

## **Gesetzentwurf**

### **der Staatsregierung**

#### **eines Zuständigkeitsgesetzes**

##### **A) Problem**

Bessere Rechtssetzung ist eine Daueraufgabe im Landesrecht. Ihr Ziel ist es nicht, das Landesrecht materiell wesentlich zu verändern. Ihr Ziel ist vielmehr, es handhabbarer oder auch strukturierter zu machen. Sie ist daher ein vorwiegend rechtspolitisches Anliegen. Bessere Rechtssetzung geht zugleich mit sinnvoller Rechtsbereinigung in der Regel Hand in Hand. Ein konkretes Anliegen ist es, die geltenden Normen möglichst kompakt zusammenzustellen und auf diese Weise ihre Auffindbarkeit und Vergleichbarkeit zu erleichtern. Außerdem kann sinnvolle normative Abstraktion bestehende Detailregelungen zusammenfassen.

##### **B) Lösung**

Diesen Zielen will der vorliegende Gesetzentwurf für den Bereich landesrechtlicher Zuständigkeitsnormen dienen.

Er hat drei konkrete Anliegen:

1. Der Gesetzentwurf will erstmals einen rechtlichen Rahmen bereitstellen, in dem gesetzliche Kleinregelungen zu Zuständigkeitsfragen geordnet Platz finden können. Bislang besteht eine ganze Reihe von Klein- und Kleinstgesetzen, die häufig als „Ausführungsgesetze“ zu verschiedenen Bundesgesetzen überschrieben sind, tatsächlich aber oft nur aus einem einzigen Artikel bestehen: der Regelung einer einzelnen Zuständigkeit. Ein Sammelgesetz als Mantelnorm kann zur Übersichtlichkeit im Landesrecht sowie zu parallelem Aufbau und Quervergleichbarkeit der einzelnen Bestimmungen beitragen und zugleich die Zahl der Stammnormen im Landesrecht verringern. Die bisherigen Klein- und Kleinstgesetze können im Gegenzug aufgehoben werden.
2. Im Landesrecht besteht bisher keine Auffangzuständigkeit, also keine Behördenzuständigkeit, die greift, solange die Zuständigkeit nicht anderweitig durch Gesetz oder Verordnung bestimmt ist. Eine solche Auffangzuständigkeit hätte entscheidende Vorteile. Durch sie ließen sich unerkannte Regelungslücken in Zuständigkeitsfragen vermeiden und so die staatliche Handlungsfähigkeit in jedem Einzelfall unproblematisch sicherstellen. Sie kann aber vor allem auch den Gesetz- und Verordnungsgeber von dem Zeitdruck entlasten, unter dem bislang bei neuen Gesetzen des Bundes nicht selten die ergänzenden landesrechtlichen Zuständigkeitsnormen erlassen werden müssen. Zeitdruck macht Normsetzung immer fehleranfällig. Durch eine notfalls als Übergangsrecht redundant nutzbare Auffangzuständigkeit lässt sich das vermeiden.

3. Nach Art. 77 Abs. 1 der Verfassung erfolgen die Organisation der allgemeinen Staatsverwaltung und die Regelung der Zuständigkeiten durch Gesetz, während die Einrichtung der Behörden im Einzelnen der Staatsregierung obliegt. Zugunsten der Staatsregierung bestehen zwecks Bestimmung der näheren Behördenzuständigkeiten durch Rechtsverordnung bisher häufig Ermächtigungsnormen in immer gleicher oder sehr ähnlicher Weise an den diversesten Stellen des Landesrechts. Einzelne Kleingesetze bestehen ausschließlich aus einer solchen Norm (etwa BayRS 611-10-1-F). Im Wege sinnvoller normativer Abstraktion können all diese Einzelnormen durch eine einzige allgemeiner gehaltene Norm abgelöst und so das Landesrecht verschlankt werden.

Diese zusammenfassende Ermächtigungsnorm soll dabei ausdrücklich subsidiär gelten, also nur genutzt werden können, wenn die Zuständigkeit nicht bereits durch Bundes- oder Landesgesetz vorgegeben oder auf Grund von konkretem Bundes- oder Landesgesetz von einem darin konkret ermächtigten Verordnungsgeber geregelt wurde. Durch diese Regelungstechnik wird deutlich, dass der Landtag als gesetzgebender Souverän im Freistaat jederzeit Zuständigkeiten durch Gesetz selbst regeln oder dem Verordnungsgeber dafür auch nähere Vorgaben machen kann. Er ist als Gesetzgeber uneingeschränkter Herr jeder Zuständigkeitsnorm. Die Staatsregierung aber gewinnt neue Möglichkeiten, gerade in solchen Fällen, in denen Zuständigkeitsdetails (jedenfalls politisch) ermüdend und ohne gestalterische Relevanz sind, durch Rechtsverordnung tätig zu werden und so alle Beteiligten sinnvoll zu entlasten.

#### **C) Alternativen**

Verzicht auf bessere Rechtssetzung und Rechtsbereinigung.

#### **D) Kosten**

Das Gesetz hat keine unmittelbaren Kostenwirkungen.

## Gesetzentwurf

### Zuständigkeitsgesetz (ZustG)

#### Teil 1 Allgemeine Bestimmungen

##### Art. 1 Auffangzuständigkeit

(1) <sup>1</sup>Soweit eine Zuständigkeit nicht anderweitig bestimmt ist, obliegen Ausführung und Vollzug der Gesetze und Verordnungen den Staatsministerien jeweils für ihren Geschäftsbereich. <sup>2</sup>Fällt eine Aufgabe in den Geschäftsbereich mehrerer Staatsministerien, ist das schwerpunktmäßig betroffene Staatsministerium zuständig.

(2) <sup>1</sup>Soweit eine Zuständigkeit nicht anderweitig näher bestimmt ist, wird die Staatsregierung ermächtigt, die zur Ausführung und zum Vollzug zuständigen Behörden innerhalb der bestehenden Behördenorganisation durch Rechtsverordnung zu bestimmen. <sup>2</sup>Die Staatsregierung kann diese Ermächtigung im Einzelfall durch Rechtsverordnung auf andere Stellen übertragen.

#### Teil 2 Einzelne Zuständigkeitsbestimmungen

##### Art. 2 Gesetz über Titel, Orden und Ehrenzeichen

Zuständig für den Vollzug von § 9 Abs. 1 und § 14 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes über Titel, Orden und Ehrenzeichen sind die Kreisverwaltungsbehörden.

##### Art. 3 Gesetz über die Rechtsstellung vorgeprüfter Apothekeranwärter

<sup>1</sup>Zuständig für den Vollzug von § 2 des Gesetzes über die Rechtsstellung vorgeprüfter Apothekeranwärter sind die Regierungen. <sup>2</sup>Art. 3 Abs. 1 Nrn. 3 und 4 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes finden keine Anwendung, soweit die Zuständigkeit einer Behörde eines anderen Landes gegeben ist.

##### Art. 4 Benzinbleigesetz

<sup>1</sup>Zuständig für den Vollzug des § 5 des Benzinbleigesetzes ist das Landesamt für Umwelt. <sup>2</sup>Die örtlich zuständige Kreisverwaltungsbehörde unterstützt als beauftragte Behörde auf Anforderung das Landesamt für Umwelt durch Einholung von Auskünften; die Maßnahmen der Kreisverwaltungsbehörde gelten als Maßnahmen des Landesamts für Umwelt.

##### Art. 5 Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz

<sup>1</sup>Zuständig für den Vollzug des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes sind die auf Grund des Art. 1 Abs. 1 des Bayerischen Ausführungsgesetzes zum Bundesausbildungsförderungsgesetz errichteten Ämter für Ausbildungsförderung. <sup>2</sup>Die kreisfreien Gemeinden vollziehen die Aufgaben nach Satz 1 als Angelegenheit des übertragenen Wirkungskreises. <sup>3</sup>Oberste Aufsichtsbehörde ist

1. das Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst für Fortbildungen in Schulen im Sinn des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen, für Fortbildungsmaßnahmen im Sinn des § 2 des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes, die an Hochschulen durchgeführt werden, und bei Fernunterricht,
2. das Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie für den übrigen Bereich.

##### Art. 6 Altenpflegegesetz, Krankenpflegegesetz

<sup>1</sup>Zuständig für Genehmigungen nach § 4 Abs. 6 des Altenpflegegesetzes und § 4 Abs. 6 des Krankenpflegegesetzes (KrPflG) ist das Staatsministerium für Unterricht und Kultus. <sup>2</sup>Entscheidungen nach § 4 Abs. 6 KrPflG ergehen im Einvernehmen mit dem Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit.

##### Art. 7 Bundeskleingartengesetz

Zuständig für den Vollzug des Bundeskleingartengesetzes (BKleingG) sind

1. die Kreisverwaltungsbehörden für
  - a) die Anerkennung einer Kleingärtnerorganisation als gemeinnützig nach § 2 BKleingG,
  - b) die regelmäßige Prüfung der Geschäftsführung einer als gemeinnützig anerkannten Kleingärtnerorganisation nach § 2 BKleingG,
  - c) die Anordnung, die Verwaltung einer Kleingartenanlage gemäß § 4 Abs. 3 BKleingG einer Kleingärtnerorganisation zu übertragen;hat die Kleingärtnerorganisation ihren Sitz im Gebiet einer kreisfreien Gemeinde, so ist die Regierung zuständig;
2. das Staatsministerium des Innern für die Genehmigung von Regelungen über die Bewertung von Anpflanzungen und Anlagen nach § 11 Abs. 1 Satz 2 BKleingG.

**Art. 8****Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz**

Zuständig für Zustimmungen nach § 7 Abs. 2 Satz 1 des Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetzes sind die Regierungen.

**Teil 3****Schlussvorschriften****Art. 9****Änderung des Gesundheitsdienst- und Verbraucherschutzgesetzes**

In Art. 34 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 Buchst. d des Gesetzes über den öffentlichen Gesundheits- und Veterinärdienst, die Ernährung und den Verbraucherschutz sowie die Lebensmittelüberwachung (Gesundheitsdienst- und Verbraucherschutzgesetz – GDVG) vom 24. Juli 2003 (GVBl S. 452, BayRS 2120-1-UG), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. Mai 2011 (GVBl S. 234), werden nach dem Wort „Rechtsverordnungen“ die Worte „- ausgenommen Altenpflege -“ eingefügt.

**Art. 10****Inkrafttreten, Außerkrafttreten**

(1) Dieses Gesetz tritt am ..... in Kraft.

(2) Mit Ablauf des (*Tag vor Inkrafttreten einsetzen*) treten außer Kraft:

1. das Gesetz über die Zuständigkeit zur Ausführung von Verordnungen der Europäischen Gemeinschaften vom 22. Juli 1968 (BayRS 103-3-S),
2. Art. 3 und 4 des Gesetzes über die Zuständigkeiten in der Landesentwicklung und in den Umweltfragen in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. Juli 1994 (GVBl S. 873, BayRS 1102-3-UG), zuletzt geändert durch Art. 59 des Gesetzes vom 23. Februar 2011 (GVBl S. 82),
3. das Gesetz zur Ausführung des Bundesgesetzes über Titel, Orden und Ehrenzeichen vom 6. Februar 1958 (BayRS 1132-3-S),
4. Art. 3 und 5 des Gesetzes über die behördliche Organisation des Bauwesens, des Wohnungswesens und der Wasserwirtschaft (OrgBauWasG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Mai 1994 (GVBl S. 393, BayRS 200-25-I), geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 26. Juli 2005 (GVBl S. 287),
5. das Gesetz zur Ausführung des Gesetzes über die Rechtsstellung vorgeprüfter Apothekeranwärter vom 9. Dezember 1975 (BayRS 2121-1-4-UG),
6. das Gesetz zur Ausführung des Benzinbleigesetzes vom 12. Juni 1973 (BayRS 2129-1-3-UG), geändert durch Art. 22 des Gesetzes vom 26. Juli 2005 (GVBl S. 287),
7. das Gesetz zur Ausführung des Gesetzes zur Förderung eines freiwilligen ökologischen Jahres (AGFÖJG) vom 13. Mai 1995 (GVBl S. 170, BayRS 2160-2-UG),

8. Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung des Vereinsgesetzes (AGVereinsG) vom 15. Dezember 1965 (BayRS 2180-1-I),
9. das Gesetz zur Ausführung des Bundesgesetzes zur Förderung der beruflichen Aufstiegsfortbildung (Bayerisches Ausführungsgesetz zum Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz – BayAGAFBG) vom 24. Mai 1996 (GVBl S. 184, BayRS 2230-2-2-2-UK),
10. das Gesetz zur Ausführung des Altenpflegegesetzes (AGAltPflG) vom 24. Juli 2003 (GVBl S. 468, BayRS 2236-1-1-UK),
11. das Gesetz über Zuständigkeiten im Kleingartenrecht und über die Aufhebung von Zuständigkeiten im Siedlungs- und Wohnungsrecht (KleingZustG) vom 6. August 1986 (GVBl S. 217, BayRS 235-1-I),
12. das Gesetz über die Zuständigkeit für die Erteilung von Bescheinigungen nach § 4 Nr. 20 Buchst. a und Nr. 21 Buchst. b des Umsatzsteuergesetzes – Mehrwertsteuer – (Umsatzsteuer-Bescheinigungsgesetz) vom 18. Dezember 1969 (BayRS 611-10-1-F),
13. Art. 4 Abs. 1 sowie Art. 5, 8 und 14 des Gesetzes über die Zuständigkeiten zum Vollzug wirtschaftsrechtlicher Vorschriften (ZustWiG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Januar 2005 (GVBl S. 17, BayRS 700-2-W), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 21. Dezember 2010 (GVBl S. 848),
14. Art. 2 Abs. 1 und Art. 13 des Gesetzes über Zuständigkeiten und den Vollzug von Rechtsvorschriften im Bereich der Land- und Forstwirtschaft (ZuVLFG) vom 24. Juli 2003 (GVBl S. 470, BayRS 7801-1-L), zuletzt geändert durch § 3 des Gesetzes vom 25. Juni 2012 (GVBl S. 270),
15. Art. 1 Abs. 1 und 2 des Bayerischen Gesetzes über die Zuständigkeit zum Vollzug von Vorschriften auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes, der Anlagen- und Produktsicherheit und des Chemikalienrechts (Bayerisches Arbeitsschutz-Zuständigkeitsgesetz – BayArbZustG) vom 24. Juli 1998 (GVBl S. 423, BayRS 805-1-A), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. Mai 2012 (GVBl S. 155),
16. Art. 10, 109 und 111b des Gesetzes zur Ausführung der Sozialgesetze (AGSG) vom 8. Dezember 2006 (GVBl S. 942, BayRS 86-7-A), zuletzt geändert durch § 3 des Gesetzes vom 20. Dezember 2011 (GVBl S. 689),
17. Art. 9 Abs. 3 des Gesetzes über Zuständigkeiten im Verkehrswesen (ZustGVerk) vom 28. Juni 1990 (GVBl S. 220, BayRS 9210-2-W), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 2011 (GVBl S. 716).

**Begründung:****A) Allgemeines**

Vgl. hierzu die Ausführungen im Vorblatt.

**B) Zwingende Notwendigkeit einer normativen Regelung**

Nach Art. 77 Abs. 1 der Verfassung erfolgen die Organisation der allgemeinen Staatsverwaltung und die Regelung der Zuständigkeiten durch Gesetz.

**C) Zu den einzelnen Vorschriften****Zu Art. 1 – Auffangzuständigkeit**

Zu Abs. 1 Satz 1

Im Landesrecht besteht bisher keine allgemeine, für alle Rechtsbereiche geltende Regelung einer Auffangzuständigkeit, also einer Behördenzuständigkeit, die (nur) greift, solange die Vollzugszuständigkeit nicht anderweitig durch Gesetz oder Verordnung bestimmt ist. Eine solche Auffangzuständigkeit hätte entscheidende Vorteile. Durch sie ließen sich unerkannte Regelungslücken in Zuständigkeitsfragen vermeiden. Sie kann aber vor allem auch den Gesetz- und Verordnungsgeber von dem Zeitdruck entlasten, unter dem bislang bei neuen Gesetzen vor allem des Bundes nicht selten die ergänzenden landesrechtlichen Zuständigkeitsnormen erlassen werden müssen. Zeitdruck macht Normsetzung immer fehleranfällig. Durch eine notfalls als Übergangsrecht redundant nutzbare Auffangzuständigkeit lässt sich das vermeiden. Durch Art. 1 Abs. 1 ZustG soll eine solche Auffangzuständigkeit begründet werden.

Da die Norm generell-abstrakt und entsprechend allgemein formuliert sein muss, kommen als Adressaten einer redundanten Auffangzuständigkeit nur die jeweiligen obersten Landesbehörden (Ministerien) in Betracht. Damit wird nicht nur Art. 55 Nr. 2 der Verfassung (BV) nachvollzogen, wonach der Vollzug zuvörderst den einzelnen Staatsministerien obliegt. Vielmehr ist eine Zuständigkeitsdelegation aufgrund näherer Gesetze oder Verordnungen an andere Behörden – wie jede Delegation – nur von oben nach unten möglich und sinnvoll, nicht aber umgekehrt. Schließlich gibt es auch keine allen Ministerien nachgeordnete Behörde, die als taugliche Alternative für eine allgemeine Auffangzuständigkeit herangezogen werden könnte. Wären nicht die obersten Landesbehörden zuständig, könnte während der Geltung einer Auffangzuständigkeit auch die Frage aufkommen, wie während der Übergangszeit z.B. der behördliche Weisungsstrang geregelt ist. Schließlich können die im Rahmen der Auffangzuständigkeit zuständigen obersten Landesbehörden rein praktisch über die Staatsregierung entsprechende Gesetze oder Verordnungen initiieren, um die Zuständigkeit abweichend von Art. 1 Abs. 1 ZustG auf andere Vollzugsbehörden zu delegieren – eine Möglichkeit, die nachgeordnete Behörden nicht hätten. Die Auffangzuständigkeit der obersten Landesbehörden hat daher auch den Charme, dass sie rein praktisch tatsächlich nur als Auffangzuständigkeit fungieren und nicht zum Dauerzustand wird. Denn die Ressorts haben ein natürliches und staatsorganisatorisch sinnvolles Eigeninteresse, sich – entsprechend dem Verfassungsgebot des Art. 77 Abs. 2 BV – von Vollzugsaufgaben zu entlasten, und werden daher die nötigen rechtlichen Schritte dazu (Gesetzesinitiative oder Verordnungserlass) alsbald ergreifen.

Im Wortlaut der Bestimmung wird durch das Wort „anderweitig“ klargestellt, dass die Auffangzuständigkeit nur besteht, soweit und solange die Zuständigkeit nicht durch Bundes- oder Landesrecht auf andere Weise geregelt ist.

Zu Abs. 1 Satz 2

In aller Regel wird klar erkennbar sein, welches der Ministerien für eine Rechtsmaterie zuständig ist. Durch Satz 2 wird dennoch eine Konkurrenzregelung eingeführt, um zu bestimmen, welches Ministerium nach außen hin vollzugszuständig ist, wenn mehrere Ministerien sich – und sei es am Rande – sachlich angesprochen fühlen können. Dazu wird auf die „schwerpunktmäßige“ Betroffenheit abgestellt. Regelmäßig wird die schwerpunktmäßige Betroffenheit identisch sein mit der „federführenden“ Zuständigkeit für eine Rechtsmaterie nach der Geschäftsverteilung der Staatsregierung. Der Begriff des „Schwerpunkts“ ist dabei – der Vielgestaltigkeit denkbarer Sachverhalte wegen – notwendig abstrakt gestaltet und offen für eine juristisch-normative Wertung. Es ist dabei darauf abzustellen, in welchem Geschäftsbereich bei wertender Betrachtung und aus Sicht des Betroffenen der Kern der Maßnahme anzusiedeln ist, von welcher Seite der Betroffene also unter Berücksichtigung eingeführter Behördenstrukturen ein ihn betreffendes staatliches Handeln in erster Linie erwarten muss und welcher Geschäftsbereich sich hauptsächlich (federführend) der jeweiligen Thematik anzunehmen hätte. Schwerpunkttheorien sind auch in anderen Rechtsgebieten gängig und als justiziabel bestätigt. So wird etwa im Strafrecht die Abgrenzung zwischen Tun und Unterlassen nach ständiger höchstgerichtlicher Rechtsprechung des BGH nach dem „Schwerpunkt“ der Vorwerfbarkeit vorgenommen (BGHZ 6, 59, ständige Rechtsprechung). Im Polizeirecht grenzt die höchstgerichtliche Rechtsprechung des BVerwG präventives und repressives Handeln nach dem „Schwerpunkt“ der Maßnahme ab (BVerwGE 47, 255, ständige Rechtsprechung). Im Europarecht bestimmt der EuGH die für eine Maßnahme der EU einschlägige Ermächtigungsgrundlage nach den europäischen Verträgen anhand einer Schwerpunkttheorie (EuGH NVwZ 92, 157). Die Geschäftsverteilung der Staatsregierung (StRGVV) kennt den Begriff der „schwerpunktmäßigen Betroffenheit“ bereits heute in § 8 Nr. 22 StRGVV. Die Geschäftsordnung der Staatsregierung verwendet traditionell den sachlich ähnlich gelagerten Begriff „federführender“ Betroffenheit zur Abgrenzung der Zuständigkeit der Ministerien untereinander. Anhand ähnlicher Maßstäbe wie die Innenzuständigkeit der Ministerien in der Staatsregierung kann sich die Außenzuständigkeit im Rahmen der Auffangzuständigkeit ergeben.

Zu Abs. 2 Satz 1

Nach Art. 77 Abs. 1 der Verfassung erfolgen die Organisation der allgemeinen Staatsverwaltung und die Regelung der Zuständigkeiten durch Gesetz, während die Einrichtung der Behörden im Einzelnen der Staatsregierung obliegt. Zugunsten der Staatsregierung bestehen zwecks Bestimmung der näheren Behördenzuständigkeiten durch Rechtsverordnung bisher häufig Ermächtigungsnormen in immer gleicher oder sehr ähnlicher Weise an den diversesten Stellen des Landesrechts. Einzelne Kleingesetze bestehen ausschließlich aus einer solchen Norm (etwa BayRS 611-10-1-F). Im Wege sinnvoller normativer Abstraktion können all diese Einzelnormen durch eine einzige allgemeiner gehaltene Norm abgelöst und so das Landesrecht verschlankt werden.

Art. 1 Abs. 2 ZustG ist klassische gesetzgeberische Arbeit durch Abstraktion. Im Wege dieser sinnvollen normativen Abstraktion können all diese Einzelnormen durch eine einzige, dafür aber allgemeiner gehaltene Norm – nämlich Art. 1 Abs. 2 ZustG – abgelöst und so das Landesrecht verschlankt werden. Art. 1 Abs. 2 ZustG ist dabei ausdrücklich subsidiär ausgestaltet. Im Sinn des Art. 1 Abs. 2 ZustG ist eine Zuständigkeit „anderweitig bestimmt“, wenn sie durch Bundes- oder Landesgesetz vorgegeben oder auf Grund von Bundes- oder Landesgesetz von einem darin ermächtigten Verordnungsgeber geregelt wurde. Durch diese Re-

gelungstechnik ist zugleich klar zum Ausdruck gebracht und normativ verdeutlicht, dass vor allem der Landtag als gesetzgebender Souverän im Freistaat jederzeit mit Vorrang Zuständigkeiten durch Gesetz selbst regeln oder einem etwaigen Verordnunggeber dafür Vorgaben im Rahmen des Art. 77 Abs. 1 Satz 1 BV machen kann.

Durch das Wort „näher“ wird im Wortlaut klargestellt, dass die Ermächtigung des Art. 1 Abs. 2 ZustG auch genutzt werden kann, wenn eine Zuständigkeit lediglich nach Art. 1 Abs. 1 Satz 1 ZustG „bestimmt“ ist. Denn andernfalls liefe die Vorschrift leer, weil künftig zumindest die Auffangzuständigkeit nach Art. 1 Abs. 1 Satz 1 ZustG in jedem Fall gegeben sein wird und damit der Fall einer überhaupt nicht geregelten Vollzugszuständigkeit nicht mehr eintreten kann. Art. 1 Abs. 2 ZustG kann daher insbesondere genutzt werden, um eine im Einzelfall bestehende Übergangszuständigkeit nach Art. 1 Abs. 1 Satz 1 ZustG durch eine sachgerechte konkrete Zuständigkeitsnorm abzulösen und zu beenden. Nach allgemeinen Regeln kann die Ermächtigungsgrundlage selbstverständlich auch genutzt werden, um Verordnungen zu ändern, die zuvor auf der Grundlage des Art. 1 Abs. 2 ZustG ergangen sind, obwohl zu diesem Zeitpunkt – zumindest wörtlich genommen – die Zuständigkeiten im Sinn des Tatbestands bereits „näher bestimmt“ sind (nämlich durch die zu ändernde vorangegangene Verordnung).

Der Begriff der „Behörde“ im Sinn des Abs. 2 Satz 1 ZustG ist dabei – analog Art. 1 Abs. 2 BayVwVfG – weit zu verstehen als jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Darunter können je nach Sachlage auch Stellen der mittelbaren Staatsverwaltung verstanden werden. Die Bestimmung geht damit konform der Rechtsprechung des VerfGH, der unter Art. 77 der Verfassung ebenfalls auch die mittelbare Staatsverwaltung subsumiert (VerfGHE 24, 199 [213, 217]).

Durch die Einschränkung „innerhalb der bestehenden Behördenorganisation“ soll deutlich gemacht werden, dass der Verordnunggeber aufgrund Art. 1 Abs. 2 ZustG nicht ermächtigt ist, neue Behördenzweige oder -strukturen aufzubauen oder zu schaffen. Die Zuweisung von Zuständigkeiten ist daher nur an bereits bestehende Behördenzweige möglich, auch wenn deren Aufgabengebiet sich dadurch erweitert. Unberührt bleibt schon aufgrund Art. 77 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung die Befugnis der Exekutive, innerhalb eines bestehenden Behördenzweigs die Einrichtung der Behörden im Einzelnen (Dienstsitze etc.) zu regeln.

Das Tatbestandsmerkmal „soweit“ ist nicht nur in sachlicher, sondern auch in zeitlicher Hinsicht zu verstehen. Wenn feststeht, dass eine bisher bestehende anderweitige Zuständigkeitsregelung zum Zeitpunkt x entfallen wird (etwa wegen Wegfall eines Bundesgesetzes, einer Landesverordnung oder ähnliches) und ab diesem Zeitpunkt daher keine Zuständigkeit mehr geregelt ist, kann die Ermächtigungsgrundlage genutzt werden, um im Anschluss ab dem Zeitpunkt x die Zuständigkeit zu regeln. Die Verordnung, die diese Zuständigkeitsregelung enthält, kann dabei bereits vor dem Zeitpunkt x ergehen, ausgefertigt und verkündet werden, wenn sie erst ab diesem Zeitpunkt in Kraft tritt. Auf diese Weise ist durch die Regelung eine auch zeitlich lückenlose Regelung der Zuständigkeit möglich.

Der Gesetzgeber hat nach Art. 1 Abs. 1 Satz 1 ZustG für nicht geregelte Fälle eine (vorläufige) Zuständigkeit gesetzt. Vor diesem Hintergrund soll das dadurch angesprochene Ministerium qua Vorlage an die Staatsregierung (Art. 1 Abs. 2 Satz 1 ZustG) oder aufgrund deren Subdelegation (Art. 1 Abs. 2 Satz 2 ZustG) in der Lage sein, seine über Art. 1 Abs. 1 Satz 1 ZustG begründete eigene Zuständigkeit auf sachgerechtere Stellen zu delegieren. Damit ist eine konkrete Situation angesprochen, die Verordnungen nach Art. 1 Abs. 2 ZustG regelmäßig zugrunde liegen wird, und in denen ein konkre-

tes Rechtssetzungsinteresse des angesprochenen Ministeriums nachvollziehbar ist. Programm und Zweck des Art. 1 Abs. 2 ZustG ist damit auch, eine nach Abs. 1 begründete Auffangzuständigkeit schnell und flexibel auf sachgerechtere Stellen weiter übertragen und so (etwa aufgrund bundesrechtlicher Rechtssetzung begründete) Zuständigkeitsfragen schnell und flexibel lösen zu können. Als Annex hierzu sind auch Änderungen von Verordnungen möglich, die auf Art. 1 Abs. 2 ZustG gestützt sind. Denn sie hätten in der Regel auch von Anfang an in dieser geänderten Form erlassen werden können.

Zu Abs. 2 Satz 2

Der Gesetzgeber legt im Rahmen der von ihm erteilten Ermächtigungsgrundlage zugleich auch den Ermächtigungsadressaten fest. Eine Delegation der Ermächtigung ist daher nur möglich, wenn sie vom Gesetzgeber im Rahmen der Ermächtigung ausdrücklich zugelassen ist. Diesem Ziel dient Art. 1 Abs. 2 Satz 2 ZustG. Die Möglichkeit der Delegation ist für die Staatsregierung essentiell und daher auch im bisherigen Recht vom Gesetzgeber regelmäßig so vorgesehen. Ermächtigungen werden – wo sinnvoll – von der Staatsregierung in der Regel zugunsten des jeweils zuständigen Staatsministeriums ausgesprochen (vgl. dazu die sog. Delegationsverordnung (BayRS 103-2-S)). Zugleich erlaubt es diese Regelungstechnik der Staatsregierung, Regelungsgegenstände selbst zu regeln oder ggf. sogar nach einer vorangegangenen Delegation wieder an sich zu ziehen, wenn – etwa zur Koordinierung mehrerer Ministerien oder aufgrund des Kollegialprinzips in der Staatsregierung – eine Regelung auf der kollegialen Ebene des Ministerrats angezeigt oder sinnvoll erscheint. Diese bewährte Regelungstechnik wird daher auch bei der abstrakten Fassung des Art. 1 Abs. 2 ZustG genutzt.

Zu Teil 2 allgemein

In Teil 2 des Gesetzentwurfs soll erstmals ein rechtlicher Rahmen bereitgestellt werden, in dem gesetzliche Kleinregelungen zu Zuständigkeitsfragen geordnet Platz finden können. Bisher besteht eine ganze Reihe von Klein- und Kleinstgesetzen, die häufig als „Ausführungsgesetze“ zu verschiedensten Bundesgesetzen überschrieben sind, tatsächlich aber oft nur aus einem einzigen Artikel bestehen: der Regelung einer einzelnen Zuständigkeit. Ein Sammelgesetz als Mantelnorm kann zur Übersichtlichkeit im Landesrecht sowie zu einem parallelen Aufbau und einer Quervergleichbarkeit der einzelnen Zuständigkeitsnormen beitragen und zugleich die Zahl der Stammnormen im Landesrecht verringern. Teil 2 dient dazu, ohne materielle Änderungen, aber in jeweils aktualisierter Form solche Kleinregelungen aus dem Landesrecht aufzunehmen. Die bisherigen Klein- und Kleinstgesetze können im Gegenzug aufgehoben werden. Die Aktualisierung wie die Aufhebung dienen zugleich der Rechtsbereinigung.

#### **Zu Art. 2 – Gesetz über Titel, Orden und Ehrenzeichen**

Die Regelungen des bisherigen Gesetzes zur Ausführung des Bundesgesetzes über Titel, Orden und Ehrenzeichen (BayRS 1132-3-S) werden übernommen. Der im bisherigen Gesetz zitierte § 14 Abs. 1 des Bundesgesetzes ist allerdings inzwischen aufgehoben worden, der bisherige § 14 Abs. 3 in § 14 Abs. 2 des Bundesgesetzes umgewandelt worden. Diese Änderungen werden zur Rechtsbereinigung nachvollzogen.

**Zu Art. 3 – Vorprüfung Apothekeranwärter**

Die Regelung übernimmt den Gegenstand des bisherigen Gesetzes zur Ausführung des Gesetzes über die Rechtsstellung vorgeprüfter Apothekeranwärter (BayRS 2121-1-4-UG). Das bisherige Gesetz kann im Gegenzug aufgehoben werden.

**Zu Art. 4 – Benzinbleigesetz**

Die Regelung übernimmt den Gegenstand des bisherigen Gesetzes zur Ausführung des Benzinbleigesetzes (BayRS 2129-1-3-UG). Das bisherige Gesetz kann im Gegenzug aufgehoben werden.

**Zu Art. 5 – Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz**

Die Regelung übernimmt den Gegenstand des bisherigen Gesetzes zur Ausführung des Bundesgesetzes zur Förderung der beruflichen Aufstiegsfortbildung (BayRS 2230-2-2-2-UK), passt es jedoch zugleich an die zwischenzeitliche Rechtsentwicklung an. So wurden durch das Gesetz zur Änderung des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 4029) weite Teile des Bundesgesetzes neu strukturiert. Unter anderem wurde ein neuer § 19a eingefügt, der die örtliche Zuständigkeit der Vollzugsbehörden nunmehr durch Bundesrecht bestimmt und Art. 2 des bisherigen bayerischen Ausführungsgesetzes hinfällig werden ließ. Art. 1 und 3 des bayerischen Ausführungsgesetzes wurden in den vorliegenden Gesetzentwurf übernommen. Das bisherige bayerische Ausführungsgesetz kann im Gegenzug aufgehoben werden.

**Zu Art. 6 – Altenpflegegesetz, Krankenpflegegesetz**

Die Regelung übernimmt das bisherige Gesetz zur Ausführung des Altenpflegegesetzes (BayRS 2236-1-1-UK), passt es jedoch zugleich an die zwischenzeitliche Rechtsentwicklung an. Aktualisiert wurden die Normverweisungen und die Ressortbezeichnung des Staatsministeriums für Umwelt und Gesundheit. Nicht in dieses Gesetz übernommen wurde Abs. 1 des (nur einen Artikel umfassenden) bisherigen Ausführungsgesetzes. Es ist geplant, die dort enthaltene Regelung nach Erlass des ZustG in die Delegationsverordnung (BayRS 103-2-S) zu übernehmen. Das bisherige Gesetz kann damit aufgehoben werden.

**Zu Art. 7 – Bundeskleingartengesetz**

Die Regelung übernimmt den Gegenstand des bisherigen Gesetzes über Zuständigkeiten im Kleingartenrecht (BayRS 235-1-I). Das bisherige Ausführungsgesetz kann im Gegenzug aufgehoben werden.

**Zu Art. 8 – Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz**

Öffentliche Schutzräume dürfen nach § 7 Abs. 2 Satz 1 des Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetzes nur mit Zustimmung der nach Landesrecht zuständigen Behörde verändert werden. Diese Bestimmung führt die frühere, weitgehend ähnlich gestaltete Bestimmung des § 19 Abs. 1 Schutzbaugesetz weiter, die vom Bund aufgehoben wurde. Die zu dieser Vorgängerbestimmung erlassene Verordnung zur Durchführung des Schutzbaugesetzes (BayRS 215-1-2-I), die aufgrund der Aufhebung des Bundesgesetzes nun ebenfalls der Rechtsbereinigung zu unterwerfen ist, hatte schon 1966 die Regierungen als zuständige Stelle bei Veränderungen öffentlicher Schutzräume bestimmt. Die in Art. 8 enthaltene Zuständigkeit der Regierungen setzt diese seit langem bestehende Zuständigkeit fort, die insbesondere für die Rückabwicklung der

Schutzräume mit Aufhebung der Zivilschutzbindung weiterhin erforderlich ist.

**Zu Art. 9 – Gesundheitsdienst- und Verbraucherschutzgesetz**

Der Bereich der Altenpflegeberufe wird nicht vom Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit, sondern vom Staatsministerium für Unterricht und Kultus betreut. Die Ermächtigung in Art. 34 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 d) GDVG ist daher entsprechend zu beschränken. Das entspricht sachlich der Regelung, die bisher in Abs. 1 Halbsatz 2 des einzigen Artikels des zur Aufhebung vorgeschlagenen Gesetzes zur Ausführung des Altenpflegegesetzes (BayRS 2236-1-1-UK) enthalten ist.

**Zu Art. 10 – Inkrafttreten, Außerkrafttreten**

Zu Abs. 1

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten des Gesetzes. Nach Art. 76 Abs. 2 BV ist hierfür ein konkreter Tag zu bestimmen.

Zu Abs. 2

Zu Nrn. 1, 2, 12, 13, 14, 15, 16, 17

Der Gegenstand dieser Gesetze oder Gesetzesteile ist von der abstrakteren Normfassung des Art. 1 Abs. 2 ZustG abgedeckt. Die Gesetze können daher aufgehoben werden.

Zu Nr. 3

Vgl. Begründung zu Art. 2.

Zu Nr. 4

Art. 3 des noch aus dem Jahr 1948 stammenden Gesetzes über die behördliche Organisation des Bauwesens, des Wohnungswesens und der Wasserwirtschaft (OrgBauWasG) regelt Fragen der Geschäftsverteilung innerhalb der Staatsregierung, die nach Art. 49 BV zuvörderst der Staatsregierung überlassen sind und daher in der Verordnung über die Geschäftsverteilung der Bayerischen Staatsregierung (StRGVV) abgebildet werden. Die in Art. 3 des Gesetzes enthaltene Regelung ist durch § 12 Abs. 5 der Geschäftsordnung der Staatsregierung vollständig abgedeckt. Änderungen der Geschäftsverteilung bedürfen der Bestätigung durch Beschluss des Landtags (Art. 49 Satz 2 BV). Zur Vermeidung von Doppelregelungen kann Art. 3 daher gestrichen werden. Aufgehoben werden kann auch Art. 5 des Gesetzes. Er hat lediglich klarstellenden Charakter und ist daher als Gesetzesnorm nicht zwingend erforderlich. Sein Regelungsgehalt ergibt sich unproblematisch bereits aus Art. 55 Nrn. 2, 4 bis 7 BV (Ressortprinzip). Materielle Änderungen ergeben sich durch die Streichungen nicht.

Zu Nr. 5

Vgl. Begründung zu Art. 3.

Zu Nr. 6

Vgl. Begründung zu Art. 4.

Zu Nr. 7

Das Gesetz zur Förderung eines freiwilligen ökologischen Jahres ist nach Art. 3 Satz 2 des Gesetzes zur Förderung von Jugendfreiwilligendiensten vom 15. Mai 2008 (BGBl. I S. 842) am 1. Juni 2008 außer Kraft getreten. Das bayerische Ausführungsgesetz hat sich damit erledigt und kann ebenfalls aufgehoben werden.

Zu Nr. 8

Die bisher in Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung des Vereinsgesetzes (BayRS 2180-1-I) enthaltene Bestimmung ist entbehrlich, da im Vereinsgesetz lediglich auf die durch Landesrecht für die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zuständigen Behörden Bezug genommen wird. Konkretisierungsbedarf im Ausführungsgesetz besteht für diese Behörden nicht. Sie ergeben sich bereits aus den Sicherheitsgesetzen (LStVG, PAG).

Zu Nr. 9

Vgl. Ausführungen zu Art. 5.

Zu Nr. 10

Vgl. Ausführungen zu Art. 6.

Zu Nr. 11

Vgl. Ausführungen zu Art. 7.