

Verwaltungsorganisation im Saarland

Definition

Unter Verwaltungsorganisation versteht man das Konzept und die tatsächliche Umsetzung des Aufbaus und der Einrichtung der Verwaltungsbehörden einschließlich der Begründung und Abgrenzung von deren Zuständigkeiten. Das Verwaltungsorganisationsrecht umfasst demgemäß die Gesamtheit der Rechtssätze, die den Aufbau, die Einrichtung und die Zuständigkeiten der Verwaltungsbehörden regeln.

Rechtsgrundlagen

Der sog. institutionelle Vorbehalt des Gesetzes in Art. 112 Satz 1 der Verfassung des Saarlandes (SVerf) sichert die maßgebliche Beteiligung des Parlaments (d.h. des Landtags des Saarlandes) bei

- der Organisation der allgemeinen Staatsverwaltung, also der räumlichen Gliederung des Landes, sowie der Errichtung, Änderung oder Auflösung von Behörden, und
- der Regelung der Zuständigkeiten der saarländischen Behörden, soweit bundesgesetzlich nichts anderes bestimmt ist (vgl. Art. 84 Abs. 1 Satz 2, Art. 85 Abs. 1 Halbs. 2 des Grundgesetzes – GG).

Früchte dieses Vorbehalts des Gesetzes sind insbesondere das saarländische Landesorganisationsgesetz (LOG), das saarländische Kommunalselbstverwaltungsgesetz (KSVG) sowie das saarländische Gesetz zur Kommunalisierung unterer Landesbehörden (KomLbG).

Soweit nach Art. 112 Satz 1 SVerf kein Gesetz erforderlich ist, erfolgt die Verwaltungsorganisation – d.h. gemäß Art. 112 Satz 2 SVerf die Einrichtung der Behörden im Einzelnen – durch Verwaltungsvorschriften (Organisationserlasse, Geschäftsordnungen u.dgl.) der Landesregierung und der von ihr dazu ermächtigten Ministerien. Davon umfasst sind die Bestimmung des Behördensitzes, die Errichtung von Außenstellen, die Regelung der Behördenstruktur und die interne Geschäftsverteilung sowie die Ausstattung mit Personal- und Sachmitteln.

Unterscheidung zwischen unmittelbarer und mittelbarer Landesverwaltung

Im Rahmen der Verwaltungsorganisation ist im Saarland – wie auch beim Bund und in den anderen deutschen Flächenländern – zunächst zwischen unmittelbarer und mittelbarer Verwaltung zu unterscheiden. Die unmittelbare Landesverwaltung (Staatsverwaltung) erfolgt durch landeseigene Behörden (Staatsbehörden). Demgegenüber wird die mittelbare Landesverwaltung durch selbständige Rechtsträger (insbesondere durch die Gemeinden und Gemeindeverbände, aber auch durch andere juristische Personen des öffentlichen Rechts wie z. B. die Universität des Saarlandes) wahrgenommen.

Unmittelbare Landesverwaltung (Staatsverwaltung)

Die Staatsverwaltung ist nach dem Hierarchieprinzip aufgebaut. Im Saarland bestehen in diesem Rahmen gemäß § 2 LOG

- die obersten Landesbehörden (Landesregierung, Ministerpräsident und Ministerien, §§ 3–5 LOG),
- die Landesämter (z. B. das Landesamt für Zentrale Dienste, das Landesverwaltungsamt, das Landesamt für Soziales, das Landesamt für Verfassungsschutz, das Landesamt für Umwelt- und Arbeitsschutz, der Landesbetrieb für Straßenbau, § 7 LOG) sowie
- die unteren Landesbehörden (die Finanzämter, das Bergamt Saarbrücken sowie die Kreispolizeibehörden, §§ 8–10 LOG).
- Als Landesmittelbehörde besteht nach Auflösung der Oberfinanzdirektion Saarbrücken nur noch das Oberbergamt des Saarlandes (§ 6 Abs. 2 LOG nennt noch das Oberbergamt für das Saarland und das Land Rheinland-Pfalz, ist insoweit überholt und müsste angepasst werden).

Problematisch ist in diesem Zusammenhang die Bestimmung des § 7 Abs. 3 Satz 2 LOG, wonach die Landesregierung durch Rechtsverordnung die Organisation der Landesämter neu regeln kann. Dies führt in der saarländischen Verwaltungspraxis zu der kuriosen Erscheinung, dass die jeweilige(n) Rechtsverordnung(en) maßgeblich sind und insoweit die Auflistung in § 7 Abs. 2 LOG verdrängen, ohne dass das dort aus dem Wortlaut ersichtlich wird.

Mittelbare Landesverwaltung: dualistisches Aufgabenspektrum der Kommunen

Die Kommunen, d. h. die Gemeinden (einschl. der Städte) und die Gemeindeverbände (Landkreise und Regionalverband Saarbrücken), sind als Gebietskörperschaften gegenüber dem Staat (Saarland) verselbständigte Rechtsträger. Ihr Aufgabenspektrum ist zweigeteilt: Zum einen regeln sie die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung. Bei diesen Selbstverwaltungsangelegenheiten unterstehen sie lediglich der Rechtsaufsicht des Staates, die sich auf die Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns beschränkt (§ 127 Abs. 1, §§ 128 ff. KSVG). Die andere Gruppe der Aufgaben besteht aus ursprünglich staatlichen Aufgaben, die der Staat den Kommunen zur Wahrnehmung in deren Namen übertragen hat. Diese Auftragsangelegenheiten unterscheiden sich nach außen hin nicht von den Selbstverwaltungsangelegenheiten. Im Gegensatz zu letzteren unterstehen die Kommunen dabei jedoch der Fachaufsicht des Staates, die sich nicht nur auf die Überwachung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns beschränkt, sondern sich auch auf die Zweckmäßigkeitkontrolle erstreckt (§ 127 Abs. 2 KSVG, § 13 LOG, § 6 Abs. 1 KSVG).

Kommunalisierung der unteren Staatsverwaltung

Vom dualistischen Aufgabenspektrum der Kommunen ist ein dritter Bereich abzuschichten, und zwar diejenigen Angelegenheiten, die die Landräte (einschl. des Regionalverbandsdirektors) und die Oberbürgermeister im Rahmen der sog. Organleihe erledigen.

Hierbei handelt es sich nicht um kommunale Aufgaben, sondern um Tätigkeiten, für die sich der Staat (das Saarland) die Landräte und Oberbürgermeister „entleiht“. Diese handeln dabei nicht – wie sonst üblich – im Namen ihres Landkreises oder ihrer Stadt, sondern als untere staatliche Verwaltungsbehörden für den Staat (für das Saarland). Zum 1.1.1997 wurden durch das KomLbG die (ursprünglich zahlreichen) Aufgaben der unteren Staatsverwaltung, die bis dahin von den Landräten und Oberbürgermeistern als Organe des Staates wahrgenommen wurden, weitestgehend „kommunalisiert“. Seither erfüllen die Kommunen diese Aufgaben im eigenen Namen als Auftragsangelegenheiten. Für den Bereich der Organleihe verbleiben seit dem 1.1.2008 nur noch die Aufgaben der Kreispolizei gemäß § 75 Abs. 2 Nr. 2, § 76 Abs. 2 des Saarländischen Polizeigesetzes (SPolG) und nach h. M. auch der Ortspolizei nach § 75 Abs. 2 Nr. 3, § 76 Abs. 3 SPolG.