

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

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. Weitegehende 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	102
b) Speziell: Das Widerspruchsverfahren als verwaltungsgerichtliches Vorverfahren	103
c) Aufschiebende Wirkung des Widerspruchs	105
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
§ 3 Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht	122
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 Gefahrenobjekts	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

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

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 Bauherrnseite	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 Selbstverwal-	
tung geprägten Staatsordnung	233
2. Kompetenzen zur Regelung des Kommunalrechts	236
3. Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwal-	
tung	236
a) Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung als institutio-	
nelle Garantie	237
b) Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie als Grundrecht	238
c) Inhalt und Umfang der Garantie der kommunalen Selbstverwal-	
tung	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 – Gemeindebürger	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 Benutzungszwang	313
a) Die Voraussetzungen für den Anschluß- und Benutzungszwang	313
b) Verfassungsrechtliche Probleme des Anschluß- und Benutzungszwangs	314
VII. Gemeindevirtschaft 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 Selbstverwaltung	333
II. Aufgaben des Landkreises	335
1. Eigener und übertragener Wirkungskreis	335
2. Aufgabenabgrenzung zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden	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 („Zwangverband“)	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 sui generis	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

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
Sachregister	459