

**Verwaltungsvorschrift
der Sächsischen Staatsregierung
zum Sächsischen Normenkontrollratsgesetz
(VwV Sächsischer Normenkontrollrat - VwV SächsNKR)**

Vom 28. Oktober 2015

I.

Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwandes

1. Bei der Erstellung von Entwürfen von Gesetzen und Rechtsverordnungen, soweit eine Befassung der Staatsregierung erforderlich ist, ermittelt das federführende Ressort den Erfüllungsaufwand im Sinne des § 2 des **Sächsischen Normenkontrollratsgesetzes** vom 3. Juli 2014 (SächsGVBl. S. 384), in der jeweils geltenden Fassung. Dies gilt nicht in den Fällen, in denen das Prüfungsrecht des Sächsischen Normenkontrollrates gemäß § 4 Absatz 1 Satz 2 des **Sächsischen Normenkontrollratsgesetzes** entfällt.
2. Die Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwandes erfolgt nach den Anlagen 1 und 2. Bei Entwürfen von Änderungs- und Ablösegesetzen oder -verordnungen, soweit eine Befassung der Staatsregierung erforderlich ist, wird nur der durch die Änderung zu erwartende Erfüllungsaufwand ermittelt und dargestellt.
3. Ist der Erfüllungsaufwand nach Nummer 1 Satz 2 nicht oder nur für einen Teil einer Rechtsnorm zu ermitteln, ist dies zu begründen.

II.

Beteiligung des Sächsischen Normenkontrollrates

1. Der vom Kabinett zur Anhörung freigegebene Entwurf der Kabinettsvorlage einschließlich der Darstellung des Erfüllungsaufwandes wird durch das federführende Ressort dem Sächsischen Normenkontrollrat über dessen Geschäftsstelle in elektronischer Form als Word-Datei zur Prüfung zugeleitet. Dem Sächsischen Normenkontrollrat ist Gelegenheit zu geben, dem federführenden Ressort innerhalb der Anhörungsfrist seine Stellungnahme zu übermitteln.
2. Bei Rechtsnormen, zu denen keine Anhörung stattfindet, erfolgt die Zuleitung an den Sächsischen Normenkontrollrat über dessen Geschäftsstelle parallel zur Normprüfung. Dem Sächsischen Normenkontrollrat ist Gelegenheit zu geben, dem federführenden Ressort innerhalb von 15 Arbeitstagen seine Stellungnahme zu übermitteln. Er ist darauf hinzuweisen, dass die Frist mit dem Arbeitstag beginnt, der dem Tag des Eingangs des Normentwurfs bei der Geschäftsstelle des Sächsischen Normenkontrollrates folgt.
3. Das federführende Ressort bittet den Sächsischen Normenkontrollrat über dessen Geschäftsstelle um Mitteilung innerhalb von fünf Arbeitstagen, ob er beabsichtigt, eine Stellungnahme abzugeben.
4. Im Rahmen der Anhörung abgegebene Stellungnahmen zum Entwurf der Rechtsnorm sind dem Sächsischen Normenkontrollrat über dessen Geschäftsstelle zur Kenntnis zuzuleiten.
5. Ergibt sich nach der Anhörung zu einer beabsichtigten Rechtsnorm die Notwendigkeit von Änderungen, welche Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand haben, ist bei wesentlichen Änderungen durch das federführende Ressort der Erfüllungsaufwand erneut darzustellen und dem Sächsischen Normenkontrollrat über dessen Geschäftsstelle zur Prüfung zuzuleiten. In diesem Fall verkürzt sich für den Sächsischen Normenkontrollrat die Gelegenheit zur Abgabe einer Stellungnahme auf zehn Arbeitstage.

III.

Aufwandsentschädigung

Die Höhe der pauschalen Aufwandsentschädigung für die Mitglieder des Sächsischen Normenkontrollrates gemäß § 3 Absatz 5 Satz 2 des **Sächsischen Normenkontrollratsgesetzes** wird auf monatlich 500 Euro festgesetzt.

IV.

Inkrafttreten und Außerkrafttreten

Diese Verwaltungsvorschrift tritt am 1. Januar 2016 in Kraft und am 30. Juni 2020 außer Kraft.

Dresden, den 28. Oktober 2015

Der Ministerpräsident
Stanislaw Tillich

Der Staatsminister der Justiz
Sebastian Gemkow

Anlage 1
(zu Ziffer I Nummer 2 Satz 1)

**Regeln zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwandes im
Freistaat Sachsen ¹**

Die Ermittlung des Erfüllungsaufwandes, welcher sich aus dem Vollzug neuer beziehungsweise geänderter Gesetze und Rechtsverordnungen, soweit eine Befassung der Staatsregierung erforderlich ist, ergibt, vollzieht sich in vier Phasen:

Phase 1: Identifizierung der Vorgaben ²

Der erste Schritt zur Ermittlung des Erfüllungsaufwandes, den ein Regelungsvorhaben verursacht, besteht darin, die Vorgaben zu identifizieren.

Vorgaben sind Einzelregelungen, die bei den Normadressaten unmittelbar zur Änderung von Kosten, Zeitaufwand oder beidem führen. Sie veranlassen die Normadressaten, bestimmte Ziele oder Anordnungen zu erfüllen oder auch bestimmte Handlungen zu unterlassen. Dazu zählen auch Verpflichtungen zur Kooperation mit Dritten sowie zur Überwachung und Kontrolle von Zuständen, Handlungen, numerischen Werten oder Verhaltensweisen.

Unmittelbar bedeutet, dass die Änderung von Kosten oder Zeitaufwand in direkter (kausaler) Verbindung mit der Befolgung der jeweiligen Vorgabe steht. Ein Merkmal von Vorgaben ist, dass Bürger, Wirtschaft sowie öffentliche Verwaltung ihnen Folge leisten müssen, um nicht gegen Rechtsvorschriften zu verstoßen oder etwaige Ansprüche auf staatliche Leistungen zu verlieren.

Bei der Identifizierung von Vorgaben ist zu beachten, dass der Gesetzgeber zum Teil neben Ge- oder Verboten lediglich Ziele oder Grenzwerte festlegt. Auch solche Einzelregelungen sind als Vorgaben zu verstehen, weil sie unmittelbar zu Kosten beziehungsweise Zeitaufwand bei den Normadressaten führen.

Wenn damit zu rechnen ist, dass sich Vorgaben auf unterschiedliche Sachverhalte (Aufgaben) beziehen oder dass Vorgaben durch die Normadressaten in unterschiedlicher Weise erfüllt werden können, dann sind Fallgruppen zu bilden; für jede Fallgruppe ist der Erfüllungsaufwand separat zu ermitteln und darzustellen.

Mehrere Vorgaben, die in der Praxis in einem Zusammenhang erfüllt werden, können zu einem Prozess gebündelt werden. Hierbei können die Vorgaben zum Beispiel nach Sachverhalten oder aus der Sicht der Normadressaten zu Prozessen zusammengefasst werden.

Im Weiteren wird nur noch der Erfüllungsaufwand für den Prozess ermittelt (siehe auch Phase 2), jedoch nicht mehr für die einzelnen, in ihm zusammengefassten Vorgaben.

Die einzelnen Vorgaben sind diesen Prozessen nachvollziehbar zuzuordnen.

Zu den Informationspflichten gehören Vorgaben, die zum Ausfüllen von Anträgen und Formularen oder zur Mitwirkung an amtlichen Erhebungen verpflichten, sowie sämtliche Nachweis- und Dokumentationspflichten (Auskunfts-, Melde-, Berichts-, Veröffentlichungs-, Registrierungs-, Genehmigungspflichten und so weiter). Dabei spielt es keine Rolle, ob es sich um einen Fall handelt, in dem sich das Unternehmen der Informationsverpflichtung nicht entziehen kann, ohne rechtswidrig zu handeln (zum Beispiel Steuererklärung), oder ob es um einen Fall geht, der vom Unternehmen selbst ausgelöst wird und/oder freiwillig erfolgt (zum Beispiel Förderantrag).

Als Ergebnis von Phase 1 soll für die Ermittlung des zu erwartenden Erfüllungsaufwandes eine Liste mit allen Vorgaben des Regelungsvorhabens vorliegen.

Die Liste sollte Informationen darüber enthalten,

- welche Vorgaben bei welchen Normadressaten Erfüllungsaufwand auslösen,
- welche Vorgaben gegebenenfalls Teil welchen Prozesses sind, für den zusammen mit Teilprozessen aus anderen Vorgaben eine zusammenfassende Ermittlung des Erfüllungsaufwandes erfolgt,
- für welche Vorgaben oder welche Prozesse Fallgruppen gebildet worden sind, für die der Erfüllungsaufwand jeweils gesondert ermittelt wird, und
- welche Vorgaben Informationspflichten der Wirtschaft sind.

Phase 2: Ermittlung der Prozesse und Träger für Vollzug/Erfüllung

In dieser Phase werden die durch das Regelungsvorhaben angesprochenen Aktivitäten und die sich daraus ergebenden Prozesse, die einer Veränderung unterliegen, sowie mögliche Vollzugsträger systematisch identifiziert. Vom Vorgehen her werden zuerst die direkt und indirekt betroffenen Prozesse (Schritte 1a und 1b) und auf dieser Grundlage dann die Vollzugsträger (Schritt 2) ermittelt. Direkt betroffene Prozesse sind die, welche die geplante Norm originär regeln soll. Indirekt betroffene Prozesse sind Prozesse, auf die in der Norm verwiesen wird, die aber durch eine andere Norm geregelt werden.

Schritt 1a: Identifizierung der direkt und indirekt betroffenen Prozesse

Kern des Vorgehens sind die bereits in Phase 1 ermittelten Prozesse und/oder die aus standardisierten Modulen zusammengestellten Prozesse für den Vollzug. Den Ausgangspunkt sollte die Frage bilden, welches Ziel mit der Regelung erreicht werden soll und wie dies mit so wenig Aufwand wie möglich für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung erreicht werden kann.

Schritt 1b: Änderung der identifizierten Prozesse

Dieser Schritt entfällt, wenn es sich um eine neue Norm handelt. Bei der Änderung einer Norm ist zu entscheiden, ob Prozessteile wegfallen oder Abläufe zum Beispiel aufgrund neuer technischer Möglichkeiten bei der Beteiligung oder anderer Regelungen, wie beispielsweise dem E-Government-Gesetz, geändert, das heißt idealerweise vereinfacht, werden können – und zwar aus Sicht des Normadressaten.

Schritt 2: Identifikation von Vollzugsträgern

Für den Vollzug der mit der rechtlichen Regelung verbundenen Aufgabe beziehungsweise einzelner Prozessteile in einem Vollzugsprozess kommen folgende organisationspolitische Gestaltungsoptionen in Betracht:

- Erledigung durch Ministerium, staatliche Einrichtung oder staatliche Sonderbehörde,
- Wahrnehmung durch Landkreis/Kreisfreie Stadt oder Kommune,
- Kooperation öffentlicher Einrichtungen,
- Kooperation öffentlicher und privater Einrichtungen,
- Beauftragung (privater) Dritter,
- Förderung der Erledigung durch Dritte (Akteure der Zivilgesellschaft).

Die Entscheidung für eine der Optionen hat unmittelbare Wirkung auf die Höhe des Erfüllungsaufwandes für die Normadressaten.

Bei der Aufteilung des Vollzugs auf mehrere Vollzugsträger ist der Erfüllungsaufwand entsprechend aufgeteilt zu berechnen und darzustellen. So wird der Vergleich von Vollzugsalternativen vereinfacht.

Am Ende ist zusammengefasst darzustellen, welche Prozessteile von welchem Vollzugsträger ausgeführt werden – gegebenenfalls ist die Auswahl zu begründen. Sollten Vollzugsprozesse nicht vereinfacht worden sein, ist auch hierfür eine Begründung zu geben.

Phase 3: Ermittlung des Erfüllungsaufwandes

Der Erfüllungsaufwand ist grundsätzlich für jede Vorgabe beziehungsweise jeden Prozess beziehungsweise jede Fallgruppe separat zu ermitteln. Ergeben sich für einen Normadressaten unverhältnismäßig hohe Aufwände, sollte gemäß Phase 2 der Vollzugsprozess angepasst werden und/oder ein anderer Vollzugsträger vorgesehen werden, sofern hierdurch eine Verringerung des Aufwandes erfolgt.

Insbesondere bei komplexen Regelungsvorhaben mit zahlreichen Vorgaben oder Prozessen kann jedoch zum Teil schon nach einer ersten Prüfung klar erkennbar sein, dass bestimmte Vorgaben oder Prozesse nur sehr geringe Auswirkungen haben werden. Auf die Ermittlung und Darstellung der Änderung des Erfüllungsaufwandes für solche Vorgaben oder Prozesse kann verzichtet werden. Es ist gleichwohl zu begründen, warum die Änderung des Erfüllungsaufwandes für diese Vorgaben oder Prozesse vernachlässigt werden kann (zum Beispiel „Die Vorgabe ‚XY‘ hat eine sehr geringe Fallzahl bei absehbar niedriger Belastung im Einzelfall.“).

Der Erfüllungsaufwand ist für die Normadressaten „Bürger“, „Wirtschaft“ und „Verwaltung“ gesondert zu ermitteln. Hierfür ist ein aus drei Schritten bestehendes Berechnungsschema zu verwenden:

- (1) Ermittlung der Fallzahl je Vorgabe/Prozess/Fallgruppe,
- (2) Ermittlung des Aufwandes pro Fall je Vorgabe/Prozess/Fallgruppe,
- (3) Berechnung des gesamten Erfüllungsaufwandes für jeden Normadressaten (Bürger, Wirtschaft und Verwaltung).

Schritt 1: Ermittlung der Fallzahl je Vorgabe/Prozess/Fallgruppe

Ist eine Vorgabe oder ein Prozess periodisch zu erfüllen (zum Beispiel jährliche Wartung von Anlagen), ergibt sich die jährliche Fallzahl aus der Multiplikation der jährlichen Häufigkeit der Erfüllung je Betroffenen mit der Summe der Betroffenen.

Bei anlassbezogenen zu erfüllenden Vorgaben wird die Anzahl der jährlichen Fälle ermittelt, ohne zuvor Häufigkeit und Zahl der Betroffenen festzustellen. So ist beispielsweise bei Vorgaben für genehmigungspflichtige Anlagen oder für anzeigespflichtige Tätigkeiten die Zahl der voraussichtlich oder erfahrungsgemäß jährlich eingehenden Anträge zugrunde zu legen. Bei Schwankungen kann ein sachgerechter Mittelwert herangezogen werden.

Schritt 2: Ermittlung des Aufwandes pro Fall je Vorgabe/Prozess/Fallgruppe

Zur Ermittlung des Aufwandes pro Fall beziehungsweise seiner Änderung werden die wesentlichen Tätigkeiten identifiziert, die zur Erfüllung einer Vorgabe oder eines Prozesses im Einzelfall zu erwarten sind. Für diese Tätigkeiten werden die zu erwartenden Änderungen des Zeit-, Personal- sowie Sachaufwandes ermittelt.

Werden Vorgaben erstmals geschaffen, ist der gesamte zu erwartende Erfüllungsaufwand je Fall anzugeben.

Hat bereits eine Vorgabe bestanden, die durch das Regelungsvorhaben geändert wird, wird nur die Änderung des Erfüllungsaufwandes ermittelt.

Umstellungsaufwand, der lediglich einmal bei der Einführung oder Änderung einer Vorgabe beim Normadressaten anfällt, wird gesondert ausgewiesen. Aufwand, der im Abstand von mehreren Jahren absehbar erneut anfällt, ist als laufender Erfüllungsaufwand anzugeben.

Bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwandes ist auch zu prüfen, ob es sich bei dem erwarteten Aufwand um sogenannte Sowieso-Kosten handelt. Dies ist der Fall, wenn eine Vorgabe zu keiner messbaren Verhaltens- oder Aufwandsänderung bei den Normadressaten führt, weil sie sich ohnehin schon von selbst gemäß der geplanten oder eingeführten Norm verhalten haben. Dies wären also Kosten, die auch ohne neue gesetzliche Regelung entstanden wären. Dann ist davon auszugehen, dass durch die Neuregelung kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand beziehungsweise keine Entlastung entsteht. Führt die Vorgabe oder der Prozess nur bei einem Teil der Normadressaten zu einer Verhaltensänderung, ist nur für diese Gruppe die Änderung des Erfüllungsaufwandes zu ermitteln.

Nicht unter den Begriff Erfüllungsaufwand fallen im Übrigen Steuermehr-/mindereinnahmen, Sozialversicherungsbeiträge und Gebührenmehr-/mindereinnahmen. Sie sind nach den Regeln zur Kabinettsarbeit unter dem Buchstaben F Ziffer II Haushaltsauswirkungen anzugeben.

Indirekte Effekte, wie zum Beispiel aufgrund der neuen gesetzlichen Vorgabe entgangene Gewinne und sonstige Abgaben (zum Beispiel Ausgleichsabgaben), fallen ebenfalls nicht unter den Begriff „Erfüllungsaufwand“.

Gebühren werden unter dem Buchstaben F Ziffer IV Weitere Kosten dargestellt.

Schritt 3: Berechnung des gesamten Erfüllungsaufwandes für jeden Normadressaten (Bürger, Wirtschaft und Verwaltung)

Durch Multiplikation der Fallzahl mit dem Aufwand pro Fall wird der Erfüllungsaufwand für eine Vorgabe oder einen Prozess oder eine Fallgruppe berechnet. Der Erfüllungsaufwand des Regelungsvorhabens insgesamt ergibt sich aus der Summe des Aufwandes aller im Regelungsvorhaben enthaltenen Vorgaben, Prozesse oder Fallgruppen. Diese Berechnungen sind für die Normadressaten (Bürger, Wirtschaft, Verwaltung) auf Jahresbasis (Ausnahme: einmalige Umstellungskosten) separat durchzuführen.

Um Scheingenauigkeiten zu vermeiden, sind ermittelte Zahlen nach Abschluss der Berechnungen sachgerecht zu runden.

Phase 4: Darstellung des Erfüllungsaufwandes als Gesamtergebnis

Der Erfüllungsaufwand ist im Vorblatt sowie in der Begründung eines Gesetzes darzustellen. Bei Rechtsverordnungen ist die Berechnung im Vorblatt nachvollziehbar zu begründen.

Darstellung im Vorblatt

Im Vorblatt sind bei Gesetzentwürfen nur die zentralen Ergebnisse der Ermittlung des Erfüllungsaufwandes herauszustellen. Konkret sollten im Vorblatt folgende Fragen sehr knapp beantwortet werden:

Erfüllungsaufwand für die Bürger

Wie hoch ist für Bürger die Be- oder Entlastung (zeitlich und finanziell), die aufgrund des Regelungsvorhabens zu erwarten ist

Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Wie hoch ist die Gesamtbe- oder -entlastung der Wirtschaft

Dabei sind jährlicher Erfüllungsaufwand und einmaliger Umstellungsaufwand getrennt auszuweisen. Es genügt die Angabe des Saldos, der aus allen Vorgaben oder Prozessen resultiert. Es ist anzugeben, wie viele Informationspflichten neu eingeführt, geändert oder aufgehoben werden und wie hoch der jährliche Mehr- oder Minderaufwand im Saldo ist.

Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Wie hoch ist die Be- oder Entlastung der Verwaltung

Dabei sind der jährliche Erfüllungsaufwand und der einmalige Umstellungsaufwand getrennt auszuweisen. Der Aufwand ist für die Organe der Staatsverwaltung des Freistaates Sachsen und für die Kommunen separat anzugeben. Es genügt die Angabe des Saldos, der aus allen Vorgaben oder Prozessen resultiert.

Anlage 2

Werte zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwandes im Freistaat Sachsen

-
- 1 In Anlehnung an den Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, 2011.
 - 2 Erläuterung der wichtigsten Begriffe in Anlage 2 Ziffer V

Änderungsvorschriften

Erste Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung zur Änderung der VwV Sächsischer Normenkontrollrat

vom 19. Juni 2017 (SächsABl. S. 900)

Zweite Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung zur Änderung der VwV Sächsischer Normenkontrollrat

vom 16. Juni 2020 (SächsABl. S. 709)

Zuletzt enthalten in

Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung über die geltenden Verwaltungsvorschriften der Staatsregierung

vom 17. Dezember 2019 (SächsABl. SDr. S. S 334)