

# **Wissenschaftliche Untersuchungen zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsre- form in Rheinland-Pfalz**

## **Teilgutachten zu Sinnhaftigkeit und möglichen Struktu- ren eines Landesorganisationsgesetzes für das Land Rheinland-Pfalz**

**Gutachter: Univ.-Prof. Dr. Jan Ziekow, Speyer**

31. Mai 2018

## Inhaltsverzeichnis

<b>I. Ausgangsbefund</b> .....	4
<b>II. Zum Begriff der Verwaltungsorganisation</b> .....	7
<b>III. Verfassungsrechtlicher Rahmen</b> .....	11
<b>IV. Nutzen und Steuerungswirkung eines allgemeinen Organisationsgesetzes</b>	21
<b>V. Mögliche Regelungsgegenstände eines Landesorganisationsgesetzes</b> .....	25
<b>1. Organisation der Landesverwaltung</b> .....	31
<b>a) Unmittelbare Landesverwaltung</b> .....	31
<b>b) Mittelbare Landesverwaltung</b> .....	34
<b>c) Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben durch Personen des         Privatrechts</b> .....	35
<b>2. Zuordnung und Verlagerung von Aufgaben</b> .....	36
<b>3. Organisation und Optimierung der Aufgabenwahrnehmung</b> .....	39
<b>a) Innere Verwaltungsorganisation</b> .....	39
<b>aa) Unmittelbare Landesverwaltung</b> .....	40
<b>bb) Landesbetriebe</b> .....	42
<b>b) Aufsicht</b> .....	44
<b>aa) Über Behörden der unmittelbaren Landesverwaltung</b> .....	44
<b>bb) Über juristische Personen des öffentlichen Rechts und Private</b> .....	46
<b>cc) Mittel der Aufsicht</b> .....	48
<b>c) Vorschriften zur Deregulierung</b> .....	49
<b>4. Inneradministrative Kommunikation und Dokumentation</b> .....	51
<b>VI. Zusammenfassung</b> .....	54
<b>1. Grundlagen</b> .....	54
<b>2. Regelungen zur Struktur der Verwaltungsorganisation</b> .....	54
<b>3. Zuordnung und Verlagerung von Aufgaben</b> .....	55
<b>4. Organisation und Optimierung der Aufgabenwahrnehmung</b> .....	56

<b>5. Aufsicht .....</b>	<b>57</b>
<b>6. Deregulierung, inneradministrative Kommunikation und Dokumentation .</b>	<b>58</b>

Die folgenden Überlegungen untersuchen, ob und – wenn ja – unter welchen Gesichtspunkten es eine Verbesserung gegenüber dem Status Quo bedeuten könnte, bestimmte Grundsätze der Organisation der Verwaltung im Land Rheinland-Pfalz in einem Landesorganisationsgesetz niederzulegen, und in welcher Weise ein solches Landesorganisationsgesetz strukturiert sein könnte.

## I. Ausgangsbefund

Ob auf dem Feld des Verwaltungsorganisationsrechts tatsächlich „Kraut und Rüben“ herrschen und man deshalb „einige systematische Zwiebelchen ... setzen, Wegplatten ... legen und vielleicht auch Zäune ... ziehen“ sollte<sup>1</sup>, mag in dieser Allgemeinheit dahinstehen. Dass das Vorhandensein allgemeiner verwaltungsorganisatorischer Regelungen für das Funktionieren der Verwaltung nicht zwingend notwendig ist, zeigt das Beispiel der Bundesverwaltung.

Gleichwohl verfügt mittlerweile die überwiegende Zahl der deutschen Flächenländer<sup>2</sup> unter verschiedenen Bezeichnungen über die allgemeine Verwaltungsorganisation betreffende Regelwerke:

- Baden-Württemberg hat unter dem 14. 10. 2008 ein Landesverwaltungsgesetz<sup>3</sup> erlassen, das u. a. Vorschriften zur Aufsicht, Aufgabenübertragung, interbehördlichen Zusammenarbeit, den obersten und allgemeinen – mittleren und unteren – Landesbehörden sowie ihrer sachlichen bzw. örtlichen Zuständigkeit, den besonderen Verwaltungsbehörden sowie zur elektronischen Datenverarbeitung enthält.

---

<sup>1</sup> So *Kai von Lewinski*, Kodifikation des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Franzius u.a. (Hrsg.), *Beharren. Bewegen. Festschrift für Michael Kloepfer zum 70. Geb.*, 2013, S. 793 (809).

<sup>2</sup> Für Berlin vgl. das Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz) i.d.F. v. 22. 7. 1996, GVBl. 1996, S. 302.

<sup>3</sup> GBl. 2008, S. 313.

- Das brandenburgische Landesgesetz über die Organisation der Landesverwaltung vom 24. 5. 2004<sup>4</sup> regelt u. a. Organisationsziele, Aufbau, Aufgabenkritik, Standardabbau, oberste Landesbehörden, Landesoberbehörden, untere Landesbehörden sowie Einrichtungen und Betriebe des Landes, Aufsicht und mittelbare Landesverwaltung.
- In Mecklenburg-Vorpommern enthält das Organisationsgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 14. 3. 2005<sup>5</sup> einschlägige Regelungen, nämlich zu den Grundsätzen der Übertragung von Aufgaben, zum Aufbau der unmittelbaren Landesverwaltung, zu Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Recht, privatrechtlich organisierten Verwaltungsträgern und Aufgabenerfüllung durch Private, zu den Grundsätzen der Zuständigkeitsfestlegung sowie zur Dienst- und Fachaufsicht.
- Bereits am 10. 7. 1962 wurde das Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen<sup>6</sup> verabschiedet. Es trifft u. a. Regelungen zu den verschiedenen Stufen der unmittelbaren Landesverwaltung, zu Dienst- und Fachaufsicht, zu Einrichtungen des Landes und Landesbetrieben, zu Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie zu Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts.
- Für das Saarland beinhaltet das Gesetz Nr. 883 Landesorganisationsgesetz vom 2. 7. 1969<sup>7</sup> Vorschriften zur Strukturierung der Landesverwaltung in oberste Landesbehörden, Landesmittelbehörden, Landesämter und untere Landesbehörden, zu Dienst- und Fachaufsicht, zu Einrichtungen des Landes, zu Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts.
- Das jüngste Gesetz mit allgemeinen verwaltungsorganisatorischen Bestimmungen ist das Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung

---

<sup>4</sup> GVBl. 2004 I, S. 186.

<sup>5</sup> GVOBl. 2005, S. 98.

<sup>6</sup> GV. 1962, S. 421.

<sup>7</sup> I. d. F. der Bek. v. 27. 3. 1997, AB1. 1997, S. 410.

Sachsen-Anhalt vom 27. 10. 2015<sup>8</sup>. Einem Abschnitt mit Normierungen betreffend Grundsätze der Verwaltungsmodernisierung, zur elektronischen Verwaltung, zur Aufgabenzuordnung sowie zu Aufgabenkritik und Deregulierung schließen sich Abschnitte zur Gliederung der unmittelbaren Landesverwaltung, zu Einrichtungen des Landes und Landesbetrieben und Dienst- und Fachaufsicht sowie zur mittelbaren Staatsverwaltung durch kommunale Gebietskörperschaften sowie andere Körperschaften und Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie Beliehene an.

- Der erste Teil des Allgemeinen Verwaltungsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein i. d. F. vom 2. 6. 1992<sup>9</sup> enthält Bestimmungen, die denen der Landesorganisationsgesetze anderer Länder entsprechen. Erfasst sind u. a. Regelungen zu den Verwaltungsträgern und ihren Behörden (Ebenen der Landesbehörden, kommunale Behörden, Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts, natürliche und juristische Personen des Privatrechts), Dienst- und Fachaufsicht, Aufgabenübertragung sowie örtlicher und sachlicher Zuständigkeit.

Ein den vorstehenden allgemeinen Organisationsgesetzen vergleichbares Regelungswerk fehlt in Rheinland-Pfalz. Die entsprechenden Regelungen finden sich vielmehr sachbereichsbezogen in den jeweiligen Fachgesetzen. Das Verwaltungsorganisationsreformgesetz vom 12. 10. 1999<sup>10</sup> vermag diese Aufgabe nur in dem beschränkten Umfang seines Regelungskontextes, der Errichtung der Struktur- und Genehmigungsdirektionen Nord und Süd sowie der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion, zu erfüllen. Neben der Überleitung der aufgelösten früheren Bezirksregierungen und anderer Behörden auf die neu geschaffenen Behörden enthält das Gesetz auch Regelungen zur Gestaltung von Verfahrensabläufen und zur Aufgabenkritik sowie zur Dienst- und Fachaufsicht über die Struktur- und Genehmigungsdirektionen, die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion und das Landesuntersuchungsamt.

---

<sup>8</sup> GVBl. 2015, S. 554.

<sup>9</sup> GVOBl. 1992, S. 243.

<sup>10</sup> GVBl. 1999, S. 325.

## II. Zum Begriff der Verwaltungsorganisation

Der Begriff der „Organisation“ ist Gegenstand verschiedener Organisationstheorien, die in Abhängigkeit von disziplinärer Provenienz und Erkenntnisinteresse beträchtlich divergieren. Basiselemente des Organisationsbegriffs sind in jedem Fall die Zusammenfassung mehrerer Akteure in einer sozialen (Handlungs-)Struktur zur Verfolgung eines überindividuellen Zwecks, wobei die Beziehungen der intraorganisatorischen Akteure regelgesteuert sind. Auf welches dieser Elemente der Fokus des jeweiligen wissenschaftlichen Ansatzes gelegt wird, hängt vom jeweiligen Untersuchungsinteresse ab.

Unabhängig von dieser Frage des Analyseschwerpunkts bezeichnet der Begriff der Organisation im Kern eine Binnensicht auf einen regelgesteuerten sozialen Interaktionsaktionszusammenhang. Die Außensicht, d. h. die Umweltbeziehungen dieses Interaktionszusammenhangs, wird zwar nicht ausgeblendet, sondern beeinflusst die Zieljustierung der Organisation und die daraus folgende Ableitung von Notwendigkeiten zur Ausrichtung und Gestaltung des Interaktionsprogramms. Doch tragen die Umweltbeziehungen Anforderungen an die Organisation heran, setzen Rahmenbedingungen, ohne die Organisation selbst zu definieren. Die formale und inhaltliche Gestaltung der Außenbeziehungen bleibt deshalb außerhalb des Organisationsbegriffs.<sup>11</sup>

Dieses Verständnis liegt im Kern beispielsweise auch der Unterscheidung zwischen funktionellem und organisatorischem Behördenbegriff zugrunde. Während der organisatorische Behördenbegriff auf die Zugehörigkeit zur Verwaltung als Organisation abstellt, kommt es für den funktionellen Behördenbegriff, wie er in § 1 Abs. 4 Verwaltungsverfahrensgesetz – eines gerade das „nach außen wirkende“ Handeln der Verwaltung (§ 9 VwVfG) regelnden Gesetzes – verwendet wird, auf die Wahrnehmung von materiellen Verwaltungsaufgaben über den internen Bereich der Organisation hinaus an.<sup>12</sup> Diese Unterscheidung

---

<sup>11</sup> Vgl. zu den unterschiedlichen Ansätzen *Thomas Groß*, Grundzüge der organisationswissenschaftlichen Diskussion, in: Schmidt-Aßmann / Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource*, 1997, S. 39 ff.

<sup>12</sup> *Jan Ziekow*, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 3. Aufl. 2013, § 1 Rdnr. 32.

verallgemeinernd wird zwischen der Verwaltung im funktionellen bzw. materiellen Sinn und der Verwaltung im organisatorischen Sinn unterschieden.<sup>13</sup>

Insbesondere die rechtswissenschaftliche Perspektive der Verwaltungswissenschaft, auf die mit Blick auf die Frage der *rechtlichen* Steuerung der Verwaltungsorganisation abgestellt werden soll, lässt die Entfaltung eines eigenständigen Begriffs der *Verwaltungsorganisation* nicht selten vermissen. Meist wird auf die Komplexität des Gegenstandes und eine daraus resultierende Notwendigkeit, die beiden Begriffselemente getrennt zu analysieren, verwiesen.<sup>14</sup> Eine wirklich verdichtende Synthese dieser getrennten Analysen erfolgt selten. Ergebnisse sind vielmehr Beschreibungen wie „Verwaltung ist organisiertes staatliches Handeln; Organisation ist die Erscheinungs- und Verwirklichungsform von Verwaltung“<sup>15</sup>.

Gleichwohl fokussiert diese Formel zu Recht das verwaltungswissenschaftliche Verständnis von Verwaltungsorganisation als regelgesteuerten Bewirkungszusammenhang zur Realisierung staatlichen Handelns, als Institutionalisierung des arbeitenden Staates<sup>16</sup>. Die Verwaltungsorganisation hat von vornherein einen instrumentellen Charakter für ein geordnetes staatliches Handeln, dem im organisationswissenschaftlichen Sinne überindividuellen Zweck der Organisation.<sup>17</sup> Auch wenn damit die „öffentliche Verwaltung ... Handlung und Organisation zugleich“ ist<sup>18</sup>, nämlich Verwaltung im funktionellen und im organisatori-

---

<sup>13</sup> *Stefan Vogel*, *Einheit der Verwaltung – Verwaltungseinheiten*, 2008, S. 3 ff.

<sup>14</sup> *Thomas Groß*, *Die Verwaltungsorganisation als Teil organisierter Staatlichkeit*, in: Hoffmann-Riem / Schmidt-Aßmann / Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. I, 2. Aufl. 2012, § 13 Rdnr. 3 ff.

<sup>15</sup> *Walter Krebs*, *Verwaltungsorganisation*, in: Isensee / Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 108 Rdnr. 1.

<sup>16</sup> *Gunnar Folke Schuppert*, *Verwaltungsorganisation und Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsfaktoren*, in: Hoffmann-Riem / Schmidt-Aßmann / Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. I, 2. Aufl. 2012, § 16 Rdnr. bezeichnet dies als Konstituierungsfunktion.

<sup>17</sup> Vgl. für das Organisationsrecht *Matthias Jestaedt*, *Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts*, in: Hoffmann-Riem / Schmidt-Aßmann / Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. I, 2. Aufl. 2012, § 14 Rdnr. 4.

<sup>18</sup> *Eberhard Schmidt-Aßmann*, *Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource*, in: ders. / Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource*, 1997, S. 9 (11).



schen Sinne, so bestätigt dies den bereits zum Begriff der Organisation erarbeiteten Befund, dass das durch die Verwaltungsorganisation zu erzeugende Handeln selbst nicht zur Organisation als solcher gehört. Unter „Handeln“ in diesem Verständnis sind allerdings nur Prozesse und deren Ergebnisse zu verstehen, die gegenüber Organisationsexternen erfolgen, in diesem Sinne mithin die „Kernprozesse“ der Verwaltung. Supportprozesse und Managementprozesse sind hingegen dem verwaltungsorganisatorischen Binnenbereich zuzuordnen.

Für die Reichweite dieser „Innen/Außen-Abgrenzung“ zentral ist der Zugang, Verwaltung als Einheit zu verstehen. Verwaltungsaufgaben werden von vielen verschiedenen Einheiten auf unterschiedlichen Ebenen wahrgenommen und es lässt sich für die Verwaltung eine beträchtliche Pluralisierung ihrer Organisation feststellen. Neben der unmittelbaren staatlichen Verwaltung in ihrer in sich bereits differenzierten Gliederung stehen rechtlich selbstständige juristische Personen des öffentlichen Rechts, unter denen den Kommunen als Gebietskörperschaften verfassungsrechtlich eine herausragende Stellung zukommt, sowie sogar Private, denen die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben übertragen worden ist. Gleichwohl kann der Begriff der Verwaltungsorganisation seinem instrumentellen Charakter als Zurverfügungstellung eines Steuerungsmediums für die Bereitstellung von Verwaltungshandeln<sup>19</sup> nur dann gerecht werden, wenn er sämtliche Einheiten – unabhängig von ihrer Verfasstheit – umgreift, die Verwaltungsaufgaben erfüllen.

Unter dem institutionellen Blickwinkel lassen sich folgende wesentliche Elemente einer Betrachtung der Verwaltung als Organisation festhalten:

- die der Verwaltungsorganisation angehörenden unterschiedlichen Einheiten bzw. Akteure;
- die Verteilung der wahrzunehmenden Verwaltungsaufgaben auf diese Einheiten;
- die Interaktionen und Kommunikationen zwischen diesen Einheiten;
- die Interaktionen und Kommunikationen innerhalb der Einheiten;

---

<sup>19</sup> Vgl. *Rainer Pitschas*, Organisationsrecht als Steuerungsressource in der Sozialverwaltung, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource*, 1997, S. 151 (155 f.).

- die diese Verteilung und Interaktionen steuernden Regeln;
- die Verfügbarkeit der für die jeweilige Einheit zur Aufgabenwahrnehmung erforderlichen Informationen.

### III. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Neben Vorschriften zur kommunalen Selbstverwaltung enthalten die Landesverfassungen verschiedener deutscher Länder die Vorgabe, dass Aufbau, räumliche Gliederung und Zuständigkeiten der Landesverwaltung durch Gesetz bzw. auf Grund eines Gesetzes geregelt werden (vgl. nur Art. 70 Abs. 1 Satz 1 Verf BW; Art. 77 Abs. 1 Satz 1 BayVerf; Art. 83 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf; Art. 86 Abs. 2 Verf LSA; Art. 90 Satz 2 ThürVerf). Eine entsprechende Bestimmung enthält die Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz nicht. Der VI. Abschnitt „Die Verwaltung“ enthält ausschließlich Regelungen zu den Rechten und Pflichten der Angehörigen des öffentlichen Dienstes.

Vorschriften, die für die rechtliche Konstituierung der Verwaltungsorganisation möglicherweise von Bedeutung sein können, sind die Artikel zur Stellung der Gemeinden und Gemeindeverbände (Art. 49, 50 Verf RLP), das Demokratieprinzip (Art. 74 Abs. 1 Verf RLP), die Konstituierung der Verwaltung als eigene Gewalt (Art. 77 Abs. 1 Verf RLP), die Rechtsbindung der Verwaltung (Art. 77 Abs. 2 Verf RLP), das Ressortprinzip (Art. 104 Satz 2 Verf RLP) sowie die Festlegbarkeit der Zuständigkeit der Ressorts durch gesetzliche Regelungen (Art. 105 Abs. 2 Satz 1 Verf RLP).

Hinsichtlich der Wirkungen dieser Verfassungsnormen für mögliche Regelungen in einem Landesorganisationengesetz ist zu unterscheiden<sup>20</sup>:

- Die Verfassung kann vorgeben, dass bestimmte verwaltungsorganisatorische Regelungen gerade durch den Gesetzgeber getroffen werden müssen (sog. institutioneller Gesetzesvorbehalt).
- Die Verfassung kann verwaltungsorganisatorische Regelungen des Gesetzgebers ermöglichen oder begrenzen (Zugriffsrecht des Gesetzgebers), letzteres in dreierlei Weise:
  - Der Gesetzgeber hat in der Verfassung selbst getroffene organisationsbezogene Entscheidungen zu akzeptieren.

---

<sup>20</sup> Vgl. *Hinnerk Wißmann*, Verfassungsrechtliche Vorgaben der Verwaltungsorganisation, in: Hoffmann-Riem / Schmidt-Aßmann / Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. I, 2. Aufl. 2012, § 15 Rdnr. 35 ff.

- Er hat sicherzustellen, dass bestimmte verfassungsrechtliche Grundentscheidungen durchgesetzt werden können.
- Der Gesetzgeber darf bestimmte Regelungen nicht treffen.

Da die Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz keine ausdrücklichen Regelungen zu einem institutionellen Gesetzesvorbehalt enthält, ist insoweit auf die allgemeinen Grundsätze zurückzugreifen. Danach enthält das Verfassungsrecht keinen allgemeinen institutionellen Gesetzesvorbehalt, der bestimmte verwaltungsorganisatorische Regelungen dem Gesetzgeber vorbehalten würde<sup>21</sup>. Unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten fordert Verfassungsrecht allein dann eine verwaltungsorganisatorische Entscheidung gerade des Gesetzgebers, wenn die zu regelnde verwaltungsorganisatorische Frage wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte ist<sup>22</sup>.

Dies ist insbesondere für die Regelung der Zuständigkeitsordnung der Fall. Die Zuständigkeitsfestlegung entfaltet eine Schutzwirkung zugunsten des Bürgers, indem ihm gegenüber klargestellt wird, welche Behörde zur Behandlung seines Anliegens berufen ist.<sup>23</sup> Eine willkürliche Zuständigkeitsanmaßung durch eine beliebige Verwaltungsstelle ist damit ausgeschlossen. Wegen dieser Schutzwirkung umschließt der institutionelle Gesetzesvorbehalt auch die Beantwortung der grundlegenden Zuständigkeitsfragen durch den Gesetzgeber selbst.<sup>24</sup> Allerdings muss der Gesetzgeber nicht alle Einzelheiten der Zuständigkeit regeln.<sup>25</sup> Je geringer die Schutzwirkung zugunsten des Bürgers ist, desto geringer

---

<sup>21</sup> Vgl. *Hinnerk Wißmann*, Verfassungsrechtliche Vorgaben der Verwaltungsorganisation, in: Hoffmann-Riem / Schmidt-Aßmann / Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 2. Aufl. 2012, § 15 Rdnr. 35. Für die Verf RLP auch *Alexander Windoffer*, in: Brocker / Droëge / Jutzi (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 2 Rdnr. 22.

<sup>22</sup> Vgl. *Hinnerk Wißmann*, Verfassungsrechtliche Vorgaben der Verwaltungsorganisation, in: Hoffmann-Riem / Schmidt-Aßmann / Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 2. Aufl. 2012, § 15 Rdnr. 54. Für die LV RLP auch *Alexander Windoffer*, in: Brocker / Droëge / Jutzi (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 2 Rdnr. 22.

<sup>23</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 4. 11. 1960 – VI C 163.58 –, BVerwGE 11, S. 195 (202); BVerwG, Urt. v. 9. 3. 2005 – 6 C 3/04 –, NJW 2005, S. 2330 (2332).

<sup>24</sup> *Berthold Kastner*, in: Fehling / Kastner / Störmer (Hrsg.), Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2013, § 3 VwVfG Rdnr. 12.

<sup>25</sup> BVerfG, Beschl. v. 28. 10. 1975 – 2 BvR 883/73 u. a. –, BVerfGE 40, S. 237 (250).

braucht die Regelungstiefe zu sein. Diese Grundsätze gelten gleichermaßen für die Eingriffs- wie die Leistungsverwaltung.<sup>9</sup> Die Einzelheiten können der Regelung durch Rechtsverordnung oder Satzung überlassen werden.<sup>10</sup> Eine Zuständigkeitsregelung durch Verwaltungsvorschrift ist nur möglich, wenn dies dem Gesetz zumindest entnehmbar ist.<sup>11</sup>

Darüber hinaus hat das Erfordernis der legislatorischen Fundierung der Zuständigkeitsordnung eine demokratische Komponente:

„Aus Sicht des Bürgers bedeutet rechtsstaatliche Verwaltungsorganisation ebenfalls zuallererst Klarheit der Kompetenzordnung; denn nur so wird die Verwaltung in ihren Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für den einzelnen „greifbar“. ... Eine hinreichend klare Zuordnung von Verwaltungszuständigkeiten ist vor allem im Hinblick auf das Demokratieprinzip erforderlich, das eine ununterbrochene Legitimationskette vom Volk zu den mit staatlichen Aufgaben betrauten Organen und Amtswaltern fordert und auf diese Weise demokratische Verantwortlichkeit ermöglicht. ... Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist zwar nicht die Form der demokratischen Legitimation staatlichen Handelns entscheidend, sondern deren Effektivität; notwendig ist ein bestimmtes Legitimationsniveau. Daran fehlt es aber, wenn die Aufgaben durch Organe oder Amtswalter unter Bedingungen wahrgenommen werden, die eine klare Verantwortungszuordnung nicht ermöglichen. Der Bürger muss wissen können, wen er wofür - auch durch Vergabe oder Entzug seiner Wählerstimme - verantwortlich machen kann.“<sup>26</sup>

Ebenfalls aus dem Demokratieprinzip und zusätzlich aus dem Rechtsstaatsprinzip sowie der grundsätzlichen Entscheidung des Art. 33 Abs. 4 GG – der Art.

---

<sup>9</sup> Für die Notwendigkeit einer Differenzierung hingegen BVerfG, Beschl. v. 6. 5. 1958 – 2 BvL 37/56 u. a. –, BVerfGE 8, S. 155 (167).

<sup>10</sup> Vgl. für die Regelung durch Rechtsverordnung BVerfG, Beschl. v. 27. 6. 2002 – 2 BvF 4/98 –, BVerfGE 106, S. 1 (12 ff).

<sup>11</sup> So die Konstellationen in BVerfG, Beschl. v. 6. 5. 1958 – 2 BvL 37/56 u. a. –, BVerfGE 8, S. 155 (166 – für die leistungsgewährende Verwaltung); BVerwG, Beschl. v. 24. 8. 1987 – 4 B 129/87 –, DVBl. 1987, S. 1267 (1268).

<sup>26</sup> BVerfG, Urt. v. 20. 12. 2007 – 2 BvR 2433/04 u.a. -, Rdnr. 157 f., [http://www.bverfg.de/e/rs20071220\\_2bvr243304.html](http://www.bverfg.de/e/rs20071220_2bvr243304.html).

125 Verf RLP inhaltlich weitgehend entspricht –, dass die Ausübung hoheitlicher Befugnisse in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen ist, ist abzuleiten, dass die Beleihung von Privatrechtssubjekten mit hoheitlichen Befugnissen nur durch oder aufgrund eines förmlichen Gesetzes erfolgen darf.<sup>27</sup> Zur Reichweite des Gesetzesvorbehalts hat das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt:

„Gegenstand der hiernach nötigen Entscheidung des Gesetzgebers ist jedenfalls die Abweichung vom Regelbild der Verfassungsordnung als solche ... . Das betrifft zunächst nur das "Ob" einer Beleihung. Darin erschöpft es sich jedoch nicht. Vielmehr können auch einzelne Modalitäten der Beleihung derart wesentlich sein, dass sie der Entscheidung des Gesetzgebers vorbehalten sind. Was in diesem Sinne wesentlich ist, lässt sich nicht allgemein feststellen. Maßgeblich ist jeweils, ob und in welchem Maße die verfassungsrechtlichen Grundsätze des Staatsorganisationsrechts oder andere Verfassungssätze betroffen sind. Das wurde in Rechtsprechung und Lehre bislang vornehmlich mit Blick auf das Demokratieprinzip entwickelt. So lässt eine eher punktuelle, auf seltene Sonderfälle beschränkte Beleihung wie etwa diejenige eines Schiffskapitäns zur Vornahme bestimmter standesamtlicher Hoheitsakte auf hoher See insofern keinen besonderen gesetzgeberischen Entscheidungsbedarf erkennen. Umgekehrt rief die Substitution einer gesamten Behörde durch eine größere Gesellschaft des Privatrechts einen erheblichen Klärungsbedarf im Hinblick auf eine hinlängliche demokratische Legitimation des hoheitlichen Handelns dieser Gesellschaft und der für sie Handelnden hervor, einschließlich der gebotenen Aufsicht.“<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> BVerwG, Urt. v. 27. 10. 1978 – BVerwG 1 C 15.75 –, BVerwGE 57, S. 55 (58 ff.); Urt. v. 29. 9. 2005 – 7 BN 2.05 –, NVwZ 2006, S. 829; BVerwG, Urt. v. 22. 11. 1994 – 1 C 22.92 –, BVerwGE 97, S. 117 (119); Urt. v. 26. 8. 2010 – 3 C 35.09 –, DVBl. 2010, S. 1434 (1436 f.).

<sup>28</sup> BVerwG, Urt. v. 26. 8. 2010 – 3 C 35.09 –, DVBl. 2010, S. 1434 (1436 f.).

Dass die Errichtung von verselbstständigten Verwaltungseinheiten in Gestalt juristischer Personen des öffentlichen Rechts (Anstalten, Körperschaften, Stiftungen) der Fundierung in einem förmlichen Gesetz bedarf, ergibt sich bereits aus der sonst fehlenden Rechtsfähigkeit.

Mit Blick auf ein Zugriffsrecht des Gesetzgebers auf eine Regelung der Verwaltungsorganisation enthält das Grundgesetz in den Art. 87 ff. GG verschiedene verfassungsunmittelbare Organisationsentscheidungen, über die sich der einfache Gesetzgeber nicht hinwegsetzen darf (vgl. Art. 87b Abs. 1 Satz 1 GG: Die Bundeswehrverwaltung *wird* in bundeseigener Verwaltung mit *eigenem* Verwaltungsunterbau geführt<sup>29</sup>). Parallel dazu werden dem Gesetzgeber spezifische organisatorische Regelungen in Form eines institutionellen Gesetzesvorbehalts exklusiv zugeordnet (vgl. Art. Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG: Außerdem *können* für Angelegenheiten, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts durch *Bundesgesetz* errichtet werden<sup>30</sup>).

Derartige Einzelvorgaben enthält die Verf RLP nicht. Verwaltungsorganisationsbezogene Vorgaben enthält die Landesverfassung an folgenden Stellen:

- Art. 49 Abs. 1 Satz 1 Verf RLP bestimmt die Gemeinden in ihrem Gebiet zu den ausschließlichen und eigenverantwortlichen Trägern der gesamten örtlichen öffentlichen Verwaltung. Für die Entziehung einer öffentlichen Aufgabe von den Gemeinden zugunsten einer anderen Stelle statuiert die Vorschrift in Satz 2 einen ausdrücklichen gesetzlichen Vorbehalt, wobei zusätzlich ein dringendes öffentliches Interesse vorliegen muss. Die Vorschrift begrenzt organisationsbezogene Entscheidungen des Gesetzgebers vor allem in zwei Dimensionen:
  - Wie Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG enthält Art. 49 Abs. 1 und 3 Verf RLP das sog. Aufgabenverteilungsprinzip, nach dem der „verfassungsgewollte, prinzipielle Vorrang einer dezentralen, also gemeindlichen, vor einer zentral und damit staatlich determinierten

---

<sup>29</sup> Hervorhebungen durch den Verf.

<sup>30</sup> Hervorhebungen durch den Verf.

Aufgabenwahrnehmung“<sup>31</sup> zu beachten ist. Es enthält für Aufgaben mit örtlichem Bezug eine grundsätzliche Entscheidung zugunsten der Zuständigkeit der Gemeinden, die der zuständigkeitsverteilende Gesetzgeber zu berücksichtigen hat.<sup>32</sup>

- Zu den sog. Gemeindehoheiten zählt in jedem Fall die Organisationshoheit der Gemeinden<sup>33</sup>. Insoweit ist zu unterscheiden zwischen der äußeren organisatorischen Grundstruktur der Gemeinden einerseits und der Gestaltung der inneren Organisation der Gemeinde sowie der Entscheidungszuständigkeiten und -abläufe andererseits:<sup>34</sup> Letztere betrifft sowohl die Festlegung der Art und Weise der Erfüllung von Aufgaben als auch die Gestaltung der Verwaltungsorganisation sowie die Auswahl und den Einsatz des Personals.<sup>35</sup> Regelungen der Aufgabenwahrnehmung durch die Kommunen, die deren eigenständige organisatorische Gestaltungsfähigkeit „ersticken“ würden, sind dem Gesetzgeber verwehrt.<sup>36</sup> Unterhalb dieser Grenze kann der Gesetzgeber jedoch

---

<sup>31</sup> BVerfG, Beschl. v. 7. 2. 1991 – 2 BvL 24/84 –, NVwZ 1992, S. 365 (366); ebenso Beschl. v. 23. 11. 1988 – 2 BvR 1619/83 u.a. –, BVerfGE 79, S. 127 (147 ff.); Urt. v. 20. 12. 2007 – 2 BvR 2433/04 –, BVerfGE 119, S. 331 Rdnr. 148; Urt. v. 21. 11. 2017 – 2 BvR 2177/16 –, DVBl. 2018, S. 35 Rdnr. 76 f.; VerfG Brandenburg, Beschl. v. 20. 1. 2017 – 61/15 –, juris Rdnr. 56.

<sup>32</sup> BVerfG, Beschl. v. 23. 11. 1988 – 2 BvR 1619/83 u. a. –, BVerfGE 79, S. 127 (150); BVerfG, Urt. v. 7. 2. 1991 – 2 BvL 24/84 –, juris Rdnr. 66; Urt. v. 7. 10. 2014 – 2 BvR 1641/11 –, BVerfGE 137, S. 108 (156 f.); Beschl. v. 19. 11. 2014 – 2 BvL 2/13 –, BVerfGE 138 S. 1 Rdnr. 54; Urt. v. 21. 11. 2017 – 2 BvR 2177/16 –, DVBl. 2018, S. 35 Rdnr. 59; VerfGH NRW, Urt. v. 17.12.1990 – 2/90 –, sub B; VerfGH RLP, Urt. v. 28. 3. 2000 – VGH N 12/98 –, juris Rdnr. 38.

<sup>33</sup> BVerfG, Urt. v. 20. 12. 2007 – 2 BvR 2433/04 –, BVerfGE 119, S. 331 Rdnr. 146; Urt. v. 7. 10. 2014 – 2 BvR 1641/11 –, juris Rdnr. 117; Beschl. v. 19. 11. 2014 – 2 BvL 2/13 –, juris Rdnr. 49. Eingehend *Utz Schliesky*, Kommunale Organisationshoheit unter Reformdruck, Die Verwaltung 38 (2005), S. 339 ff.

<sup>34</sup> BVerfG, Beschl. v. 26. 10. 1994 – 2 BvR 445/91 –, NVwZ 1995, S. 677 f.; VerfG Brandenburg, Beschl. v. 20. 1. 2017 – 61/15 –, juris Rdnr. 57.

<sup>35</sup> BVerfG, Urt. v. 20. 12. 2007 – 2 BvR 2433/04 –, BVerfGE 119, S. 331 Rdnr. 146.

<sup>36</sup> BVerfG, Beschl. v. 19. 11. 2014 – 2 BvL 2/13 –, BVerfGE 138 S. 1 Rdnr. 59; ThürVerfGH, Beschl. v. 31. 1. 2018 – VerfGH 26/15 –, juris Rdnr. 58.



Organisationsvorgaben für die Gemeinden formulieren, um eine effektive Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen.<sup>37</sup>

- Gemäß Art. 104 Verf RLP leitet innerhalb der durch den Ministerpräsidenten bestimmten Richtlinien der Politik jeder Minister seinen Geschäftsbereich selbstständig und unter eigener Verantwortung gegenüber dem Landtag (Satz 2) und wird das Weitere von der Landesregierung durch ihre Geschäftsordnung geregelt (Satz 3). Zur hierdurch verfassungskräftig statuierten Ressortverantwortung der einzelnen Minister gehört auch die Bestimmung der inneren Organisation des Ministeriums<sup>38</sup>, d. h. von dessen Struktur und Abläufen. Dem Gesetzgeber ist der Erlass diesbezüglicher Organisationsregelungen verwehrt. Dies gilt ebenso für Regelungen, die die Organisation und Geschäftsabläufe der Regierung als Ganzes betreffen. Sie können ausweislich Art. 104 Satz 3 Verf RLP ausschließlich durch die kollegial erlassene Geschäftsordnung der Regierung, nicht aber durch Gesetz getroffen werden<sup>39</sup>.

Notwendiger Bestandteil der Verantwortung jedes Ministers für die Leitung seines Geschäftsbereichs ist die Wahrnehmbarkeit und damit Durchsetzbarkeit dieser Verantwortung. Wie dargestellt fordert auch bereits das Demokratieprinzip die Effektivität der Verantwortungswahrnehmung. Sie setzt für den Regelfall – vorbehaltlich einer funktional-äquivalenten Legitimation – ein Weisungsrecht gegenüber den nachgeordneten Behörden und Amtsinhabern<sup>40</sup> sowie eine „Kontrolle ... (über) die Art der

---

<sup>37</sup> BVerfG, Beschl. v. 19. 11. 2002 – 2 BvR 329/97 –, BVerfGE 107, S. 1 (19); Urt. v. 20. 12. 2007 – 2 BvR 2433/04 –, BVerfGE 119, S. 331 Rdnr. 147; VerfG Brandenburg, Beschl. v. 20. 1. 2017 – 61/15 –, juris Rdnr. 57.

<sup>38</sup> Klaus F. Gärditz, in: Brocker / Droewe / Jutzi (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 104 Rdnr. 15.

<sup>39</sup> Klaus F. Gärditz, in: Brocker / Droewe / Jutzi (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 104 Rdnr. 23.

<sup>40</sup> Klaus F. Gärditz, in: Brocker / Droewe / Jutzi (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 104 Rdnr. 21.

Wahrnehmung der eingeräumten Aufgaben“<sup>41</sup> voraus. Die Verantwortung gegenüber dem Landtag verlangt effektive Aufsichtsinstrumente des Ministers.

- Art. 105 Abs. 2 Satz 1 Verf RLP weist die Beschlussfassung über die Zuständigkeit der einzelnen Ministerien der Landesregierung zu, behält aber dem Gesetzgeber die Möglichkeit vor, darüber gesetzliche Vorschriften zu treffen. Darüber hinaus sind die Beschlüsse der Landesregierung über die Zuständigkeitsverteilung zwischen den Ressorts unverzüglich dem Landtag vorzulegen und auf sein Verlangen zu ändern oder außer Kraft zu setzen (Art. 105 Abs. 2 Satz 2 Verf RLP). Der Verfassungsgerichtshof des Landes Rheinland-Pfalz versteht Art. 105 Abs. 2 Satz 1 Verf RLP als Ausprägung der Organisationsgewalt im Bereich der Regierung<sup>42</sup>, die trotz der in dieser Vorschrift vorgesehenen Möglichkeit, die Zuständigkeit der Ministerien betreffende gesetzliche Vorschriften zu erlassen, gegen einen Zugriff des Gesetzgebers in einem beträchtlichen Maß abgeschirmt sei:

„Daraus folgt jedoch nicht, daß der Gesetzgeber in beliebigem Umfang Organisationsgewalt an sich ziehen darf. Vielmehr geht aus der Tatsache, daß es einen Verfassungsvorbehalt zugunsten der Regierungszuständigkeit gibt, hervor, daß der Regierung ein Anteil an der Organisationsgewalt gesichert bleiben muß, der nach Art und Umfang dem verfassungsrechtlichen Gewicht ihrer Zuständigkeit entspricht. Unter welchen Voraussetzungen dem Erfordernis genügt ist, läßt sich abstrakt und generell nicht positiv beantworten. Negativ kann allerdings festgestellt werden, daß dem Gewicht dieses Vorbehaltes eine Kompetenzgestaltung nicht mehr gerecht wird, die die Kompetenzausübung von der gleichberechtigten Partizipation eines anderen an dieser Art der Staatsgewalt abhängig macht. Eine gleichberechtigte und gleichgewichtige Verteilung der

---

<sup>41</sup> VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 18. 4. 1994 – VGH N 1 u. 2/93 –, NVwZ-RR 1994, S. 665 (668).

<sup>42</sup> VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 18. 4. 1994 – VGH N 1 u. 2/93 –, NVwZ-RR 1994, S. 665 (668).

Organisationsgewalt, die im Ergebnis auf eine Kompetenzausübung zur gesamten Hand hinausläuft, ist mit dem Verfassungsvorbehalt unvereinbar. ...Im Ergebnis bestätigt sich damit ... die ... Erkenntnis, daß die Organisationsgewalt für den Gesetzgeber nur eingeschränkt disponibel ist. Es gibt einen eingriffsfesten Kern zugunsten der Regierung, der durch einen quantitativen Überhang an Organisationszuständigkeit und durch einen qualitativen Legitimationsvorsprung gekennzeichnet ist.“<sup>43</sup>

Im wissenschaftlichen Schrifttum ist demgegenüber zu Recht darauf hingewiesen worden, dass Art. 105 Abs. 2 Satz 1 Verf RLP nicht die Organisationsgewalt der Exekutive, sondern die Zuständigkeitsverteilung innerhalb der Landesregierung regelt<sup>44</sup>. Dementsprechend bedarf es auch nicht der vom Verfassungsgerichtshof vorgenommenen quantitativ / qualitativen Abgrenzung von Organisationszuständigkeiten zwischen Landesregierung und Landtag. Die Abgrenzungslinie zwischen der Regelung durch Beschluss der Landesregierung (Art. 105 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 1 Verf RLP) und durch gesetzliche Vorschriften (Art. 105 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 Verf RLP) läuft vielmehr entlang der Unterscheidung zwischen formellen und materiellen Regelungen. Die Verteilung der Zuständigkeiten auf die einzelnen Minister erfolgt durch einen Beschluss der Landesregierung, der rein formeller Natur ist und keine außenwirksame Regelung enthält. Dieser Bereich ist einer Regelung durch Gesetz nicht zugänglich. Demgegenüber sind die in Art. 105 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 Verf RLP angesprochenen gesetzlichen Vorschriften solche des materiellen Rechts<sup>45</sup>, die auch Bestimmungen über die Zuständigkeit zum Vollzug des Gesetzes enthalten. Auch das in Art. 105 Abs. 2 Satz 2 Verf RLP statuierte Recht des Landtags, eine Änderung oder Außerkraftset-

---

<sup>43</sup> VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 18. 4. 1994 – VGH N 1 u. 2/93 –, NVwZ-RR 1994, S. 665 (668 f.).

<sup>44</sup> Klaus F. Gärditz, in: Brocker / Droege / Jutzi (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 105 Rdnr. 14.

<sup>45</sup> Klaus F. Gärditz, in: Brocker / Droege / Jutzi (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 105 Rdnr. 15.

zung der durch Beschluss der Landesregierung vorgenommenen Zuständigkeitsverteilung zu verlangen, ermöglicht dem Landtag nur ein Veto gegen die formelle Zuständigkeitsregelung der Regierung, aber nicht deren Ersetzung durch eine gesetzliche Vorschrift.

## IV. Nutzen und Steuerungswirkung eines allgemeinen Organisationsgesetzes

Dass das Verwaltungsorganisationsrecht über lange Zeit eine geringe Beachtung erfahren hat und es erst durch Gesetzgebungsaufträge in den Verfassungen mehrerer Bundesländer (oben I.) zu Teilkodifikationen geführt wurde, dürfte zu einem beträchtlichen Teil der tradierten Rechtsschutzzentriertheit des deutschen Verwaltungsrechts geschuldet sein. Auch das Verwaltungsverfahrensrecht hat nach überwiegendem deutschem Verständnis nur eine sog. dienende Funktion gegenüber dem materiellen Verwaltungsrecht und ist in den Verwaltungsverfahrensgesetzen nur insoweit geregelt wie es außenwirksames Handeln der Verwaltung anbetrifft<sup>46</sup>. Das sog. innere Verwaltungsverfahren ist demgegenüber weitestgehend ungeregelt. Dementsprechend hat das Verwaltungsorganisationsrecht in erster Linie insoweit eine breitere Beachtung gefunden, wie es einen Bezug zum außenwirksamen Verwaltungshandeln aufweist. Soweit es hingegen reines Binnenrecht der Verwaltung ist, ist ein Kodifikationsbedürfnis lange Zeit nicht angenommen worden.

Diese Sichtweise hat sich in neuerer Zeit deutlich verändert, und zwar unter dem Einfluss verschiedener Ansätze, die hier nur kurz erwähnt werden können:

- Eine grundlegende Auseinandersetzung mit der deutschen Verwaltungskultur in einem typologischen Vergleich mit anderen Verwaltungskulturen hat die Stellung der deutschen Verwaltung als Prototyp einer legalistischen Verwaltungskultur deutlich gemacht<sup>47</sup>. Kennzeichnend für diesen Typus ist eine starke Regelsteuerung der Verwaltung. Die Verwaltung kann politische Zielsetzungen am besten verarbeiten, wenn sie in die Form formaler Regelungen gefasst sind, selbst wenn diese nicht konditional, sondern final oder als Handlungsrahmen strukturiert sind. Daraus

---

<sup>46</sup> Vgl. dazu nur *Heribert Schmitz*, in: Stelkens / Bonk / Sachs (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 9. Aufl. 2018, § 1 Rdnr. 52 ff.

<sup>47</sup> Dazu etwa *Werner Jann*, *Verwaltungskultur*, in: König (Hrsg.), *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, 2002, S. 425 ff.; *Klaus König*, *Verwaltungskultur – typologisch betrachtet*, in: König / Kropp / Kuhlmann / Reichard / Sommermann / Ziekow (Hrsg.), *Grundmuster der Verwaltungskultur*, 2014, S. 13 ff.

ergibt sich gleichzeitig die Konsequenz, dass zentrale verwaltungspolitische Modernisierungsansätze eine besonders hohe Beachtung finden, wenn sie in Gesetzesform gegossen sind. Ein organisationsrechtliches Resultat dieses Verständnisses findet sich beispielsweise in Gestalt des Thüringer Gesetzes über die Grundsätze von Funktional- und Verwaltungsreformen vom 14. Dez. 2016. Diesbezüglich ließe sich – ähnlich wie für das allgemeine Verwaltungsverfahrensrecht<sup>48</sup> – von einer innovationsleitenden Funktion des allgemeinen Verwaltungsorganisationsrechts sprechen.

- Zeitlich teilweise konvergent mit einem internationalen Diskurs über institutional choice and public administration<sup>49</sup> ist in Deutschland eine Diskussion über das Verwaltungsorganisationsrecht als „Steuerungsressource“ geführt worden. Diese Diskussionsstränge weisen durchaus eine innere Verbindung auf, zumal in der institutional choice-Diskussion auf den Zusammenhang von Relevanz der Diskussion mit Konstellationen erhöhter administrativer Verflechtungen hingewiesen worden ist<sup>50</sup> und das Verständnis des Verwaltungsorganisationsrechts als Steuerungsressource auf die Notwendigkeit zur Bereitstellung eines strukturellen Rahmens für die Verwaltung, um diese zur Reaktion auf veränderte Handlungsbedingungen in den Stand zu setzen, rekurriert<sup>51</sup>.

Dieser steuerungstheoretisch unterlegte Ansatz sieht das Verwaltungsorganisationsrecht als Binnenrecht der Verwaltung in der Pflicht, die aus dem verfassungsrechtlichen Demokratieprinzip fließende Notwendigkeit der Sicherung eines hinreichenden Legitimationsniveaus des Handelns

---

<sup>48</sup> Vgl. *Jan Ziekow*, Allgemeines und bereichsspezifisches Verwaltungsverfahrensrecht, in: Geis / Umbach (Hrsg.), Planung – Steuerung – Kontrolle. Festschrift für Richard Bartlsperger zum 70. Geb., 2006, S. 247 (253).

<sup>49</sup> Vgl. *Murray J. Horn*, The Political Economy of Public Administration – Institutional Choice in the Public Sector, 1996.

<sup>50</sup> Vgl. *Marian Döhler*, Institutional Choice and Bureaucratic Autonomy in Germany, in: West European Politics 25(1) (2002) S. 101 (119).

<sup>51</sup> Siehe etwa *Wolfgang Hoffmann-Riem*, Organisationsrecht als Steuerungsressource – Perspektiven der verwaltungsrechtlichen Systembildung –, in: Schmidt-Aßmann / Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, 1997, S. 355 (377).

der Verwaltung abzusichern und hierdurch eine Entlastungswirkung für das außenwirksame Recht herbeizuführen<sup>52</sup>. Insoweit wird das Verwaltungsorganisationsrecht explizit als „Legitimationsordnung“ bezeichnet<sup>53</sup>. Ein Beispiel hierfür wären etwa verwaltungsorganisationsrechtliche Normierungen von Aufsichtsverhältnissen. In dieser Perspektive wird Organisationsrecht als Instrument verstanden, *Akteure* zu steuern und dadurch deren Handeln zu beeinflussen. Allerdings ist diese Steuerung nur eine mittelbare, da auf das Handeln der Verwaltung nur in deren Binnenbeziehungen zugegriffen wird, das außenwirksame Handeln hingegen nur strukturell berührt ist. In sog. struktureller Steuerung stellt das Verwaltungsorganisationsrecht einen Rahmen bereit, der die Verwaltung als Struktur zu einem rechtsstaatlichen, effektiven und effizienten Handeln in die Lage setzen soll.<sup>54</sup> Es setzt die Verwaltung als korporativen Akteur „in Marsch“, hält diesen auf dem „Pfad des Gemeinwohls“ und macht ihn handlungsfähig<sup>55</sup>.

- Versucht man, die so facettenreiche Governance-Theorie<sup>56</sup> im vorliegenden Zusammenhang fruchtbar zu machen, so lässt sich auf das Verständnis von Governance als Notwendigkeit der institutionellen Koordination von Interaktionen und Handlungsbeiträgen verschiedener Stakeholder hinweisen. In dieser Sichtweise ist der Binnenraum „des Staates“

---

<sup>52</sup> Vgl. *Matthias Ruffert*, Interessenausgleich im Verwaltungsorganisationsrecht, in: Erberich (Hrsg.), *Frieden und Recht*, 1998, S. 157 (180 f.).

<sup>53</sup> *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, in: Schmidt-Aßmann / Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource*, 1997, S. 9 (56 ff.).

<sup>54</sup> *Gunnar Folke Schuppert*, *Verwaltungswissenschaft*, 2000, S. 582; *Hans-Heinrich Trute*, Funktionen der Organisation und ihre Abbildung im Recht, in: Schmidt-Aßmann / Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource*, 1997, S. 249 (256 f.).

<sup>55</sup> *Gunnar Folke Schuppert*, *Verwaltungswissenschaft*, 2000, S. 584.

<sup>56</sup> Vgl. nur Arthur Benz (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, 2004; *Claudio Franzius*, *Governance und Regelungsstrukturen*, *VerwArch* 97 (2006), S. 186 ff.; Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.), *Governance-Forschung*, 2005; *Margrit Seckelmann*, *Good Governance – Importe und Re-Importe*, in: Duss/Linder u. a. (Hrsg.), *Rechtstransfer in der Geschichte*, 2006, S. 108 ff.; *Hans-Heinrich Trute/Wolfgang Denkhaus/Doris Kühlers*, *Governance in der Verwaltungsrechtswissenschaft*, *Verw.* 2004, S. 451 ff.

gerade durch eine Pluralität von Akteuren geprägt, die einer Koordination durch Regelung bedürfen.<sup>57</sup>

Den drei vorstehend genannten theoretischen Ansätzen ist zu entnehmen, dass eine allgemeine Regelung des Verwaltungsorganisationsrechts zur Verdeutlichung der Grundsätze und Reformansätze der Verwaltungsorganisation, zur Steigerung der demokratischen Legitimation sowie zur Koordination der Akteure innerhalb der Verwaltungsorganisation und zur Verbesserung von Effektivität und Effizienz deren Handelns beitragen kann. Darüber hinaus würde eine gesetzliche Strukturierung der Verwaltungsorganisation und von deren inneradministrativen Beziehungen die Transparenz „der“ Verwaltung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern erhöhen.

Zumindest im Grundsatz werden Kodifikationen des Verwaltungsorganisationsrechts in Form von Landesorganisationsgesetzen daher in der rechtswissenschaftlichen Literatur begrüßt<sup>58</sup>. Voraussetzung dafür, dass ein solche Projekt die mit ihm verbundenen Ziele erreichen kann, ist allerdings, dass das Gesetz erstens die Systemgrenzen des Organisationsrechts einhält, d. h. „innen“ und „außen“ voneinander abgrenzt und keine Regelungen über das außenwirksame Handeln der Verwaltung enthält<sup>59</sup>. Zweitens muss der Inhalt des Gesetzes so strukturiert sein, dass er der Verwirklichung der genannten Ziele gerecht werden kann.

---

<sup>57</sup> *Renate Mayntz*, Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, in: Schuppert (Hrsg.), Governance-Forschung, 2005, S. 11 (15).

<sup>58</sup> Vgl. nur *Michael König*, Kodifikation des Landesorganisationsrechts – dargestellt am Beispiel Thüringend, 1999, S. 9 ff., 25 ff.; *Kai von Lewinski*, Kodifikation des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Franzius / Lejeune / von Lewinski u. a. (Hrsg.), Beharren. Bewegen. Festschrift für Michael Kloepfer zum 70. Geb., 2013, S. 791 (809).

<sup>59</sup> Vgl. *Kai von Lewinski*, Kodifikation des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Franzius / Lejeune / von Lewinski u. a. (Hrsg.), Beharren. Bewegen. Festschrift für Michael Kloepfer zum 70. Geb., 2013, S. 791 (796 f.).



## **V. Mögliche Regelungsgegenstände eines Landesorganisationsgesetzes**

Für die Bestimmung der Konzeption und der möglichen Inhalte eines Landesorganisationsgesetzes lassen sich die vorstehenden Überlegungen dahingehend zusammenfassen, dass die Schaffung eines die Grundsätze der Verwaltungsorganisation regelnden Gesetzes zu einer Optimierung der Steuerung der als Einheit verstandenen Verwaltung beizutragen, der Verbesserung der Governance verschiedener mit der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben befasster Stellen zu dienen sowie eine erhöhte Transparenz der Organisation der Verwaltung und der sie strukturierenden Grundsätze herzustellen vermag.

Konsequenz des auf die Verwaltung als Organisation beschränkten Bezugsrahmens eines Landesorganisationsgesetzes ist es, dass Prozesse nur insoweit innerhalb dieses Bezugsrahmens liegen, wie sie zwischen oder innerhalb von Einheiten der Verwaltung erfolgen. Diesen Rahmen überschreitende Prozesse, insbesondere solche, die Ergebnisse gegenüber Verwaltungsexternen, z. B. der Bürgerin / dem Bürger oder Unternehmen, hervorbringen sollen, sollten deshalb nicht Gegenstand eines Landesorganisationsgesetzes sein. Dies bedeutet allerdings nicht, dass sämtliche Bestimmungen eines Landesorganisationsgesetzes von vornherein ohne jede Wirkung gegenüber Verwaltungsexternen bleiben. In Abhängigkeit von der jeweiligen Regelungstiefe können sich auch zumindest mittelbare oder sogar unmittelbare Wirkungen gegenüber Verwaltungsexternen ergeben. Ein Beispiel wäre die Aufnahme von Regelungen etwa zur elektronischen Aktenführung in ein Landesorganisationsgesetz, die ggf. Rückwirkungen auf die Möglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger zur Akteneinsicht hätte.

Ähnliches würde für die Festlegung der örtlichen Zuständigkeit von Behörden gelten, wie sie z. B. für die Struktur- und Genehmigungsdirektionen Nord und Süd durch § 7 Abs. 2 und § 8 Abs. 2 VwORG RLP erfolgt ist. Hieraus ergeben sich zwar noch keine unmittelbaren Wirkungen gegenüber Verwaltungsexternen, weil der Kreis der Aufgaben, für die die betreffende Behörde örtlich zuständig ist, damit noch nicht festgelegt wird. Doch wird durch die Regelungen jedenfalls für solche Aufgaben, für die diese Behörden bereits sachlich zuständig

sind, die zuständige Behörde bestimmt. Insoweit haben diese Bestimmungen zumindest mittelbare Wirkungen gegenüber Verwaltungsexternen. Weitergehende Wirkungen würden sich ergeben, wenn ein Landesorganisationsgesetz nicht nur die Bezirke der örtlichen Zuständigkeit festlegen, sondern darüber hinaus auch die sachliche Zuständigkeit für die zu erfüllenden Aufgaben zuweisen würde. In diesem Fall würde das Organisationsgesetz eine abschließende und außenverbindliche Vollfestlegung der Behördenzuständigkeiten enthalten.

Eine solche unmittelbare Wirkung von Bestimmungen des Landesorganisationsgesetzes würde nicht mit der oben entwickelten Vorgabe kollidieren, dass den inneradministrativen Rahmen überschreitende Prozesse nicht Gegenstand eines Landesorganisationsgesetzes sein sollten. Denn Zuständigkeitsregelungen betreffen zuvörderst die Abgrenzung der Wirkungsbereiche verschiedener Verwaltungseinheiten und damit Beziehungen innerhalb der Verwaltungsorganisation. Die dem organisationsrechtlichen Regelungsrahmen entzogenen Fragen der Herstellung und der Qualität außenverbindlicher *Prozessergebnisse* sind nicht betroffen.

Vielmehr rückt die Frage nach der Einbeziehung von Regelungen mit – mittelbarer oder unmittelbarer – Wirkung gegenüber Verwaltungsexternen das Grundverständnis von einem Landesorganisationsgesetz in den Fokus. In Betracht kommen insoweit drei Konzepte, die sich nach der Regelungstiefe unterscheiden:

- eine allgemeine Rahmenregelung, die die wesentlichen Grundsätze des Verwaltungsaufbaus und der Beziehungen zwischen den Verwaltungseinheiten beschreibt und sich eigener inhaltlicher Regelungen im Wesentlichen enthält;
- eine Vollregelung des Organisationsrechts, die aber ähnlich wie das Verwaltungsverfahrensgesetz auf eine Ergänzung durch bereichsspezifisches Recht angelegt ist;
- eine Kodifikation des Verwaltungsorganisationsrechts, die diese Materie vollständig und grundsätzlich abschließend regelt, wobei Abweichungen durch spezifische fachrechtliche Regelungen nur in Ausnahmefällen erfolgen.

Die Auswahl aus diesen drei Grundmustern ist in erster Linie eine Frage der politisch verfolgten Ziele. Allerdings lassen sich aus verschiedenen Überlegungen Tendenzen entwickeln, die für diese Auswahl leitend sein könnten.

Eine auf die Zusammenfassung allgemeiner Grundsätze beschränkte Rahmenregelung würde sich im Wesentlichen auf die Extrahierung von Kernaussagen des Verwaltungsorganisationsreformgesetzes, der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung sowie der Zusammenfassung ungeschriebener Grundsätze des Verwaltungsorganisationsrechts beschränken. Ein solches Gesetz würde über eine symbolische Bedeutung wenig hinausgehen und auch zur Rechtsklarheit und Transparenz kaum beitragen. Im Gegenteil wäre die Rechtsanwenderin / der Rechtsanwender in concreto immer auf die genannten Einzelgesetze und ihre Regelungen verwiesen, deren Verhältnis zu dem Landesorganisationsgesetz nicht ohne weiteres erkennbar wäre.

Das andere Ende der Skala der Grundkonzepte wird durch den kodifikatorischen Ansatz bestimmt. Er hätte den Vorteil, dass alle organisationsbezogenen Regelungen – von einzelnen Ausnahmen abgesehen – ausschließlich in diesem Gesetz niedergelegt wären. Hierdurch würde das Landesorganisationsgesetz zu Rechtsvereinfachung und Transparenz beitragen und eine hohe Steuerungskraft entfalten. So würde das Organisationsgesetz beispielsweise – abgesehen von den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben der kommunalen Ebene – Kataloge der Zuständigkeiten aller Behörden enthalten, was beispielsweise auch zur Unterstützung der notwendigen permanenten Aufgabenkritik dienen würde. Allerdings ist nicht zu verkennen, dass ein kodifikatorisches Landesorganisationsgesetz einem hohen Änderungsdruck ausgesetzt wäre, da z. B. jede Änderung oder Begründung einer sachlichen Zuständigkeit Niederschlag in einer Änderung des Organisationsgesetzes finden müsste. Darüber hinaus würde der Anspruch einer Kodifikation dazu führen, dass der häufig bestehende fachliche Konnex zwischen organisationsbezogenen und außenwirkenden Regelungen aufgelöst würde. So enthalten die E-Government-Gesetze der Länder Regelungen sowohl zur elektronischen behördlichen Zusammenarbeit (vgl. nur Art. 8 Bayerisches E-Government-Gesetz) als auch zu Jedermann-Rechten auf elektronische Kommunikation mit den Behörden (vgl. nur

Art. 2 Bayerisches E-Government-Gesetz), sowohl zur E-Government-Infrastruktur (vgl. nur § 15 E-Government-Gesetz Baden-Württemberg) als auch zur elektronischen Erbringbarkeit von Nachweisen (vgl. nur § 5 E-Government-Gesetz Baden-Württemberg) oder zur Akteneinsicht bei elektronischer Aktenführung (vgl. nur § 8 E-Government-Gesetz Baden-Württemberg). Des Weiteren stehen beispielsweise Regelungen zur sachlichen Zuständigkeit von Behörden meist in einem engen Zusammenhang mit den materiellen rechtlichen Regelungen und sind jedenfalls für Rechtsanwenderinnen und -anwender außerhalb der Verwaltung leichter zugänglich, wenn sie im Kontext des Fachrechts stehen. Die vorstehenden Überlegungen mögen verdeutlichen, dass die Konzeption eines Landesorganisationsgesetzes als grundsätzlich abschließende Kodifikation zwar auch Vorteile bietet, jedoch wegen der genannten Auflösungen sinnvoller fachrechtlicher Kontexte tiefgreifendere Folgen für die Rechtsstruktur hätte, die diese Lösung nicht als die zu präferierende erscheinen lassen.

Ein Verzicht auf eine Ausgestaltung als Kodifikation und eine Anlehnung an die Regelungstiefe des Verwaltungsverfahrensrechts würde die Bedeutung eines Landesorganisationsgesetzes kaum schmälern. Dies zeigt ein Blick auf das Ineinandergreifen von allgemeinem und bereichsspezifischem Recht im Bereich des Verwaltungsverfahrensrechts. Das im Verwaltungsverfahrensgesetz geregelte (allgemeine) Verwaltungsverfahrensrecht wird als das „Grundgesetz der Verwaltung“ bezeichnet<sup>60</sup>, obwohl es nicht den Anspruch kodifikatorischer Vollständigkeit erhebt, sondern von vornherein auf eine systemische Kommunikation mit dem (besonderen) Verwaltungsverfahrensrecht des Fachrechts angelegt ist.

Bei den Schichten allgemeines oder bereichsspezifisches Verwaltungsverfahrensrecht geht es nicht um ein Entweder-Oder. Die Komplementarität der beiden Regelungsschichten ist gleichsam von vornherein in das VwVfG eingebaut worden, nämlich mit der Subsidiaritätsklausel des § 1 Abs. 1 VwVfG. Sie baut in einer Selbstbeschränkung eine flexible Rückzugslinie für spezifische Regelungsbedürfnisse des Fachrechts auf. Dem allgemeinen Verfahrensrecht fällt dabei die Rolle zu, ein Grundmodell des Verwaltungsverfahrens zu entwickeln

---

<sup>60</sup> <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/verwaltungsrecht/verwaltungsverfahrensgesetz/verwaltungsverfahrensgesetz-node.html>.

und Instrumente bereitzustellen, um für die jeweiligen Fachverfahren Bausteine zur Verfügung zu stellen. Zu einer vollständigen Verdrängung des Fachverfahrensrechts kann und soll es nicht kommen, da die Eigenständigkeiten der betreffenden Sachmaterie bereichsspezifisch abgearbeitet werden müssen.

Der Charakter des allgemeinen Verfahrensrechts ist also der einer Angebotsordnung<sup>61</sup>. Es stellt eine Grundordnung und Vertypungen bereit, auf die zurückzugreifen oder nicht oder in abgewandelter Form zurückzugreifen dem jeweiligen Regelungsansatz vorbehalten bleibt. Gleichwohl hat das allgemeine Verwaltungsverfahrenrecht eine hohe Integrations- und Systematisierungsfunktion. Eine Institutionalisierung im allgemeinen Verfahrensrecht führt zu einer Verlagerung der Rechtfertigungslast: Jede fachgesetzliche Regelung, die von einem wohlüberlegten Regelungssystem abweicht, bedarf besonderer Rechtfertigung hinsichtlich Notwendigkeit, Art und Folgen der Abweichung<sup>62</sup>.

Hieran anknüpfend könnte die Funktion eines das allgemeine Verwaltungsorganisationsrecht enthaltenden Landesorganisationsgesetzes dahingehend bestimmt werden, dass es einerseits nicht nur allgemeine Grundsätze beschreibt, sondern auch selbst inhaltliche und für die Verwaltung verbindliche Regelungen trifft, andererseits aber von vornherein auf ein Zusammenspiel mit bereichsspezifischen Regelungen angelegt ist, sofern diese sinnvoller in ihrem jeweiligen Regelungskontext getroffen werden. Zusammengefasst wäre mithin für ein Landesorganisationsgesetz ein Regelungskonzept „mittlerer Reichweite“ zu präferieren. Welche Folgerungen sich hieraus für die in ein Landesorganisationsgesetz aufzunehmenden Regelungen ergeben, lässt sich nur in Ansehung des konkreten Regelungsbereichs ableiten.

Ausgehend von den vorstehend entwickelten Überlegungen ließe sich ein Landesorganisationsgesetz thematisch möglicherweise in folgende, sich teilweise

---

<sup>61</sup> *Rainer Wahl*, Fehlende Kodifizierung der förmlichen Genehmigungsverfahren im Verwaltungsverfahrensgesetz, NVwZ 2002, S. 1192 (1194); ebenso *Matthias Schmidt-Preuß*, Das Allgemeine des Verwaltungsrechts, in: Arndt / Geis / Lorenz (Hrsg.), Staat – Kirche – Verwaltung, Festschrift für H. Maurer zum 70. Geb., 2001, S. 777 (781).

<sup>62</sup> Vgl. *Wolfgang Kahl*, Das Verwaltungsverfahrensgesetz zwischen Kodifikationsidee und Sonderrechtsentwicklungen, in: Hoffmann-Riem / Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz, 2002, S. 67 (130).

inhaltlich berührende Bereiche unterteilen, die allerdings im weiteren Verlauf der Untersuchung noch näher zu untersuchen sein werden (unten V.1.-4.):

- Struktur der Verwaltungsorganisation
  - unmittelbare Landesverwaltung
  - mittelbare Landesverwaltung
  - Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben durch Personen des Privatrechts
- Zuordnung und Verlagerung von Aufgaben
  - Aufgabenkritik
  - Anlagerung neuer und Verlagerung bestehender Aufgaben
  - Zuständigkeit (sachlich und örtlich) von Landesbehörden
  - Beleihung Privater
- Organisation und Optimierung der Aufgabenwahrnehmung
  - organisationsbezogene Standards
    - Leitungstiefe
    - Leitungsspanne
    - Nicht-linienförmige Aufgabenwahrnehmung (Stabsstellen, Projektgruppen)
  - Wahrnehmung und Durchsetzung von Verantwortung
    - Fachaufsicht
    - Dienstaufsicht
  - Überprüfung verwaltungsinterner Regelung auf Entbehrlichkeit
- Inneradministrative Kommunikation und Dokumentation
  - Verwaltungsinterne elektronische Kommunikation
  - Aktenführung
    - Grundsatz der elektronischen Aktenführung

- landeseinheitlicher Aktenplan
- Wissensmanagement

## **1. Organisation der Landesverwaltung**

Unverzichtbar in einem Gesetz, das die Organisation der Landesverwaltung regeln soll, sind in jedem Fall Bestimmungen über die Struktur der Verwaltungsorganisation. Sie sind auch deshalb notwendig, weil sie den Anknüpfungspunkt für zahlreiche andere Regelungen eines Landesorganisationsgesetzes darstellen. Deshalb und aus Transparenzgründen erscheint es zielführend, die Struktur der Verwaltungsorganisation zumindest in ihren Grundzügen vollständig aufzuführen.

### **a) Unmittelbare Landesverwaltung**

Dies betrifft zunächst die unmittelbare Landesverwaltung in der Kernverwaltung. Hier besteht in Rheinland-Pfalz die Besonderheit, dass die Struktur bislang von der traditionellen Gliederung in oberste Landesbehörde, Landesoberbehörden, Mittelbehörden und untere Landesbehörden abweicht. Der Grund hierfür liegt darin, dass die Struktur- und Genehmigungsdirektionen Nord und Süd zwar weitgehend in regionaler Zuständigkeit mit den klassischen Mittelbehörden (Bezirksregierungen, Regierungspräsidien) in anderen Ländern vergleichbar sind, darüber hinaus aber in bestimmten Aufgaben landesweite Zuständigkeit besitzen. Wohl aus diesem Grund werden sie durch § 6 Abs. 1 VwORG als obere Landesbehörden eingeordnet. Hieran ist zutreffend, dass Landesmittelbehörden in der Regel einen regional abgegrenzten Zuständigkeitskreis aufweisen, wohingegen Landesoberbehörden für das gesamte Land zuständig sind (vgl. nur §§ 6 und 7 LOG NRW). Während die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion nach dieser Abgrenzung eindeutig dem Typus der Lan-

desoberbehörde zuzuordnen ist, stellen die Struktur- und Genehmigungsdirektionen, die sich selbst als „Behörde der Mittelinstanz“ bezeichnen<sup>63</sup>, einen Hybrid dar. Ebenso ordnet beispielsweise § 7 Abs. 2 LOG NRW die dortigen Bezirksregierungen explizit als „Landesmittelbehörden“ ein, obwohl sie in bestimmten Fällen auch über landesweite Zuständigkeiten verfügen können (§ 7 Abs. 1 LOG NRW).

Zwar ist diese Unterscheidung im Wesentlichen terminologischer Natur. Gleichwohl würde die Bezeichnung der Struktur- und Genehmigungsdirektionen als Mittelbehörden deutlich machen, dass das Land Rheinland-Pfalz daran festhält, für die oberhalb der unteren Landesbehörden stehenden Behörden der allgemeinen unmittelbaren Landesverwaltung nicht dem in anderen Bundesländern eingeschlagenen Modell einer einzigen Behörde (z. B. Landesverwaltungsamt) zu folgen.

Der sich auf die unmittelbare Landesverwaltung beziehende Abschnitt eines Landesorganisationsgesetzes könnte folgende Elemente enthalten:

- Begriff der obersten Landesbehörde und Benennung der Ministerien als oberste Landesbehörden
- Begriff der Landesoberbehörde und Benennung der Landesoberbehörden (Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion, Pädagogisches Landesinstitut, Landesarchivverwaltung u. a.)
- Begriff der Landesmittelbehörde und Benennung der Struktur- und Genehmigungsdirektionen als solche
- Begriff der unteren Landesbehörde und Benennung der hierunter fallenden Behörden (Kreisverwaltungen u.a.).

Des weiteren aufgenommen werden könnten die Grundsätze, dass weitere Landesober- und Landesmittelbehörden nur durch oder aufgrund eines Gesetzes errichtet werden können sowie dass die Begründung der Eigenschaft als untere Landesbehörde für weitere als die aufgezählten Einheiten ebenfalls einer gesetzlichen Grundlage bedarf.

---

<sup>63</sup> <https://sgdsued.rlp.de/de/startseite/>.



Einige Landesorganisationsgesetze bilden die Kategorie der „Einrichtungen“ des Landes. Hierunter werden rechtlich unselbstständige, organisatorisch abgeordnete Teile der Landesverwaltung verstanden, die vorrangig die Landesbehörden unterstützen, aber auch hoheitliche Aufgaben wahrnehmen (§ 9 Abs. 1 Bbg.LOG), bzw. vorrangig verwaltungsinterne und nur in geringem Umfang hoheitliche Aufgaben wahrnehmende Stellen sowie Schulen in Landesträgerschaft, Institute zur Aus- und Fortbildung sowie zu Forschungszwecken (§ 11 OrgG LSA) bzw. nichtrechtsfähige öffentliche Anstalten, die einen eigenen Bestand an Personal und sachlichen Mitteln haben (§ 14 Abs. 1 LOG NRW). Hierbei handelt es sich um eine Auffangkategorie ohne Steuerungskraft, an deren Vorliegen als allgemeine Kategorie keine relevanten Folgerungen geknüpft sind. Sinnvoller erscheint es, derartige Stellen entweder dem Behördenbegriff zu unterstellen (so etwa für das Pädagogische Landesinstitut Rheinland-Pfalz Nr. 2 Abs. 3 des Rundschreibens des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur vom 17. Juni 2010, 942A-51 540/60, 53 831/20 und 51108/20) oder sie wie Schulen u. ä. z. B. als nichtrechtsfähige Anstalten als transitorische Zurechnungseinheiten des jeweiligen Verwaltungsträgers zu behandeln<sup>64</sup>.

Anderes gilt im Ansatz für Landesbetriebe, da § 26 LHO RLP an diesen Typus anknüpft. Sie erfüllen nicht zwingend Aufgaben der Landesverwaltung. Öffentliche Aufgaben im engeren Sinne von Verwaltungsaufgaben, die in anderen Ländern von Behörden der unmittelbaren Landesverwaltung wahrgenommen werden, erfüllt beispielsweise der Landesbetrieb Mobilität. Für andere Landesbetriebe wie das Staatsorchester Rheinische Philharmonie, das Philharmonische Staatsorchester Rheinland-Pfalz und die Deutsche Staatsphilharmonie Rheinland-Pfalz ist das nicht der Fall. Zwischen diesen Polen liegen die Aufgaben der anderen Landesbetriebe, die Dienstleistungs- und Beschaffungsaufgaben (Landesbetrieb Daten und Information) oder Dienstleistungs- und Bewirtschaftungsaufgaben (Landesbetrieb Landesforsten) wahrnehmen.

---

<sup>64</sup> Vgl. *Martin Müller*, Grundlagen des öffentlichen Anstaltsrechts, in: *Wolff / Bachof / Stober / Kluth*, Verwaltungsrecht II, 7. Aufl. 2010, § 86 Rdnr. 32.

In Anbetracht dieser Heterogenität und der teilweise fehlenden Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben dürfte es wenig sinnvoll sein, die einzelnen Landesbetriebe in einem die Struktur der unmittelbaren Landesverwaltung betreffenden Abschnitt eines Landesorganisationsgesetzes im Einzelnen aufzuführen. Ausreichend, aber auch zielführend, erscheint die Aufnahme einer Bestimmung, die darauf hinweist, dass Aufgaben der unmittelbaren Landesverwaltung auch durch Landesbetriebe im Sinne von § 26 LHO RLP erfüllt werden können. Da die LHO selbst keine Definition des Begriffs des Landesbetriebs enthält, könnte eine Begriffsbestimmung in einem Landesorganisationsgesetz erfolgen. Aus Transparenzgründen bietet es sich an, eine § 9 Abs. 3 Bbg.LOG entsprechende Regelung aufzunehmen, nach der Landesbetriebe durch die Landesregierung, die zuständige oberste Landesbehörde oder eine dazu ermächtigte obere Landesbehörde durch Erlass eingerichtet werden, der im Ministerialblatt zu veröffentlichen ist.

Keine Aufnahme in ein Landesorganisationsgesetz sollten Untereinheiten von Behörden und Landesbetrieben finden, und zwar weder als Option noch gar in ausdrücklicher Benennung. Die Schaffung und Bezeichnung derartiger Untereinheiten ist nicht selten durch aktuelle verwaltungspolitische Überlegungen determiniert, die durch gesetzliche Regeln zu steuern oder zu begrenzen keinen erkennbaren Vorteil zeitigt, hingegen die notwendige politische Flexibilität hemmen würde. Dies gilt etwa für Kompetenzzentren, Landeseinrichtungen u.ä., soweit sie nicht als Landesbetrieb oder in anderer Form einen gewissen organisatorischen Verselbstständigungsgrad erreichen, sondern lediglich innerhalb eines Ministeriums oder einer anderen Behörde eingerichtet werden. Auch § 9 Abs. 1 und 2 Bbg.LOG erfasst nur solche Einrichtungen und Betriebe des Landes, die „organisatorisch abgesondert“ sind.

## **b) Mittelbare Landesverwaltung**

Unter der mittelbaren Landesverwaltung versteht man die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben durch gegenüber dem Staat rechtlich verselbstständigte Verwaltungsträger, unabhängig von deren Rechtsform. Verwaltungsträger der mittelbaren Landesverwaltung können juristische Personen, also Anstalten,

Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts ebenso sein wie juristische Personen des Privatrechts, insbesondere im Fall der sog. Organisationsprivatisierung. Da zu den Körperschaften des öffentlichen Rechts sowohl Personal-, Real- und Verbandskörperschaften als auch Gebietskörperschaften zählen<sup>65</sup>, gehören zu den Trägern der mittelbaren Staatsverwaltung auch die kommunalen Gebietskörperschaften.

Entsprechend der Struktur nahezu aller Landesorganisationsgesetze anderer Länder und als Anknüpfungspunkt z. B. für die aufsichtsrechtlichen Regelungen böte es sich an, in einem Landesorganisationsgesetz zu benennen, dass

- Gemeinden und Landkreise Landesaufgaben nach Maßgabe der dafür geltenden gesetzlichen Vorschriften wahrnehmen (vgl. § 12 Abs. 1 Bbg.LOG, § 15 LOG NRW, § 17 Abs. 1 LOG LSA),
- Verwaltungsaufgaben auch von Körperschaften ohne Gebietshoheit, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts nach Maßgabe der dafür geltenden gesetzlichen Vorschriften wahrgenommen werden können (vgl. §§ 13 Abs. 2, 15 Bbg.LOG, § 10 LOG M-V, §§ 19, 21 LOG NRW, §§ 18 Abs. 1, 20 LOG LSA, § 23 LVwG S-H) sowie
- dass diese allgemein zu definierenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts nur durch Gesetz errichtet werden können (vgl. §§ 13 Abs. 1, 15 Bbg.LOG, § 10 Abs. 4 LOG M-V §§ 18 Abs. 2, 20 LOG LSA).

### **c) Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben durch Personen des Privatrechts**

Öffentliche Aufgaben müssen nicht notwendig durch Verwaltungsträger der unmittelbaren oder mittelbaren Staatsverwaltung in öffentlich-rechtlichen Organisationsformen erfüllt werden. Vielmehr kann dies auch durch Träger erfolgen, die nicht öffentlich-rechtlich organisiert sind, d. h. durch natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts.

---

<sup>65</sup> *Matthias Jestaedt*, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Hoffmann-Riem / Schmidt-Abmann / Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 2. Aufl. 2012, § 14 Rdnr. 27.

Für die Zwecke des Organisationsrechts sind insoweit zwei Konstellationen zu unterscheiden: die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch eine juristische Person des Privatrechts, die sich vollständig in der Hand des Staates befindet, und die Aufgabenwahrnehmung durch andere juristische Personen des Privatrechts und durch natürliche Personen.

Im ersteren Fall wird durch formelle oder Organisations-Privatisierung ein neuer Verwaltungsträger geschaffen, der bestimmten haushaltsrechtlichen Anforderungen unterliegt (vgl. § 65 LHO RLP). Entsprechend zu den Regelungen über die mittelbare Landesverwaltung (vgl. oben V.1.c) liegt es nahe, diese Konstellation als eigenständige Organisationsform der Landesverwaltung auszuweisen, wie es auch z. B. § 11 LOG M-V vorsieht.

Die Konstellation der Aufgabenwahrnehmung durch andere juristische Personen des Privatrechts und durch natürliche Personen ist organisationsrechtlich nur dann von Bedeutung, wenn die Aufgabe einer solchen Person zur Wahrnehmung im eigenen Namen und / oder zur Erfüllung durch hoheitliches Handeln übertragen worden ist. Hierfür könnte in einem Verwaltungsorganisationsgesetz zum Ausdruck gebracht werden, dass eine Beleihung erforderlich ist, die nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen darf (vgl. § 16 Bbg.LOG, § 21 LOG LSA, § 24 LVwG SH).

## **2. Zuordnung und Verlagerung von Aufgaben**

Ein zweiter Abschnitt eines Landesorganisationsgesetzes könnte sich mit der Frage beschäftigen, nach welchen Kriterien innerhalb der im vorangehenden Abschnitt dargestellten Verwaltungsstruktur Aufgaben zugeordnet, verlagert und die Zuständigkeit für deren Wahrnehmung ausgestaltet werden kann.

Systematisch könnte zunächst an § 4 VwOrgG RLP angeknüpft und eine Regelung zur Aufgabenkritik vorgesehen werden. Dabei könnte die vorgesehene Pflicht der Landesregierung zu einer ständigen Aufgabenkritik nach dem Vorbild der Regelungen anderer Länder erweitert und konkretisiert werden. Bestandteile könnten etwa sein

- die Pflicht zur Durchführung einer permanenten Aufgabenkritik (vgl. § 4 VwOrgG RLP, § 4 Abs. 1 Bbg.LOG),
- die generelle Fragestellung einer Aufgabenkritik (vgl. § 4 Abs. 1 Bbg.LOG),
- die Prüfstufen einer Aufgabenkritik sowie
- die Pflicht zum regelmäßigen Bericht gegenüber dem Landtag (vgl. § 4 VwOrgG RLP).

Hieran und an die Regelungen zur Struktur der Verwaltungsorganisation anknüpfend könnten im Folgenden Grundsätze zur Anlagerung von Aufgaben innerhalb der unmittelbaren und mittelbaren Landesverwaltung sowie zur Aufgabenverlagerung als Ergebnis einer Aufgabenkritik getroffen werden. Zu denken wäre insbesondere an Bestimmungen

- zu grundsätzlichen Maßstäben, nach denen eine Aufgabe entweder der unmittelbaren oder der mittelbaren Landesverwaltung zugeordnet werden kann (z. B. Elemente der Selbstverwaltung; Subsidiaritätsgrundsatz; Leistungsfähigkeit),
- zu grundsätzlichen Maßstäben einer Zuordnung zu einer der Ebenen innerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung (z. B. landesweite, regionale oder lokale Aufgabe; Einheit der Verwaltung, d. h. Bündelung),
- zu grundsätzlichen Maßstäben, in welchen Fällen ein Privatrechtssubjekt mit der Wahrnehmung einer Aufgabe betraut werden kann (z. B. Effektivitäts- oder Effizienzvorteile),
- zu den Maßstäben, anhand derer ermittelt werden soll, ob eine bereits vorhandene Aufgabe von der unmittelbaren Landesverwaltung auf die mittelbare Landesverwaltung oder umgekehrt verlagert werden soll.

Diese zusätzlichen Klarstellungen füllen die Umsetzung einer Aufgabenkritik inhaltlich aus.

Wie dargestellt ist die gesetzliche Determinierung der Zuständigkeitsordnung sowohl unter rechtsstaatlichen wie auch unter demokratischen Gesichtspunkten geboten. In Antracht des für ein Landesorganisationsgesetz anzustrebenden Regelungskonzepts „mittlerer Reichweite“ (oben V.vor 1.) können jedoch

nicht alle Zuständigkeitsregelungen erschöpfend in einem allgemeinen Organisationsgesetz getroffen werden. Insoweit wird man zwischen sachlicher und örtlicher Zuständigkeit zu unterscheiden haben:

- Das Kriterium der sachlichen Zuständigkeit verteilt die Behördenzuständigkeit nach dem inhaltlichen Gesichtspunkt der Art der Aufgabe. Die entsprechenden Regelungen beschreiben eine Sachaufgabe, die einer Behörde zur Erfüllung zugeordnet wird. Die Zuordnung der sachlichen Zuständigkeit für eine Aufgabe steht in engem Zusammenhang mit dem Inhalt der Aufgabe und wird deshalb typischerweise in dem jeweiligen Fachgesetz geregelt. Ein Landesorganisationsgesetz könnte sich in Anknüpfung an die entwickelten Maßstäbe zur Aufgabenanlagerung lediglich dergestalt zur sachlichen Zuständigkeit verhalten, dass diese anhand dieser Maßstäbe erfolgen soll. Eine zumindest in Ansätzen in diese Richtung weisende Vorschrift enthält § 13 Abs. 1 LOG M-V, wonach die Bestimmung der sachlichen Zuständigkeit der Landesbehörden durch Rechtsvorschriften nach den Grundsätzen einer zweckmäßigen und wirtschaftlichen Verwaltung erfolgt.
- Die örtliche Zuständigkeit betrifft die Auswahl unter mehreren sachlich zuständigen Behörden nach örtlichen Gesichtspunkten. Der Anknüpfungspunkt der örtlichen Zuständigkeit setzt eine räumliche Abgrenzung der Tätigkeitsbereiche verschiedener Behörden in mehrere Territorien voraus. Geregelt ist die örtliche Zuständigkeit in § 3 VwVfG, wobei es jeweils auf den „Bezirk“ der Behörde ankommt. Welches der „Bezirk“ einer Behörde ist, ergibt sich nicht aus dem Verwaltungsverfahrensgesetz, sondern bedarf einer eigenen gesetzlichen Regelung. Erforderlich ist eine solche allerdings nur dann, wenn es mehrere sachlich zuständige Behörden gibt. Oberste Landesbehörden und Landesoberbehörden sind immer allein für die von ihnen in sachlicher Zuständigkeit wahrgenommene Aufgabe zuständig, so dass es keiner zusätzlichen Bestimmung eines Bezirks bedarf. Anderes gilt für die mittleren und unteren Landesbehörden, von denen es jeweils mehrere gibt. Für die Struktur- und Genehmigungsdirektionen als Mittelbehörden bietet es sich an, die

Regelungen der §§ 7 Abs. 2 und 8 Abs. 2 VwOrgG RLP, die dem Grundsatz der Einräumigkeit der Verwaltung genügen, in ein Landesorganisationsgesetz zu übernehmen. Für die Kreisverwaltungen als untere Landesbehörden könnte darauf hingewiesen werden, dass – entsprechend dem Grundsatz der Einräumigkeit der Verwaltung – sich deren Bezirk mit dem Gebiet des jeweiligen Landkreises deckt, soweit nicht einer Kreisverwaltung die Wahrnehmung von Aufgaben für das gesamte Land übertragen worden ist (vgl. zu letzterem § 10 Abs. 1 Satz 2 LOG LSA). Für andere untere Landeshörden als die Kreisverwaltungen sind die jeweiligen Bezirke in der Regel durch besondere Bestimmungen festgelegt worden, auf die in einem Landesorganisationsgesetz verwiesen werden könnte.

### **3. Organisation und Optimierung der Aufgabenwahrnehmung**

Soweit das Landesorganisationsrecht anderer Länder Regelungen mit Bezug auf die innere Organisation und Optimierung der Aufgabenwahrnehmung enthält, beschränken sich diese überwiegend auf eine Normierung der Dienst- und Fachaufsicht. Vorschriften, die sich mit dem inneren Aufbau der einzelnen Behörden befassen, finden sich hingegen so gut wie nicht.

#### **a) Innere Verwaltungsorganisation**

Insoweit ist zunächst zu beachten, dass der Erlass von Vorschriften, die die innere Verwaltungsorganisation betreffen, dem Landesgesetzgeber nicht möglich ist, soweit es sich um die Organisation der kommunalen Verwaltung handelt. Die den Kommunen durch Art. 28 GG gewährleistete Organisationshoheit, die zum Kern der kommunalen Selbstverwaltung zählt, entzieht diesen Bereich weitestgehend einer gesetzlichen Normierung.

## aa) Unmittelbare Landesverwaltung

Für einen gesetzgeberischen Zugriff auf die Organisation der unmittelbaren Landesverwaltung ist bereits oben (V.1.a. und 2.) die Aufnahme von Vorschriften zur (äußeren) Behördenstruktur und deren räumlicher Zuständigkeit in ein Landesorganisationsgesetz befürwortet worden. Demgegenüber ist die innere Verwaltungsorganisation, d. h. z. B. die Gliederung einer Behörde in mehrere Abteilungen, Unterabteilungen und Referate in einer Linienstruktur und die Tiefe dieser Gliederung eine Strukturierungsaufgabe, die typischerweise von der jeweiligen Behördenleitung wahrgenommen wird. Rechtlich wird die Zuordnung dieser Strukturierungsaufgabe zur Exekutive unter dem Stichwort der Organisationsgewalt, genauer: der Verwaltungsorganisationsgewalt, diskutiert. Hierzu wird überwiegend davon ausgegangen, dass verfassungsrechtlich ein umfassendes parlamentarisches Zugriffsrecht auf die Verwaltungsorganisation besteht, das seine Grenze erst an dem Erhalt der „exekutiven Arbeitsfähigkeit der Regierung“ findet.<sup>66</sup>

Der Verfassungsgerichtshof des Landes Rheinland-Pfalz geht in seinem Urteil vom 18. April 1994 für das rheinland-pfälzische Verfassungsrecht weitergehend von einem „Verfassungsvorbehalt zugunsten der Organisationsgewalt der Landesregierung“ aus, der lediglich in Art. 105 Abs. 2 Satz 1 Verf RLP durch einen Vorbehalt zugunsten des Gesetzgebers durchbrochen sei<sup>67</sup> (zur rechtlichen Bewertung dieser Einordnung oben III.):

„Im Ergebnis bestätigt sich damit ... die ... Erkenntnis, daß die Organisationsgewalt für den Gesetzgeber nur eingeschränkt disponibel ist. Es gibt einen eingriffsfesten Kern zugunsten der Regierung, der durch einen quantitativen Überhang an Organisationszuständigkeit und durch einen qualitativen Legitimationsvorsprung gekennzeichnet ist.“<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> *Hinnerk Wißmann*, Verfassungsrechtliche Vorgaben der Verwaltungsorganisation, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 2. Aufl. 2012, § 15 Rdnr. 36 m. w. Nachw.

<sup>67</sup> VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 18. 4. 1994 – VGH N 1 u. 2/93 –, NVwZ-RR 1994, S. 665 (667).

<sup>68</sup> VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 18. 4. 1994 – VGH N 1 u. 2/93 –, NVwZ-RR 1994, S. 665 (668 f.).



Geht man davon aus, dass gesetzgeberische Regelungen, die die Organisation der Verwaltung betreffen würden, nach der Zuständigkeitsverteilung zwischen Parlament und Regierung solche sein werden, die die Wirkungen organisatorischer Maßnahmen nach außen betreffen, so dürfte die innere Strukturierung und Organisation des „Arbeitsapparates“ der Regierung zu dem gehören, was im wissenschaftlichen Schrifttum als „exekutive Arbeitsfähigkeit“ und vom Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz als „eingriffsfester Kern“ bezeichnet wird. Eine Möglichkeit des Gesetzgebers, auf die Organisation der obersten Landesbehörden und der ihnen nachgeordneten Behörden zuzugreifen, würde das Parlament in den Stand setzen, die Arbeit der Regierung weitgehend lahmzulegen.<sup>69</sup>

Die Setzung organisationsbezogener Standards erfolgt daher regelmäßig durch die Regierung selbst, häufig in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien der jeweiligen Regierung. So enthält die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien in ihren §§ 4, 6-10 Bestimmungen über die Grundsätze der Organisation der Bundesministerien. Demgegenüber könnten sich binnenorganisationsbezogene Regelungen in einem Landesorganisationsgesetz von vornherein nur auf einer Meta-Ebene von Grundsätzen guter Verwaltungsorganisation bewegen, ohne eine nennenswerte Steuerungswirkung entfalten zu können.

Aus den genannten Gründen dürfte eine Aufnahme von organisationsbezogenen Standards und zur Aufbauorganisation der unmittelbaren Landesorganisation, sei es zu Leitungstiefe, zur nicht-linienförmigen Aufgabenwahrnehmung und anderen Fragen der Aufbauorganisation, sei es zur Leitungsspanne, in ein Landesorganisationsgesetz nicht zu empfehlen sein.

---

<sup>69</sup> Vgl. *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsorganisation zwischen parlamentarischer Steuerung und exekutivischer Organisationsgewalt, in: ders., Aufgaben und Perspektiven verwaltungsrechtlicher Forschung, 2006, S. 34 (45).

## **bb) Landesbetriebe**

Eine abweichende Behandlung von Landesbetrieben könnte unter dem Gesichtspunkt gerechtfertigt sein, dass Landesbetriebe zwar in der Regel der unmittelbaren Landesverwaltung zuzuordnen sind, jedoch zur Wahrnehmung von bestimmten Aufgaben eine bestimmte, einer eigenständigen Fachbehörde ähnliche organisatorische Konfiguration aufweisen. Die im Organisationsrecht anderer Bundesländer enthaltene Voraussetzung, dass die Tätigkeit von Landesbetrieben erwerbswirtschaftlich oder zumindest auf Kostendeckung ausgerichtet sein muss (§ 14a Abs. 1 LOG NRW; § 12 Abs. 1 LOG LSA), ist keine allgemeine notwendige Bedingung für das Vorliegen eines Landesbetriebs, die auch nicht von allen derzeitigen Landesbetrieben des Landes Rheinland-Pfalz erfüllt werden dürfte. Zumindest für solche Landesbetriebe, die einen Wirtschaftsplan aufstellen, gelten teilweise haushaltsrechtliche Sondervorschriften zur Buchführung und Rechnungslegung (vgl. §§ 74 und 87 LHO RLP).

Sowohl die Struktur als auch die rechtlichen Grundlagen der Einrichtung der verschiedenen Landesbetriebe in Rheinland-Pfalz sind durchaus heterogen. Einzelne Landesbetriebe beruhen auf einer spezialgesetzlichen Grundlage – so der Landesbetrieb Daten und Information auf dem Landesgesetz vom 16. 12. 2002 oder der Landesbetrieb Mobilität auf dem Landesgesetz über die Errichtung des Landesbetriebs Straßen und Verkehr vom 18. 12. 2001 –, andere wurden offenbar durch Organisationsakte anderer Form errichtet. Allgemeine Strukturgrundsätze finden sich nicht, vielmehr ist die jeweilige Organisation des Landesbetriebs an den funktionalen Besonderheiten des betreffenden Landesbetriebs ausgerichtet. Insofern besteht ein Unterschied zu den kommunalen Eigenbetrieben, für die § 86 Abs. 5 GemO RLP die Regelung bestimmter organisatorischer Vorgaben in einer Rechtsverordnung anordnet. Getroffen worden sind diese Regelungen in der Eigenbetriebs- und Anstaltsverordnung.

Die Aufnahme vergleichbar detaillierter Regelungen über die Landesbetriebe in ein Landesorganisationsgesetz ist mit Blick darauf, dass ein Landesorganisationsgesetz konzeptionell nicht auf eine derartige Regelungstiefe angelegt ist (dazu oben V. vor 1.), nicht sinnvoll. Denkbar wäre allenfalls eine der Verordnungsermächtigung des § 86 Abs. 5 GemO RLP vergleichbare Regelung, die

vorgibt, dass zu bestimmten, im Einzelnen benannten organisatorischen Punkten eine Regelung zu treffen ist. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die genannten Sondervorschriften der Landeshaushaltsordnung zur Buchführung und Rechnungslegung von Landesbetrieben bereits nach geltendem Recht Bestimmungen enthalten, die den Bereich des in §§ 10 ff. EigAnVO Geregelt im Wesentlichen abdecken. In Betracht kämen daher nur Vorschriften zur Leitung eines Landesbetriebs (entsprechend § 4 EigAnVO), zur Vertretung des Landesbetriebs im Rechtsverkehr (entsprechend § 5 EigAnVO), zur Weisungsbefugnis gegenüber dem Landesbetrieb (entsprechend § 6 Abs. 2 EigAnVO) sowie zum Personal des Landesbetriebs (entsprechend §§ 6 Abs. 1, 7 EigAnVO).

Vorschriften zum Personal der Landesbetriebe zu treffen, erscheint nicht notwendig, da die Beschäftigten im unmittelbaren Dienst des Landes Rheinland-Pfalz stehen und den entsprechenden rechtlichen Regelungen unterliegen. In Anbetracht dessen, dass die Aufsichtsverhältnisse in einem Landesorganisationsgesetz möglichst weitgehend systematisiert werden sollten (unten V.3.b), sollte dort auch eine Regelung zur Aufsicht über Landesbetriebe aufgenommen werden. In der Regel unterliegen die Landesbetriebe der Dienst- und Fachaufsicht des fachlich zuständigen Ministeriums (vgl. § 2 Landesgesetz über die Errichtung des Landesbetriebs Straßen und Verkehr, § 3 Landesgesetz über die Errichtung des Landesbetriebs Daten und Information). Möglicherweise ist eine Fachaufsicht mit der damit verbundenen inhaltlichen Weisungsbefugnis jedoch nicht gleichermaßen für alle Landesbetriebe sinnvoll. So entspräche es der notwendigen künstlerischen Freiheit nicht, eine Fachaufsicht über die Landesbetriebe im Bereich Orchester und Philharmonie auch auf die künstlerische Arbeit zu erstrecken. Dem könnte durch die Aufnahme einer Verordnungsermächtigung, für einzelne Landesbetriebe Abweichungen von der Fachaufsicht zuzulassen, Rechnung getragen werden.

Regelungen zur Leitung eines Landesbetriebs durch die Betriebsleitung werden üblicherweise ebenso durch eine Betriebssatzung getroffen (vgl. nur §§ 4 und 5 der Betriebssatzung für den Landesbetrieb Straßen und Verkehr Rheinland-

Pfalz) wie zur rechtlichen Vertretungsbefugnis der Betriebsleitung nach außen<sup>70</sup>. In welchem Verfahren eine Betriebssatzung erlassen wird, ist für die rheinland-pfälzischen Landesbetriebe unterschiedlich geregelt:

- Nach § 5 Landesgesetz über die Errichtung des Landesbetriebs Daten und Information wird die Betriebssatzung durch das für ressortübergreifende IT-Angelegenheiten zuständige Ministerium (im Benehmen mit dem Finanzministerium) erlassen.
- Hingegen gibt sich ausweislich des § 3 Landesgesetz über die Errichtung des Landesbetriebs Straßen und Verkehr der Landesbetrieb selbst die Betriebssatzung, die allerdings der Zustimmung des zuständigen Ministeriums bedarf.

Dies könnte eine Verordnungsermächtigung zum Erlass einheitlicher Regelungen für Landesbetriebe in einem Landesorganisationsgesetz aufgreifen und vorgeben, dass in der Verordnung der Erlass einer Betriebssatzung für jeden Landesbetrieb zwingend vorgeschrieben und das Verfahren zum Erlass einer Betriebssatzung für alle Landesbetriebe einheitlich geregelt werden soll und dabei

- die Betriebssatzung Regelungen über die Zuständigkeiten und Kompetenzen der Betriebsleitung nach innen und außen sowie
- zur Abstimmung von Entscheidungen mit dem zur Aufsichtsführung berufenen Ministerium enthalten soll.

## **b) Aufsicht**

### **aa) Über Behörden der unmittelbaren Landesverwaltung**

Erwogen werden könnte, das Thema „Organisation“ stärker in Regelungen zur Dienstaufsicht gegenüber nachgeordneten Landesbehörden zur Geltung zu bringen. Wie ausgeführt ist notwendiger Bestandteil der Verantwortung jedes Ministers für die Leitung seines Geschäftsbereichs die Wahrnehmbarkeit und

---

<sup>70</sup> Vgl. für Nordrhein-Westfalen *Kristina Schaloske*, Der Landesbetrieb – Rechtliche Konzeption in Nordrhein-Westfalen, 2008, S. 30.

damit Durchsetzbarkeit dieser Verantwortung (oben III.). Diese setzt für den Regelfall ein Weisungsrecht gegenüber den nachgeordneten Behörden und Amtsinhabern sowie eine „Kontrolle ... (über) die Art der Wahrnehmung der eingeräumten Aufgaben“, d. h. effektive Aufsichtsinstrumente voraus.

Um dem gerecht zu werden, sollten aufsichtsbezogene Regelungen in ein Landesorganisationsgesetz aufgenommen werden. Insoweit ist zwischen Dienst- und Fachaufsicht zu unterscheiden:

- Unter der Dienstaufsicht wird üblicherweise die Aufsicht über den Aufbau, die innere Ordnung, den Einsatz und die Verteilung von Personal- und Sachmitteln, die allgemeine Geschäftsführung und die Personalangelegenheiten der beaufsichtigten Stelle verstanden (so oder ähnlich § 3 Abs. 1 LVG BW, § 11 Abs. 2 Bbg.LOG, § 16 Abs. 1 LOG M-V, § 13 Abs. 2 LOG LSA).
- Die Fachaufsicht bezieht sich hingegen auf die rechtmäßige und zweckmäßige Wahrnehmung der fachlichen Aufgaben der beaufsichtigten Stelle (§ 3 Abs. 2 LVG BW, § 11 Abs. 3 Bbg.LOG, § 16 Abs. 2 LOG M-V, § 13 Abs. 3 LOG LSA).

Da Dienstaufsicht und Fachaufsicht nicht selten von unterschiedlichen Behörden ausgeübt werden und darüber hinaus zuweilen auch die Wahrnehmung dienstaufsichtsrechtlicher Befugnisse gegenstandsbezogen unterschiedlichen Behörden zugeordnet wird, empfiehlt es sich als Anknüpfungspunkt solcher Differenzierungen, zunächst Dienst- und Fachaufsicht legal zu definieren. Dabei könnte erwogen werden, im Rahmen der Definition der Dienstaufsicht das organisationale Moment stärker zu akzentuieren und die Dienstaufsichtsbehörde zur Prüfung bestimmter Gesichtspunkte wie der Klarheit und Eindeutigkeit der organisatorischen Gliederung und Vermeidung der generellen Kombination verschiedener Organisationsmodelle wie Linien- und Stabs- bzw. Projektgruppenorganisation, der Vermeidung zu steiler Hierarchien und der den Aufgaben angemessenen Leitungsspannen zu verpflichten.

Da die Dienstaufsicht gleichsam die allgemeine, nicht fachbezogene Aufsicht über eine nachgeordnete Verwaltungsstelle als Organisation darstellt, könnte

die Zuständigkeit zur Dienstaufsicht innerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung unmittelbar in einem Landesorganisationsgesetz geregelt werden. Ein entsprechendes Modell für die Dienstaufsicht über die Aufsichts- und Leistungsdirektion sowie die Struktur- und Genehmigungsdirektionen enthält § 11 VwOrgG RLP. Ähnliche Regelungen enthalten die Organisationsgesetze anderer Bundesländer (vgl. §§ 14 Abs. 1, 20 Abs. 1 LVG BW, § 15 LOG M-V, § 12 LOG NRW, § 14 LOG LSA).

Demgegenüber knüpft die Fachaufsicht jeweils an den fachlichen Inhalt der jeweiligen Aufgabe an und kann dementsprechend kaum für alle denkbaren sachlichen Gehalte vorab in einem Landesorganisationsgesetz explizit benannten Behörden zugeordnet werden. Ein Landesorganisationsgesetz müsste sich daher darauf beschränken, diesen Zusammenhang zwischen Fachlichkeit und Fachaufsicht dergestalt zum Ausdruck zu bringen, dass die Fachaufsicht

- über die Landesoberbehörden und die Landesmittelbehörden von den obersten Landesbehörden im Rahmen ihres Geschäftsbereichs,
- über die unteren Landesbehörden durch die jeweils übergeordneten Landesober- oder Landesmittelbehörden

geführt wird und

- oberste Fachaufsichtsbehörde über die unteren Landesbehörden die im Rahmen ihres Geschäftsbereichs zuständige oberste Landesbehörde ist.

Entsprechende Regelungen finden sich in den Organisationsgesetzen anderer Bundesländer (vgl. §§ 14 Abs. 2, 20 Abs. 2 LVG BW, § 13 LOG NRW, § 15 LOG LSA).

## **bb) Über juristische Personen des öffentlichen Rechts und Private**

Systematisch sinnvoll wäre es, in einem Landesorganisationsgesetz nicht nur die Aufsicht innerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung zu regeln, sondern darüber hinaus auch die Aufsicht über die mittelbare Landesverwaltung und Personen des Privatrechts, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, in eine Gesamtschau der Sicherstellung der Verantwortung für eine ordnungsgemäße

Aufgabenwahrnehmung mit aufzunehmen. Da die betreffenden Stellen teilweise Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen, sollte als weitere Form der Aufsicht zu Dienst- und Fachaufsicht die Rechtsaufsicht eingeführt werden.

Die Aufnahme von Regelungen betreffend die mittelbare Landesverwaltung betrifft zunächst die Aufsicht von Landesbehörden über die kommunalen Gebietskörperschaften:

- Hier sollte die Unterscheidung zwischen der Staatsaufsicht als bloßer Rechtsaufsicht in Selbstverwaltungsangelegenheiten und der Fachaufsicht in Auftragsangelegenheiten deutlich werden.
- Einer eigenständigen Regelung der Staatsaufsicht in Selbstverwaltungsangelegenheiten bedarf es nicht. Diesbezüglich sollte in einem Landesorganisationsgesetz auf die §§ 117 ff. GemO RLP, §§ 60 ff. LKrO RLP Bezug genommen werden.
- Nach dem Vorbild anderer Landesorganisationsgesetze (vgl. § 17 LVwG S-H, § 17 LOG LSA) vereinheitlicht werden sollte die Fachaufsicht in Auftragsangelegenheiten. Hierdurch würde auch klargestellt, dass für diese Regelungen die im Weiteren zu treffenden (s. sogleich) Bestimmungen über die Aufsichtsmittel in der Fachaufsicht gelten. Verdeutlicht werden sollten auch die grundsätzlichen, unter dem Vorbehalt abweichender fachgesetzlicher Regelungen stehenden Zuständigkeiten in der Fachaufsicht.

Des Weiteren aufgenommen werden sollten Bestimmungen zur Aufsicht über juristische Personen des öffentlichen Rechts, d. h. Körperschaften ohne gebietskörperschaftlichen Charakter, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Insoweit könnte in Anlehnung an die für kommunale Gebietskörperschaften geltende Unterscheidung zwischen nach staatlicher Weisung wahrzunehmenden Aufgaben und dem „eigenen Wirkungskreis“ der juristischen Person des öffentlichen Rechts unterschieden werden. Während für die letzteren Aufgaben in aller Regel nur eine staatliche Rechtsaufsicht besteht (vgl. § 14 Bbg.LOG, § 20 LOG NRW, § 19 Abs. 1 LOG LSA, § 52 LVwG S-H), ist im „übertragenen Wirkungskreis“ (so § 19 Abs. 1 LOG M-V) eine Fachaufsicht gegeben (vgl. § 19 Abs. 2 LOG LSA, § 19 Abs. 1 LOG M-V). Diesbezüglich könnte

auf die für die Aufsicht über die Kommunen geltenden Regelungen verwiesen werden.

Um zu verdeutlichen, dass auch bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch private Rechtssubjekte (oben V.1.c) die staatliche Letztverantwortung für die Aufgabenerfüllung<sup>71</sup> wahrgenommen und durchgesetzt werden können muss, sollte auch die staatliche Aufsicht über diese privaten Rechtssubjekte Erwähnung finden. Da sich die Modi der Aufgabenübertragung sehr unterscheiden können und eine Übertragung nicht selten durch Vertrag erfolgt, ist eine unmittelbar geltende Aufsichtsregelung in einem Landesorganisationsgesetz kaum möglich. Daher sollte ein „Merkposten“ dergestalt aufgenommen werden, dass im Zuge der Aufgabenübertragung eine Aufsicht sicherzustellen ist sowie die Aufsichtsbehörde, der Umfang und die Mittel der Aufsicht festzulegen sind (vgl. § 20 LOG M-V, § 21 Abs. 3 LOG LSA für Beliehene).

### **cc) Mittel der Aufsicht**

Die vorstehend skizzierte Systematisierung staatlicher Aufsicht bietet die Möglichkeit, die Instrumente der Aufsicht zu konsolidieren:

- Für die als Rechtsaufsicht ausgeformte staatliche Aufsicht über kommunale Gebietskörperschaften hält das Kommunalverfassungsrecht (§§ 120 ff. GemO RLP, §§ 63 ff. LKrO RLP) ein bewährtes abgestuftes Instrumentarium bereit, auf das zurückgegriffen werden kann. Dementsprechend könnte nach dem Vorbild des Landesorganisationsrechts anderer Bundesländer (vgl. §§ 14 Abs. 1, 15 Bbg.LOG, §§ 19 Abs. 1, 20 LOG LSA) in einem Landesorganisationsgesetz für die Mittel der Rechtsaufsicht über Körperschaften mit und ohne Gebietshoheit sowie Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts auf die genannten Vorschriften des Kommunalrechts verwiesen werden.

---

<sup>71</sup> Vgl. zum gewährleistungsstaatlichen Modell der Verantwortungsstufung nur *Jan Ziekow*, Die Konkretisierung des Gemeinwohls durch Staat und Private, *Osaka Law Review*, 59-1 (2009), S. 183 ff.; *ders.*, *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 4. Aufl. 2016, § 13 Rdnr. 9 f.



- In Ermangelung anderweitiger genereller Regelungen eigenständig in einem Landesorganisationsgesetz geregelt werden sollten die Mittel der Dienst- und Fachaufsicht. Im Verhältnis dieser beiden Aufsichtsarten kann die Fachaufsicht als das Grundmuster verstanden werden, auf die die Vorschriften über die Dienstaufsicht verweisen (so etwa § 11 Abs. 2 Satz 2 Bbg.LOG, § 17 Abs. 2 Satz 1 LOG M-V). Die Mittel der Fachaufsicht sollten einheitlich für die Aufsicht innerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung sowie über juristische Personen des öffentlichen Rechts – auch die Kommunen – geregelt werden (so etwa §§ 18 Abs. 1, 19 Abs. 3 LVwG SH). Sie umfassen typischerweise die Befugnis der Fachaufsichtsbehörde, Unterrichtung und Aktenvorlage zu verlangen, Prüfungen vorzunehmen, Weisungen zu erteilen und bei Nichtbefolgung der Weisung – zumindest bei Gefahr im Verzug – die Sache im Wege des Selbsteintrittsrechts an sich zu ziehen (vgl. § 11 Abs. 3 Satz 2 Bbg.LOG, § 17 Abs.e 1, 3 und 4 LOG M-V, § 16 Abs. 1 und 3 LVwG S-H).

### **c) Vorschriften zur Deregulierung**

Einzelne Landesorganisationsgesetze enthalten Vorschriften, die die Überprüfung bestehender Normen und Standards betreffen. So verpflichtet § 7 Abs. 4 Satz 1 LOG LSA diejenigen Stellen der Landesverwaltung, die Rechtsvorschriften oder Verwaltungsvorschriften erlassen, auf einen Abbau von Normen und Standards hinzuwirken. Nach § 4 Abs. 4 Bbg.LOG sind bestehende Normen und Standards auf ihre Erforderlichkeit zu überprüfen und soweit möglich abzubauen, zu vereinfachen oder anzupassen, wobei Entsprechendes für den Erlass neuer Normen und Standards gilt.

Dass diese Vorgaben inhaltlich sinnvoll sind, dürfte unzweifelhaft sein. Allerdings stellen sich hinsichtlich der Sinnhaftigkeit einer Aufnahme einer vergleichbaren Regelung in ein Landesorganisationsgesetz Rheinland-Pfalz zwei Fragen: Welche Steuerungswirkung sollen erstens derartig allgemein appellativ gefasste Normen entfalten? Ist zweitens ein die *Verwaltungsorganisation* regelndes Gesetz der richtige Ort zur Normativierung von Deregulierungszielen?

Zur ersten Frage: Eine allgemeine Aufforderung zur Überprüfung von Normen und Standards auf Erforderlichkeit und Regelungstiefe dürfte kaum geeignet sein, zu einer Deregulierungsstrategie beizutragen. Hierfür bedarf es präziserer Instrumente, die in den Deregulierungsdiskussionen der vergangenen Jahrzehnte entwickelt worden sind<sup>72</sup>. Häufig favorisiert wurde das Modell der sunset legislation, das eine Norm gleichsam mit einem „Verfallsdatum“ versieht<sup>73</sup>. Allerdings haben empirische Untersuchungen ergeben, dass die Geltung von Regelungen, deren Auslaufen bevorsteht, in der Regel ohne nähere Prüfung routinemäßig verlängert wird<sup>74</sup>. Wie Erfahrungen mit Projekten der Rechtsbereinigung insbesondere auf Bundesebene<sup>75</sup> gezeigt haben, ist es erfolgversprechender, periodische Wellen der Überprüfung des gesamten Normbestands auf seine Erforderlichkeit durchzuführen. Hierfür könnte eine entsprechende Geschäftsstelle vorgesehen werden, die über das notwendige Methodenwissen verfügt und die Überprüfung nicht leitet (dies muss der politischen Ebene vorbehalten sein), aber koordiniert.

Zur zweiten Frage: Als Grundlage eines Landesorganisationsgesetzes ist oben (IV.) herausgearbeitet worden, dass es allein Prozesse aufgreifen kann, die zwischen oder innerhalb von Einheiten der Verwaltung erfolgen, und diesen Rahmen überschreitende Prozesse, insbesondere solche, die Ergebnisse gegenüber Verwaltungsexternen, z. B. der Bürgerin / dem Bürger oder Unternehmen, hervorbringen sollen, nicht Gegenstand eines Landesorganisationsgesetzes sein sollten. Da Rechtsvorschriften in aller Regel Wirkungen auch gegenüber Verwaltungsexternen zeitigen, kann die Regelung des Landesorganisationsgesetzes Sachsen-Anhalt (§ 7 Abs. 4 Satz 1 LOG LSA) insoweit nicht als Vorbild für Rheinland-Pfalz empfohlen werden.

---

<sup>72</sup> Zusammenfassend *Jan Ziekow*, Gewährleistungsstaat und Regulierungsreform in Deutschland: From deregulation to smart regulation, in: *Ewha Law Journal* 19 (2015), S. 81 ff.

<sup>73</sup> Siehe nur *Jan Funke*, Bürokratieabbau mit Hilfe zeitlich befristeter Gesetze, 2011.

<sup>74</sup> Vgl. *Bastian Jantz / Sylvia Veit*, Bessere Rechtsetzung durch Befristungs- und Evaluationsklauseln?, 2010, S. 68 ff.

<sup>75</sup> Übersicht über die Rechtsbereinigungsgesetze unter [http://www.bmjv.de/DE/Themen/Rechtsetzung/Buerokratieabbau/Rechtsbereinigung/Rechtsbereinigung\\_node.html;jsessionid=8DC299CCE252ABC02B6D847C6F8582E5.1\\_cid297](http://www.bmjv.de/DE/Themen/Rechtsetzung/Buerokratieabbau/Rechtsbereinigung/Rechtsbereinigung_node.html;jsessionid=8DC299CCE252ABC02B6D847C6F8582E5.1_cid297).

Anderes gilt auch nicht ohne weiteres für alle Verwaltungsvorschriften, wenngleich es sich bei diesen typologisch gerade nicht um Rechtsvorschriften handelt. Sofern Verwaltungsvorschriften ermessenslenkender oder normkonkretisierender Art sind, zielen sie gerade darauf ab, das Verwaltungshandeln über die Organisation hinaus zu steuern<sup>76</sup>. Ein die Aufnahme einer die Überprüfung solcher Verwaltungsvorschriften fordernden Vorschrift in ein Landesorganisationsgesetz rechtfertigender enger Zusammenhang mit der Verwaltung als Organisation besteht nicht.

Es verbleiben verwaltungsinterne Vorschriften und Standards, die nicht über die Organisation hinaus ausstrahlen, sondern die beispielsweise die innerbehördliche Kommunikation und Interaktion betreffen. Zwar stellen diese Normen und Standards nur einen kleinen Ausschnitt aus der komplexen Problematik einer Deregulierungspolitik dar. Doch zeitigt eine große Zahl veralteter, sich überschneidender oder sogar konfligierender Verwaltungsanweisungen die Gefahr einer Bindung und Fehlsteuerung personeller Ressourcen. Es wäre daher durchaus als sinnvoll anzusehen, eine das Ziel der laufenden Überprüfung solcher verwaltungsinterner Normen und Standards statuierende Vorschrift in ein Landesorganisationsgesetz aufzunehmen. Darüber hinaus käme einer solchen Bestimmung eine gewisse Vorbildwirkung für über die Verwaltungsorganisation hinausreichende Deregulierungsbemühungen zu.

#### **4. Inneradministrative Kommunikation und Dokumentation**

Dem Bereich der inneren Verwaltungsorganisation zuordenbar und deshalb in einem Landesorganisationsgesetz grundsätzlich regelbar wären die Grundsätze und auch die Einzelheiten der inneradministrativen Kommunikation und Dokumentation.

Zur inneradministrativen elektronischen Kommunikation enthält § 2 VwOrgG RLP schon jetzt die Regelung, dass bei der Gestaltung von Verfahrensabläufen

---

<sup>76</sup> Vgl. nur *Jan Ziekow*, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 3. Aufl. 2013, § 40 Rdnr. 31, 57.

in der Landesverwaltung geeignete Systeme der Informations- und Kommunikationstechnik einzusetzen und auf eine Kommunikation unter Berücksichtigung der Möglichkeiten des Kommunikationsnetzes des Landes (rlp-Netz) mit allen beteiligten Stellen auszulegen sind. Diese Regelung könnte in erweiterter Form in ein Landesorganisationsgesetz Rheinland-Pfalz übernommen und mit Anforderungen an die Dokumentation und das Wissensmanagement verbunden werden.

Hinsichtlich der Regelungstiefe ist allerdings das Verhältnis zu anderen Regelungen, die diesen Bereich berühren oder geplant sind, zu berücksichtigen. Dies betrifft insbesondere das geplante E-Government-Gesetz für Rheinland-Pfalz. Der vorliegende Referentenentwurf<sup>77</sup> enthält Bestimmungen auch zur inneradministrativen elektronischen Kommunikation und zur elektronischen Vorgangsbearbeitung und Aktenführung (§ 7 EGovG-E RP), zur behördlichen Zusammenarbeit (§ 18 EGovG-E RP) sowie zur Koordinierung und Steuerung der Informationstechnik in der Landesverwaltung (§ 20 EGovG-E RP). Wegen des Sachzusammenhangs mit der elektronischen Kommunikation gegenüber Verwaltungsexternen ist es sinnvoll, derartige Bestimmungen in einem E-Government-Gesetz und nicht in einem Landesorganisationsgesetz zu verorten. In einem Landesorganisationsgesetz könnte lediglich eine Hinweisklausel aufgenommen werden, dass die Kommunikation zwischen und innerhalb von Behörden weitestmöglich elektronisch erfolgen soll, Akten elektronisch zu führen und zu archivieren sind und für die Prozesse und die Entscheidungen der Verwaltung erforderliche Wissensbestände elektronisch zu systematisieren sind. Für die Einzelheiten wäre dann auf das E-Government-Gesetz RLP zu verweisen.

Der Umstand allein, dass Akten elektronisch geführt und Wissensbestände elektronisch hinterlegt werden, schöpft allerdings die möglichen Effektivitäts- und Effizienzpotentiale noch nicht aus. Vielmehr ist von entscheidender Bedeutung, dass diese Daten nach einem einheitlichen, behördenübergreifenden Muster systematisiert und damit einfach aufgefunden werden können. Eine entsprechende Vorgabe könnte in einem Landesorganisationsgesetz verankert

---

<sup>77</sup> Entwurf eines Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Rheinland-Pfalz sowie zur Änderung und zum Erlass weiterer Vorschriften, Stand: 9. Mai 2018.

werden. Sie wäre darauf gerichtet, dass alle von Behörden des Landes Rheinland-Pfalz geführten Akten nach einem einheitlichen System geordnet werden sollten, d. h. die Ordnung nach einem landeseinheitlichen Aktenplan erfolgen sollte. Zur Regelung der Einzelheiten könnte auf eine zu erlassende Verwaltungsvorschrift über einen einheitlichen Aktenplan verwiesen werden. Eine ähnliche Regelung könnte – insoweit über die Pflicht zur Verzeichnisführung nach § 9 LTranspG hinausgehend – für die in der Verwaltung vorhandenen Daten- und Wissensbestände getroffen werden.

## **VI. Zusammenfassung**

### **1. Grundlagen**

Eine allgemeine Regelung des Verwaltungsorganisationsrechts kann zur Verdeutlichung der Grundsätze und Reformansätze der Verwaltungsorganisation, zur Steigerung der demokratischen Legitimation sowie zur Koordination der Akteure innerhalb der Verwaltungsorganisation, zur Verbesserung von Effektivität und Effizienz deren Handelns sowie zur Transparenz „der“ Verwaltung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern beitragen. Konzeptionell könnte die Funktion eines Landesorganisationsgesetzes dahingehend bestimmt werden, dass es einerseits nicht nur allgemeine Grundsätze beschreibt, sondern auch selbst inhaltliche und für die Verwaltung verbindliche Regelungen trifft, andererseits aber von vornherein auf ein Zusammenspiel mit bereichsspezifischen Regelungen angelegt ist (Regelungskonzept „mittlerer Reichweite“).

### **2. Regelungen zur Struktur der Verwaltungsorganisation**

Der sich auf die unmittelbare Landesverwaltung beziehende Abschnitt eines Landesorganisationsgesetzes könnte folgende Elemente enthalten:

- Begriff der obersten Landesbehörde und Benennung der Ministerien als oberste Landesbehörden
- Begriff der Landesoberbehörde und Benennung der Landesoberbehörden
- Begriff der Landesmittelbehörde und Benennung der Struktur- und Genehmigungsdirektionen als solche
- Begriff der unteren Landesbehörde und Benennung der hierunter fallenden Behörden
- Grundsatz der Errichtung weiterer Landesober- und Landesmittelbehörden nur durch oder aufgrund eines Gesetzes
- Grundsatz der Begründung der Eigenschaft als untere Landesbehörde nur auf gesetzlicher Grundlage.

Anders als Regelungen zu einer Kategorie der „Einrichtungen“ ist die Aufnahme einer Bestimmung des Begriffs des Landesbetriebs empfehlenswert, die darauf hinweist, dass Aufgaben der unmittelbaren Landesverwaltung auch durch Landesbetriebe im Sinne von § 26 LHO RLP erfüllt werden können. Keine Aufnahme in ein Landesorganisationsgesetz sollten Untereinheiten von Behörden und Landesbetrieben – wie Kompetenzzentren, Landeseinrichtungen u.ä. –, finden.

U. a. als Anknüpfungspunkt z. B. für die aufsichtsrechtlichen Regelungen böte es sich an, in einem Landesorganisationsgesetz zu benennen, dass

- Gemeinden und Landkreise Landesaufgaben nach Maßgabe der dafür geltenden gesetzlichen Vorschriften wahrnehmen,
- Verwaltungsaufgaben auch von Körperschaften ohne Gebietshoheit, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts nach Maßgabe der dafür geltenden gesetzlichen Vorschriften wahrgenommen werden können,
- dass diese allgemein zu definierenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts nur durch Gesetz errichtet werden können,
- dass öffentliche Aufgaben auch durch juristische Personen des Privatrechts erfüllt werden können, die sich vollständig in der Hand des Staates befinden, und
- dass dann, wenn die Aufgabenwahrnehmung durch andere juristische Personen des Privatrechts oder durch natürliche Personen im eigenen Namen und / oder durch hoheitliches Handeln erfolgen soll, eine Beileihung erforderlich ist, die nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen darf

### **3. Zuordnung und Verlagerung von Aufgaben**

Ein zweiter Abschnitt eines Landesorganisationsgesetzes könnte sich mit der Frage beschäftigen, nach welchen Kriterien innerhalb der im vorangehenden Abschnitt dargestellten Verwaltungsstruktur Aufgaben zugeordnet, verlagert und die Zuständigkeit für deren Wahrnehmung ausgestaltet werden kann.

Systematisch könnte zunächst an § 4 VwOrgG RLP angeknüpft und eine Regelung zur Aufgabenkritik vorgesehen werden. Bestandteile könnten etwa sein

- die Pflicht zur Durchführung einer permanenten Aufgabenkritik,
- die generelle Fragestellung einer Aufgabenkritik,
- die Prüfstufen einer Aufgabenkritik sowie
- die Pflicht zum regelmäßigen Bericht gegenüber dem Landtag.

Hieran anknüpfend könnten Grundsätze getroffen werden insbesondere zu

- zu grundsätzlichen Maßstäben, nach denen eine Aufgabe entweder der unmittelbaren oder der mittelbaren Landesverwaltung zugeordnet werden kann (z. B. Elemente der Selbstverwaltung; Subsidiaritätsgrundsatz; Leistungsfähigkeit),
- zu grundsätzlichen Maßstäben einer Zuordnung zu einer der Ebenen innerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung (z. B. landesweite, regionale oder lokale Aufgabe; Einheit der Verwaltung, d. h. Bündelung),
- zur Zuordnung der örtlichen Zuständigkeiten,
- zu grundsätzlichen Maßstäben, in welchen Fällen ein Privatrechtssubjekt mit der Wahrnehmung einer Aufgabe betraut werden kann (z. B. Effektivitäts- oder Effizienzvorteile),
- zu den Maßstäben, anhand derer ermittelt werden soll, ob eine bereits vorhandene Aufgabe von der unmittelbaren Landesverwaltung auf die mittelbare Landesverwaltung oder umgekehrt verlagert werden soll.

#### **4. Organisation und Optimierung der Aufgabenwahrnehmung**

Die Aufnahme von organisationsbezogenen Standards und zur Aufbauorganisation der unmittelbaren Landesverwaltung in ein Landesorganisationsgesetz dürfte nicht zu empfehlen sein.

Die Aufnahme den für kommunale Eigenbetriebe in der Eigenbetriebs- und Anstaltsverordnung getroffenen, vergleichbaren detaillierten Regelungen über die



Landesbetriebe in ein Landesorganisationsgesetz ist konzeptionell nicht sinnvoll. Denkbar wäre allenfalls eine der Verordnungsermächtigung des § 86 Abs. 5 GemO RLP vergleichbare Regelung, die vorgibt, dass zu bestimmten, im Einzelnen benannten organisatorischen Punkten eine Regelung zu treffen ist und der Erlass einer Betriebssatzung für jeden Landesbetrieb zwingend vorgeschrieben werden soll

## 5. Aufsicht

Im Rahmen einer Legaldefinition von Dienst- und Fachaufsicht könnte erwogen werden, bei der Definition der Dienstaufsicht das organisationale Moment stärker zu akzentuieren und die Dienstaufsichtsbehörde zur Prüfung bestimmter Gesichtspunkte wie der Klarheit und Eindeutigkeit der organisatorischen Gliederung und der Vermeidung der generellen Kombination verschiedener Organisationsmodelle wie Linien- und Stabs- bzw. Projektgruppenorganisation, der Vermeidung zu steiler Hierarchien und der den Aufgaben angemessenen Leitungsspannen zu verpflichten.

Zur Fachaufsicht müsste sich ein Landesorganisationsgesetz daher darauf beschränken, zum Ausdruck zu bringen, dass die Fachaufsicht

- über die Landesoberbehörden und die Landesmittelbehörden von den obersten Landesbehörden im Rahmen ihres Geschäftsbereichs,
- über die unteren Landesbehörden durch die jeweils übergeordneten Landesober- oder Landesmittelbehörden

geführt wird und

- oberste Fachaufsichtsbehörde über die unteren Landesbehörden die im Rahmen ihres Geschäftsbereichs zuständige oberste Landesbehörde ist.

Systematisch sinnvoll wäre es, in einem Landesorganisationsgesetz auch die Aufsicht über die mittelbare Landesverwaltung und Personen des Privatrechts, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, in eine Gesamtschau der Sicherstellung der Verantwortung für eine ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung mit aufzunehmen. Da die betreffenden Stellen teilweise Selbstverwaltungsaufgaben

wahrnehmen, sollte als weitere Form der Aufsicht zu Dienst- und Fachaufsicht die Rechtsaufsicht genannt werden. Die Fachaufsicht in Auftragsangelegenheiten sollte vereinheitlicht werden.

Schließlich sollten die Instrumente der Aufsicht konsolidiert werden:

- Für die Mittel der Rechtsaufsicht über Körperschaften mit und ohne Gebietshoheit sowie Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts könnte auf die Vorschriften des Kommunalrechts (§§ 120 ff. GemO RLP, §§ 63 ff. LKrO RLP) verwiesen werden.
- Eigenständig in einem Landesorganisationsgesetz geregelt werden sollten die Mittel der Dienst- und Fachaufsicht. Im Verhältnis dieser beiden Aufsichtsarten kann die Fachaufsicht als das Grundmuster verstanden werden, auf die die Vorschriften über die Dienstaufsicht verweisen.

## **6. Deregulierung, inneradministrative Kommunikation und Dokumentation**

Die Aufnahme des Ziels der laufenden Überprüfung verwaltungsinterner Normen und Standards käme eine gewisse Vorbildwirkung für über die Verwaltungsorganisation hinausreichende Deregulierungsbemühungen zu.

§ 2 VwOrgG könnte in erweiterter Form in ein Landesorganisationsgesetz übernommen und mit Anforderungen an die Dokumentation und das Wissensmanagement verbunden werden. Hinsichtlich der Regelungstiefe ist das Verhältnis zu dem geplanten E-Government-Gesetz für Rheinland-Pfalz zu berücksichtigen. Darüber hinaus könnte in einem Landesorganisationsgesetz verankert werden, dass alle von Behörden des Landes Rheinland-Pfalz geführten Akten nach einem einheitlichen System geordnet werden sollten. Eine ähnliche Regelung könnte für die in der Verwaltung vorhandenen Daten- und Wissensbestände getroffen werden.