

# Inhalt

Vorwort .....	5
Autorenverzeichnis .....	19
Abkürzungsverzeichnis .....	21
§ 1 Landesverfassungsrecht .....	31
I. Einführung: Bundesverfassung und Landesverfassung .....	31
II. Grundrechte und Staatsziele .....	33
1. Allgemeines .....	33
a) Zum Verweis auf die Grundrechte des Grundgesetzes .....	33
b) Allgemeines zu den Landesgrundrechten .....	34
c) Landesgrundrecht und Bundesrecht .....	35
d) Staatsziele .....	36
2. Datenbezogene Garantien .....	37
3. Bildung und Kultur .....	38
a) Kunst und Wissenschaft im Allgemeinen .....	38
b) Wissenschaftliche Einrichtungen im Besonderen .....	39
c) Bildungswesen .....	41
d) Staat und Kirche .....	42
4. Petitionsrecht .....	43
5. Weitere Staatsziele .....	43
III. Staatsorganisation .....	46
1. Landtag .....	46
a) Aufgaben .....	47
b) Wahl und Zusammensetzung des Landtages .....	48
c) Organisation des Landtages im Allgemeinen .....	51
d) Organisation im Bereich der Kontrollfunktion des Landtages ....	53
e) Verfahrensweise des Landtages .....	56
2. Landesregierung .....	56
3. Landesverfassungsgericht .....	57
IV. Staatsfunktionen .....	62
1. Gesetzgebung .....	62
a) Parlamentarische Gesetzgebung .....	62
b) Beteiligung des Volkes an der Gesetzgebung .....	64
c) Exekutive Normsetzung .....	65
2. Landesverwaltung .....	65
3. Rechtsprechung .....	66
V. Finanzverfassung .....	66
§ 2 Verwaltungsorganisation, Verwaltungsverfahren .....	69
I. Grundlagen .....	69

## Inhalt

1.	Organisation und Verfahren als Verwirklichungsbedingungen des öffentlichen Rechts .....	69
2.	Die verfassungsrechtliche Vorprägung von Organisation und Verfahren .....	69
a)	Grundgesetzliche Kompetenzordnung .....	70
b)	Rechtsstaatliche und demokratische Legitimation der Verwaltung .....	71
c)	Die Garantie kommunaler Selbstverwaltung .....	72
d)	Funktionale Selbstverwaltung .....	74
3.	Das Landesorganisationsgesetz .....	75
4.	Gesetzliche oder administrative Organisationskompetenz? .....	76
a)	Organisationsgewalt .....	76
b)	Interne und externe Organisationsgewalt .....	76
II.	Grundsätze der Aufbauorganisation .....	79
1.	Zentralisation und Dezentralisation .....	79
2.	Konzentration und Dekonzentration .....	80
III.	Der Verwaltungsaufbau in Mecklenburg-Vorpommern .....	81
1.	Unmittelbare und mittelbare Landesverwaltung .....	81
2.	Der Zusammenhang von Aufbau, Aufsicht und Verantwortung .....	82
a)	Unmittelbare Staatsverwaltung .....	82
b)	Mittelbare Staatsverwaltung und Selbstverwaltung .....	83
c)	Ministerialfreie Räume .....	84
3.	Die Struktur der unmittelbaren Landesverwaltung .....	85
4.	Träger mittelbarer Landesverwaltung .....	87
a)	Öffentlich-rechtliche Organisationsformen .....	87
b)	Privatrechtliche Organisationsformen .....	91
5.	Zuständigkeitsordnung .....	93
a)	Funktionen .....	93
b)	Zuständigkeitsarten .....	94
IV.	Besonderheiten des Verwaltungs- und Widerspruchsverfahrens .....	96
1.	Anwendungsbereich des VwVfG M-V .....	96
2.	Weitgehende Konkordanz von Bundes- und Landesverwaltungsverfahrensgesetz .....	97
3.	Zustellungsvorschriften .....	98
a)	Arten der Zustellung .....	98
b)	Gemeinsame Bestimmungen für alle Zustellungsarten .....	100
4.	Die Gesetze zur Deregulierung und zum Bürokratieabbau .....	100
5.	Widerspruchsverfahren .....	102
a)	Die zweifache Bedeutung des Widerspruchsverfahrens .....	103
b)	Speziell: Das Widerspruchsverfahren als verwaltungsgerichtliches Vorverfahren .....	105
c)	Aufschiebende Wirkung des Widerspruchs .....	106
d)	Entscheidungszuständigkeit im Widerspruchsverfahren .....	106
e)	Erstattung von Kosten im Widerspruchsverfahren .....	107

V. Verwaltungsvollstreckung .....	108
1. Vollstreckungsverfahren – Arten der Vollstreckung .....	108
2. Die Vollstreckung wegen Geldforderungen .....	109
a) Vollstreckungsvoraussetzungen .....	109
b) Durchführung der Vollstreckung .....	110
VI. Verwaltungsrechtsschutz .....	111
1. Normenkontrolle .....	111
2. Behörden als Beteiligte .....	111
Anlage 1 .....	112
Anlage 2 .....	118
Anlage 3 .....	120
<b>§ 3 Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht .....</b>	<b>122</b>
A. Einführung .....	123
B. Aufgaben und Zuständigkeiten .....	125
I. Die Aufgabe der Gefahrenabwehr .....	125
1. Öffentliche Sicherheit .....	125
2. Öffentliche Ordnung .....	126
3. Gefahr .....	127
II. Aufgabendifferenzierungen und Aufgabenerweiterungen .....	128
III. Aufgabennormen und Befugnisnormen .....	129
IV. Zuständigkeit der Ordnungsbehörden .....	129
V. Zuständigkeit der Polizei .....	130
C. Befugnisse .....	132
I. Allgemeines .....	132
1. Subsidiarität der Befugnisse des SOG .....	132
2. Verhältnismäßigkeit als Leitprinzip .....	132
3. Gefahrdifferenzierungen .....	132
a) Allgemeines .....	132
b) Differenzierungen der Gefahrintensität .....	134
c) Differenzierungen des Gefahrobjekts .....	134
d) Mischungen und Sonderfälle .....	135
4. Beurteilungsspielräume .....	135
5. Ermessensspielräume .....	136
II. Generalbefugnis (Residualbefugnis) .....	139
1. Allgemeines .....	139
2. Inanspruchnahme von Personen .....	139
a) Verhaltensverantwortlichkeit .....	140
b) Zustandsverantwortlichkeit .....	142
c) Auswahl zwischen Verantwortlichen .....	143
d) Rechtsnachfolge von Verantwortlichen .....	143

## Inhalt

e) Handeln an Stelle des Verantwortlichen (unmittelbare Ausführung) .....	145
f) Inanspruchnahme ohne Verantwortlichkeit .....	146
3. Handeln durch Verfügung .....	146
4. Handeln durch Verordnung .....	147
III. Spezialbefugnisse (Standardbefugnisse) .....	149
1. Allgemeines .....	149
a) Befugnisgruppen .....	149
b) Befugnis und Zuständigkeit .....	150
c) Abgrenzung zu Befugnissen gemäß der StPO .....	150
d) Primär- und Sekundärbefugnisse .....	151
e) Selbständigkeit der Eingriffsvoraussetzungen .....	151
f) Bezüge zwischen Befugnisgruppen .....	151
g) Handlungsformen .....	152
2. Informationsbezogene Befugnisse .....	152
a) Allgemeines zum Umgang mit personenbezogenen Daten .....	152
b) Anhalte- und Sichtkontrollen .....	153
c) Befragung und Identitätsfeststellung .....	153
d) Videoüberwachung .....	154
e) Besondere Mittel der Erhebung personenbezogener Daten .....	155
f) Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten .....	157
g) Berichtigung, Löschung und Sperrung personenbezogener Daten .....	158
h) Vorladung .....	158
3. Sachenbezogene Befugnisse .....	159
a) Durchsuchung von Sachen .....	159
b) Sicherstellung .....	159
4. Körperbezogene Befugnisse .....	161
a) Durchsuchung und Untersuchung von Personen .....	161
b) Gewahrsam .....	161
5. Raumbezogene Befugnisse .....	163
a) Platzverweisung .....	163
b) Betreten von Räumen .....	165
c) Durchsuchung von Räumen .....	166
d) Verdeckte Datenerhebung in und aus Wohnungen .....	166
D. Vollzug .....	167
I. Allgemeines .....	167
II. Vollzugsvoraussetzungen .....	168
III. Vollzugsverfahren .....	169
1. Arten der Zwangsmittel .....	169
2. Auswahl der Zwangsmittel .....	171
3. Androhung und Festsetzung der Zwangsmittel .....	172
IV. Sofortiger Vollzug .....	173

E. Entschädigung und Kostentragung .....	174
I. Allgemeines .....	174
II. Entschädigung .....	175
1. Entschädigung des Nichtstörers .....	175
2. Entschädigungsanspruch des unbeteiligten Dritten .....	176
III. Kostentragung .....	176
1. Kostentragung für Vollzugshandlungen .....	177
2. Kostentragung für andere Amtshandlungen .....	179
F. Anhang .....	181
 § 4 Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht .....	184
I. Systematische Einordnung .....	184
1. Bauplanungsrecht und Bauordnungsrecht .....	184
2. Fachplanung und Gesamtplanung .....	185
3. Raumordnungsrecht (Recht der Raumordnung und Landesplanung) .....	186
II. Raumordnungsrecht (Planungsrecht I) .....	186
1. Raumordnungsgesetz und Landesplanungsgesetz .....	186
2. Raumplanung auf Ebene des Bundes .....	187
3. Raumplanung in Mecklenburg-Vorpommern .....	187
a) Aufgabe, Instrumente und Akteure .....	187
b) Die Raumentwicklungsprogramme .....	187
c) Grundprinzipien der Planung und Inhalt der Pläne .....	188
d) Verbindlichkeit und Durchsetzung der Raumordnung und Landesplanung .....	189
e) Verhältnis zum Bauplanungsrecht .....	189
III. Bauplanungsrecht (Planungsrecht II) .....	190
1. Das Baugesetzbuch (BauGB) .....	190
2. Die Bauleitplanung .....	190
a) Ziele, Hauptakteur und Instrumente der Bauleitplanung .....	190
b) Der Bebauungsplan .....	191
c) Der Flächennutzungsplan .....	199
d) Die Fehlerfolgenlehre (sog. Planerhaltung, §§ 214-216 BauGB) .....	201
e) Weitere Instrumente .....	202
3. Die Zulässigkeit von Vorhaben .....	204
a) Begriff des Vorhabens .....	204
b) Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB) .....	204
c) Vorhaben im Innenbereich (§ 34 BauGB) .....	206
d) Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans (§ 30 BauGB) .....	208
e) Zusammentreffen mehrerer Planungs- und Hoheitsträger .....	209
4. Weitere Vorschriften des Allgemeinen Städtebaurechts .....	210

# Inhalt

5. Weitere Vorschriften des Baugesetzbuchs .....	211
IV. Bauordnungsrecht .....	211
1. Die Landesbauordnung Mecklenburg-Vorpommern .....	211
2. Allgemeine Vorschriften .....	213
a) Anwendungsbereich .....	213
b) Weitere Definitionen .....	214
c) Allgemeine Anforderungen .....	215
3. Materielles Bauordnungsrecht .....	215
a) Anforderungen an das Grundstück und seine Bebauung .....	216
b) Anforderungen an bauliche Anlagen .....	217
4. Formelles Bauordnungsrecht I: Die Bauherrenseite .....	219
5. Formelles Bauordnungsrecht II: Die Behördenseite .....	219
a) Behörden und Zuständigkeiten .....	219
b) Präventive Bauaufsicht .....	220
c) Repressive Bauaufsicht: Bauordnungsrechtliches Einschreiten ..	224
d) Baulasten und örtliche Bauvorschriften .....	225
V. Prozessuale Fragen .....	225
1. Die typischen Verfahren .....	225
a) Rechtsschutz betreffend Verwaltungsakte .....	225
b) Rechtsschutz gegen Bauleitpläne und sonstige Satzungen .....	226
c) Sonstige Verfahrensarten .....	226
2. Reichweite und Schutz subjektiver Rechte .....	226
a) Gemeinden .....	227
b) Grundeigentümer/Bauherrn .....	227
c) Dritte/Nachbarn .....	228
§ 5 Kommunalrecht .....	231
A. Einführung .....	231
B. Die Gemeinden .....	233
I. Verfassungsrechtliche Grundlagen .....	233
1. Die Gemeinden als Elemente einer vom Gedanken der Selbstverwaltung geprägten Staatsordnung .....	233
2. Kompetenzen zur Regelung des Kommunalrechts .....	236
3. Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung .....	236
a) Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung als institutionelle Garantie .....	237
b) Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie als Grundrecht .....	238
c) Inhalt und Umfang der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung .....	239
d) Die Gemeindehoheiten .....	246

e) Weitere verfassungsrechtliche Bestimmungen zur Gewährleistung und näheren Ausformung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie .....	257
f) Rechtsschutzmöglichkeiten .....	258
g) Keine Verfassungsfestigkeit des Art. 28 II 1 und der anderen, die Gemeinden betreffenden Bestimmungen des Grundgesetzes .....	260
h) Europäisches Gemeinschaftsrecht .....	260
II. Gemeindegebiet .....	260
III. Gemeindeangehörige .....	263
1. Einwohner der Gemeinde – Gemeindepürger .....	263
2. Rechte und Pflichten der Gemeindeangehörigen .....	264
a) Rechte der Einwohner .....	264
b) Zusätzliche Rechte der Bürger .....	265
c) Pflichten der Einwohner .....	265
d) Zusätzliche Pflichten der Bürger .....	265
IV. Die Aufgaben der Gemeinden .....	265
1. Im eigenen Wirkungskreis .....	265
a) Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben .....	265
b) Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben .....	267
2. Im übertragenen Wirkungskreis .....	267
a) Auftragsverwaltung .....	268
b) Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung .....	269
3. Dualismus oder Monismus? .....	270
4. Organleihe .....	271
V. Die Gemeindeverfassung .....	271
1. Die Gemeindevertretung .....	272
a) Die Gemeindevertretung als Ausprägung des Demokratieprinzips in der Selbstverwaltung .....	272
b) Die Zuständigkeit der Gemeindevertretung .....	273
c) Wahl der Gemeindevertretung .....	274
d) Konstituierung der Gemeindevertretung; Wahl des Vorsitzenden .....	278
e) Geschäftsordnung der Gemeindevertretung .....	279
f) Die Sitzung der Gemeindevertretung .....	280
g) Die Rechtsstellung des Gemeindevertreters .....	285
h) Fraktionen .....	289
i) Ausschüsse .....	290
2. Der Bürgermeister .....	291
a) Hauptamtlicher Bürgermeister .....	291
b) Ehrenamtlicher Bürgermeister .....	297
c) Stellvertreter des Bürgermeisters, Beigeordnete .....	298
3. Ortsteilverfassung .....	299
4. Kommunalverfassungsstreitverfahren .....	299

5. Außerordentliche, unmittelbare Beteiligungsmöglichkeiten der Gemeindebürger und -einwohner .....	301
VI. Öffentliche Einrichtungen .....	303
1. Recht auf Benutzung öffentlicher Einrichtungen.....	304
a) Begriff der öffentlichen Einrichtung .....	304
b) Kreis der Nutzungsberechtigten .....	307
c) Inhalt und Grenzen des Nutzungsanspruches .....	308
d) Rechtsformen öffentlicher Einrichtungen .....	309
e) Prozessuale Fragen .....	312
2. Anschluß- und Benutzungzwang .....	313
a) Die Voraussetzungen für den Anschluß- und Benutzungs- zwang .....	313
b) Verfassungsrechtliche Probleme des Anschluß- und Benutzungs- zwangs .....	314
VII. Gemeindewirtschaft und -finanzen .....	316
1. Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden .....	316
a) Abgrenzung wirtschaftliche/nichtwirtschaftliche Unternehmen ..	316
b) Wirtschaftliche Unternehmen .....	317
c) Nichtwirtschaftliche Unternehmen .....	323
d) Wirtschaftsförderung .....	323
2. Gemeindefinanzen, insb. Gemeindehaushalt .....	325
a) Haushaltssatzung .....	326
b) Haushaltsplan .....	327
c) Haushaltsgrundsätze .....	327
VIII. Aufsichtsrechte .....	327
1. Rechtsaufsicht .....	328
2. Fachaufsicht .....	330
3. Aufsichtsbehörden .....	331
a) Rechtsaufsichtsbehörden .....	331
b) Fachaufsichtsbehörden .....	331
4. Rechtsschutz gegen Aufsichtsmaßnahmen .....	331
C. Die Landkreise .....	332
I. Die verfassungsrechtliche Garantie der kreiskommunalen Selbstverwal- tung .....	333
II. Aufgaben des Landkreises .....	335
1. Eigener und übertragener Wirkungskreis .....	335
2. Aufgabenabgrenzung zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemein- den .....	336
III. Organe des Landkreises .....	338
1. Der Kreistag .....	338
a) Aufgaben des Kreistages .....	338
b) Ausschüsse des Kreistages .....	339

2. Der Landrat .....	339
a) Aufgaben des Landrates .....	339
b) Wahl des Landrates .....	340
IV. Staatliche Verwaltung im Landkreis .....	341
D. Die Ämter .....	342
I. Rechtsnatur der Ämter .....	342
II. Ämterbildung .....	343
III. Aufgaben des Amtes .....	344
IV. Organe des Amtes .....	345
1. Der Amtsausschuß .....	345
2. Der Amtsvorsteher .....	346
V. Finanzierung der Ämter .....	347
E. Kommunale Zusammenarbeit .....	347
I. Zweckverbände .....	348
1. Rechtsnatur, Mitglieder und Bildung der Zweckverbände .....	348
a) Freiverband .....	348
b) Pflichtverband („Zwangsvorstand“) .....	349
c) Ausscheiden aus dem Zweckverband .....	349
2. Aufgaben der Zweckverbände .....	350
3. Organe der Zweckverbände .....	350
a) Verbandsversammlung .....	350
b) Verbandsvorsteher .....	351
4. Verbandswirtschaft (Finanzierung) .....	351
II. Öffentlich-rechtliche Vereinbarung .....	352
III. Die Verwaltungsgemeinschaft .....	352
§ 6 Kommunales Finanz- und Abgabenrecht .....	354
I. Grundlagen des kommunalen Finanzrechts .....	354
1. Einleitung .....	354
2. Übersicht über die Einnahmequellen .....	355
3. Die rechtliche Absicherung der Gemeindefinanzen .....	357
a) Verfassungsrechtliche Grundsatznormen zur kommunalen Finanzhoheit und Finanzausstattung .....	357
b) Das System der Einnahmenverteilung (Finanzausgleich) .....	362
II. Kommunales Abgabenrecht .....	369
1. Begriff der Kommunalabgaben .....	369
a) Der allgemeine Abgabenbegriff .....	369
b) Der Abgabenbegriff im Sinne des § 80 Abs. 2 Nr. 1 VwGO .....	371
c) Der spezifische Kommunalabgabenbegriff .....	371
2. Arten der Kommunalabgaben .....	372
a) Gemeindesteuern .....	372
b) Gebühren .....	376

c) Beiträge .....	380
d) Sonderabgaben und kommunale Abgaben <i>sui generis</i> .....	385
3. Rechtsgrundsätze des kommunalen Abgabenrechts .....	386
a) Satzungsvorbehalt .....	386
b) Mindestinhalt von Abgabensatzungen .....	387
c) Allgemeine Rechtsprinzipien im Abgabenrecht .....	389
4. Rechtsschutz gegen Abgabenverwaltungsakte und -satzungen .....	391
a) Rechtsschutz gegen Abgabenverwaltungsakte .....	391
b) Rechtsschutz gegen Abgabensatzungen .....	392
 § 7 Umwelt- und Naturschutzrecht .....	393
I. Allgemeines Öffentliches Umweltrecht .....	393
1. Einführung .....	393
2. Rechtsgrundlagen des Öffentlichen Umweltrechts .....	394
a) Völkerrechtliche Übereinkommen .....	395
b) Europäisches Gemeinschaftsrecht .....	396
c) Umweltverfassungsrecht .....	397
d) Systematik des unterverfassungsrechtlichen Umweltrechts .....	401
3. Die Prinzipien des Umweltrechts .....	403
a) Die Entwicklung der Leitprinzipien des Umweltrechts .....	403
b) Das Vorsorgeprinzip .....	403
c) Das Verursacherprinzip .....	405
d) Das Kooperationsprinzip .....	405
e) Weitere umweltpolitische Prinzipien .....	406
4. Die Instrumente des Umweltrechts (Instrumentenlehre) .....	407
a) Übersicht .....	407
b) Planungsinstrumente .....	408
c) Umweltverträglichkeitsprüfung und Strategische Umweltprüfung .....	413
d) Instrumente direkter Verhaltenssteuerung / Ordnungsrechtliches Instrumentarium .....	414
e) Indirekte Verhaltenssteuerung .....	417
f) Neue Instrumente .....	418
II. Besonderes Umweltrecht .....	418
1. Naturschutzrecht .....	418
a) Rechtsquellen .....	418
b) Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege .....	420
c) Umweltbeobachtung und Landschaftsplanung .....	422
d) Der Mindestschutz der Natur (die Eingriffs- und Ausgleichsregelung) .....	424
e) Schutz, Pflege und Entwicklung bestimmter Teile von Natur und Landschaft .....	431

	Inhalt
f) Gesetzlich geschützte Biotope und Geotope .....	441
g) Küsten- und Gewässerschutzstreifen .....	442
h) Schutz und Pflege wildlebender Tiere und Pflanzen (Artenschutz) .....	442
i) Erholung in Natur und Landschaft .....	445
j) Zuständigkeiten und Akteure im Naturschutzrecht .....	446
k) Mitwirkung von Naturschutzvereinen .....	447
l) Ordnungswidrigkeitenrecht und Strafvorschriften .....	448
2. Wasserrecht .....	449
a) Begriff, Grundlagen und Rechtsquellen .....	449
b) Die wasserrechtliche Nutzungsordnung .....	450
c) Das planungsrechtliche Instrumentarium des Gewässerschutz- rechts .....	454
d) Abwasserwirtschaft .....	457
<b>Sachregister .....</b>	<b>459</b>