahmen der Prüfung des Entwurfes des Gesetzes zur Unterstützung der Kommunen durch den Freistaat Sachsen zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-

---

<sup>1</sup> § 1 Absatz 2 SächsNKRG

Pandemie eine elektronische Antragstellung für Anträge nach Artikel 1 § 22c Absatz 1 Nummer 4 des Sächsischen Finanzausgleichsgesetzes zu ermöglichen. Auch in Bezug auf das Gesetz zur Stärkung der frühkindlichen und schulischen Bildung schlug der Sächsische Normenkontrollrat vor, den privaten Fachschulen eine webbasierte Antragstellung für die Gewährung des Landeszuschusses nach der Erzieherausbildungszuweisungsverordnung zu ermöglichen. Eine entsprechende Umsetzung plant das Sächsische Staatsministerium für Kultus im Zuge einer bereits beabsichtigten Umstellung auf Online-Anträge beim Landesamt für Schule und Bildung.

Mit dem Sächsischen Gesetz zur Umsetzung der Grundsteuerreform machte der Freistaat von der den Ländern infolge der Änderung der Artikel 105 Absatz 2 und 125b Grundgesetz eingeräumten Möglichkeit zur teilweisen Schaffung eigener landesrechtlicher Regelungen für die Bewertung des Grundvermögens für Grundsteuerzwecke ab 1. Januar 2025 Gebrauch. In seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf sprach sich der Sächsische Normenkontrollrat für einen Vergleich mit den von anderen Bundesländern geplanten und konkretisierten Modellen aus. Dabei sollten die Vor- und Nachteile der einzelnen Modelle unter Einbezug des bürokratischen Aufwands, verfassungsrechtlicher Risiken und der fiskalischen Auswirkungen auf die Gruppen der Steuerschuldner dargestellt werden. Das Sächsische Staatsministerium der Finanzen ergänzte daraufhin seinen Gesetzentwurf um entsprechende Vergleichsdaten.

Mit dem Entwurf des Ersten Gesetzes zur Änderung des Sächsischen Naturschutzgesetzes soll den Gemeinden mehr Entscheidungsfreiheit bei der Unterschutzstellung bestimmter Gehölze eingeräumt und damit eine ähnliche Rechtslage hergestellt werden, wie sie bis zum Jahr 2010 galt. Der Sächsische Normenkontrollrat vertrat in seiner Stellungnahme die Auffassung, dass angesichts des zu erwartenden erheblichen Erfüllungsaufwandes eine dezidierte Begründung der Abwägungsentscheidung zur Wiedereinführung der Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von Baumschutzsatzungen zwingend erforderlich gewesen sei. So hätte beispielsweise durch eine Analyse der Entwicklung vor und nach der Abschaffung der Regelungsermächtigungen für Baumschutzsatzungen eine nachvollziehbare Begründung für diesen Regelungsvorschlag geschaffen werden können. Der bloße Hinweis auf den Koalitionsvertrag mit dem pauschalen Verweis, dass damit die Interessen des Naturschutzes mit jenen der Grundstückseigentümer in ein besseres Verhältnis gebracht werden könnten, sei in diesem Zusammenhang, gerade mit Blick auf den doch erheblichen Bürokratieaufwand, unzureichend. Der Normenkontrollrat empfahl eine sachlich vertiefte Begründung für die Abwägungsentscheidung zur Wiedereinführung der Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von Baumschutzsatzungen. Eine Ergänzung des Gesetzentwurfes erfolgte durch das Sächsische Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft jedoch nicht.

Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Sächsischen Beamtengesetzes wurden in § 80 Absatz 4 die Bestimmungen zur Berücksichtigung des Einkommens eines Ehegatten bzw. Lebenspartners in der Beihilfe dynamisiert, die sich an die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns ankoppeln soll. Der Sächsische Normenkontrollrat empfahl in seiner Stellungnahme, den Ehegattengrenzbetrag jährlich im Wege eines Erlasses bekanntzugeben, da der jeweils aktuelle Betrag für die Betroffenen aus dem Gesetz schwer ableitbar sei. Dieser Vorschlag wird durch das Sächsische Staatsministerium der Finanzen aufgenommen und umgesetzt.

Sowohl zum Entwurf der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 25. August 2020 als auch vom 21. Oktober 2020 machte der Sächsische Normenkontrollrat im Rahmen seines gesetzlichen Prüfauftrages Einwände gegen die fehlende Darstellung der Kostenfolgen geltend. Das Sächsische Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt hatte die Verordnungsentwürfe jeweils extrem kurzfristig ohne jedwede Schätzung zum Erfüllungsaufwand übersandt. Dem Sächsischen Normenkontrollrat war dabei bewusst, dass das dynamische Infektionsgeschehen ein zügiges Handeln der Regierung erforderte. Für eine größere Transparenz und damit Akzeptanz bei den Normadressaten in Bezug auf die getroffenen Maßnahmen wäre eine, wenn auch nur grob geschätzte Darstellung des Erfüllungsaufwands hilfreich gewesen. Diese hat das zuständige Ressort jedoch bisher trotz mehrfacher Hinweise durch den Sächsischen Normenkontrollrat nicht vorgelegt.

Bereits im Jahr 2019 hatte der Sächsische Normenkontrollrat Hinweise gegenüber der Sächsischen Staatskanzlei zum Entwurf der Zweiten Verordnung der Sächsischen Staatsregierung zur Änderung der Sächsischen E-Government-Gesetz-Durchführungsverordnung unterbreitet. Daraufhin wurden im Jahr 2020 über den Standard XRechnung hinaus auch andere EU-Normkonforme Datenaustauschstandards für die Übermittlung elektronischer Rechnungen zugelassen und so einer Anregung des Sächsischen Normenkontrollrates entsprochen. Zudem hat die Sächsische Staatskanzlei den Hinweis des Sächsischen Normenkontrollrates zur Kostentragung aufgegriffen und auf eine Einzelabrechnung der Kosten eingehender Rechnungen gegenüber staatlichen Behörden verzichtet.

Ebenfalls bereits im Jahr 2019 hatte der SächsNKR eine Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Anpassung des Sächsischen Ingenieurgesetzes und des Sächsischen Architektengesetzes an die Richtlinie 2005/36/EG abgegeben. Unter dem Gesichtspunkt des Bürokratieabbaus und der besseren Rechtsetzung hatte er angeregt, ein rückwirkendes Inkrafttreten der Ehrenamtsregelung für das Versorgungswerk der Architektenkammer



Sachsen zu prüfen, um die Steuerpflichtigkeit für eine kurze Übergangszeit zu vermeiden. Dieser Vorschlag wurde durch das Staatsministerium des Innern mit der Änderung des Gesetzesentwurfes im Jahr 2020 umgesetzt.

## 4. Rückschau und Ausblick

### 4.1. Gespräch mit dem Vorsitzenden des Nationalen Normenkontrollrates

Am 25. August 2020 wurde der Vorsitzende des Nationalen Normenkontrollrates Dr. Johannes Ludewig durch den Sächsischen Normenkontrollrat in Dresden begrüßt. Nach der Vorstellung der regelmäßigen Arbeit und der aktuellen Situation des Sächsischen Normenkontrollrates durch seinen Vorsitzenden Michael Czupalla gab Dr. Ludewig einen Einblick in die Philosophie und Arbeitsweise des Normenkontrollrates auf nationaler Ebene. Er führte aus, dass die Grundidee des Normenkontrollrates die Herbeiführung von Transparenz sei, damit die an der Gesetzgebung Beteiligten wissen, was ihre Entscheidungen bewirken. Ziel müsse es sein, auf allen Ebenen – das heißt für die EU, den Bund und die Länder – Transparenz über die Folgen gesetzlicher Regelungen zu schaffen. Nur so könne auch die Akzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürgern erhöht und der Politikverdrossenheit entgegengetreten werden.



**Michael Czupalla (l.) und Prof. Dr. Michael Schefczyk (r.) im Gespräch mit Dr. Johannes Ludewig**

Sowohl auf Bundes- als auch EU-Ebene würden bereits erhebliche Anstrengungen zur Quantifizierung der Gesetzesfolgen unternommen. Auf Landesebene braucht es nach Auffassung von Dr. Ludewig noch mehr Konsequenz und Bereitschaft zur Transparenz. Die Darstellung der Gesetzesfolgen auf Bundesebene sei fest etabliert, auf Landesebene fehle jedoch an vielen Stellen vergleichbarer Mut.

Auch über Gesetzgebung in Zeiten von Corona fand ein Austausch statt, denn insbesondere den Entwürfen der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung waren bis dato keine Ausführungen zum Erfüllungsaufwand durch das Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt beigefügt worden. Dr. Ludewig führte dazu aus, dass die Ressorts auf Bundesebene nicht aus der Verantwortung entlassen würden, den Erfüllungsaufwand in Zahlen zu fassen. Aufgrund der Dringlichkeit der Regelungen im

Zusammenhang mit Corona werde den Ressorts in Einzelfällen zugebilligt, die Darstellung des Erfüllungsaufwandes nachzuholen, wenn dies nicht bis zur Kabinettsbefassung möglich sei. Der Nationale Normenkontrollrat setze dann eine entsprechende Nachfrist. Ziel sei es, die Statistiken über den Erfüllungsaufwand weiterhin lückenlos führen zu können. In Sachsen konnte ein ähnliches Vorgehen jedoch auch nach dem Gespräch vom 25. August 2020 bisher nicht etabliert werden.

#### **4.2. Evaluation und Entscheidung über die Zukunft des SächsNKR**

Wie bereits im Jahresbericht 2019 dargestellt, sah § 7 des Sächsischen Normenkontrollratsgesetzes eine Prüfung durch die Staatsregierung vor, ob sich die Einsetzung des Sächsischen Normenkontrollrates im Hinblick auf die Erfüllung seiner Aufgaben bewährt hat. Zum Zwecke der Evaluation der Arbeit des Sächsischen Normenkontrollrates legte Herr Prof. Dr. Kai Wegrich (Professor für Public Administration and Public Policy an der Hertie School, Berlin) am 12. September 2019 sein Evaluationsgutachten mit verschiedenen Vorschlägen für die künftige Gestaltung der Befugnisse des Sächsischen Normenkontrollrates vor. Er empfahl, das Mandat des Sächsischen Normenkontrollrates um weitere sechs Jahr zu verlängern, dabei jedoch das Prüfungsrecht beispielsweise auf neue Gesetzesentwürfe zu beschränken und auf die Erfassung des Erfüllungsaufwands der staatlichen Behörden zu verzichten.

Der Sächsische Normenkontrollrat nahm im Schreiben vom 8. November 2019 zu dem Gutachten Stellung und äußerte sich insbesondere kritisch zu den vorgenannten Vorschlägen, da sich bereits aufgrund der damaligen Rechtslage und der damit eingeschränkten Prüfungsbefugnis nur ein sehr lückenhaftes Bild der Folgen neuer Regelungsvorhaben ergab. Er gab zu bedenken, dass sich dies durch die Beschränkung der Erfüllungsaufwandsprüfung auf Gesetzesentwürfe und dabei lediglich auf die Folgen für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Kommunen noch verstärken und die Relevanz der Erfüllungsaufwandsdarstellung noch mehr in Frage stellen würde.

Im Sommer 2020 beschäftigte sich der Sächsische Landtag mit der Frage der Verlängerung des Sächsischen Normenkontrollratsgesetzes. Am 14. Oktober 2020 fand zum von den Fraktionen CDU, Bündnis 90/Die Grünen und SPD vorgelegten Gesetzesentwurf zur Änderung des Sächsischen Normenkontrollratsgesetzes im Ausschuss für Verfassung und Recht, Demokratie, Europa und Gleichstellung des Sächsischen Landtages eine öffentliche Anhörung statt. Als Experten wurden Prof. Dr. Nicolai Dose (Inhaber des Lehrstuhls für Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft an der Universität Duisburg-Essen), Dr. Gisela Meister-Scheufelen (Vorsitzende des Normenkontrollrates Baden-Württemberg),

Stefan Rix (Vizepräsident des Sächsischen Rechnungshofes) und Florian Spengler (Leiter des Sekretariats des Nationalen Normenkontrollrates) angehört. Stellvertretend für den Sächsischen Normenkontrollrat nahm Prof. Dr. Michael Schefczyk schriftlich zum überarbeiteten Gesetzentwurf Stellung.

Die Experten sprachen sich im Rahmen der Anhörung unter anderem geschlossen dafür aus, das Prüfungsrecht des Sächsischen Normenkontrollrates nicht im Sinne der Empfehlungen des Evaluators noch weiter zu begrenzen, sondern dieses vielmehr auf alle Rechtsverordnungen – also auch Ressortverordnungen – zu erweitern. Im Nachgang wurde der Gesetzentwurf entsprechend angepasst und vom Sächsischen Landtag am 16. Dezember 2020 beschlossen.

Neben der Erweiterung des Prüfungsrechts auf alle Rechtsverordnungen wurde dem Sächsischen Normenkontrollrat in begründeten Einzelfällen ein Initiativrecht zur Prüfung bestehender Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften eingeräumt. Künftig trifft die Sächsische Staatsregierung im Rahmen der Abgrenzung ihrer Geschäftsbereiche die Entscheidung über die Ressortierung des Sächsischen Normenkontrollrates. Es wird eine geschlechterparitätische Besetzung des Normenkontrollrates angestrebt und die Mitglieder des Gremiums sollen stärker auch zivilgesellschaftlichen Gruppen entstammen. Die Veröffentlichung der Jahresberichte des Sächsischen Normenkontrollrates wird unabhängig von der Zustimmung der Staatsregierung möglich sein.

Die Erweiterung seiner Befugnisse wird vom Sächsischen Normenkontrollrat begrüßt. Sie macht deutlich, dass das Ziel des Bürokratieabbaus und der besseren Rechtsetzung weiterhin auf der Agenda der sächsischen Politik steht und die Arbeit des Sächsischen Normenkontrollrates dabei eine wichtige Rolle spielt. Das ausgeweitete Prüfungsrecht wird es in Zukunft ermöglichen, ein vollständigeres Bild über die durch neue Regelungsvorhaben ausgelösten Be- und Entlastungen zu erhalten. Ob dieses Ziel durch die Gesetzesanpassung erreicht wurde, soll eine erneute Evaluation der Arbeit des Sächsischen Normenkontrollrates zeigen. Vorerst wurde das Sächsische Normenkontrollratsgesetz um weitere sechs Jahre bis 31. Dezember 2026 verlängert.

## 5. Anlagen

### 5.1. Übersicht über die Geschäftsverteilung

| <b>Ressort</b>   | <b>Berichterstatter</b>                   |
|--|---|
| Sächsische Staatskanzlei   | Herr Czapalla<br>Herr Prof. Dr. Schefczyk |
| Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr                       | Herr Bösl<br>Herr Lucassen                |
| Sächsisches Staatsministerium des Innern   | Herr Czapalla<br>Herr Bösl                |
| Sächsisches Staatsministerium der Finanzen   | Herr Jacob<br>Herr Bösl                   |
| Sächsisches Staatsministerium für Kultus   | Herr Leimkühler<br>Herr Lucassen          |
| Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft, Kultur und Tourismus                   | Herr Leimkühler<br>Herr Jacob             |
| Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt         | Herr Lucassen<br>Herr Leimkühler          |
| Sächsisches Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft      | Herr Jacob<br>Herr Prof. Dr. Schefczyk    |
| Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung | Herr Prof. Dr. Schefczyk<br>Herr Czapalla |
| Sächsisches Staatsministerium für Regionalentwicklung                                  | Herr Lucassen<br>Herr Bösl                |

**5.2. Übersicht über die wichtigsten Termine des Sächsischen Normenkontrollrates, seiner Mitglieder und der Geschäftsstelle sowie über Pressegespräche**

| Datum                   | Termin  |
|-------------------------|---|
| 22. bis 23. Januar 2020 | Teilnahme an der Bund-Länder-Kommunen-Runde "Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung" im Bundeskanzleramt, Berlin  |
| 6. Februar 2020         | Gespräch mit Frau Staatsministerin Meier, Dresden   |
| 13. Februar 2020        | Teilnahme an der Bund-Länder-Kommunen-Runde "Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung" im Bundeskanzleramt, Berlin  |
| 5. März 2020            | 39. Sitzung des SächsNKR, Dresden   |
| 16. Juni 2020           | 40. Sitzung des SächsNKR, Dresden   |
| 6. Juli 2020            | Gespräch mit Frau Staatsministerin Meier, Dresden   |
| 14. Juli 2020           | 41. Sitzung des SächsNKR, Dresden   |
| 25. August 2020         | 42. Sitzung des SächsNKR, Dresden   |
| 25. August 2020         | Gespräch mit dem Vorsitzenden des Nationalen Normenkontrollrates Herrn Dr. Ludewig, Dresden   |
| 25. August 2020         | Pressegespräch  |
| 25. August 2020         | Gespräch mit Herrn Ministerpräsidenten Kretschmer, Frau Staatsministerin Meier und Herrn Vorsitzenden des Nationalen Normenkontrollrates Dr. Ludewig, Dresden |
| 1. September 2020       | 43. Sitzung des SächsNKR, Dresden   |
| 8. Oktober 2020         | 44. Sitzung des SächsNKR, Dresden   |
| 14. Oktober 2020        | Öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen zur Änderung des Sächsischen Normenkontrollratsgesetzes im Sächsischen Landtag, Dresden       |
| 5. November 2020        | Teilnahme an der Sitzung des Vorstandes des Sächsischen Handwerkstages, Videokonferenz  |

### **5.3. Kosten des Sächsischen Normenkontrollrates**

Für den Sächsischen Normenkontrollrat stehen unter der Haushaltsstelle 06 02/547 05 50.000 Euro/jährlich zur Verfügung. Im Zeitraum vom 1. Januar 2019 bis 31. Dezember 2019 sind durch Aufwandsentschädigungen und Reisekostenvergütungen gemäß § 3 Abs. 5 SächsNKRGG Ausgaben in Höhe von rund 40.000 Euro entstanden.

In der Geschäftsstelle des Sächsischen Normenkontrollrates waren im Berichtszeitraum eine Angestellte der Laufbahngruppe 2.2 in Vollzeit, eine Beamtin der Laufbahngruppe 2.1 mit 0,5 Arbeitskraftanteil und eine Angestellte der Laufbahngruppe 1.2 mit 0,5 Arbeitskraftanteil tätig.

### **5.4. Stellungnahmen der Ressorts zum Jahresbericht 2020**

Der Sächsische Normenkontrollrat hat den Ministerien Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Rückmeldungen erfolgten durch das Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, das Staatsministerium des Innern, das Staatsministerium der Finanzen, das Staatsministerium für Wissenschaft, Kultur und Tourismus, das Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft, das Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt sowie das Staatsministerium der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung.

Die Ministerien äußerten sich ausnahmslos positiv zur Arbeit des Sächsischen Normenkontrollrates.

Das Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt hat sich zudem ausdrücklich für die unterbliebenen Darstellungen des Erfüllungsaufwandes zu den Sächsischen Corona-Schutz-Verordnungen entschuldigt. Im Übrigen hat es aber mitgeteilt, dass die Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwandes aufgrund des dynamischen Geschehens und innerhalb der sehr kurzen zur Verfügung stehenden Zeit nicht realisierbar ist.

Dem Sächsischen Normenkontrollrat ist bewusst, dass die Verordnungen teilweise unter einem hohen zeitlichen Druck erarbeitet werden müssen. Jedoch stellt das Sächsische Normenkontrollratsgesetz die Darstellung des Erfüllungsaufwandes und die Beteiligung des Sächsischen Normenkontrollrates nicht in die Entscheidungshoheit eines Ressorts, sondern schreibt diese verbindlich vor. Es liegt allein im Ermessen des Sächsischen Normenkontrollrates, ob und in welchem Umfang er Prüfungen durchführt. Der Bund zeigt, dass ein zweigeteiltes Vorgehen bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwandes von Rechtsnormentwürfen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie möglich ist. Einerseits ist bei verschiedenen Entwürfen eine Ermittlung des Erfüllungsaufwandes erfolgt. Andererseits

ist eine nachträgliche Ermittlung des Erfüllungsaufwandes bei Regelungsvorhaben mit hohem zeitlichen Druck vereinbart.



## Abkürzungsverzeichnis

|              |   |
|--------------|---|
| Abs.         | Absatz  |
| ca.          | circa   |
| d. h.        | das heißt   |
| Mio.         | Millionen   |
| S.           | Satz  |
| SächsNKR     | Sächsischer Normenkontrollrat   |
| SächsNKRG    | Gesetz zur Einsetzung eines Sächsischen Normenkontrollrates vom<br>3. Juli 2014   |
| Std.         | Stunden   |
| vgl.         | vergleiche  |
| VO EGovGDVO  | Zweite Verordnung der Sächsischen Staatsregierung zur Änderung<br>der Sächsischen E-Government-Gesetz-Durchführungsverordnung |
| VwV SächsNKR | Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung zum<br>Sächsischen Normenkontrollratsgesetz                             |

## Impressum

Herausgeber:

Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für  
Demokratie, Europa und Gleichstellung  
Sächsischer Normenkontrollrat  
Hansastraße 4  
01097 Dresden

[nkr@smj.justiz.sachsen.de](mailto:nkr@smj.justiz.sachsen.de)

Redaktion:

Sächsischer Normenkontrollrat, Dresden

Titelfoto:

<https://pixabay.com/de/photos/schritte-treppenhaus-klettern-1081909/>

Fotos S. 4, 26:

© Sächsischer Normenkontrollrat