

Gewerberechtliche Zuständigkeiten im Saarland

Definition

Das Gewerbe ist Teil des Wirtschaftsverwaltungsrechts und besteht in erster Linie aus Rechtsvorschriften, die sich mit der Abwehr der Gefahren befassen, die von einem Gewerbe ausgehen. Gewerbe ist jede selbständig, nachhaltig und mit Gewinnerzielungsabsicht ausgeübte Tätigkeit, soweit sie nicht Land- oder Forstwirtschaft, einen freien Beruf oder die Verwaltung privaten Vermögens darstellt (vgl. die einkommensteuerrechtliche Definition in § 15 Abs. 2 Satz 1 EStG). Die gewerberechtlichen Zuständigkeiten legen den sachlichen und örtlichen Handlungskreis der Behörden fest, die zum Vollzug des Gewerberechts bestimmt sind.

Gesetzgebungskompetenzen auf dem Gebiet des Gewerberechts

Auf dem Gebiet des Gewerberechts besitzt der Bund in weiten Teilen die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz (Art. 72 Abs. 1 und 2 i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 des Grundgesetzes – GG). Davon hat er durch zahlreiche Bundesgesetze Gebrauch gemacht. Zu den wichtigsten dieser Gesetze gehören die Gewerbeordnung (GewO) sowie die Handwerksordnung (HandwO). Weitere gewerberechtliche Vorschriften sind in einigen bereichsübergreifenden Bundesgesetzen wie beispielsweise dem Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG), dem Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) oder diversen Arbeitsschutzgesetzen enthalten.

Im Zuge der Föderalismusreform von 2006 (Gesetz zur Änderung des GG vom 28.8.2006, BGBl. I S. 2034) sind aufgrund der Änderung von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG folgende gewerberechtliche Gesetzgebungskompetenzen zum 1.9.2006 auf die Länder übergegangen: das Recht des Ladenschlusses, der Gaststätten, der Spielhallen, der Schaustellung von Personen, der Messen, der Ausstellungen und der Märkte. In bundesrechtlicher Gesetzgebungskompetenz verblieben hingegen die Vorschriften über Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit u.dgl. (§§ 33c–33g GewO und die Spielverordnung – SpielV –) sowie über Volksfeste (§ 60b GewO). Solange und soweit die Länder von den ihnen übertragenen neuen Gesetzgebungskompetenzen keinen Gebrauch machen, gelten die bundesrechtlichen Regelungen fort (Art. 125a Abs. 1 GG, so insbesondere § 33a und die §§ 64–71b GewO). Im Saarland wurden mittlerweile insbesondere die folgenden bundesrechtlichen Regelungen durch Landesgesetze abgelöst:

- zum 16.11.2006 das Ladenschlussgesetz des Bundes durch das Gesetz zur Regelung der Ladenöffnungszeiten (Ladenöffnungsgesetz – LÖG Saarland) vom 15.11.2006 (Amtsbl. S. 1974) mit spät. Änd.,
- zum 17.6.2011 das Gaststättengesetz des Bundes durch das Saarländische Gaststättengesetz (SGastG) vom 13.4.2011 (Amtsbl. I S. 206) mit spät. Änd. und

- zum 1.7.2012 § 33i GewO durch das Saarländische Spielhallengesetz (SSpielhG) vom 20.6.2012 (Amtsbl. I S. 156).

Nicht zum Gewerberecht zählt trotz seiner großen wirtschaftlichen Bedeutung das Glücksspielrecht. Es ist vielmehr eine Spezialmaterie des Gefahrenabwehrrechts; hierfür besitzen die Länder die Gesetzgebungskompetenz (Art. 30, 70 Abs. 1 GG). Das Saarland hat in diesem Bereich – zum Teil in Kooperation mit den anderen Ländern – einschlägige Rechtsvorschriften erlassen: Hierzu zählen vor allem

- der Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (GlüStV 2021) in der Fassung des Staatsvertrags zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags 2021 vom 7.–24.3.2022 sowie
- das Saarländische Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (AG GlüStV 2021-Saar),
- der Staatsvertrag über die Gründung der Gemeinsamen Klassenlotterie der Länder (GKL-StV) und
- das Saarländische Spielbankgesetz (SpielbG-Saar).

Nicht in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fällt das einschlägige Strafrecht (§§ 284 ff. des Strafgesetzbuches – StGB), das Recht der (Pferde-)Rennwetten (§§ 1–7 des Rennwett- und Lotteriegengesetzes des Bundes) sowie das einschlägige Steuerrecht (insbesondere die Vorschriften zur Besteuerung von Rennwetten, Lotterien, Ausspielungen und Sportwetten gemäß den §§ 8–35 des Rennwett- und Lotteriegengesetzes).

Verwaltungskompetenzen auf dem Gebiet des Gewerberechts

Die Ausführung der gewerberechtlichen Bundesgesetze erfolgt in der Regel durch die Länder als eigene Angelegenheit (sog. Landeseigenverwaltung – Art. 83, 84 GG), wozu insoweit auch Gemeinden und Gemeindeverbände (die Landkreise und der Regionalverband Saarbrücken) zählen. Landesgesetze werden ohnehin von den Behörden des jeweiligen Landes ausgeführt (Art. 30 Halbs. 1 GG), also auch die gewerberechtlichen Gesetze des Saarlandes (Ausnahmen bilden im Bereich des Gewerberechts insbesondere die Bundesnetzagentur und die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht).

Die Regelung der Zuständigkeiten erfolgt grundsätzlich durch Landesrecht (Art. 84 Abs. 1 GG, Art. 112 Satz 1 der Verfassung des Saarlandes – SVerf). In diesem Sinne hat das Saarland aufgrund von bundesrechtlichen Ermächtigungen (etwa gemäß § 155 Abs. 2 und 3 GewO) zahlreiche Durchführungsverordnungen erlassen, so z.B. die Erste Verordnung zur Durchführung der Gewerbeordnung (1. GewVO), die Verordnung über Zuständigkeiten zur Durchführung der Gewerbeordnung (GewOZVO), die Verordnung über Zuständigkeiten nach der Gewerbeordnung, die Verordnung über die Zuständigkeiten nach dem Berufsbildungsgesetz und der Handwerksordnung und die Verordnung über die nach § 16 Abs. 3 der Handwerksordnung zuständigen Behörden. Die zahlreichen saarländischen Verordnungen zur Ausführung des ehemaligen Ladenschlussgesetzes sind mit Inkrafttreten des Ladenöffnungsgesetzes aufgehoben worden (§ 13 Abs. 2 LÖG

Saarland). Ebenso trat die saarländische Verordnung zur Ausführung des Gaststättengesetzes (GastVO), die auf der Ermächtigung des § 30 GastG beruhte, mit Inkrafttreten des Saarländischen Gaststättengesetzes (SGastG) zum 1.7.2012 außer Kraft (§ 18 Abs. 2 SGastG).

Überblick über die Zuständigkeiten

Eine einheitliche Gewerbebehörde, die für sämtliche Aspekte des Gewerberechts zuständig ist, existiert nicht. Zwar besteht im saarländischen Landesamt für Umwelt- und Arbeitsschutz, das seinen Sitz in Saarbrücken hat, der Fachbereich der Gewerbeaufsicht. Dieser befasst sich jedoch vornehmlich mit Fragen des sozialen und technischen Arbeitssowie des Umweltschutzes. Die eigentlichen Gewerbeämter, die sich mit den typischen Aufgaben der Gewerbeverwaltung – wie etwa der Gewerbebeantragung oder der Gewerbeuntersagung – befassen, sind dagegen in erster Linie bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden (Landkreise und Regionalverband Saarbrücken) sowie bei verschiedenen Landesministerien angesiedelt.

Zuständigkeit zur Ausführung der Gewerbeordnung und des Saarländischen Gaststättengesetzes

Sachlich zuständig für den Vollzug der Titel I bis IV der Gewerbeordnung sind grundsätzlich die Gemeinden (§ 1 Abs. 1 GewOZVO), so insbesondere für die Gewerbeuntersagung wegen Unzuverlässigkeit (§ 35 GewO) und für die Verhinderung der Fortsetzung genehmigungsbedürftiger, aber nicht genehmigter Gewerbebetriebe (§ 15 Abs. 2 GewO). Ausnahmen bestehen für die Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle und für darauf gerichtete weitere Maßnahmen, für die das Landesverwaltungsamt zuständig ist (§ 9 Abs. 1 SSpG, § 3 GewOZVO). Für die Erlaubnis zum Betrieb eines Maklergewerbes (§ 34c Abs. 1 GewO), eines Finanzanlagevermittlergewerbes (§ 34f Abs. 1 GewO) sowie für die Festsetzung von Spezial- und Jahrmärkten (§ 69 Abs. 1 GewO) sind die Landkreise und der Regionalverband Saarbrücken sachlich zuständig (§§ 2 und 5 Abs. 2 GewOZVO). Die örtliche Zuständigkeit richtet sich jeweils an die Gemeinde oder den Landkreis (Regionalverband), in deren bzw. dessen Bezirk sich der Ort der gewerblichen Niederlassung oder des Marktes befindet (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 SVwVfG, § 7 Satz 1 GewOZVO). Eine Zentralzuständigkeit besteht demgegenüber für die Festsetzung von Messen und Ausstellungen (§ 69 Abs. 1, 3 GewO): Sie liegt beim für Wirtschaft zuständigen Ministerium (§ 5 Abs. 1 GewOZVO).

Für die Ausführung des Saarländischen Gaststättengesetzes begründet dessen § 2 Abs. 1 wiederum die sachliche Zuständigkeit der Gemeinden. Örtlich zuständig ist gem. § 2 Abs. 2 SGastG grundsätzlich die Gemeinde, in deren Bezirk die Betriebstätte liegt.

Zuständigkeit zur Ausführung des Ladenöffnungsgesetzes

Die Aufsicht über die Einhaltung des saarländischen Ladenöffnungsgesetzes obliegt den Ortspolizeibehörden (§ 11 Abs. 2 Satz 1 LÖG Saarland), also den Bürgermeistern der Gemeinden (§ 76 Abs. 3 des Saarländischen Polizeigesetzes – SPolG). Oberste Landesbehörde ist für diesen Bereich das für Verbraucherschutz zuständige Ministerium (§ 11 Abs. 1 LÖG Saarland).¹

Zuständigkeit der Handwerkskammer sowie der Industrie- und Handelskammer

Die gewerberechtlichen Zuständigkeiten nach Maßgabe der Handwerksordnung werden zu einem großen Teil von der Handwerkskammer des Saarlandes (HWK) wahrgenommen, insbesondere die Überwachung der Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften, aber auch die Führung der Handwerksrolle (§§ 6–17, § 91 Abs. 1 Nr. 3 HandwO). Weitere Zuständigkeiten nach der Handwerksordnung wurden der HWK durch § 2 Abs. 2 der saarländischen Verordnung über die Zuständigkeiten nach dem Berufsbildungsgesetz und der Handwerksordnung übertragen. Die HWK ist keine staatliche Behörde, sondern eine berufsständisch organisierte Körperschaft des öffentlichen Rechts im Rahmen der funktionalen Selbstverwaltung, die neben der Erfüllung spezifisch gewerberechtlicher Aufgaben auch den Interessen des Handwerks zu dienen hat (§ 90 Abs. 1, § 91 Abs. 1 Nr. 1 HandwO).

Entsprechendes gilt für die Industrie- und Handelskammer des Saarlandes (IHK – §§ 1 ff. des (Bundes-)Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern – IHKG – und § 1 des saarländischen Gesetzes über die Industrie- und Handelskammer des Saarlandes – SIHKG). Aufsichtsbehörde über die IHK sowie über die HWK ist das für Wirtschaft zuständige Ministerium² (§ 11 Abs. 1 Satz 1 IHKG, § 2 Abs. 1 SIHKG; § 115 Abs. 1 Satz 1 HandwO i.V.m. §§ 3, 4 Abs. 1 des saarländischen Landesorganisationsgesetzes – LOG).

Zuständigkeit für den Arbeitsschutz (Gewerbeaufsicht)

Die Gewährleistung des technischen und sozialen Arbeitsschutzes (die Gewerbeaufsicht im eigentlichen Sinne) gehört im Saarland zum Zuständigkeitsbereich des Landesamtes für Umwelt- und Arbeitsschutz mit Sitz in Saarbrücken (vgl. § 7 Abs. 2 LOG). Die Zuweisung der einzelnen Aufgaben erfolgt durch verschiedene saarländische Zuständigkeitsverordnungen (z.B. § 1 der Verordnung über die Zuständigkeiten nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, § 2 der Verordnung über Zuständigkeiten nach dem Arbeitsschutzgesetz, die Verordnung über die Zuständigkeiten nach der Gewerbeordnung u.a.m.).

¹ Die genaue Bezeichnung der Ministerien ist abhängig vom „politischen Geschmack“ der jeweiligen Landesregierung und unterliegt häufigen Änderungen.

² Siehe Fußnote 1.

Zuständigkeit im Bereich des Glücksspielrechts

Der Betrieb einer Spielbank wird vom saarländischen Ministerium für Inneres, Bauen und Sport erlaubt und beaufsichtigt (§ 6 Abs. 1 Satz 2, § 12 Abs. 1 Satz 1 des Saarländischen Spielbankgesetzes i.V.m. 4.16 der Anlage zu der Bekanntmachung der Geschäftsbereiche der obersten Landesbehörden). Im Bereich der sog. Sportwetten ist ebenfalls das Ministerium für Inneres, Bauen und Sport zuständige Erlaubnis- und Aufsichtsbehörde (§ 14 Abs. 2 des Saarländischen Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (AG GlüStV-Saar) i.V.m. 4.16 der Anlage zu der Bekanntmachung der Geschäftsbereiche der obersten Landesbehörden). Zuständig für die Genehmigung von Lotterien mit geringem Gefährdungspotential sind je nach örtlichem Wirkungskreis und Wert des Gewinns entweder die Gemeinden, der Landkreis bzw. der Regionalverband Saarbrücken, die Landeshauptstadt Saarbrücken oder das Landesverwaltungsamt (§ 14 Abs. 4 AG GlüStV-Saar). Im Übrigen besteht nach § 14 Abs. 1 AG GlüStV-Saar eine Auffangkompetenz des Landesverwaltungsamtes.

Zuständigkeit im Bereich des Energiewirtschaftsrechts

Die Ausführung des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG), das die Versorgung der Allgemeinheit mit Elektrizität und Gas gewährleisten soll, obliegt in weiten Teilen der Bundesnetzagentur (§ 54 Abs. 1 Halbs. 1 EnWG). Für die Erteilung bestimmter Genehmigungen und für spezifische Überwachungsaufgaben nach Maßgabe von § 54 Abs. 2 EnWG sind die Landesregulierungsbehörden zuständig (§ 54 Abs. 1 Halbs. 2 EnWG). Die Ausführung des Energiewirtschaftsgesetzes obliegt dem für Wirtschaft und Energie zuständigen Ministerium³ (§ 1 der saarländischen Verordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Energiewirtschaftsrechts). Für die Aufgaben nach § 54 Abs. 2 EnWG wird bei dem für Energie zuständigen Ministerium eine Regulierungskammer eingesetzt (§ 1 des Gesetzes zur Errichtung einer Regulierungskammer für das Saarland – RegKSG). Sie besteht aus mindestens drei Mitgliedern, die Bedienstete des Landes oder des Bundes sein und über entsprechende Kenntnisse im Bereich der Netzregulierung und Energiewirtschaft verfügen müssen (§ 2 Abs. 3 Satz 1, § 3 Abs. 1 Satz 1 RegKSG). Die Mitglieder der Regulierungskammer werden zwar durch das für Angelegenheiten der Energie zuständige Ministerium ernannt (§ 2 Abs. 1 RegKSG), genießen aber sachliche Unabhängigkeit und sind weisungsfrei (§ 4 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 RegKSG).

³ Siehe Fußnote 1.