

NomosStudienbuch

Classen | Lüdemann [Hrsg.]

Landesrecht Mecklenburg- Vorpommern

Studienbuch

4. Auflage



Nomos

NomosStudienbuch

Prof. Dr. Claus Dieter Classen
Prof. Dr. Jörn Lüdemann [Hrsg.]

Landesrecht Mecklenburg- Vorpommern Studienbuch

4. Auflage

Prof. Dr. Claus Dieter Classen, Universität Greifswald | Prof. Dr. Heinrich Lang, Universität Greifswald | Prof. Dr. Joachim Lege, Universität Greifswald | Prof. Dr. Jörn Lüdemann, Universität Rostock | Prof. Dr. Michael Rodi, Universität Greifswald | Prof. Dr. Maximilian Wallerath, Universität Greifswald



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-3863-2 (Print)

ISBN 978-3-8452-8186-5 (ePDF)

4. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Vorwort

Zwanzig Jahre nach dem Erscheinen der Erstauflage dieses Buches wird die vierte Auflage des damals von Gerrit Manssen und Hans-Joachim Schütz herausgegebenen Sammelbandes zum Landesrecht von Mecklenburg-Vorpommern vorgelegt. Beibehalten wurde der Ansatz einer Darstellung der für die Ausbildung gemäß der Juristenausbildungs- und Prüfungsordnung sowie den Schwerpunktprüfungsordnungen zentralen Bereiche des Staats- und Verwaltungsrechts von Mecklenburg-Vorpommern durch Professoren der beiden Fakultäten des Landes, der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Greifswald und der Juristischen Fakultät der Universität Rostock.

Auch dieses Mal hat diese Zielsetzung einige Veränderungen im inhaltlichen Zuschnitt und in der personellen Zusammensetzung des Autorenkreises mit sich gebracht. Entfallen ist der Beitrag zum Umweltrecht, das nicht zum Pflichtkanon der juristischen Ausbildung gehört. Aus dem Kreis der Autoren sind Maximilian Wallerath und Hans-Joachim Schütz ausgeschieden. An deren Stelle sind Michael Rodi (Greifswald) und Jörn Lüdemann (Rostock) getreten. Ersterer hat den Beitrag zum Allgemeinen Verwaltungsrecht überarbeitet, letzterer den Beitrag zum Kommunalrecht vollständig neu verfasst. Die übrigen Beiträge wurden allesamt auf den neuesten Stand gebracht. Im Bereich der Herausgeber ist an die Stelle von Hans-Joachim Schütz Jörn Lüdemann als Rostocker Vertreter getreten.

Der Dank der Herausgeber gilt den Autoren, den an diesem Vorhaben beteiligten Mitarbeitern sowie dem Verlag für die konstruktive Zusammenarbeit.

Greifswald und Rostock, im Juli 2019

Claus Dieter Classen
Jörn Lüdemann

Inhalt

Vorwort	5
Autorenverzeichnis	17
Abkürzungsverzeichnis	19
§ 1 Landesverfassungsrecht	29
I. Einführung: Bundesverfassung und Landesverfassung	29
II. Grundrechte und Staatsziele	31
1. Allgemeines	31
a) Zum Verweis auf die Grundrechte des Grundgesetzes	31
b) Allgemeines zu den Landesgrundrechten	32
c) Landesgrundrecht und Bundesrecht	33
d) Staatsziele	34
2. Datenbezogene Garantien	35
3. Bildung und Kultur	36
a) Kunst und Wissenschaft im Allgemeinen	36
b) Wissenschaftliche Einrichtungen im Besonderen	37
c) Bildungswesen	39
d) Staat und Kirche	40
4. Petitionsrecht	41
5. Weitere Staatsziele	42
III. Staatsorganisation	44
1. Landtag	44
a) Aufgaben	45
b) Wahl und Zusammensetzung des Landtages	47
c) Organisation des Landtages im Allgemeinen	49
d) Organisation im Bereich der Kontrollfunktion des Landtages ...	51
e) Verfahrensweise des Landtages	54
2. Landesregierung	55
3. Landesverfassungsgericht	55
a) Zusammensetzung	56
b) Organstreit	56
c) Normenkontrollen	57
e) Kontrolle von Untersuchungsaufträgen	57
f) Kontrolle von Wahlen, Abstimmungen und Volksinitiativen ...	58
g) Verfassungsbeschwerden	58
IV. Staatsfunktionen	61
1. Gesetzgebung	61
a) Parlamentarische Gesetzgebung	61
b) Beteiligung des Volkes an der Gesetzgebung	63
c) Exekutive Normsetzung	64
2. Landesverwaltung	65

3. Rechtsprechung	66
V. Finanzverfassung	66
§ 2 Verwaltungsorganisation, Verwaltungsverfahren	68
I. Grundlagen	70
1. Organisation und Verfahren als Verwirklichungsbedingungen des öffentlichen Rechts	70
2. Die verfassungsrechtliche Vorprägung von Organisation und Verfahren	70
a) Grundgesetzliche Kompetenzordnung	70
b) Rechtsstaatliche und demokratische Legitimation der Verwaltung	72
c) Die Garantie kommunaler Selbstverwaltung	73
d) Funktionale Selbstverwaltung	76
3. Das Landesorganisationsgesetz	78
4. Gesetzliche oder administrative Organisationskompetenz?	78
a) Organisationsgewalt	78
b) Externe Organisationsgewalt	79
c) Interne Organisationsgewalt	81
5. Digitale Verwaltung	82
II. Grundsätze der Aufbauorganisation	83
1. Zentralisation und Dezentralisation	83
2. Konzentration und Dekonzentration	84
III. Der Verwaltungsaufbau in Mecklenburg-Vorpommern	85
1. Unmittelbare und mittelbare Landesverwaltung	85
2. Unmittelbare Landesverwaltung	86
a) Wesen und Aufsicht	86
b) Hierarchie	86
3. Mittelbare Landesverwaltung	89
a) Öffentlich-rechtliche Organisationsformen	89
b) Privatrechtliche Organisationsformen	94
c) Praktische Relevanz: Aufsicht (§§ 78 ff. KV M-V)	96
4. Zuständigkeitsordnung	97
a) Funktionen	97
b) Zuständigkeitsarten	98
c) Fehlerfolgen	101
d) Besondere Koordinationsformen: Amtshilfe und Organleihe	102
IV. Besonderheiten des Verwaltungs- und Widerspruchsverfahrens in Mecklenburg-Vorpommern	103
1. Anwendungsbereich des VwVfG M-V	103
2. Weitgehende Übereinstimmung von Bundes- und Landesverwaltungsverfahrensgesetz	104

3. Zustellungsvorschriften	105
a) Arten der Zustellung	105
b) Gemeinsame Bestimmungen für alle Zustellungsarten (§§ 100-102 VwVfG M-V)	107
4. Widerspruchsverfahren	107
a) Die zweifache Bedeutung des Widerspruchsverfahrens	107
b) Speziell: Das Widerspruchsverfahren als verwaltungsgerichtliches Vorverfahren	109
c) Aufschiebende Wirkung des Widerspruchs	110
d) Entscheidungszuständigkeit im Widerspruchsverfahren	111
e) Erstattung von Kosten im Widerspruchsverfahren	112
5. Aktenöffentlichkeit, Informationsansprüche und Datenschutz	113
V. Verwaltungsvollstreckung	114
1. Vollstreckungsverfahren – Arten der Vollstreckung	114
2. Die Vollstreckung wegen Geldforderungen	114
a) Vollstreckungsvoraussetzungen	115
b) Durchführung der Vollstreckung	115
VI. Verwaltungsrechtsschutz	116
1. Gegenstand des Normenkontrollverfahrens – § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO	116
2. Behörden als Verfahrensbeteiligte	117
§ 3 Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht	118
A. Einführung	119
I. Die unterschiedlichen Polizeibegriffe	119
1. Polizei im materiellen Sinne	119
2. Polizei im formellen Sinne	119
3. Polizei im institutionellen (organisatorischen) Sinne	120
II. Trennungs- und Einheitssystem als Organisationssysteme	120
III. Geschichte des Polizei- und Ordnungsrechts	120
1. Entwicklung bis zum 19. Jahrhundert	120
2. Das richtungsweisende „Kreuzberg-Urteil“ vom 14. Juni 1882	121
3. Vom preußischen Polizeiverwaltungsgesetz bis zur Nachkriegszeit	122
IV. Allgemeines und besonderes Polizei- und Ordnungsrecht	122
V. Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen	123
B. Handlungsinstrumentarien	123
I. Verfügung	123
II. Schlichtes Verwaltungshandeln	124
III. Verordnung	124

Inhalt

C. Doppelfunktionalität der polizeilichen Aufgabenbereiche	124
D. Die Generalklausel (§§ 13, 16 SOG)	125
I. Tatbestandsvoraussetzungen der Generalklausel (§§ 13, 16 SOG)	125
1. Schutzgüter	126
a) Öffentliche Sicherheit	126
b) Öffentliche Ordnung	126
c) Private Rechte	128
2. Der polizeirechtliche Gefahrenbegriff	129
a) Allgemeines	129
b) Grundbegriff der Gefahr	129
c) Objektiver und subjektiver Gefahrenbegriff	130
d) Gefahrenbegriffe des Sicherheits- und Ordnungsgesetzes	131
f) Sonderfälle	133
g) Übersicht	137
3. Ordnungsrechtliche Verantwortlichkeit / Störerbegriff	141
a) Allgemeines	141
b) Mögliche Adressaten	141
c) Sonderproblem: Gefährderanschriften	142
d) Normative Grundlagen	143
e) Verhaltensstörer (§ 69 SOG)	143
f) Zustandsstörer (§ 70 SOG)	144
g) Ausnahmefälle	145
h) Ordnungsrechtliche Kausalität	148
i) Auswahlgrundsätze bei (feststehender) Störermehrheit	150
j) Inanspruchnahme als Nichtstörer	150
4. Rechtsnachfolge in die ordnungsrechtliche Verantwortlichkeit	152
a) Problemstellung und Grundsätze	152
b) Voraussetzungen	153
c) Bestimmung der Verantwortlichkeit anhand eines Grundfalls ...	153
d) Zusammenfassung zur Rechtsnachfolge	157
II. Rechtsfolge: Ermessen	158
1. Vorüberlegungen	158
2. Ermessensarten	158
a) Entschließungsermessen	158
b) Auswahlermessen	159
c) Ermessensgrenzen und Ermessensfehler	159
d) Der Anspruch auf polizeiliches Einschreiten	160
E. Standardmaßnahmen	161
I. Überblick	161
II. Begriff	161
III. Anwendungsbereich	162
IV. Verhältnis zur Generalklausel und zu anderen Gesetzen	162
V. Adressat	162

VI. Rechtsnatur der Standardmaßnahmen	163
VII. Einzelne Standardmaßnahmen	163
1. Raumbezogene Maßnahmen	163
a) Platzverweisung	163
b) Aufenthaltsverbot nach § 52 Abs. 3 SOG	167
c) Betreten und Durchsuchen von Räumen	167
d) Wohnraumüberwachung	168
2. Körperbezogene Maßnahmen	168
a) Gewahrsam	168
b) Durchsuchung und Untersuchung von Personen	169
3. Sachbezogene Maßnahmen	169
a) Durchsuchung von Sachen	169
b) Sicherstellung	170
4. Datenbezogene Maßnahmen	171
a) Datenerhebung, §§ 26–35 SOG	171
b) Verarbeitung, Nutzung, Berichtigung, Löschung und Sperrung	173
c) Vorladung	174
F. Prüfungsschema: Rechtmäßigkeit einer Verfügung zur Gefahrenabwehr	174
G. Verhältnis des Polizeirechts zum Versammlungsrecht	175
I. Überblick	175
II. Die Versammlung im Lichte des Verfassungsrechts	175
1. Versammlungsbegriff	175
2. Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG	176
3. Unterschiede und Gemeinsamkeiten von Art. 8 GG und dem Versammlungsgesetz	177
4. Notwendigkeit doppelt verfassungskonformer Auslegung	177
III. Komplexität der Rechtsgrundlagen	178
1. Grundsatz der „Polizeifestigkeit“ von Versammlungen	179
a) Ausgangspunkt	179
b) Suche nach der richtigen Ermächtigungsgrundlage in Grenz- situationen	180
2. Begrifflichkeiten des Versammlungsgesetzes und des Sicherheits- und Ordnungsgesetzes	183
a) Gemeinsamkeiten	183
b) Unterschied bezüglich des Ordnungsbegriffs	183
H. Vollstreckungsrecht	184
I. Einleitung	184
II. Rechtsgrundlagen	185
III. Systematik	185
IV. Zwangsmittel	185
1. Zwangsgeld (§ 88 SOG)	186

2. Der Unterfall der Ersatzzwangshaft (§ 91 SOG)	186
3. Ersatzvornahme (§ 89 SOG)	186
4. Unmittelbarer Zwang (§ 90 SOG)	187
a) Abgrenzung zur Ersatzvornahme	188
b) Sonderfall: Der gezielte Todesschuss	188
V. Vollstreckungsverfahren	189
1. Die mehraktigen Verfahren	189
a) Das gestreckte Verfahren	189
b) Das abgekürzte Verfahren	193
2. Die Sofortmaßnahmen	193
a) Sofortiger Vollzug	194
b) Sonderfall: Unmittelbare Ausführung (§ 70 a SOG)	194
VI. Rechtsmittel	195
VII. Kostentragung durch den Pflichtigen	195
1. Allgemeines	195
2. Einzelne Vollzugshandlungen und unmittelbare Ausführung	196
a) Ersatzvornahme	196
b) Unmittelbarer Zwang	197
c) Unmittelbare Ausführung	197
I. Polizeiverordnungen	197
I. Zur Rechtmäßigkeit von Verordnungen	197
1. Verordnungsermächtigung	197
2. Formelle Rechtmäßigkeit der Verordnung	198
3. Materielle Rechtmäßigkeit der Verordnung	198
II. Rechtsschutz gegen Verordnungen	199
§ 4 Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht	200
I. Systematische Einordnung	200
1. Bauplanungsrecht und Bauordnungsrecht	200
2. Fachplanung und Gesamtplanung	202
3. Raumordnungsrecht (Recht der Raumordnung und Landesplanung)	203
II. Raumordnungsrecht (Planungsrecht I)	203
1. Raumordnungsgesetz und Landesplanungsgesetz	203
2. Raumplanung auf Ebene des Bundes	204
3. Raumplanung in Mecklenburg-Vorpommern	204
a) Aufgabe, Instrumente und Akteure	204
b) Die Raumentwicklungsprogramme	204
c) Grundprinzipien der Planung und Inhalt der Pläne	205
d) Verbindlichkeit und Durchsetzung der Raumordnung und Landesplanung	207
e) Verhältnis zum Bauplanungsrecht	207
III. Bauplanungsrecht (Planungsrecht II)	207

1. Das Baugesetzbuch (BauGB)	207
2. Die Bauleitplanung	208
a) Ziele, Hauptakteur und Instrumente der Bauleitplanung	208
b) Der Bebauungsplan	209
c) Der Flächennutzungsplan	220
d) Die Fehlerfolgenlehre (sog. Planerhaltung, §§ 214–216 BauGB)	222
e) Weitere Instrumente	223
3. Die Zulässigkeit von Vorhaben	226
a) Begriff des Vorhabens	226
b) Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB)	226
c) Vorhaben im Innenbereich (§ 34 BauGB)	229
d) Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans (§ 30 BauGB)	231
e) Zusammentreffen mehrerer Planungs- und Hoheitsträger	233
4. Weitere Vorschriften des Allgemeinen Städtebaurechts	234
5. Weitere Vorschriften des Baugesetzbuchs	235
IV. Bauordnungsrecht	236
1. Die Landesbauordnung Mecklenburg-Vorpommern	236
a) Die Grundwertungen (Neugestaltungsgesetz 2006)	236
b) Das Änderungsgesetz 2015: Kleine Verbesserungen und Umstrittenes	237
2. Allgemeine Vorschriften	238
a) Anwendungsbereich	238
b) Weitere Definitionen	239
c) Allgemeine Anforderungen	240
3. Materielles Bauordnungsrecht	241
a) Anforderungen an das Grundstück und seine Bebauung	241
b) Anforderungen an bauliche Anlagen	242
4. Formelles Bauordnungsrecht I: Die Bauherrenseite	245
5. Formelles Bauordnungsrecht II: Die Behördenseite	245
a) Behörden und Zuständigkeiten	245
b) Präventive Bauaufsicht	246
c) Repressive Bauaufsicht: Bauordnungsrechtliches Einschreiten ...	250
d) Baulasten und örtliche Bauvorschriften	252
V. Prozessuale Fragen	252
1. Die typischen Verfahren	252
a) Rechtsschutz betreffend Verwaltungsakte	252
b) Rechtsschutz gegen Bauleitpläne und sonstige Satzungen	253
c) Sonstige Verfahrensarten	253
2. Reichweite und Schutz subjektiver Rechte	254
a) Gemeinden	254
b) Grundeigentümer/Bauherren	255
c) Dritte/Nachbarn	256

§ 5 Kommunalrecht	259
I. Kommunalrecht studieren	259
1. Die ungebrochene Aktualität und Bedeutung des Rechtsgebiets	259
2. Exemplarisches Lernen	261
a) Beschränkung auf die Grundzüge	261
b) Das Landesrecht in seinen Besonderheiten und als Beispiel	262
3. Vertiefende Literatur	263
4. Rechtsgrundlagen	263
a) Die Arbeit mit dem Gesetz	263
b) Die erforderlichen Normtexte	264
II. Die Gemeinden als spezifischer Organisationstyp der Landesverwaltung	265
1. Die Gemeinden (und Gemeindeverbände) in Mecklenburg-Vorpommern	265
a) Die Gemeinden	265
b) Die Gemeindeverbände	266
c) Seitenblick: Die Ämter als besondere Kooperationsform	267
2. Die Gemeinden als Teil der Länderverwaltung	268
3. Die Gemeinden als Teil der mittelbaren Landesverwaltung	269
4. Die Gemeinden als Gebietskörperschaften	269
5. Die Gemeinden als besondere Selbstverwaltungskörperschaften	270
III. Die verfassungsrechtlichen Garantien der gemeindlichen Selbstverwaltung	271
1. Die Wiederanknüpfung an die deutsche Verfassungstradition	271
2. Funktionen der Selbstverwaltung	272
3. Bundes- und landesverfassungsrechtliche Garantie	273
4. Die Rechtsnatur der Selbstverwaltungsgarantie	274
5. Der Umfang der Selbstverwaltungsgarantie	275
a) Institutionelle Existenzgarantie	275
b) Institutionelle Kompetenzgarantie	276
c) Subjektive Rechtsstellungsgarantie	278
6. Die Kommunalverfassungsbeschwerde: Verfassungsrechtsschutz im Außenverhältnis	278
7. Selbstverwaltungsgarantie und Europa	279
IV. Die Aufgaben der Gemeinden und die staatliche Aufsicht	280
1. Einführung	280
2. Die beiden Aufgabentypen	281
a) Aufgaben im eigenen Wirkungskreis (Selbstverwaltungsaufgaben)	281
b) Aufgaben im übertrageneen Wirkungskreis (Fremdverwaltungsaufgaben)	282

3.	Die staatliche Aufsicht über die gemeindliche Aufgabenwahrnehmung	283
a)	Die zentrale Bedeutung des Aufgabendualismus für die Aufsicht	283
b)	Im eigenen Wirkungskreis: Rechtsaufsicht	283
c)	Im übertragenen Wirkungskreis: Fachaufsicht	284
V.	Die innere Verfassung der Gemeinden	285
1.	Der notwendige Blick ins Innere	285
2.	Die Gemeindevertretung	285
3.	Die Rechtsstellung der Mitglieder der Gemeindevertretung	288
4.	Der Bürgermeister	290
5.	Der Kommunalverfassungsstreit: Verwaltungsrechtsschutz im Innenverhältnis	292
VI.	Das Satzungsrecht	294
1.	Die Satzung als eine zentrale Handlungsform der Gemeinden	294
2.	Pflichtsatzungen und freiwillige Satzungen	295
3.	Ermächtigungsgrundlagen	296
4.	Formelle Rechtmäßigkeit	296
5.	Materielle Rechtmäßigkeit	297
VII.	Rechte und Pflichten der Einwohner und Bürger	297
1.	Einwohner und Bürger	297
2.	Plebiszitäre Elemente	298
a)	Mitwirkung: Der Einwohnerantrag	299
b)	Mitentscheidung: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	299
3.	Die Benutzung öffentlicher Einrichtungen der Gemeinde	301
a)	Der grundsätzliche Anspruch auf Benutzung	301
b)	Grenzen des Anspruchs	302
c)	Rechtsschutz	303
4.	Anschluss- und Benutzungszwang	303
VIII.	Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden	305
1.	Bedeutung und Entwicklung	305
2.	Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung	306
3.	Die kommunalrechtliche Schrankentrias	306
a)	Allgemeines	306
b)	Nr. 1: Öffentlicher Zweck	307
c)	Nr. 2: Leistungsfähigkeit und Bedarfsgerechtigkeit	307
d)	Nr. 3: Einfache Subsidiaritätsklausel	308
4.	Grenzen überörtlicher Wirtschaftstätigkeit: Das Örtlichkeitsprinzip	308
5.	Zulässige Rechtsformen	309
6.	Rechtsschutz gegen gemeindliche Wirtschaftstätigkeit	309
	Stichwortverzeichnis	311

Autorenverzeichnis

Claus Dieter Classen

Dr. iur., Professor für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht an der Universität Greifswald, Mitglied des LVerfG und Richter am Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern

Heinrich Lang

Dr. jur., Dipl.-Sozialpäd., Professor für Öffentliches Recht, Sozial- und Gesundheitsrecht an der Universität Greifswald

Joachim Lege

Dr. jur., Professor für Öffentliches Recht, Verfassungsgeschichte, Staats- und Rechtsphilosophie an der Universität Greifswald

Jörn Lüdemann

Dr. jur., Professor für Öffentliches Recht, Wirtschafts- und Medienrecht, Rechtstheorie und Rechtsökonomik an der Universität Rostock

Michael Rodi

Dr. jur., Professor für Öffentliches Recht, Finanzrecht, Umwelt- und Energierecht an der Universität Greifswald

Maximilian Wallerath

Dr. jur., Professor i.R. für Öffentliches Recht, Sozialrecht und Verwaltungslehre an der Universität Greifswald, Mitglied des LVerfG (1996 bis 2009)

§ 2 Verwaltungsorganisation, Verwaltungsverfahren

von Michael Rodi, Maximilian Wallerath

Literatur: *App, Michael/Wettlaufer, Arno*, Praxishandbuch Verwaltungsvollstreckungsrecht, 5. Auflage 2011; *Beaukamp/Ringemuth*, Empfiehlt sich die Beseitigung des Widerspruchsverfahrens?, DVBl. 2008, 426; *Biermann, Henning von*, Verwaltungsmodernisierung in Mecklenburg-Vorpommern: Grundlagen, Entwicklungen, Perspektiven, 2011; *ders.*, Deregulierung umweltbezogener Verwaltungsverfahren – Mecklenburg-Vorpommern als „Reformmotor“?, ZUR 2006, 282; *Böckenförde, Ernst-Wolfgang*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage 1998; *Boehme-Neßler*, Die Macht der Algorithmen und die Ohnmacht des Rechts, NJW 2017, 3031; *Breuer, Rüdiger*, Die öffentlichrechtliche Anstalt, VVDStRL 1986, 211; *Bull, Hans Peter*, Geheimhaltung für Gutachten im Verwaltungsverfahren, WissR 1987, 111; *ders.*, Kommunale Selbstverwaltung heute – Idee, Ideologie und Wirklichkeit, Zugleich eine Anmerkung zur juristischen Methodenlehre, DVBl. 2008, 1; *Classen, Claus Dieter/Litten, Rainer/Wallerath, Maximilian (Hrsg.)*, Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Handkommentar, 2. Auflage 2015, zitiert als: Bearbeiter/in, in: LVerf M-V; *Dünchheim, Thomas/Gresbrand, Klaus*, Aktuelle Probleme des Anstaltsrechts unter besonderer Berücksichtigung öffentlicher Bankenanstalten, VerwArch 2014, 182; *Ehlers, Dirk/Pünder, Dirk (Hrsg.)*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Auflage 2015; *Engelhardt, Hanns/Schlatmann, Arne*, Verwaltungsvollstreckungsgesetz, Verwaltungszustellungsgesetz, Kommentar, 11. Auflage 2017; *Erbguth, Wilfried*, Zur gescheiterten Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern – Anmerkungen zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 26. Juni 2007 (LVerfG 9/06-17/06), DÖV 2008, 152; *Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hrsg.)*, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 36. Edition 2018, zitiert als: Bearbeiter/in, in: BeckOK GG; *Fügemann, Malte W.*, Zuständigkeit als organisationsrechtliche Kategorie: untersucht anhand der Aufgaben von Gemeinden und Landkreisen sowie ihrer Organe, 2004; *Gersdorf, Hubertus*, Verwaltungsprozessrecht, 5. Auflage 2014; *Gsell, Beate/Krüger, Wolfgang/Lorenz, Stephan/Reymann, Christoph (GesamtHrsg.)*, Beck'scher Online-Kommentar BGB, Stand: 15.08.2018, zitiert als: Bearbeiter/in, in: BeckOK BGB; *Gröpl, Christoph/Guckelberger, Annette/Wohlfarth, Jürgen (Hrsg.)*, Landesrecht Saarland, Studienbuch, 1. Auflage 2009; *ders./Windthorst, Kay/Coelln, Christian von*, Grundgesetz, Studienkommentar, 3. Auflage 2017; *Groß, Thomas*, Demokratische Legitimation und Verwaltungsorganisation, Jura 2016, 1026; *Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.)*, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I: Methoden, Maßstäbe, Aufgaben, 2. Auflage 2012; *Holz, Dagmar/Kürten, Nils/Grabolle, Sabine*, Die Anstalt des öffentlichen Rechts als Organisations- und Kooperationsform, KommJur 2014, 281; *Holzner, Thomas*, Die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens – Problemstellung und rechtliche Erwägungen, DÖV 2008 217; *Hufen, Friedhelm*, Verwaltungsprozessrecht, 10. Auflage 2016; *Jestaedt, Matthias*, Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung: Entscheidungsteilhaber Privater an der öffentlichen Verwaltung auf dem Prüfstand des Verfassungsprinzips Demokratie, 1993; *Kabl, Wolfgang*, Die Staatsaufsicht: Entstehung, Wandel und Neubestimmung unter besonderer Berücksichtigung der Aufsicht über die Gemeinden, 2000; *ders./Waldhoff, Christian/Walter, Christian (Hrsg.)*, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 190. Aktualisierung 2018; *Kemmler, Iris*, Die mittelbare Staatsverwaltung und ihre ausbildungsrelevanten Themenbereiche, JA 2015, 328; *Klein, Eckart*, Die verfassungsrechtliche Problematik des ministerialfreien Raumes: ein Beitrag zur Dogmatik der weisungsfreien Verwaltungsstellen, 1973; *Kopp, Ferdinand O./Ramsauer, Ulrich*, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 18. Auflage 2017; *ders./Schenke, Wolf-Rüdiger*, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 23. Auflage 2017; *Küchenhoff, Benjamin*, Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Mischverwaltung, 2010; *Laubinger, Hans-Werner*, Die nutzbare Anstalt des öffentlichen Rechts – ein Fabelwesen, Zu einigen Grundbegriffen des Rechts der öffentlichen Sachen und Einrichtungen, in: Geis, Max-Emanuel/Lorenz, Dieter (Hrsg.), Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. Geburtstag, 2001, 641; *Lecheler, Helmut*, Die Umwandlung einer Körperschaft des öffentlichen Rechts in eine Aktiengesellschaft, in: Geis, Max-Emanuel/Lorenz, Dieter (Hrsg.), Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. Geburtstag, 2001, 665; *Loeser, Roman*, System des Verwaltungsrechts, Band 1:

Allgemeine Lehren, Methoden und Techniken, 1994; *Löwer, Wolfgang*, Die öffentliche Anstalt, DVBl. 1985, 928; *März, Wolfgang*, Verwaltungsreform ohne Regionalkreise: Zum Urteil des LVVerfG Mecklenburg-Vorpommern, NJ 2007, 433; *Martini, Mario/Weinziel, Quirin*, Die Block-chain-Technologie und das Recht auf Vergessenwerden, NVwZ 2017, 1251; *Maunz, Theodor/Dürrig, Günter*, Grundgesetz, Kommentar, 81. Lieferung 2017; *Maurer, Hartmut/Waldhoff, Christian*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Auflage 2017; *Maurer, Hartmut*, Zur Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, in: Kirchhof, Paul/Lehner, Moris/Raupach, Arndt/Rodi, Michael (Hrsg.), Staaten und Steuern, Festschrift für Klaus Vogel zum 70. Geburtstag, 2000, 331; *Mecking, Sabine/Oebbecke, Janbernd (Hrsg.)*, Zwischen Effizienz und Legitimität, Kommunale Gebiets- und Funktionalreformen in der Bundesrepublik Deutschland in historischer und aktueller Perspektive, 2009, zitiert als: Bearbeiter/in, in: Effizienz und Legitimität; *Mehde, Veith*, Das Ende der Regionalkreise? Zur Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern, NordÖR 2007, 331; *Meyer, Hans*, Liegt die Zukunft Mecklenburg-Vorpommern im 19. Jahrhundert? Zum Neugliederungsurteil des Landesverfassungsgerichts, NVwZ 2008, 24; *Meyer, Hubert*, Aktuelle Entwicklungen zu Gebiets- und Funktionalreformen, ZG 2017, 247; *ders.*, Gebiets- und Funktionalreform des letzten Jahrzehnts, ZG 2013, 264; *Oebbecke, Janbernd*, Buchbesprechung: Kahl, Wolfgang, Die Staatsaufsicht – Entstehung, Wandel und Neubestimmung unter besonderer Berücksichtigung der Aufsicht über die Gemeinden, 2000; *ders.*, Weisungs- und unterrichtungsfreie Räume in der Verwaltung, 1986; *Ossenbühl, Fritz/Cornils, Matthias*, Staatshaftungsrecht, 6. Auflage 2013; *Redeker, Konrad/Oertzen, Hans-Joachim von*, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 15. Auflage 2010; *Reiners, Markus*, Verwaltungsstrukturereformen in den deutschen Bundesländern: Radikale Reformen auf der Ebene der staatlichen Mittelinstanz, 2008; *Sachs, Michael (Hrsg.)*, Grundgesetz, Kommentar, 8. Auflage 2018; *Sadler, Gerhard*, Verwaltungsvollstreckungsgesetz, Verwaltungszustellungsgesetz, Kommentar anhand der Rechtsprechung, 8. Auflage 2011; *Schliesky, Utz/Schulz, Sönke E./Kuhlmann, Florian*, Die Genossenschaft als Organisationsform für die öffentliche Verwaltung, VerwArch 2017, 216; *Schoch, Friedrich/Schneider, Jens-Peter/Bier, Wolfgang (Hrsg.)*, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 27. Ergänzungslieferung 2014; *Schmidt-Aßmann, Eberhard*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung, 2. Auflage 2006; *Schwintowski, Hans-Peter*, Corporate Governance und Beteiligungscontrolling im öffentlichen Unternehmen, in: Wallerath, Maximilian (Hrsg.), Kommunen im Wettbewerb, Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden, 2001, 131; *Sodan, Helge/Ziekow, Jan (Hrsg.)*, Verwaltungsgerichtsordnung, Großkommentar, 4. Auflage 2014; *Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael (Hrsg.)*, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 9. Auflage 2018; *Stelkens, Ulrich*, »Grundbausteine« des Verwaltungsorganisationsrechts: Juristische Person des öffentlichen Rechts, Organ, Organwalter, Behörde, Jura 2016, 1013; *ders.*, Von selbständigen Verwaltungshelfern, Eigengesellschaften und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen: Verwaltungsorganisationsrechtliche Folgen der funktionalen Privatisierung und der Organisationsprivatisierung, Jura 2016, 1260; *Wallerath, Maximilian*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, 2009; *ders.*, Aufgaben und Aufbau öffentlicher Verwaltung im Wandel. Zum Umbau der Verwaltung in den Neuen Bundesländern, Verw 1992, 157; *ders.*, Aufgaben und Struktur. Zur Rekonstruktion der gemeindlichen Ebene, in: Mehde, Veith/Ramsauer, Ulrich/Seckelmann, Margrit (Hrsg.), Staat, Verwaltung, Information, Festschrift für Hans Peter Bull zum 75. Geburtstag, 2011, 879; *ders.*, Kommunale Gebietsreformen und Öffentliches Wohl, Gemeinwohlkonkretisierung im Kompetenzgefüge von Gesetzgebung und Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Verfassungsgerichte der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen (Hrsg.), 20 Jahre Verfassungsgerichtsbarkeit in den neuen Ländern, 2014, 53; *ders.*, Öffentliche Bedarfsdeckung und Verfassungsrecht: Beschaffung und Leistungserstellung im Staat der Gegenwart, 1988; *ders.*, Strukturprobleme kommunaler Selbstverwaltung, Rat und Verwaltung im gemeindlichen Willensbildungsprozess, DÖV 1986, 533; *ders.*, Verspätete Einlegung des Widerspruchs, Wiedereinsetzung in den vorigen Stand und Zweitbescheid, DÖV 1970, 653; *Windbichler, Christine*, Gesellschaftsrecht, Ein Studienbuch, 24. Auflage 2017.

I. Grundlagen

1. Organisation und Verfahren als Verwirklichungsbedingungen des öffentlichen Rechts

- 1 Der Soziologe Max Weber formulierte bereits vor etwa einhundert Jahren: „Herrschaft im Alltag ist Verwaltung“. Das Verwaltungsrecht ist dabei einerseits Grundlage und andererseits Schranke dieser Herrschaft. Es enthält zum einen Anspruchsgrundlagen der Bürgerinnen und Bürger und zum anderen Befugnisnormen, in deren Rahmen Behörden ihre Aufgaben zu erledigen haben. Bezugspunkt des Verwaltungsrechts ist immer die öffentliche Verwaltung.¹ Vor allem sie ist es also, die das öffentliche Verwaltungsrecht für die Bürgerinnen und Bürger als Normadressaten erfahrbar werden lässt und so unseren Alltag beeinflusst.
- 2 Nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes sind es wiederum die Länder, bei denen das Schwergewicht exekutiver Tätigkeit liegt (Art. 83 ff. GG). Die dabei auf Seiten der Verwaltung stattfindenden Entscheidungsprozesse und Entscheidungsinhalte werden durch Verwaltungsorganisation und -verfahren maßgeblich vorgeformt. Das begründet die rechtsstaatliche wie die praktische Bedeutung von Organisations- und Verfahrensregeln.

2. Die verfassungsrechtliche Vorrangigkeit von Organisation und Verfahren

- 3 Durch die Einbettung der Länder – im konkreten Fall von Mecklenburg-Vorpommern – in den föderativen Staatsaufbau der Bundesrepublik erfährt die Landesverwaltung eine zweifache rechtliche Vorrangigkeit. Zum einen geht es um die grundsätzliche **Verteilung der exekutiven Befugnisse** (nur um diese geht es hier) zwischen Bund und Ländern; zum anderen sind mögliche landesrechtliche Vorgaben über die **Einrichtung der Behörden** und das von ihnen einzuhaltende **Verfahren** bei der Herstellung von Entscheidungen in Betracht zu ziehen. Die erste Frage findet im Grundgesetz eine Antwort. Letztere wird teils durch das Grundgesetz, teils durch die Landesverfassung sowie ergänzendes Landesorganisations- und -verfahrensrecht näher konturiert.

a) Grundgesetzliche Kompetenzordnung

- 4 Während die Ausgestaltung der Rechtsverhältnisse zwischen Bürger und Verwaltungsbehörden im Prinzip Gegenstand des Verwaltungsrechts ist, ergibt sich die Kompetenz zur allgemeinen Verwaltungsgliederung, zur Einrichtung bestimmter Verwaltungsbehörden sowie zur grundsätzlichen Regelung des Verwaltungsverfahrens aus der verfassungsrechtlichen Grundordnung des Gemeinwesens, mithin aus der konkreten bundesstaatlichen Ausgestaltung des Grundgesetzes.
- 5 Mit der Feststellung, dass der Bund in einem bestimmten Bereich die Gesetzgebungskompetenz hat (Art. 70 ff. GG), ist noch nicht gesagt, dass ihm auch gleichzeitig die Befugnis zur Ausführung der von ihm erlassenen Gesetze zukommt. Grundsätzlich ist daher zwischen **Gesetzgebungskompetenz und Verwaltungskompetenz zu unterscheiden**. Die Frage der Ausführung der Gesetze ist in den Art. 83 ff. GG geregelt. Sie stellt

¹ Bis heute lässt sich die Verwaltung nicht wirklich definieren, sondern nur beschreiben. Stellvertretend für viele bieten hierzu *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 1 eine gute Einführung.

als solche nur einen Ausschnitt aus der verwaltungsmäßigen Betätigung eines Hoheitsträgers auf einem bestimmten Gebiet dar, so dass der Begriff der „Gesetzesausführung“ der Sache nach zu eng gefasst ist.² Die Kompetenz für eine bestimmte Verwaltungsaufgabe steht grundsätzlich entweder dem Bund oder den Ländern zu, mithin gilt in der Regel ein **Verbot der Mischverwaltung**.³

Grundsätzlich sind gem. Art. 30 GG die **Länder für die Ausführung** der von ihnen selbst erlassenen **Gesetze zuständig**. Dies betrifft beispielsweise das (allgemeine) Gefahrenabwehrrecht, Bauordnungsrecht, Recht der Schulen und Universitäten, Kultusrecht sowie das Kommunalrecht. Aber **auch für den Vollzug von Bundesgesetzen** sind, wie sich aus Art. 83 GG ergibt, in der Regel die Länder zuständig; Danach führen die Länder regelmäßig die Bundesgesetze „als eigene Angelegenheit“ aus (sog. „**Landeseigenverwaltung**“ bzw. „**Bundesaufsichtsverwaltung**“). 6

Die rechtlichen Folgen dieses Normalfalles des Gesetzesvollzugs bestimmt Art. 84 GG: Grundsätzlich regeln die **Länder nach Art. 84 Abs. 1 S. 1 GG die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren** selbst. Bestimmen dabei Bundesgesetze etwas anderes, so können die Länder nach Art. 84 Abs. 1 S. 2 GG hiervon abweichende Regelungen treffen. Jedoch kann der Bund insoweit – seit der Föderalismusreform 2006 – nach Art. 84 Abs. 1 S. 5 GG eine Regelung ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder treffen, sofern der Bund daran ein besonderes Bedürfnis hat und der Bundesrat zusätzlich in Einklang mit Art. 84 Abs. 1 S. 6 seine Zustimmung erteilt hat. Zu beachten ist aber, dass nunmehr nach Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Bundesgesetz keine Aufgaben mehr übertragen werden dürfen.⁴ Widersprechendes altes Bundesrecht gilt gem. Art. 125 a Abs. 1 S. 1 GG fort⁵, kann aber gem. Art. 125 a Abs. 1 S. 2 GG durch Landesrecht ersetzt werden. 7

Beispiele: Eine fortgeltende, die kommunale Ebene erfassende bundesrechtliche Zuständigkeitsregelung enthalten zB § 51 PStG (Standesämter) sowie § 3 Abs. 2 SGB XII (kreisfreie Städte und Kreise vorbehaltlich abweichender landesgesetzlicher Regelung als örtliche Träger der Sozialhilfe. Da im Übrigen die Länder die Kompetenz zur Ausgestaltung der eigenen Organisation einschließlich des Kommunalrechts haben, konnte nur § 1 S. 2 AG SGB II M-V [ergänzend] bestimmen, dass sie diese Aufgabe als „Selbstverwaltungsangelegenheit“ wahrnehmen).⁵

Die Regelung der Art. 83, 84 GG hat wichtige praktische Konsequenzen: Eine hiervon ist, dass sich – unbeschadet des Art. 84 GG – die Zuständigkeit einer Behörde in der 8

2 Eine Verkürzung, an der auch die Beschreibung der Aufgabenstellung der unteren Landesbehörden in § 7 Abs. 2 LOG M-V leidet.

3 Wichtige Ausnahmen enthalten insbesondere die Art. 91 a ff. GG; zu den verfassungsrechtlichen Grenzen der Mischverwaltung vgl. *Küchenhoff*, Mischverwaltung.

4 Die jahrzehntelange Praxis, dass die Gemeindeverwaltung vom Bund für den Vollzug seiner Gesetze für zuständig erklärt wurde und dabei weder der Haushalt des Bundes noch der Länder, sondern der Gemeindehaushalt betroffen war, ist nun so nicht mehr möglich. Weiterhin haben aber die Länder die Möglichkeit ihren Kommunen die Ausführung von Bundes- sowie Landesgesetzen nach § 3 Abs. 1 KV M-V zu übertragen (sog. Auftragsangelegenheiten im übertragenen Wirkungskreis). Hierbei bestehen dann aber aufgrund des Konnexitätsprinzips monetäre Ausgleichspflichten nach Art. 72 Abs. 3 LV M-V bzw. § 4 Abs. 2 KV M-V. Somit werden die Gemeinden durch die Regelung finanziell entlastet. Hierzu *Gröpl*, in: GG Studienkommentar GG, Art. 84 Rn. 9 f. und Art. 28 Rn. 48.

5 Eine Ausnahme hierzu bildet Art. 91 e GG.

6 BVerfGE 22, 180 (209 ff.). Zwar ist Grundlage des Urteils Art. 84 Abs. 1 GG aF, die Entscheidungsgrundsätze sind jedoch auf Art. 84 Abs. 1 GG nF übertragbar.

§ 2 Verwaltungsorganisation, Verwaltungsverfahren

Regel aus **Landesrecht** und nicht aus Bundesrecht ergibt. Deshalb existiert eine Vielzahl von Gesetzesmaterien, bei denen sich erst in einer Gesamtschau von (materiellem) Bundesrecht und ergänzendem Landes(organisations)recht bestimmen lässt, welche Behörde im Einzelnen für den Vollzug des Gesetzes zuständig ist. Die konkrete Prüfung ist damit (bei der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder) regelmäßig „zweiaktig“.

Beispiele:

Welche Behörden mit Aufgaben der Abfallwirtschaft (KrWAbfG) betraut sind, ergibt sich erst aus den §§ 1-7 AbfZustVO M-V, dessen Verordnungsermächtigung § 31 AbfWG M-V darstellt.

Die für den Vollzug des BImSchG zuständigen Behörden lassen sich nur der ImmSchZustLVO M-V entnehmen, deren Ermächtigungsnorm § 14 Abs. 1 LOG M-V ist.

Die für die Gewährung von Ausbildungsförderung zuständigen Ämter sind nur unter Rückgriff auf § 1 AGBAföG M-V zu bestimmen, dessen Grundlage § 39 Abs. 1 BAFöG bildet.

- 9 Eine Verwaltung der Länder im Auftrag des Bundes (Bundesauftragsverwaltung) nach Art. 85 GG kommt nur in verfassungsrechtlich vorgesehenen Ausnahmefällen zur Anwendung.⁷ Hier übt die Bundesregierung neben der Rechtsaufsicht auch die Fachaufsicht aus (Art. 85 Abs. 4 GG). Zudem ist das zuständige Bundesministerium weisungsbefugt (Art. 85 Abs. 3 GG).
- 10 Das in der bundesstaatlichen Finanzverfassung verankerte Konnexitätsprinzip des Art. 104 a Abs. 1 GG knüpft an die Aufgabenzuständigkeit eine Finanzierungsverantwortung. Dies schützt die Gebietskörperschaften davor, Kostenlasten jenseits ihrer Aufgaben aufgebürdet zu bekommen.⁸

b) Rechtsstaatliche und demokratische Legitimation der Verwaltung

- 11 Die Verwaltungstätigkeit besteht nicht lediglich in der mechanischen Anwendung von Gesetzen. Vielmehr existieren Ermessens-, Einschätzungs- und Prognosespielräume. Neben den genannten kompetenzrechtlichen Bestimmungen der Art. 83 ff. GG enthält das Grundgesetz, wie auch die Landesverfassung M-V, weitere Regelungen, die sich unmittelbar auf die Verwaltung beziehen und deren Handeln **Richtung und Grenzen** vorgeben (Art. 1 Abs. 3, 19 Abs. 4, 20 Abs. 3, 65 GG, Art. 3 Abs. 1 bis 3, 4, 69 ff. LV M-V). Das betrifft namentlich den Einfluss des Rechtsstaats- und Demokratieprinzips auf die Organisation und das Verwaltungsverfahren, die Bedeutung der Grundrechte, aber auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sowie den Verwaltungsrechtsschutz für die Verwirklichung subjektiver Rechte und die Haftung für staatliches Unrecht.
- 12 Tatsächlich ist das klassische Verwaltungsrecht über die verschiedenen Verfassungsepochen hinweg maßgeblich durch **rechtsstaatliche Grundsätze** geprägt worden: Gewaltenteilung, Bindung an Recht und Gesetz (Vorrang des Gesetzes und Vorbehalt des Gesetzes), Bestimmtheit und Vorhersehbarkeit staatlichen Handelns, Wahrung der Verhältnismäßigkeit, Gewährung rechtlichen Gehörs sowie ausreichender Rechts-

7 Fälle der obligatorischen Auftragsverwaltung ua: Art. 90 Abs. 2, Art. 104 a Abs. 3 Satz 2 GG; Fälle der fakultativen Auftragsverwaltung ua: Art. 87 b Abs. 2, Art. 87 c, Art. 89 Abs. 2, Art. 120 a Abs. 1 GG.

8 *Kube*, in: BeckOK GG, Art. 104 a Rn. 5.

schutz markieren die wichtigsten Merkmale rechtsstaatlicher Verwaltung. Insbesondere die Gesetzesmäßigkeit der Verwaltung (Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes) ist maßgeblich verfassungsrechtlich geprägt (Art. 20 Abs. 3 GG) und in den letzten Jahrzehnten durch die Lehre vom sog. Wesentlichkeitsvorbehalt ausgebaut worden.⁹

Für die unmittelbare Staatsverwaltung hat das BVerfG Grundsätze zur Entfaltung des demokratischen Prinzips entwickelt; sie gelten entsprechend für die Binnenorganisation der Selbstverwaltung in den Kommunen. Danach erfordert die verfassungsrechtlich notwendige demokratische Legitimation eine **ununterbrochene Legitimationskette** vom Volk zu den mit staatlichen Aufgaben betrauten Organen und Amtswaltern. Notwendig ist dabei ein bestimmtes **Legitimationsniveau**. Die Bestellung der Amtsträger muss personell, ihr Handeln sachlich-inhaltlich demokratisch legitimiert sein. Der Amtsträger ist **personell legitimiert**, wenn er sein Amt im Wege einer Wahl durch das Volk oder das Parlament oder durch einen seinerseits personell legitimierten Amtsträger oder mit dessen Zustimmung erhalten hat. Darüber hinaus fordert das Demokratieprinzip, dass das Handeln des Amtsträgers eine ausreichende **sachlich-inhaltliche Legitimation** erfährt, dh der Amtsträger muss im Auftrag und nach Weisung der Regierung handeln und die Regierung damit in die Lage versetzen, die Sachverantwortung gegenüber Volk und Parlament zu übernehmen.¹⁰

c) Die Garantie kommunaler Selbstverwaltung

Für die Kommunen ist das Erfordernis demokratischer Legitimation wegen des sachlich-gegenständlich nicht weiter eingegrenzten, umfassenden Aufgabenkreises der Selbstverwaltung der Gemeinden besonders ausgeformt. Art. 3 Abs. 3 LV M-V (der Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG entspricht) stellt hier die Einheitlichkeit der demokratischen Legitimation durch das Volk im Staatsaufbau sicher und bezieht die Legitimationskette insoweit auf die unmittelbar gewählten Vertreter (Repräsentanten) der Kommune selbst.

Überdies hält das Grundgesetz mit der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG eine wichtige Vorentscheidung für die innere Struktur der Landesverwaltung bereit: Danach ist ua nicht nur die Existenz von Gemeinden und Kreisen¹¹ als selbstständige Verwaltungsträger in den Flächenländern bindend vorgegeben, sondern auch deren Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Das **Recht zur kommunalen Selbstverwaltung** wird in der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern in Art. 72 LV M-V für die Gemeinden und die Kreise aufgegriffen und in Art. 73 LV M-V – in finanzwirtschaftli-

⁹ Vertiefend *Wallerath*, in: LVerf M-V, Art. 4 Rn. 10.

¹⁰ BVerfGE 107, 59 (87 f.); 93, 37 (67 f.); zur Thematik auch *Classen*, Demokratische Legitimation im offenen Rechtsstaat, 2009.

¹¹ Art. 28 Abs. 2 GG spricht dabei nur von Gemeindeverbänden. Aus dem Zusammenhang mit Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG kann jedoch geschlossen werden, dass auch die Kreise grundgesetzlich (in den Flächenstaaten) gewährleistet sind. Art. 3 Abs. 2, 72 Abs. 1 S. 2 LV garantieren diese ausdrücklich. Zu der verfassungsrechtlichen Garantie der kreiskommunalen Selbstverwaltung *Lüdemann*, in diesem Band, § 5 Rn. 29 ff.

§ 2 Verwaltungsorganisation, Verwaltungsverfahren

cher Hinsicht – weiter ausgeformt.¹² Das steht in unmittelbarem Zusammenhang mit Art. 3 Abs. 2 LV M-V, nach dem die Selbstverwaltung in den Gemeinden und Kreisen „dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben“ dient. In der Tat zielt kommunale Selbstverwaltung nicht zuletzt auf die **Aktivierung der Bürger für ihre eigenen Angelegenheiten**. Die in der örtlichen Gemeinschaft lebendigen Kräfte schließen sich zur eigenverantwortlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben ihres engeren Lebensraumes mit dem Ziel zusammen, das Wohl der Einwohner zu fördern und die geschichtliche und heimatliche Eigenart zu wahren.¹³

- 16 Die verfassungsrechtliche Gewährleistung kommunaler Selbstverwaltung umfasst zunächst eine **institutionelle** Garantie. Sie ist auf die institutionelle Ausformung der kommunalen Körperschaften, ihre (nach Gemeinden und Kreisen zu unterscheidende) Ausstattung mit Selbstverwaltungsaufgaben und den spezifischen Modus der „eigenverantwortlich“ wahrzunehmenden Selbstverwaltung gerichtet. Die Garantie umfasst das Recht der Gemeinden alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Zugleich vermittelt sie den einzelnen Kommunen ein **Abwehrrecht** gegen gesetzgeberische Eingriffe in den Kernbereich der Selbstverwaltung sowie gegen sonstige, nicht gerechtfertigte Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht, namentlich gegen einen ungerechtfertigten Aufgabentzug sowie Auflösungen und Gebietsänderungen, die nicht vom öffentlichen Wohl getragen sind oder ohne ordnungsgemäße Anhörung erfolgen.¹⁴
- 17 Die in diesen Bestimmungen enthaltene institutionelle Garantie bestimmt bzgl. der notwendigen Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben auf örtlicher Ebene in Art. 72 Abs. 3 LV M-V zusätzlich, dass die Gemeinden und Kreise „durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Rechtsverordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden“ können, „wenn gleichzeitig über die Deckung der Kosten entschieden wird“. Damit sind nunmehr sämtliche Aufgabenübertragungen – unabhängig von ihrem Rechtscharakter – von der Regelung erfasst.¹⁵
- 18 Das dünn besiedelte Flächenbundesland Mecklenburg-Vorpommern hat die Verwaltungsreformdiskussionen der letzten zwei Dekaden stark mit geprägt.¹⁶ In ihnen spiegeln sich nicht nur die notwendigen strukturellen Anpassungen der staatlichen wie der kommunalen Verwaltungen im Zuge der Wiedervereinigung, sondern auch die Reformfreudigkeit der neuen Bundesländer wider¹⁷, die mit ihren spezifischen wirt-

12 Zur verfassungsrechtlichen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung *Lüdemann*, in diesem Band, § 5 Rn. 13 ff.

13 BVerfGE 11, 266 (275 f.); 107, 1 (12); LVerfG M-V, DVBl. 2007, 1102 ff. Lesenswert die im Jahre 2007 gescheiterte Kreisgebietsreform in M-V, die das LVerfG M-V, DVBl. 2007, 1102 ff. für mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie unvereinbar erklärt hat, s. hierzu *Bull*, DVBl. 2008, 1 ff.; *Erbguth*, DÖV 2008, 152 ff.; *März*, NJ 2007, 433 ff.; *Meyer*, NVwZ 2008, 24 ff. und *Mehde*, NordÖR 2007, 331 ff.

14 BVerfG Urt. v. 21.11.2017 – 2 BvR 2177/16 = KommJur 2018, 11; BVerfGE 50, 50 ff.; 86, 90 ff.; LVerfG MV, DVBl. 2007, 1102 (1103 ff.); *Wallerath*, in: *Effizienz und Legitimität*, S. 916 f. mwN.

15 Vgl. hierzu LVerfG M-V, DVBl. 2007, 1102 ff.

16 *Meyer*, ZG 2013, 264 (269). Lesenswert zu den Reformversuchen in M-V: *Biermann*, *Verwaltungsmodernisierung in M-V, Grundlagen, Entwicklungen, Perspektiven*, 2011.

17 Näher *Wallerath*, *Kommunale Gebietsreformen und öffentliches Wohl*, 53 ff.

schaftlichen und demografischen Entwicklungen zusammenhängen.¹⁸ In einer ersten umfassenden Reform der **Kreisebene** war 1993/1994 die überkommene Zahl der Landkreise von 31 auf 12 reduziert worden¹⁹. In einem zweiten Schritt sollten durch das „Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung des Landes M-V“ vom 23.05.2006²⁰ die Zahl der Kreise auf fünf verringert und sämtliche kreisfreien Städte eingekreist werden. Mit Urteil vom 26.07.2007 erklärte das LVerfG M-V²¹ dies für unvereinbar mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 72 Abs. 1 S. 2 LV M-V: Die gesetzgeberische Entscheidung zur Neugliederung könne „verfassungsrechtlich allenfalls hingenommen werden, wenn als Grundlage für eine verantwortliche Entscheidung der Abgeordneten des Landtags in das Gesetzgebungsverfahren oder wenigstens bei seiner Vorbereitung schonendere Alternativen wertend eingeführt worden wären“. Insbesondere die im Rahmen der Landesplanung bei der Festlegung von Planungsräumen vorgenommene Abwägung könne nicht ohne Weiteres auf den Zuschnitt von Landkreisen als Selbstverwaltungskörperschaften mit Bürgerbezug übertragen werden. Die Möglichkeit, nur einige kreisfreie Städte einzukreisen, sei nicht näher ins Auge gefasst, schonendere Alternativen seien so nicht ernsthaft in Betracht gezogen worden.

Der Gesetzgeber reagierte hierauf mit dem als Artikel 1 des Kreisstrukturgesetzes M-V²² vom 12.07.2010 ergangenen Landkreisneuordnungsgesetz M-V (LNOG M-V), durch das nunmehr sechs Landkreise unter Wahrung zweier kreisfreier Städte (Hansestadt Rostock und Landeshauptstadt Schwerin) gebildet wurden. Dabei war der Zielkonflikt zwischen Optimierungseffekten im Hinblick auf die Verwaltungseffizienz bei großräumigen Kreisen und der durch die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung gesicherten Dezentralität der Aufgabenwahrnehmung auszutarieren. In dem gegen dieses Gesetz gerichteten Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht²³ problematisierte das Verfassungsgericht vor allem die Auswirkungen der Neuregelung auf das Ehrenamt und erlegte dem Gesetzgeber insoweit eine Beobachtungspflicht auf. 19

Die Neuordnung der Landkreise und kreisfreien Städte wurde durch das „Gesetz über die Zuordnung von Aufgaben im Rahmen der Landkreisneuordnung“²⁴ mit einer **Funktionalreform** verknüpft. Das Gesetz bestimmt unter anderem Aufgabenübertragungen in den Bereichen Arbeitsschutz, Immissionsschutz und Abfallwirtschaft, öffentliche Jugendhilfe (Aufgaben des überörtlichen Trägers), Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz sowie Schwerbehindertenrecht. Weitere Übertragungen betreffen Aufgaben aus den Bereichen Fischerei, Wasser und Boden, naturschutzfachliche und arten- 20

18 Anders als etwa in Bayern, wo aufgrund der nach wie vor guten finanziellen Rahmenbedingungen der Handlungsdruck fehlt; s. Meyer, ZG 2013, 264 (266 und 287).

19 Durch das Gesetz zur Neuordnung der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Landkreisneuordnungsgesetz – LNOG M-V)) vom 01.07.1993, GVOBl. M-V 1993, 631. Beachte, dass das LNOG M-V v. 1.7.1993 mit Ablauf des 3.9.2011 außer Kraft getreten ist.

20 Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23.05.2006, GVOBl. M-V 2006, S. 194.

21 LVerfG M-V, DVBl. 2007, 1102 ff.

22 Gesetz zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Kreisstrukturgesetz) vom 12.07.2010, GVOBl. MV 2010, 366.

23 LVerfG M-V, NordÖR 2011, 537 (546 f.).

24 Gesetz über die Zuordnung von Aufgaben im Rahmen der Landkreisneuordnung (Aufgabenzuordnungsgesetz - AufgZuordG M-V) vom 12.07.2010, GVOBl. M-V 2010, S. 383.

§ 2 Verwaltungsorganisation, Verwaltungsverfahren

schutzrechtliche Aufgaben, die Trägerschaft für Förderschulen sowie Einzelaufgaben aus dem Geschäftsbereich des Ministeriums für Verkehr, Bau und Landesentwicklung. Einzelne Aufgaben wurden den Gemeinden zur Wahrnehmung im **eigenen Wirkungskreis** übertragen (etwa Schulentwicklung, Trägerschaft für die Förderschulen, die Aufgaben nach dem Elterngeld- und Elternzeitgesetz sowie Aufgaben des überörtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe).

- 21 Erst in jüngerer Zeit geriet die **Gemeindeebene** in das Blickfeld des Gesetzgebers. Das am 30.7.2016 in Kraft getretene Gemeinde-Leitbildgesetz M-V (GLEitbildG M-V) sowie die darauf basierende Fusionsverordnung M-V (FusionsVO M-V) leiten eine neue Phase freiwilliger Gemeindefusionen ein.²⁵ Nach § 1 Abs. 3 Kommunalverfassung M-V sollen Gemeinden nicht weniger als 500 Einwohner haben und **Ämter** in der Regel über mindestens 8.000 Einwohner verfügen (§ 125 Abs. 3 Satz 3 KV M-V). Um dieses Ziel zu erreichen, wird kreisangehörigen Gemeinden die Verpflichtung zur Selbsteinschätzung auferlegt; für Fusionen werden finanzielle Anreize geboten. Vor diesem Hintergrund gaben vier Gemeinden mit Beginn des Jahres 2018 ihre Eigenständigkeit auf.²⁶ Von einer Experimentierklausel für die Gründung von **Verbandsgemeinden** (§ 8 GLEitbildG M-V) wurde – soweit ersichtlich – noch kein Gebrauch gemacht. Die Klausel öffnet den Weg zu einer neuen funktionsteiligen Ausformung der gemeindlichen Ebene durch sukzessive Ablösung der „Ämter“ hin zu „Verbandsgemeinden“, die mit einer (gegenüber den Ämtern) breiteren Legitimationsbasis und erweiterten Aufgabenstellung (Schulträgerschaft, Brandschutz und technische Hilfe, Flächennutzungsplanung) ausgestattet sind – eine naheliegende Reaktion auf die typischen Leistungsschwächen kleiner und kleinster Gemeinden im ländlichen Raum.²⁷
- 22 Eine ähnliche Entwicklung vollzog sich auf der Ebene der **Justizverwaltung**: Durch das Gerichtsstrukturneuordnungsgesetz M-V²⁸ wurden die Einrichtung von Gerichten des Landes sowie deren örtliche Zuständigkeit neu geregelt. Die Anzahl der Amtsgerichte wurde von 21 auf 10 reduziert. Der hiergegen angestrebte Volksentscheid scheiterte an dem erforderlichen Quorum; eine gegen das Gesetz eingelegte anwaltliche Verfassungsbeschwerde wurde vom LVerfG M-V als unzulässig verworfen.²⁹

23 d) Funktionale Selbstverwaltung

Funktionale Selbstverwaltung ist begrifflich ein Unterfall von Selbstverwaltung, in deren Rahmen staatliche Aufgaben auf einen eigenständigen Verwaltungsträger übertragen werden. Selbstverwaltung beruht auf dem Prinzip der Betroffenenpartizipation; dementsprechend wird das Hierarchieprinzip als grundsätzliches Leitbild staatlicher Verwaltung durchbrochen. Selbstverwaltung ist – bei aller Unterschiedlichkeit ihrer Ausformung – durch drei Merkmale gekennzeichnet:

25 Meyer, ZG 2017, 247 (251).

26 Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern, Statistische Berichte, Schwerin 2019, zum Thema „Gebietsänderungen in Mecklenburg-Vorpommern“.

27 Näher hierzu Wallerath, in: FS Bull, 879 (890 f.).

28 Gesetz zur Änderung des Gerichtsstrukturgesetzes und weiterer Rechtsvorschriften (Gerichtsstrukturneuordnungsgesetz) vom 11.11.2013, GVBl. MV 2013, 609, in Kraft getreten am 6.10.2014.

29 LVerfG M-V, Beschl. vom 30.4.2015 – LVerfG 7/14.

- (1) selbstständige Wahrnehmung eigener Angelegenheiten
- (2) durch rechtsfähige, mitgliedschaftlich organisierte Verwaltungsträger
- (3) unter der Rechtsaufsicht des Staates.³⁰

Die Besonderheit der funktionalen Selbstverwaltung besteht darin, dass die Aufgabenüberlassung („funktional“) auf bestimmte und damit inhaltlich begrenzte Angelegenheiten (Lebensbereiche) beschränkt ist.

In Abgrenzung davon ist die kommunale Selbstverwaltung inhaltlich unbegrenzt, was im Grundsatz der (örtlich begrenzten) Allzuständigkeit zum Ausdruck kommt und mit einem „Aufgabenerfindungsrecht“ einhergeht. Die kommunale Selbstverwaltung ist gebietsbezogen, Mitwirkende sind dabei die Bürger und Einwohner eines politisch bestimmten territorialen Gebiets (Gemeinde). Die funktionale Selbstverwaltung ist hingegen aufgabenbezogen, Mitwirkende sind die Betroffenen. Im Gegensatz zur funktionalen Selbstverwaltung ist die kommunale Selbstverwaltung verfassungsrechtlich vorgegeben. 24

Die funktionale Selbstverwaltung ist weder im Grundgesetz noch in der Landesverfassung ausdrücklich angesprochen. Praktische Beispiele sind die berufsständischen Selbstverwaltungen als Ausfluss des Art. 12 GG (Rechtsanwaltskammern, IHK oder Ärztekammern), die soziale Selbstverwaltung (AOK oder IKK), die in Art. 5 Abs. 3 GG verankerte akademische Selbstverwaltung der Universitäten und Fachhochschulen sowie die in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG abgesicherte Selbstverwaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Sie ist – begrenzt – offen für Formen der Organisation und Ausübung von Staatsgewalt, die vom Erfordernis lückenloser personeller demokratischer Legitimation abweichen.³¹ Sie erlaubt durch Gesetz besondere Organisationsformen der Selbstverwaltung für die Erledigung von öffentlichen **Aufgaben** in **abgegrenzten** Bereichen zu schaffen, in denen der Gesetzgeber ein Mitspracherecht der Betroffenen vorsehen und verwaltungsexternen Sachverständigen aktivieren will, um einen sachgerechten Interessenausgleich zu erleichtern (siehe auch Art. 72 Abs. 1 S. 1 LV M-V). Welche **Aufgaben** Organisationseinheiten der funktionalen Selbstverwaltung übertragen werden, liegt weitgehend im Ermessen des Gesetzgebers. Nicht übertragen werden dürfen diejenigen öffentlichen Aufgaben, die der Staat selbst als Staatsaufgaben im engeren Sinn wahrnehmen muss: So ist zB im Bereich der Legislative die Wesentlichkeitstheorie zu beachten. Darüber hinaus gibt das Demokratieprinzip nicht vor, welche Aufgaben dem Staat als im engeren Sinne staatliche Aufgaben vorzubehalten sind. Insbesondere müssen Aufgaben im Bereich der Daseinsvorsorge (zB Elektrizitäts-, Wasserversorgung oder Abwasserbeseitigung) nicht allein deshalb zwingend unmittelbar vom Staat erledigt werden, weil sie von wesentlicher Bedeutung für das Allgemeinwohl sind. Entsprechende Selbstverwaltungsträger dürfen auch zu verbindlichem Handeln mit Entscheidungscharakter ermächtigt werden. Das gilt auch für ein Handeln gegenüber Nichtmitgliedern. Dieses ist Organen von Trägern funktionaler Selbstverwaltung allerdings nur gestattet, soweit sich hier der Staat den maßgeblichen Einfluss vorbe-

30 Letzteres ist str., aber unter dem Aspekt gesamtstaatlicher Verantwortung unverzichtbar. Vgl. hierzu *Oebbecke*, DOV 2002, 353; wie hier zB *Kahl*, Staatsaufsicht, 496 f.

31 Grundlegend BVerfGE 107, 59 (87 f.).