

UNTERRICHTUNG

durch den Bürgerbeauftragten des Landes Mecklenburg-Vorpommern

23. Bericht des Bürgerbeauftragten gemäß § 8 Absatz 7 des Petitions- und Bürgerbeauftragtengesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Petitions- und Bürgerbeauftragtengesetz - PetBüG M-V) für das Jahr 2017

Inhaltsverzeichnis	Seite
Vorwort	4
A. ÜBERBLICK ZUR ARBEIT IM JAHR 2017	5
1. Aufgabenstellung, Zahlen und Fakten	5
2. Medien- und Öffentlichkeitsarbeit	9
B. ARBEIT DES BÜRGERBEAUFTRAGTEN, DARGESTELLT NACH AUFGABENGEBIETEN	10
1. Innen- und Europapolitik	10
„Gebühren“ ohne Rechtsgrundlage	11
Kommunale Straßen: Entwässerung funktioniert nicht immer	12
Ausschreibungspflicht für kommunale Landpachtverträge (Fortsetzung aus 2016)	13
Abfuhr aus abflusslosen Gruben ist kommunale Aufgabe	14
Das „herzlose“ Formularschreiben	15
Es führt kein Weg nach	15
Kleine Ortsteile: abgehängt?	17
Was Haushaltssicherung bedeuten kann (Fortsetzung aus Jahresbericht 2015)	18
Polizei: Kommunikation erleichtern	18
2. Rechtspolitik und Justizangelegenheiten	19
Gerichtliche Verfahrensdauern: Noch keine Entspannung	19
3. Finanzpolitik	20
Vereinfachte Dienstunfallfürsorge für Polizeibeamte	21
4. Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit	22
Rauchsäulen im März und Oktober: Pflanzenabfalllandesverordnung anpassen (Fortsetzung aus 2016)	22
5. Landwirtschaft und Umwelt	23
Zögern der Verwaltung führt zu Schaden bei Bürgern	24
Waldgesetz: Wiederaufforstung ist Pflicht	25
6. Bildung, Wissenschaft und Kultur	25
Besuch einer örtlich unzuständigen Grundschule	26
Schülerbeförderung: Immer noch ein Dauerbrenner	27
Herausforderung Inklusion	28
7. Energie, Infrastruktur und Digitalisierung	29
Einschränkungen für E-Scooter-Fahrer (Fortsetzung aus 2015 und 2016)	30
Kritik am ÖPNV (Fortsetzung aus Jahresbericht 2016)	32
Windenergieanlagen zu Forschungszwecken?	32
Baurecht: Brennpunkt Außenbereich	33
Nutzungsuntersagung nach 20 Jahren (Fortsetzung aus 2016)	35
Neues Recht zum Ferienwohnen	36

	Seite
8. Soziales, Integration und Gleichstellung	37
Kinderwunschbehandlung wird gefördert	37
a) Kinder- und Jugendhilfe	38
Langer Weg zum Gemeinsamen Unterricht	39
Bedarfsgerechte Planung der Kindertagesbetreuung	39
Hortbetreuung - mit Rechtsanspruch?	40
Langes Warten auf Förderrichtlinie	40
b) Arbeitsförderung (SGB III)	41
Eingliederung von Menschen mit Behinderungen auf dem	
1. Arbeitsmarkt	41
c) Soziale Beratung und Hilfe für Bezieher von Arbeitslosengeld II	43
Was geht vor: Binationales Abkommen oder SGB II?	43
Sanktionen bei jungen Menschen treffen oft Überforderte	44
Teilhabepaket: Waldorfschule ein eigener Bildungsgang	45
d) Sozialhilfe	46
e) Gesetzliche Sozialversicherung	46
Rentenversicherung: Nicht jede Auskunft ist verbindlich	46
Krankenversicherung der Rentner: Zugang erleichtert	47
f) Tätigkeit zur Wahrnehmung der Belange von Menschen mit Behinderung	48
Petitionen von und für Menschen mit Behinderungen	51
Streitfall Schwenkhubsitz	51
Kostenübernahme für Fahrräder durch die Krankenkasse?	52
Entlastungsleistung ohne Entlastung?	53
Parkerleichterungen: Kleine Änderung - große Wirkung	53
Integrationshelfer: Pflegeeltern sollen mitfinanzieren	54
C. ZUSAMMENARBEIT MIT ANDEREN OMBUDSINSTITUTIONEN	56

Vorwort

Dieser Bericht ist kürzer als in den Vorjahren. Das liegt daran, dass 2017 so viele Eingaben und Anfragen zu verzeichnen waren, wie schon seit Jahren nicht mehr: 1.727 waren es insgesamt, nicht mitgerechnet die Anfragen, die kurz und mündlich geklärt werden konnten. Es mag paradox klingen: Petitionen in Vielzahl verhindern eine längere schriftliche Berichterstattung, denn die Anliegen der Bürger sind es ja, die vordringlich erledigt werden müssen. Der Bericht konzentriert sich daher stärker auf Überblicke.

Die Zuwächse im Vergleich zum Vorjahr erklären sich vor allem aus einem Anstieg bei den sozialen Themen. Hier hat der Bürgerbeauftragte eine besondere gesetzliche Aufgabe zur Beratung und Unterstützung. Und hier ist das Angebot besonders gut angenommen worden. In vielen Lebensbereichen wurden dabei zudem Anliegen von Menschen mit Behinderungen behandelt. Alles in allem hat fast jede siebente Petition einen Hintergrund mit diesem Thema. Das dürfte an dem steigenden Bevölkerungsanteil von Menschen mit Behinderungen, aber ebenso an dem gewachsenen Bewusstsein für Behindertenrechte liegen.

Eine gewachsene Zahl von Beschwerden und Petitionen bezog sich auf Verkehr, Straßenbau und Kommunalabgaben. Das ist kein Zufall, denn die Fragen rund um die Infrastruktur werden von Betroffenen immer lauter gestellt: Wann erfolgt endlich ein Straßenbau? Welchen Lärmschutz gibt es? Warum muss man als Anlieger hohe Straßenausbaubeiträge zahlen? Das sind Fragen, die oft im Einzelfall für die Petenten nicht befriedigend zu klären sind, sondern nach einer politischen Antwort verlangen. Antworten, die ein Bürgerbeauftragter anregen und empfehlen, aber selbst nicht verbindlich geben kann.

Die Welt ist nicht perfekt - kein Staat, kein Gesetz, keine Verwaltung. Wo Menschen handeln, werden auch Fehler gemacht und Fehlentscheidungen getroffen. Also müssen Praktiken und Haltungen, Verwaltungsakte und -verfahren geprüft, kritisiert und verändert werden können - nicht nur über Gerichte. Das verbessert Gesetzesvollzug, Qualität der Verwaltung und bürger-schaftliche Teilhabe. Amt und Arbeit des Bürgerbeauftragten sind dazu ein Angebot. Erfreulich ist, dass viele davon Gebrauch gemacht, dankenswert, dass viele es unterstützt haben.

Matthias Crone
Bürgerbeauftragter des Landes
Mecklenburg-Vorpommern

A. Überblick zur Arbeit im Jahr 2017

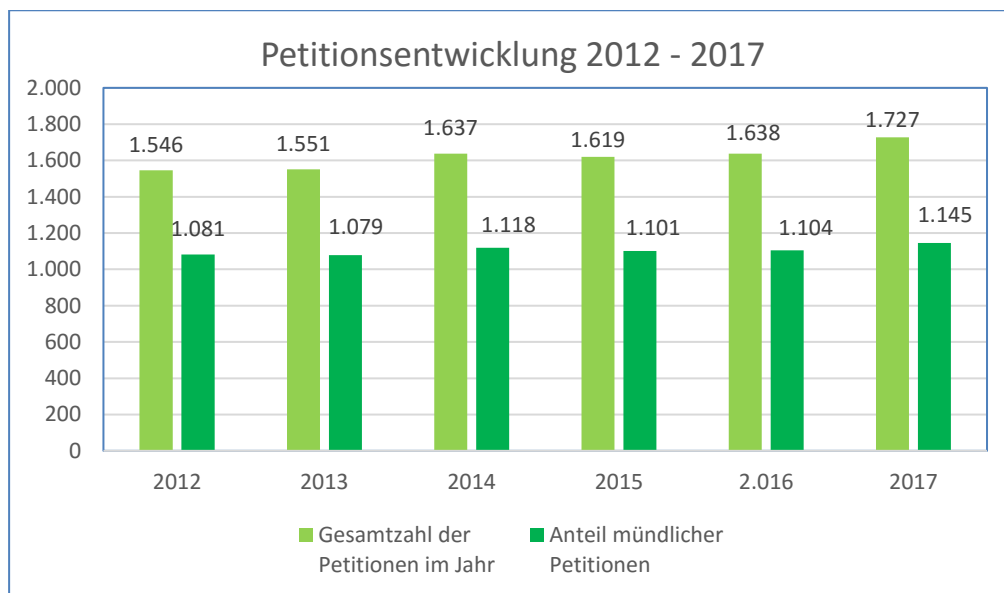
1. Aufgabenstellung, Zahlen und Fakten

Die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LV M-V) gibt in Artikel 10 jedem das Grundrecht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen mit Bitten oder Beschwerden an Behörden und an die Volksvertretung zu wenden. In angemessener Frist ist ein begründeter Bescheid zu erteilen.

Dieses Grundrecht enthält in Artikel 36 eine besondere Ausprägung mit dem Amt des Bürgerbeauftragten, an den sich Bürger wenden können. Laut Artikel 36 Absatz 1 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern und § 6 Absatz 1 des Petitions- und Bürgerbeauftragtengesetzes Mecklenburg-Vorpommern (PetBüG M-V) von 1995 ist es Aufgabe des Bürgerbeauftragten,

- die Rechte der Bürger gegenüber der Landesregierung und den Trägern der öffentlichen Verwaltung im Lande zu wahren,
- die Bürger in sozialen Angelegenheiten zu beraten und zu unterstützen sowie
- insbesondere die Belange von Bürgern mit Behinderungen wahrzunehmen.

Die dem Bürgerbeauftragten zugewiesene Beratung und Unterstützung in sozialen Angelegenheiten und der besondere Auftrag für die Belange von Menschen mit Behinderungen richten die Tätigkeit stark auf soziale Fragen aus. Dementsprechend betrafen 2017 knapp die Hälfte der Eingaben und Anfragen soziale, insbesondere sozialrechtliche Angelegenheiten. In 1.727 Fällen wurde der Bürgerbeauftragte von Bürgerinnen und Bürgern um Auskunft, Beratung und Unterstützung gebeten. Dies ist der höchste Wert seit 2008. Einfache mündliche Anfragen sind in dieser Zahl nicht enthalten. Dazu der Überblick seit 2012:



Das PetBüG erlaubt es, die Eingaben an den Bürgerbeauftragten mündlich vorzutragen, was auch in 1.145 Fällen (2016: 1.104) so geschah. Das ist wie in den Vorjahren ein Anteil von ca. zwei Drittel. Dieser niedrighschwellige Zugang wird auf verschiedene Weise genutzt. Besonders viele Anliegen gingen telefonisch ein (639) oder wurden im Erstkontakt persönlich bei Sprechtagen (404) vorgetragen. In 102 Fällen suchten Bürger, überwiegend aus Schwerin und dem westlichen Teil des Bundeslandes, die Dienststelle des Bürgerbeauftragten auf, um dort ihr Anliegen zu schildern. Die 582 schriftlichen Ersteingänge verteilten sich auf E-Mail bzw. das Kontaktformular auf der Webseite (345), Brief (216) und Fax (21).

Inhaltlich haben sich Veränderungen zwischen den Sachgebieten ergeben. Die Eingaben und Anfragen zu den Rechtskreisen der Sozialgesetzbücher II bis XII (außer SGB IX) sind deutlich gestiegen (+59). Einen Anstieg gab es ferner in den Bereichen Wirtschaft, Arbeit, Verkehr (+ 26), Baurecht, Denkmalschutz, Landesplanung (+ 27) und Steuern und Abgaben (+ 19). Hingegen gingen die Eingaben im Umwelt- und Naturschutz sowie zu Justizangelegenheiten, Liegenschaftsrecht jeweils um ca. 20 Fälle zurück. Hier die Übersicht:

Übersicht der Verteilung der Petitionen nach Sachthemen		
Themen:	2017	2016
Sozialgesetzbücher II, III, V, VI, VII, VIII, XI, XII	633 (davon 325 zum SGB II)	574 (davon 314 zum SGB II)
Besondere soziale Angelegenheiten, Ausländerbelange	121	112
Belange der Menschen mit Behinderung - Sozialgesetzbuch IX	113	122
Kommunale Angelegenheiten	120	117
Wirtschaft, Arbeit, Fördermittel, Verkehr	126	100
Schule, Ausbildung, Kultur	93	95
Baurecht, Denkmalschutz, Landesplanung	127	100
Umwelt- und Naturschutz	83	103
Justizangelegenheiten, Liegenschaftsrecht	185	208
Steuern und Abgaben	126	107
Gesamt	1.727	1.638

Gemäß § 7 Abs. 1 PetBüG soll der Bürgerbeauftragte auf eine einvernehmliche und zügige Lösung hinwirken. Es ist daher sein Bestreben, dass Petitionen möglichst bald geprüft, bearbeitet und abgeschlossen werden. Der zügige Abschluss gelingt nicht in allen Fällen, z. B. wenn Entscheidungen der öffentlichen Hand oder weitere Entwicklungen abgewartet, umfangreiche Sachverhalte ermittelt oder Kontakt zu mehreren Behörden aufgenommen werden müssen. Überwiegend können Petitionen jedoch innerhalb weniger Monate abschließend bearbeitet werden.

Die Gesamtzahl der Petitionen aus 2017, die bereits abgeschlossen sind, beträgt 1.393 (Stand: 29. März 2018). Davon wurden in 841 Fällen Auskünfte und Beratungen erteilt. Auch derartige Verfahren waren allerdings mit erheblichem Arbeitsaufwand verbunden, wenn es sich um komplexe Sach- oder Rechtslagen handelte. Im Einzelnen sind folgende Erledigungen zu verzeichnen:

Erledigungsstatistik der Petitionen 2017:	
Dem Anliegen wurde entsprochen	191
Dem Anliegen wurde teilweise entsprochen	101
Dem Anliegen wurde nicht entsprochen	129
Auskunft wurde erteilt	355
Beratung wurde erteilt	486
Abgabe an den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages	1
Abgabe an den Petitionsausschuss des Landtages	3
Abgabe an sonstige Dienststellen	6
Anregung zur Bundesgesetzgebung übermittelt	2
Anregung zur Landesgesetzgebung übermittelt	0
Petition zurückgezogen	50
Der Bürgerbeauftragte kann gemäß § 2 PetBüG nicht tätig werden	17
Erledigung in sonstiger Art und Weise (z. B. anderweitige Klärung oder Parallelpetition)	52
Gesamtanzahl erledigter Petitionen aus 2017	1.393

Die Sprechstage des Bürgerbeauftragten wurden von ihm in allen Regionen des Landes durchgeführt. Von den 51 Sprechtagen wurden sieben von der Fachreferentin als Sprechstage mit dem Schwerpunkt der sozialen Beratung und der Hilfe für Bezieher von Arbeitslosengeld II angeboten.

Übersicht der Sprechstage im Jahr 2017:			
Datum	Ort	Datum	Ort
06.01.2017	Neubrandenburg	22.06.2017	Stralsund
12.01.2017	Stralsund	27.06.2017	Torgelow
19.01.2017	Gnoien	03.07.2017	Lübz
26.01.2017	Wismar	06.07.2017	Wismar
02.02.2017	Parchim	11.07.2017	Rostock
15.02.2017	Hagenow	18.07.2017	Ueckermünde
16.02.2017	Malchin	25.07.2017	Hagenow
22.02.2017	Pasewalk	08.08.2017	Pasewalk
01.03.2017	Demmin	10.08.2017	Demmin
02.03.2017	Greifswald	22.08.2017	Anklam
18.03.2017	Rostock	29.08.2017	Neustrelitz
05.04.2017	Waren	12.09.2017	Waren
11.04.2017	Wolgast	14.09.2017	Wolgast
18.04.2017	Altentreptow	26.09.2017	Ribnitz-Damgarten
06.01.2017	Neubrandenburg	22.06.2017	Stralsund
12.01.2017	Stralsund	27.06.2017	Torgelow
19.01.2017	Gnoien	03.07.2017	Lübz
26.01.2017	Wismar	06.07.2017	Wismar
02.02.2017	Parchim	11.07.2017	Rostock
15.02.2017	Hagenow	18.07.2017	Ueckermünde

Übersicht der Sprechtage im Jahr 2017:			
Datum	Ort	Datum	Ort
16.02.2017	Malchin	25.07.2017	Hagenow
22.02.2017	Pasewalk	08.08.2017	Pasewalk
01.03.2017	Demmin	10.08.2017	Demmin
02.03.2017	Greifswald	22.08.2017	Anklam
18.03.2017	Rostock	29.08.2017	Neustrelitz
05.04.2017	Waren	12.09.2017	Waren
11.04.2017	Wolgast	14.09.2017	Wolgast
18.04.2017	Altentreptow	26.09.2017	Ribnitz-Damgarten
25.04.2017	Ribnitz-Damgarten	04.10.2017	Bergen
03.05.2017	Bad Doberan	10.10.2017	Parchim
04.05.2017	Bergen	13.10.2017	Bad Doberan
09.05.2017	Neustrelitz	19.10.2017	Greifswald
11.05.2017	Güstrow	09.11.2017	Güstrow
16.05.2017	Rostock	14.11.2017	Ludwigslust
23.05.2017	Ludwigslust	21.11.2017	Rostock
30.05.2017	Schönberg	28.11.2017	Neustrelitz
01.06.2017	Anklam	06.12.2017	Anklam
08.06.2017	Schwerin	07.12.2017	Sternberg
14.06.2017	Neubrandenburg	12.12.2017	Schwerin
20.06.2017	Goldberg/Röbel		

Die Sprechtage fanden in Räumen der Kommunalverwaltungen statt und wurden in den amtlichen kommunalen Mitteilungsblättern angekündigt. Zusätzlich wurden die lokalen und regionalen Medien von der Dienststelle des Bürgerbeauftragten durch entsprechende Presseinformationen unterrichtet. Ergänzend konnten die Sprechtagstermine auf der Internetseite des Bürgerbeauftragten ersehen werden.

Die Petitionen verteilten sich regional in etwa gleichmäßig über das Land, wobei die Landeshauptstadt Schwerin wieder überdurchschnittlich vertreten war.

Im Dezember 2017 wurde Matthias Crone vom Landtag für eine weitere Amtszeit als Bürgerbeauftragter wiedergewählt.

2. Medien- und Öffentlichkeitsarbeit

Um Rechte und Möglichkeiten der Beteiligung zu nutzen, muss man sie kennen. Dies gilt auch für das Petitionsrecht und das in der Landesverfassung und im PetBüG verankerte Beratungs- und Unterstützungsangebot des Bürgerbeauftragten. Die Informations- und Öffentlichkeitsarbeit hat daher für die Dienststelle einen hohen Stellenwert.

Der Bürgerbeauftragte bot Halbjahresgespräche für Medienvertreter an und stellte den Jahresbericht der Landespressekonferenz vor. Die Medienvertreter erhielten so einen zeitnahen Einblick in die Arbeit und die Probleme, die einen Schwerpunkt seiner Tätigkeit bildeten. Darüber hinaus führte er eine Reihe von Gesprächen und Interviews mit Medienvertretern auf Anfrage.

Eine besonders intensiv genutzte Möglichkeit, sich an den Bürgerbeauftragten zu wenden, stellte der vom NDR im Rahmen der Ratgebersendungen von NDR 1 Radio MV im November 2017 durchgeführte Beratungstag mit dem Bürgerbeauftragten dar. Viele Bürgerinnen und Bürger nutzten allein an diesem Tag die Chance, telefonisch ihre Petitionen vorzutragen. Unter Berufung auf den dort gewährten Einblick in die Arbeit des Bürgerbeauftragten nahmen viele Bürger auch in der Folgezeit Kontakt zum Büro auf, um Hinweise, Bitten oder Beschwerden vorzutragen.

Zu einer direkten Kontaktaufnahme werden Bürger bei Demokratie- und weiteren Publikumsveranstaltungen eingeladen. Bei Veranstaltungen der Initiative „WIR. Erfolg braucht Vielfalt“ war der Bürgerbeauftragte mit einem Informationsstand vor Ort, ebenso beim Tag der Offenen Tür des Landtages.

Bei einzelnen Schulbesuchen erläuterte der Bürgerbeauftragte jungen Menschen in Gesprächen und mit Rollenspielen das Petitionsrecht und vor allem seine Gestaltungsmöglichkeiten als politisches Teilhaberecht. Darüber hinaus gibt es einen intensiven Kontakt zum Landesschülerrat.

Die schon traditionelle gemeinsame Fachkonferenz mit der Agentur für Arbeit Stralsund zum Internationalen Tag der Menschen mit Behinderung mit dem Thema „SUCHT sucht Lösung! Suchterkrankungen im Arbeitsverhältnis“ richtete sich an Arbeitgeber und Unternehmen, um für Offenheit zu werben, auch Menschen mit Behinderungen in Unternehmen zu halten und zu integrieren.

Wegen der besonderen Beauftragung für die Belange von Menschen mit Behinderungen wirkte der Bürgerbeauftragte ferner auch an einer Reihe von öffentlichen Veranstaltungen mit und griff in Presseerklärungen einige Aspekte dieses Themenfelds auf (s. Ziffer 8).

B. Arbeit des Bürgerbeauftragten, dargestellt nach Aufgabengebieten

Die Reihenfolge der Darstellung entspricht der Reihung der Parlamentsausschüsse und der Ressortgliederung auf Landesebene.

1. Innen- und Europapolitik

Die Petitionen im Zuständigkeitsbereich des Innen- und Europaausschusses betrafen überwiegend kommunale Themen. Ein besonderer Themenkreis waren Petitionen zu kommunalen Gebühren und Beiträgen. Darüber hinaus wurden auch Petitionen zu den Belangen von Ausländern, zu Kataster- und Vermessungsproblemen oder zu Fragen des Beamtenrechtes eingelegt.

Gerade im kommunalen Bereich lassen sich die Petitionen nicht immer klar einem Fachgebiet zuordnen. Eingaben zur kommunalen Infrastruktur berühren oft verschiedene Rechtskreise wie das Straßen- oder das Naturschutzrecht; sie sind im Allgemeinen im eigenen Wirkungsbereich der kommunalen Körperschaften zu regeln.

Gleichbleibend hoch sind die Zahlen der Eingaben zu Kommunalabgaben. Neben den 63 speziellen Anfragen zu kommunalen Gebühren und Beiträgen gab es weitere 38 eher grundsätzliche Anfragen. Für viele Gebühren und Beiträge haben Bürger kein Verständnis. Gerade zu Straßenbaubeiträgen, bei denen sehr hohe Kosten auf Grundstückseigentümer zukommen können, gab es zum Teil sehr emotionale Vorsprachen. In diesen Fällen konnte der Bürgerbeauftragte oft nur die Rechtslage prüfen und erläutern oder auf verbesserte Zahlungsmodalitäten hinwirken. In der Tendenz hat die grundsätzliche Kritik an den Straßenbaubeiträgen zugenommen und sich die Forderung nach (stärker) steuerfinanziertem Straßenbau in den Kommunen verstärkt. Kritisiert wurde auch der geringe Einfluss der Anwohner auf Ausstattung und Kosten des Straßenausbaus. Rechtspolitisch wird man nach Auffassung des Bürgerbeauftragten der Debatte nicht ausweichen können.

Bei den 29 Petitionen, die Belange von Ausländern betrafen, ging es in der überwiegenden Zahl der Fälle um befürchtete Abschiebungen. Hierbei setzten sich oft Arbeitgeber für Arbeitskräfte mit der Begründung ein, dass sie auf diese Arbeitnehmer nicht verzichten könnten. Eine Änderung des Aufenthaltsbegehrens von Asyl auf Arbeitsaufnahme ist aber grundsätzlich nicht ohne Aus- und erneute Einreise möglich. Ein Visum für den Aufenthalt zur Arbeitsaufnahme muss im Heimatland ausgestellt werden. Gesetzlich geregelte Ausnahmen werden von den Ausländerbehörden so gut wie nicht angewandt.

Im kommunalen Bereich ist bei der Bearbeitung von Petitionen teilweise auch eine Befassung der Rechtsaufsichtsbehörden notwendig, um Rechtsfragen zu klären oder auch rechtsaufsichtliche Schritte anzuregen. Gerade mit dem Innenministerium als Oberste Rechtsaufsichtsbehörde finden hierzu auch regelmäßige Erörterungen statt. Die Einschaltung der Rechtsaufsichtsbehörden führt jedoch nicht immer zum erwünschten Ergebnis, wie auch die folgenden drei Fälle zeigen.

„Gebühren“ ohne Rechtsgrundlage

Eltern hatten ihr Kind für das gesamte Kindergartenjahr in eine Ganztagsbetreuung des Kindergartens einer kleinen Landgemeinde gegeben. Grundlage für die Kindertagesförderung war ein privatrechtlicher Kindergartenvertrag. Durch den Wechsel von einer Ganztags- auf eine Teilzeitförderung kam es bei der Berechnung der Elternbeiträge zu Differenzen in der Abrechnung: Die Gemeinde rechnete im Rahmen des Wechsels einen zu hohen Betrag ab und forderte ihn als Gebühr aufgrund einer Gebührensatzung der Gemeinde ein. Hiergegen legte die Familie Widerspruch schriftlich ein, der als angeblich verspätet zurückgewiesen wurde. Die Gemeinde drohte die Vollstreckung ihrer vermeintlich ausstehenden „Gebühren“-Forderung an. Um der Zwangsvollstreckung zu entgehen, zahlten die Eltern die „Gebühr“, wollten aber durch den Bürgerbeauftragten den Sachverhalt geklärt wissen.

Der Bürgerbeauftragte konnte weder den Grund noch die Höhe der Gebührenforderung nachvollziehen. Wegen des privatrechtlichen Kindergartenvertrages hätte keine öffentlich-rechtliche Gebühr aufgrund einer kommunalen Satzung erhoben und vollstreckt werden dürfen. Die Forderung hätte durch ein zivilrechtliches Verfahren geltend gemacht werden müssen. Er bat die Untere Rechtsaufsichtsbehörde beim Landkreis um Prüfung und eventuell auch um aufsichtliche Schritte.

Der Landkreis bestätigte die Rechtsauffassung des Bürgerbeauftragten und errechnete ebenfalls einen überzahlten Betrag. Auch für ihn war es nicht nachvollziehbar, dass die gemeindliche Gebührensatzung als Grundlage zur Erhebung des erhöhten Betreuungsentgeltes herangezogen wurde. Leider, so der Landkreis, sei die Amtsverwaltung anderer Meinung. Diese berufe sich zudem auf die Bestandskraft des ergangenen Bescheides. Der Landkreis könne vor diesem Hintergrund der Amtsverwaltung keine Anweisung zur Erstattung erteilen, sondern nur fachliche Hinweise geben, „dass die Verfahrensweise nicht korrekt ist“.

Da der Bürgerbeauftragte mit der Zurückhaltung der Rechtsaufsichtsbehörde nicht zufrieden war, befasste er das Innenministerium als Oberste Rechtsaufsichtsbehörde. Dieses bat um eine erneute Stellungnahme. Der Landkreis stellte nun fest, dass der Bescheid auch aus anderen Gründen nicht der Kita-Satzung der Gemeinde entsprach. Da die Eltern aber ihre rechtlichen Möglichkeiten gegen den Widerspruchsbescheid nicht durch eine Klage ausgeschöpft hätten, sei ein rechtsaufsichtsbehördliches Einschreiten nicht geboten. Diese Auffassung teilte das Innenministerium. Das Amt wurde allerdings dazu aufgefordert, bei künftig gleich gelagerten Fällen rechtmäßig zu verfahren.

Der Bürgerbeauftragte hält es nicht für überzeugend, dass die Rechtsaufsicht nur dann korrigierend in rechtswidrige Handlungen einer Ausgangsbehörde eingreift, wenn ein Bürger Klage erhebt. Das Verwaltungsverfahrensgesetz sieht ausdrücklich vor, dass rechtswidrige Verwaltungsakte auch nach Bestandskraft nach pflichtgemäßem Ermessen von der Ausgangsbehörde zurückgenommen werden können und manchmal sogar müssen.

Kommunale Straßen: Entwässerung funktioniert nicht immer

Eine Reihe von Petitionen betrafen erneut Probleme mit der Regenentwässerung, insbesondere bei Straßen. Zuständig hierfür sind nach Wasserrecht grundsätzlich die Kommunen, allerdings hat der jeweilige Straßenbaulastträger sicherzustellen, dass Wasser von der Straßenoberfläche nicht unkontrolliert abfließt und dabei Schäden verursacht. Für Betroffene ist es daher oft nicht zu erkennen, wer im konkreten Fall zuständig ist. In den Petitionsverfahren klärt der Bürgerbeauftragte im Kontakt zur Verwaltung die Zuständigkeit und die Rechtslage und versucht, Lösungen zu vermitteln.

- Ein Ehepaar berichtete von mehrfachen schweren Überschwemmungen auf seinem Grundstück nach starken Regenfällen. Es sei ein Schaden am Haus von ca. 13.000 Euro entstanden. Ein älteres Grabensystem an der Straße war durch verschiedene Baumaßnahmen nicht mehr intakt. Inzwischen kanalisierte die Dorfstraße das Wasser, von wo es auf das tiefer gelegene Grundstück der Petenten floss. Vorsprachen bei der Verwaltung verliefen ergebnislos.

Der Bürgerbeauftragte wandte sich an die Gemeinde und verwies auf die Rechtslage. Die Gemeinde habe zumutbare Vorkehrungen an der Straße zu treffen, um künftige Überschwemmungen zu vermeiden. Die Verwaltung folgte der Auffassung des Bürgerbeauftragten und sicherte zu, die Kosten für die notwendigen Baumaßnahmen in den Haushalt einzustellen. Zum Ende des Berichtszeitraums erfolgten Ausschreibung und Vergabe für die Herstellung eines Straßengrabens. Der Bürgerbeauftragte konnte sich vor Ort überzeugen, dass die begonnenen Bauarbeiten schon zu einer Verbesserung der Situation führten.

- Schon 2016 meldeten sich mehrere Bürger, die 2010 in einem kleinen Ortsteil Einfamilienhäuser neu gebaut hatten. Sie beklagten, dass seit der Herstellung der Straße schon bei länger anhaltendem Normalregen die Rigolen, die das Wasser ableiten sollen, überliefen. Hierdurch wurden sowohl Straße als auch Grundstücke überflutet. Die Beschwerden bei der Gemeinde hätten zwar dazu geführt, dass die Feuerwehr regelmäßig bei Regen zum Abpumpen komme. Die Petenten forderten aber einen nachhaltigen Schutz. Die Gemeinde teilte dem Bürgerbeauftragten mit, dass man eine Arbeitsgruppe in der Gemeindevertretung gebildet habe.

Zunächst war seitens der Gemeinde die Ansicht vertreten worden, dass nur bei Starkregen Probleme auftreten würden. Dies konnte in Zusammenarbeit mit den Petenten mittels Bilderdokumentation widerlegt werden. Daraufhin wurden 2017 verschiedenen Maßnahmen durch die Gemeinde veranlasst. Neben einer Belüftung wurde auch ein Sandfang eingebaut und zur besseren Versickerung wurden zusätzliche Öffnungen geschaffen, die in eine versickerungsfähige Bodenschicht verlegt wurden. Seit den Umbauten gibt es keine Beschwerden.

- Ein Anwohner eines Eckgrundstücks beklagte, dass von der alten Betonstraße vor seinem Haus und dem Plattenweg an der Seite Wasser auf das Grundstück und letztlich auch in das Souterrain geflossen sei. Er habe für die Schadensbeseitigung 15.000 Euro aufwenden müssen und fühle sich mit seinem Problem von der Stadt allein gelassen. Auf die Anfrage des Bürgerbeauftragten teilte die Bürgermeisterin mit, dass man zwischenzeitlich versucht habe, am Rande des Plattenweges neben dem Grundstück überschüssiges Material abzutragen, um so eine Mulde zu schaffen. Dort kann sich das Regenwasser sammeln. Ein gemeinsamer Ortstermin zeigte, dass eine oberflächliche Ableitung in der Örtlichkeit nicht realisierbar war. Die Stadt stellte aber eine nachhaltige Lösung für das kommende Jahr in Aussicht; der grundlegende Ausbau der Straße inklusive Straßenentwässerung soll forciert werden. Allerdings sah der Petent dies für sich nicht als positive Lösung, denn er hätte nun mit Ausbaubeiträgen zu rechnen.
- Ein Petent beklagte bereits 2016, dass immer häufiger Wasser im Keller seines Wohnhauses stehe. Er fürchtet nachhaltige Schäden. Ein nahes Regenwasserauffangbecken sei ständig übervoll, da der Überlauf zu hoch liege. Die Stadt würde auf seine Anfragen nur noch sporadisch reagieren. Der Bürgerbeauftragte wandte sich in diesem Fall an den Wasser- und Bodenverband. Dieser erklärte sich bereit, den Überlauf tiefer zu legen. Allerdings vergingen bis zur Klärung der Finanzierung der Maßnahme mehr als 14 Monate. Der Umbau soll 2018 erfolgen.

Ausschreibungspflicht für kommunale Landpachtverträge (Fortsetzung aus 2016)

Im Jahresbericht 2016 hatte der Bürgerbeauftragte von einer Landwirtin berichtet, die trotz eines sehr guten Angebotes nicht den Zuschlag für die Pacht einer kommunalen Ackerfläche erhalten sollte. Auf Bitten des Bürgerbeauftragten hatte letztlich die Untere Rechtsaufsichtsbehörde die Gemeinde dazu bewegt, für die Vergabe der Flächen zunächst eine öffentliche Ausschreibung durchzuführen.

In diesem Ausschreibungsverfahren reichte die Petentin erneut ein Angebot ein. Obwohl dieses von der Amtsverwaltung als für die Gemeinde wirtschaftlicher bewertet wurde, entschied sich die Gemeindevertretung unter Beachtung von gleichzeitig mit angebotenen Nebenleistungen erneut für das Angebot eines Konkurrenten. Hierbei stützte sie sich u. a. darauf, dass die mit der Landpacht vergebenen Nebenleistungen von dem Konkurrenten bisher schon in guter Qualität erbracht worden seien, während die Petentin bisher im Ort „nie positiv in Erscheinung“ getreten sei. Auch seien der Konkurrent und mehrere seiner Mitarbeiter in der Freiwilligen Feuerwehr aktiv.

Der Bürgerbeauftragte bat erneut die Untere Rechtsaufsicht um Prüfung, da die Gemeinde durch diesen Zuschlag mehrere tausend Euro pro Jahr an Pachteinahmen weniger erzielen werde und möglicherweise auch sachfremde Erwägungen für die Entscheidung ausschlaggebend gewesen sein könnten. Die Rechtsaufsicht sah allerdings keine Möglichkeit zum Einschreiten, da es in ihren Augen keine Anhaltspunkte dafür gebe, dass die Verpachtung nicht zum vollen Wert erfolgen würde. Sie könne im Bereich der Selbstverwaltungsangelegenheiten allein die Rechtmäßigkeit, nicht die Zweckmäßigkeit bewerten. Insofern kam es dann auch zum Abschluss des Pachtvertrages mit dem Konkurrenten.

In diesem Zusammenhang fragte der Bürgerbeauftragte noch einmal beim Innenministerium nach, ob hier nun Ergänzungen zur Erlasslage geplant seien, um vergleichbare Fälle für die Zukunft auszuschließen. Das Ministerium antwortete hierauf, dass die Überarbeitung des Durchführungserlasses verschoben werden musste. Man tendiere zu einer „Soll-Regelung“, wonach Gemeinden ohne ausgeglichenen Haushalt zukünftig ein Bieterverfahren durchführen müssten. Insgesamt erscheint der Ausgang des Einzelfalls als unbefriedigend. Generell kommt es nun darauf an, dass der Durchführungserlass künftig für diese Fälle mehr Klarheit bringt.

Abfuhr aus abflusslosen Gruben ist kommunale Aufgabe

Nach dem Landeswassergesetz Mecklenburg-Vorpommern obliegt die Abwasserbeseitigung den Gemeinden bzw. anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts. In der Abwasserbeseitigungssatzung eines Zweckverbandes ist geregelt, dass die Entleerung der Kläranlagen bzw. abflusslosen Gruben vom Verband bzw. dessen Beauftragten erfolgt.

Trotz dieser Regelungen beabsichtigte der Zweckverband, ab dem Kalenderjahr 2017 die Entsorgung des Abwassers nicht mehr selbst durchzuführen. Der Petent und andere Inhaber von abflusslosen Gruben erhielten im November 2016 ein Schreiben eines Privatunternehmens mit einer zugewiesenen Kundennummer. In diesem erklärte das Unternehmen, für die Abfuhr des Abwassers zuständig zu sein, und informierte über eine Preissteigerung. Der Petent sah nicht ein, warum er verpflichtet sein sollte, mit diesem teureren Unternehmen einen Vertrag abzuschließen.

Der von ihm eingeschaltete Bürgerbeauftragte wandte sich an den Zweckverband. Er machte auf die Regelungen in der Satzung und im Landeswassergesetz aufmerksam. Danach könne zwischen dem Petenten und dem Unternehmen kein Vertragszwang ausgelöst werden. Die Kosten für die Abfuhrleistung seien in der Gebührensatzung geregelt und könnten nicht einseitig durch einen Unternehmer festgesetzt werden.

Der Geschäftsführer erklärte, dass das Verfahren, direkt mit dem Unternehmen die Transportkosten abzurechnen, „historisch gewachsen“ sei. Im Übrigen überwache und kontrolliere der Zweckverband die ordnungsgemäße Abwasserbeseitigung der Grundstücke.

Der Bürgerbeauftragte hielt diese Auskunft für rechtlich unhaltbar. Er wandte sich daher an die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde beim Landkreis. Diese teilte die Rechtsauffassung des Bürgerbeauftragten. Auch der Zweckverband habe eingeräumt, dass das derzeitige Verfahren nicht rechtmäßig sei. Der Landkreis sicherte zu, in Abstimmung mit dem Zweckverband rechtmäßige Zustände im Entsorgungsgebiet herzustellen. Hierzu soll die Transportleistung für den Verband kalkuliert und als Gebühr festgelegt werden. Bis dahin haben die Betroffenen ein Wahlrecht, wen sie mit der Abfuhr beauftragen wollen. Über den Fortgang würden alle Grundstückseigentümer informiert. Eine Neuregelung ist für 2018 angekündigt.

Das „herzlose“ Formularschreiben

Bürgernahe und bürgerfreundliche Sprache sind ein ständiges Thema. Bereits in früheren Jahresberichten hat der Bürgerbeauftragte amtliche Schreiben im „Behördendeutsch“ bemängelt. Mit einem besonders eindringlichen Beispiel beschäftigte er sich im Berichtsjahr. Hier beklagte sich eine Bürgerin über ein in ihren Augen „herzloses“ Vorgehen, als ihr hochbetagter und pflegebedürftiger Ehemann für die Bestattungskosten seines Sohnes aus erster Ehe herangezogen wurde.

Der Bürgerbeauftragte stellte bei seiner Überprüfung fest, dass der Ehemann der Petentin zwar zu Recht für die Bestattung in Anspruch genommen wurde. Die Ausdrucksweise des behördlichen Anschreibens erschien ihm aber als sehr unpassend. Hierin wurde der Adressat in den ersten beiden Absätzen lediglich vom Todesfall unterrichtet und die sachliche Zuständigkeit des Amtes begründet. Im dritten Absatz heißt es dann *„Bei Bekundung der Anteilnahme setzt Sie das Amt für Ordnung vom Tod Ihres Sohnes in Kenntnis.“* Weiter geht es dann u. a. mit *„Hiermit gebe ich Ihnen gemäß § 28 Abs. 1 Landesverwaltungsverfahrensgesetz Gelegenheit, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen bis zum zu äußern.“* Um welche Entscheidung es ging, blieb der Petentin aber unklar.

Der Bürgerbeauftragte brachte sein Unverständnis über diese Formulierungen gegenüber der zuständigen Behörde zum Ausdruck. Er wies daraufhin, dass bei der Mitteilung einer Todesnachricht die kurze Beileidsbekundung erst im dritten Absatz des Schreibens unangemessen sei. Er bemängelte auch die unpersönliche, bürokratische Sprache und die Unklarheit, wozu sich der Empfänger überhaupt in der Anhörung äußern solle. Der Bürgerbeauftragte unterbreitete konkrete Änderungsvorschläge, um das Schreiben persönlicher und auch inhaltlich klarer zu fassen.

Die Verwaltung nahm diese Vorschläge auf. In einem neuen Formschreiben der Verwaltung heißt es nun bereits zu Beginn: *„Ich muss Ihnen leider mitteilen“*, gefolgt von *„Zu diesem schmerzlichen Verlust möchte ich Ihnen zunächst meine Anteilnahme aussprechen.“* Der weitere Inhalt des Schreibens, u. a. warum gerade der Empfänger herangezogen werden soll, ist nun wesentlich klarer formuliert. Die eigentliche Anhörung beginnt nun freundlicher mit *„Ich bitte bis zum um Mitteilung, ob die von mir angeführten Tatsachen zutreffend sind...“*

Der Bürgerbeauftragte nimmt diesen Fall zur Gelegenheit, den Behörden zu empfehlen, in ihren Bescheiden möglichst auf „Behördendeutsch“ zu verzichten und gerade bei schlechten Nachrichten auch sprachlich die Situation der Empfänger zu berücksichtigen.

Es führt kein Weg nach

Wiederkehrend beschwerten sich Bürger darüber, dass seit langer Zeit bestehende gemeindliche Wege nicht mehr genutzt werden können. Die Ursachen hierfür sind vielfältig. Teilweise werden die Wege im Rahmen von Bodenordnungsverfahren aufgehoben, teilweise werden sie von der Gemeinde an private Dritte verkauft oder verpachtet. Im Hintergrund stehen hierbei auch fiskalische Interessen der Gemeinden, seien es gesparte Unterhaltungskosten oder gar Erlöse aus Verkauf oder Verpachtung.

Der Wegfall solcher Wege, der für die Petenten oft überraschend kommt, führt nicht nur zu praktischen Problemen bei der Erreichbarkeit von Grundstücken, sondern in der Folge oft auch zu rechtlichen Auseinandersetzungen.

Beispielhaft seien hierzu folgende Fälle dargestellt:

- Ein Waldbesitzer beklagte sich darüber, dass ein bestehender Feldweg im Rahmen eines Bodenordnungsverfahrens aufgehoben und in der Folge an einen Landwirt verpachtet und überpflügt worden sei. Diesen Weg benötige er aber für die Bewirtschaftung seines Waldes. Die Gemeinde hatte ihm auf seine Beschwerden mitgeteilt, dass sie auf die Pachteinnahmen angewiesen sei und der Petent im Bedarfsfall den bestellten Acker überfahren könne. Eine solche Vorgehensweise lehnte der Petent ab und wünschte eine ordnungsgemäße Zuwegung. Trotz eines Ortstermins des Bürgerbeauftragten konnte keine einvernehmliche Lösung mit der Gemeinde erzielt werden. So wurde das Problem in den privatrechtlichen Bereich verlagert.
- Ein Bürger berichtete, dass er vor 25 Jahren eine Garage am Westrand seines Grundstückes gebaut habe. Diese sei damals durch einen dort befindlichen gemeindlichen Weg erreichbar gewesen. Im Zuge eines Bodenordnungsverfahrens sei allerdings dieser Weg zum größten Teil an einen Nachbarn übertragen und in der Folge gesperrt worden. Hiervon habe der Petent erst erfahren, als die entsprechende Maßnahme abgeschlossen gewesen sei. Notgedrungen umfahre er nun sein Grundstück über ein gemeindliches Flurstück von Osten her, um seine Garage noch erreichen zu können. Im Zuge der Erschließung eines Wohngebietes solle nun aber dieses Flurstück ebenfalls an einen Privaten verkauft werden. Dann - so die Befürchtung des Petenten - habe er überhaupt keine Zufahrt zu seiner Garage mehr. Im Ergebnis der gemeinsamen Bemühungen des Petenten und des Bürgerbeauftragten konnte erreicht werden, dass der Petent voraussichtlich den als Zuwegung genutzten Teil des gemeindlichen Grundstücks erwerben kann - allerdings mit erheblichen Zusatzkosten.
- Schon 2014 suchten mehrere Bürger Unterstützung beim Bürgerbeauftragten. Sie hatten ihre Wohnhäuser an einer Ringstraße in den 90er Jahren von einem Erschließungsträger erworben und dabei auch einen entsprechenden Anteil vom Kaufpreis für die Erschließung gezahlt. 2013 sahen sie sich mit einer privaten Forderung nach „Wegezoll“ konfrontiert. Hintergrund war, dass der Erschließungsträger seinerzeit insolvent geworden war. Der Insolvenzverwalter hat bei der Abwicklung Flächen, die im Eigentum des Erschließungsträgers standen, verkauft. Darin enthalten waren auch die Flächen der Ringstraße, die eigentlich ursprünglich an die Gemeinde übertragen werden sollten. Allerdings erklärte der Bürgermeister bei der entsprechenden Anfrage den Vorkaufsrechtsverzicht und ein Privater erwarb u.a. die Wegeflächen ohne Einschränkungen und Belastungen. 2014 hatte der Bürgerbeauftragte mit der Gemeinde abgestimmt, dass mit der Verabschiedung eines B-Plans Rechtssicherheit hinsichtlich der Zuwegung geschaffen werden könnte.

Die Gemeinde verabschiedete zwar einen Planungsbeschluss, sodass von einer Klärung im Rahmen der Bauleitplanung ausgegangen werden konnte. Allerdings setzte dann aber die Gemeinde die Planung nicht fort. Da die Angelegenheit auch 2017 noch nicht geklärt war, meldeten sich die Bürger nun sowohl beim Bürgerbeauftragten als auch beim Petitionsausschuss. Dort wird das Verfahren nun federführend fortgesetzt. Der Bürgerbeauftragte sieht eine Lösung in der Fortführung des B-Plan-Verfahrens und regt eine Besprechung vor Ort an.

- Die Zuwegung zu einer Badestelle, einer Löschwasserentnahmestelle und einem Standort mehrerer Bootsanleger an einem Binnensee wurde durch einen privaten Zaun gesperrt. Tatsächlich ragt die Spitze eines privaten Grundstückes über den in der Örtlichkeit seit Jahrzehnten bestehenden Weg. Die Bürger, insbesondere die Eigentümer der Bootsstege, suchten vergeblich Hilfe bei der Gemeinde und dem Landkreis. Für die Löschwasserentnahme gebe es eine bilaterale Regelung und der Zugang zu den Bootsanlegern sei privatrechtlich zu klären. Auf die Badestelle wurde nicht eingegangen. Das Argument, dass der Weg durch das Überleitungsrecht des Straßen- und Wegegesetz MV öffentlich sei, wurde zurückgewiesen. Der Fall ist noch nicht abgeschlossen.

Die dargestellten Fälle zeigen, dass der Wegfall von Wegen für die Anlieger zu erheblichen Problemen führen kann. In der Folge kommt es nicht selten zu vermeidbaren privatrechtlichen Streitigkeiten, die die Bürger - und auch die Gerichte - unnötig belasten. Aus diesem Grund sind die beteiligten Körperschaften zu besonderer Umsicht bei der Aufhebung, dem Verkauf oder der Verpachtung bestehender Wege angehalten. Bei derartigen Planungen sollte frühzeitig das Gespräch mit den Anliegern gesucht und gemeinsam eine tragfähige und ggf. auch grundbuchlich gesicherte Lösung gefunden werden, mit denen die Interessen der Betroffenen gewahrt werden. Lässt sich eine solche einvernehmliche Lösung nicht erreichen, so sollte der Weg öffentlich bleiben.

Kleine Ortsteile: abgehängt?

Gerade kleine Orte haben in den letzten Jahrzehnten einen oft erheblichen Verlust an Infrastruktur erlitten, der zum Teil zeitlich mit Gemeindefusionen übereinstimmte. Arztpraxen, Einkaufsmöglichkeiten, Feuerwehr, Kita, Schulstandorte oder auch „nur“ Gemeinderäume sind weggefallen. Der ÖPNV kommt - wenn überhaupt - oft nur als Schülerbus.

Im Rahmen von mehreren Petitionen beschwerten sich Bürger, dass sie als Bewohner kleinerer Ortsteile in (oft fusionierten) größeren Gemeinden benachteiligt würden.

2017 bezog sich dieser Vorwurf wesentlich auf die Pflege kommunaler Flächen oder auch kommunalen Wohnungseigentums. Die Petenten meinten, dass die Gemeindearbeiter in den kleineren Ortsteilen seltener solche Arbeiten durchführten. Auch die Straßenunterhaltung oder die Spielplatzpflege werde dort vernachlässigt, so der Vorwurf. In den hierzu erbetenen Stellungnahmen wurde der stärkere Einsatz von Gemeindearbeitern in den Hauptorten mit der höheren Bevölkerungszahl begründet. Diese Erläuterung überzeugt die Petenten nicht. Sie fühlen ihren Ortsteil vernachlässigt.

Bei diesen Beschwerden zeigt sich, dass häufig weder Ortsteilvertreter noch Gemeindevertreter aus diesen Ortsteilen vorhanden sind, die diese Belange hätten aufgreifen und vertreten können. Der Vorschlag des Bürgerbeauftragten, zumindest dann in den kleinen Ortsteilen gezielt Einwohnerversammlungen durchzuführen, scheidet i. d. R. daran, dass keine gemeindlichen oder überhaupt größeren Räume zur Verfügung stehen.

Was Haushaltssicherung bedeuten kann (Fortsetzung aus Jahresbericht 2015)

Im Jahresbericht 2015 hatte der Bürgerbeauftragte über die Kündigung von Pachtverträgen für Kleingartengrundstücke berichtet. Trotz der von den Betroffenen wie dem Bürgerbeauftragten geäußerten und rechtlich untermauerten Kritik an der Rechtmäßigkeit der Maßnahme verblieb die Stadt bei ihrer Haltung, sodass gerichtlich entschieden werden musste. Sowohl das Landgericht Rostock als auch das Oberlandesgericht bestätigten die Rechtsauffassung der Petenten und des Bürgerbeauftragten, wonach ohne Vorliegen eines Bebauungsplans eine Kündigung der Pachtverträge nicht möglich ist.

Polizei: Kommunikation erleichtern

Menschen mit bestimmten Behinderungen haben nicht selten Schwierigkeiten in der Kommunikation mit anderen - auch mit der Polizei. Solche Probleme schilderte auch ein spastisch Gelähmter per E-Mail an den Bürgerbeauftragten. Er habe wegen seiner Spastik Schwierigkeiten, sich verbal verständlich zu machen. Bei Begegnungen mit der Polizei würden sich die Beamten nicht ausreichend Zeit nehmen oder nachfragen. Vielmehr würde er behandelt, als er sei betrunken oder nicht ganz zurechnungsfähig. Beim Petenten führe dieses Unverständnis für seine Situation zu einer Panik, wodurch er laut werde. Dies werde als aggressives Verhalten missdeutet. Er werde dann durch die Beamten rüde behandelt. Der Petent schilderte hierzu auch eine konkrete Situation, in der er vor den eingesetzten Beamten Angst gehabt habe. Dieses wolle er gerne in Zukunft vermeiden und bot sich deshalb auch für Schulungen von Polizeibeamten an.

Auf Nachfrage des Bürgerbeauftragten wies der Innenminister darauf hin, dass der Leiter der Polizeiinspektion mit dem Petenten ein Gespräch geführt habe. Auch wenn eine Aufklärung der konkreten Vorfälle nicht mehr möglich gewesen sei, sehe man eine Lösung darin, dass der Petent eine „Kommunikationskarte“ mit einer Beschreibung seiner Behinderung und den daraus resultierenden Folgen erstellt. Diese könne dann im Bedarfsfall durch den Petenten vorgezeigt werden. Darüber hinaus werde auch die Fachhochschule für öffentliche Verwaltung die Verwendung derartiger Karten in der Aus- und Fortbildung berücksichtigen sowie den Vorschlag des Petenten zur Einbeziehung in Schulungsmaßnahmen prüfen.

Der Bürgerbeauftragte begrüßt diese Lösung und regt zugleich an, generell in den Polizeibehörden spezielle Ansprechpartner für Menschen mit Behinderungen einzusetzen und Kommunikationskarten für vergleichbare Personengruppen anzubieten.

2. Rechtspolitik und Justizangelegenheiten

Die Eingaben gingen hier etwas zurück und betrafen eine Vielzahl von rechtspolitischen Themen. Wiederum regten Petenten den Erlass eines Nachbarrechtsgesetzes an. Im Justizbereich beschwerten sich Bürger z. B. über die Umstände ihres Einsatzes als Schöffen oder Entscheidungen von Staatsanwaltschaften oder begehrten die Überprüfung eines gerichtlichen Kostenbescheides. Aufgrund der Unabhängigkeit der Justiz kann der Bürgerbeauftragte in diesen Fällen oft nach Prüfung der Rechtslage nur allgemeine Auskünfte geben.

Nachfragen zur Rehabilitierung wegen DDR-Unrecht sind deutlich zurückgegangen. Hingegen wurden verstärkt Probleme zur gerichtlich bestellten Betreuung an den Bürgerbeauftragten herangetragen, was teilweise mit der Strukturreform, aber auch vermutlich mit der demografischen Entwicklung zusammenhängt. Auch gingen Petitionen zur Verbesserung der Vergütung und Finanzierung von Berufsbetreuern und Betreuungsvereinen ein, da es seit 15 Jahren keine Anpassung gegeben hat und Unterdeckungen eingetreten sind.

Beschwerden über überlange Gerichtsdauern erreichten den Bürgerbeauftragten auch in diesem Jahr, darunter auch wieder eine Reihe gravierender Einzelfälle mit extrem langen Verfahrensdauern, gerade bei mehrstufigen Verfahren (s. folgenden Beitrag). Zwar wurden hier inzwischen nach Darstellung des Justizministeriums Verbesserungen in der Sozialgerichtsbarkeit beim Abbau der Altbestände erreicht. Ein Rückgang der Verfahrensdauern war jedoch an den Fällen der Petenten noch nicht erkennbar.

Nach wie vor ist daher der Bürgerbeauftragte der Auffassung, dass der von der Verfassung geforderte effektive Rechtsschutz im Land vor allem in der Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit allgemein noch nicht ausreichend gegeben ist. Hier sind weiterhin große Anstrengungen nötig, um durch kürzere Verfahren den Bürgern mehr Vertrauen in den Rechtsstaat zu geben.

Gerichtliche Verfahrensdauern: Noch keine Entspannung

Beschwerden über überlange Verfahrensdauern bei Gericht beschreiben beispielhaft folgende Fälle:

- Ein Bürger berichtete, dass er eine 2009 vor einem Sozialgericht angestrengte Klage in einer Rentenangelegenheit Anfang 2015 gewonnen hatte. Aufgrund einer Berufung der Gegenseite war die Angelegenheit nun beim Landessozialgericht anhängig, ohne dass dort eine Terminierung erfolgte.
- In einem ähnlichen Fall klagte eine Petentin schon seit Anfang 2008 vor den Sozialgerichten, inzwischen in der II. Instanz, auf Leistungen der Berufsgenossenschaft. Eine mündliche Verhandlung in der seit ca. vier Jahren eingelegten Berufung wurde erst für 2018 in Aussicht gestellt.
- In einem Anfang 2014 angestregten baurechtlichen Normenkontrollverfahren vor dem Oberverwaltungsgericht erfolgte die mündliche Verhandlung erst im September 2017, also nach dreieinhalb Jahren.

- In der ordentlichen Gerichtsbarkeit kann es ebenfalls zu langen Verfahrensdauern kommen. Eine Petentin beschwerte sich, dass sie seit acht Jahren vor einem Landgericht um Schadensersatz nach einem Verkehrsunfall kämpfe. Von drei zum Beweis angebotenen Gutachten sei bisher erst eines in Auftrag gegeben. Angesetzte Termine für mündliche Verhandlungen würden regelmäßig, z.B. wegen Erkrankungen oder Elternzeiten der eingesetzten Richter, wieder aufgehoben.
- Aber auch bei der Bearbeitung von Anträgen durch Rechtspfleger kommt es teilweise zu erheblichen Bearbeitungszeiten. Ein Petent hatte im August 2017 zwei Anträge auf Gewährung von Beratungshilfe für Einkommensschwache gestellt. Derartige Angelegenheiten sollen umgehend bearbeitet werden, damit der Rechtssuchende bald Klarheit über die Möglichkeit seiner Rechtsverfolgung hat. Aufgrund von urlaubsbedingten Abwesenheiten wurden von ihm allerdings erst im Oktober 2017 noch benötigte Unterlagen abgefordert. Obwohl der Petent diese im gleichen Monat nachreichte, wurden seine Anträge erst Mitte Dezember beschieden.

Diese Fälle illustrieren den statistischen Befund, dass die Verfahrensdauern im Land immer noch unbefriedigend sind. Der Bürgerbeauftragte hat sich daher an den Finanzminister gewandt und für eine bessere Stellenausstattung an den Gerichten geworben. Der Finanzminister sah allerdings in seiner Stellungnahme die Probleme weniger in der Stellenausstattung - diese sei ausreichend, zum Teil „ausgesprochen großzügig“ - sondern „in der Organisation und der Motivation der Mitarbeiter“.

Die Justizministerin berichtete, dass durch Personalverstärkungen die Zahl der Altfälle in der Sozialgerichtsbarkeit deutlich reduziert werden soll. In ca. zwei Jahren werde man dort voraussichtlich ein normales Niveau erreichen. Bei anderen Gerichtszweigen hingegen, wie z. B. bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit, ist für den Bürgerbeauftragten keine Entspannung zu sehen.

Es bleibt aber erforderlich, die Verfahrensdauern abzusenken. Das Bundesverfassungsgericht hat unter Berufung auf Artikel 19 Abs. 4 Grundgesetz wiederholt geurteilt, dass strittige Rechtsverhältnisse in angemessener Zeit zu klären sind. Den Bürgern bleibt in dieser Situation die Möglichkeit, Verzögerungsrügen nach dem Gerichtsverfassungsgesetz zu erheben, um so - unabhängig vom Ausgang des Verfahrens - Entschädigungsansprüche wegen der überlangen Verfahrensdauern geltend machen zu können.

3. Finanzpolitik

In die Zuständigkeit des Finanzausschusses fielen zunächst Eingaben zu steuerlichen Fragen. Hierzu gehörten Beschwerden von Bürgern über Steuerbescheide, aber auch Nachfragen zur Erhebung von Steuern oder zur Besteuerung von Renten. Auch wegen der Veranlagung zur Grundsteuer erreichten den Bürgerbeauftragten Petitionen. In den meisten Fällen erfolgte eine Überprüfung vorliegender Bescheide und eine Beratung der Petenten. Teilweise war es aber notwendig, die Finanzverwaltung zu befragen.

Eine größere Anzahl von Petitionen betrafen Probleme beim Kindergeld. Hier ging es oft um spezielle Fragen, z. B. die Gewährung bei grenzüberschreitenden Fällen oder bei Aufnahme einer Ausbildung. In mehreren Fällen wandten sich Bürgerinnen an den Bürgerbeauftragten, weil sie Kindergeld zurückzahlen sollten. Hintergrund war hier, dass sich die tatsächlichen Gegebenheiten durch einen Auszug der Kinder oder die Aufnahme einer Ausbildung geändert hatten und dies der Kindergeldstelle erst nachträglich bekannt geworden war. Da es sich teilweise um Kindergeld für mehrere Kinder oder für längere Zeiträume handelte, hatten sich hier zum Teil erhebliche Forderungen der Familienkasse ergeben. In diesen Fällen musste der Bürgerbeauftragte meist feststellen, dass die Rückzahlungen zu Recht gefordert wurden, sodass nur Verbesserungen bei den Zahlungsbedingungen zu vermitteln waren. Weitere Fälle betrafen die Besoldung bzw. Versorgung von Beamten.

Vereinfachte Dienstunfallfürsorge für Polizeibeamte

Polizeibeamte im Land verfügen mit der sogenannten Heilfürsorge über ein eigenes Gesundheitswesen, in der sie wie gesetzlich Versicherte gestellt sind. Um Polizeibeamten bei Dienstunfällen aber eine möglichst gute Behandlung zu sichern, hat das Land geregelt, dass Beamte in diesen Fällen wie Privatversicherte auftreten und im Nachgang ihre Kosten mit dem Landesbesoldungsamt abrechnen können.

Bereits 2016 hatte sich ein Polizeibeamter des Landes beim Bürgerbeauftragten über Schwierigkeiten mit der Dienstunfallfürsorge beschwert. Er beklagte, dass er bei dieser Form der Abrechnung zwar leichter Arzttermine und Behandlungen erhalte, jedoch immer wieder auf Kosten sitzenbleibe. Denn gerade bei physiotherapeutischen Maßnahmen würden von privatversicherten Patienten Beträge gefordert, die vom Dienstherrn nicht vollständig erstattet würden. Auf diese nicht unerheblichen Kostenfallen sei er auch zuvor nicht hingewiesen worden.

Der Bürgerbeauftragte kannte diese Problematik bereits aus einer früheren Petition. Die Erstattungen in der Dienstunfallfürsorge orientieren sich an der Bundesbeihilfeverordnung, die für viele Leistungen Höchstbeträge vorsieht. Werden höhere Kosten von den Leistungserbringern abgerechnet, werden den Beamten maximal die festgelegten Höchstbeträge erstattet. Die von den Leistungserbringern geforderten Kostensätze liegen aber inzwischen oftmals über den seit Jahren unveränderten Höchstbeträgen. Die Polizeibeamten wurden allerdings auch nicht vorab darauf hingewiesen, dass sie die Höhe der Kosten ermitteln und vergleichen müssen, um Kostenrisiken auszuschließen.

Das Verwaltungsgericht Greifswald (Az. 6 A 540/13) hat hierzu geurteilt, dass nur dann die Höchstbeträge der Bundesbeihilfeverordnung für die Erstattungen anzusetzen seien, wenn der Beamte nicht nachweisen könne, dass er zu diesen Bedingungen keine Behandlung erhalten hätte. Unklar blieb aber, welche Bemühungen der Beamte darlegen musste, um eine möglichst günstige Behandlung zu finden.

Der Petent berichtete, dass er keinen Therapeuten gefunden habe, dessen Kosten unter den Höchstbeträgen gelegen hätten. Ohnehin könne er schlecht nachweisen, welcher Therapeut welche Kostensätze abrechnen würde. Schriftlich erhalte er keine und auch mündlich nur bedingt Auskünfte.

Der Bürgerbeauftragte wandte sich sowohl an den Finanz- als auch den Innenminister und legte die Problematik dar. Während im Einzelfall keine weiteren Erstattungen für den Petenten erreicht werden konnten, kam es jedoch letztlich zu einer generellen Lösung für eine einfachere und verbesserte Abrechnung dieser Leistungen. Zum einen wurden im Merkblatt zur Dienstunfallfürsorge Hinweise aufgenommen, um die Beamten schon frühzeitig auf solche Kostenrisiken hinzuweisen. Zum anderen wurde das Verfahren zur Preisabfrage bei entsprechenden Leistungen eindeutig geregelt und hierbei vereinfacht: Zukünftig müssen die Betroffenen nur noch drei Anbieter telefonisch abfragen und das Ergebnis beim Antrag auf Kostenerstattung schriftlich festhalten.

Der Bürgerbeauftragte begrüßt, dass nun eine praxisgerechte Lösung gefunden wurde. Er schlug dem Finanzministerium vor, diese Regelung allgemein auf alle Landesbeamte auszuweiten, da ähnliche Probleme bei der Abrechnung von Leistungen bei der Fürsorgeleistung für Krankheitsfälle (Beihilfe) festzustellen sind. Dies lehnte das Ministerium ab. Während bei verunfallten Beamten eine besondere Fürsorgepflicht des Dienstherrn bestehe, gebiete es die allgemeine Fürsorgepflicht für die Beamten nicht, in der Beihilfe eine lückenlose Erstattung jeglicher Aufwendungen vorzunehmen.

4. Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit

Zu Fragen von Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit gingen nur wenige Petitionen (58) ein. Vor allem zum Abfallrecht gab es, wie in den Vorjahren, einige Petitionen, insbesondere zur Entsorgung pflanzlicher Abfälle oder zu gefährlichen, zum Beispiel asbesthaltigen Abfällen.

Bei Anfragen zu Fördermitteln - oft am Rande anderer Anliegen - konnte in der Regel auf das Beratungsangebot durch das Landesförderinstitut verwiesen werden.

Andere Petitionen griffen das Thema der ärztlichen Versorgung in bestimmten Regionen auf. Die überwiegende Zahl der Petitionen, die sich auf Gesundheitsfragen bezogen, sind eher bei der gesetzlichen Krankenversicherung angesiedelt (s. Ziffer 8 e). Eine komplexe Petition betraf die Art der Unterbringung eines Patienten im Maßregelvollzug und die Vorbereitung einer möglichen Entlassung. Hier wurde das für die forensisch psychiatrischen Kliniken fachlich zuständige Gesundheitsministerium eingeschaltet.

Rauchsäulen im März und Oktober: Pflanzenabfalllandesverordnung anpassen (Fortsetzung aus 2016)

Auch im vergangenen Jahr gab es wieder Verunsicherung in den Monaten März und Oktober über die Zulässigkeit des Verbrennens pflanzlicher Abfälle.

Ein Bürger erkundigte sich bei einem Landkreis unter Berufung auf § 2 Absatz 1 der Pflanzenabfalllandesverordnung per E-Mail nach einer Ausnahmegenehmigung zum Verbrennen. Die Mitarbeiterin antwortete: *„Es bedarf keinen Antrag auf Ausnahmegenehmigung. Ich verweise hier auf die gesetzlichen Bestimmungen zur Zumutbarkeit zur Entsorgung von Gartenabfällen. Sollten die Voraussetzungen zur Verwertung öffentlicher Entsorgungssysteme nicht gegeben sein, besteht immer die Möglichkeit der Bedienung Dritter Dienstleistungsanbieter.“*

Für den Bürger war nicht erkennbar, dass sich hinter dieser Antwort die Auskunft verbergen sollte, dass ein entsprechender Antrag keine Aussicht auf Erfolg haben würde. Der Bürger wurde auch nicht über die Gebührenpflichtigkeit eines Antrags informiert. Er wandte sich daher, da er den Eindruck hatte, dass sein Anliegen nicht geprüft worden sei, noch einmal an den Landrat mit einer entsprechenden Nachfrage. Daraufhin erhielt er nach einem Ortstermin einen Ablehnungsbescheid verbunden mit einer Gebührenforderung von 153,50 Euro.

Der Bürgerbeauftragte wandte sich an den Landrat und kritisierte, dass der Bürger vor einer solchen kostenpflichtigen Entscheidung ggf. hätte angehört werden müssen. Im Übrigen sei der Ortstermin nicht notwendig gewesen. Er bat den Landrat, die Angemessenheit der Gebühren noch einmal zu prüfen.

Die Entscheidung wurde nicht geändert und die Kritik an der fehlenden Anhörung nicht aufgegriffen. Der Landrat argumentierte, dass die Nachfrage des Betroffenen energisch auf eine juristisch belastbare Aussage gerichtet war, die dann auch geboten gewesen sei. Die Gebühren seien bei einem Gebührenrahmen von 50 bis 650 Euro nach der Kostenverordnung für Amtshandlungen beim Vollzug der Abfallgesetze und ihrer Verordnungen angemessen.

Wäre der Bürger nach § 25 Verwaltungsverfahrensgesetz vorab ausreichend über die Gebührenpflicht informiert worden, hätte er den Antrag auf jeden Fall zurückgezogen.

Insgesamt besteht nach wie vor Unklarheit bei den Bürgern und teilweise auch bei den Behörden, unter welchen Voraussetzungen die Verbrennung von Pflanzenabfällen zulässig ist. Ein Rundschreiben des zuständigen Ministeriums an die Unteren Abfallbehörden wurde unterschiedlich interpretiert. Dies führte zu einer uneinheitlichen Rechtsanwendung im Land.

In der Beratung zum Jahresbericht 2016 im zuständigen Ausschuss des Landtages wurde vom Ministerium die Novellierung der Landesverordnung und damit die Anpassung an das Bundesrecht noch für 2017 angekündigt. Das Ministerium hat nun erklärt, dass mit dem Erlass im Sommer 2018 zu rechnen sei.

5. Landwirtschaft und Umwelt

Der Schutz der Umwelt, aber auch der Bürger vor negativen Umwelteinflüssen war wieder Gegenstand einer Reihe von Petitionen. Die Zahl der neuen Petitionen ging dabei zurück (83, Vorjahr 103). Allerdings finden sich eine Reihe von Petitionen, die das o. g. Themenfeld betreffen, im kommunalen Bereich. Gerade hier werden oft Umweltfragen berührt, z. B. beim Baumschutz. Die Zuordnung dieser Petitionen erfolgte, wenn der Schwerpunkt im Handeln der kommunalen Selbstverwaltung lag, dann auch dort.

Wieder spielten Fragen des Lärmschutzes eine große Rolle, zumal einige Petitionen aus den Vorjahren nach wie vor nicht abgeschlossen werden konnten. In dem im letzten Jahresbericht dargestellten Fall „Freilichtspiele: auch hier gilt Lärmschutz“ wurden letztlich erst aufgrund von Lärmmessungen, die auch auf das Drängen des Bürgerbeauftragten durchgeführt wurden, nach mehr als der Hälfte der Spielzeit die Kanonenschusszahlen während der Aufführungen reduziert. Im September 2017 angekündigte Mediationsgespräche haben bis zum Redaktionsende dieses Berichtes nicht stattgefunden.

Auch andere Open-Air-Veranstaltungen waren wieder Beschwerdegegenstand. Beschwerden wegen Lärms gab es in auch in anderen Zusammenhängen, insbesondere bei Lärmaktionsplänen für Ortsdurchfahrten oder bei technischen Anlagen.

Die in der Summe starken Niederschläge im Jahr 2017 bewirkten eine Zunahme von Eingaben und Anfragen wegen Überschwemmungen und Vernässungen. Dabei wurde zum Teil festgestellt, dass Gewässer in den weniger regenreichen Jahren in der Unterhaltung vernachlässigt wurden. Gewässer zweiter Ordnung wurden herabgestuft, womit die Unterhaltungspflicht der öffentlichen Hand entfiel. Damit wurden die Vernässungen zum privaten Problem.

Genehmigungsverfahren von Windenergieanlagen außerhalb von Windeignungsgebieten wurden von Bürgerinitiativen an den Bürgerbeauftragten herangetragen. Sie forderten Beteiligung und Berücksichtigung ihrer Belange. In einem Fall initiierte der Bürgerbeauftragte ein Gespräch zwischen der Initiative und dem zuständigen Minister, in dem beraten wurde, welche Schutzmaßnahmen für Menschen und Natur noch getroffen werden können.

Zögern der Verwaltung führt zu Schaden bei Bürgern

Manchmal ist es zögerliches Verwaltungshandeln, das zu unnötigen Problemen im Verhältnis zwischen Bürger und Staat, im folgenden Fall sogar zu einem Schaden für die betroffenen Bürger führt.

Eine Bungalowgemeinschaft unterhielt schon seit DDR-Zeiten zwei Bootsstege an einem See, wofür sie Wasserflächen vom Land gepachtet hatte. Aufgrund von Streitigkeiten in der Gemeinschaft sprach ein Mitglied bei der für die Verpachtung verantwortlichen Landesgesellschaft vor und erweckte den Eindruck, er sei der einzige Eigentümer eines der beiden Stege. Er beantragte, anstelle der Bungalowgemeinschaft die zu diesem Steg gehörigen Wasserflächen alleine pachten zu können.

Die Gesellschaft wandte sich darauf schriftlich an die Bungalowgemeinschaft und bot dieser einen „Nachtrag“ zum bestehenden Pachtvertrag an. Dieser Nachtrag bezog sich nur noch auf den nicht betroffenen zweiten Bootssteg. Die Bungalowgemeinschaft erkannte nicht, dass die Gesellschaft damit den Pachtvertrag für den streitigen Bootssteg kündigen wollte - eine ausdrückliche Kündigung enthielt der Nachtrag nicht - und stimmte der Änderung zu. Als sie später ihren Irrtum erkannte, widersprach sie aber dem geschlossenen Nachtrag im Mai 2016. Mehrere Versuche der Gemeinschaft, die Angelegenheit mit dem einzelnen Mitglied und der Gesellschaft zu klären, führten jedoch zu keinem Ergebnis.

Die Gemeinschaft bat daher im September 2016 den Bürgerbeauftragten um Hilfe, der das zuständige Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt anschrieb. Der Bürgerbeauftragte wies darauf hin, dass die Bungalowgemeinschaft offenbar durch die unklar formulierten Vertragsbedingungen einem Irrtum erlegen sei, als sie dem „Nachtrag“ zugestimmt hätte. Sie habe aber nach Erkennen des Irrtums unverzüglich widersprochen, was eine Anfechtung wegen Inhaltsirrtums (§ 119 BGB) darstelle. Damit bestehe der alte Vertrag weiter.

Der neue Pächter habe hingegen die Landgesellschaft offenkundig beim Vertragsabschluss getäuscht, was das Land zu einer Anfechtung dieses neuen Vertrags wegen Täuschung berechtige. Er regte daher dringend an, den neuen Vertrag anzufechten und den alten Vertrag zu bestätigen. Trotz Nachfragen im Dezember 2016 und Januar 2017 erfolgte hierauf jedoch keine Reaktion.

Aufgrund dieser langen Untätigkeit sowohl der Gesellschaft wie des Ministeriums spitzte sich der Konflikt um den Steg weiter zu. Im Februar musste die Bungalowgemeinschaft feststellen, dass das einzelne Mitglied den umstrittenen Steg teilweise demontiert hatte. Der Bürgerbeauftragte wandte sich daher nun telefonisch an das Ministerium und drang auf eine Klärung der Angelegenheit, um weitere Schäden für die Bungalowgemeinschaft zu vermeiden. Dem kam das Ministerium dann in der Art nach, wie vom Bürgerbeauftragten fünf Monate früher vorgeschlagen. Den Schaden hatte die Bungalowgemeinschaft - sie musste den Steg auf eigene Kosten wiederherstellen.

Waldgesetz: Wiederaufforstung ist Pflicht

Ein Bürger kritisierte die Abholzung eines Baumstreifens von ca. 80 Metern Länge am Ufer eines großen Sees. Weitere Rodungen waren durch den Eigentümer angekündigt. Ziel sei die Nutzung der Fläche als Campingplatz. Der Petent, dem der Wald am Herzen lag, wollte dies verhindern und bat den Bürgerbeauftragten um Unterstützung.

Dieser setzte sich mit dem Landwirtschaftsministerium in Verbindung. Es stellte sich bei der Prüfung durch den Bürgerbeauftragten heraus, dass die gerodete Fläche nicht, wie vom Petenten angenommen, zu einem angrenzenden Biotop gehört. Die Fläche unterlag den Regelungen des Waldgesetzes und damit war die forstliche Nutzung, also auch die Rodung, ohne Einschränkung zulässig. Allerdings ist damit auch die Wiederaufforstung vorgeschrieben.

In der Folge hat der Flächeneigentümer allerdings öffentlich erklärt, die Fläche in den bereits vorhandenen Campingplatz zu integrieren. Der Landwirtschaftsminister stellte auf erneute Anfrage klar: Die Fällung von Nutzholz im Rahmen der Waldbewirtschaftung ist zulässig, die Wiederaufforstung ist aber sicherzustellen. Im Zweifel werde diese per Ordnungsmaßnahme durchgesetzt, damit das Gebiet auch weiter forstwirtschaftlich genutzt wird. § 14 Landeswaldgesetz regelt, dass eine Wiederaufforstung spätestens nach drei Jahren erfolgen soll. Der Petent will darauf achten, dass dies auch geschieht, zumal es kürzlich weitere Fällungen gab.

6. Bildung, Wissenschaft und Kultur

Die Zahl der Petitionen zu den Themen Bildung, Wissenschaft und Kultur lag mit 93 auf dem hohen Niveau des Vorjahres (2016: 95). Weitere sechs Eingaben bezogen sich auf Belange des Denkmalschutzes im Rahmen von Bauvorhaben. Hinzu kamen noch 15 Fälle, die Schule und Ausbildung bei Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen betrafen und zum Teil auch eingliederungsrechtliche Aspekte hatten.

62 Eingaben betrafen schulische Angelegenheiten, davon allein 31 die Schülerbeförderung. Dabei ging es um Kostenerstattungen, aber auch um den Anspruch auf Schülerbeförderung bei gefährlichen oder unzumutbaren Schulwegen. Hochschul- und kulturelle Angelegenheiten waren in jeweils sieben Fällen betroffen.

Ein weiterer wichtiger Themenschwerpunkt in Schulfragen war die Schulwahlfreiheit, vor allem im Grundschulbereich, aber auch bei der inklusiven Beschulung. So beehrten in mehreren Petitionen Eltern Hilfe, da der Besuch einer örtlich nicht zuständigen Grundschule für ihr Kind nicht genehmigt worden war. Für eine solche Ausnahmegenehmigung ist nach § 46 des Schulgesetzes (SchulG) ein wichtiger Grund erforderlich. Das Gesetz nennt beispielhaft eine schwierige Erreichbarkeit der Schule, die Förderung spezieller Interessen oder Fähigkeiten oder besondere soziale Umstände. Dem Schulträger ist ein Ermessen eingeräumt.

In der Praxis stellen die Träger an die Erteilung der Ausnahmegenehmigung hohe Anforderungen und machen von ihrem Ermessen in den Fällen, die den Bürgerbeauftragten erreichten, oft keinen Gebrauch. Auch das Bildungsministerium als Widerspruchsbehörde wendet das Gesetz eher restriktiv an.

Besuch einer örtlich unzuständigen Grundschule

Gemäß § 46 Schulgesetz M-V haben Schüler grundsätzlich die örtlich zuständige Grundschule zu besuchen. Je nach Lebenssituation der Eltern oder Kinder kann aber ein Besuch einer anderen Schule sinnvoller sein. Die Gründe hierfür sind vielfältig. In Petitionen der Vorjahre wurde z. B. geltend gemacht, dass die andere Schule viel besser erreichbar sei oder am Arbeitsweg der Eltern liege oder dort die Großeltern wohnten, die den Schüler regelmäßig abholen sollten. Teilweise wurde auch darauf abgestellt, dass alle Freunde des Schülers die gewünschte Schule besuchten oder der Schüler dort regelmäßig Vereinssport betreibt und nur dort betreiben könne. Dem gegenüber wird von den Schulträgern unter Berufung auf Rechtsprechung regelmäßig beschieden, dass es sich bei dem jeweiligen Fall nicht um eine „massive Benachteiligung“ handle, die eine Ausnahme rechtfertigen könne. Wie wenig auf den Einzelfall abgestellt wird, zeigt der folgende Fall aus dem Berichtsjahr:

Eltern hatten bei ihrer Wohnsitzgemeinde beantragt, dass ihre beiden jüngsten Söhne ab dem folgenden Schuljahr die nahe gelegene, aber örtlich nicht zuständige Schule des Nachbarortes besuchen dürfen. Sie wiesen darauf hin, dass die beiden älteren Geschwister die Schule bereits besuchten. Die beiden jüngeren Kinder litten an einer besonderen chronischen Erkrankung, weswegen ein Kind vom Schulbesuch zurückgestellt worden war. Bei Notfällen in der Schule könnten sowohl die älteren Geschwisterkinder als auch der Vater, der in der Nähe arbeite, helfen. Trotzdem lehnte die Gemeindeverwaltung den Antrag ab.

Die Eltern legte gegen die Entscheidung Widerspruch ein und wandten sich an den Bürgerbeauftragten. Dieser wies das Ministerium darauf hin, dass die besonderen familiären und gesundheitlichen Umstände die Erteilung der Ausnahmegenehmigung für den Besuch der Wunschschule nach dem Schulgesetz rechtfertigen. Schließlich habe auch die Kinderärztin die Einschulung an dieser Schule dringend empfohlen. In diesem Fall folgte das Ministerium der Auffassung des Bürgerbeauftragten und erteilte im Widerspruchsbescheid die Ausnahmegenehmigung. Im Ergebnis konnten die beiden jüngsten Kinder damit die Wunschschule besuchen.

Nach Ansicht des Bürgerbeauftragten sollten die veränderten Lebenswirklichkeiten von heute und die individuellen Bedürfnisse von Eltern wie Kindern auch beim Schulbesuch verstärkt berücksichtigt werden. Da dies nach der geltenden gesetzlichen Regelung und den hierfür entwickelten Grundsätzen der Rechtsprechung noch nicht ausreichend möglich erscheint, plädiert der Bürgerbeauftragte für eine gesetzliche Erweiterung der Ausnahmestimmungen und eine stärkere Ausrichtung auf das Schülerwohl. Auf Dauer wird sonst den Eltern nicht zu vermitteln sein, dass es keine Schulwahlfreiheit im Grundschulbereich gibt. Begrüßenswert wäre es, wenn bei der beabsichtigten Schulgesetznovelle der Wortlaut des § 46 in diesem Sinne geprüft und geändert wird.

Schülerbeförderung: Immer noch ein Dauerbrenner

Wieder gehörten Fragen der Schülerbeförderung zu einem Schwerpunkt der Eingaben im Bereich Schule. So beklagten Petenten zu lange Beförderungszeiten zur zuständigen örtlichen Schule. Die von der Rechtsprechung entwickelten Höchstgrenzen, die sich auch in der Schulentwicklungsplanungsverordnung finden, wurden überschritten. In einigen Fällen beklagten Eltern auch, dass der Weg zur Schule oder nächstgelegenen Bushaltestelle gefährlich sei. Hier konnte der Bürgerbeauftragte in Einzelfällen Verbesserungen erwirken. So konnte z. B. erreicht werden, dass der Schulbus eine Ortschaft direkt anfährt. Die Schulkinder müssen somit nicht mehr, wie bisher, eine stark befahrene Bundesstraße überqueren, um in den Bus zu steigen.

Im Wesentlichen ging es aber erneut um die Beförderung an eine örtlich unzuständige Schule. Die Petitionen konzentrierten sich dabei wieder auf jenen Landkreis, der seit dem Schuljahr 2016/2017 keine freiwilligen Leistungen mehr für den Besuch an einer unzuständigen Schule bewilligte. Der Landkreis beharrt weiterhin auf seiner Rechtsauffassung, dass er keinen Schülerverkehr, sondern nur Öffentlichen Personennahverkehr bereitstellt. Aus diesem Grund ließ die Kreisverwaltung auch im Kalenderjahr 2017 die Schüler nicht kostenlos auf dem Weg zur örtlich zuständigen Schule mitfahren, obwohl hierauf ein gesetzlicher Anspruch besteht.

Der Landtag bezeichnete in einer EntschlieÙung im April 2017 die Vorgehensweise des Landkreises als rechtswidrig und forderte die Landesregierung zu rechtsaufsichtlichen Maßnahmen auf. Obwohl die Landesregierung die Rechtsauffassung des Landtages teilt, wurden keine durchgreifenden Maßnahmen eingeleitet. Nach wie vor besteht der Landkreis darauf, eine klarstellende Entscheidung des Obergerichtes Mecklenburg-Vorpommern abzuwarten. Diese ist wegen der langen Verfahrensdauern dort noch nicht in Sicht.

Immerhin beschloss der Landkreis im Dezember 2017 die Wiedereinführung eines Zuschusses für die Beförderung an die örtlich unzuständige Schule von 50 Euro/Monat ab Februar 2018 und änderte die Satzung entsprechend. Die Regelung ist begrenzt bis zum Ablauf des Schuljahres 2018/2019. Damit können die Eltern, die in aller Regel aus Gründen des Kindeswohls eine andere als die örtlich zuständige Schule wählen, zumindest teilweise und zeitlich begrenzt finanziell entlastet werden. Knapp 1.700 Schüler besuchen in diesem Landkreis eine örtlich unzuständige Schule.

Es bleibt aber dabei, dass für Schüler an örtlich unzuständigen Schulen bessere gesetzliche Regelungen geschaffen werden müssten. Der Bürgerbeauftragte hält, wie viele Eltern auch, die Einführung von regionalen Schülerzeitkarten oder eines Landesschülertickets - selbst bei einer Kostenbeteiligung - als Lösung dieses Problems für sinnvoll. Solche Zeitkarten könnten dann auch für außerschulische Aktivitäten genutzt werden. Der Bürgerbeauftragte hält es für richtig, gesetzliche Verbesserungen bei der Schülerbeförderung im Rahmen der ohnehin geplanten Schulgesetznovelle vorzunehmen.

Herausforderung Inklusion

Die Umsetzung der Inklusion ist ein langer Weg, auf dem viele Hürden in der Schule zu überwinden sind. Hierbei ist eine besondere Achtsamkeit bei den Beteiligten notwendig, um den besonderen Bedürfnissen der Schüler mit Behinderungen zu genügen. Der Umgang mit Schülern mit Beeinträchtigungen oder Behinderungen ist dabei nicht immer angemessen. Zuweilen werden auch rechtliche Grenzen überschritten, wie dieser Fall zeigt:

Im März 2017 wandte sich eine Mutter an den Bürgerbeauftragten aus Sorge, ihr Kind werde in der Schule unangemessen behandelt. Ihr Sohn besuchte die 5. Klasse einer Regionalen Schule. Bei ihm war eine seelische Beeinträchtigung festgestellt worden und er zeigte Auffälligkeiten im Unterricht. Ein Schulbegleiter war deshalb vom Landkreis zwar bewilligt, aber noch nicht eingesetzt worden. Wegen der starken Auffälligkeiten beschloss die für Ordnungsmaßnahmen zuständige Teilkonferenz der Schule, dass der Sohn der Petentin 14 Tage in einer 10. Klasse (!) beaufsichtigt werden solle. Während dieser Zeit sollte er auf sich gestellt Schulaufgaben erledigen. Eine vorherige Anhörung der Mutter erfolgte nicht.

Nun schaltete sie den Bürgerbeauftragten ein. Das Schulgesetz sieht nicht vor, dass ein Schüler in eine höhere Klasse umgesetzt werden darf, um dort selbstständig Aufgaben zu bearbeiten. Außerdem verlangt das Schulgesetz, dass der Schüler und die Erziehungsberechtigten vor einer schulischen Maßnahme anzuhören sind (§ 60a SchulG). Der Bürgerbeauftragte informierte umgehend den zuständigen Schulrat und das Bildungsministerium als oberste Schulaufsicht und wies darauf hin, dass es mit dem Kerngedanken der Inklusion unvereinbar ist, wenn die Schulleitung auf Auffälligkeiten von Schülern mit besonderem Förderbedarf mit derart rechtswidrigen und einschneidenden Ordnungsmaßnahmen reagiert. Der Schulrat teilte die Rechtsauffassung des Bürgerbeauftragten und hob die Ordnungsmaßnahme auf. Das Bildungsministerium sicherte zu, dass der Vorgang mit dem Schulamt und der Schulleitung ausgewertet werde, verwies aber auch auf pädagogische Ermessensspielräume der Schule und die Mitwirkungspflicht der Mutter.

Die Schulleitung lehnte zunächst den Einsatz des Integrationshelfers auch aus räumlichen Kapazitätsgründen ab und schlug einen Schulwechsel vor. Im Verlauf des Verfahrens, das der Bürgerbeauftragte weiter begleitete, ist dann aber doch ein Verbleib in der Schule mit einem Begleiter möglich geworden, wie es ja dem Inklusionsgedanken entspricht.

In anderen Fällen hinterfragten Eltern die Auflösung der Förderschule mit dem Förderschwerpunkt „Sprache“. Ihre Kinder mit spezifischem Förderbedarf in diesem Bereich sollen im Schuljahr 2018/2019 an der Regelgrundschule eingeschult werden. Die Eltern haben Sorge, dass ihre Kinder an einer Regelschule nicht hinreichend gefördert werden können. Der Bürgerbeauftragte empfahl in diesen Fällen, schon vor der Einschulung einen Antrag auf Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs beim Staatlichen Schulamt zu stellen und sich zur Beschulung bei der Servicestelle „Inklusion“ im Staatlichen Schulamt beraten zu lassen. Der Schulträger stellte im Verlauf des Petitionsverfahrens seine Entscheidung zurück und ermöglicht damit doch noch eine Einschulung an der Sprachheilschule im Schuljahr 2018/2019.

7. Energie, Infrastruktur und Digitalisierung

Seit der Neubildung der Landesregierung im Jahr 2016 fallen in den Geschäftsbereich des Ministeriums für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung noch stärker als bisher konfliktträchtige Themengebiete. Statistisch wird dies besonders deutlich, denn 2017 wurden 220 Petitionen diesen Themen zugeordnet. An den Bürgerbeauftragten wurden Petitionen zu Straßenbau und -verkehr, zum Öffentlichen Nahverkehr (ÖPNV/SPNV), aber auch zu Bau- oder Infrastrukturanangelegenheiten herangetragen. Umfangreicher Beratungsbedarf von Bürgern wurde auch zur Landesplanung deutlich. Große Erwartungen haben Bürger im Hinblick auf die Zusage des flächendeckenden Ausbaus des Breitbandnetzes. In einigen Gebieten des Landes stehen dringend erwartete Verbesserungen immer noch aus.

Im Bereich Straßenbau und -verkehr beschäftigten den Bürgerbeauftragten 80 (Vorjahr 61) Beschwerden von Bürgern über Verkehrsregelungen, aber auch den schlechten Zustand von Landesstraßen. Bürger wünschten Verkehrsberuhigungen oder Geschwindigkeitsreduzierungen. In den Fällen, die der Bürgerbeauftragte zur prüfen hatte, zeigte sich ein restriktives Verwaltungshandeln zu Ausnahmen von der regulären Geschwindigkeit nach der StVO. Häufig wurde hierbei das Fehlen von Unfällen als Argument herangezogen. Gerade die polizeilich registrierte Unfallhäufigkeit ist aus Sicht vieler Petenten aber nur ein schwaches Indiz für eine mögliche Gefahrensituation. Dem Wunsch nach einer Reduzierung der erlaubten Höchstgeschwindigkeit wurde auch nach Prüfung durch das Ministerium regelmäßig nicht entsprochen. Auch bei Beschwerden über den Zustand von Straßen können oftmals keine schnellen Lösungen durch grundlegende Reparaturen erreicht werden. Lediglich die Verkehrssicherheit wird garantiert.

Fragen des öffentlichen Nahverkehrs (24; Vorjahr 19) bezogen sich neben Beschwerden über unzureichende Verkehrsan- und -verbindungen auch besonders auf Probleme von Menschen mit Behinderungen. Allein zur Beschränkung der Mitnahme von E-Scootern erreichten den Bürgerbeauftragten zehn Petitionen von Betroffenen aus drei Städten. Lediglich in einer Stadt wurde die Mitnahme bürgerfreundlich ermöglicht. In den regelmäßigen Treffen mit den kommunalen Behindertenbeauftragten und Beiräten werden wiederkehrend Barrieren bei der Nutzung der entsprechenden Angebote kritisiert (s. Ziffer 8 f).

Fragen der Landesplanung wurden neben denen zu aktuellen Raumentwicklungsplänen (29) auch im Zusammenhang mit gemeindlichen Planungswünschen für Bauvorhaben gestellt. Ein großer Anteil der Petitionen, häufig von Bürgerinitiativen und Gruppen, bezog sich allerdings auf die Ausweisung von Eignungsräumen für Windenergie oder die Zulassung von Zielabweichungsverfahren hierzu. Letzteres stößt besonders auf Unverständnis, denn mit solchen Abweichungen wird die Klarheit der landesplanerischen Festlegungen in Frage gestellt.

Zu baurechtlichen Fragen gab es 2017 insgesamt 87 (2016: 78) Petitionen, so u. a. zur Erteilung oder Versagung von Baugenehmigungen, zu Bauordnungsverfahren und zur Beeinträchtigung nachbarlicher Belange. Dabei spielten häufig Fragen zum Bauen im Außenbereich bzw. zur Bebauung in zweiter Reihe oder zur Lückenbebauung eine Rolle. Viele Fälle konnten direkt mit den Unteren Bauaufsichtsbehörden erörtert werden. In einigen wurden das zuständige Ministerium eingeschaltet, wenn eine Klärung nicht direkt erreicht werden konnte. Das Thema Ferienwohnungen beschäftigt den Bürgerbeauftragten trotz der eingetretenen Rechtsänderung nach wie vor.

Einschränkungen für E-Scooter-Fahrer (Fortsetzung aus 2015 und 2016)

Wie bereits berichtet, wurde im ersten Quartal 2017 durch das Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung ein zuvor bundesweit vorbereiteter Erlass in Kraft gesetzt, der die Mitnahme von E-Scootern im Bussen des ÖPNV regelt. Grund für die Regelung waren Befürchtungen, dass bei Gefahrenbremsungen oder Unfällen E-Scooter verrutschen oder umstürzen und hierbei Nutzer oder Dritte verletzen könnten. Der Erlass sieht grundsätzlich eine Mitnahmeverpflichtung vor, allerdings unter der Voraussetzung, dass sowohl die Busse als auch die E-Scooter bestimmte technische Voraussetzungen erfüllen. Eine zeitliche Übergangsbestimmung, um das Nachrüsten der vorhandenen Busse und der E-Scooter zu ermöglichen, enthält der Erlass nicht.

Deswegen führte die Regelung bei restriktiver Anwendung nicht zu einer verbesserten Mitnahme, sondern teilweise zu einem generellen Nutzungsausschluss. Gerade zur Situation in der Hansestadt Rostock erreichten den Bürgerbeauftragten eine Reihe von Petitionen, in denen die betroffenen Menschen mit Behinderungen beklagten, dass sie von einem Tag auf den anderen von der Mitnahme nicht nur in Bussen, sondern auch in Straßenbahnen ausgeschlossen wurden. Damit seien für sie Fahrten zu ihren Ärzten und ihren Arbeitsstätten, aber auch zur Freizeitgestaltung schwierig bis unmöglich geworden. Dies stelle für die Betroffenen eine massive Einschränkung ihrer Teilhabe am Arbeitsleben und dem Leben in der Gemeinschaft dar. In Schwerin würden hingegen weiterhin E-Scooter im Nahverkehr mitgenommen.

Der Bürgerbeauftragte bemühte sich in der Folgezeit, zunächst mit dem Rostocker Nahverkehrsunternehmen RSAG eine Lösung zu erreichen. Dieses lehnte aber trotz mehrere Vorstöße eine Beförderung von E-Scootern ab, solange nicht die technischen Vorgaben des Erlasses in jeder Hinsicht eingehalten würden. Hierzu sollten die Fahrzeuge des Nahverkehrs relativ zeitnah umgerüstet werden. Als Hauptproblem stellte sich aber heraus, dass es im Berichtsjahr kein einziges E-Scooter-Modell gab, das die technischen Voraussetzungen des Erlasses erfüllte. Auch war der Rostocker Nahverkehr nicht bereit, zumindest das Verbot für Straßenbahnen aufzuheben, obwohl sich der Erlass ausdrücklich nur auf Busse bezieht.

Vorliegende Gutachten zeigen, dass bei Straßenbahnen geringere Gefahrpotentiale bestehen als bei Bussen. Das Unternehmen vertrat aber die Auffassung, dass der Erlass analog auch auf Straßenbahnen anzuwenden sei.

Der Bürgerbeauftragte wandte sich daher während des Berichtsjahrs mehrfach an das zuständige Ministerium. Er wies darauf hin, dass der derzeitige faktische Ausschluss nach seiner Auffassung einen Verstoß gegen Art. 20 der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) darstelle. Diese verpflichte nämlich die Vertragsstaaten, wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um für Menschen mit Behinderungen persönliche Mobilität mit größtmöglicher Unabhängigkeit sicherzustellen. Die lobenswerte Absicht des Erlasses sei durch seine ausgestaltenden kleinteiligen Regelungen ins Gegenteil verkehrt worden. Die Vorgaben zu den Anforderungen an die E-Scooter seien offenbar von der übergroßen Mehrheit der Fahrzeuge nicht erfüllbar. Selbst wenn mit der Zeit - wie es sich zum Jahresende abzeichnete - erlasskonforme Modelle auf den Markt kommen sollten, würde ein zügiger Austausch der Modelle an den Krankenkassen als Kostenträgern scheitern. Es gebe bisher auch kein relevantes Unfallgeschehen. Durch die Nachrüstung der ÖPNV-Fahrzeuge und durch eine einheitliche Aufstellweise seien zudem mögliche Risiken noch weiter reduziert worden. Daher halte der Bürgerbeauftragte es für notwendig, den Erlass zu überarbeiten und bis dahin eine großzügig bemessene Übergangsregelung zu gewähren.

Das Ministerium wollte diesen Vorschlägen jedoch nicht zur Geltung verhelfen. Einer Übergangsregelung für die verpflichtende Mitnahme auch solcher E-Scooter, die die Anforderung des Erlasses nicht erfüllen würden, stünden die gutachterlich getroffenen Feststellungen entgegen. Es handle sich auch nicht lediglich um eine abstrakte Gefahr. Nach den vorliegenden Gutachten seien solche E-Scooter vielmehr als unsicher einzustufen. Der Erlass untersage den Verkehrsunternehmen auch nicht, E-Scooter mitzunehmen. Es handle sich um eine freie unternehmerische Entscheidung. Hierfür bedürfe es keiner Übergangsregelung und das könne den Unternehmen auch nicht vorgegeben werden.

Diese Haltung berücksichtigt nicht hinreichend die Zielvorgaben aus der UN-BRK und den Umstand, dass Straßenbahnen vom Erlass gar nicht erfasst sind. Der Bürgerbeauftragte regt an, dass das Ministerium sich gegenüber dem Unternehmen für eine Übergangsregelung einsetzt.

Im Ergebnis konnte für die Betroffenen trotz intensiver Bemühungen im Berichtsjahr keine Lösung erzielt werden. Deshalb hat der Bürgerbeauftragte der Hansestadt Rostock als Aufgabenträger gemäß § 7 Abs. 6 PetBüG förmlich empfohlen, den vollständigen Ausschluss aus den Fahrzeugen des RSAG aufzuheben und jedenfalls für erlasskonforme E-Scooter die Mitnahme in allen Fahrzeugen der RSAG zu gestatten. Ferner sollte der Erlass generell nicht auf Straßenbahnen angewendet werden.

Kritik am ÖPNV (Fortsetzung aus Jahresbericht 2016)

Im Jahresbericht 2016 hatte der Bürgerbeauftragte über die Probleme in einem Landkreis im Zusammenhang mit dem ÖPNV nach der Erteilung einer eigenwirtschaftlichen Verkehrsgenehmigung berichtet. Gegenüber dem Landkreis hatte er angeregt, dass für die Ortsteile, die nur noch mit dem Schulbus angefahren werden, zumindest an einzelnen Wochentagen ein Bus in den Vormittagsstunden zur nächsten Stadt eingesetzt werden sollte. Die Nutzung des Schülerbusses um 6:30 Uhr sei nicht sinnvoll, wenn die aufzusuchenden Einrichtungen (Arzt, Versorger, Verwaltung) erst Stunden später geöffnet würden.

Der zuständige Landkreis hatte zugesagt, eine Bedarfsanalyse anzufertigen. Im Ergebnis wurde mitgeteilt, dass zu den bisherigen Fahrtzeiten nur wenige Fahrgäste auf der vorhandenen Linie mitgefahren seien, daher gebe es keinen Beförderungsbedarf. Einen Testlauf mit dem vorgeschlagenen Angebot gab es nicht. Mit einem nicht bedarfsgerechten Angebot kann aber eine belastbare Prognose über den tatsächlichen Bedarf nicht getroffen werden. Andere Alternativen (Rufbus) wurden abgelehnt. Letztlich entsteht so eine Abwärtsspirale aus schlechten Angeboten, die eine geringe Nachfrage erzeugen.

Windenergieanlagen zu Forschungszwecken?

Bereits im Jahresbericht 2016 hatte der Bürgerbeauftragte über ein Vorhaben berichtet, Windenergieanlagen zu Forschungszwecken außerhalb eines Eignungsgebietes zu errichten. In dem angesprochenen Fall nahm der Bürgerbeauftragte im Februar 2017 an einem Gespräch mit den Petenten und dem Investor im Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung teil, bei dem die Zweifel der Bürgerinitiative an einem innovativen Forschungszweck und die Frage streitig erörtert wurden, ob der Bau der Anlagen außerhalb eines Eignungsgebietes überhaupt erforderlich ist. Das Ministerium sah den Ausnahmetatbestand als erfüllt an. Eine Genehmigung zur Abweichung von den raumplanerischen Festsetzungen wurde erteilt.

Da die Gesamtgenehmigung das Staatliche Amt für Landwirtschaft und Umwelt als Immissionsschutzbehörde erteilt, lud der Bürgerbeauftragte zu einem gemeinsamen Gespräch der Petenten mit dem Minister für Landwirtschaft und Umwelt, den Bürgermeistern der betroffenen Gemeinden sowie dem Leiter der Genehmigungsbehörde ein. Die Beratung bot den Petenten Gelegenheit, Standpunkte, Anfragen und Bedenken zu verschiedenen Aspekten vertieft vorzutragen.

Der Minister versicherte, den Natur- und Artenschutz umfangreich prüfen zu lassen. Jedenfalls sollte eine Reihe von Nebenbestimmungen den Schutz von Mensch und Natur gewährleisten, z.B. eine bedarfsgerechte Nachtbefeuerung und die Befristung des Betriebs auf 15 Jahre mit anschließender Rückbauverpflichtung. Im Januar 2018 wurde die Genehmigung samt Nebenbestimmungen für den Bau der beiden Windenergieanlagen erteilt.

In einem weiteren Fall ging es 2017 um den Bau von zwei Windenergieanlagen für Erprobungszwecke außerhalb eines Windeignungsgebietes. Das Vorhaben in unmittelbarer Nähe zu einem Naturschutzgebiet löste eine Reihe von Petitionen aus. Der Bürgerbeauftragte trug die Kritik nach eigener Prüfung dem Minister für Landwirtschaft und Umwelt vor. Dieser antwortete, dass die Windenergieanlagen „nach dem gegenwärtigen Stand aus Natur- und Artenschutzgründen nicht genehmigungsfähig“ seien.

Der Bürgerbeauftragte hält an seiner Einschätzung fest, dass eine hinreichende Akzeptanz für Windenergieanlagen nur dann erreicht werden kann, wenn Ausnahmen streng gehandhabt werden. Dazu gehört, dass auch Forschungs- und Erprobungsanlagen möglichst innerhalb der Eignungsgebiete errichtet werden.

Baurecht: Brennpunkt Außenbereich

Für ein Flächenland wie Mecklenburg-Vorpommern ist der Umgang mit Bauvorhaben im Außenbereich von großer Bedeutung. Dies zeigt sich auch im Petitions geschehen. Auf der einen Seite betreffen kritische Eingaben die baurechtlich für den Außenbereich eigentlich vorgesehenen Anlagen, wie die der Windenergie, zur Tierhaltung oder zur Gewinnung von Bioenergie. Hiergegen bildet sich oft Widerstand, der den Bürgerbeauftragten erreicht. Auf der anderen Seite bitten Bürger oft um Hilfe, wenn es um eine Baugenehmigung für eigene Bauten oder Nutzungsänderungen geht, die eigentlich nicht für den Außenbereich vorgesehen, also hier nicht privilegiert sind.

Nach § 35 Abs. 2 BauGB können Bauvorhaben, die nicht einem privilegierten Zweck dienen, im Einzelfall dann zugelassen werden, wenn ihre Ausführung oder Benutzung öffentliche Belange nicht beeinträchtigt. Über dieses Merkmal gibt es häufig unterschiedliche Auffassungen zwischen den Baugenehmigungsbehörden und den Bauinteressenten. Bemerkenswert ist dabei, dass in der Verwaltungspraxis der Unteren Bauaufsichtsbehörden durchaus Unterschiede festzustellen sind, insbesondere bei der Frage, ob Vorhaben die Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung einer Splittersiedlung befürchten lassen.

Die folgenden Fälle zeigen, dass es die Regelungen für den Außenbereich, das Landesraumentwicklungsprogramm oder der Verwaltungsvollzug zuweilen schwer machen, lebensnahe und nachvollziehbare Lösungen zu erreichen.

Umbau eines Ferienhauses

Den Petenten gehört ein Ferienhaus aus den 40er Jahren in Seenähe, das in einer sehr großen Bungalowsiedlung liegt. Sie wollten ursprünglich nur das Dach erneuern und informierten die untere Baubehörde telefonisch. Während der Baumaßnahme zeigte sich ein größerer Instandsetzungsbedarf, der baugenehmigungspflichtig war, aber nicht beantragt wurde. Dieser Eingriff in die alte Bausubstanz führte zum Verlust des Bestandsschutzes.

Nach einem Baustopp bemühten sich die Eheleute, eine Baugenehmigung zu erhalten. Auch die Gemeindevertretung befürwortete den Bauantrag. Dieser wurde mit der Begründung abgelehnt, dass sich das Bauvorhaben im Außenbereich, im Landschaftsschutzgebiet und im Gewässerschutzstreifen des Sees befinde. Dem Vorhaben stünden also generell baurechtliche und naturschutzrechtliche Gründe entgegen. Mit dieser Bewertung wäre eine Bebauung des Erholungsgrundstücks nie wieder in Betracht gekommen, da der Bestandsschutz schon verloren war. Die anderen ca. 70 Grundstücke würden mit diesem Maßstab schon bei kleinen baulichen Änderungen Probleme bekommen.

Der hinzugezogene Bürgerbeauftragte sondierte zunächst die Möglichkeit, durch einen Bebauungsplan Baurecht zu schaffen. Das lehnte die Gemeinde mit Verweis auf die sensible naturschutzrechtliche Situation am Seeufer ab. Auch die untere Baubehörde beim Landkreis blieb zunächst bei ihrer Auffassung. Der Bürgerbeauftragte legte noch einmal dar, dass baurechtlich die Siedlung sich als eine geschlossene, aufeinanderfolgende Bebauung darstelle und den Eindruck eines zusammengehörenden Ortsteils vermittele, nicht den einer Lage im Außenbereich. Es könne sich bei der Größe der Siedlung durchaus um ein sogenanntes „faktisches Wochenendhausgebiet“ handeln, auf die die Regeln des Innenbereichs anwendbar seien. Nach weiteren Prüfungen und Erörterungen mit den beteiligten Behörden des Landkreises konnte die Untere Naturschutzbehörde am Ende ihr Einvernehmen erteilen. Die Baugenehmigung wurde mit integrierter Naturschutzgenehmigung für das Vorhaben erteilt. Offenbar wurde nun eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange nicht mehr gesehen. Die Frage des faktischen Wochenendhausgebietes konnte offen bleiben.

Neubau eines Einfamilienhauses

Ein junges Paar wollte in einer Dorflage in der Nähe eines Gutshauses ein Einfamilienhaus bauen. Die Bauvoranfrage wurde von der Unteren Bauaufsichtsbehörde mit der Begründung abgelehnt, dass sich das Vorhaben im Außenbereich befinde und die Erweiterung bzw. Verfestigung einer Splittersiedlung sowie eine negative Vorbildwirkung für andere Vorhaben zu befürchten seien.

Die Petenten hatten entgegnet, dass es sich nicht um eine Splittersiedlung handele und die Bebauung von unmittelbar benachbarten Grundstücken vor längerem genehmigt worden sei. Im Übrigen gebe es einen Flächennutzungsplan, der das Grundstück als Bauland vorsehe. Zudem unterstütze die Gemeinde das Vorhaben der Petenten.

Bei einem Sprechtag trugen sie ihr Problem dem Bürgerbeauftragten vor. Dieser prüfte das Anliegen und wies den Landkreis darauf hin, dass aufgrund der örtlichen Gegebenheiten keine weiteren Grundstücke in Betracht kämen, auf denen gebaut werden könne. Also seien auch keine Folgebebauung und damit keine Vorbildwirkung zu befürchten. Eine Bebauung stelle nur die ursprüngliche Situation wieder her und füge sich als Lückenbebauung harmonisch in das Dorfbild ein. Die Baugenehmigungen für die Nachbargrundstücke sprächen zudem für eine Genehmigung auch bei den Petenten.

In einer schriftlichen Stellungnahme widersprach die Behörde. Sie sehe keine bebaubare Lücke und daneben auch keine Fläche auf dem großen Grundstück mit hinreichendem Abstand zum angrenzenden Wald. Da der Bürgerbeauftragte die Begründungen nicht nachvollziehen konnte, besprach er mit dem zuständigen Dezernenten das Anliegen. Es wurden zwei Wege erörtert, um zum gewünschten Baurecht zu gelangen. Zum einen sollten durch Vorabberatungen für einen geänderten Antrag, gegebenenfalls mit Versetzung des Baukörpers, Möglichkeiten mit der Bauverwaltung überlegt, zum anderen die Aufstellung eines Bebauungsplanes sondiert werden.

Die Petenten verfolgten nun beide Lösungsansätze. Zunächst regten sie bei der Gemeinde eine Bebauungsplanung an, die für die Ortslage ohnehin zur Umsetzung des Flächennutzungsplanes erforderlich wäre. Dieser Lösungsweg wurde dadurch erübrigt, dass der Landkreis Ende November 2017 nach erneuter Prüfung die Genehmigung für eine veränderte Planung erteilt hat.

Neubau neben dem elterlichen Hof

In einem weiteren Fall ging es einem jungen Ehepaar darum, neben dem elterlichen Hof im Außenbereich eines Ortsteils, der zu einem Mittelzentrum gehört, ein Eigenheim zu errichten. Die Stadt war bereit, eine Außenbereichssatzung für den gesamten Ortsteil, der sich mit einer Reihe von Gehöften an der Straße entlang zog, zu erlassen. Damit sollte eine weitere Bebauung in den Lücken zwischen den bestehenden Gehöften ermöglicht werden. Dem widersprach das Amt für Raumordnung und Landesplanung, das eine solche Satzung als unvereinbar mit dem Zielen und Grundsätzen der Raumordnung ansah.

Der von den Bauinteressenten eingeschaltete Bürgerbeauftragte erörterte Lösungsmöglichkeiten mit dem Amt für Raumordnung und Landesplanung. Er musste aber zur Kenntnis nehmen, dass der Planentwurf der Stadt mit dem Landesraumentwicklungsprogramm nicht in Einklang zu bringen war. Auch eine Einzelbaugenehmigung für den Außenbereich konnte an dieser Stelle von der Unteren Bauaufsichtsbehörde nicht in Aussicht gestellt werden, weil das Vorhaben öffentliche Belange berührt hätte.

Die Stadt ist jedoch weiter an einer Bebauung in dem Ortsteil interessiert. Zwar würde sich eine bandartige Entwicklung der Siedlungsstruktur in dem Ortsteil ergeben, was nach Ziffer 4.1 (6) des Landesraumentwicklungsprogramms zu vermeiden ist. Auf der anderen Seite ist für einen zentralen Ort eine Wohnbauflächenentwicklung vorgesehen. Deshalb will die Stadt über eine geänderte Planung die Ausweisung neuer Siedlungsflächen ermöglichen. Zumindest für Mittelzentren stellt sich die Frage, ob das in der Landesraumplanung formulierte restriktive Ziel sinnvoll ist. Die Kommunen sollten im Rahmen ihrer Planungshoheit Gestaltungsmöglichkeiten behalten, auch um mehreren Generationen einer Familie nachbarliches Wohnen zu ermöglichen.

Nutzungsuntersagung nach 20 Jahren (Fortsetzung aus 2016)

Im Jahresbericht 2016 berichtete der Bürgerbeauftragte von Petenten, denen ein Landkreis die Wohnnutzung eines ehemaligen Bahnwärterhauses untersagte. Sie hatten das Gebäude vor 20 Jahren gutgläubig als Wohnhaus von der Deutschen Bahn erworben. Die Petenten lebten dort in drei Generationen und z. T. mit noch sehr kleinen Kindern. Der Landkreis sieht diese Nutzung als unzulässig an, weil sie von dem früheren Zweck (betriebliche Nutzung) abweiche.

Auch nach wiederholten intensiven Vermittlungsbemühungen beharrte der Landkreis auf seiner Rechtsauffassung und war weiterhin nur bereit, die Wohnnutzung befristet zu dulden. Wegen der Unsicherheit leben im Jahresverlauf 2017 nur noch die Großeltern dort. In Abstimmung mit dem Bauministerium entschied die Untere Bauordnungsbehörde dann im Sommer das Widerspruchsverfahren abschlägig. Die Petenten haben hiergegen Klage beim Verwaltungsgericht erhoben.

Das Ergebnis, dass ehemalige Bahn-, Forst- oder Postgebäude im Außenbereich nicht für normale Wohnnutzung genutzt werden sollen, befriedigt nicht. Dies führt nicht nur zu sozialen Härten im Einzelfall, sondern zu baulichen Missständen mit ungenutzten „Schandflecken“. Die Rückfrage des Bürgerbeauftragten in anderen Bundesländern hat ergeben, dass man dort lösungsorientiert mit dieser Problematik umgeht. Eine Rechtsgrundlage hierfür wird in § 35 Abs. 4 Nr. 4 BauGB gesehen. Hiernach sind zweckmäßige Nutzungsänderungen bei prägenden Gebäuden der Kulturlandschaft möglich.

Neues Recht zum Ferienwohnen

Nachdem die Verwaltungspraxis der langjährigen Rechtsprechung folgte, wonach Dauerwohnen und Ferienwohnen baurechtlich unterschiedliche Nutzungsarten sind, die nur bedingt nebeneinander zugelassen werden können, hatten sich seit Ende 2013 viele Petenten beim Bürgerbeauftragten gemeldet, um sich gegen Nutzungsuntersagungen in Plangebieten zu wehren oder planungsrechtliche Klärungen herbeizuführen. Hierüber hatte der Bürgerbeauftragte bereits in den Vorjahren berichtet.

Da die Politik auf Bundesebene hierzu Regelungsbedarf erkannte, wurde am 12. Mai 2017 die Baunutzungsverordnung (BauNVO) geändert. Sie legt nun fest, Ferienwohnungen als nichtstörende Gewerbe- oder Beherbergungsbetriebe anzusehen. Sie sind dementsprechend in verschiedenen Baugebietsarten nach deren Maßgaben zulässig. Damit ist für die Gemeinden ein großer Spielraum eröffnet, das Nebeneinander von Dauerwohnen und Ferienwohnen durch die Bauleitplanung in den örtlichen Verhältnisse in angemessener Weise zu regeln.

Fraglich war aber noch, ob und wie diese Regelung auf bestehende Plangebiete angewendet werden kann. Zwar gingen Bundesregierung und -gesetzgeber davon aus, dass die neuen Bestimmungen der BauNVO lediglich klarstellend und damit rückwirkend seien. Letztlich entscheidet über eine Rückwirkung aber nicht der Gesetzgeber, sondern die Rechtsprechung, weil Rückwirkungen rechtsstaatlich problematisch sein können. Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 18. Oktober 2017 (BVerwG 4 CN 6.17, veröffentlicht am 12. Dezember 2017) eine Rückwirkung der gesetzgeberischen Regelung verneint. Unklar blieb aber, ob Ausnahmen für untergeordnete Wohnungen nach § 13a Satz 2 BauNVO möglich sind.

Die Gemeinden sind nun gefordert, planerisch zu handeln und auch in den bisherigen Plangebieten - wenn beabsichtigt - die Verhältnisse zu ordnen. Der Landeseinführungserlass vom 29. November 2017, der sich an den Mustereinführungserlass der Bauministerkonferenz anlehnt, enthält landesspezifische und konkrete Hinweise, wie die Gemeinden ihren Planungswillen in Bezug auf Ferienwohnungen verwirklichen können. Er gibt eine Reihe von praktischen Beispielen und empfiehlt vereinfachte Verfahren mit Mustertexten für rein textliche Änderungen vorhandener Bebauungspläne. Er erwähnt auch Möglichkeiten für die Bauordnungsbehörde, Befreiungen zu erteilen oder zu dulden.

Trotz dieser Hilfen gibt es bei der komplexen Materie noch erheblichen Gesprächs- und Erklärungsbedarf. Aus diesem Grund hat der Bürgerbeauftragte - wie schon im Jahr 2015 - gemeinsam mit dem Kommunalen Studieninstitut Mecklenburg-Vorpommern ein Seminar mit Werkstattcharakter für die Vertreter der Bauverwaltungen angeboten. Die Nachfrage war so groß, dass ein zweiter Termin Anfang 2018 durchgeführt werden musste.

Es zeigte sich, dass wegen der Vielzahl zu ändernder Bebauungspläne in einigen Gemeinden erhebliche personelle und finanzielle Kapazitäten nötig sein werden, um die erforderlichen Klärungen zu erreichen. Für die Übergangszeit kommt es darauf an, dass die Unteren Bauaufsichtsbehörden mit Konflikten im Verwaltungsvollzug angemessen umgehen.

8. Soziales, Integration und Gleichstellung

Entsprechend dem besonderen gesetzlichen Auftrag des Bürgerbeauftragten zur Beratung und Unterstützung in sozialen Angelegenheiten stellten die Petitionen und Anfragen mit sozialem Schwerpunkt oder sozialrechtlicher Grundlage den größten Anteil aller Eingaben. 2017 waren es 867 Fälle (2016: 808), also knapp die Hälfte.

Leistungsansprüche aus Sozialgesetzen fordern von den Entscheidern in den Behörden zum einen hinreichende Rechtskenntnis und fachliche Sachkunde, zum anderen in wichtigen Bereichen auch eine umfassende Sachverhaltsermittlung, zum Beispiel bei der Kinder- und Jugendhilfe, bei der Bedarfsfeststellung für Eingliederungsleistungen bei Menschen mit Behinderungen oder bei Schnittstellen des SGB II mit anderen Rechtsgebieten. Hinzu kommt, dass wegen des existentiellen Hilfebedarfs Verfahren zügig zu einem Ergebnis kommen müssen.

Mit Blick darauf sind es immer wieder Verfahrensbeschwerden, die den Bürgerbeauftragten erreichen, zum Beispiel zur Bearbeitungsdauer oder zu nicht nachvollziehbaren Begründungen von Verwaltungsentscheidungen. Hier ist es eine Aufgabe des Bürgerbeauftragten, für Beschleunigungen oder mehr Transparenz zu sorgen. Dies ist ihm mit seinen gesetzlichen Instrumenten auch oft möglich.

Bei standardisierten Mengenverfahren geht es für den Bürgerbeauftragten darum, dass die entwickelten Standards nachvollziehbar und bürgerfreundlich sind. Hier konnten Verfahrensvereinfachungen (zum Beispiel im Anerkennungsverfahren für Schwerbehinderungen) oder klärende Erlasse (zum Beispiel für die Hortförderung oder für die Fahrtkostenerstattung für Empfänger von Arbeitslosengeld II zu Schulen eines eigenen Bildungsgangs) erreicht werden. Dazu ist Näheres in den einzelnen sozialrechtlichen Themenabschnitten dargestellt.

Kinderwunschbehandlung wird gefördert

Das Land unterstützt gemäß der „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Kinderwunschbehandlungen“ entsprechende Behandlungen finanziell, da die Krankenkassen die Kosten nur teilweise übernehmen. Im Berichtsjahr schilderten allerdings mehrere Petenten, insbesondere aus dem östlichen Landesteil, Schwierigkeiten mit der Förderung solcher Kinderwunschbehandlungen. Die Richtlinie sah nämlich die Förderung nur für Behandlungen vor, die in Mecklenburg-Vorpommern vorgenommen werden.

In einem Fall verwiesen die Petenten darauf, dass es nach der Schließung eines Kinderwunschzentrums in Neubrandenburg für die Betroffenen aus dem östlichen Landesteil einfacher sei, Behandlungen in Berlin wahrzunehmen.

In einem weiteren Fall war auch schon eine Kinderwunschbehandlung im Land bei einem später nach Berlin abgewanderten Arzt erfolgt, der allerdings noch Sprechstunden in Neubrandenburg abhielt. Die Petenten wollten wegen des bestehenden Vertrauensverhältnisses diesen Arzt gerne auch für kommende Behandlungen in Anspruch nehmen.

Der Bürgerbeauftragte bemühte sich im letzteren Fall intensiv sowohl beim zuständigen Landesamt für Gesundheit und Soziales als auch beim Sozialministerium um eine bürgerfreundliche Regelung, zumal ihm vom Ministerium Ausnahmeregelungen im Einzelfall in Aussicht gestellt worden waren. Dennoch erging zunächst ein ablehnender Bescheid. Erst nach weiteren Gesprächen wurde im konkreten Fall die Kinderwunschbehandlung durch das Land ausnahmsweise gefördert.

Zum Jahresende wurde dann auch die Richtlinie dahingehend geändert, dass nun in begründeten Ausnahmefällen zur Vermeidung von Härten auch Zuwendungen für Behandlungen außerhalb des Landes geleistet werden. Der Bürgerbeauftragte begrüßt diese von ihm auch mit Blick auf eine Wahlmöglichkeit angeregte Neuregelung.

a) Kinder- und Jugendhilfe

Einen weiteren Anstieg auf jetzt 97 Petitionen (2016: 80, 2015: 71) hat es zu Kinder- und Jugendhilfeangelegenheiten gegeben. Ein wesentlicher Schwerpunkt waren Fragen zu Ansprüchen, die sich aus dem Kindertagesförderungsgesetz (KiföG M-V) ergeben. Es ging um die Berechnung und Ermäßigung von Elternbeiträgen oder Ansprüche auf Kindertagesbetreuung. Schon im Jahresbericht 2016 ging der Bürgerbeauftragte auf die Nacherhebung von Elternbeiträgen in Rostocker Kitas ein.

2017 hingegen brachten Eltern in vielen persönlichen Gesprächen ihren Unmut über die Finanzierungsregelungen des KiföG zum Ausdruck. Bei Steigerungen der Entgelte sind die Mehrkosten letztlich von der Wohnsitzgemeinde und den Eltern zu tragen. Auch die seit dem 1. Januar 2018 geltenden Elternentlastungen entkräften diese Kritik nicht grundlegend, da die Finanzierungssystematik nicht geändert wurde. Ohnehin werden die Leistungsentgelte von vielen Trägern stark erhöht, um ihr Personal angemessen zu bezahlen. Insofern ergeben sich in vielen Fällen keine spürbaren Entlastungen für die Eltern. Eine anteilige Kostentragung für alle am Finanzierungssystem Beteiligten wäre daher sinnvoller.

Eltern beschwerten sich auch häufig, weil sie Preissteigerungen nicht nachvollziehen konnten. Der Bürgerbeauftragte verweist Erziehungsberechtigte regelmäßig auf das in § 8 KiföG festgelegte Recht, wonach Mitglieder des Elternrates an Verhandlungen über die Leistung, das Entgelt und die Qualitätsentwicklung beratend teilnehmen können.

Wie in den Vorjahren haben auch freie Träger der Jugendhilfe von ihrem Petitionsrecht, das ihnen nach § 1 Abs. 2 PetBüG zusteht, Gebrauch gemacht. Es ging um Leistungsentgelte, die Ausgestaltung und Umsetzung der Hilfen zur Erziehung oder um Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit seelischer Behinderung nach § 35 a SGB VIII.

Schleppende Bearbeitung in der Verwaltung, lange Wartezeiten auf Termine für erforderliche Begutachtungen oder das Bestreiten der Zuständigkeit waren, wie schon in den Vorjahren, ursächlich, wenn Hilfe Betroffene nicht rechtzeitig erreicht hat.

Langer Weg zum Gemeinsamen Unterricht

So bat eine alleinerziehende Mutter dringend um Unterstützung für ihren neunjährigen Sohn. Wegen massiver Auffälligkeiten im Sozialverhalten gestaltete sich die Beschulung immer schwieriger. Das Kind wurde seit 2016 zu Hause beschult. Im Zeitpunkt der Vorsprache der Mutter im November 2017 erfolgte Einzelunterricht im Umfang von dreimal wöchentlich je zwei Stunden. Sonderpädagogischer Förderbedarf im Bereich der emotionalen und sozialen Entwicklung wurde gewährt. Soziale Kontakte hatte das Kind durch die häusliche Beschulung kaum noch. Zwischenzeitlich war aber ein Grad der Behinderung von 60 anerkannt und der Pflegegrad 2 festgestellt worden.

Die medizinische Diagnose ist nach wie vor unklar. Es gibt Hinweise auf Autismus oder ADHS. Ungeklärt ist jedenfalls, wie wieder eine reguläre Beschulung des Kindes erreicht werden kann, denn nur so hätte das Kind die Möglichkeit, an der Gemeinschaft teilzuhaben. Aus Sicht der Mutter wäre dies mit einem Integrationshelfer möglich. Diese Auffassung wurde von Ärzten und Psychologen nach einem Klinikaufenthalt des Kindes gestützt.

Das Jugendamt lehnte es 2016 noch ab, notwendige Schritte einzuleiten und den Hilfebedarf überhaupt zu prüfen. Nachdem sich der Bürgerbeauftragte Ende 2017 an den Landrat gewandt hatte, teilte der zuständige Beigeordnete mit, dass nunmehr auch die Verwaltung grundsätzlichen Hilfebedarf sieht. Die Kosten für die Erstellung einer Diagnostik durch eine Autismusambulanz würden vom Fachdienst Jugend übernommen werden. Einen Termin in der Autismusambulanz hat die Mutter für ihren Sohn aber erst für Mai 2018 erhalten. Nach Vorliegen der Diagnose wird das Jugendamt entscheiden, welche Hilfe das Kind erhält.

Auch an das staatliche Schulamt wandte sich der Bürgerbeauftragte. Dort wurde der Sachverhalt mit der Mutter im Januar 2018 besprochen. Es wurde festgelegt, dass das Kind zunächst weiter im Umfang von dreimal wöchentlich für zwei Stunden beschult wird. Für jeweils eine Stunde soll die Beschulung in einer Kleinstgruppe, das heißt gemeinsam mit anderen Kindern, erfolgen. Dies ist wenigstens eine kleine Verbesserung für die Übergangszeit.

Bedarfsgerechte Planung der Kindertagesbetreuung

Der Bedarf an Kindertagesbetreuung ist in den letzten Jahren in vielen Regionen des Landes erheblich gestiegen. Massive Beschwerden wegen fehlender Betreuungsplätze erreichten den Bürgerbeauftragten insbesondere aus einigen größeren Städten und ihrem Umland. Eltern teilten mit, dass sie etwa nach Beendigung der Elternzeit ohne Betreuungsplatz seien und daher ihre Arbeit nicht wiederaufnehmen könnten. Berufstätige Eltern von künftigen Erstklässlern fanden für diese keinen Hortplatz. Die Petenten berichteten von Arbeitsüberlastung in den Ämtern, langen Bearbeitungszeiten, aber auch von fehlender Unterstützung. Eingerichtete Kitaportale seien für sie keine Hilfe.

Das KiföG regelt Anspruch und Umfang der Kindertagesbetreuung in Krippe, Kindergarten, Hort oder in der Kindertagespflege. Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe ermitteln nach § 14 KiföG im Benehmen mit den Gemeinden den Bedarf. Sie haben sicherzustellen, dass der Bedarf durch genügend Bestand von Einrichtungen und Diensten gedeckt ist. Dies gilt auch für die Hortbetreuung, auf die es bisher noch keinen Rechtsanspruch gibt. Dazu ist ein ständiger Austausch mit den Trägern nötig.

Zur Klärung der Einzelfälle wandte sich der Bürgerbeauftragte an die zuständigen Jugendämter. In den meisten Einzelfällen gelang es, eine Lösung, oftmals auf dem kurzen Weg, zu erreichen. Wenn aber der Eindruck entstand, dass generell zu wenig Plätze vorhanden sind, erfolgte ein Austausch mit der jeweiligen Verwaltungsspitze des örtlichen Jugendhilfeträgers.

Auch die Sozialministerin wurde dann informiert. Dies war unter anderem in einem Fall nötig, weil eine Mutter aus einem Landkreis im Namen von 16 weiteren Familien berichtete, dass für das Schuljahr 2017/2018 keine freien Hortplätze zur Verfügung stünden. Der Landkreis teilte in einer ersten Reaktion dem Bürgerbeauftragten mit, dass eine Erweiterung der Hortplätze geprüft werde, aber noch weitere Abstimmungen nötig seien. Mit Beginn des neuen Schuljahres wurde dann doch noch eine Lösung erreicht.

Hortbetreuung - mit Rechtsanspruch?

In den Jahren 2015 und 2016 informierte der Bürgerbeauftragte über Petitionen von Eltern, die arbeitslos oder in Elternzeit waren, aber dennoch einen Hortplatz für das Kind wünschten. Als Argumente wurden gemeinsame Hausaufgabenzeit und Freizeitaktivitäten vorgebracht, die für die Entwicklung und das Sozialverhalten des Kindes wichtig sind. Die Verwaltungen lehnten den Hortplatz mit der Begründung ab, dass ein Bedarf nicht bestehe, weil die Eltern zu Hause seien und ihre Kinder selbst betreuen könnten. Die Rechtslage im SGB VIII und auch im KiföG stellt aber nicht nur auf die Situation der Personensorgeberechtigten, sondern auch den Förderbedarf des Kindes ab. Das Sozialministerium bestätigte bereits 2016 diese Auffassung des Bürgerbeauftragten. Im Juni 2017 teilte der Staatssekretär mit, dass die Angelegenheit auch mit den Leitern der Jugendämter des Landes besprochen wurde. Es bestehe nun auch auf kommunaler Ebene Einigkeit, dass selbstverständlich auch das Förderbedürfnis des Kindes zu berücksichtigen ist. Neue Fälle zu dem Thema haben den Bürgerbeauftragten dann nicht mehr erreicht.

Langes Warten auf Förderrichtlinie

Freie Träger kritisierten 2017, dass sie mit baulichen Maßnahmen, die der Erweiterung der Kita dienen, nicht beginnen könnten, weil vorgesehene Fördermittel überfällig waren. Die Geschäftsführerin eines Trägers teilte mit, dass sie bereits im Jahr 2015 einen Antrag auf Fördermittel aus einem EU-Förderprogramm gestellt habe. Es gehe um die Finanzierung des Neu- und Erweiterungsbaus der Kita. Die Anzahl der Krippenplätze sollte von 33 auf 48 und die im Kindergarten von 34 auf 60 erweitert werden, da es in der Stadt einen erheblichen Mangel an Kindertagesbetreuungsplätzen gebe. Auch die Stadt dränge auf den Neu- und Ausbau.

Bei seinen Recherchen stellte der Bürgerbeauftragte fest, dass die maßgebliche Förderrichtlinie des Landes noch immer nicht erlassen war. Nachfragen beim mittlerweile zuständigen Energieminister ergaben, dass der Neubau der Kita bei der Projektauswahl aber berücksichtigt werden sollte. Der Träger wurde darüber informiert und darauf hingewiesen, dass ein Antrag auf Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn gestellt werden könne. Bewilligungsbescheide dürfen erst erlassen werden, wenn die Förderrichtlinie veröffentlicht ist. Dies erfolgte im August 2017, zwei Jahre nach Beginn des EU-Programms.

b) Arbeitsförderung (SGB III)

Die Anfragen und Eingaben zur Arbeitsförderung betrafen nahezu alle Bereiche des SGB III, z. B. die Leistungsberechnung oder Fördermöglichkeiten. Zu Beginn des Ausbildungsjahres ließen sich Auszubildende erläutern, warum ihr Antrag auf Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) abgelehnt wurde oder stellten Fragen zur Höhe der bewilligten Leistung.

Eingliederung von Menschen mit Behinderungen auf dem 1. Arbeitsmarkt

Verstärkt haben sich Menschen mit einer Beeinträchtigung, einer Behinderung oder Schwerbehinderung an den Bürgerbeauftragten gewandt. Aus ihrer Sicht erhielten sie nicht die erforderliche Unterstützung der Arbeitsagentur, um auf dem ersten Arbeitsmarkt integriert zu werden.

Der Gesetzgeber hat in § 112 SGB III geregelt, dass Menschen mit Behinderungen Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben beanspruchen können, wenn dadurch ihre Erwerbsfähigkeit erhalten, verbessert, hergestellt oder wiederhergestellt und die Teilhabe am Arbeitsleben gesichert wird. Falls erforderlich, ist auch die berufliche Eignung zu klären oder eine Arbeitserprobung durchzuführen. Häufig sind Abstimmungen mit anderen Rehabilitationsträgern, beispielsweise mit der Rentenversicherung, nötig. Für die reine Arbeitsvermittlung bleibt aber die Arbeitsagentur zuständig. Die folgenden Fälle geben einen kurzen Überblick.

- In einem Fall wandte sich eine Mutter an den Bürgerbeauftragten. Ihr Sohn hat ein Down-Syndrom. Trotz seiner Einschränkungen beendete er die Regelschule mit Berufsreife und begann ein berufsvorbereitendes Bildungsjahr. Die Agentur für Arbeit gewährte zunächst Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben, wollte dann aber völlig überraschend die Maßnahme beenden. Grund war eine Leistungs- und Verhaltensbeurteilung des Ausbildungsträgers von Ende Februar 2017. Diese prognostizierte, dass die Zugangsvoraussetzungen für eine Ausbildung auf Fachpraktikanten-Niveau auch nach Ende der Maßnahme nicht erlangt werden würden. Stattdessen wurde die Eingliederung in eine Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) empfohlen.

Für die Mutter und den jungen Mann waren die Ausführungen der Beurteilung nicht nachvollziehbar, da noch mit einem Gutachten der Agentur für Arbeit vom November 2015 eine vollschichtige Leistungsfähigkeit im Umfang von täglich mehr als 6 Stunden bescheinigt worden war. Nach dem neuen Gutachten wurde die Belastbarkeit auf weniger als 2 Stunden täglich eingeschätzt. Eine weitere Diskrepanz bestand in der Einschätzung der schulischen Leistung. Der Ausbildungsträger ging von massiven Einschränkungen aus, das Halbjahreszeugnis der Berufsschule bescheinigte dagegen in den Fächern Deutsch und Mathematik die Noten 3 und 2.

Der Bürgerbeauftragte fragte wegen der unterschiedlichen Beurteilungen bei der Arbeitsagentur nach, um zu klären, welches Maß an „wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung“ bei dem jungen Mann bestand. Unstreitig hatte der Sohn der Petentin hohen Unterstützungsbedarf.

Dennoch sollte nach Alternativen zur Tätigkeit in einer WfbM gesucht werden, zumal das Gesetz eigens Fördermöglichkeiten wie eine notwendige Assistenzleistung am Arbeitsplatz oder begleitende Hilfen im Bereich der Sozial- und Kommunikationskompetenz vorsieht, damit die Zugangsvoraussetzungen für eine Ausbildung auf Fachpraktikanten-Niveau erlangt werden können.

Aufgrund der Intervention des Bürgerbeauftragten lud die Agentur den jungen Mann und seine Mutter zu einem Beratungsgespräch ein. Wegen der enormen Diskrepanz der Gutachten wurde mit den Beteiligten eine neue und unvoreingenommene Prüfung vereinbart. Es sollten die Möglichkeiten geklärt werden, eine Ausbildung zu absolvieren oder in den ersten Arbeitsmarkt integriert zu werden - dann mit Hilfe der gesetzlich vorgesehenen Fördermöglichkeiten (z. B. Eingliederungszuschuss). Als weitere Alternative sollte eine sogenannte unterstützte Beschäftigung oder eine besondere Maßnahme in einem Integrationsprojekt geprüft werden. Erst wenn all diese Möglichkeiten zu keinem positiven Ergebnis führen würden, sollte die Förderung in einer WfbM in Betracht kommen. In einem zeitlichen Rahmen von neun Monaten sollte nach der geeigneten Maßnahme für den jungen Mann gesucht werden. Tatsächlich begann der Sohn der Petentin im April 2017 ein betriebliches Praktikum und einige Monate später eine Ausbildung, in der er sich auch nach Einschätzung der Arbeitsverwaltung bewährt.

- In einem anderen Fall wandte sich ein Mann, Mitte 40 und schwerbehindert mit einem GdB von 80, an den Bürgerbeauftragten. Der Petent hat ein abgeschlossenes Studium in Germanistik und Anglistik und eine abgeschlossene Berufsausbildung als medizinischer Dokumentar. Trotz vielfältiger Eigenbemühungen fand er keine Arbeit. Der Bürgerbeauftragte fragte bei der Arbeitsagentur nach, wie die Unterstützung bei der Arbeitssuche intensiviert werden kann, beispielsweise auch durch eine Förderung einer beruflichen Weiterbildung oder die Unterstützung durch den Integrationsfachdienst. Diese teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass der Petent seit über einem Jahr keinen persönlichen Kontakt zur Arbeitsagentur mehr hatte. Daher ging die Arbeitsagentur davon aus, dass eine weitere Unterstützung nicht nötig war. Aus der Petition ergab sich aber nunmehr, dass sich der Petent eine erneute Beratung und Unterstützung durch die Agentur für Arbeit wünschte. Er wurde daher kurzfristig zu einer Beratung eingeladen und die Möglichkeit vermittelt, in einem größeren Unternehmen ab Januar 2018 probeweise zu arbeiten.
- In einem weiteren Fall konnten Schritte zu einer Eingliederung in den Arbeitsmarkt eingeleitet werden, nachdem sich der Bürgerbeauftragte an die Arbeitsagentur gewandt hatte. Dem Petenten, aufgrund einer Epilepsie schwerbehindert, gelang es nicht, sich dauerhaft auf dem ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, obwohl er über zwei abgeschlossene Berufsausbildungen und einen Studienabschluss als Betriebswirt verfügte. Der Petent fühlte sich durch die Reha-Abteilung der zuständigen Agentur für Arbeit nicht ausreichend unterstützt. Vielmehr hatte er den Eindruck, dass er aufgrund seiner Behinderung in eine WfbM gedrängt werden solle. Auch hier wurde der Petent auf Vorschlag des Bürgerbeauftragten zu einem Beratungsgespräch eingeladen. In diesem konnte geklärt werden, dass der zweite Arbeitsmarkt keine Option für den Petenten ist. Der Integrationsfachdienst wurde mit der intensiven Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche beauftragt. Damit konnten erste Schritte zur beruflichen Integration eingeleitet werden.

c) Soziale Beratung und Hilfe für Bezieher von Arbeitslosengeld II

2017 sind 326 Petitionen zur Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II eingegangen (2016: 313). 247 von ihnen wurden bis zum Jahresende abgeschlossen (2016: 257). Die meisten Eingaben und Anfragen wurden durch Auskunft (33) und oft persönliche Beratung (164) abgeschlossen. Zur Beratung gehört auch die Hilfestellung bei Schriftsätzen, um die Bürger in die Lage zu versetzen, mit dem Jobcenter möglichst gleichwertig und rechtlich zutreffend zu korrespondieren. Soweit der Bürgerbeauftragte direkt gegenüber der Arbeitsverwaltung intervenieren musste, wurde den meisten Anliegen ganz (22) oder teilweise (7) entsprochen. Nur sechs Petitionen wurden als unbegründet zurückgewiesen.

Inhaltlich betrafen 57 der bis zum Jahresende erledigten Petitionen die Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen bei der Berechnung des Leistungsanspruches. In 35 Fällen ging es um die Bedarfe für Unterkunft und Heizung. Weitere Fallgruppen betrafen Mehrbedarfe, z. B. wegen Schwangerschaft oder aus medizinischen Gründen, die Aufhebung und Erstattung von Leistungen, Sanktionen oder Leistungen zur Eingliederung in Arbeit.

In vielen Fällen muss zunächst der Sachverhalt aufgearbeitet werden. Teilweise ist auch die Rechtslage kompliziert und bei den neueren Bestimmungen nicht höchststrichterlich geklärt. Gelegentlich spielen sogar EU-Recht und Völkerrecht eine Rolle, wie die nachfolgende Darstellung zeigt.

Was geht vor: Binationales Abkommen oder SGB II?

Ein in Mecklenburg-Vorpommern lebender österreichischer Staatsbürger bezog Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes nach dem SGB II. Seinen Antrag auf Weiterbewilligung lehnte das Jobcenter ab. Es verwies darauf, dass nach dem SGB II Personen aus anderen Ländern keinen Anspruch auf Leistungen hätten, wenn sich ihr Aufenthaltsrecht allein aus dem Zweck der Arbeitssuche ergebe. Zwar sei ein Österreicher nach dem deutsch-österreichischen Fürsorgeabkommen von 1966 grundsätzlich wie ein Deutscher zu behandeln. In seinem Fall aber gehe das SGB II mit einer Sonderregelung vor: Jemand, der den anderen Staat nur deshalb aufgesucht habe, um die Vergünstigungen nach dem Abkommen in Anspruch zu nehmen, sei von dem Gebot der Gleichbehandlung mit dessen Bürgern ausgeschlossen. Dies sei hier festzustellen, denn der Petent habe sich nicht intensiv und umfangreich um Arbeit bemüht, sodass die Integrationsprognose negativ ausfalle.

Der Betroffene legte gegen die Ablehnung Widerspruch ein. Er bat den Bürgerbeauftragten, für eine schnelle Entscheidung zu sorgen, da er wegen der ausgebliebenen Leistung die fällige Miete nicht zahlen konnte.

Der Bürgerbeauftragte wandte sich umgehend an das Jobcenter und wies auf eine Entscheidung des Landessozialgerichts Mecklenburg-Vorpommern aus dem Jahr 2012 hin. Danach habe der Gleichbehandlungsgrundsatz aus dem Fürsorgeabkommen Vorrang vor dem Leistungsausschluss nach dem deutschen SGB II. Außerdem, so der Bürgerbeauftragte weiter, habe der Petent bei seiner deutschen Familie leben wollen; er habe also Deutschland nicht wegen der Vergünstigungen aus dem Abkommen aufgesucht. Im Übrigen sei unklar, auf welcher Grundlage der Vorwurf der mangelnden Arbeitsbemühungen erhoben werde.

Nach zehn Tagen teilte das Jobcenter mit, es habe unter Berücksichtigung der fachlichen Hinweise des Bürgerbeauftragten neu entschieden und die Leistungsberechtigung des Petenten festgestellt.

Sanktionen bei jungen Menschen treffen oft Überforderte

Sanktionen für Pflichtverletzungen bei Bezug von Arbeitslosengeld II sind eine umstrittene, aber gängige und nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch zulässige Praxis. Hierbei bereiten dem Bürgerbeauftragten allerdings die härteren Sanktionsregeln bei Pflichtverletzungen für Arbeitsuchende unter 25 Jahren Sorgen. Während Bezieher über 25 Jahre nämlich im Falle einer Sanktion nur teilweise ihre Leistungen zum Lebensunterhalt einbüßen, sieht § 31a Abs. 2 SGB II für jüngere Bezieher wesentlich härtere Folgen vor. Bereits eine einzige Pflichtverletzung kann dazu führen, dass das Jobcenter für drei Monate nur noch die Kosten für die Unterkunft übernimmt. Der Betroffene erhält dann also keine Leistungen mehr zum eigentlichen Lebensunterhalt.

Wie schnell eine solch gravierende Sanktion erfolgen kann, zeigt dieses Beispiel aus 2017: Ein junger Arbeitssuchender war sechs Monate Teilnehmer einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung. Hierbei gab es Unstimmigkeiten zwischen ihm und dem Träger der Maßnahme. In der Zeit fehlte der Bürger unentschuldigt für einen Tag. In der Folge strich ihm das Jobcenter für drei Monate bis auf die Kosten der Unterkunft alle weiteren Leistungen. Der eingeschaltete Bürgerbeauftragte wandte sich an das Jobcenter und wies darauf hin, dass auch bei solchen Sanktionen die Verhältnismäßigkeit und das Übermaßverbot zu beachten seien. Es sei unverhältnismäßig, beim unentschuldigten Fehlen an einem einzigen Tag eine Beschränkung der Leistungen für drei Monate vorzunehmen. Zumindest müsse gemäß § 31b Abs. 2 SGB II eine Verkürzung auf sechs Wochen erfolgen. Das Jobcenter führte hierzu jedoch aus, dass im Interesse der Allgemeinheit, die die Leistungen aus Steuermitteln erbringe, ein strenger Maßstab anzulegen sei. Es hielt daher grundsätzlich an seiner Haltung fest, beschränkte aber wenigstens die Sanktion auf sechs Wochen.

Für den Bürgerbeauftragten zeigt dieser Fall, dass die besonderen gesetzlichen Regelungen für Sanktionen bei diesem Personenkreis überprüft werden müssen. Junge Bezieher von Arbeitslosengeld II werden dreimal öfter mit einer Sanktion belegt als ältere. Die verhängten Sanktionen sind wesentlich härter. Jede fünfte Sanktion der Arbeitsverwaltung führt zu einem völligen Wegfall der Leistungen.

Nach einer Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) bewerten selbst Mitarbeiter der Jobcenter die härteren Sanktionen bei größeren Pflichtverletzungen als zu scharf. Totalsanktionen führten zu Schwarzarbeit, Verschuldung und Kontaktabbruch zur Arbeitsverwaltung. Gerade in dieser Leistungsgruppe seien die Betroffenen mit Leistungskürzungen überfordert (s. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste - WD6-004/17 v. 7. Februar 2017).

Die Arbeitsgemeinschaft der parlamentarisch gewählten Bürgerbeauftragten teilt diese Einschätzung. Es stellt sich auch die Frage, ob diese gesetzliche Differenzierung zwischen Altersgruppen dem Gleichheitsgrundsatz entspricht oder diskriminierend ist.

Teilhabepaket: Waldorfschule ein eigener Bildungsgang

Eltern, die eine bestimmte Sozialleistung wie insbesondere Arbeitslosengeld II beziehen, können unter bestimmten Voraussetzungen aus dem sog. Bildungs- und Teilhabepaket Fahrkosten für die Beförderung ihrer Kinder zur Schule erhalten, wenn die Kosten nicht ohnehin von den Landkreisen/kreisfreien Städten übernommen werden. Das betrifft Schüler, die eine freie oder örtlich unzuständige Schule besuchen. Diese gewählte Schule muss aber einen eigenen Bildungsgang aufweisen (§ 28 SGB II). Hierzu gab es Unstimmigkeiten.

Eine Petentin, deren Tochter eine Freie Waldorfschule besuchte, erhielt von der zuständigen Behörde bis November 2015 die Fahrkosten für den Besuch der Schule aus den Mitteln des Bildungs- und Teilhabepakets. Die Behörde hob die Leistungen für das Kind und etwa 30 weitere Schüler dieser Schule auf. Hintergrund war, dass das Sozialministerium eine Verwaltungsvorschrift für die Sozialverwaltung im September 2015 aktualisiert hatte. In dieser legt das Ministerium fest, dass Waldorfschulen keinen eigenständigen Bildungsgang darstellen und Fahrkostenanträge abzulehnen sind.

Der Bürgerbeauftragte wandte sich im Oktober 2016 an die Sozialministerin und verwies auf ein Urteil des Bundessozialgerichts vom März desselben Jahres. Das Gericht hatte über die Kostenerstattung für die Beförderung zu einem Sportgymnasium zu entscheiden. Es definierte darin allgemeingültig, was unter einem eigenständigen Bildungsgang zu verstehen ist. Ein solcher liegt vor, wenn sich aus dem Profil der Schule eine besondere inhaltliche Ausgestaltung des Unterrichts ergibt, der nicht dem der nächstgelegenen Schule entspricht.

Diese Voraussetzung sieht der Bürgerbeauftragte bei Freien Waldorfschulen durch die vom Regelschulsystem stark abweichende, profilierte Waldorfpädagogik als erfüllt an. Sie beinhaltet u. a. zwei Fremdsprachen ab der ersten Klasse, die musisch-kreative Ausgestaltung des Unterrichts, kein Zensurensystem, kein „Sitzenbleiben“ und eine längere Schulzeit. Das Sozialministerium erklärte in Abstimmung mit Bildungsministerium, dass es einen eigenständigen Bildungsgang „Waldorfschule“ nicht gebe. Auch nach weiteren Erörterungen mit dem Bürgerbeauftragten blieb das Sozialministerium bei seiner Auffassung. Es handele sich nur um eine andere Art und Form der Wissensvermittlung, nicht um einen anderen Inhalt.

Im Juli 2017 klärte das Bundessozialgericht in einem Verfahren zur Waldorfpädagogik die Frage abschließend und entschied in einem vergleichbaren Fall zugunsten der betroffenen Eltern. Das Gericht legte dar, dass die Freie Waldorfschule schon deshalb einen eigenen Bildungsgang darstellt, weil es besondere landesrechtliche Vorgaben für Schulabschlüsse für Waldorfschüler gibt.

Das Sozialministerium hat auf Nachfrage des Bürgerbeauftragten nun mitgeteilt, dass die überarbeitete Handlungsempfehlung zur Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets erst im ersten Quartal 2018 veröffentlicht werde. Die insgesamt entstandene Verzögerung ist gerade deshalb bedauerlich, weil Eltern, die Sozialleistungen beziehen, auf die Erstattung der Fahrkosten besonders angewiesen sind. Das Recht der Schulwahl darf ja nicht nur für finanziell leistungsfähige Eltern und Schüler gegeben sein.

d) Sozialhilfe

Wie im Vorjahr wandten sich auch 2017 über 40 Bürger mit Anliegen zur Sozialhilfe an den Bürgerbeauftragten. Hierbei handelte es sich auch oft um Menschen mit Behinderung. Ein großer Teil der Eingaben betraf Anliegen aus dem Bereich der Grundsicherung im Alter oder bei dauerhafter Erwerbsminderung, insbesondere zur Höhe der Leistungen, zu Kosten der Unterkunft und Rückforderungsansprüchen. In anderen Fällen ging es um Hilfe zum Lebensunterhalt. Aber auch Eingliederungshilfe, Hilfe zur Pflege, Bestattungskosten und persönliches Budget waren Themen von Eingaben. Nach der Überprüfung des Sachverhalts und der Rechtslage konnte das Anliegen der Petenten in vielen Fällen schon durch die - auch schriftliche - Beratung des Bürgerbeauftragten geklärt werden. In anderen Fällen war eine Befassung der zuständigen Behörde notwendig.

e) Gesetzliche Sozialversicherung

Mit 101 Fällen blieb 2017 die Zahl der Eingaben beim Bürgerbeauftragten zu den gesetzlichen Sozialversicherungen (ohne Arbeitslosenversicherung) konstant.

Allein 51 Petitionen betrafen die gesetzliche Rentenversicherung, vor allem Fragen zur Erwerbsminderungsrente und zur Rentenhöhe. Aber auch zur Zusatzversorgung, zu den Modalitäten der Rentenzahlung, zur Hinterbliebenen- und zur „Mütterrente“ erhielt der Bürgerbeauftragte Eingaben und Anfragen.

Zugenommen haben die Petitionen zur gesetzlichen Krankenversicherung (45 statt 34 im Vorjahr). Inhaltlich ging es hierbei oft um den Krankenversicherungsschutz. Einige Petenten, vorwiegend im Alter ab 60 Jahren, wollten Unterstützung beziehungsweise Informationen, wie sie aus Kostengründen von der privaten Krankenversicherung oder freiwilligen Mitgliedschaft in der gesetzlichen Krankenversicherung in die Pflichtversicherung (Krankenversicherung der Rentner) wechseln können. Häufigere Anliegen betrafen auch die Heil- und Hilfsmittelversorgung und die Problematik der ärztlichen Versorgung, besonders im ländlichen Raum.

Petitionen zur gesetzlichen Unfallversicherung spielten wie in den Vorjahren nur eine sehr geringe Rolle.

Rentenversicherung: Nicht jede Auskunft ist verbindlich

Eine langjährig in der gesetzlichen Rentenversicherung versicherte Petentin wollte zum 1. Dezember 2017 ohne Abschläge in die Altersrente gehen. Dazu ließ sie sich bereits 2015 von der Deutschen Rentenversicherung (DRV) beraten und das Ergebnis schriftlich durch eine „Auskunft zum Ausgleich einer Rentenminderung - kein Rentenbescheid“ bestätigen. Der Arbeitgeber gab ihr eine Berechnung über eine mögliche Einmalzahlung von seiner Seite zum Ausgleich einer Rentenminderung. Auf der Grundlage dieser mündlich und schriftlich gegebenen Auskünfte schloss die Petentin einen Aufhebungsvertrag ab. Dieser beinhaltete eine beträchtliche Einmalzahlung des Arbeitgebers an die DRV, um eine Rentenminderung wegen vorzeitiger Inanspruchnahme der Altersrente auszugleichen.

Im Januar 2017 erhielt die Petentin, für sie völlig überraschend, von der DRV erneut eine „schriftliche Auskunft zum Ausgleich einer Rentenminderung“. Danach musste sie entweder mit einem monatlichen Rentenabschlag von 41,79 Euro rechnen oder aber eine weitere einmalige Zahlung in Höhe von 9.528,65 Euro zum Ausgleich leisten.

Der Bürgerbeauftragte prüfte das Anliegen der Petentin. Ergebnis war, dass die von der DRV zunächst gegebene Auskunft keinen rechtsverbindlichen Charakter hatte, da sie nur als „Kurzauskunft“ und nicht als Rentenbescheid überschrieben worden war. Sie war auch ausdrücklich als nicht rechtsverbindlich bezeichnet worden. Die Petentin hätte bei der DRV einen „Antrag auf Auskunft über die Höhe der Beitragszahlung zum Ausgleich der Rentenminderung bei vorzeitiger Inanspruchnahme einer Rente wegen Alters“ stellen müssen, um eine gesicherte Grundlage für die Entscheidung zu erhalten. Alle der Petentin vorab erteilten Auskünfte stellten letztlich nur eine überschlägige Berechnung dar, bei der die Mitarbeiterin der DRV auch nicht alle Faktoren richtig berücksichtigt hatte.

Für den Bürgerbeauftragten ist es unverständlich, dass selbst eine schriftliche Auskunft der Rentenversicherung keine belastbare Planungsgrundlage für die Bürger darstellt. Der konkrete Fall ist von der Außenstelle der DRV ausgewertet worden.

Krankenversicherung der Rentner: Zugang erleichtert

Durch das zum 1. August 2017 in Kraft getretene Gesetz zur Stärkung der Heil- und Hilfsmittelversorgung (HHVG) wurde es für Petenten möglich, doch noch Mitglied in der gesetzlichen Krankenversicherung der Rentner (KVdR) zu werden.

Nach dem SGB V kann nur Mitglied der KVdR werden, wer mindestens 90 % der zweiten Hälfte der Gesamtberufstätigkeit Mitglied in der gesetzlichen Krankenversicherung war. Einem Petenten fehlten entsprechende Vorversicherungszeiten, weswegen er als freiwillig Versicherter von seiner Erwerbsminderungsrente von 861 Euro einen Betrag von 186 Euro zahlen musste.

Während der Bearbeitung der Petition wurde § 5 SGB V geändert, sodass nun für jedes Kind eine Zeit von drei Jahren als Vorversicherungszeit zusätzlich angerechnet wird. Der Bürgerbeauftragte bat die Krankenkasse nun um Überprüfung der Berechnung der Vorversicherungszeiten.

Die Neuberechnung ergab, dass u.a. aufgrund der neuen Rechtslage der Petent - Vater zweier Kinder - genügend Vorversicherungszeiten nachweisen konnte. Damit war für ihn ein Wechsel von der (teureren) freiwilligen Mitgliedschaft in die gesetzliche Krankenversicherung der KVdR möglich. In seinem Fall bedeutete dies eine Ersparnis von monatlich rund 56 Euro.

Die neue Rechtslage dürfte einer nicht unerheblichen Zahl weiterer betroffener Rentner, denen die gesetzliche Mitgliedschaft in der KVdR bisher versagt blieb, helfen. Deshalb empfiehlt der Bürgerbeauftragte Betroffenen, den Mitgliedschaftsstatus bei ihrer gesetzlichen Krankenkasse auf Antrag prüfen zu lassen. Eine Prüfung von Amts wegen im Hinblick auf die neue Rechtslage erfolgt nämlich nicht.

f) Tätigkeit zur Wahrnehmung der Belange von Menschen mit Behinderung

Nach dem PetBüG hat der Bürgerbeauftragte die Aufgabe, insbesondere die Belange von Menschen mit Behinderungen wahrzunehmen. Damit übernimmt er Aufgaben eines Behindertenbeauftragten im Land und wird in diesem Bereich über die Behandlung von Einzelfällen hinaus tätig. In dieser Eigenschaft führte er Gespräche und Beratungen mit Vertretern von Verbänden und Selbsthilfeorganisationen. Er besuchte Einrichtungen der Behindertenhilfe, um sich ein Bild von aktuellen Problemen zu machen und insbesondere die Teilhabechancen von Menschen mit Behinderungen im Arbeitsleben zu erörtern. Er und seine Mitarbeiter nahmen an Fachveranstaltungen und Podiumsrunden teil, vor allem zum Bundesteilhabegesetz (BTHG).

Wie in den Vorjahren wurden die Arbeitskontakte mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte, welches Monitoringstelle für die Umsetzung der UN-BRK ist, weiter gepflegt und die Konsequenzen aus den Empfehlungen der UN-Menschenrechtskommission beraten. Aus der Zusammenarbeit mit den Behindertenbeauftragten und den Vorsitzenden der Beiräte auf der kommunalen Ebene und der Mitgliedschaft im Integrationsfönderrat der Landesregierung (IFR) haben sich ebenso wie aus der gemeinsamen Arbeit mit den Beauftragten von Bund und Ländern wichtige Impulse für die Belange von Menschen mit Behinderungen ergeben.

Institut für Menschenrechte - Monitoringstelle für die UN-BRK

Das Institut für Menschenrechte hatte sich Anfang 2017 zum Koalitionsvertrag für Mecklenburg-Vorpommern öffentlich geäußert. Die Monitoringstelle kritisierte u. a., dass das Erreichen von Inklusion in wesentlichen Lebensbereichen (Wohnen, Bildung, Arbeit) und der Barrierefreiheit im öffentlichen Personennahverkehr keine erklärten Ziele des Koalitionsvertrages sind. Auch wurde bemängelt, dass die Überprüfung landesrechtlicher Regelungen hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit der UN-BRK nicht als Vorhaben formuliert worden sei. Der Bürgerbeauftragte hat sich dazu auf Anfrage geäußert und empfohlen, bei der Fortschreibung des Maßnahmenplans der Landesregierung zur Umsetzung der UN-BRK konkrete und nachprüfbar Ziele zur Verbesserung der Situation für die Menschen mit Behinderungen zu definieren, zum Beispiel die Barrierefreiheit im Bereich des ÖPNV oder die Herstellung barrierefreien, bezahlbaren Wohnraums. Der Maßnahmenplan sei letztlich entscheidend, um verbindliche Schritte bei der Inklusion festzulegen.

Bund-Länder-Zusammenarbeit

Die Beratungen auf der Bund-Länder-Ebene der Beauftragten war 2017 stark geprägt durch den Beschluss und das teilweise Inkrafttreten des BTHG. Das Artikelgesetz greift in fast alle bisherigen gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen für Menschen mit Behinderungen im Sozialrecht ein. Nachdem erste Teile bereits zum Jahreswechsel 2016/2017 in Kraft traten, zum Beispiel zum Werkstattrecht oder zur Einkommens- und Vermögensanrechnung im Bereich der Eingliederungshilfe, werden ab dem 1. Januar 2018 alle Änderungen des bisherigen SGB IX, Teil 1 - Regelungen für Menschen mit Behinderungen und von Behinderung bedrohten Menschen - wirksam.

Entsprechend der Wichtigkeit dieses umfangreichen Gesetzgebungsvorhabens befassten sich die Behindertenbeauftragten von Bund und Ländern in gesonderten Arbeitssitzungen mit den Konsequenzen des Gesetzes, aber auch mit seinen nach wie vor bestehenden Defiziten. Beim Vollzug des Gesetzes kommt es für die Beauftragten darauf an, dass Leistungen auch von verschiedenen Trägern wie aus einer Hand erbracht werden und der Gesetzesvollzug im Licht der UN-BRK auf die Teilhabe der Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben ausgerichtet ist. Die Kostendämpfung darf nicht im Vordergrund stehen.

Bei ihrem 53. Treffen im Mai 2017 in Magdeburg befassten sich die Beauftragten des Bundes und der Länder mit Chancen und Risiken der Digitalisierung für die Arbeits- und Lebenswelt von Menschen mit Behinderungen. Die Beauftragten sehen die Digitalisierung der Arbeitswelt als Chance für einen inklusiven Arbeitsmarkt, wenn technische Unterstützung bei der Orientierung, der Kommunikation, der Mobilität und der Motorik gegeben werden und wenn eine gute inklusive Bildung gewährleistet wird. Die Beauftragten warben dabei für barrierefreie digitale Kommunikationsangebote, Produkte und Dienstleistungen.

Im Oktober 2017 formulierten die Beauftragten bei ihrer Herbsttagung in Kiel Forderungen an die neue Bundesregierung, vor allem Verbesserungen beim BTHG. Besonders die Wahlfreiheit bei Wohnformen und Assistenzleistungen müsse gestärkt werden. Sie sprachen sich für die Zusammenführung der Leistungen für alle Kinder und Jugendlichen mit Behinderungen unter dem Dach des SGB VIII aus und warben für eine Lockerung des Kooperationsverbotes zwischen Bund und Ländern, um ein funktionsfähiges inklusives Schulsystem gleichermaßen in allen Ländern entwickeln zu können.

Zusammenarbeit auf Landesebene

Die kommunalen Behindertenvertreter wurden vom Bürgerbeauftragten zu zwei Arbeitstagen eingeladen. Dabei wurden unter anderem folgende Themen erörtert:

- Stand der Erstellung von Maßnahmeplänen auf kommunaler Ebene: Der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte hat als erster im Juli 2017 einen Maßnahmeplan beschlossen. Weitere Beschlüsse erfolgten in der Landeshauptstadt Schwerin, im Landkreis Nordwestmecklenburg und in der Hansestadt Rostock.
- Mitsprache der kommunalen Behindertenvertretungen: Hier wurden die sehr unterschiedlichen Anhörungs- und Mitwirkungsrechte auf der kommunalen Ebene erörtert. Die Einführung von Behindertenbeauftragten auf Ämterebene wurde angeregt, scheitert aber an rechtlichen Bedenken des Innenministeriums.
- Nachgehende Kontrolle der Einhaltung barrierefreier Bauweise. Hier fehlt den Baubehörden in der Regel Personal.
- Vorstellungen zur Weiterentwicklung des Landesbehindertengleichstellungsgesetzes (LBGG).
- Bezahlbarer barrierefreier Wohnraum: Große Mehrfamilienhäuser sollten generell barrierefrei errichtet werden. Zudem fehlen rollstuhlgeeignete Wohnungen. Dazu wäre die Landesbauordnung zu ändern.

- Begleitende Fußwege auch in Wohngebieten: Neue Wohngebiete werden zunehmend durch Mischverkehrsflächen (Spielstraße), also ohne begleitenden Fußweg, erschlossen. Menschen, zum Beispiel mit Seh- oder Gehbehinderungen, sind auf diesen Flächen stärker gefährdet.
- Benutzung von Bussen und Bahnen von Menschen mit Behinderungen mit Elektromobilen (s. Ziffer 7).

Der Bürgerbeauftragte organisierte zusätzlich ein Arbeitsgespräch mit dem Konzernbevollmächtigten der Deutschen Bahn und den kommunalen Behindertenvertretern. Der Fortschritt der Barrierefreiheit und bestehende Defizite bei einer Reihe von Bahnhöfen und Haltepunkten wurden ebenso erörtert wie die Frage nach der richtigen Bahnsteigkanten-Höhe.

Insgesamt sollen durch die Tagungen der stetige Informationsaustausch und die Meinungsbildung zwischen kommunaler und Landesebene ermöglicht werden. Der Bürgerbeauftragte nimmt dabei Anliegen oder abgestimmte Positionen auf und leitet sie an die zuständigen Stellen weiter oder bringt sie zur Beratung in den IFR ein.

Als nichtstimmberechtigtes Mitglied erstattete der Bürgerbeauftragte in den Sitzungen des IFR regelmäßig Bericht über aktuelle Entwicklungen und Anliegen. Förmlich brachte er in die Beratungen u. a. ein:

- Sitzgelegenheiten im öffentlichen Raum,
- Behindertenbeauftragte auf Ämterebene,
- Herstellung barrierefreien Wohnraums durch Änderung der Landesbauordnung.

Fachtagung zum Internationalen Tag der Menschen mit Behinderungen

Anlässlich des Internationalen Tages der Menschen mit Behinderungen hat der Bürgerbeauftragte gemeinsam mit der Arbeitsagentur Stralsund zum fünften Mal bei einer Veranstaltung in Stralsund für Menschen mit Behinderungen auf dem ersten Arbeitsmarkt geworben. Die Tagung stand unter dem Thema: „SUCHT sucht Lösung! - Suchterkrankungen im Arbeitsverhältnis“. Die Veranstaltung richtete sich an Arbeitgeber und Unternehmen, um für Offenheit zu werben, auch Menschen mit Behinderungen in Unternehmen zu halten und zu integrieren. Suchtkranke Menschen zählen zu den Personen mit einer seelischen Behinderung. Für sie gibt es gesetzliche Eingliederungshilfen, die die Agentur für Arbeit anbietet und im Interesse der Mitarbeiter und Unternehmen einsetzen kann. Der Präsident des Landesarbeitsgerichts Kampen hob hervor, dass die Rechtsprechung deutlich die Verpflichtung der Arbeitgeber zeige, Betroffenen die Chance auf Rehabilitation und Wiedereingliederung bei festgestellten Suchterkrankungen zu geben.

Petitionen von und für Menschen mit Behinderungen

Zur Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen (SGB IX) und zur Eingliederungshilfe gingen 110 Eingaben, Anfragen und Beschwerden ein (Vorjahr: 122). In weiteren 139 Fällen aus anderen Sachgebieten ging es ebenfalls um Anliegen von Menschen mit Behinderungen.

33 Eingaben bezogen sich auf Nachteilsausgleiche nach dem SGB IX (Vorjahr: 31). Damit hat sich die Zahl auf einem - im Vergleich zu früheren Jahren - niedrigen Niveau stabilisiert. Nachteilsausgleiche sind zum Beispiel Parkerleichterungen für Menschen mit starken Gehbehinderungen. In 20 Fällen ging es um Leistungen für die Herstellung von Barrierefreiheit. 15 Petitionen betrafen Teilhabeleistungen für Schule und Ausbildung, wozu auch die Bereitstellung von Integrationshelfern gehört. Nach Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben und an der Gemeinschaft wurden 22 Mal gefragt.

Dazu im Einzelnen die folgenden Darstellungen:

Streitfall Schwenkhubsitz

Viele Eltern von Menschen mit Behinderungen erbringen erhebliche Anstrengungen, um ihren Kindern ein möglichst normales Leben zu ermöglichen. Hierzu benötigen sie jedoch die hinreichende Unterstützung der zuständigen Behörden bei der Gesetzesanwendung. Leider ist es kein Einzelfall, dass Anträge - gerade bei kostenaufwendigen Maßnahmen - ohne wirkliche Prüfung und angemessene Würdigung des Einzelfalls abgelehnt werden. So auch im folgenden Beispiel:

Bei einem Sprechtag schilderte eine alleinstehende Mutter, Bezieherin von aufstockenden Sozialleistungen, ihre Situation. Ihre 28 Jahre alten Zwillinge seien körperlich und geistig schwerstbehindert. Ein Sohn wohne bei ihr zu Hause in einen kleinen, ländlichen Ort und besuche am Tage eine Fördergruppe einer Werkstatt für Menschen mit Behinderungen. Er könne zwar gehen, leide aber an Gleichgewichtsstörungen mit Sturzgefahr. Der andere Sohn, der auf einen Rollstuhl angewiesen sei, werde vollstationär in einem Wohnheim betreut. Von dort hole sie ihn zusammen mit seinem Bruder jedes Wochenende zu sich nach Hause. Dies müsse teilweise auch in der Woche spontan geschehen, z.B. um ihn bei Erkrankungen betreuen zu können. An den gemeinsamen Wochenenden besuche sie auch gerne mit ihren Söhnen die Großeltern. Diese seien für sie die einzigen sozialen auswärtigen Kontakte.

Auf Grund der behinderungsbedingten Umstände ist es für die Petentin wichtig, ihre Kinder gemeinsam mit dem Auto befördern und auch Spontanfahrten durchführen zu können. Da sie nur unter erheblichen körperlichen Anstrengungen ihren Sohn vom Rollstuhl in den Pkw umsetzen kann, hatte die Petentin einen Schwenkhubsitz mit Untergestell für den Pkw beantragt. Diesen Antrag habe das Sozialamt aber abgelehnt. Sie sei auf die Möglichkeit der Nutzung eines Behindertenfahrdienstes oder des ÖPNV verwiesen worden. Dies empfand die Petentin als unzumutbar. Alleine mit zwei behinderten erwachsenen Söhnen, welche ständig Hilfestellungen und Beaufsichtigungen benötigen, sah sich die Petentin überfordert, öffentliche Verkehrsmittel im ländlichen Raum zu nutzen. Kurzfristig notwendige Fahrten seien mit dem Behindertenfahrdienst nicht realisierbar, weil die Anmeldung Tage zuvor erfolgen müsste.

Zum Zeitpunkt der Vorsprache war der Widerspruch der Petentin trotz umfangreicher und rechtlich fundierter Argumentation schon abgelehnt worden. Der Bürgerbeauftragte sagte seine Unterstützung zu, riet aber aufgrund seiner Erfahrung in vergleichbaren Fällen dazu, auch fristwährend Klage einzulegen.

Obwohl sich der Bürgerbeauftragte umgehend für das auch in seinen Augen teilhaberechtlich begründete Begehren der Petentin persönlich einsetzte, blieb der Landkreis bei seiner Haltung, sodass nun gerichtlich entschieden werden muss. Der Bürgerbeauftragte ist der Auffassung, dass es für die Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft in einer solchen Situation erforderlich ist, eine entsprechende Eingliederungshilfe einmalig zu gewähren.

Kostenübernahme für Fahrräder durch die Krankenkasse?

Den Bürgerbeauftragten erreichten erneut Anfragen, ob Menschen mit Behinderungen Anspruch auf Kostenübernahme für ein Fahrrad durch die Krankenkasse haben, wenn sie sich damit in ihrem Wohnort besser bewegen können. Das ist aber nur in besonderen Fällen möglich.

So berichtete bei einem Sprechtag eine Bürgerin aus einer kleineren Stadt, dass sie an einer fortschreitenden spastischen Spinalparalyse leide. Mit dem Rollator könne sie nur noch sehr schlecht laufen, nutze aber seit zehn Jahren ein dreirädriges Fahrrad, das die Krankenkasse damals bezahlt habe. Sie benötige nun aber wegen des verschlechterten Gesundheitszustands ein Fahrrad mit Elektrounterstützung, da sie die Anstiege in den Straßen ihrer Stadt sonst nicht mehr bewältigen könne. Dies habe die Krankenkasse aber abgelehnt.

Der Bürgerbeauftragte erläutert in diesen Fällen die Rechtslage. Die einfache Anschaffung eines handelsüblichen Fahrrades oder E-Fahrrades wird grundsätzlich nicht von den Krankenkassen übernommen, da es sich hierbei nicht um ein medizinisches Hilfsmittel handelt. Lediglich die Übernahme von besonderen Fahrrädern, insbesondere sogenannter Therapierädern mit drei Rädern, kann im Einzelfall übernommen werden. Voraussetzung hierfür ist jedoch nach der Rechtsprechung, dass ein ärztlich begründetes Interesse an der Anschaffung eines solchen Hilfsmittels besteht. Allein der Wunsch, sich innerhalb des Ortes leichter bewegen zu können, rechtfertigt nicht die Kostenübernahme durch die Krankenkasse. Vielmehr muss ärztlich festgestellt werden, dass die Nutzung eines solchen Fahrrades über die reine Bewegung hinweg auch einen förderlichen Beitrag leistet, den Behinderungsverlauf zu mindern oder zu verlangsamen.

Um mit Erfolgsaussichten einen Überprüfungsantrag zu dem abgelehnten Antrag stellen zu können, hat der Bürgerbeauftragte dieser Petentin geraten, durch den behandelnden Arzt prüfen und ggf. feststellen zu lassen, dass durch die Nutzung eines solchen Therapierades ein solch förderlicher Effekt auf die Gesundheit bzw. Behinderung zu erwarten ist. Ferner müsste dargelegt, warum die Nutzung des bisherigen Fahrrades nicht mehr ausreiche.

Die Petentin hat diesen Rat befolgt. Der Arzt stellte die Notwendigkeit fest, worauf ihr im Ergebnis ein Therapierad bewilligt wurde.

Entlastungsleistung ohne Entlastung?

Formale Regeln sind gerade bei Menschen mit Behinderungen oder Pflegebedarf situationsgerecht anzuwenden. Eine ältere Bürgerin wandte sich mit der Bitte um Beratung an den Bürgerbeauftragten. Ihr Ehemann war nach einem Herzstillstand pflegebedürftig geworden, was für die Petentin unterschiedlichste Probleme aufwarf. Eines betraf den Einsatz des sogenannten Entlastungsbetrags, den ihr zu Hause gepflegter Mann aufgrund seiner Pflegestufe erhielt. Mit dieser Leistung sollen pflegende Angehörige entlastet und die pflegebedürftige Person gefördert werden, sodass diese möglichst lange ihren Alltag selbstständig bewältigen kann.

Die Petentin, die über kein Auto verfügte, wollte diesen Betrag dafür einsetzen, ihren Ehemann von einem Pflegedienst eines großen Trägers zu Arztbesuchen fahren zu lassen. Hierbei wollte sie ihn begleiten, da er insgesamt auf ihre Hilfe angewiesen war. Der Pflegedienst wollte jedoch nur den pflegebedürftigen Ehemann befördern, nicht jedoch die Petentin als Begleitperson. Die Petentin hätte also entweder mit dem Fahrrad oder einem Taxi ihrem Mann folgen müssen.

Auf Nachfrage des Bürgerbeauftragten beim Pflegedienst teilte ein Mitarbeiter mit, dass eine Mitnahme der Ehefrau aus haftungsrechtlichen Gründen nicht möglich sei. Der Ehemann habe nicht das Merkzeichen „B“ (Begleitperson) im Schwerbehindertenausweis.

Daraufhin wandte sich der Bürgerbeauftragte an die Geschäftsleitung des Pflegedienstes und bat um Überprüfung. Die Geschäftsleitung erläuterte, dass der Träger aus steuerrechtlichen Gründen nur satzungskonforme gemeinnützige Zwecke verfolgen und deshalb keine Konkurrenz zu Beförderungsunternehmen aufbauen dürfe. Die Arztfahrten hätten ja auch das Ziel, die pflegenden Angehörigen zu entlasten, weswegen der Pflegedienst diese üblicherweise anstelle der Angehörigen durchführe. Daher sei es unüblich, dass die Angehörigen die Pflegebedürftigen begleiten. Der Bürgerbeauftragte hakte jedoch noch einmal nach und bat um eine bürgerfreundliche Lösung in Einzelfall. Letztlich traf der Träger die Entscheidung, in Fall der Petentin auch die Begleitperson zu befördern.

Parkerleichterungen: Kleine Änderung - große Wirkung

Manchmal bedarf es nur einfacher Änderungen im Verwaltungsverfahren, um für die betroffenen Bürger eine schnellere Antragsbearbeitung und für die beteiligten Behörden einen deutlich geringeren Bearbeitungsaufwand zu erreichen.

Seit geraumer Zeit hatte der Bürgerbeauftragte beim Sozialministerium und beim Landesamt für Gesundheit und Soziales angeregt, das Verfahren zur Gewähren von Parkerleichterungen für Menschen mit Behinderungen zu vereinfachen. Derartige Parkerleichterungen werden gewährt, wenn bestimmte Beeinträchtigungen vorliegen. Je nach Art und Grad der Behinderung kann der Betroffene einen blauen, einen orangefarbenen oder einen gelben Parkausweis erhalten, der jeweils unterschiedliche Erleichterungen beim Parken im öffentlichen Straßenraum gewährt.

Bisher hatten Menschen mit Behinderungen an ihrem Bescheid des Versorgungsamtes zur Feststellung ihrer Schwerbehinderung nicht ablesen können, ob und welche Parkerleichterung ihnen zustehen. Ein eigenes Prüfverfahren bei der Verkehrsbehörde musste angestrengt werden, um die Voraussetzungen für die Parkerleichterungen zu klären. Bei diesem Verfahren wandte sich die Verkehrsbehörde wiederum an das Versorgungsamt, das eine entsprechende Bescheinigung ausstellen musste.

Dies stellte einen vergleichsweise hohen Arbeitsaufwand dar und führte auch zu unnötigen Verfahren bei den Verkehrsbehörden, selbst wenn der Antragsteller die Voraussetzungen gar nicht erfüllte. Der Bürgerbeauftragte hatte daher vorgeschlagen, bereits in den Feststellungsbescheiden des Versorgungsamtes eine Aussage darüber zu treffen, für welche Parkerleichterung die Voraussetzungen erfüllt waren. Dies erspare Aufwand für die Bürger und die beteiligten Behörden. Dazu führte er mit dem Ministerium und dem Landesamt mehrfach Gespräche. Daraufhin wurden längere rechtliche und praktische Prüfungen veranlasst, wie ohne Eingriff in die Zuständigkeit der Verkehrsbehörden schon früh Klarheit für die Bürger durch das Versorgungsamt hergestellt werden kann.

Im Juli 2017 teilte das Ministerium abschließend mit, dass der Vorschlag aufgegriffen worden sei. Die Antragsteller erhalten zusammen mit dem Feststellungsbescheid vom Versorgungsamt zugleich auch eine „Bescheinigung zur Vorlage bei der Straßenverkehrsbehörde“, wenn die Voraussetzungen für die Ausstellung eines Parkausweises vorliegen. Die Bürger können mit dieser Bescheinigung bei der zuständigen Straßenverkehrsbehörde eine Ausnahmegenehmigung beantragen. Es bedarf dann keiner weiteren Kontaktaufnahme der Verkehrsbehörde mit dem Versorgungsamt mehr. Das bedeutet eine einfachere und schnellere Bearbeitung des Bürgeranliegens.

Der Bürgerbeauftragte begrüßt diese Neuregelung, von der alle Beteiligten, sowohl die Behörden, aber vor allem auch eine große Zahl von Menschen mit Behinderungen, profitieren.

Integrationshelfer: Pflegeeltern sollen mitfinanzieren

Angehörige von Menschen mit Behinderungen sehen sich oft einem Dschungel an Zuständigkeiten und Vorschriften gegenüber, wenn sie für die Betroffenen Leistungen beantragen. Besonders die Abgrenzung zwischen unterschiedlichen Leistungsansprüchen bereitet Schwierigkeiten - auch für die Verwaltung.

Bislang erhielten pflegebedürftige Kinder mit Behinderungen im Rahmen der Eingliederungshilfe vom Sozialamt oder Jugendamt Unterstützung durch einen Integrationshelfer, damit ihnen der Schulbesuch oder der Besuch einer Kindertagesstätte ermöglicht bzw. erleichtert werden konnte. Unabhängig vom Besuch der Schule bzw. Kindertagesstätte wurde bei Kindern, die zugleich pflegebedürftig waren, das Pflegegeld nach SGB XI für die häusliche Betreuung für körperbezogene Pflege- und pflegerische Betreuungsmaßnahmen gezahlt. Eingliederungshilfeleistungen und Pflegeleistungen wurden also nebeneinander gewährt.

Im Berichtsjahr erreichten den Bürgerbeauftragten die Petitionen einiger Eltern von Kindern mit Behinderung, weil ein Landkreis bei der Gewährung eines Integrationshelfers gemäß §§ 53, 54 SGB XII auf die vorrangige Inanspruchnahme von Pflegesachleistungen nach § 36 SGB XI verwies und entsprechend Kürzungen beim Eingliederungshilfeanspruch vornahm.

Eine Petition wurde von den Pflegeeltern eines siebenjährigen schwerstbehinderten Jungen eingereicht. Dem Kind ist der (höchste) Pflegegrad 5 zuerkannt. Es wird Pflegegeld nach § 37 SGB XI gewährt. Die Pflegemutter beantragte rechtzeitig vor der geplanten Einschulung im September 2017 an einer Förderschule für das Pflegekind einen schulischen Integrationshelfer beim Sozialamt. Diesen Antrag lehnte der Landkreis mit der Begründung ab, dass die Leistungen nach dem Pflegeversicherungsgesetz (SGB XI) vorrangig seien und diese in vollem Umfang für die Bezahlung des Schulbegleiters ausgeschöpft werden müssten. Aufgrund des hohen Pflegebedarfes des Kindes auch während der Schulzeit seien die festgestellten Bedarfe nicht der Eingliederungshilfe zuzuordnen.

Da zum Zeitpunkt des Einreichens der Petition die Einschulung des Kindes im September 2017 kurz bevor stand, empfahl der Bürgerbeauftragte der Petentin zunächst, gerichtlich einstweiligen Rechtsschutz zu beantragen. Das Gericht verpflichtete das Sozialamt, die Kosten für den Schulbegleiter für 25 Stunden wöchentlich bis zum Abschluss des Widerspruchsverfahrens zu übernehmen.

Auch nach Auffassung des Bürgerbeauftragten müssen in diesen Fällen Leistungen der Eingliederungshilfe gewährt werden. Sie dürfen im Verhältnis zur Pflegeversicherung nicht nachrangig erfolgen. Nach der Gesetzesbegründung (Bundestags-Drucksache 18/5926, S. 122) soll durch die Geldleistung pauschaliert der Bedarf gedeckt werden, der dem Pflegebedürftigen durch die Sicherstellung der häuslichen Pflege entsteht. Das Pflegegeld stellt kein Entgelt für erbrachte Pflegeleistungen dar, sondern eine Art Anerkennung für innerfamiliäre Unterstützungs- und Hilfeleistungen.

In diesem Sinne wandte sich der Bürgerbeauftragte an das Sozialministerium als Fachaufsicht. In den konkreten Fällen gehe es um die Begleitung in der Schule. Pflegeleistungen würden aber gerade für die Pflege in der Häuslichkeit gewährt. Im Übrigen könnten Leistungen der Pflegeversicherung und der Eingliederungshilfe nebeneinander gewährt werden, unabhängig davon, ob sie gleichartig sind oder nicht. Hierauf werde auch im BTHG verwiesen.

Der Landkreis erklärte nun gegenüber dem Sozialministerium, dass nicht alle Schulzeiten berücksichtigt werden könnten. Vielmehr seien zunächst einmal Zeiten für Pausen und die anteilige Betreuung durch eine anwesende Fachkraft in der Klasse abzuziehen. Von der verbleibenden Unterrichtszeit von 4 Stunden und 15 Minuten, in der das Kind ohne Hilfe sei, sollten 2 ¼ Stunden täglich aus Leistungen der Pflegeversicherung finanziert werden und 2 Stunden täglich durch die Eingliederungshilfe. Diese Aufteilung ergebe sich durch die neue Pflegegesetzgebung (PSG II und PSG III), wonach Leistungen der Pflege zwar neben den Leistungen der Eingliederungshilfe gewährt werden, aber strikt voneinander zu trennen seien.

Das Ministerium hat grundsätzlich die Auffassung des Sozialamtes zur Abgrenzung der Pflegeleistung und der Eingliederungshilfeleistung unterstützt, es aber offengelassen, ob diese Kombination auch im konkreten Fall möglich ist. Es kritisierte allerdings, dass die Regelung des § 13 Absatz 4 SGB XI vom Landkreis außer Acht gelassen wurde, wonach Leistungen grundsätzlich aus einer Hand zu erbringen sind.

Der Bürgerbeauftragte hält es rechtlich nicht für nachvollziehbar, dass die Eltern das Pflegegeld für ihre Kinder ganz oder teilweise für die Bezahlung eines Helfers in Schule oder auch Kita einsetzen sollen. Im Ergebnis führe dies sonst dazu, dass die gewollten Verbesserungen der Pflege- und Teilhabeleistungen durch die Pflegereform und das BTHG die Situation der Betroffenen in der Praxis verschlechtern würden.

Die Petitionen sind noch nicht abgeschlossen. Der Bürgerbeauftragte wird diese Frage weiter verfolgen.

C. Zusammenarbeit mit anderen Ombudsinstitutionen

Petitionsausschuss des Landtages Mecklenburg-Vorpommern

Wie in den Vorjahren arbeitete der Bürgerbeauftragte auch 2017 eng mit dem Petitionsausschuss des Landtages zusammen. Bürger können frei entscheiden, ob sie ihr Anliegen beim Bürgerbeauftragten oder beim Petitionsausschuss vortragen. Da teilweise die Eingaben dann bei beiden Institutionen eingereicht werden, findet eine regelmäßige Abstimmung zu den eingegangenen Petitionen statt, um Doppelbearbeitungen zu vermeiden und die Ressourcen sinnvoll einzusetzen. Dies betraf 2017 jedoch nur wenige Fälle. Gelegentlich ist auch ein Informationsaustausch notwendig, wenn unterschiedliche Teilaspekte desselben Grundproblems oder Petitionen zur selben Problematik von verschiedenen Bürgern sowohl beim Ausschuss als auch beim Bürgerbeauftragten vorgetragen werden. In einem Fall übergab der Bürgerbeauftragte auf Wunsch des Petenten gemäß § 8 Abs. 2 PetBüG M-V die Petition an den Landtag, da eine einvernehmliche Lösung nicht erreicht werden konnte.

Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages

Der Bürgerbeauftragte kann nach seinem gesetzlichen Auftrag tätig werden, wenn eine Zuständigkeit oder rechtliche Einwirkungsmöglichkeit der Landesregierung oder von Trägern der öffentlichen Verwaltung des Landes gegeben ist. Wendet sich der Petent aber z. B. gegen die Tätigkeit von Bundesbehörden oder wünscht er die Änderung bundesrechtlicher Bestimmungen, so rät der Bürgerbeauftragte den Petenten regelmäßig zu einer Eingabe beim Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages oder übersendet die Petition mit dem Einverständnis der Petenten unmittelbar an diesen.

Arbeitsgemeinschaft der parlamentarisch gewählten Bürgerbeauftragten Deutschlands

Die Bürgerbeauftragten der Länder Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und nun auch Baden-Württemberg haben sich zu einer Arbeitsgemeinschaft zusammengeschlossen. Am 27. April 2017 trafen sie sich auf Einladung des hiesigen Bürgerbeauftragten zu einer Arbeitstagung in Schwerin. Im Mittelpunkt der Beratungen standen Fragen zum Sozialrecht. Im Vorfeld der Verabschiedung des Neunten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Sozialgesetzbuch hatten die Bürgerbeauftragten Verbesserungen angeregt. Sie hatten z. B. vorgeschlagen, dass statt der „Zwangsverrentung“ von älteren Leistungsempfängern diese selbst entscheiden sollten, ob sie vor dem Erreichen der Regelaltersgrenze in Rente gehen wollen. Andere Vorschläge betrafen die Dynamisierung von Bildungs- und Teilhabeleistungen oder die Sanktionierungsregelungen für die ALG II-Empfänger unter 25 Jahren (s. Ziffer 8 c). Diese Vorschläge hatten jedoch nicht oder nur wenig Berücksichtigung gefunden. Hier gilt es, so die übereinstimmende Auffassung in der Beratung, weiter auf die bestehenden Probleme hinzuweisen und auf eine sinnvolle Lösung hinzuwirken.

Europäisches Ombudsman-Institut (EOI)

Der Bürgerbeauftragte Mecklenburg-Vorpommerns ist Mitglied des Europäischen Ombudsman-Instituts (EOI), einem Zusammenschluss von 108 Ombudsinstitutionen aus 39 Ländern. Die Vereinigung richtete 2017 gemeinsam mit dem nationalen Ombudsman Rumäniens eine internationale Ombudsman-Konferenz in Bukarest aus. Dabei wurden die Sicherstellung der Unabhängigkeit von Ombudseinrichtungen und deren Möglichkeiten bei der Beseitigung von staatlichen Diskriminierungen von den anwesenden Ombudsleuten aus über zwanzig Staaten beraten. Im Zusammenhang mit diesen Veranstaltungen fand auch die turnusgemäße Generalversammlung des EOI statt. Neben einer umfangreichen Satzungsänderung standen auch die Vorstandswahlen auf der Tagesordnung, bei denen der Stellvertreter des Bürgerbeauftragten Mecklenburg-Vorpommerns erneut als Schriftführer der Vereinigung bestätigt wurde.