

UNTERRICHTUNG

durch den Bürgerbeauftragten des Landes Mecklenburg-Vorpommern

24. Bericht des Bürgerbeauftragten gemäß § 8 Absatz 7 des Petitions- und Bürgerbeauftragtengesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Petitions- und Bürgerbeauftragtengesetz - PetBüG M-V) für das Jahr 2018

Inhaltsverzeichnis	Seite
Vorwort	4
A. Überblick zur Arbeit im Jahr 2018	5
1. Aufgabenstellung, Zahlen und Fakten	5
2. Medien- und Öffentlichkeitsarbeit	8
B. Arbeit des Bürgerbeauftragten, dargestellt nach Aufgabengebieten	9
1. Innen- und Europapolitik	9
Wohnsitz im Inland auch bei Wohnsitz im Ausland	10
Nur scheinbar öffentliche Wege	10
Augen auf beim Garagen(ver)kauf	12
In kommunalen Fragen mehr Beteiligung wagen	14
Probleme bei Schadensregulierungen mit dem Kommunalen Schadenausgleich	15
Baukostenzuschüsse bei der Abwasserentsorgung ungerecht?	18
2. Rechtspolitik und Justizangelegenheiten	19
Justizvollzugsanstalten: Verbesserungen erreicht	19
Hauptberufliche Betreuung unter Druck	20
Überlange Verfahrensdauern bei Gericht	20
3. Finanzpolitik	21
Finanzamt: Einmal gegebene Zustimmung wirkt fort	22
Festung Dömitz - Landessache?	23
4. Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit	24
Gefährliche Abfälle müssen beseitigt werden	24
5. Landwirtschaft und Umwelt	25
Naturschutz darf nicht beliebig sein	26
Rechtsmittel in Bodenordnungsverfahren: Wer sich nicht wehrt ...	26
6. Bildung, Wissenschaft und Kultur	28
Probleme bei Ausbildung zu Staatlich anerkannten Erziehern	28
Unzureichende Beratung beim Thema Schulabschlüsse	29
Dauerproblem Schülerbeförderung	31
Fortsetzung aus 2017: Langer Weg zum Gemeinsamen Unterricht	32
Wie können Gutshäuser erhalten werden?	33
7. Energie, Infrastruktur und Digitalisierung	34
Verkehrsberuhigung: „Muss erst etwas passieren?“	35
Digitale Infrastruktur: Große Erwartungshaltung - Ernüchternde Realität	36
B 96n: Wenn der Bus nicht erreichbar ist	38
Beheizbares Schwimmbaden für den schwer rheumakranken Sohn	38
Bebauungspläne müssen verbindlich sein	39
Bebauung von rückwärtigen Grundstücksbereichen	41
Brandschutz und Barrierefreiheit sind unabdingbar	43

	Seite
8. Soziales, Integration und Gleichstellung	44
a) Kinder- und Jugendhilfe	44
Der untätige Vormund	45
Probleme bei der Kindertagesbetreuung	46
Hortbetreuung: Was ist bedarfsgerecht? (Fortsetzung aus den Vorjahren)	46
b) Arbeitsförderung (SGB III)	47
c) Soziale Beratung und Hilfe für Bezieher von Arbeitslosengeld II	47
Eingangsbestätigungen müssen erteilt werden	49
Unklarheiten bei „gemischten Bedarfsgemeinschaften“ abgestellt	50
d) Sozialhilfe	51
Grundsicherung oder Wohngeld? - Sozialbehörden müssen umfassend beraten	51
e) Gesetzliche Sozialversicherung	52
Teilhabe am gesellschaftlichen Leben (buchstäblich) erleichtert	52
Drohender Verlust des Anspruchs auf Krankengeld	53
f) Tätigkeit zur Wahrnehmung der Belange von Menschen mit Behinderung	54
Petitionen von und für Menschen mit Behinderung	58
Zuständigkeitsfragen verzögern Hilfe	59
Barrierefreie Gestaltung von Bushaltestellen	60
Hubschwenksitz muss finanziert werden (Fortsetzung aus 2017)	61
C. Zusammenarbeit mit anderen Ombudsinstitutionen	62

Vorwort

Im Jahr 2018 sind erneut mehr Eingaben und Anfragen eingegangen: 1.742 waren es diesmal, knapp 200 mehr als noch vor fünf Jahren. Darin muss man nicht zwingend eine größere Problemlage im Land sehen. Der Anstieg könnte auch an einem gestiegenen Problembewusstsein bei den Bürgerinnen und Bürgern liegen. Oder daran, dass Arbeit und Einrichtung des Bürgerbeauftragten im Laufe der Jahre mehr und mehr bekannt geworden sind. Genau lässt sich das nicht feststellen.

Was man feststellen kann: Bürger erwarten heute Entscheidungen von Politik und Verwaltung, an denen sie sich möglichst beteiligen und die sie nachvollziehen können - vom Verfahren und vom Inhalt her. Mit Recht. Ein Teil der Arbeit des Bürgerbeauftragten bezieht sich darauf, Informationen zugänglich zu machen, Sachstände aufzuklären, Entscheidungsgründe zu erläutern. Das war gerade bei kleinen Gemeinden und kleineren Amtsverwaltungen häufiger der Fall. Größere Kommunen mit spezialisierten Verwaltungen können leichter Bürgerbeteiligung oder eine professionelle Entscheidungsfindung organisieren.

Doch auch in größeren Verwaltungen und öffentlichen Einrichtungen war 2018 der personelle Umbruch zu spüren. Offenbar fehlen nicht immer Planstellen, sondern vielmehr Menschen, Fachkräfte, die sie besetzen. Das ist nicht nur an den Schulen oder in den Justizvollzugsanstalten so; das betrifft auch Fachdienste, Jugendämter bis hin zu allgemeinen Verwaltungen. In der Folge nimmt die Verfahrensdauer zu und die Tiefe der Bearbeitung ab. Eine gut ausgebildete und besetzte öffentliche Verwaltung und Justiz ist aber wesentlich für das Gelingen eines Staates.

Maßstab für einen gerechten Staat ist der Umgang mit den besonders Hilfebedürftigen. Für Menschen mit Behinderung ging es auch 2018 darum, wie deren Teilhabe und Selbstbestimmung gewährleistet, wie also Inklusion in allen Lebensbereichen erreicht werden kann, wie Schule, Wohnen oder Arbeitsleben. Dabei kam es nicht nur auf bessere gesetzliche Grundlagen an. In vielen Bereichen zeigte sich, dass der Gesetzesvollzug schwierig ist, weil materielle, praktische oder personelle Voraussetzungen fehlten. Hier war der Bürgerbeauftragte oft gefordert.

Allen, die meine Arbeit für die Bürger erleichtert, begleitet und gestärkt haben - in Politik und Verwaltung, in den Medien, in der Gesellschaft - sei hier ausdrücklich gedankt.

Matthias Crone

Bürgerbeauftragter des Landes
Mecklenburg-Vorpommern

A Überblick zur Arbeit im Jahr 2018

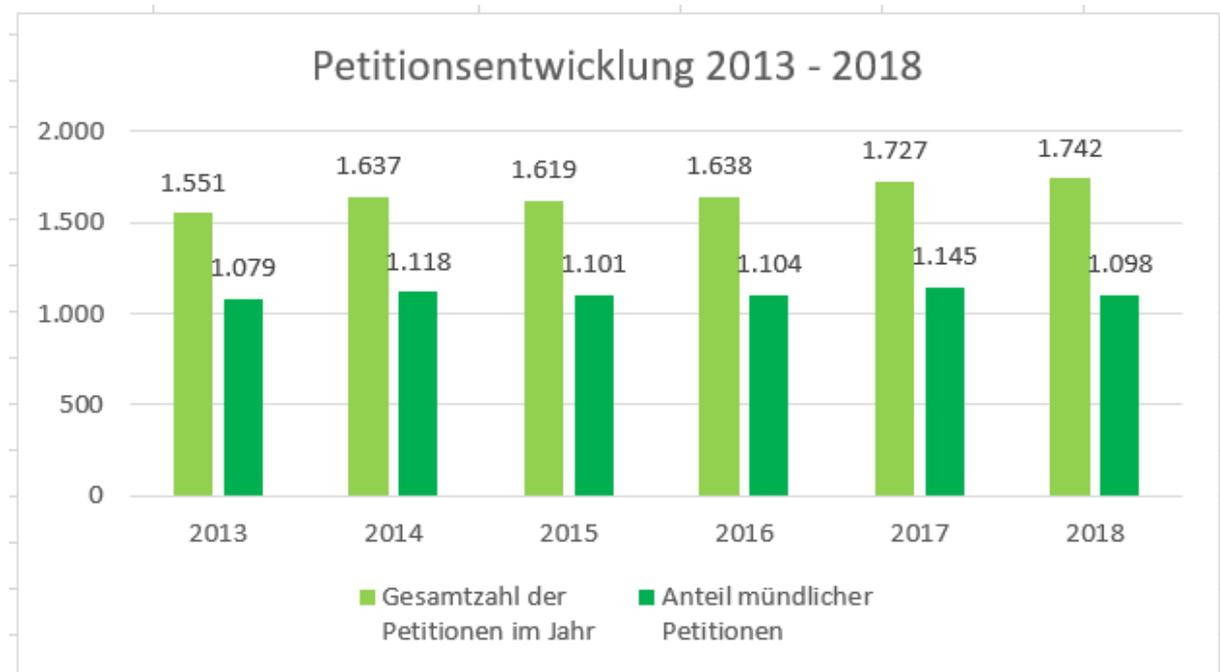
1. Aufgabenstellung, Zahlen und Fakten

In der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern wird in Art. 10 das Petitionsrecht geregelt. Es gewährt jedem das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen mit Bitten oder Beschwerden an Behörden und an die Volksvertretung zu wenden. Das Amt des Bürgerbeauftragten ist in Art. 36 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern verankert. Nach § 6 Abs. 1 Petitions- und Bürgerbeauftragtengesetz (PetBüG) von 1995 ist es die 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.

Bei der Ausübung seines Amtes handelt der Bürgerbeauftragte unabhängig und ist nur dem Gesetz unterworfen.

Wegen der starken Ausrichtung auf soziale Angelegenheiten bezog sich wieder ein Großteil der Eingaben und Anfragen auf soziale oder sozialrechtliche Themenbereiche. Insgesamt haben sich im Jahr 2018 die Bürgerinnen und Bürger in 1.742 Fällen an den Bürgerbeauftragten gewandt, wiederum eine Steigerung zum Vorjahr (2017: 1.727). Das ist der höchste Wert seit Jahren. Einfache mündliche Anfragen sind in dieser Zahl nicht enthalten. Das Aufkommen an Petitionen, Eingaben und Ersuchen hat sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:



Bei der Verteilung nach Sachthemen zeigten sich einige Verschiebungen in den Schwerpunkten. Der Verringerung von Anfragen zum SGB II stand ein Anstieg bei Eingaben zu Belangen von Menschen mit Behinderung (SGB IX) und zur Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) gegenüber. Es gab einen leichten Rückgang bei Planungsangelegenheiten sowie bei Gebühren und Abgaben, in allen anderen Bereichen hingegen einen Anstieg der Eingaben.

Übersicht der Verteilung der Petitionen nach Sachthemen			
Themen:	2018	2017	2016
Sozialgesetzbücher II, III, V, VI, VII, VIII, XI, XII	568	633	574
	davon:	davon:	davon:
	269 zu SGB II	325 zu SGB II	314 zu SGB II
	49 zu SGB V	46 zu SGB V	34 zu SGB V
	114 zu SGB VIII	97 zu SGB VIII	80 zu SGB VIII
Besondere soziale Angelegenheiten, Ausländerbelange	129	121	112
Belange der Menschen mit Behinderung - Sozialgesetzbuch IX	135	113	122
Kommunale Angelegenheiten	135	120	117
Wirtschaft, Arbeit, Fördermittel, Verkehr	141	126	100
Schule, Ausbildung, Kultur	104	93	95
Baurecht, Denkmalschutz, Landesplanung	106	127	100
Umwelt- und Naturschutz	101	83	103
Justizangelegenheiten, Liegenschaftsrecht	203	185	208
Steuern und Abgaben	120	126	107
Gesamt	1.742	1.727	1.638

Auf elektronischem Weg (E-Mail, Kontaktformular der Webseite und Telefax) erreichten den Bürgerbeauftragten 404 Anfragen, auf postschriftlichem 239. In 1.098 Fällen sind die Anliegen von den Bürgern mündlich vorgetragen worden, nämlich persönlich (488, davon 390 bei Sprechtagen) oder telefonisch (610). Das sind 63 % der Fälle. In einem Fall wurde der Bürgerbeauftragte von Amts wegen aktiv.

Von den 1.742 Petitionen, die 2018 an den Bürgerbeauftragten gerichtet wurden, waren am 25.03.2019 bereits 1.320 abgeschlossen. In etwas mehr als 20 % dieser Erledigungen wurde dem Anliegen voll oder teilweise entsprochen. Der große Beratungsbedarf schlägt sich ebenfalls in der Erledigung wieder, denn bei über 56 % der erledigten Petitionen konnte den Bürgern durch Auskunft und Beratung geholfen werden.

Erledigungsart	Anzahl
Dem Anliegen wurde entsprochen	187
Dem Anliegen wurde teilweise entsprochen	85
Dem Anliegen wurde nicht entsprochen	165
Auskunft wurde erteilt	342
Beratung wurde erteilt	403
Abgabe an den Petitionsausschuss des Bundestages	4
Abgabe an den Petitionsausschuss des Landtages	7
Abgabe an sonstige Dienststellen	9
Anregung zur Bundesgesetzgebung übermittelt	0
Anregung zur Landesgesetzgebung übermittelt	0
Zurückgezogen	40
BB kann gemäß § 2 PetBüG nicht tätig werden	17
Erledigung in sonstiger Art und Weise (z.B. anderweitige Klärung oder Parallelpetition)	61
Gesamtzahl der erledigten Petitionen aus 2018	1.320

Die Sprechstage im ganzen Land sind ein Angebot an die Bürger, den Bürgerbeauftragten persönlich und vor Ort erreichen zu können. Auch 2018 fanden insgesamt 50 Sprechstage in allen Regionen des Landes statt.

Datum	Ort	Datum	Ort
09.01.2018	Stralsund	26.06.2018	Teterow
11.01.2018	Neubrandenburg	28.06.2018	Wismar
17.01.2018	Wismar	03.07.2018	Neubrandenburg
23.01.2018	Hagenow	10.07.2018	Ueckermünde
06.02.2018	Malchin	12.07.2018	Rostock
13.02.2018	Pasewalk	17.07.2018	Demmin
15.02.2018	Demmin	02.08.2018	Stavenhagen
20.02.2018	Parchim	22.08.2018	Pasewalk
06.03.2018	Wolgast	29.08.2018	Parchim
14.03.2018	Rostock	04.09.2018	Grevesmühlen
05.04.2018	Waren	06.09.2018	Wolgast
11.04.2018	Penkun	10.09.2018	Barth
12.04.2018	Greifswald	13.09.2018	Grabow
18.04.2018	Bad Doberan	18.09.2018	Waren
24.04.2018	Bergen	04.10.2018	Bergen
04.05.2018	Ribnitz-Damgarten	17.10.2018	Neustrelitz
08.05.2018	Güstrow	23.10.2018	Güstrow
16.05.2018	Neustrelitz	25.10.2018	Greifswald
23.05.2018	Ludwigslust	08.11.2018	Stralsund
29.05.2018	Schwerin	13.11.2018	Bad Doberan
06.06.2018	Stralsund	20.11.2018	Anklam
07.06.2018	Anklam	28.11.2018	Ludwigslust
13.06.2018	Röbel	05.12.2018	Rostock
14.06.2018	Boizenburg	11.12.2018	Ribnitz-Damgarten
20.06.2018	Lübz	12.12.2018	Schwerin

Die Sprechtage wurden in gut erreichbaren öffentlichen Räumen durchgeführt, zumeist in Kommunalverwaltungen. Die Verwaltungen vor Ort unterstützen so die Arbeit des Bürgerbeauftragten. Der Bürgerbeauftragte nutzt die Termine in der Regel auch dazu, um Probleme und Anliegen mit den Verantwortlichen vor Ort zu beraten und Lösungen zu finden.

In den amtlichen Mitteilungsblättern wurden die Termine für die Sprechtage angekündigt, der Bitte um Veröffentlichung an die lokalen Medien wurde zumeist entsprochen. Die Internetseite des Bürgerbeauftragten gibt den Bürgern immer einen Überblick über die demnächst anstehenden Termine.

2. Medien- und Öffentlichkeitsarbeit

Medieninformationen und -mitteilungen des Bürgerbeauftragten sollen sicherstellen, dass die Menschen über dessen Angebot und Arbeit informiert werden. Die allgemeine Öffentlichkeitsarbeit soll diesen Ansatz verstärken, ebenso die Mitwirkung an öffentlichen Veranstaltungen. Der Bürgerbeauftragte wurde eingeladen, den Jahresbericht 2017 auf der Landespressekonferenz vorzustellen. Häufiger als in Vorjahren fand eine Berichterstattung der Medien über die Sachverhalte aus Einzelpetitionen statt.

Bei einem Servicetag von NDR 1 Radio MV hatten Bürger wieder die Möglichkeit, über den Sender direkt Fragen an den Bürgerbeauftragten und seine Mitarbeiter zu richten. Zugleich wurde vom NDR die Arbeit des Bürgerbeauftragten in mehreren Reportagen dargestellt, auch im Fernsehen. Das Servicetelefon für die Hörer und auch die Berichterstattung hatten eine erhebliche Resonanz. Viele Petenten nahmen auch noch Wochen und Monate später Bezug auf die Sendung. Auch bei der Benefizaktion „Hand in Hand für Norddeutschland“ wurde die Zusammenarbeit mit dem NDR fortgesetzt.

Wie in den Vorjahren beteiligte sich der Bürgerbeauftragte auch an mehreren Demokratieveranstaltungen, wie sie durch die Initiative „WIR. Erfolg braucht Vielfalt“ organisiert werden. Er stand auf dem Mecklenburg-Vorpommern-Tag in Rostock ebenso Rede und Antwort wie beim Tag der offenen Tür des Landtages.

Ein besonderes Anliegen des Bürgerbeauftragten ist es, jungen Menschen das Petitionsrecht auch als Teilhaberecht und Gestaltungsmöglichkeit nahezubringen. Er hielt deshalb den engen Kontakt zum Landesschülerrat aufrecht und besuchte erneut im Laufe des Jahres mehrere Schulen und gestaltete den Unterricht.

Neben der mittlerweile sechsten gemeinsamen Fachkonferenz mit der Agentur für Arbeit in Stralsund zum Internationalen Tag der Menschen mit Behinderung fand 2018 erstmalig auch eine vergleichbare gemeinsame Veranstaltung mit der Agentur in Schwerin zu dieser Fragestellung statt. Ziel war es, die Arbeits- und Einsatzmöglichkeiten für Menschen mit Behinderung im ersten Arbeitsmarkt zu verbessern.

Aufgrund der besonderen Beauftragung für Belange von Menschen mit Behinderung veranstaltete der Bürgerbeauftragte im Rostocker Rathaus gemeinsam mit der Behindertenbeauftragten der Hansestadt Rostock eine Fachtagung für Vertreter aus kommunalen Behindertenbeiräten und von Selbsthilfeorganisationen zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes. Die Medien- und Öffentlichkeitsarbeit zu diesem Thema stellte auch einen Schwerpunkt dar (Näheres siehe 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

388 Petitionen fielen 2018 (2017: 384) in den Zuständigkeitsbereich des Innenausschusses. Der Schwerpunkt lag dabei bei kommunalen Angelegenheiten. Solche Anliegen betrafen z.B. Fragen der Kommunalverfassung oder den Verkauf oder die Verpachtung kommunaler Grundstücke. Aber auch spezifische innenpolitische Themen wie die öffentliche Sicherheit und Ordnung, das Tätigwerden der Landespolizei, das Ausländerrecht oder kommunale Gebühren und Abgaben werden regelmäßig beim Bürgerbeauftragten angesprochen.

Den Bürgerbeauftragten erreichten wie im Vorjahr 63 Anfragen zu kommunalen Gebühren und Beiträgen. Gerade auch die von vielen Bürgern als ungerecht empfundenen Straßenbaubeiträge wurden angesprochen. Die auch vom Bürgerbeauftragten angeregte rechtspolitische Debatte hat hier zwischenzeitlich zur Anbahnung einer gesetzlichen Lösung geführt. Weitere Eingaben zu Beiträgen und Gebühren betrafen etwa Erschließungsbeiträge, Verbrauchs- oder Benutzungsgebühren. So beschwerten sich z. B. in mehreren Petitionen Bürger darüber, dass sie als Einwohner der Umlandkreise in den Musikschulen der kreisfreien Städte höhere Gebühren zu zahlen hatten als Stadtbürger. Hier musste der Bürgerbeauftragte sie darauf hinweisen, dass nach der Rechtsprechung eine solche Differenzierung zulässig ist.

Die Zahl der Petitionen mit ausländerrechtlichem Bezug ist mit 29 stabil geblieben. Sie betrafen die ganze Bandbreite des Ausländerrechts von Duldungen über Aufenthaltstitel und Familiennachzug bis hin zur Arbeitserlaubnis. Wegen der strikten ausländerrechtlichen Bestimmungen sind Lösungen im Sinne der Petenten oft nicht möglich, zum Beispiel bei Arbeitserlaubnissen. Asylrechtliche Probleme betrafen nur noch einen kleinen Teil der Fälle.

Im Bereich des Liegenschaftsrechts betrafen immer noch eine Reihe von Fällen die Problematik von Garagen, die zu DDR-Zeiten auf fremden Grundstücken gebaut wurden. Regelmäßig ergaben sich hier für die Bürger Fragen zum Übergang der Garagen bei der Nutzungsaufgabe und den hier gesetzlich vorgesehenen Entschädigungen. Die Rechtslage kann sich je nach Sachverhalt ganz unterschiedlich gestalten. Sehr oft ist daher eine aufwendige Klärung der Sachlage mit den kommunalen Verwaltungen notwendig. Dies wird im Bericht unten ausführlicher dargestellt.

Bürger baten um Unterstützung, wenn es um den Verkauf oder die Verpachtung von kommunalen Grundstücken ging. Hier war häufig die Höhe des Kaufpreises bzw. Pachtzinses streitig. Der Bürgerbeauftragte musste die Petenten dann darauf hinweisen, dass sich die Beträge wegen des Grundsatzes des Verkaufs bzw. der Verpachtung zum vollen Wert (§ 6 Kommunalverfassung M-V) in der Regel am Bodenrichtwert orientieren.

Auch 2018 musste der Bürgerbeauftragte die kommunale Rechtsaufsicht einschalten, weil eine Klärung mit der zuständigen Behörde nicht möglich war. Eine spezifische Problematik stellt die Regulierung von Schäden dar, die durch kommunalbehördliches Handeln oder Unterlassen verursacht wurden. Hierauf geht der Bericht im Folgenden noch näher ein.

Wohnsitz im Inland auch bei Wohnsitz im Ausland

Melderechtliche Angelegenheiten beschäftigen den Bürgerbeauftragten immer wieder, gerade wenn es sich um außergewöhnliche Sachverhalte handelt. So im folgenden Fall:

Die Petentin, eine deutsche Staatsbürgerin, hielt sich wiederholt über längere Zeit in den USA auf. Nach der Heirat mit einem US-Amerikaner und der Geburt des gemeinsamen Sohnes hatte sie für dieses Land eine permanente Aufenthaltsgenehmigung. In dieser Zeit hatte sie aber immer noch in Deutschland einen Wohnsitz bei ihrer Mutter, betrieb hier einen Onlinehandel und zahlte auch in Deutschland Steuern.

Probleme ergaben sich mit der zuständigen Amtsverwaltung, als die Petentin Ende 2017 mit ihrem Kind wieder nach Deutschland übersiedelte. Die notwendigen Formalitäten zur Erlangung einer deutschen Geburtsurkunde und von Ausweispapieren für das Kind sowie zur Änderung der Ausweise der Petentin auf den Ehenamen erwiesen sich als sehr kompliziert. Besonders belastend empfand die Petentin, dass man ihr inzwischen die zwangsweise Abmeldung ihres Wohnsitzes in Deutschland androhte, weil sie sich ja überwiegend im Ausland aufgehalten und dort noch eine permanente Aufenthaltsgenehmigung habe. Damit wäre für die Petentin die Ausstellung neuer Ausweise auf ihren Ehenamen schwieriger geworden. Auch wäre sie dann von staatlichen Leistungen in Deutschland abgeschnitten gewesen.

Der Bürgerbeauftragte wandte sich an das Amt und wies zunächst darauf hin, dass sich die Petentin ja nun nach Deutschland zurückbegeben und deswegen auch dort ihren Wohnsitz habe. Seit der Rückkehr habe sie sich auch überwiegend dort aufgehalten. Ohnehin gehe er nach offiziellen Hinweisen des Auswärtigen Amtes davon aus, dass man als Deutscher zugleich einen Wohnsitz im Inland und im Ausland haben könne. Eine Abmeldung von Amts wegen sei daher nicht begründbar.

Da die Amtsverwaltung aber bei ihrer Auffassung blieb, schaltete der Bürgerbeauftragte das Ministerium für Inneres und Europa als oberste Rechtsaufsichtsbehörde ein. Dieses bestätigte nach Prüfung die Rechtsauffassung des Bürgerbeauftragten. Danach kann man als deutscher Staatsangehöriger neben einem Wohnsitz im Ausland auch einen im Inland unterhalten und dort offiziell gemeldet sein. Damit war die drohende Abmeldung der Petentin vom Tisch. In der Folgezeit konnten durch die Petentin auch die verbliebenen Probleme mit dem Amt einvernehmlich gelöst werden.

Nur scheinbar öffentliche Wege

Die Nutzung von Zuwegungen zu Grundstücken nimmt man häufig als selbstverständlich an. Trotzdem gibt es Fälle, in denen von Privaten vermeintliche öffentliche Wege abgesperrt werden oder für deren Nutzung „Wegezoll“ verlangt wird. Ursache ist oft, dass vor 1990 rechtliche Gegebenheiten nicht geklärt wurden, weil der Status als öffentlicher Weg nicht ausdrücklich durch eine Widmung festgelegt wurde. Auch nach der deutschen Einheit wurde es teilweise versäumt, die Widmung nachzuholen. Durch das Straßen- und Wegegesetz des Landes ist festgelegt, dass Straßen und Wege, die bis dahin die Eigenschaft einer öffentlichen Straße hatten, auch weiter als öffentlich gelten. Nach der ständigen Rechtsprechung des Obergerichtes Greifswald ist darüber hinaus klargestellt, dass Wege, zu denen es keine Festlegung in Form einer Widmung oder Verfügung gab, als öffentlich gelten, wenn sie vor 1957 und seitdem öffentlich und unwidersprochen genutzt worden sind.

Schwierigkeiten treten auf, wenn Straßen oder Wege nach 1957 oder sogar noch nach 1990 angelegt wurden und die Grundflächen Privateigentümern gehören. In einigen Fällen sind Bürger von der (unentgeltlichen) Nutzung der aus ihrer Sicht öffentlichen Wege ausgeschlossen worden:

- Ein Bauträger hatte in den neunziger Jahren auf einem großen Flurstück Reihenhäuser errichtet, die über eine Ringstraße an die gemeindliche Straße angeschlossen wurden. Die Straßenfläche verblieb in seinem Eigentum, sollte aber auf die Gemeinde übertragen werden. Hierzu kam es nicht, obwohl dies auch in öffentlichen Verträgen mit Versorgern angekündigt worden war. Bei der Auflösung der Baugesellschaft erwarb Jahre später ein Privatmann die Fläche der Ringstraße. Die Gemeinde erklärte hierbei den Verzicht auf ihr Vorkaufsrecht. Der neue Eigentümer forderte nun von den Eigentümern der Reihenhäuser eine Nutzungsentschädigung und sperrte den Ring in der Mitte, sodass nunmehr nur noch zwei Stichstraßen vorhanden sind. Die Bürger, die über mehr als 15 Jahre glaubten, an einer öffentlichen Straße zu wohnen und davon ausgingen, die öffentliche Zuwegung mit dem Kaufpreis bezahlt zu haben, fordern von der Gemeinde die Herstellung eines öffentlichen Weges. Selbst die Gemeinde war von einem öffentlichen Weg ausgegangen. Die Bürger sehen Versäumnisse der Gemeinde darin, dass die Kommunalisierung nach der Fertigstellung des Baugebietes nicht erfolgt ist und auf das Vorkaufsrecht verzichtet wurde.
- Da sich die derzeitigen Eigentumsverhältnisse nicht rückabwickeln lassen, versucht der Bürgerbeauftragte, gemeinsam mit dem Petitionsausschuss andere Lösungen zu vermitteln. Neben einer zivilrechtlichen Erwerbslösung könnten hier über eine Bebauungsplanung öffentliche Verkehrsflächen festgesetzt werden. Aufgrund der Vielzahl der Anwohner und der notwendigen Regelungen auch für Notfälle (Feuerwehr und Rettungswagen) ist aus Sicht des Bürgerbeauftragten hierfür ein öffentliches Interesse gegeben. Das Petitionsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.
- Einem Bürger wurde plötzlich der Zugang zu seinem Bootssteg verwehrt. Ein Privater hatte das Grundstück, über welches der seit vielen Jahrzehnte genutzte Weg führt, von der Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH des Bundes (BVVG) erworben. Die Gemeinde hatte kein Vorkaufsrecht geltend gemacht, auch nicht für die zur Wegeführung notwendige kleine Teilfläche. Ein Nachweis, dass der Weg schon vor 1957 öffentlich genutzt wurde, konnte nicht erbracht werden. Aus Sicht der Gemeinde genügte die Argumentation, dass viele Nutzer den See besuchen wollen und auch an dem Seeabschnitt eine Löschwasserentnahmestelle vorhanden ist, nicht für die Begründung eines öffentlichen Interesses. Damit sah sie sich außerstande, eine öffentlich-rechtliche Regelung zu schaffen. Dem Anliegen des Bürgers für einen freien Durchgang konnte nicht entsprochen werden.

- Ein Bürger berichtete dem Bürgerbeauftragten, er habe in den neunziger Jahren am Ende eines Stichweges gebaut. Er und eine weitere Hauseigentümerin hätten keine gesicherte Zuwegung, da ein kleiner, privater Grundstückszipfel den städtischen Weg durchtrennt. Auch hier hatte der Eigentümer das Grundstück von der BVVG erworben, wobei die Gemeinde auf ihr Vorkaufsrecht verzichtet hatte. Aufgrund der geringen Anzahl der Betroffenen lehnte die Gemeinde eine öffentlich-rechtliche Regelung ab und schlug stattdessen den Betroffenen eine privatrechtliche Lösung vor. Der Bürgerbeauftragte argumentierte, dass aufgrund des Vorkaufsrechtsverzichtes ein Versäumnis vorliege, weswegen die Gemeinde in der Pflicht stehe, das Problem mit zu lösen. Dem folgte die betroffene Gemeinde nicht.

Diese Erfahrungen zeigen, dass Folgen von Versäumnissen bei der Sicherung öffentlichen Eigentums bei Grundstücksveräußerungen bzw. beim Verkauf von öffentlichen Flächen später nur schwer wieder behoben werden können. Gerade Städte und Gemeinden sollten daher bei Verzichtserklärungen und bei Verkäufen sorgfältig die Gesamtsituation prüfen.

Augen auf beim Garagen(ver)kauf

Nach dem Zivilgesetzbuch der DDR war es rechtlich zulässig und gerade bei Gartenhäusern und Garagen gängige Praxis, Gebäude auf einem fremden, regelmäßig volkseigenen, Grundstück zu errichten. In diesen Fällen verblieb das Eigentum am Gebäude beim Erbauer, konnte also auch an einen Dritten verkauft werden. Zwischen dem Grundeigentümer und dem Gebäudeeigentümer wurde die Nutzung des Bodens üblicherweise vertraglich abgesichert. Das bundesdeutsche Recht kennt eine solche Möglichkeit hingegen nicht; nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) stehen nämlich Gebäude grundsätzlich im Eigentum des Grundstückseigentümers.

Nach der Wiedervereinigung regelte der Gesetzgeber diese Problematik mit dem Schuldrechtsanpassungsgesetz. Danach bleiben Eigentum am Grundstück und am Gebäude zunächst weiter getrennt bestehen. Bei Aufgabe der Nutzung fällt das Eigentum am Gebäude automatisch an den Grundeigentümer, der hierfür im Gegenzug eine Entschädigung zu zahlen hat, wenn das Gebäude weiter von ihm genutzt wird. Wird das Gebäude hingegen binnen eines Jahres nach Übergabe an den Grundeigentümer abgerissen, teilen sich die beiden Parteien die Abrisskosten jeweils zur Hälfte. Voraussetzung ist immer, dass seit der DDR-Zeit ununterbrochen ein Nutzungsvertrag bestanden hat.

Trotz der Klarheit dieser Regelungen ergeben sich jedoch in der Praxis immer wieder Schwierigkeiten. Als problematisch erweist sich hierbei oft schon die Frage, ob seit DDR-Zeiten ununterbrochen eine Nutzungsvereinbarung bestand, da nur in diesem Fall das Schuldrechtsanpassungsgesetz anwendbar ist. Dies zeigen folgenden Fälle:

- Bei einem Sprechtag beschwerte sich ein Bürger darüber, dass durch eine städtische Wohnungsgesellschaft als Grundstückseigentümerin der Nutzungsvertrag für seine Garage gekündigt worden sei. Damit falle das Eigentum an dem Gebäude an die Stadt. Eine Entschädigung für seinen Eigentumsverlust solle er aber nicht erhalten. Die Wohnungsgesellschaft teilte auf Anfrage des Bürgerbeauftragten mit, dass die ursprüngliche Nutzungsvereinbarung von 1972 im Jahr 2007 durch einen anderen Grundstückspachtvertrag abgelöst worden sei.

Deswegen sei fraglich, ob das Schuldrechtsanpassungsgesetz noch Anwendung finde. Der Bürgerbeauftragte wies nach Prüfung der Vertragsunterlagen darauf hin, dass aufgrund eindeutiger Formulierungen in damaligen Schreiben der Wohnungsgesellschaft der ursprüngliche Nutzungsvertrag mit dem neuen Grundstückspachtvertrag nicht beendet, sondern nur abgeändert und neu gefasst worden sei. Erst daraufhin räumte die Wohnungsgesellschaft ein, dass dem Petenten - und anderen Bürgern in vergleichbarer Position - eine Entschädigung zustehe.

- In einem anderen Fall hatte der Petent 1995 mit Zustimmung der Stadt als Grundeigentümerin eine Garage von dem Voreigentümer erworben. Nach der Aufgabe der Nutzung im Jahr 2017 wollte er von der Stadt eine Nutzungsentschädigung erhalten, was von dieser verweigert wurde. Hier musste der Bürgerbeauftragte den Petenten allerdings darauf hinweisen, dass er 1995 einen gänzlich neuen Pachtvertrag erhalten hatte. Damit bestand also kein ununterbrochenes Nutzungsverhältnis seit DDR-Zeiten, sodass ein Entschädigungsanspruch nicht bestand.

Als Grundregel lässt sich feststellen, dass die Neufassung einer Nutzungsvereinbarung aus DDR-Zeiten bei Änderung einzelner Vertragsbestandteile unschädlich ist. Wesentlich ist, dass der bisherige Vertrag zwischen denselben Vertragsparteien (bzw. deren Rechtsnachfolgern) und über dasselbe Grundstück fortgesetzt wird (vgl. Bundesgerichtshof, Urteil vom 11. Juli 2017, Az.: XII ZR 113/05). Wenn aber ein völlig neuer Vertrag geschlossen wird, endet das alte Nutzungsverhältnis.

Der in vielen Kommunen noch praktizierte Verkauf der Garagen von dem bisherigen Eigentümer an einen neuen Nutzer kann ebenfalls rechtlich problematisch sein. Ein direkter Verkauf scheidet hierbei aus. Denn der bisherige Eigentümer ist rechtlich gehindert das Eigentum an den neuen Nutzer zu übertragen. Rechtlich zulässig ist es aber, dass in einem dreiseitigen Vertrag mit der Zustimmung des Grundeigentümers der neue Nutzer in das bisherige Vertragsverhältnis mit dem bisherigen Eigentümer eintritt. Dann bleibt nämlich das ursprüngliche Vertragsverhältnis und damit auch das getrennte Eigentum bestehen. Auch hierbei wird jedoch das Recht nicht immer zutreffend angewandt:

- Eine Bürgerin wandte sich an den Bürgerbeauftragten und berichtete, dass eine Stadt als Grundeigentümerin einem solchen dreiseitigen Vertrag zwar grundsätzlich zustimme. In den städtischen Vertragsbedingungen sei aber festgehalten, dass hierbei das Eigentum an der Garage an die Stadt als Grundeigentümerin übergehen solle, während die Entschädigung für den bisherigen Nutzer vom neuen Nutzer zu tragen sei. Der Bürgerbeauftragte wies die Stadt darauf hin, dass diese Lösung rechtlich unzutreffend sei und zudem den neuen Nutzer übervorteile. Denn er solle die Entschädigung bezahlen, ohne Eigentum oder eine gesicherte Rechtsposition zu erhalten. Im Ergebnis einer Überprüfung erklärte die Stadt lapidar, dass nach Auffassung eines externen Beraters ihr Vorgehen nicht rechtswidrig sei. Eine Entschädigung müsse im Übrigen nur gewährt werden, wenn der Alteigentümer eine solche verlange - was aber bisher nicht erfolgt sei. Der Bürgerbeauftragte verwies darauf, dass nach seiner Auffassung die Stadt die Bürger über ihre Rechte im Unklaren lasse und forderte unter Hinweis auf die Gesetzeslage eine erneute Überprüfung dieser Rechtspraxis. Die Petition ist noch nicht abgeschlossen.

Insgesamt ist festzustellen, dass sowohl bei den Bürgern als auch bei der Verwaltung erhebliche Unsicherheiten über den Umgang mit den gesetzlichen Regelungen bestehen. Der Bürgerbeauftragte erwartet von den Kommunen, dass sie hier die Rechtslage gründlich prüfen und die Interessenten über die Folgen sorgfältig aufklären.

In kommunalen Fragen mehr Beteiligung wagen

Häufige Anliegen beim Bürgerbeauftragten betreffen die Möglichkeiten, sich als Bürger ins Gemeindeleben einzubringen und an Entscheidungen und Diskussionen beteiligt zu werden. Bürger fühlen sich oft unzureichend informiert. Gerade am Gemeindeleben interessierte Bürger, die häufig auch Bürgerfragestunden nutzen, bitten um Rat, wie sie vorgehen können, ob sie ein Recht auf Antwort und Information haben und wie sie dieses durchsetzen können.

- Eine Bürgerin hatte mehrere Fragen in der Einwohnerfragestunde an ihre Gemeindevertretung gerichtet und eine schriftliche Auflistung übergeben. Eine Antwort wurde in schriftlicher Form angekündigt, erging aber nie. Nach mehreren Monaten fragte sie den Bürgerbeauftragten nach ihren Rechten. Das Recht auf Antwort nach der Kommunalverfassung wurde erläutert. Eine Nachfrage des Bürgerbeauftragten bei der Gemeinde ergab, dass das für die Beantwortung notwendige Gutachten noch nicht vorlag. Auf die Frage, warum man nicht dazu einen Zwischenbescheid erteilt hatte, gab es keine plausible Antwort.
- Bürger einer Gemeinde gaben an, dass eine Kommunikation mit dem Bürgermeister und der stärksten Fraktion der Gemeindevertretung nicht mehr möglich sei. Eine Nachfrage beim Bürgermeister ergab, dass man das Kommunikationsdefizit ebenfalls empfand, aber die Ursachen bei den „Kritikern“ sah, die die Mehrheitsverhältnisse nicht respektieren würden. Auf Vorschlag des Bürgerbeauftragten wurde ein vermittelndes Gespräch in seinem Beisein geführt, in welchem man sich auf Grundsätze zur Kommunikation einigte. Später haben die Petenten eine Verbesserung bestätigt.
- Bürger einer Kleinstadt forderten, dass öffentliche Bekanntmachungen nicht nur in den Schaukästen, sondern auch im Amtsblatt erfolgen sollten, damit sie jeder im eigenen Haus lesen könne. Die angesprochene Amtsverwaltung gab den Hinweis, dass die Redaktionszeit des Amtsblattes nicht mit den Fristen für die Bekanntmachungen übereinstimmt. Insofern könnte man zwar Informationen geben, diese wären dann aber unvollständig und müssten mit einem entsprechenden Hinweis ergänzt werden. Hierzu sei man aber gern bereit.
- Bürger eines kleinen Ortsteils einer Gemeinde kritisierten eine für sie nicht nachvollziehbare Entscheidung der Gemeindevertretung zum Ausbau einer Anliegerstraße. Hier vermutete man die Bevorteilung eines Einzelnen zulasten der Anliegergemeinschaft. Der Bürgerbeauftragte initiierte gemeinsam mit dem Bürgermeister eine Beratung mit den Anwohnern und der Gemeindevertretung. Durch die Moderation des Bürgerbeauftragten konnte sowohl die Kritik direkt an die Gemeindevertretung herangetragen als auch der Verfahrensablauf abgestimmt werden. Letztlich verabredete man eine intensive Einbeziehung der Anlieger in die noch zu treffenden Entscheidungen. Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.

- Häufig wird kritisiert, dass in der Einwohnerfragestunde keine Fragen zu Themen gestellt werden dürfen, die auf der Tagesordnung für die Gemeindevertreterversammlung stehen. Den Bürgern kann in solchen Fällen nur erläutert werden, dass die Grundlage für eine solche Regelung die Hauptsatzung der Gemeinde ist. Die Gemeindevertretung hat das Gestaltungsrecht über die Hauptsatzung, um entsprechende Fragen zuzulassen. Die Kommunalverfassung schreibt diesbezüglich nichts vor. Allerdings entspricht die kritisierte Regelung der Mustersatzung des Städte- und Gemeindetages. Der Bürgerbeauftragte wirbt dafür, den Bürgern mehr Frage- oder auch Rederechte als in der Mustersatzung vorgesehen einzuräumen.
- Auch Änderungen von Straßennamen durch die Gemeinden werden kritisiert, vor allem die fehlende Mitsprache und die anschließende Verpflichtung der Bürger, ihre Daten bei Behörden und Institutionen ändern lassen zu müssen. Die Notwendigkeit von Änderungen ergibt sich in den meisten Fällen durch Gemeindefusionen, wenn es dann in der neuen Gemeinde doppelte Straßennamen gibt. Kritisiert wurde von einigen Bürgern, dass über diese Folge nicht aufgeklärt wurde.

Mehr Einbeziehung und Beteiligung von Bürgern ist möglich. Das zeigt das aktuelle Verfahren zur Entwicklung eines entsprechenden Leitfadens in der Hansestadt Rostock. Die Entwicklung des Leitfadens selbst erfolgte ebenfalls mit einer breiten Öffentlichkeitsbeteiligung und ist nach Einschätzung des Bürgerbeauftragten beispielhaft. Der Leitfaden sieht eine frühe Bürgerbeteiligung, u. a. bei den städtischen Planungsprozessen, vor. Gemeinden sollten die Potenziale ihrer Bürger nutzen und Offenheit zeigen.

Probleme bei Schadensregulierungen mit dem Kommunalen Schadenausgleich

Wiederkehrend beschwerten sich Bürger darüber, dass berechnete Schadensersatzansprüche vom Kommunalen Schadenausgleich (KSA) - dem Versicherer der Kommunen - unbegründet ganz oder teilweise zurückgewiesen würden. Auch der Bürgerbeauftragte kann sich inzwischen des Eindrucks nicht erwehren, dass beim KSA vorschnell Ansprüche abgelehnt werden. Hierfür gibt es eine Reihe konkreter Fälle:

- Eine ältere Bürgerin musste entsetzt feststellen, dass eine städtische Friedhofsverwaltung versehentlich ihre Familiengrabstelle eingeebnet und den Grabstein zerstört hatte. Die Liegezeit war für weitere 23 Jahre vorgesehen. Obwohl eine Neuherstellung des Grabsteins an die 4.000 Euro kosten würde, übernahm der KSA ohne weitere Begründung lediglich einen Betrag von 2.400 Euro als „Zeitwert“ des Grabsteins und zahlte zugleich ein Schmerzensgeld von 100 Euro. Die Petentin wollte aber die Kosten insgesamt ersetzt erhalten. Sie wandte sich an den Bürgerbeauftragten, der die Rechtsaufsichtsbehörde einschaltete. Diese verwies, da sie keinen kommunalrechtlichen Verstoß zu erkennen glaubte, auf den Rechtsweg. Der Bürgerbeauftragte nahm nochmals Kontakt zur Amtsverwaltung auf. Er schlug im Sinn einer einvernehmlichen Regelung und in Abstimmung mit der Petentin vor, weitere 1.000 Euro zu zahlen. Dies lehnte die Verwaltung unter Hinweis auf den KSA zunächst ab.

Daraufhin erteilte der Bürgerbeauftragte der Amtsverwaltung eine förmliche Empfehlung zur Zahlung dieser Summe und verwies hierzu ausdrücklich auf einschlägige Rechtsprechung, wonach bei Grabsteinen der Wiederherstellungswert (und nicht ein Zeitwert) zu erstatten ist. Erst dann besprach sich die Verwaltung mit dem KSA. Dieser zahlte den weiteren Betrag von 1.000 Euro an die Petentin aus.

- In einem weiteren Fall wurde die Arbeitsweise des KSA sehr deutlich. Schon im Juli 2017 war im Bereich einer Kreisstraße in der Nähe des Wohnhauses der Petenten ein ausgespülter Krater festgestellt worden. Polizei und Kreisstraßenmeisterei wurden benachrichtigt. Letztere verfüllte den Krater, der immerhin einen Durchmesser von circa 80 Zentimetern und eine Tiefe von 1,5 Metern hatte, mit Schotter. Nach der Ursache wurde zunächst nicht gesucht.

Auch der Wasser- und Bodenverband (WBV) wurde informiert, da sich in diesem Bereich ein verrohrter Vorfluter befindet, der die Straße kreuzt. Es wurde festgestellt, dass der Vorfluter unter dem Straßenkörper beschädigt war. An Gewässerkreuzungen ist der Träger der Straßenbaulast für Maßnahmen zuständig; insofern war hier der Landkreis in der Pflicht. Trotz der Rückmeldung des WBV erfolgte keine Reparatur, sondern trotz eines weiteren Schadens wieder nur eine Verfüllung. Hierdurch wurde der Vorfluter zusätzlich blockiert. Regenfälle im Oktober führten dann zu erheblichen Wasseraustritten, die die angrenzenden Flächen bis hin zum Wohnhaus der Petenten fluteten. Es entstanden massive Schäden am Haus.

Der Landkreis meldete dies zur Regulierung an den KSA. Dieser lehnte mit der Begründung ab, dass man Wohnhäuser eigenständig gegen „drückendes Grundwasser“ schützen müsse und blieb trotz mehrfacher Darlegungen zum Sachverhalt und der Ursache der Überflutung bei dieser Haltung. Der Landkreis räumte gegenüber dem Bürgerbeauftragten seine Verantwortlichkeit für die Schadensursache ein, unabhängig davon blieb der KSA bei seiner Ablehnung. Auch einen vorgeschlagenen Ortstermin lehnte er ab. Im Verfahren teilte der KSA dem Landkreis bezeichnenderweise auch mit, dass er dessen Stellungnahme „rein vorsorglich angefordert und die Ansprüche erstmal abgelehnt“ habe.

- Ein Ehepaar beantragte für seinen Sohn, der damals 11 Jahre und 4 Monate alt war, einen Reisepass unter Hinweis auf eine in mehreren Monaten bevorstehende Reise ins Ausland. Statt eines Reisepasses stellte die Mitarbeiterin jedoch einen Kinderreisepass aus, der nur bis zum zwölften Geburtstag Gültigkeit hatte. Als damit die Reise am Flughafen angetreten werden sollte, wurden die Petenten darüber belehrt, dass eine Einreise in das Urlaubsland nur mit einem Pass möglich ist, der noch mindestens sechs Monate gültig wäre. Das war hier nicht mehr der Fall. Daraufhin mussten sich die Petenten um einen Passersatz bemühen und konnten die Reise nur mit erheblichen Mehrkosten erst am Folgetag antreten. Obwohl im Petitionsverfahren bekannt wurde, dass das zuständige Amt gegenüber dem KSA den Fehler eingeräumt hatte, lehnte dieser zunächst eine Regulierung ab. Er verwies darauf, dass sich die Petenten vor ihrer Abreise über die genauen Modalitäten der Einreise ins Urlaubsland hätten erkundigen müssen. Erst im Petitionsverfahren einigten sich der Bürger und der KSA auf einen Vergleich, worauf den Petenten immerhin zwei Drittel ihrer Zusatzkosten erstattet wurden.

- Bereits seit Jahren fielen von einem an der Grundstücksgrenze der Petenten stehenden Gemeindebaum Äste herunter. Hierdurch war es auch schon zu Schäden am Grundstück der Petenten gekommen. Damals hatte der KSA immerhin einen geringen Schadensersatz gezahlt. Bei einem erneuten Astabbruch entstand ein größerer Schaden. Hier lehnte der KSA jedoch jegliche Haftung ab, obwohl für die Petenten sogar weiteres Totholz im Baum erkennbar war. Ein Vermittlungsversuch des Bürgerbeauftragten war vergeblich.
- In einem ähnlichen Fall hatte ein Gutachter bereits im Herbst 2017 das Einkürzen einer gemeindlichen Eiche empfohlen. Dies erfolgte jedoch lange Zeit nicht. Kurz vor der dann endlich geplanten Maßnahme kam es im August 2018 zum befürchteten Schadensfall, bei dem durch den Abbruch eines großen Astes der Carport und das Auto des Petenten erheblich beschädigt wurden. Auch hier lehnte der KSA einen Schadensersatz ab. Die Petition ist noch nicht abgeschlossen.

Für den Bürgerbeauftragten stellt sich die Bearbeitung dieser Fälle als höchst unbefriedigend dar. Der KSA als Zusammenschluss von Kommunen und mit Sitz in einem anderen Bundesland ist nicht bereit, mit dem Bürgerbeauftragten die Fälle oder gar Lösungsmöglichkeiten zu erörtern. Die Gemeinden selbst verweisen jedoch auf die Zuständigkeit des KSA. Sie befürchten, bei einer eigenständigen Anerkennung von Ansprüchen ihren „Versicherungsschutz“ zu verlieren. Damit ist eine Lösung im Petitionsverfahren nur selten erreichbar. Man kann sagen, dass dieser Bereich öffentlichen Handelns faktisch dem Petitionsrecht entzogen wird. Der Bürgerbeauftragte kann an dieser Stelle seinem gesetzlichen Auftrag insoweit nicht nachkommen.

Das vom Bürgerbeauftragten in einem Fall um eine Einschätzung gebetene Ministerium für Inneres und Europa erklärte, dass eine Beurteilung durch die oberste Rechtsaufsichtsbehörde nicht erfolgen könne, da hier zunächst nur das Innenverhältnis zwischen Kommune und KSA betroffen sei. Zudem handele es sich um ausschließlich um eine zivilrechtliche Angelegenheit zwischen den Parteien, die sich ohnehin einer aufsichtlichen Bewertung entziehe. Eine abschließende Klärung könne hier allenfalls durch die ordentlichen Gerichte erfolgen.

Leidtragende sind in erster Linie die Bürger, die letztlich gezwungen werden, ihr gutes Recht aufwändig gerichtlich durchzusetzen. Aber auch die Kommunen und ihre Mitarbeiter sind betroffen, da die verzögernde bzw. höchst restriktive Regulierung von Schäden durch den KSA von den Bürgern den Kommunen zugerechnet wird. So kommt es zu unnötigen Konflikten zwischen Bürgern und Verwaltung, bei denen der Bürgerbeauftragte zudem wenig helfen kann.

Notwendig erscheint eine grundlegende Klärung, wie trotz Beteiligung des KSA sinnvoll Petitionsverfahren in Schadensfällen durchgeführt werden können. Zum anderen muss beim KSA ein Umdenken stattfinden, sodass berechnete Ansprüche auch zügig und umfassend reguliert werden. Hierauf sollten die Kommunen als Mitglieder des KSA hinwirken.

Baukostenzuschüsse bei der Abwasserentsorgung ungerecht?

Ein Bürger trug ein beim Bürgerbeauftragten selten vorkommendes Anliegen aus dem Bereich des kommunalen Handelns vor: Für die grundlegende Erneuerung der zentralen öffentlichen Schmutzwasserbeseitigungseinrichtung verlangte seine Kommune vom Petenten als Grundstückseigentümer einen Baukostenzuschuss (BKZ) auf zivilrechtlicher Basis. Unmittelbare Rechtsgrundlage dafür sind die durch die Kommune beschlossenen „Allgemeinen Entsorgungsbedingungen für Abwasser (AEB)“ und das dazu gehörende „Preisblatt für Benutzungsentgelte der Abwasserentsorgung“. Diese privatrechtliche Kostendeckung im Bereich der kommunalen Abwasserentsorgung ist für Mecklenburg-Vorpommern ungewöhnlich. Die meisten Kommunen beteiligen Grundstückseigentümer über öffentlich-rechtliche Abgaben an der Abwasserentsorgung.

Von der Kommune erhielt der Petent die Information, dass er für die Maßnahmen einen BKZ in Höhe von 4,44 Euro je Quadratmeter Grundstücksfläche zu leisten habe. Schriftlich äußerte der Petent seine Kritik bzw. seinen „Widerspruch“ zum beabsichtigten BKZ. Hauptpunkt seiner Kritik am BKZ war nicht der Zuschuss als solcher, sondern die in den AEB dargestellte Bemessungsgrundlage. Diese basiert allein auf dem Verteilungsmaßstab „Grundstücksfläche nach Quadratmetern“; die bauliche Nutzung bleibt unberücksichtigt.

Die Kommune gab ihm daraufhin den Hinweis, dass dieser Maßstab (nur Grundstücksfläche) bei der Berechnung von BKZ in der Wasserversorgung nach der bundesweit gültigen, ebenfalls zivilrechtlichen „Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser“ (AVBWasserV) auch akzeptiert werde. Außerdem sei dieser Maßstab in den bis dahin geführten Gerichtsverfahren nicht angezweifelt worden.

Der nun eingeschaltete Bürgerbeauftragte wandte sich an die betreffende Kommune. Sein Hauptargument: Im Kommunalabgabengesetz (KAG) und in der AVBWasserV werden für die Zuschüsse bei der Abwasserentsorgung Grundstücksfläche *und* Geschossfläche berücksichtigt. Dieser Grundsatz müsse auch gelten, wenn der BKZ auf zivilrechtlicher Basis erfolgt.

Die Kommune ließ sich jedoch von dieser Argumentation nicht überzeugen. Sie verwies auf eine sehr ausführliche politische Diskussion in der Stadtvertretung für den beschriebenen Berechnungsmaßstab. Dabei seien sowohl Argumente der Gerechtigkeit des Maßstabes als auch des Verwaltungsaufwandes bewertet worden.

Der Bürgerbeauftragte bleibt bei seiner Auffassung, dass auch bei einer privatrechtlichen Ausgestaltung eines an sich öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnisses eben diese Maßstäbe zugrunde gelegt werden müssen. Dem Petenten verbleibt allein die Möglichkeit, die zu erwartende Rechnung über den BKZ gerichtlich überprüfen zu lassen.

2. Rechtspolitik und Justizangelegenheiten

In Justiz- und rechtspolitischen Angelegenheiten hat sich die Tendenz des Vorjahres mit einem deutlichen Rückgang von Petitionen zur Aufarbeitung von DDR-Unrecht und mit einer Zunahme aus dem Bereich der rechtlichen Betreuung auch in 2018 fortgesetzt. Erneut haben sich Bürger über ein fehlendes Nachbarschaftsgesetz des Landes beschwert. Hierdurch, so die Kritik, würden erst viele nachbarrechtlichen Streitigkeiten entstehen, da die Rechtslage im Gegensatz zu anderen Bundesländern mit Nachbarschaftsgesetzen unklar sei.

Häufiges Thema war die Verfahrensdauer bei gerichtlichen Verfahren, bei denen der Bürgerbeauftragte aus den bei ihm vorgetragenen Fällen trotz personeller Verstärkungen bei bestimmten Gerichten bisher noch keine nachhaltige Entspannung der Gesamtsituation erkennen kann. Hier sind weiter dringend Verbesserungen notwendig, um das Vertrauen in das Funktionieren des Rechtsstaates zu stärken.

Justizvollzugsanstalten: Verbesserungen erreicht

Auch aus den Justizvollzugsanstalten (JVA) erreichten den Bürgerbeauftragten Petitionen. In zwei grundlegenden Fällen konnte er hier Verbesserungen für die Inhaftierten bzw. deren Angehörige erreichen. In einem Fall beklagten sich Inhaftierte darüber, dass Anträge in einer JVA nicht oder nur schleppend bearbeitet würden. Sie hätten jedoch keinen Nachweis, wann sie entsprechende Anträge gestellt hätten. Hier wurde auf Vorschlag des Bürgerbeauftragten ein „Antragsnachweisbuch“ in den Anstalten eingerichtet, in dem die Gefangenen die Abgabe von Anträgen nun selbst vermerken können. Mittelfristig wäre es hier allerdings sinnvoll - wie in anderen Bundesländern bereits eingerichtet - die Möglichkeit eines elektronischen Systems zu schaffen, in dem Anträge gestellt, beschieden und nachgehalten werden können.

In einem anderen Fall beklagten sich Angehörige darüber, dass sie an die Gefangenen übersandte Briefe mit dem Aufdruck „Empfänger unter dieser Adresse nicht ermittelbar“ zurück erhielten. Im Petitionsverfahren stellte sich als Problem heraus, dass diese Briefe zwar eigentlich harmlose, aber unzulässige Gegenstände enthielten und deswegen den Gefangenen nicht ausgehändigt werden konnten. Über diesen Umstand wurden aber weder die Gefangenen noch die Angehörigen informiert. Zum Zwecke der Rücksendung war dann durch die Post der unpassende Aufdruck aufgebracht worden. Hier wurde das Verfahren so umgestellt, dass nunmehr im Beisein der Gefangenen die Gegenstände auf die Zulässigkeit geprüft werden. Dann werden sie entweder den Gefangenen ausgehändigt oder bei Unzulässigkeit verwahrt. Zudem wurden auf Anregung des Bürgerbeauftragten auf den Webseiten der JVA entsprechende Hinweise für die Angehörigen klarer gefasst.

Der Bürgerbeauftragte hatte Gelegenheit, mit den Leitern der JVA die Ausübung des Petitionsrechtes in den Anstalten zu erörtern, um eine möglichst zügige Bearbeitung und Untersuchung der Anliegen zu gewährleisten. Beide Seiten verständigten sich auf Vereinfachungen.

Hauptberufliche Betreuung unter Druck

Wer aufgrund einer psychischen Erkrankung oder einer körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung seine Angelegenheiten ganz oder teilweise nicht selbst besorgen kann, kann Hilfe durch gerichtlich bestellte Betreuer erhalten. In Mecklenburg-Vorpommern wird die Betreuung überdurchschnittlich stark von Berufsbetreuern oder Betreuungsvereinen geleistet. Die dafür gesetzlich vorgesehenen Vergütungen sind seit 2005 jedoch nicht mehr angehoben worden. 2017 hatte deshalb der Deutsche Bundestag einen Gesetzesbeschluss mit einer sehr moderaten Anhebung der Stundensätze beschlossen. Auf Bitten von Petenten hatte sich der Bürgerbeauftragte um eine Unterstützung Mecklenburg-Vorpommerns für diese Anhebung im Bundesrat bemüht. Die Länder versagten dem Gesetz allerdings die Zustimmung. Die Staatskanzlei erläuterte dies dem Bürgerbeauftragten mit Schreiben vom Januar 2018. Um das Anliegen weiter zu verfolgen, wandte er sich in der Folge wiederholt an die Justizministerin.

Ein von den Justizministern der Länder in Auftrag gegebenes Gutachten schlug 2018 eine deutliche Erhöhung der Vergütungssätze vor. Erst Anfang 2019 wurde dann vom Bundesjustizministerium in Abstimmung mit den Ländern ein Referentenentwurf zur Anpassung der Betreuervergütung vorgelegt. Er sieht nur eine Zuwendungserhöhung von bis zu 17 % vor. Die Tarifierhöhungen seit 2005 belaufen sich allerdings auf über 35 %. Die Betreuungsvereine weisen darauf hin, dass damit ihre massive Existenznot nur gelindert werde und die höheren fachlichen Anforderungen durch das Teilhaberecht zu mehr Selbstbestimmung der Betreuten nicht erfüllt werden könnten.

Auch der Betreuungsgerichtstag e. V. sieht durch die grundlegende Reform der Eingliederungshilfe im Bundesteilhabegesetz erhöhten Aufwand für alle rechtlichen Betreuer und erwartet auch deshalb Nachbesserungen am Gesetzentwurf, damit die Betreuung qualitativ gut und konform mit der UN-Behindertenrechtskonvention durchgeführt werden kann. Der Bürgerbeauftragte erwartet den Einsatz des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Gesetzgebungsverfahren für finanzielle und qualitative Verbesserungen. Die Zukunft der professionellen Betreuung hängt davon ab, ob eine hinreichende Vergütung gesichert ist.

In eigener Verantwortung könnte das Land, hier das Sozialministerium, immerhin die Finanzierung der Betreuungsvereine für die gesetzlichen Querschnittsaufgaben verbessern. Sie bestehen in der Gewinnung und Unterstützung ehrenamtlicher Betreuer, der Beratung von Bevollmächtigten und Vollmachtgebern und der Qualifikation von Mitarbeitern. Diese Förderung des Landes ist schon lange nicht angepasst worden und gilt im Ländervergleich als weit unterdurchschnittlich.

Überlange Verfahrensdauern bei Gericht

2018 erreichten den Bürgerbeauftragten wieder weniger Beschwerden (15) von Bürgern, die sich auf in ihren Augen überlange Gerichtsverfahren bezogen (2017: 17). Auch wenn inzwischen durch personelle Verstärkungen im Bereich einzelner Gerichtszweige ältere Verfahren zügiger abgearbeitet werden, zeigen die vorgetragenen Fälle aber, dass nach wie vor viele strittige Rechtsverhältnisse in angemessener Zeit nicht zu klären sind:

- In einem familiengerichtlichen Verfahren ergab die Nachfrage des Bürgerbeauftragten, dass die Angelegenheit aufgrund der „persönlichen Belastungssituation der Richterin“ über einen Zeitraum von drei Jahren (!) nicht weiter betrieben worden war.
- In einer verwaltungsgerichtlichen Streitigkeit war die 2013 eingerichtete Klage eines Bürgers 2016 durch erstinstanzliches Urteil abgeschlossen worden. Seitdem war die Berufung beim Obergericht anhängig, das bei der Nachfrage des Bürgerbeauftragten Mitte 2018 noch keinen Termin für eine mündliche Verhandlung benennen konnte.
- In einer Erbstreitigkeit wurde der geplante Verkauf eines Hauses im Wege der Zwangsversteigerung dadurch blockiert, dass über den Rechtsbehelf einer Erbin über acht Monate nicht entschieden wurde.
- Im Fall einer im April 2014 eingereichten Klage bei einem Sozialgericht waren für den Petenten seit 2016 keine Verfahrensfortschritte mehr ersichtlich. Auf Nachfrage beim Justizministerium wurde nur allgemein auf die durchschnittlichen Verfahrensdauern hingewiesen und erläutert, dass es eben auch zu einer deutlichen Überschreitung der durchschnittlichen Dauer in Verfahren kommen könne.
- Im Fall des schon im Jahresbericht 2016 dargestellten Falles beim Landessozialgericht, in dem der Petent angesichts der langen Verfahrensdauer und seines schlechten Gesundheitszustands angefragt hatte, ob diese Rentenansprüche auch vererbt werden könnten, war eine Entscheidung für 2017 in Aussicht gestellt worden. Tatsächlich erging dann erst im Juli 2018 ein Urteil des Landessozialgerichts - nach sechsjähriger Verfahrensdauer allein bei diesem Gericht. Die Entscheidung fiel zu Ungunsten des Petenten aus. Die Angelegenheit ist nun beim Bundessozialgericht anhängig.

Bei den betroffenen Bürgern führen diese langen Verfahrensdauern zu Unverständnis und Unmut, gerade in sozialgerichtlichen Verfahren auch zu existenzbedrohenden Situationen. Daher muss der Bürgerbeauftragte nach wie vor darauf drängen, dass Gerichte mit mehr Personal ausgestattet werden, damit Verfahren in akzeptabler Zeit abgeschlossen werden können.

3. Finanzpolitik

Im Bereich der Finanzpolitik erreichten den Bürgerbeauftragten 49 Eingaben (2017: 47).

Inhaltlich betraf fast die Hälfte dieser Petitionen den Bereich des Kindergeldes. Hierbei ging es um Fragen des Kindergeldbezuges in ungewöhnlichen Lebenslagen, aber auch um Probleme bei der Antragstellung oder der Auszahlung der Leistung. Mehrfach betrafen die Eingaben die Rückforderung von Kindergeld, weil nachträglich festgestellt worden war, dass kein Anspruch bestanden hatte. Gerade bei längerem unberechtigten Bezug können hier schnell hohe Beträge entstehen, deren Rückzahlung für die Betroffenen zum Problem werden kann. In diesen Fällen erfolgte eine Beratung zu den verbleibenden Handlungsmöglichkeiten. Nötigenfalls wurde die Kindergeldstelle eingeschaltet.

Anliegen aus dem Bereich der Steuerverwaltung betrafen mehrheitlich individuelle Einzelfragen des Steuerrechts. In mehreren Petitionen ging es um die Auswirkungen der verstärkten Besteuerung von Altersbezügen aufgrund des Alterseinkünftegesetzes. So beschwerten sich Petenten darüber, dass sie nun - teilweise rückwirkend - Steuererklärungen abgeben sollten. Hierzu wurde zur Rechtslage beraten oder auch das Ministerium beteiligt.

Andere Bereiche in der Zuständigkeit des Finanzministeriums, etwa die Verwaltung der Schlösser des Landes, wurden nur vereinzelt angesprochen.

Finanzamt: Einmal gegebene Zustimmung wirkt fort

Nach Trennung und Scheidung war ein Bürger seit Mai 2015 gegenüber seiner Ehefrau unterhaltsverpflichtet. Den Unterhalt machte er jährlich steuerlich geltend. Seine geschiedene Ehefrau stimmte Ende 2016 mit ihrer Unterschrift auf der „Anlage U“ den von dem Bürger per Antrag geltend gemachten Sonderausgaben für das Jahr 2015 „dem Grunde nach“ zu. Deshalb hatte das Finanzamt seine Unterhaltszahlungen für die Jahre 2015 und 2016 als Sonderausgaben anerkannt.

Gleiches sollte nun in 2018 für das Jahr 2017 im Rahmen der mit Hilfe eines Lohnsteuerhilfevereins durchgeführten Einkommensteuererklärung passieren. Das Finanzamt erkannte nun den zwischenzeitlich höheren Unterhaltsbetrag nicht an, da ihm eine aktualisierte Zustimmungserklärung der geschiedenen Ehefrau für diesen Betrag fehlte. Zur Abgabe dieser Erklärung war die Frau aber nicht bereit.

Der Lohnsteuerhilfeverein machte dem Petenten keine Hoffnung, ohne erneute Unterschrift die Unterhaltszahlungen als Sonderausgaben in voller Höhe anerkannt zu bekommen. Der nun eingeschaltete Bürgerbeauftragte riet ihm, im bereits laufenden Einspruchsverfahren dem Finanzamt zu erklären, dass die Zustimmung des Unterhaltsempfängers dem Finanzamt eigentlich schon mit der bisherigen Formulierung seit Ende 2016 vorliege. Dem folgte der Petent. Doch auch dies reichte dem Finanzamt nicht. Der Bürgerbeauftragte befasste nun unter Darlegung seiner Rechtsauffassung den Finanzminister.

Nach § 10 Absatz 1 Einkommensteuergesetz (EStG) können Unterhaltsleistungen an den geschiedenen oder getrenntlebenden Ehegatten als Sonderausgabe berücksichtigt werden. Voraussetzung dafür ist, dass beide Partner diesem Verfahren zustimmen. Der Antrag bindet den Antragsteller für ein Jahr. Eine Rücknahme bzw. nachträgliche Beschränkung ist durch den Empfänger der Unterhaltsleistung in dieser Zeit nicht möglich. Außerdem gilt die Zustimmung auch für die Folgejahre als erteilt, sofern sie nicht vom Unterhaltsempfänger vor Beginn des nächsten Jahres widerrufen wird.

Ein solcher Widerruf war hier nicht erfolgt. Fraglich war also nur noch, welche Bedeutung die Zustimmungserklärung „dem Grunde nach“ für die Folgejahre haben sollte. Nach Auffassung des Bürgerbeauftragten konnte dies nur als Zustimmung für die tatsächlich gezahlten Unterhaltsbeiträge verstanden werden.

Der Finanzminister teilte dem Bürgerbeauftragten daraufhin mit, dass das Finanzamt nun im Rahmen der Einspruchsbearbeitung im Ergebnis dieser Rechtsauffassung folge. Die 2016 erteilte Zustimmung der geschiedenen Ehefrau erkannte das Finanzamt auch für die Folgejahre an. Der Einkommensteuerbescheid 2017 wurde geändert und dem Petenten die überzahlte Einkommensteuer erstattet.

Festung Dömitz - Landessache?

Ein Bürger beklagte, dass die Trägerschaft der Festung Dömitz durch die Stadt Dömitz nicht der historischen und kulturellen Bedeutung der Festung gerecht werde. Er ist der Auffassung, dass das Land Mecklenburg-Vorpommern die Trägerschaft über die Festung übernehmen sollte. Der vom Bürgerbeauftragten befragte Bürgermeister der Stadt bestätigte die gleiche Haltung für die Stadt. Die Festung Dömitz gehöre aufgrund ihrer historischen Bedeutung und als im Norden einmalige pentagonale Anlage in die Hoheit und Obhut des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Trotz Förderungen sei die kommunale Trägerschaft immer wieder problematisch, wenn es darum gehe, die Bausubstanz nicht nur zu erhalten, sondern auch dringende Unterhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen nachhaltig zu veranlassen.

Der Bürgerbeauftragte wies die Ministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur und auch den Finanzminister auf die unbefriedigende Situation hin und fragte nach der Möglichkeit der Übernahme in eine Landesträgerschaft. Zunächst wurde vom Kultusministerium auf die Zuständigkeit des Finanzministeriums hingewiesen. Der Finanzminister wiederum sprach sich gegen eine Trägerschaft des Landes aus. Dem schloss sich dann letztlich auch die Kulturministerin an. Die landesgeschichtliche Bedeutung der Festung Dömitz wurde zwar eingeräumt, aber die Erhaltungspflicht liege wie bei vergleichbaren Denkmälern beim Eigentümer, hier der Stadt. Man unterstütze diese durch Förderungen.

Diese Einschätzung ist sowohl aus Sicht des Petenten als auch der Gemeinde und des Bürgerbeauftragten nicht nachvollziehbar. Zumal an anderer Stelle Bauwerke mit geringerer landeshistorischer Bedeutung in der Vergangenheit in die Trägerschaft des Landes übernommen wurden, wie z. B. das Schloss Bothmer. Da eine einvernehmliche Lösung nicht erreicht werden konnte, legte der Bürgerbeauftragte die Petition dem Petitionsausschuss des Landtages zur Befassung vor. Auch gegenüber diesem Ausschuss verblieb das Finanzministerium bei seiner Auffassung. Es erklärte, dass nach den Vorschriften der Landeshaushaltsordnung Vermögensstände nur erworben werden sollen, wenn sie zur Erfüllung der Aufgaben des Landes in absehbarer Zeit erforderlich seien und ein „Landesbedarf“ bestehe. Dies sei bei der Festung Dömitz nicht der Fall.

Für den Bürgerbeauftragten ist diese Argumentation mit Blick auf Vergleichsfälle nicht zwingend. Er hält hier ein starkes Engagement des Landes für seine historisch bedeutsamen Bauwerke für wichtig. Ist ein kommunaler Träger mit einem wesentlichen Bauwerk der Landesgeschichte überfordert, so sollte eine Landesträgerschaft angestrebt werden.

4. Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit

Dem Bereich Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit waren im Jahresverlauf 63 Petitionen (2017: 61) zuzuordnen. Die meisten dieser Petitionen bezogen sich auf den Bereich Gesundheit, vor allem auf Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung und auf ausreichende fachärztliche Versorgung. Einzelne Fälle hierzu werden im Bericht unter Soziale Angelegenheiten/Gesetzliche Sozialversicherung dargestellt.

Weiterhin befasste sich der Bürgerbeauftragte in einem komplexen Fall mit Vollzugslockerungen eines schuldunfähigen Straftäters mit einer schweren psychischen Behinderung, der seit über zehn Jahren im Maßregelvollzug einsitzt. Hier konnte zwar grundsätzlich erreicht werden, dass nunmehr mit kurzzeitigen Beurlaubungen des Patienten in die Häuslichkeit eine mögliche Entlassung erprobt werden soll. Allerdings zog sich das Beurlaubungsverfahren mit entsprechenden medizinischen Gutachten fast zwei Jahren hin, bis eine Entscheidung getroffen wurde.

Einige wenige Anfragen betrafen gewerbliche Themen oder Fragen zur Fördermittelvergabe. Es gingen auch wieder einige Petitionen zum Abfallrecht ein. Dabei spielten Fragen des Einschreitens der Abfallbehörde bei illegaler Entsorgung eine Rolle; ebenso gab es nach wie vor Beschwerden wegen des Verbrennens pflanzlicher Abfälle in den Monaten März und Oktober. Trotz wiederholter Zusage einer Novellierung der Pflanzenabfallverordnung, auch in den Beratungen zum zurückliegenden Bericht, war die Verordnung bis zum Redaktionsschluss immer noch nicht an das Bundesrecht angepasst.

Der Bürgerbeauftragte hat auch im Berichtsjahr dazu nachgefragt. Eine Begründung für die mehrjährige Verzögerung ist ihm nicht gegeben worden. Im Februar 2019 teilte der Minister - wie schon erstmalig 2016 - mit, dass mit der Novellierung der Pflanzenabfallverordnung im laufenden Jahr gerechnet werde. Auf Nachfrage wurde die weitere Verzögerung nun mit einer Neukonzeption und der besseren Einbindung der kommunalen Ebene begründet.

Gefährliche Abfälle müssen beseitigt werden

Bereits Ende 2017 erreichte den Bürgerbeauftragten eine Beschwerde über Asbestverunreinigungen auf einer neben dem Wohngrundstück des Petenten liegenden Brache. Der Petent fürchtete gesundheitliche Beeinträchtigungen für die Anwohner. Er berichtete, dass er gegenüber der zuständigen Stadtverwaltung in der Vergangenheit mehrfach die Räumung und Beseitigung der frei herumliegenden Asbestteile, aber auch eines aus Asbestplatten bestehenden verfallenden Schuppens verlangt habe. Vor ca. fünf Jahren habe es schon einmal Aufräumarbeiten gegeben. Fotos machten jedoch deutlich, dass nach wie vor nicht unerhebliche Mengen von Asbestteilen auf dem Grundstück verstreut waren.

Der Bürgerbeauftragte wandte sich an die zuständige untere Abfallbehörde. Diese teilte in einer Stellungnahme mit, dass nach ihrer Ansicht keine gefährlichen Abfälle auf dem Grundstück verteilt seien und dass von der „Asbestzementruine“ keine Gefahr ausgehe. Ein Einschreiten sei nicht geboten. Dem widersprach der Bürgerbeauftragte. Die entsprechenden Bildbelege wurden der unteren Abfallbehörde vorgelegt.

Diese zeigten umherliegende Asbestbruchstücke und an der Ruine herunterhängende Platten. Es war deutlich erkennbar, dass sich diese Platten bei nächster Gelegenheit (etwa durch Wind) lösen könnten. Die untere Abfallbehörde blieb bei ihrer Einschätzung, woraufhin der Bürgerbeauftragte das Wirtschaftsministerium als Fachaufsicht einschaltete.

Das Ministerium folgte den Darlegungen und forderte von der unteren Abfallbehörde nunmehr ein Tätigwerden. Diese erließ eine Anordnung gegenüber dem Grundstückseigentümer als Abfallbesitzer. Er wurde aufgefordert, die gesundheitsgefährdenden Materialien vom Grundstück zu entfernen und ordnungsgemäß zu entsorgen. Ebenfalls wurden Dokumentations- und Nachweispflichten festgelegt. Zum Jahresende sind zur Erleichterung der Anwohner die Arbeiten ausgeführt worden.

5. Landwirtschaft und Umwelt

Auf den Bereich Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz entfielen 101 Petitionen (2017: 70). Der Zuwachs betraf alle Sachgebiete. Dabei waren aber auch fachübergreifende Fragen nicht selten. So haben Beschwerden über Umweltverschmutzungen häufig gleichzeitig abfallrechtlichen Bezug; Entscheidungen über Fördermittel für die regionale Entwicklung betrafen auch andere Bereiche, zum Beispiel das Kommunalrecht. Bei Genehmigungsfragen zu einzelnen Windkraftanlagen spielten neben den immissionsrechtlichen Fragen auch landesplanungsrechtliche Fragen eine Rolle. Die Petitionen mit Umweltbezug, die den Schwerpunkt im Handeln der kommunalen Selbstverwaltung hatten, sind statistisch dort ausgewiesen.

34 Petitionen, in denen sich Bürger zum Fragen des Naturschutzrechtes an den Bürgerbeauftragten gewandt haben, betrafen Baumfällungen, Baumpflege und Biotopschutz. Über Geruchs- und Lärmbelästigungen, die nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz zu bewerten sind, beschwerten sie sich in 33 Fällen. Meist wandte sich der Bürgerbeauftragte dann direkt an die zuständige untere Immissionsschutzbehörde, wobei in einigen Fällen auch der zuständige Minister einbezogen wurde. Gerade bei Lärmbelästigungen kann eine rechtliche Bewertung nur auf der Basis belastbarer Messungen erfolgen. Da bei den unteren Immissionsschutzbehörden keine technische Ausstattung für verbindliche Messungen existiert, muss in der Regel die Hilfe des Landesamtes für Umwelt, Naturschutz und Geologie in Anspruch genommen werden. Dadurch verlängern sich diese Verfahren erheblich.

Auch 2018 baten Bürger, die von Bodenneuordnungsverfahren betroffen waren, um Unterstützung und Beratung. Sie fürchteten, dass ihre Belange in diesen sehr formalen und langwierigen Verfahren nicht ausreichend berücksichtigt werden.

Naturschutz darf nicht beliebig sein

Ein Petent berichtete, dass durch einen privaten Grundeigentümer schon 2015 ein Heckenbiotop auf einem Deich eines landwirtschaftlichen Polders auf einer Länge von 200 Metern einschließlich von ca. 30 Bäumen gerodet worden sei. Die Eingriffsfläche befinde sich in einem Landschaftsschutzgebiet (LSG). Eine Genehmigung hierzu habe es nicht gegeben. Sowohl der Naturschutzbund als auch der Petent hatten Anzeigen bei der unteren Naturschutzbehörde erstattet. Der Verursacher habe sich dann auch selbst angezeigt. Er habe eine „freiwillige“ Kompensation angekündigt und wohl auch einzelne Bäume/Stecklinge an anderer Stelle gepflanzt. Forderungen, Auflagen, Kontrollen durch den Landkreis als untere Naturschutzbehörde habe es offensichtlich nicht gegeben.

Seit 2016 hatte sich der Petent gegenüber dem Landkreis bemüht, eine ausreichende Kompensation möglichst am gleichen Ort zu erreichen. Da dies erfolglos war, bat er Ende April 2018 den Bürgerbeauftragten um Unterstützung. Dem Petenten ging es in erster Linie darum, dass die Eingriffe in die Natur ausgeglichen werden. Er wollte aber auch zur Abschreckung für künftige Fälle die Rechtslage eindeutig geklärt haben. Der Bürgerbeauftragte trug die Angelegenheit mit der Bitte um Ausübung der Fachaufsicht an den Umweltminister heran.

Das Ministerium stellte verschiedene Rechtsverstöße gegen bundes- und landesnaturrechtliche Bestimmungen und gegen örtliche Schutzbestimmungen durch die Zerstörung dieses Biotops fest und forderte entschiedenere Maßnahmen zum Ausgleich des ungenehmigten Eingriffs. Dem sollte der Landkreis bis Mitte Dezember 2018 nachgehen. Das Ministerium hat zuletzt aber mitgeteilt, dass immer noch kein Plan für Ausgleichsmaßnahmen vorgelegt worden sei. Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Rechtsmittel in Bodenordnungsverfahren: Wer sich nicht wehrt ...

Erhebliche Teile von Mecklenburg-Vorpommern befanden bzw. befinden sich noch in Bodenordnungsverfahren. Zweck dieser Verfahren ist es, Grundstücke sinnvoll neu zu ordnen und zugleich auch öffentliche Interessen wie z. B. den Wegebau zu fördern. Hintergrund ist u.a., dass die heutige Nutzung von Flächen oft nicht mehr (genau) mit den Flurstücksgrenzen und den Eigentumsverhältnissen übereinstimmt. Es liegt bei solchen komplexen Verfahren mit einer Vielzahl von betroffenen Grundstückseigentümern in der Natur der Sache, dass nicht alle Wünsche berücksichtigt werden können und sich Bürger durch die Entscheidungen der Bodenordnungsbehörde benachteiligt fühlen.

Vielen Bürgern ist aber nicht bewusst, dass bei Bodenordnungsverfahren für Widersprüche besondere Regelungen gelten. § 59 Flurbereinigungsgesetz regelt, dass Widersprüche nur in einem hierfür angesetzten Anhörungstermin vorgebracht werden können. Zudem entfalten sie nur Rechtskraft, wenn sie ausdrücklich in die sogenannte Verhandlungsniederschrift aufgenommen werden. Wer als Bürger also nicht an dem Anhörungstermin teilnimmt oder seinen Widerspruch nicht in die Niederschrift aufnehmen lässt, verliert grundsätzlich die Möglichkeit, gegen die Festlegungen der Behörde vorzugehen - und zwar auch gerichtlich.

Regelmäßig vorgetragene Beschwerden von Bürgern zeigen, dass diese Regelungen nicht ausreichend bekannt sind, obwohl die Bodenordnungsbehörden sowohl schriftlich in den Einladungen zur Anhörung als auch in den Anhörungen darauf hinweisen und vorab den Bürgern auch entsprechende Auszüge aus den beabsichtigten Festlegungen übersenden.

- In einem Fall mussten Bürger feststellen, dass in einem Bodenordnungsverfahren ein Teil ihres Grundstücks, über den inzwischen ein öffentlicher Weg verlief, der Gemeinde zugeordnet worden war. Sie erklärten, dass sie bei dem Anhörungstermin anwesend waren und dagegen protestiert hätten. Eine Überprüfung der Verhandlungsniederschrift ergab allerdings, dass hierin der Widerspruch nicht schriftlich aufgenommen worden war. Die Petenten hatten es trotz der Hinweise des Anhörungsleiters offenbar versäumt, ihren Widerspruch auch schriftlich eintragen zu lassen. Hier musste der Bürgerbeauftragte den Petenten mitteilen, dass der mündlich eingelegte Widerspruch keine Rechtswirkung entfaltet hatte.
- Aber auch Bürger, denen diese besonderen Regelungen bewusst sind, können Rechtsverluste erleiden, wenn sie nicht die ihnen übersandten Auszüge genau überprüfen. Eine Petentin hatte bei einer ersten Anhörung erfreut festgestellt, dass ihr - wie auch von der Bodenordnungsbehörde früher zugesagt - ein Wegerecht über ein nachbarliches Wegegrundstück zugestanden worden war. Bei einer Monate später erhaltenen Einladung zu einem zweiten Anhörungstermin erkannte sie nicht, dass aufgrund des Widerspruchs des Nachbarn das Wegerecht nicht mehr aufgenommen worden war. Dabei war im Anschreiben deutlich darauf hingewiesen worden, dass die Auszüge aus der ersten Anhörung durch die neuen Auszüge ersetzt wurden. Die Petentin unterlies es daher, zum zweiten Anhörungstermin zu erscheinen. Auch hier - das Petitionsverfahren ist noch nicht abgeschlossen - ist zu befürchten, dass eine Änderung der Festlegungen aufgrund des von der Petentin versäumten Widerspruchs nicht mehr erreicht werden kann. Zwar gibt es noch die Möglichkeit von erneuten Überprüfungen in der sogenannten „Nachsicht“ gemäß § 134 FlurbG, die jedoch nur bei Härtefällen zur Anwendung kommt. Das Versäumen der Widerspruchsmöglichkeit allein kann hierdurch regelmäßig nicht geheilt werden.

Der Bürgerbeauftragte rät daher allen Betroffenen dringend an, die im Zuge der Einladung zu den Anhörungsterminen übersandten Auszüge gründlich hinsichtlich der Flurstücksgrenzen und möglicher Rechte zu prüfen, Zweifel mit der Bodenordnungsbehörde zu klären und gegebenenfalls einen Widerspruch in der Anhörung in die Niederschrift aufnehmen zu lassen. Auf der anderen Seite sind die zuständigen Bodenordnungsbehörden in der Pflicht, die Teilnehmer der Verfahren umfassend auf die konkreten Auswirkungen der einzelnen Schritte des komplexen Verfahrens hinzuweisen.

6. Bildung, Wissenschaft und Kultur

Zum Themenkreis Bildung, Wissenschaft und Kultur erreichten den Bürgerbeauftragten 110 Eingaben (2017: 99). Weitere 18 Fälle wurden bearbeitet, die Schule und Ausbildung bei Kindern und Jugendlichen mit Behinderung betrafen, aber stärker einen eingliederungsrechtlichen, also sozialrechtlichen Schwerpunkt hatten.

Allein 77 Petitionen bezogen sich auf schulische Angelegenheiten, das sind 15 mehr als 2017. Davon entfielen 33 Verfahren auf Probleme bei der Schülerbeförderung. Andere Eingaben bezogen sich auf die Anerkennung von Bildungsabschlüssen (9), Denkmalpflege, Ausbildungsfragen oder Hochschulangelegenheiten. Ausbildungsprobleme betrafen dabei in einigen Fällen eine Vielzahl von Schülern.

Den Bürgerbeauftragten haben erneut Eingaben erreicht, die Legislativanliegen bezogen auf das Schulgesetz waren. Sie betrafen u. a. folgende Themen:

- Bessere Förderung des Übergangs von Schülern mit Schwerbehinderung oder sonderpädagogischem Förderbedarf in eine betriebliche Ausbildung oder in den allgemeinen Arbeitsmarkt (§ 7 SchulG).
- Bildung und Förderung im Hort sollen Teil der schulischen Bildung sein (§ 13). Das würde einkommens- und vermögensunabhängige Eingliederungsleistungen für Kinder mit Behinderung ermöglichen.
- Wahlmöglichkeit zwischen gemeinsamem Unterricht an einer Regelschule und besonderem Förderunterricht (§ 34).
- Gemeinsamer Unterricht auch und gerade an Förderschulen (§ 36).
- Erweiterte Ausnahmen für den Besuch einer örtlich unzuständigen Grundschule (§ 46).
- Überlappende Schuleinzugsbereiche bzw. mehr Gestaltungsmöglichkeiten dazu für Landkreise und kreisfreie Städte (§ 46).
- Abschaffung der lückenlosen Kette der Mitgliedschaft von Eltern und Schülern von der Klassenvertretung bis zu den Landesräten zur Entlastung der Vertreter und zur Verbreiterung der Kandidatenauswahl (§§ 80 ff).
- Teilnahme von Berufsschülern in Vollzeitausbildung an der kostenlosen Schülerbeförderung (§ 113).
- Verbesserungen bei den Kostenregelungen der Schülerbeförderung für Schüler an örtlich unzuständigen Schulen (§ 113).

Der Bürgerbeauftragte hat die Anliegen jeweils an das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur herangetragen.

Probleme bei Ausbildung zu Staatlich anerkannten Erziehern

Der Bildungsgang „Staatlich anerkannte Erzieherin/Staatlich anerkannter Erzieher für 0- bis 10-Jährige“ startete im Schuljahr 2017/2018 zunächst im Rahmen eines Modellprojekts an fünf Standorten. 25 Schülerplätze wurden bereitgestellt. Im Namen mehrerer Schüler berichtete eine Schülerin dem Bürgerbeauftragten über Probleme im praktischen Ausbildungsteil. Den Schülern und Berufsschullehrern gelang es nicht, eine Klärung dieser Probleme mit den Ausbildungsträgern und dem Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur herbeizuführen. Daher wurde der Bürgerbeauftragte von den Schülern um Hilfe gebeten.

Ein Problem betraf die Anrechnung der praktischen Arbeitszeit. Die Kindertageseinrichtungen rechneten die Praxisausbildung mit 0 Stunden an, wenn Schüler den praktischen Teil der Ausbildung in den Ferien absolvierten. Die geleistete Zeit zählte also nicht als Praxiszeit. Die Berufsschulverordnung sieht aber vor, dass die praktische Ausbildung auch in der unterrichtsfreien Zeit, also in den Ferien, stattfinden darf. Dies stellte das vom Bürgerbeauftragten eingeschaltete Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur dann auch im Grundsatz so klar. Einzelheiten sollten die Schüler mit ihrem Ausbildungsbetrieb im Ausbildungsvertrag regeln.

Probleme gab es auch bei der Frage, wie mit Fehlzeiten, etwa bei eigener Krankheit des Schülers oder seines Kindes, umzugehen ist. Die Vorgaben der Ausbildungsverordnung sind eng; die Ausbildungsbetriebe wollten nur höchstens zwölf Fehltage akzeptieren. Dies sei aber zu wenig, argumentierten die Schüler, gerade wenn sich Alleinerziehende um erkrankte Kinder kümmern müssten. Ein Überschreiten der Fehltage könnte aber ein Nichtversetzen zur Folge haben. Das Ministerium teilte mit, dass der Ausbildungsbetrieb zu prüfen habe, wie ein Schüler versäumte Praktikumsstunden nachholen kann, auch in der unterrichtsfreien Zeit. Sollte dies nicht möglich sein, müssten die Schulen die Angelegenheit dem Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur vor einer Entscheidung über die Nichtversetzung vorlegen. In einer Beratung der Berufsschulen mit den Trägern wurden dies von allen Seiten akzeptiert. Die Petenten wurden darüber informiert.

Außerdem hatten die Petenten kritisiert, dass sie in den Einrichtungen wie Fachkräfte eingesetzt würden. Die Vor- und Nachbereitungszeiten, die sogenannte mittelbare pädagogische Arbeit, müsste deshalb zu Hause erbracht werden. Das KiföG regelt, dass Auszubildende im ersten Ausbildungsjahr mit einem Stellenanteil von nur 30 %, im zweiten von 40 % und im dritten von 50 % einer Fachkraft angerechnet werden. Im ersten und zweiten Schuljahr ist eine eigenverantwortliche Tätigkeit der Auszubildenden nicht zulässig. Für Fach- und Assistenzkräfte ist darüber hinaus geregelt, dass ein angemessener Teil der Arbeitszeit für die mittelbare pädagogische Arbeit einzuräumen ist. Eine entsprechende Regelung für die Auszubildende gibt es nicht.

Das Ministerium wies ausdrücklich auf die Pflicht des Trägers hin, Schülern während der praktischen Ausbildung Kenntnisse, Fertigkeiten und Erfahrungen zu vermitteln, die zum Erreichen des Ausbildungsziels erforderlich sind, unter Berücksichtigung des Ausbildungs- und Rahmenplans. Mindestens einmal im Jahr sollen in einer Ausbildungskonferenz zwischen der Beruflichen Schule und den Trägern grundlegende Fragen der Ausbildung erörtert werden. Der Bürgerbeauftragte empfiehlt, eine entsprechende Regelung zur mittelbaren pädagogischen Arbeit auch für Auszubildende gesetzlich oder untergesetzlich zu treffen.

Unzureichende Beratung beim Thema Schulabschlüsse

Eine alleinerziehende Mutter wandte sich zum Ende des Schuljahres 2017/2018 an den Bürgerbeauftragten. Sie konnte nicht nachvollziehen, weshalb ihr 15-jähriger Sohn, der die 9. Klasse besuchte, die Regionale Schule mit dem Abschluss der Berufsreife verlassen sollte. Das Ziel ihres Sohnes sei der Abschluss der Mittleren Reife, also mit der 10. Klasse.

Da sich seine Noten im Verlauf des Schuljahres zunächst verschlechtert hatten, sei ihr in einem Gespräch mit der Klassenlehrerin während des Schuljahres mitgeteilt worden, dass ihr Sohn versetzungsgefährdet sei. Die Petentin war davon ausgegangen, dass er die Klasse wiederholen müsse. Sie habe der Klassenlehrerin mehrfach mitgeteilt, dass das Ziel das Bestehen der 10. Klasse sei.

Im weiteren Verlauf des Schuljahres verbesserten sich die Noten des Sohnes aber wieder. Zwar hatte er in zwei Nebenfächern auch am Ende des Schuljahres die Note „mangelhaft“ erhalten, in den Hauptfächern aber insgesamt ausreichende Leistungen erzielt.

Die Schulleitung teilte der Petentin nun vor Ablauf des Schuljahres mit, dass ihr Sohn aufgrund eines Notenausgleiches mit diesen Leistungen die Berufsreife erreicht und seine Pflichtschuljahre erfüllt habe. Für die Versetzung in die 10. Klasse würden seine Leistungen aber nicht ausreichen. Dafür hätte er in den Hauptfächern einen Notendurchschnitt von „befriedigend“ erreichen müssen. Für eine Wiederholung der 9. Klasse seien seine Noten aber wiederum zu gut. Daher solle ihr Sohn ein Abschlusszeugnis erhalten.

Für die Petentin war dies nicht nachvollziehbar und in sich widersprüchlich. Hätte ihr Sohn sich keine Mühe gegeben, hätte er die Klasse wiederholen können. Weil er aber zu gut gewesen sei, sollte er nun die Schule verlassen.

Die Petentin habe nun im Nachgang auch noch erfahren, dass sie bis zum 30. April einen Antrag auf freiwilliges Wiederholen hätte stellen müssen. Auf diese Frist sei sie nicht hingewiesen worden. Den Antrag, den sie dann noch vor Ablauf des Schuljahres 2017/2018 gestellt hatte, lehnte die Schulleitung als verfristet ab. Der von der Petentin eingereichte Widerspruch lag bei Einschaltung des Bürgerbeauftragten noch zur Bearbeitung beim zuständigen Staatlichen Schulamt.

Der Bürgerbeauftragte wandte sich an das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur und wies darauf hin, dass die Petentin nach der einschlägigen Verordnung auf die Einhaltung der Frist hätte ausdrücklich hingewiesen werden müssen. Im Übrigen handele es sich ohnehin nur um eine Ordnungsvorschrift ohne rechtsverbindlichen Charakter. Daher könne der Antrag nicht deshalb abgelehnt werden. Das Ministerium sicherte zu, die Angelegenheit gemeinsam mit dem Staatlichen Schulamt zu prüfen.

Kurze Zeit später bestätigte die zuständige Schulrätin im Staatlichen Schulamt, dass man dem Widerspruch abhelfen und der freiwilligen Wiederholung der 9. Jahrgangsstufe zustimmen werde.

Der Fall zeigt, dass die Eltern hinsichtlich der weiteren Schullaufbahn ihrer Kinder und der Möglichkeiten der Beschulungen nicht immer hinreichend und zutreffend beraten werden. Gerade bei solchen wesentlichen Entscheidungen sind frühzeitige und umfassende Beratungen besonders notwendig. Offensichtlich sind sich nicht alle Schulen bewusst, dass von ihnen aufgestellte Regeln immer einer tragfähigen rechtlichen Grundlage bedürfen.

Dauerproblem Schülerbeförderung

Auch im Jahr 2018 gehörten Fragen der Schülerbeförderung zu einem Schwerpunkt der Eingaben im Bereich Schule. Wiederkehrend erreichen den Bürgerbeauftragten Beschwerden wegen der Schülerbeförderung zu freien Schulen.

- Eine Mutter beanstandete, dass ihr Sohn mit Förderbedarf zu einer weit entfernten Förderschule befördert werden sollte, obwohl eine freie Förderschule nur wenige Autominuten entfernt sei. Der Landkreis verwies auf die Schuleinzugsbereichssatzung, wonach die weit entfernte Schule örtlich zuständig sei. Der Bürgerbeauftragte wandte sich an die Fachdienstleiterin des Landkreises und verwies auf die einschlägige Regelung im Schulgesetz. Danach hat der Landkreis den Schüler mit Förderbedarf zur nächstgelegenen Schule zu befördern, dies kann auch eine freie Schule sein. Der Landkreis lenkte daraufhin ein und bewilligte die Beförderung zur gewählten, näher gelegenen Förderschule.

Dass aber auch die Beförderung zu einer staatlichen Schule problematisch sein kann, zeigt der folgende Fall:

- Eine 12-jährige Schülerin mit schwerer Mehrfachbehinderung wurde seit Jahren an einer staatlichen Förderschule (Schule mit Förderschwerpunkt Geistige Entwicklung) in einer größeren Stadt beschult. Vom Landkreis wurde sie auch dorthin befördert. Probleme entstanden allerdings, als die Familie in eine weiter entfernte Ortschaft umzog. Obwohl der Schülerin aus fachärztlicher Sicht dringend angeraten wurde, keinen Schulwechsel vorzunehmen, lehnte das Landkreis die weitere Beförderung zur bisherigen Schule ab. Er ist der Auffassung, dass eine näher liegende Förderschule eines freien Trägers nun örtlich zuständig sei. Seit August 2017 fuhr nun die Mutter die Schülerin zur (bisherigen) Schule. Sie möchte für ihr Kind die Übernahme der Schülerbeförderung.

Die Mutter wandte sich an den Petitionsausschuss, eine dritte Person im Sinne der Familie an den Bürgerbeauftragten. Nach Auffassung des Bürgerbeauftragten war die genutzte staatliche Schule für das Mädchen jedenfalls örtlich zuständig. Das Schulgesetz regelt, dass die Landkreise zur Beförderung an die örtliche zuständige Schule verpflichtet sind. Das sind gemäß § 46 Abs. 1 Schulgesetz M-V nur staatliche Schulen. Eltern können daher nicht auf eine freie Schule verwiesen werden. Das vom Bürgerbeauftragten eingeschaltete Ministerium für Inneres und Europa teilte diese Auffassung nicht. Da die freie Schule näher liege, sei der Landkreis nicht verpflichtet, eine Beförderung zur bisherigen Schule zu organisieren.

In Abstimmung mit dem Petitionsausschuss wandte sich der Bürgerbeauftragte an das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur. Dieses prüfte, ob schon allein wegen des Kindeswohls die bisherige Schule zuständig bleibt. Dies bestätigte das Ministerium in einem Schreiben an den Landkreis und wies den Landkreis darauf hin, noch vor Beginn des Schuljahres 2018/2019 die Beförderung zur staatlichen Schule zu organisieren und die bisher entstandenen Fahrtkosten zu ersetzen. Umgesetzt hat der Landkreis dies trotz einer gemeinsamen Beratung im Petitionsausschuss nicht.

Da der Landkreis bei seiner ablehnenden Auffassung geblieben ist, haben die Eltern nun doch zu Beginn des Schuljahres 2018/2019 für ihre Tochter die Förderschule in freie Trägerschaft gewählt, zu welcher der Landkreis eine Beförderung zugesagt hat. Der Bürgerbeauftragte sieht aber für die in der Vergangenheit entstandenen Beförderungskosten Erstattungspflichten zugunsten der Eltern. Das Petitionsverfahren ist nicht abgeschlossen. Seit Beginn des Schuljahres war es nicht möglich, von der Landesregierung eine abgestimmte Auffassung zu erhalten.

Auch wenn zwei Landkreise zum Jahresende 2018 Verbesserungen in ihren Schülerbeförderungssatzungen als freiwillige Leistungen beschlossen haben, bedarf es einer besseren gesetzlichen Regelung zu Gunsten der Schüler an örtlich unzuständigen Schulen. Die bisherige Regelung wird von vielen Eltern und Schülern als ungerecht und schwer nachvollziehbar empfunden. Der Bürgerbeauftragte setzt auf gesetzliche Verbesserungen bei der Schülerbeförderung im Rahmen der ohnehin geplanten Schulgesetznovelle.

Fortsetzung aus 2017: Langer Weg zum Gemeinsamen Unterricht

Im Jahresbericht 2017 wurde der Fall eines neunjährigen Jungen geschildert, der wegen Auffälligkeiten im Sozialverhalten nicht im Klassenverband beschult werden konnte. Das Kind erhielt zu Hause Einzelunterricht im Umfang von dreimal wöchentlich zwei Stunden, jeweils einmal wöchentlich sollte die Beschulung in einer Kleinstgruppe gemeinsam mit anderen Kindern erfolgen. Diese Regelung sollte bis zur abschließenden Diagnose für eine Übergangszeit gelten.

Anfang Juli 2018 konnte der Verdacht einer Autismusspektrumstörung ausgeschlossen werden. Es wurde aber eine Störung des Sozialverhaltens bei vorhandenen sozialen Bindungen diagnostiziert. Die Autismusambulanz sah sonderpädagogischen Förderbedarf mit dem Förderschwerpunkt emotionale und soziale Entwicklung. Sie empfahl Integration in eine Schulklasse, Beendigung der Hausbeschulung sowie Beratung und Begleitung der Familie durch Hilfe zur Erziehung in Form einer sozialpädagogischen Familienhilfe.

Mit Beginn des Schuljahres 2018/2019 wurde jedoch keine dieser Empfehlungen umgesetzt. Die Mutter des Kindes bat den Bürgerbeauftragten erneut um Unterstützung. Der Bürgerbeauftragte wandte sich wieder an den Landrat und regte eine Überprüfung mit dem Ziel an, begleitende Hilfen zu gewähren, die einen Schulbesuch ermöglichen. Des Weiteren wurde eine enge Abstimmung mit dem Schulamt angeregt. Mitte September 2018 teilte der zuständige Beigeordnete mit, dass die Reintegration in die Schule mit Unterstützung eines Integrationshelfers oder aber die teilstationäre Hilfe in Form einer Lerntherapie außerhalb des Landkreises denkbar seien. Priorität habe die Ausweitung der Beschulung des Kindes.

Das Schulamt hielt einen Schulbegleiter ebenfalls für sinnvoll. Die Schulleitung wollte aber eine „Probeschulung“ ohne Rücksprache mit der Schulrätin nicht durchführen. Diese war jedoch erkrankt, damit verzögerte sich eine Entscheidung weiter. Das Kind erhielt nur wenige Stunden Einzelunterricht und den auch nicht regelmäßig, etwa wegen Erkrankungen der Lehrerin oder „vorrangiger“ Aufgaben an der Schule.

Ende Oktober 2018 ersuchte der Bürgerbeauftragte deshalb die Bildungsministerin, auch in diesem Fall das Recht auf Schulbildung zu gewähren. Mitte November 2018 teilte die Mutter mit, dass das Kind seit 2 Wochen überhaupt nicht mehr beschult werde, da die Lehrerin, die bis dahin für den Einzelunterricht zuständig war, an ihrer Schule gebraucht werde. Auf Anraten des Bürgerbeauftragten beantragte die Petentin im November 2018 beim Verwaltungsgericht die sofortige reguläre Beschulung ihres Sohnes. Das Schulamt beantragte die Abweisung und verwies auf einen Behördetermin Anfang Dezember, bei dem zwischen Jugend- und Schulamt eine Lösung besprochen werden sollte. Wegen Erkrankung des Mitarbeiters des Jugendamtes fand dieser Termin erst Ende Dezember 2018 statt.

Mitte Januar 2019 wurde der Sachverhalt endlich mit der Petentin, dem Schul- und dem Jugendamt besprochen. Die Beteiligten verständigten sich darauf, dass das Kind bis zum Sommer 2019 auf eine Regelbeschulung in der 5. Jahrgangsstufe vorbereitet wird. Hierfür sollte es in einer spezialisierten Einrichtung einen Einzellehrer und Unterricht in der Gruppe, zunächst in wenigen Einzelstunden und später von 8 bis 14 Uhr, erhalten.

Die Maßnahme sollte am 18. Februar 2019 in einer Schulwerkstatt beginnen. Erst zum 11. März 2019 jedoch konnte ein Integrationshelfer gestellt und die Schulwerkstatt besucht werden. Den Schulbehörden war es indes auch bis zum Redaktionsschluss Ende März 2019 und trotz einer förmlichen Empfehlung des Bürgerbeauftragten an die Bildungsministerin immer noch nicht möglich, den seit langem vorgesehenen Einzellunterricht verlässlich und im vorgesehenen Umfang zu erteilen. Für den Bürgerbeauftragten ist nicht ersichtlich, ob der schleppende Verlauf auf mangelndem Einsatz, mangelnden Möglichkeiten oder mangelndem Verständnis für das Problem beruht.

Wie können Gutshäuser erhalten werden?

Unabhängig voneinander haben sich mehrere Bürger gemeldet und gebeten, sich für den Erhalt von Gutshäusern einzusetzen. Gutshäuser seien Kulturgut und Alleinstellungsmerkmal von Mecklenburg-Vorpommern. Weitere Verluste solcher Häuser sollten verhindert werden:

- Für ein Gutshaus kam die Petition zu spät, denn es wurde trotz Denkmaleigenschaft abgerissen. Die Abbruchgenehmigung war von der unteren Denkmalschutzbehörde gemäß § 7 Denkmalschutzgesetz Mecklenburg-Vorpommern im fachlichen Einvernehmen mit dem Landesamt für Kultur und Denkmalpflege Mecklenburg-Vorpommern wegen des desolaten Zustandes des Gebäudes erteilt worden. Eine Sanierung, so die Denkmalschutzbehörde, wäre wegen der schweren Schäden faktisch einem Neubau gleichgekommen. Hierzu konnte der Bürgerbeauftragte den Bürgern lediglich die Haltung der unteren Denkmalschutzbehörde erläutern.
- Ein gemeindeeigenes Gutshaus sollte abgerissen werden. 78 der 131 Bürger der Gemeinde fürchteten den Verlust eines prägenden Gebäudes im Ortsensemble, unterzeichneten eine Resolution für den Erhalt und baten den Bürgerbeauftragten um Unterstützung. Eine Nachfrage beim Landkreis ergab, dass das Gutshausensemble nicht auf der Denkmalliste des Landkreises stehe. Das Landesamt für Kultur- und Denkmalpflege habe das Objekt bei der systematischen Erfassung nicht berücksichtigt. Zu diesem Punkt hatte das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur um Prüfung gebeten. Laut Landkreis sei der Abbruch baurechtlich zulässig. Ein zwischenzeitlich initiiertes Bürgerbegehren wurde aus formalen Gründen abgelehnt. Die Angelegenheit ist zurzeit vor Gericht anhängig.

7. Energie, Infrastruktur und Digitalisierung

230 Eingaben entfielen auf Fragen der Energie, Infrastruktur und Digitalisierung. Dies entspricht dem Trend der Vorjahre. Nicht hier ausgewiesen sind Petitionen, die ihren Schwerpunkt besonders im Bereich der Menschen mit Behinderung hatten, wenn es etwa um Barrierefreiheit beim Bauen und im Straßenverkehr oder bei der Bahn geht (siehe 8 f). Gleiches gilt für Eingaben zur verkehrlichen Infrastruktur der Kommunen.

Im Bereich des Straßenverkehrs zielten viele Petitionen wieder darauf ab, von Bürgern als problematisch angesehene Verkehrsregelungen oder -situationen zu ändern. Häufig wurden Verkehrsberuhigungen angestrebt. Die Bürger fordern die Einhaltung bestehende Geschwindigkeitsbegrenzungen durch verstärkte Kontrolle. Andere Forderungen richten sich darauf, den Verkehr durch stärkere Geschwindigkeitsbegrenzungen zu verlangsamen. Letzteres lässt sich häufig aus rechtlichen Gründen nicht umsetzen, da über das normale Maß hinausgehende Geschwindigkeitsbegrenzungen nur bei besonderen Gefährdungslagen, gerade bei Unfallhäufigkeiten, angeordnet werden können. Auch eingerichtete Umleitungen, wie gerade während der Sperrung der A 20, führten zu Problemen, die dann auch den Bürgerbeauftragten erreichten.

Die (fehlende) Verkehrssicherheit auf Straßen und Wegen wurde von Bürgern häufig angesprochen, in der Regel mit dem Wunsch nach Ausbau und Sanierung. Auch fehlende oder lückenhafte Anbindungen an den ÖPNV und eine schlechte Vernetzung der Angebote wurden thematisiert. Forderungen nach einem verbesserten Angebot für mehr Mobilität unabhängig vom Individualverkehr wurden geäußert. In weiteren Eingaben ging es auch um die Standorte von Haltestellen bzw. deren Verlegung mit dem Ziel einer besseren und sichereren Erreichbarkeit.

Die hohe Erwartungshaltung an die angekündigten Verbesserungen im Bereich der Digitalisierung wurde vielfach deutlich. Hierzu vermittelte der Bürgerbeauftragte nach Abstimmung mit den Landkreisen belastbare Informationen, ob und wann mit Verbesserungen gerechnet werden kann.

Die Anzahl der Petitionen zu baurechtlichen Fragestellungen ist annähernd gleichgeblieben (2018: 88; 2017: 86). Problemfelder lagen wie in den vergangenen Jahren auch in der Erteilung und/oder Versagung von Baugenehmigungen, in bauordnungsrechtlichen Verfahren und bei Drittwidersprüchen. Ein besonderer Schwerpunkt lag auf dem Bauen im Außenbereich und der Bebauung rückwärtiger Grundstücksbereiche (Hinterlandbebauung/Bebauung in 2. Reihe).

Im Bereich der Bauleitplanung liegen dem Bürgerbeauftragten zum einen Fälle vor, bei denen es um die Erstellung oder Änderung entsprechender Satzungen, häufig Bebauungspläne, geht, zum anderen solche Fälle, in denen Baugenehmigungen erteilt werden, die den Grundzügen der Planung widersprechen und von rechtskräftigen Bebauungsplänen abweichen.

Die vielen Petitionen zum Thema Ferienwohnungen, die beim Bürgerbeauftragten zum Teil bereits seit 2013/2014 eingelegt worden waren, wurden im Berichtszeitraum mit entsprechenden Hinweisen zur nun geltenden Rechtslage und den Möglichkeiten der Bauleitplanung durch die jeweiligen Gemeinden, abgeschlossen. Im Rahmen der Bauleitplanung hat der Bürgerbeauftragte aufgrund der Planungshoheit der jeweiligen Kommunen wenig Einflussmöglichkeiten.

Die überwiegende Zahl der Petitionen wird mit den jeweils zuständigen unteren Bauaufsichtsbehörden direkt erörtert, gegebenenfalls auch durch gemeinsame Ortsbesichtigungen und Gesprächsrunden mit den beteiligten Behörden. In Einzelfällen wird das zuständige Ministerium um Prüfung gebeten.

Anhaltende Beschwerden über die Landesplanung zur Ermöglichung des Baus von Windkraftanlagen gab es auch im Berichtsjahr. Dabei konzentrierte sich ein großer Anteil auf den südlichen Landkreis Vorpommern-Greifswald. Gerade hier waren Petitionen aus dem Vorjahr weiter in Bearbeitung. Der Bürgerbeauftragte bemüht sich um bessere Informationen für die Beschwerdeführer und beriet sie ausführlich zu Beteiligungsmöglichkeiten in den Planverfahren. Insgesamt verzeichnet der Bürgerbeauftragte wachsendes Unverständnis bei den Bürgern über die Kriterien der Raumplanung und die Verfahrensverläufe. Die Petenten empfinden die Verfahrensschritte häufig als undurchschaubar, die Häufung von Windeignungsgebieten als unerträglich und die mangelnden Widerspruchsrechte der Gemeinden als unverständlich.

Verkehrsberuhigung: „Muss erst etwas passieren?“

Der Wunsch nach Verkehrsberuhigung wird wiederkehrend von Petenten an den Bürgerbeauftragten herangetragen. Hierbei handelt es sich zumeist um Probleme in Ortsdurchfahrten, in denen die Bürger Geschwindigkeitsüberschreitungen und/oder gefährliche Situationen beklagen. Häufig wird der Wunsch nach (weiteren) Geschwindigkeitsbeschränkungen und verschärften Kontrollen, besonders mit stationären „Blitzern“, geäußert. Auch bessere Beschilderungen werden immer wieder gefordert.

Die Verkehrsbehörden des Landes - so der Eindruck aus vielen Petitionen - sehen in der Regel kaum Möglichkeiten, weitergehende Beschränkungen zu erlassen. Häufig wird hierbei mit fehlenden Unfallhäufigkeiten argumentiert, die Voraussetzung für verschärfte Maßnahmen seien. Von den Bürgern wird diese Argumentation oft mit Unverständnis aufgenommen. „Muss erst was geschehen?“, so ihre Frage an den Bürgerbeauftragten. Folgende Beispiele sollen die Problematik verdeutlichen:

- Durch einen kleineren Ort führt eine Landesstraße. Die erlaubte Höchstgeschwindigkeit in der Ortsdurchfahrt von 50 km/h wird jedoch häufig nicht eingehalten. Die sog. V₈₅ - die Geschwindigkeit, die 85 Prozent der gemessenen Fahrzeuge nicht überschreiten - betrug 63 km/h. Dies bedeutet, dass viele Verkehrsteilnehmer schneller fahren als erlaubt und 15 Prozent der Verkehrsteilnehmer sogar mehr als 63 km/h. Mangels Unfallgeschehens sah die untere Verkehrsbehörde trotz mehrfachen Nachhakens des Bürgerbeauftragten keine Notwendigkeit von weiteren Maßnahmen außer gelegentlichen Geschwindigkeitskontrollen. Der Bürgerbeauftragte schaltete daraufhin das zuständige Ministerium ein. Die Petition ist noch nicht abgeschlossen.

- In einem Ortsteil eines stark von Touristen frequentierten Gebietes war, auch aufgrund von Umleitungen wegen Bauarbeiten, ein starker Durchgangsverkehr mit deutlich zu hohen Geschwindigkeiten feststellbar. Bei erlaubten 50 km/h lag die V_{85} bei teilweise über 70 km/h. Daraufhin setzte der Landkreis die Geschwindigkeitsbeschränkung in der Ortsdurchfahrt auf 30 km/h herunter, allerdings nur zeitlich beschränkt. Selbst dann wurde die zulässige Höchstgeschwindigkeit deutlich überschritten ($V_{85}=57$ km/h). In einem Orts-termin konnte erreicht werden, dass die Herabsetzung der Geschwindigkeit zumindest für den Zeitraum des Umleitungsverkehrs beibehalten und eine weitere Messung und vermehrt Geschwindigkeitskontrollen durchgeführt werden sollen. Es bleibt abzuwarten, ob nach dem Ende des Umleitungsverkehrs auch das Problem der Geschwindigkeitsüberschreitungen geringer wird.
- Ein Petent beschwerte sich über eine gefährliche Situation bei einer Kurve in einer Ortsdurchfahrt. Durch parkende Autos vor dem Kurvenbereich komme es immer wieder zu Beinahe-Unfällen. Daher halte er die Aufstellung eines Parkverbotschildes in diesem Bereich für erforderlich. Eine Nachfrage bei der zuständigen Verkehrsbehörde ergab, dass gerade wegen der unübersichtlichen Situation gemäß § 12 Straßenverkehrsordnung generell ein Parkverbot bestehe. Deswegen brauche es - auch mangels Unfallgeschehens - kein zusätzliches Parkverbotschild. Auf Bitten des Bürgerbeauftragten will nun das zuständige Amt wenigstens gelegentliche Kontrollen durch Ordnungskräfte durchführen und bei unzulässig parkenden Fahrzeugen Verwarnungen aussprechen. Für den Petenten ist dies keine Lösung.

Digitale Infrastruktur: Große Erwartungshaltung – Ernüchternde Realität

Aus 17 Bereichen im Land erreichten den Bürgerbeauftragten Nachfragen zur angekündigten Verbesserung der digitalen Infrastruktur im Land. Die Petenten beklagten die schlechte Internetanbindung ihrer Wohnorte. Zu den Planungen gebe es keine oder nur widersprüchliche Aussagen. Dies betreffe sowohl den Zeitraum als auch die konkreten Orte und Haushalte.

Im Zusammenwirken mit den Landkreisen kann den Petenten in der Regel verbindlich nur Auskunft erteilt werden, ob der Wohnort bzw. Straßenabschnitt in einem geförderten Projektgebiet liegt. Wann der Ausbau konkret erfolgen wird, ist allerdings oft unklar. Die medialen Ankündigungen haben bei vielen Bürgern den Eindruck erweckt, Verbesserungen könnten in wenigen Monaten realisiert werden, obwohl es in der Praxis oft um Jahre geht. Daneben gab es auch Petitionen zu speziellen Problemen:

- Bei einer Bürgerin endet die geförderte Erschließung 50 Meter vor dem Haus. Der angefragte Landkreis, der den Ausbau für eine bessere Breitbandanbindung nach den aktuellen Förderrichtlinien zum Breitbandausbau in der Bundesrepublik Deutschland in seinem Gebiet koordiniert, teilte mit, es sei im Rahmen des Markterkundungsverfahrens ermittelt worden, dass der betreffende Straßenabschnitt mit 13 Häusern nicht in den förderfähigen Bereich falle. Ein Telekommunikationsunternehmen habe die eigenwirtschaftliche Anbindung - ohne Förderung - mit einer Bandbreite von mindestens 30 Mbit/s angekündigt. Wann dies erfolgen werde, sei aber fraglich.

- Andere Bürger stellten die Frage, was genau durch die Förderung abgedeckt sei. Die Firmen, die den Zuschlag für den Bau des Glasfasernetzes erhalten haben, werben nämlich damit, dass bei Wechsel zu diesem Anbieter das Verlegen des Anschlusses auf den privaten Grundstücken kostenlos sei. Anderenfalls wären Beträge ab 599 Euro zu zahlen. Der Energieminister ist hierzu um Stellungnahme gebeten worden. Dieser teilte mit, dass alle geförderten Telekommunikationsanbieter aus den Zuwendungsbescheiden verpflichtet seien, anderen Anbietern einen offenen und diskriminierungsfreien Zugang zu der errichteten Infrastruktur zu gewährleisten („Open Access“). Derzeit würde jedoch kein anderes Unternehmen Produkte für das Medium Glasfaser anbieten. Wenn in der Planungsphase ein Laufzeitvertrag für ein Glasfaser-Produkt bei einem verfügbaren Anbieter abgeschlossen werde, sei sowohl die Errichtung des Glasfaser-Hausanschlusses als auch die Arbeiten auf den ersten 15 Metern eines Grundstücks kostenfrei. Das gelte auch für den eigentlichen Anschluss (Hausübergabepunkt) im Gebäude. Insofern werde die Kritik nicht mitgetragen.

In mehreren Fällen führt die Digitalisierung sogar zu Verschlechterungen. In diesen Fällen wurde die Bundesnetzagentur eingeschaltet.

- In einem Stadtteil hatten die Petenten bisher eine langsame 2.000 kbit starke Verbindung mit DSL-Anschluss. Ende September 2018 sei die Telekom Deutschland auf sie zugekommen und habe mitgeteilt, man werde die analoge Leitung auf einen IP-Standard von 350 kbit reduzieren, um Internettelefonie im Ort einzuführen. Für die Petenten ist die Gewerbeausübung von einem guten Internetanschluss an diesem Ort abhängig. Die vom Bürgerbeauftragten informierte Bundesnetzagentur stellte nach Prüfung das Vertragsverhalten der Telekom als zulässig dar und verwies letztlich auf den regionalen Netzausbau koordiniert durch das Land. Der ebenfalls zum Netzausbau befragte Landkreis teilte mit, dass das Vorgehen der Telekom sich derartig auswirke, dass bisher als versorgt geltende Haushalte, die entsprechend in keinem geförderten Ausbaugebiet erfasst wurden, nun den Status „weißer Flecken“ erhielten.
- In einem anderen Fall sollten analoge Anschlüsse von Telefon und Internet abgeschaltet und durch digitale (IP) ersetzt werden. Wegen der Kündigung durch die Telekom war die Petentin gezwungen, einen neuen Vertrag für einen digitalen Anschluss abzuschließen. Der Vertrag konnte aber nicht umgesetzt werden; man stellte fest, dass der in Sichtweite liegende Funkmast keine Kapazität mehr hatte. Der angefragte Energieminister wertete die Entscheidung über die Systemumstellung als wirtschaftliche Entscheidung der Telekom und verwies auf ein derzeit laufendes Ausschreibungsverfahren zum 2. Quartal 2019 für den zukünftigen Breitbandausbau.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Erwartungshaltung für die angekündigten Verbesserungen sehr groß ist und die Realität dem häufig nicht entspricht.

B 96n: Wenn der Bus nicht erreichbar ist

Die Bauarbeiten an der B 96/B 96n auf Rügen bzw. deren Auswirkungen waren im letzten Jahr erneut Inhalt mehrerer Beschwerden. Dabei ging es meist um den Umleitungs- und Entlastungsverkehr, der viele kleine Orte belastete, zum Teil auch um die einschneidenden Veränderungen der Anbindungen einiger Orte. In einem Fall beklagten Bürger eines kleinen Ortes, nun vom ÖPNV abgeschnitten zu sein. Auch die Schülerbeförderung erfolge nicht mehr regulär.

Bisher hatte es am Abzweig zum Dorf von der B 96 eine Bushaltstelle geben. Von dort konnte man durch eine kleine Alleenstraße von ca. 650 m den Ort gut fußläufig erreichen. Der neue Trassenverlauf der B 96n hat aber keine Abzweige und auch keine Haltepunkte mehr an der Straße. Der Ort wurde seit dem Frühjahr 2018 durch ein weiter entferntes Kreuzungsbauwerk und eine neue Zuwegung angebunden.

In der aktuellen Situation ist eine ÖPNV- und Schulbusanbindung nur möglich, wenn der Ort durchfahren wird. Die an einem Punkt sehr enge Ortsdurchfahrt sollte hierfür zwar verbreitert werden, aber umgesetzt war dies bisher nicht. Somit fuhren weder Schul- noch Linienbusse. Um den Schülerverkehr zu realisieren, bezahlte die für den Ausbau zuständige bundeseigene DEGES seit Monaten ein Großraumtaxi für die tägliche Beförderung der Kinder. Das half aber den anderen Bewohnern nicht. Es herrschte im Ort eine große Verunsicherung, da es auch in der Presse hieß, dass die notwendigen Flächen für die Erweiterung der Durchfahrt nicht zur Verfügung stünden. An den Bürgerbeauftragten erging nun die Bitte, eine kurzfristige Lösung zu finden.

Auf der Suche nach praktischen Lösungen vor Ort organisierte der Bürgerbeauftragte einen gemeinsamen Ortstermin mit Vertretern der Amtsverwaltung, des Landkreises, des Verkehrsbetriebes und der DEGES. Auch ein Grundstückseigentümer, dessen Flächen für den Straßenbau benötigt wurden, wurde hinzugebeten. Er war bislang an der Lösung des Problems nicht beteiligt worden. Er selbst war von der fehlenden Anbindung ebenfalls betroffen, da Feriengäste seiner Pension den Ort nicht mit dem ÖPNV erreichen konnten. Vor Ort wurden Möglichkeiten erörtert, um eine Befahrbarkeit für Busse zu schaffen. Der Eigentümer erklärte sich bereit, seine Einfriedung samt Anpflanzungen kurzfristig zurückzubauen, damit Busse die Engstelle durchfahren können. So gab es eine erste Verständigung und eine provisorische Lösung, die dann schon ca. 2 Wochen später zum Tragen kam. Für eine endgültige Lösung bleibt der regelgerechte Ausbau aber notwendig.

Beheizbares Schwimmbecken für den schwer rheumakranken Sohn

Baurechtliche Entscheidungen sind im Licht verschiedener öffentlicher Belange zu treffen. Das verlangt von den Baugenehmigungsbehörden eine sorgfältige Abwägung, gerade auch mit Blick auf die Belange von Menschen mit Behinderung.

Die Petentin ist Mutter dreier Kinder, von denen zwei schwerbehindert sind. Ein Sohn leidet an einer sehr schwerwiegenden Rheumaerkrankung. Nach ärztlicher Empfehlung soll er möglichst täglich im warmen Wasser schwimmen. Möglichkeiten für ein therapeutisches Schwimmen in dieser Art gibt es in der Wohngegend der Familie nicht. Daher hat sie sich entschlossen, ein beheizbares Schwimmbecken auf ihrem Grundstück zu errichten.

Auf Nachfrage in der unteren Baugenehmigungsbehörde sei der Petentin mitgeteilt worden, dass Poolanlagen unter 100 m³ baugenehmigungsfrei seien. In der Folge klärte sie noch Nebenfragen mit anderen städtischen Ämtern. Daraufhin wurde mit dem Bau begonnen, der als Betonguss fertiggestellt wurde. Aufgrund einer Nachbarbeschwerde wurde der Petentin vom Bauamt mitgeteilt, dass sie doch einen Bauantrag hätte stellen müssen. Die Fläche sei als Garten festgesetzt und der Pool gelte als Nebenanlage, die laut B-Plan unzulässig sei.

Sofort nach der Beschwerde habe die Familie, um dem Nachbarn entgegen zu kommen, eine lärmärmere Pumpe einbauen lassen. Sie stellte weiter einen Bauantrag zur Genehmigung des Schwimmbeckens und zur Befreiung von den Festsetzungen des Bebauungsplans. Das Bauamt hatte aber Zweifel, da es schon eine Ausnahmeregelung zum B-Plan für die Terrasse und das Gewächshaus gab und damit die festgesetzte Grundflächenzahl überschritten war.

Der Bürgerbeauftragte wandte sich an die zuständige Behörde und bat um Prüfung des Anliegens unter Berücksichtigung der Rechte von Menschen mit Behinderung im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK). Er ist der Ansicht, dass der Pool hier einem besonderen Bedürfnis und einem öffentlichen Belang im Sinne der UN-BRK diene. Das Deutsche Institut für Menschenrechte hatte in einer früheren Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die Ziele der Konvention auch im Baugenehmigungsverfahren zu beachten sind. Es ist rechtlich geklärt, dass die Anwendung von Baurecht im Licht dieser Konvention und des Art. 3 Abs. 3 Satz 3 GG geschehen muss. Außerdem hat der Bürgerbeauftragte die kommunale Behindertenbeauftragte in den Sachverhalt einbezogen, die ebenfalls aktiv wurde.

Im Ergebnis erklärte sich die Stadt mit einer passiven Duldung des Pools für die Dauer der bestehenden Situation einverstanden, sofern eine Zustimmung vonseiten des Nachbarn vorliege. Diese Lösung erschien der Petentin nicht ausreichend, weshalb sie dann doch ein Klageverfahren anstrebte.

Bebauungspläne müssen verbindlich sein

Gemäß § 1 Baugesetzbuch (BauGB) ist es der Zweck von Bebauungsplänen, die bauliche Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde vorzubereiten und zu leiten. Damit soll eine geordnete städtebauliche Entwicklung ermöglicht werden. Im Planverfahren müssen die unterschiedlichen Interessen abgewogen werden. Es gibt Betroffenen sowohl Beteiligungsmöglichkeiten als auch Rechtsschutzmöglichkeiten. Das Baurecht erlaubt im Baugenehmigungsverfahren nur insoweit Abweichungen von rechtskräftigen Bebauungsplänen, wie sie den Grundzügen der Planung nicht widersprechen.

Mehrere Bürger eines Neubaugebietes in einer kreisfreien Stadt beklagten, dass ein von der unteren Baubehörde mit Abweichungen vom B-Plan genehmigtes mehrstöckiges Bauvorhaben nicht dessen grundlegenden Festsetzungen und auch den Gestaltungsgrundsätzen für dieses Gebiet entspreche. Das geplante Gebäude sollte wesentlich größer und höher als im Bebauungsplan vorgesehen errichtet werden und auch rückwärtige Baugrenzen überschreiten. Damit, so die Petenten, würden städtebauliche Entscheidungen durch eine Ausnahmegenehmigung stark verändert und letztlich auch die Wohnqualität im Umfeld verschlechtert. Auch die Straßen- und Parkplatzsituation sei nicht ausgelegt für ein Gebäude in der beantragten Größe.

Die Bürger hatten sich zunächst an das Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung als oberste Bauaufsichtsbehörde gewandt. Dieses erachtete die erteilte Baugenehmigung als rechtswidrig und beanstandete sie fachaufsichtlich: Die Grundzüge der Bauleitplanung würden durch das riegelartige Vorhaben berührt, weil es Baugrenzen überschreite, die zulässige Grundfläche sogar um 43 %; die Gebäudelänge erreiche 26 m statt höchstens 18 m. Der Bebauungsplan würde praktisch außer Kraft gesetzt. Das Ministerium machte die untere Baugenehmigungsbehörde darauf aufmerksam, dass nach § 48 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes ein rechtswidriger Verwaltungsakt zurückgenommen werden kann.

Zwischenzeitlich erklärte das Verwaltungsgericht in einem Eilverfahren die unbestimmte gewerbliche Nutzung des Projektes aufgrund einer Nachbarklage für rechtswidrig. Die Situation wurde zudem mehrfach Teil der öffentlichen Berichterstattung.

Der nun von verschiedenen Nachbarn eingeschaltete Bürgerbeauftragte wandte sich zum einen direkt an die Verwaltungsspitze der Stadt. Er hielt nach seiner Prüfung die erteilte Baugenehmigung ebenfalls mit den Grundzügen der Bebauungsplanung nicht für vereinbar. Er wandte sich auch an die oberste Bauaufsichtsbehörde und wollte wissen, welche Konsequenz aus der von ihr festgestellten Rechtswidrigkeit der Baugenehmigung bauaufsichtlich gezogen würde. Nach seiner Auffassung sei es erforderlich, entweder die Baugenehmigung an die Planungsdaten anzupassen oder die Bauleitplanung im geordneten Änderungsverfahren zu modifizieren.

Ein Gespräch des Bürgerbeauftragten mit dem zuständigen Dezernenten der Stadt und dem zuständigen Abteilungsleiter des Ministeriums führte nicht weiter. Der Dezernent führte aus, dass die vorgesehene Bebauung mit den städtebaulichen Zielen der Stadt sehr wohl übereinstimme, sich in die außerhalb des Bebauungsplans befindliche nähere Umgebung einfüge und Nachbarrechte nicht verletze. Das Ministerium machte deutlich, keine weiteren bauaufsichtlichen Schritte zu unternehmen, weil man die städtebaulichen Ziele der Stadt akzeptiere oder sogar teile und die Verletzung von Nachbarrechten durch die Unbestimmtheit der Baugenehmigung bei der gewerblichen Nutzung geheilt werden könne.

Der Bürgerbeauftragte hielt dem entgegen, dass eine derart grobe Abweichung von der Bauleitplanung, wie sie das Ministerium selbst festgestellt habe, das Vertrauen in die Verlässlichkeit der gesetzlich vorgesehenen Planverfahren und städtebaulicher Entscheidungen und letztlich auch das Vertrauen in die Rechtsstaatlichkeit der Verwaltung beschädige.

In einem nachgehenden Schreiben bekräftigte die Stadt erneut, dass ihre städtebaulichen Ziele durch das Bauvorhaben gewahrt würden. Die (anderslautenden) Festsetzungen des Bebauungsplanes hätten im Wesentlichen städtebaulichen, nicht aber nachbarschützenden Charakter. Von daher dürften Abweichungen vom Plan erlaubt werden. Im Übrigen seien Widersprüche durch eine privatrechtliche Einigung zwischen Nachbarn zurückgenommen worden, womit die Baugenehmigung bestandskräftig sei. Die Vorgaben zur gewerblichen Nutzung wurden aufgrund der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung allerdings angepasst.

Da die fachaufsichtlich festgestellten Mängel nach wie vor nicht beseitigt worden waren, wandte sich der Bürgerbeauftragte erneut an den Bauminister und bat um Mitteilung, ob er noch Maßnahmen zur Durchsetzung seiner bauaufsichtlichen Bewertung ergreifen wolle. Der zuständige Abteilungsleiter erwiderte daraufhin im November 2018, dass eine Verletzung von Nachbarrechten durch die modifizierte Baugenehmigung zur gewerblichen Nutzung nicht mehr vorliege. „Die anderen gegenüber der unteren Bauaufsichtsbehörde beanstandeten Aspekte betrafen keine geschützten Nachbarrechte,“ heißt es weiter wörtlich. Damit war für das Ministerium offensichtlich kein Anlass gegeben, den zuvor selbst festgestellten gravierenden rechtswidrigen Zustand fachaufsichtlich zu beenden.

Es ist bemerkenswert, wie freihändig untere und oberste Bauaufsicht in diesem Fall mit den Grundzügen der Bauleitplanung umgegangen sind und offenbar nur soweit zu Korrekturen bereit waren, wenn die Baugenehmigungen von Nachbarn rechtlich angegriffen werden konnten. Sie verkennen dabei, dass damit Vertrauen der Bürger nachhaltig verlorengehen kann. Sie übersehen außerdem, dass das Petitionsrecht sich nicht darauf beschränkt, nur eigene Rechte geltend machen zu dürfen.

Der Bürgerbeauftragte hält nach wie vor ein ordnungsgemäßes Verfahren zur Änderung des Bebauungsplans in diesem Fall für erforderlich.

Bebauung von rückwärtigen Grundstücksbereichen

Gerade im ländlichen Raum ist es häufiger das Interesse von Eigentümern, den hinteren Bereich ihres Wohngrundstückes (2. Reihe) für die Umnutzung eines bestehenden Nebengebäudes, für Anbauten oder Neubauten zu nutzen, gerade wenn mehrere Generationen zusammenleben wollen.

Die Frage der Zulässigkeit solcher Hinterlandbebauungen stellt sich für den unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB. Entscheidend ist hier, ob sich die Bebauung in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt. Nach der Rechtsprechung darf die Bebauung des Hinterlandes nicht geeignet sein, „bodenrechtlich beachtliche und erst noch ausgleichsbedürftige Spannungen zu begründen oder die vorhandenen Spannungen zu erhöhen“ bzw. es muss geprüft werden, ob das betreffende Bauvorhaben „die ihm vorgegebene Situation gleichsam in Bewegung bringt“ und damit eine „Unruhe“ stiftet, „die potentiell ein Planungsbedürfnis nach sich zieht.“ Dies ist jeweils eine Frage des Einzelfalles.

1. Nutzungsänderung

In einem Fall wandten sich die Petenten bereits Ende 2017 an den Bürgerbeauftragten. Sie schilderten, dass sie zu ihrer 87-jährigen Mutter/Schwiegermutter gezogen seien, um diese in ihrer vertrauten Umgebung pflegen zu können. Die Doppelhaushälfte der alten Dame sei zu klein, zu stufig und verwinkelt, um diese aus- oder barrierefrei umbauen zu können und zugleich Platz für die Petenten zu bieten. Im rückwärtigen Grundstücksbereich befinde sich ein Nebengebäude, das zum Wohnen für die Mutter umgenutzt werden solle. Die Petenten beantragten eine Nutzungsänderung.

Diese wurde von der zuständigen unteren Bauaufsichtsbehörde mit der Begründung abgelehnt, das Vorhaben füge sich nach dem Maß der baulichen Nutzung und der zu überbauenden Grundstücksfläche nicht in die nähere Umgebung ein, da es erstmalig eine zweite Reihe der Hauptnutzung mit Wohnen schaffen würde. Eine solche Bebauung stelle eine Zersiedelung dar, im hinteren Bereich der Grundstücke hätte sich eine Ruhezone gebildet, eine Genehmigung des Vorhabens würde Vorbildwirkung entfalten und einen Präzedenzfall schaffen. Der eingelegte Widerspruch wurde mit gleichen Begründungen zurückgewiesen.

Die Petenten wiesen darauf hin, dass die angesprochene Ruhezone durch den Baulasteintrag der Nachbarn aufgehoben werde. Ein Nachahmungseffekt durch andere Gebäudeeigentümer sei nicht ersichtlich.

Der Bürgerbeauftragte wandte sich an den zuständigen Landkreis und machte darauf aufmerksam, dass städtebauliche Auswirkungen hier nicht konkret festzustellen seien. Darüber hinaus habe die Behörde bei der ablehnenden Entscheidung auch nicht Artikel 19 a der UN-BRK und damit die Rechte von Menschen mit Behinderung berücksichtigt.

Ebenso informierte der Bürgerbeauftragte das Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung M-V über diese Petition und führte selbst einen Ortstermin durch, der die Beschreibung der Petenten bestätigte.

Die untere Bauaufsichtsbehörde hat sich letztlich dem Ministerium gegenüber bereit erklärt, von einem bauaufsichtlichen Einschreiten gegen die Wohnnutzung bis zum Auszug oder Tod der Mutter/Schwiegermutter abzusehen (passive Duldung). Auch hier war den Petenten diese Lösung nicht ausreichend und sie beschritten den Klageweg.

2. Neubau eines Einfamilienhauses

Die Petenten beantragten den Neubau eines Einfamilienhauses mit Carport und Nebengebäude in einem hinteren Grundstücksteil. Die Ortslage selbst ist überwiegend durch Wohnnutzung geprägt, sodass sich ein Wohnhaus hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung grundsätzlich einfügen würde. Der Bauantrag wurde vom Landkreis jedoch mit der Begründung abgelehnt, die vorgesehene Hinterlandbebauung füge sich nicht in die Eigenart der näheren Umgebung ein. Besonderheit war hier, dass das Grundstück im älteren Kern der Bebauung liegt. Zwar gab es auf der anderen Straßenseite bereits Hinterlandbebauung, der Landkreis war aber der Auffassung, dass die schmale Straße ein trennendes Element für die Beurteilung der näheren Umgebung darstelle.

Dieser Beurteilung widersprach der Bürgerbeauftragte. Er war der Auffassung, dass die ursprüngliche Bebauung beidseits der Straße berücksichtigt werden müsse, da sie insgesamt zum historischen Ortskern zähle. Bodenrechtlich beachtliche Spannungen waren zudem nicht erkennbar.

Diese Einschätzung des Bürgerbeauftragten konnte in einem Ortstermin mit dem zuständigen Dezernenten des Landkreises und dem Bürgermeister der Gemeinde bestätigt werden. Insbesondere der Bürgermeister setzte sich sehr für eine Bebauung in 2. Reihe für Familien im Bereich des Ortskerns ein. Im Ergebnis wurde die Baugenehmigung erteilt.

Im Rahmen von Beurteilungsentscheidungen können oft Spielräume zur Problemlösung und auch im Interesse der Gemeinden genutzt werden, da diese dann kostspielige Planverfahren vermeiden können.

Brandschutz und Barrierefreiheit sind unabdingbar

In seinen Berichten stellt der Bürgerbeauftragte viele Fälle dar, in denen er die Position der Bürger unterstützt. Allgemein wirbt der Bürgerbeauftragte dafür, dass Behörden lösungsorientiert vorgehen. Viele Behörden bemühen sich auch darum, aber Lösungen müssen Sicherheit und Recht respektieren. Und die Bürger müssen mitwirken.

Ein Bürger organisierte schon seit vielen Jahren gewerbliche Veranstaltungen, insbesondere Konzerte, im Dachgeschoss einer älteren Scheune. Eine Baugenehmigung hierfür hatte er nicht, weswegen bereits zwei Mal durch die zuständige Baubehörde diese Nutzung untersagt worden war. Als der Petent daraufhin eine baurechtliche Nutzungsänderung beantragte, sah er sich in seinen Augen ungerechtfertigten Forderungen der unteren Baubehörde ausgesetzt, u. a. zur Barrierefreiheit und zum Brandschutz. Er wandte sich hierzu mit der Bitte um Unterstützung an den Bürgerbeauftragten.

Im Zuge der Petitionsbearbeitung fand ein gemeinsamer Ortstermin mit der Baubehörde, dem Behindertenbeauftragten des Landkreises, dem Petenten und seiner Architektin statt. Die Scheune war nur notdürftig zu einem Veranstaltungsort umgestaltet worden. Fluchtwege waren nicht hinreichend gegeben. Anforderungen an den Brandschutz waren aufgrund von Aufbau und Ausstattung des Gebäudes nicht im Ansatz erfüllt. Der Veranstaltungsraum und die Toiletten waren auch nicht annähernd barrierefrei.

Bereits im Ortstermin, aber auch im Nachgang, zeigte die Baubehörde dem Petenten Lösungswege für die Probleme auf, wobei sie teilweise auch temporäre Lösungen akzeptiert hätte. Der Bürgerbeauftragte empfahl dem Bürger dringend, den Antrag zu überarbeiten und bauliche Verbesserungen vorzusehen. Der Petent lehnte aber die Änderung oder Nachreichung von Unterlagen ab, da er den Dachboden als Veranstaltungsort in seiner bisherigen Gestalt für geeignet hielt. Er wollte weitere Aufwendungen vermeiden.

Wegen der Weigerung des Petenten, Verbesserungen vorzunehmen, blieb der Baubehörde nur übrig, den Antrag abzulehnen. Auch der Bürgerbeauftragte musste dem Petenten mitteilen, dass die baurechtlichen Anforderungen einzuhalten sind und der Landkreis seine Entscheidung zu Recht getroffen hatte. Der Bürger konnte das überhaupt nicht nachvollziehen.

8. Soziales, Integration und Gleichstellung

Anfragen und Eingaben zu sozialrechtlichen Angelegenheiten oder mit einem sozialen Schwerpunkt bilden in jedem Jahr den größten Teil der Petitionen. Das liegt auch an dem besonderen gesetzlich verankerten Beratungs- und Unterstützungsauftrag des Bürgerbeauftragten. 2018 wurden hierzu 832 Fälle erfasst, also fast 48 % aller Eingänge. Im Jahr 2017 waren es noch 867, 2016 hingegen 808.

Sozialrechtliche Leistungsansprüche beruhen in vielen Fällen auf tatsächlichen oder rechtlichen Grundlagen, die für Bürger, aber auch für die Anwender der Norm nicht immer sofort zu überblicken sind. Oft bereitet auch die Verzahnung und Verknüpfung der verschiedenen Sozialleistungssysteme und zwischen verschiedenen Rechtsgebieten Schwierigkeiten, gerade im Teilhaberecht für Menschen mit Behinderung, bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), der Arbeitsförderung oder dem Rentenrecht.

Nach § 14 SGB I hat jeder Anspruch auf Beratung über seine sozialen Rechte und Pflichten. Zuständig hierfür sind die Leistungsträger, denen gegenüber die Rechte geltend zu machen oder die Pflichten zu erfüllen sind. Der Bürgerbeauftragte musste erneut feststellen, dass die sozialrechtlichen Beratungspflichten bei weitem nicht erfüllt wurden. Zudem richteten sich immer wieder Beschwerden darauf, dass Behörden nicht entschieden darauf hinwirkten, die den Berechtigten zustehenden Sozialleistungen „in zeitgemäßer Weise, umfassend und zügig“ zu gewähren. So schreibt es § 17 SGB I aber vor. Die Beschwerden betrafen vor allem die Verfahrensdauer.

Soweit hinter Problemen eines Einzelfalls generelle Fehler zu vermuten waren, bemühte sich der Bürgerbeauftragte auch um generelle Behebung, zum Beispiel bei der Eingangsbestätigung von eingereichten Dokumenten für die Arbeitsverwaltung oder erneut bei der Hortförderung.

a) Kinder- und Jugendhilfe

Einen weiteren Anstieg der Eingaben und Anfragen hat es zu Kinder- und Jugendhilfeangelegenheiten auf jetzt 114 gegeben (2017: 97, 2016: 80). Lange Bearbeitungszeiten, schlechte oder fehlende Erreichbarkeit, unzureichende Beratung und auch das Bestreiten der Zuständigkeit durch die Jugendämter waren der Ausgangspunkt für viele dieser Beschwerden. Hierzu der Überblick:

Seit der gesetzlichen Neuregelung zum 1. Juli 2017 kann Unterhaltsvorschuss nun bis zum 18. Lebensjahr bezogen werden. Die Begrenzung der Bezugsdauer auf 72 Monate ist entfallen. Die Auswirkungen der Gesetzesänderungen sind bei den Verwaltungen noch spürbar hoch. Petenten berichteten hier von mehrmonatigen Bearbeitungszeiten der Anträge bei den Jugendämtern und im Widerspruchsverfahren beim Kommunalen Sozialverband (KSV). So hatte eine alleinerziehende Mutter im Mai 2018 gegen die Ablehnung des Unterhaltsvorschusses Widerspruch eingelegt. Im Oktober 2018 schaltete sie den Bürgerbeauftragten ein. Trotzdem dauerte es noch bis Januar 2019, bis ein Widerspruchsbescheid erging. Im Ergebnis wurde dem Widerspruch abgeholfen. Die Petentin hat die Leistungen nachgezahlt bekommen.

Im Bereich der Hilfen zur Erziehung nach den §§ 27 ff. SGB VIII ging es überwiegend um Fragen der Vollzeitpflege. Mehrfach baten Verwandte um Hilfe, oftmals Großeltern, die ihre Enkel teilweise seit mehreren Jahren betreuten. Auch Verwandte können als Pflegepersonen nach dem SGB VIII anerkannt werden. Erneut musste festgestellt werden, dass Beratung hierzu in den Jugendämtern unzureichend erfolgte, Verfahren nicht oder nicht rechtzeitig eingeleitet wurden und damit der Hilfebedarf nicht ermittelt werden konnte. Kritisch - wie auch in den Vorjahren - war festzuhalten, dass Hinweise auf Leistungsansprüche durch das Sozialamt oder das Jobcenter unterblieben.

Es gab mehrere Gespräche mit dem Vorstand des Landesverbandes Kindertagespflege, der um Unterstützung gegenüber den Landkreisen bat. Im Landesverband sind 250 Tagespflegepersonen organisiert. Der Gesetzgeber hat in § 23 SGB VIII unter anderem Festlegungen zu der Geldleistung für Tagespflegepersonen, Anforderungen für die Qualifikation oder eine Regelung zu Ausfallzeiten getroffen. Der Verband kritisiert, dass diese Regelungen von den örtlich zuständigen Jugendhilfeträgern nur unzureichend oder gar nicht umgesetzt würden. Nachfragen des Verbandes würden nicht oder nur mit mehrmonatiger Verzögerung bearbeitet. Aus den Stellungnahmen der Landkreise an den Bürgerbeauftragte ergab sich, dass die Vorgaben des Bundesgesetzgebers zur Differenzierung von Sachaufwand und Anerkennungsbeitrag unterschiedlich umgesetzt werden. Folge sind unterschiedliche Leistungshöhen für die Betroffenen. Dies ist zwar grundsätzlich zulässig, die Transparenz bei der Berechnungsweise muss aber gewährleistet sein. Dies ist bisher teilweise nicht der Fall. Positiv muss aber erwähnt werden, dass Vertretungsregelungen bei Ausfall einer Tagespflegeperson getroffen wurden oder unmittelbar bevorstehen. Das war eine zentrale Forderung des Landesverbandes.

Hierzu hat sich der Bürgerbeauftragte auch an die Ministerin für Soziales, Integration und Gleichstellung gewandt. Das Thema wird weiter verfolgt.

Der untätige Vormund

Wegen der fehlenden Erreichbarkeit des Jugendamtes sprach eine gerade 17-jährige Jugendliche beim Bürgerbeauftragten vor. Sie wurde von ihrem 18jährigen Freund begleitet, in dessen Einraumwohnung beide seit einigen Monaten lebten. Der Mutter war einige Monate zuvor das Sorgerecht für die Petentin entzogen und dem Jugendamt die Vormundschaft übertragen worden. Die Mitarbeiterin des Jugendamtes, die als Vormund eingesetzt war, war für die Petentin aber seit Monaten nicht erreichbar.

Als Minderjährige durfte die Petentin jedoch bestimmte behördliche Anträge nicht selbst stellen. Außerdem war die Finanzsituation ungeklärt. Absprachen wurden erforderlich, beispielsweise mit der Familienkasse wegen der Zahlung des Kindergeldes oder mit der Rentenversicherung wegen der Halbwaisenrente. Die Petentin erhielt diese Leistungen nicht bzw. in nicht nachvollziehbarer Höhe. Ab Oktober 2018 wollte die Petentin ein berufsvorbereitendes Jahr beginnen. Für die Beantragung einer Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) benötigte sie Unterstützung des Vormundes. Selbst ihren Personalausweis, der beim Amt zur Abholung bereitlag, konnte die Petentin ohne Genehmigung des Vormundes nicht abholen.

Die gesamte Situation war dem Vormund bekannt. Erst nach Einschaltung des Bürgerbeauftragten nahm der Vormund endlich zu der Petentin Kontakt auf. Anträge wurden nun gestellt und ein freier Träger beauftragt, die Petentin bei der Wohnungssuche zu unterstützen.

Probleme bei der Kindertagesbetreuung

Der Anspruch auf Kindertagesbetreuung, die Qualität der Betreuung in den Einrichtungen, fehlende Plätze oder auch die Berechnung von Ermäßigungsanträgen waren weitere Themen, die an den Bürgerbeauftragten herangetragen wurden. Oftmals konnte eine Klärung erreicht werden, nachdem sich der Bürgerbeauftragte an die zuständige Verwaltung gewandt hatte. Das Thema „Hortbetreuung“ musste auch in diesem Jahr aufgegriffen werden.

Anfragen gab es zu Ferienschlusszeiten, die bei den Eltern zu Verunsicherung führten. In der Regel war es Personalnot, die eine Reihe von Trägern veranlasste, Schließzeiten, vor allem im Sommer, einzuführen. Eine rechtliche Einflussmöglichkeit auf die Entscheidung des Trägers gibt es nicht. Eltern sollten aber rechtzeitig informiert werden. Allerdings besteht der Anspruch auf Kindertagesförderung durchgehend. Wenn nachgewiesen wird, dass ein Betreuungsplatz auch für die Schließzeiten benötigt wird, beispielsweise, weil Eltern keinen Urlaub nehmen können, müssen Alternativen angeboten werden. Zuständig sind die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, an die sich Betroffene wenden sollten. Über die Rechtslage und über praktische Lösungsmöglichkeiten hat der Bürgerbeauftragte die Betroffenen beraten.

Hortbetreuung: Was ist bedarfsgerecht? (Fortsetzung aus den Vorjahren)

In den Jahren 2015 und 2016 berichtete der Bürgerbeauftragte über Beschwerden von Eltern, die arbeitslos oder in Elternzeit waren, aber dennoch einen Hortplatz für ihre Kinder wünschten. Im Jahresbericht 2017 konnte über eine abschließende Klärung und über die Umsetzung durch die zuständigen Jugendhilfeträger berichtet werden. Dabei bezog sich der Bürgerbeauftragte auch auf eine Auskunft des Staatssekretärs des Ministeriums für Soziales, Integration und Gleichstellung. Dieser hatte mitgeteilt, dass die Angelegenheit mit den Leitern der Jugendämter besprochen worden sei und Einigkeit bestehe, selbstverständlich auch das Förderbedürfnis des Kindes zu berücksichtigen.

Im Jahr 2018 meldeten sich erneut Eltern aus einem Landkreis, weil der Hortplatz für das Kind abgelehnt wurde. Den Antrag begründeten die Eltern mit dem besonderen Förderbedarf des Kindes. Das Jugendamt dagegen lehnte den Antrag im Wesentlichen wegen fehlenden Bedarfs der Eltern ab.

Der Landkreis wies auch den Widerspruch zurück; Elternzeit stelle keine Erwerbstätigkeit oder vergleichbare Tätigkeit dar. Der Gesetzgeber und der Landkreis, der Einzelheiten in einer Satzung geregelt habe, hätten bewusst darauf verzichtet, Personensorgeberechtigten in Elternzeit einen Betreuungsplatz zuzugestehen, da dieser für eine Vereinbarkeit von Beruf und Familie nicht notwendig sei. Dem Bürgerbeauftragten wurde mitgeteilt, dass keine Kenntnis über die Rechtsauffassung des Sozialministeriums und über die Besprechung der Leiter der Jugendämter bestehe.

Der Bürgerbeauftragte wandte sich daher wegen der grundsätzlichen Klärung erneut an das Sozialministerium. Er hält die restriktive Satzung des Landkreises für rechtswidrig. Eine Antwort liegt noch nicht vor.

b) Arbeitsförderung (SGB III)

Anfragen, aber auch Beschwerden gab es zur aktiven Arbeitsförderung und zum Arbeitslosengeld I. Insgesamt gingen 21 Eingaben ein (2018: 36). Die Eingliederung von Menschen mit Behinderung auf den Arbeitsmarkt stellte dabei den Schwerpunkt dar. Dieser Personenkreis kritisierte, dass die Fördermöglichkeiten nicht ausreichend sind, um ihn dauerhaft beruflich einzugliedern. Mit Beendigung einer besonderen Förderung ende meist auch das Beschäftigungsverhältnis. Der Bürgerbeauftragte bittet in diesen Fällen um Prüfung, mit welchen Maßnahmen eine dauerhafte Beschäftigung doch erreicht oder wie die Arbeitsvermittlung noch intensiviert werden kann. Dies führte in verschiedenen Fällen zum Erfolg.

Weiter fragten Bürger nach der Rechtmäßigkeit von Sperrzeiten beim Arbeitslosengeld I oder nach dem Leistungsanspruch bei geminderter Leistungsfähigkeit.

Bei länger andauernder Arbeitsunfähigkeit können finanzielle Lücken entstehen, beispielsweise wenn der Anspruch auf Krankengeld erschöpft („ausgesteuert“) ist und der Rentenversicherungsträger noch nicht über den Antrag auf Erwerbsminderungsrente entschieden hat. Mit der sogenannten Nahtlosigkeitsregelung nach § 145 SGB III sollen dauerhaft Leistungsgeminderte geschützt werden. Dabei setzt der Anspruch auf Arbeitslosengeld I grundsätzlich voraus, dass der Arbeitnehmer der Vermittlung zur Verfügung steht. Nur in Ausnahmefällen können dann noch Leistungen gewährt werden. Bei Anfragen hierzu erfolgt eine Einzelfallberatung; gegebenenfalls wendet sich der Bürgerbeauftragte für die Bürger an die Arbeitsagentur.

Wie in den Vorjahren meldeten sich wieder Auszubildende, weil ihr Antrag auf Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) abgelehnt wurde oder weil sie Fragen zur Berechnung hatten.

c) Soziale Beratung und Hilfe für Bezieher von Arbeitslosengeld II

Ein Schwerpunkt der eingegangenen Petitionen lag wie im Vorjahr im Bereich des SGB II mit 269 Eingängen. Trotz zurückgehender Arbeitslosigkeit war der Beratungs- und Unterstützungsbedarf also immer noch hoch.

Inhaltlich waren alle Bereiche des SGB II betroffen, sowohl Leistungen zur Eingliederung in Arbeit als auch Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts. Insbesondere ging es um den Umfang der Hilfebedürftigkeit und die Anrechnung von Einkommen und Vermögen. Auch Leistungen für die Kosten der Unterkunft und den Umzug wurden thematisiert.

In vielen Fällen kam es darauf an, die vorgelegten Bescheide zu überprüfen und die Bürger über ihre Ansprüche zu informieren. Den Bürgern wurde die Sach- und Rechtslage erläutert. So konnten auch Entscheidungen der Jobcenter verständlich gemacht werden.

Darüber hinaus mussten aber auch Petenten dabei unterstützt werden, die ihnen zustehenden Leistungen zu erhalten. Hierzu wandte sich der Bürgerbeauftragte jeweils an die Geschäftsführungen der Jobcenter. Oft war Eile geboten, um den Lebensunterhalt sicherzustellen. Ein typischer Fall:

- Unmittelbar nach der Ablehnung von Arbeitslosengeld I hatte eine Bürgerin Ende 2017 die Bewilligung von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts beantragt. Über ihren Antrag hatte das Jobcenter nicht einmal vorläufig entschieden. Stattdessen wurde sie aufgefordert, immer weitere Unterlagen einzureichen, was sie auch jeweils erledigt hatte. Weil sie nach mehr als sechs Wochen keine finanziellen Mittel mehr zur Verfügung hatte, sprach sie beim Bürgerbeauftragten vor. Dieser regte beim Jobcenter an, umgehend über den Antrag, zumindest vorläufig, zu entscheiden. Daraufhin reagierte das Jobcenter kurzfristig und bewilligte erhebliche Leistungen nach. Es bedauerte die verzögerte Bearbeitung.

In vielen Fällen ging es aber um kompliziertere Sachverhalte:

- In einem Fall hielt sich ein Kind wegen einer schweren Erkrankung seiner allein sorgeberechtigten Mutter zunehmend bei seinem getrennt lebenden Vater auf. Der Vater erhielt vom Jobcenter Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts, wobei allerdings lediglich der für seine Person angemessene Bedarf für die Unterkunft und Heizung anerkannt wurde. Sein Sohn wurde nicht als zeitweiliges Mitglied seiner Bedarfsgemeinschaft berücksichtigt. Der um Hilfe gebetene Bürgerbeauftragte regte an, die zusätzlichen Aufwendungen anzuerkennen, da der Vater als umgangsberechtigter Elternteil einen solchen Bedarf tatsächlich habe. Auch bat er zu veranlassen, dass der Sohn für die Zeit seines Aufenthalts bei seinem Vater als dessen temporäres Mitglied der Bedarfsgemeinschaft berücksichtigt werde. Das Jobcenter erwiderte, über die besonderen Umstände des Einzelfalls nicht informiert gewesen zu sein. Es klärte den Sachverhalt dann auf und erließ die gewünschten Änderungsbescheide.
- Ein Petent lebte in einem 1920 errichteten Wohnhaus. Er hatte beim Jobcenter die Übernahme der Reparatur oder des Austauschs eines nicht winddichten, einfach verglasten Badfensters sowie eines gerissenen Doppelfensters mit verrottetem Rahmen beantragt. Zwar hatte daraufhin der Außendienst des Jobcenters sich die Fenster angeschaut und den Zustand ebenfalls als unzureichend eingeschätzt. Das Jobcenter meinte trotzdem, dass die Fenster nicht defekt seien und lehnte den Antrag ab. Der hiergegen gerichtete Überprüfungsantrag blieb erfolglos, obwohl vorgelegte Fotos wie auch weitere Unterlagen die Arbeiten als notwendig erkennen ließen.

Der nun eingeschaltete Bürgerbeauftragte regte beim Jobcenter an, dem inzwischen eingelegten Widerspruch gegen den Überprüfungsbescheid stattzugeben. Er wies darauf hin, dass gemäß § 22 Abs. 2 SGB II ein Zuschuss in Betracht komme. Denn zu den Aufwendungen für die Unterkunft gehören auch Zahlungen für die Instandsetzung oder Instandhaltung, soweit sie nicht zu einer Verbesserung des Standards der selbst genutzten Immobilie führten. Im konkreten Fall handele es sich nicht um eine - nicht zu bezuschussende - wertsteigernde Erneuerungsmaßnahme. Es gehe nur um die Erhaltung oder Wiederherstellung des Wohneigentums in seiner bisherigen Substanz. Natürlich sei mit dem Ersatz der Fenster immer eine Verbesserung verbunden, die hier aber vorrangig die Wohnbarkeit sichere. Nach einem erneuten Besuch des Außendienstes übernahm das Jobcenter die Kosten für den Austausch der Fenster.

Bei der Bearbeitung von Petitionen werden manchmal grundlegende Fehler in einem Verwaltungsverfahren entdeckt. Ärgerlich ist es, wenn in nachfolgenden Verfahren bei denselben Bürgern genau diese Fehler wiederholt werden.

- Im Jahresbericht 2016 hatte der Bürgerbeauftragte über die Probleme einer Bürgerin berichtet: Ein Jobcenter hatte bei der Weiterbewilligung von Leistungen Mehrjahresbescheide über die Festsetzung der Grundsteuer und anderer Gebühren nicht als Mehrjahres-Bedarf für die Unterkunft anerkannt. Auf das damalige Tätigwerden des Bürgerbeauftragten hin hatte das Jobcenter eingeräumt, dass es zur Bewilligung nicht jährlich einen Bescheid benötigte, sondern der Mehrjahresbescheid ausreiche. Auf die nun von der Petentin im Jahr 2018 beantragte Weiterbewilligung dieser Leistungen erkannte das Jobcenter allerdings erneut die mit einem Mehrjahresbescheid nachgewiesenen Aufwendungen nicht an. Erst auf den Hinweis des Bürgerbeauftragten wurden die Leistungen dann wieder bewilligt.

Eingangsbestätigungen müssen erteilt werden

Sozialleistungen werden nur auf Antrag erbracht. Bezieher von Leistungen sind verpflichtet, die für die Leistung erheblichen Änderungen unverzüglich mitzuteilen. Eine Verletzung dieser Mitwirkungspflicht gilt als Ordnungswidrigkeit und kann sogar ein Bußgeldverfahren nach sich ziehen. Vor allem können die Leistungen versagt oder entzogen werden.

Oft sind jedoch abgegebene Anträge oder Schreiben in den Akten nicht auffindbar. In einem Zweifelsfall müssen die Bürger aber den Zugang ihrer Schreiben beweisen. Das ist regelmäßig nicht möglich, wenn sie mit einfachem Brief gesendet oder ohne Bestätigung in den Briefkasten des Jobcenters geworfen werden. In der Praxis hatte es sich daher bewährt, den Eingang des Schreibens vom Jobcenter schriftlich oder am Empfang per Posteingangsstempel bestätigen zu lassen.

Regelmäßig klagten Petenten darüber, dass Mitarbeiter der Jobcenter sich geweigert hätten, ihnen den Eingang ihrer Unterlagen per Posteingangsstempel zu bestätigen. Neu kam hinzu, dass Petenten angaben, Mitarbeiter eines Jobcenters hätten die Weigerung mit einer entsprechenden Weisung der Geschäftsführung begründet.

Die Geschäftsführung des Jobcenters, das in diesem Fall eine gemeinsame Einrichtung mit der Bundesagentur für Arbeit (BA) war, bestätigte diese Praxis gegenüber dem Bürgerbeauftragten und wollte trotz seiner Intervention an ihr festhalten. Mit Blick auf die gravierenden Rechtsfolgen für die beweisverpflichteten Bürger bat der Bürgerbeauftragte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales um ein Einschreiten im Rahmen der Fach- und Rechtsaufsicht.

Das Ministerium teilte die Auffassung des Bürgerbeauftragten, dass Leistungsberechtigte erwarten dürften, für eingereichte Unterlagen eine Empfangsbestätigung zu erhalten, insbesondere dann, wenn sie sie im Einzelfall zur Wahrung von Ansprüchen vorlegen müssen. Die BA wurde deshalb um Stellungnahme gebeten.

In der Folge hat die BA mit der Weisung 201806011 vom 20.06.2018 die Ausstellung von Eingangsbestätigungen durch die Jobcenter auf ausdrücklichen Wunsch der Leistungsberechtigten sowie für fristwahrende Schreiben wie Widersprüche und Anträge befürwortet. Sie hat die einzelnen Agenturen beauftragt, zeitnah in den Trägerversammlungen darauf hinzuwirken, dass die gemeinsamen Einrichtungen in diesen Fällen eine Eingangsbestätigung ausstellen. Damit hat sie auf eine bundeseinheitliche Verwaltungspraxis bei allen gemeinsamen Einrichtungen gedrungen. Deutlich wird auch, dass nicht die Geschäftsführung einer gemeinsamen Einrichtung, sondern letztlich ihre Trägerversammlung über den Verwaltungsablauf und die Organisation entscheidet.

Unklarheiten bei „gemischten Bedarfsgemeinschaften“ abgestellt

War die direkte Ansprache der Fälle im Jobcenter nicht erfolgreich oder handelte es sich um ein grundsätzliches Problem, so wandte sich der Bürgerbeauftragte auch an die die Fach- und Rechtsaufsicht führenden Behörden.

Eine dieser Fallgruppen betraf die Problematik der Bedarfsgemeinschaft von ALG II-Beziehern mit Personen, die zum Beispiel eine Altersrente beziehen oder dauerhaft voll erwerbsgemindert sind. Diese Personen unterfallen verschiedenen Leistungssystemen und bilden eine sogenannte „gemischte Bedarfsgemeinschaft“. Die Folgen einer solchen gemischten Bedarfsgemeinschaft hat der Gesetzgeber nicht ausreichend geregelt. So kann es zu unterschiedlichen Leistungsumfängen kommen, je nachdem, aus welchem System die Bewilligungen erfolgen.

Dies veranschaulicht das Beispiel eines Ehepaares, das in einer „gemischten Bedarfsgemeinschaft“ lebt. Es benötigte finanzielle Unterstützung bei notwendig gewordenen Reparaturen seines Hauses.

Bei den Bedarfen für die Unterkunft gilt grundsätzlich das „Kopfteilsprinzip“. Das bedeutet, dass die Kosten für die Unterkunft nach den Personen aufzuteilen sind. Während das Jobcenter den hälftigen Rechnungsbetrag für den Ehemann als Bedarf für die Unterkunft anerkannte, erkannte der Sozialhilfeträger diesen bei der Ehefrau nicht an. Er meinte, dass der Bedarf für die Unterkunft nicht in voller Höhe im Monat der Fälligkeit zu berücksichtigen, sondern auf zwölf Monate zu verteilen sei.

Der nun von den Eheleuten um Hilfe gebetene Bürgerbeauftragte wies den Landkreis als Sozialhilfeträger darauf hin, dass nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes bei einmalig anfallenden Bedarfen der Zeitpunkt der Fälligkeit der Zahlungsverpflichtung entscheidend ist. Der Landkreis beharrte weiter auf seiner Rechtsauffassung.

Um eine korrekte einheitliche Rechtsanwendung in Mecklenburg-Vorpommern sicherzustellen, regte der Bürgerbeauftragte beim Sozialministerium des Landes ein Tätigwerden im Rahmen der Fachaufsicht an. Dieser Anregung ist das Ministerium mit einem Rundschreiben vom Januar 2018 gefolgt. Darin führt es aus, dass bei gleicher Interessenlage Leistungen aus unterschiedlichen Leistungssystemen zu harmonisieren seien.

d) Sozialhilfe

Im Vergleich zu den Vorjahren gab es keine Veränderungen hinsichtlich der Anzahl von Petitionen zur Sozialhilfe. Es wandten sich jeweils in 43 Fällen Bürger an den Bürgerbeauftragten. 18 Eingaben betrafen die Grundsicherung im Alter oder bei dauerhafter Erwerbsminderung. Weiter ging es um Hilfe zum Lebensunterhalt. Beratungsbedarf gab es insbesondere zur Höhe von Ansprüchen, zu anrechenbarem Einkommen oder zur Berücksichtigung der Kosten der Unterkunft. Andere Fälle betrafen die Hilfe zur Pflege, Bestattungskosten oder Unterhaltsleistungen. Oft konnte das Anliegen bereits durch die Beratungstätigkeit des Bürgerbeauftragten geklärt werden. In anderen Fällen war eine Befassung der zuständigen Behörde notwendig.

Grundsicherung oder Wohngeld? - Sozialbehörden müssen umfassend beraten

Die Vielfältigkeit des Sozialsystems kann von vielen Betroffenen kaum überblickt werden. Nicht immer ist klar, welche Sozialleistungen dem Einzelnen unter welchen Voraussetzungen zustehen. Vielen Antragstellern ist nicht bewusst, dass manchmal ein Wahlrecht besteht, welche Leistungen beantragt werden können. Auch deswegen hat der Gesetzgeber in § 14 SGB I ausdrücklich eine umfassende Beratungspflicht aller Sozialbehörden für Antragsteller geregelt.

Für die Sozialbehörde ergibt sich vor allem dann eine Pflicht zur Beratung, wenn im Rahmen einer Antragstellung festgestellt wird, dass es auch noch wirtschaftlich günstigere Gestaltungsmöglichkeiten für die Bürger gibt. Leider muss der Bürgerbeauftragte immer wieder feststellen, dass diese Beratungspflicht nicht erfüllt wird. Dies zeigt auch der folgende Fall, den eine Bürgerin bei einem Sprechtag vortrug:

Eine Bürgerin bezog Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Nachdem ihr Ehemann aus gesundheitlichen Gründen in eine therapeutische Einrichtung umziehen musste, lebte die Ehefrau allein in ihrer Wohnung. Dies zeigte sie dem zuständigen Sozialamt an. Dieses bewilligte weiterhin Leistungen, wies aber zugleich auch darauf hin, dass sich diese wegen der nun übergroßen Wohnung zukünftig reduzieren würden. Mit weiteren Bescheiden in den Folgemonaten wurden die Leistungen auf einen geringen Betrag abgeschmolzen. Eine Beratung der Bürgerin zu anderen möglichen Sozialleistungen erfolgte nicht.

Die Bürgerin erhielt zufällig einen Hinweis, dass ihr Wohngeld zustehen könnte. Tatsächlich erhielt sie nach entsprechender Antragstellung sogar deutlich mehr Wohngeld als sie ursprünglich an Sozialleistungen erhalten hatte. Auf eine Beschwerde beim Sozialamt wegen entgangener Leistungen erhielt sie keine Antwort.

Der jetzt um Unterstützung gebetene Bürgerbeauftragte wies den Landkreis auf die Rechtslage hin und regte an, der Petentin rückwirkend weitere Leistungen zu gewähren. Schon kurz danach erhielt er die Antwort des zuständigen Dezernenten, der sich für die versäumte Beratung entschuldigte und erklärte, dass der Petentin rückwirkend Wohngeld bewilligt worden sei.

Der Fall verdeutlicht, dass die Sozialbehörden bei einer Antragstellung nicht den Antrag „blind“ bearbeiten dürfen, sondern parallel prüfen müssen, ob die Betroffenen mit anderen Sozialleistungen gegebenenfalls bessergestellt sein könnten. In diesem Sinne muss dann auch eine Beratung erfolgen.

e) Gesetzliche Sozialversicherung

Im Bereich der gesetzlichen Sozialversicherungen (ohne Arbeitslosenversicherung) ging die Anzahl von Petitionen leicht auf 118 zurück (2017: 128). Dies beruhte wesentlich auf dem Rückgang der Eingaben zur Rentenversicherung (35 statt 51 im Jahr 2017). Gestiegen sind hingegen Eingaben zur Pflegeversicherung auf 31 (2017: 26). Eingaben zur gesetzlichen Krankenversicherung bewegten sich auf etwa dem gleichen Niveau (49 statt 46 in 2017).

Bei den Rentenanliegen ging es vorrangig um die Gewährung einer Erwerbsminderungsrente. Im Übrigen wurde der Bürgerbeauftragte zumeist gebeten, Rentenbescheide hinsichtlich der Rentenhöhe zu prüfen. Weitere Eingaben und Anfragen gab es zum Alterseinkünftegesetz, zu Rentenbeiträgen, zur DDR-Geschiedenenrente, zur Mütterrente, zur Zusatzversorgung, zur Hinterbliebenenrente oder zur Teilhabe am Arbeitsleben.

Schwerpunkt bei der gesetzlichen Krankenversicherung waren Beschwerden und Anfragen zur fachärztlichen Versorgung, wieder vor allem im ländlichen Raum. Andere Petitionen befassten sich mit der Heil- und Hilfsmittelversorgung und der Gewährung von medizinischen Reha-Maßnahmen. Ebenso gab es Beratungsbedarf zu diesen Themen: Fahrkostenerstattung bei medizinischen Behandlungen, Zahnersatz, Arzneimittelversorgung, Krankenhausbehandlung, Krankenförderung, kassenärztlicher Notdienst, Haushaltshilfe, Mutter-Kind-Kuren und allgemeiner Krankenversicherungsschutz.

Anfragen zur Pflegeversicherung (SGB XI) spiegelten oft Unsicherheiten in Bezug auf die seit Januar 2017 geltende Neuregelung wieder. Im neuen Begutachtungssystem nach dem Pflegestärkungsgesetz II geht es nicht mehr um den zeitlichen Umfang des Pflegebedarfes (Pflegestufen von 1-3), sondern um die Schwere der Beeinträchtigungen der Selbstständigkeit oder der Fähigkeiten des Pflegebedürftigen (5 Pflegegrade). Für viele Bürger ist die Zuordnung zu einem Pflegegrad schwer nachvollziehbar. Insbesondere bei älteren Bürgern stößt das neue Punktesystem - nach gewichteten Punkten - auf Unverständnis. In einer ausführlichen Beratung mit der Leiterin des Medizinischen Dienstes der Krankenkassen warb der Bürgerbeauftragte für eine bessere Beratung der Betroffenen, aber auch für eine Schulung der Gutachter, um Entscheidungen für die Betroffenen nachvollziehbar zu machen.

Teilhabe am gesellschaftlichen Leben (buchstäblich) erleichtert

Ein Bürger musste wegen der Verschlechterung seines Gesundheitszustandes die Beatmung auf eine neue Sauerstoffanlage umstellen. Er beantragte dazu bei seiner Krankenkasse unter Berufung auf fachärztliche Stellungnahmen die Anschaffung eines stationären Sauerstoffkonzentrators mit einem zusätzlichen Aufsatzgerät, der ihm eine mobile Versorgung außerhalb des Hauses ermöglichen sollte. Die dazu gehörigen Aluminiumflaschen haben ein Füllgewicht von ca. 1,7 bis 2,4 kg und erlauben eine Versorgung bis zu 240 Minuten.

Die Krankenkasse lehnte diese Leistung als unwirtschaftlich ab. Für die allgemeinen Verrichtungen des täglichen Lebens und die Erschließung eines gewissen körperlichen und geistigen Freiraums sei es ausreichend, sich in der eigenen Wohnung zu bewegen und im Nahbereich die Alltagsgeschäfte zu erledigen. Dies könne auch mit preiswerteren Stahlflaschen (Gewicht: 6 kg) erreicht werden, die zur Not mit einem Rollator oder durch eine Begleitperson transportiert werden könnten. Ein Sauerstoffkonzentrator mit Druckgasfüllsystem und Sauerstoffflaschen aus Stahl sei für die Versorgung genau so gut wie ein Flüssigsauerstoffsystem mit leichten Aluflaschen. Der alleinstehende Petent könne sich ohnehin nicht ohne Begleitperson bewegen, da er sehgeschädigt und folglich auch fahruntauglich sei. Diese Auffassung bekräftigte die Krankenkasse auch im Widerspruchsbescheid. Das Hilfsmittel sei nicht wirtschaftlich und nicht erforderlich.

Der Petent bat nun den Bürgerbeauftragten um Hilfe. Er stellte einen neuen Antrag, bei dessen Begründung ihn der Bürgerbeauftragte unterstützte. Parallel dazu wandte sich der Bürgerbeauftragte auch direkt an den Vorstand der Krankenkasse. Er wies darauf hin, dass der bisher zur Verfügung gestellte Sauerstoffkonzentrator mit den schwereren Stahlflaschen keinen unmittelbaren Behinderungsausgleich im Sinne des SGB IX darstelle. Denn auch bei der Anwendung des Krankenversicherungsrechts müssten Gesichtspunkte des Teilhaberechts für Menschen mit Behinderung eine Rolle spielen. Nur ein leichteres mobiles Gerät ermögliche es dem Bürger, die nötige Bewegungsfreiheit zur Erledigung von Alltagsgeschäften auch ohne Begleitperson zu bekommen und am Leben in der Gemeinschaft teilzuhaben. Das nach einer OP verbesserte Sehvermögen erlaube ihm auch, wieder mit dem Auto zu fahren, das er mit den schwereren Geräten nicht allein erreichen könne. Die gewünschte Lösung entspreche der ständigen Rechtsprechung, die ausdrücklich einen körperlichen und geistigen Freiraum beim Basisausgleich einer Behinderung vorsehe.

Nach weiteren Verhandlungen mit der Krankenkasse zeigte sich die Krankenkasse bereit, eine leichtere mobile Anlage zur Verfügung zu stellen. Nach einer Probezeit konnte der Petent feststellen, dass es mit der effektiven und leichten mobilen Sauerstoffversorgung viele neue Möglichkeiten gab, seinen Alltag selbstbestimmt zu gestalten. Er konnte das neue Hilfsmittel dann auch dauerhaft behalten.

Drohender Verlust des Anspruchs auf Krankengeld

Ein Anspruch auf Krankengeld besteht stets nur für den Zeitraum der jeweiligen ärztlichen Feststellung wegen derselben Krankheit. Solange Arbeitsunfähigkeit lückenlos durch Folgebescheinigungen nachgewiesen wird, wird Krankengeld weiter gewährt. Die ärztliche Feststellung der Arbeitsunfähigkeit muss spätestens am Werktag nach dem zuletzt bescheinigten Ende erfolgen, wobei Samstage nicht als Werktage gelten. Wegen nicht eingehaltener Fristen kann der Verlust des Versicherungsschutzes drohen, wie in diesem Fall:

Der Bürger hatte an einem Montag in der Praxis seines Hausarztes vorgesprochen. Da das Wartezimmer wegen einer Grippewelle mit Patienten überfüllt gewesen war, hatte die Arzthelferin ihn gebeten, erneut am nächsten Tag vorzusprechen. Dass er dadurch seinen Krankengeldanspruch von etwa 1.000 Euro verlieren würde, war ihm zu diesem Zeitpunkt nicht klar. Auch eine schriftliche Bescheinigung seines Hausarztes, dass er sich ordnungsgemäß im Zeitfenster gemeldet habe, half nicht.

Da die Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung bis zum Sonntag ausgestellt gewesen war, hätte der Hausarzt am Montag die andauernde Arbeitsunfähigkeit des Petenten feststellen müssen. Entscheidend ist, dass es einen nahtlosen persönlichen Arzt-Patientenkontakt gegeben hat (vgl. Bundessozialgericht, Urteil vom 11. Mai 2017 - B 3 KR 22/15 R).

Der Verlust des Krankengeldanspruchs ist eine extreme Härte für die Betroffenen. Sie verlieren im schlimmsten Fall für fast 18 Monate das Krankengeld. Gleichzeitig erhalten sie wegen der bestehenden Arbeitsunfähigkeit mangels Verfügbarkeit kein Arbeitslosengeld, sodass sie auf Arbeitslosengeld II angewiesen sind. Sind sie nach mehr als einem Jahr andauernder Arbeitslosigkeit ohne Zahlung von Krankengeld wieder gesund, haben sie keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld mehr, weil sie die ununterbrochene zwölfmonatige Anwartschaft in einem Versicherungspflichtverhältnis innerhalb der zweijährigen Rahmenfrist durch die Unterbrechung nicht mehr erreichen (§§ 136 ff., 26 SGB III).

Für eine Klarstellung hatte sich die Arbeitsgemeinschaft der parlamentarisch gewählten Bürgerbeauftragten ausgesprochen. In einem Positionspapier heißt es dazu: „Die Rechtsfolgen einer häufig unverschuldeten Verspätung sind nach der aktuellen Rechtslage unverhältnismäßig und existenzbedrohend. Der Krankengeldanspruch sollte daher nicht länger von Zufällen abhängig sein, sondern an die objektive und nachgewiesene Arbeitsunfähigkeit geknüpft werden. Im Unfallversicherungsrecht (SGB VII) ist dies der Fall. Daher wird primär eine Gesetzesänderung entsprechend der Regelung im Unfallversicherungsrecht angeregt.“

Im Frühsommer 2019 soll nun das Terminservice- und Versorgungsgesetz (TSVG) in Kraft treten und bestimmte Fälle abmildern. So soll der Anspruch auf Krankengeld bestehen bleiben, wenn die weitere Arbeitsunfähigkeit wegen derselben Krankheit verspätet, aber unverzüglich nach Wegfall des Hinderungsgrundes nachgewiesen wird. Eine Regelung, von der der Petent, hätte sie es damals gegeben, womöglich profitiert hätte, sobald er seinen Arzt aufgesucht hatte. Doch fehlen in der Gesetzesbegründung Ausführungen zu den Hinderungsgründen, sodass eine genaue Einschätzung des Einzelfalls nicht möglich ist.

f) Tätigkeit zur Wahrnehmung der Belange von Menschen mit Behinderung

Nach dem PetBüG nimmt der Bürgerbeauftragte insbesondere die Belange von Menschen mit Behinderung wahr. Dies umfasst auch Aufgaben eines Behindertenbeauftragten, die über die Behandlung einzelner Petitionen und konkreter Einzelfälle hinausgehen, z. B. Grundsatzfragen wie die Begleitung und Umsetzung von Gesetzesvorhaben. Der Bürgerbeauftragte steht auch in engem Kontakt zu den Verbänden und Selbsthilfeorganisationen von Menschen mit Behinderung im Land und ist Gast und Redner auf Verbandstagungen, Fachveranstaltungen und Podiumsdiskussionen. Der Landtag hat dem Bürgerbeauftragten die neue Stelle eines Referenten für Grundsatzangelegenheiten von Menschen mit Behinderung bewilligt. Mit dieser personellen Verstärkung konnten die Aktivitäten ausgeweitet werden.

Bund-/Länderzusammenarbeit

Die Beratungen mit den Beauftragten für Menschen mit Behinderung von Bund und Ländern finden zweimal im Jahr statt. Themenschwerpunkt im Frühjahr 2018 war die Inklusion in der Schule. In einer „Hannöverschen Erklärung“ forderten die Beauftragten von Bund und Ländern, inklusive schulische Bildung deutschlandweit stärker und schneller umzusetzen, unter anderem durch folgende Maßnahmen:

- eine umfassende rechtliche Verankerung der Umsetzung von Inklusion in den Bildungsgesetzen,
- eine freie Schulwahl von Menschen mit Behinderung,
- die Ausstattung aller Bildungseinrichtungen mit den für eine gelingende Inklusion erforderlichen personellen und sächlichen Ressourcen,
- grundsätzlich interdisziplinär arbeitendes Personal an Schulen und anderen Bildungseinrichtungen.

Themenschwerpunkt der Herbsttagung in Hamburg war „Wohnraum für Menschen mit Behinderung“. In einer gemeinsamen Erklärung forderten die Behindertenbeauftragten der Länder und des Bundes unter anderem:

- Die Schaffung von mehr barrierefreiem und uneingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbarem Wohnraum. Die Mittel für die soziale Wohnraumförderung sind mit der Umsetzung von Barrierefreiheit zu verbinden.
- Generell muss der gesamte Neubau im Mehrparteienwohnungsbau barrierefrei und ein deutlicher Anteil uneingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbar sein.
- Mit der verstärkten Nutzung öffentlicher Liegenschaften für Zwecke des sozialen Wohnungsbaus sind inklusive Wohnangebote zu realisieren.

Zusammenarbeit auf Landesebene

Der Bürgerbeauftragte traf sich zweimal mit den kommunalen Behindertenbeauftragten. Schwerpunktthemen 2018 waren die Barrierefreiheit in den Kommunen, die anstehende Neufassung des Landesbehindertengleichstellungsgesetzes (LBGG) und das Gutachten zum Maßnahmenplan der Landesregierung zur Umsetzung der UN-BRK. Die Novellierung des LBGG soll im Jahr 2020 erfolgen. Dazu wurde ein Papier formuliert, in dem unter anderem eine Reform des Integrationsförderrates der Landesregierung (IFR) vorgeschlagen wird. In diesem sollten künftig auch die Behindertenbeiräte der kommunalen Ebene vertreten sein und die Struktur auch im Übrigen verändert werden. Auf der Wintertagung konnten diese und andere Anliegen direkt der Sozialministerin vorgetragen und mit ihr erörtert werden.

Initiativen zur Gesetzgebung

Bei wichtigen Normsetzungsvorhaben beteiligte sich der Bürgerbeauftragte an der öffentlichen Debatte.

- So war es ihm ein Anliegen, bei der beabsichtigten Änderung des Artikels 17a der Landesverfassung eine Verschlechterung in der Zielbestimmung des besonderen Schutzes für Menschen mit Behinderung zu vermeiden. Die ursprünglich geplante Fassung wird nun in den Beratungen überarbeitet und nach einer gemeinsamen Anhörung der Fachausschüsse erneut beraten.
- Weiter setzte sich der Bürgerbeauftragte dafür ein, dass die Bestimmungen der seit langem vorliegenden Muster-Beherbergungsstättenverordnung nun auch in Mecklenburg-Vorpommern umgesetzt werden. Die Verordnung regelt, ob und in welchem Umfang Räume eines Beherbergungsbetriebes barrierefrei sein müssen. Hier galten noch die veralteten Vorschriften aus dem Jahr 2002, die keine besonderen Anforderungen stellten. Mittlerweile liegt die neue Fassung der Beherbergungsstättenverordnung vor.
- Gemeinsam mit dem IFR fordert der Bürgerbeauftragte nachdrücklich, dass bei der Novellierung des Landeshochschulgesetzes die Stellung der Beauftragten der Menschen mit Behinderung an den Hochschulen gestärkt wird. Er ist wie der IFR der Auffassung, dass hier die Verfahrensrechte der Behindertenbeauftragten nicht substantiell schlechter ausgestaltet sein dürfen als die der Gleichstellungsbeauftragten.
- Im Rahmen der KiföG-Novellierung setzt sich der Bürgerbeauftragte, ebenso wie die Selbsthilfe, dafür ein, für Integrations-Kitas besondere Betreuungsschlüssel festzulegen. Bisher gilt nur der allgemeine Fachkraft-Kind-Schlüssel. Besondere Teilhabebedarfe können nur über Einzelbewilligungen abgedeckt werden.

Integrationsförderrat der Landesregierung (IFR)

Der Bürgerbeauftragte ist nichtstimmberechtigtes Mitglied im IFR. Dort erstattet er regelmäßig Bericht über aktuelle Entwicklungen und Anliegen, bringt Vorschläge zu Gesetzänderungen ein und bewertet geplante Gesetzänderungen der Landesregierung. Schwerpunkte seiner Tätigkeit im IFR waren 2018:

- Empfehlungen für die Umgestaltung des IFR zum Inklusionsförderrat
- Anwendung des Leitfadens Barrierefreies Bauen des Bundes
- Änderungen des Hochschulrechts
- Weiterentwicklung eines integrierten Landesverkehrsplans
- Änderung der Landesbauordnung zur Schaffung von barrierefreiem Wohnraum

Inklusion durch Arbeit - Gemeinsame Fachtagungen zum Internationalen Tag der Menschen mit Behinderung

Die Eingliederung von Menschen mit Behinderung in den ersten Arbeitsmarkt ist ein Schlüssel für gelingende Inklusion. Der Bürgerbeauftragte führt deshalb seit Jahren in Zusammenarbeit mit Arbeitsagenturen Veranstaltungen durch, in denen die Chancen und Möglichkeiten der Eingliederung mit Vertretern von Unternehmen beleuchtet werden.

Gemeinsam mit der Agentur für Arbeit wurde nun zum sechsten Mal im Berufsförderungswerk Stralsund eine Fachveranstaltung durchgeführt, diesmal mit dem Thema „Wenn Arbeit krank macht - Psychosoziale Belastung und Resilienz am Arbeitsplatz“. Die Veranstaltung diente dazu, Möglichkeiten der betrieblichen Eingliederung von Menschen mit psychischen Erkrankungen oder Behinderung zu erörtern und auch präventiv wirkende Arbeitsbedingungen vorzustellen. Die Referate von Dr. Philipp Kuwert, Chefarzt für psychosomatische Medizin und Psychotherapie, und dem Präsidenten des Landesarbeitsgerichts Alfried Kampen waren Grundlage für das Gespräch, in dem Handlungsspielräume und -grenzen der Arbeitgeber in diesem Problemfeld aufgezeigt wurden.

Anfang Dezember befasste sich eine Veranstaltung der Agentur für Arbeit und des Bürgerbeauftragten in Schwerin mit dem Thema „Inklusion am Arbeitsplatz - gemeinsam verschieden sein“. Hier zeigte sich reges Interesse gerade von Vertretern öffentlicher Unternehmen. Dieses Format fand erstmalig in Schwerin statt. Der Bürgerbeauftragte unterstrich, dass die positive Entwicklung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt noch nicht genug bei den Menschen mit Behinderung ankomme. Etwa 4.000 von ihnen suchen in Mecklenburg-Vorpommern derzeit Arbeit.

Inklusion durch Sport

Nicht nur die Teilhabe am Arbeitsleben, sondern auch die Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft ist für eine umfassende Inklusion erforderlich. Gerade der Breitensport ist im besonderen Maße dazu geeignet, dass Menschen mit und ohne Behinderung miteinander Freizeit verbringen und gestalten. Der Bürgerbeauftragte hat sich daher auch an der Ausarbeitung eines Konzeptes des Landessportbundes „Wie Inklusion in den Sportvereinen gelingen kann“ beteiligt. Dieses wurde auf dem Landessporttag 2018 vorgestellt und wird jetzt in den Mitgliedsverbänden und -vereinen beraten.

Tag der Menschen mit Behinderung

Der Landtag hat beschlossen, einen „Tag der Menschen mit Behinderung“ für Mecklenburg-Vorpommern zu veranstalten. Er soll künftig in jeder Legislaturperiode wiederholt werden. Der Bürgerbeauftragte hat dieses Anliegen von Anfang an unterstützt. Er beteiligt sich, wie vom Landtag gewünscht, an der Konzeption und Durchführung des Tages, der 2020 stattfinden soll. Er hält es für richtig, dass neben dem Raum für Debatte, Diskussion und Kritik zugleich auch die Möglichkeit für Begegnung, Motivation und Unterstützung geschaffen wird. Der Tag sollte allgemein ein Tag der Inklusion sein.

Maßnahmeplan und LBGG: Fortschritt wichtig

In naher Zukunft stehen für die Anliegen der Menschen mit Behinderung in Mecklenburg-Vorpommern zwei wichtige Vorhaben an: Die Fortschreibung und Neufassung des Maßnahmeplans der Landesregierung zur Umsetzung der UN-BRK und die Novellierung des Landesbehindertengleichstellungsgesetzes (LBGG). Beide haben wesentliche Bedeutung für Fortschritte in der Inklusion.

Der derzeitige Maßnahmenplan der Landesregierung stammt aus dem Jahr 2013 und bedarf dringend einer Aktualisierung. Die Evaluierung des Plans hat die Bedarfe deutlich gemacht. Die Forderung des Bürgerbeauftragten, die sich mit der der Selbsthilfeorganisationen deckt, ist ein Plan, der konkrete und messbare (Fort-)Schritte zu einer inklusiven Gesellschaft aufzeigt und für die Landesregierung vorgibt.

Die Novellierung des LBGG muss nicht nur neue Strukturüberlegungen für einen Inklusionsförderrat anstellen, sondern auch offensive Regelungen für die Zugänglichkeit und Barrierefreiheit von Einrichtungen vorsehen, die Bedeutung für die Inklusion von Menschen mit Behinderung haben.

Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes

Der Bürgerbeauftragte begleitet auch die Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes in Mecklenburg-Vorpommern. Er veranstaltete dazu gemeinsam mit der Behindertenbeauftragten der Hansestadt Rostock im Februar 2018 eine Tagung mit dem Sachverständigen Dr. Harry Fuchs für Vertreter der kommunalen Behindertenbeiräte. Nach dem Tenor der Veranstaltung ist es angesichts des neuen umfangreichen Teilhabepflichtverfahrens erforderlich, eine intensive Fortbildung und Qualifikation der Sozialverwaltungen durchzuführen. Die Pflichten der Sozialleistungsträger, wie zum Beispiel die Beratungspflicht zu Sozialleistungen oder zum Hinwirken auf sachdienliche Anträge beim zuständigen Träger, werden nach dem neuen Recht deutlich erweitert. Das bedeutet auch, organisatorische Vorkehrungen zu treffen, wie Menschen mit Behinderung zu ihrem Recht kommen, etwa verständliche Antragsformulare zu erarbeiten. Es muss sichergestellt werden, dass bei trägerübergreifenden Teilhabeleistungen nur noch ein Träger als „leistender Träger“ gegenüber dem Bürger zuständig ist und die Leistungen „wie aus einer Hand“ koordiniert.

Nach § 131 des neuen SGB IX sind zwischen den öffentlichen Trägern der Eingliederungshilfe und den Erbringern von Leistungen neue Rahmenverträge zu schließen. In ihnen wird geregelt, wie Leistungen künftig personenzentriert erbracht und die Einrichtungen in die Lage versetzt werden, ihre Leistungen mit der Qualität und in einem Umfang erbringen zu können, die die Betroffenen wirksam fördert und unterstützt. Der Bürgerbeauftragte sieht mit Sorge, dass die Verhandlungen zum Landesrahmenvertrag noch nicht abgeschlossen sind. Die Neuvereinbarung muss spätestens zum 1. Januar 2020 erfolgen.

Petitionen von und für Menschen mit Behinderung

Teilhabe, Rehabilitation und Eingliederungshilfe von Menschen mit Behinderung (SGB IX) betrafen 135 Eingaben und Anfragen (+ 22). Oftmals haben Betroffene mit einer Vielzahl von Problemen zu kämpfen, die den Alltag erschweren. Auch in anderen Sozialrechtsgebieten (zum Beispiel Krankenversicherung, Pflegeversicherung, Jugendhilfe, Rente) oder in Schulfragen ging es um Anliegen von Menschen mit Behinderung. Insgesamt waren es 222 Eingaben.

Erneut haben Feststellungsbescheide über das Vorliegen einer Behinderung und den Grad der Behinderung (GdB) und die daraus folgenden Nachteilsausgleiche eine größere Rolle gespielt (37). In 34 Fällen ging es um Hilfen zur Teilhabe am Arbeitsleben oder zu einer angemessenen schulischen Bildung. 20 Eingaben bezogen sich auf Hilfen zur Teilhabe an der Gemeinschaft, zum Beispiel durch Integrationshelfer.

Eingliederungshilfen zur Teilhabe an der Gemeinschaft sind besondere Leistungen zur selbstbestimmten Lebensführung für Menschen mit Behinderung. Sie werden aber nur einkommens- und vermögensabhängig geleistet. Dies hat 2018 erneut zu Schwierigkeiten bei der Hortförderung für Kinder mit teils schwerer Behinderung geführt. Die Hilfe zur Förderung im Hort für diesen Personenkreis wird von den Sozialämtern allgemein nicht als Hilfe zu einer angemessenen schulischen Bildung angesehen und ist damit über die normalen Elternbeiträge hinaus entgeltspflichtig. Das aber überfordert viele Eltern, da Monatsbeiträge von mehreren hundert Euro anfallen können. Das Sozialministerium sieht einen schulischen Bezug nur im Ausnahmefall, obwohl die Hortförderung nach dem KiföG Teil der gesamten Bildungskonzeption des Landes ist.

Das Land Brandenburg hat landesgesetzlich klargestellt, dass Eltern, deren behinderte Kinder einen Hort besuchen, zu den Kosten der Eingliederungshilfe nicht herangezogen werden. Eine vergleichbare Regelung sollte nach Auffassung des Bürgerbeauftragten auch in Mecklenburg-Vorpommern eingeführt werden.

Zuständigkeitsfragen verzögern Hilfe

Die Vorschrift des § 14 SGB IX trägt dem Bedürfnis Rechnung, im Interesse behinderter und von Behinderung bedrohter Menschen zügig die Zuständigkeit zu klären. Ziel der Vorschrift ist eine schnelle Leistungserbringung durch einen Rehabilitationsträger. Der erstangegangene Reha-Träger hat zwei Wochen nach Antragseingang Zeit festzustellen, ob er zuständig ist. Ist er dies nicht, leitet er den Antrag unverzüglich an den eigentlich zuständigen zweiten Reha-Träger weiter. Geschieht dies nicht innerhalb von zwei Wochen, muss der erstangegangene Träger den Bedarf feststellen und die Leistung entsprechend erbringen. Eine nochmalige Weiterleitung ist grundsätzlich nur einmal möglich. Nur ausnahmsweise kann der zweitangegangene Träger den Antrag in Absprache an einen dritten Reha-Träger weiterleiten. Dieser Ablauf wird aber in vielen Fällen nicht eingehalten.

Ein neunjähriges schwerbehindertes Kind mit einem Grad der Behinderung von 80 erhielt für 20 Stunden wöchentlich einen Integrationshelfer in der Schule. Der Integrationshelfer unterstützt das Kind bei der Bewältigung des Schulalltags und soll Orientierung im Umfeld und Hilfe bei der Teilnahme an schulischen Veranstaltungen geben. Rechtlich handelt es sich um heilpädagogische Maßnahmen zur Förderung und Betreuung des Kindes in der Schule, die das Sozialamt bewilligte (§§ 97, 53, 54 SGB XII).

Es bestand bei dem Kind auch die Vermutung einer tiefgreifenden Entwicklungsstörung in Form einer Autismusspektrumsstörung. Nach dem Eindruck der Mutter benötigte das Kind zusätzliche Unterstützung. Sie beantragte daher Ende Juli 2018 bei der Krankenkasse die Übernahme der Kosten für die Diagnostik, um Hilfebedarfe abzuklären. Von der Krankenkasse wurde der Antrag am 1. August 2018 an den Landkreis, Jugendamt/Sozialamt, weitergeleitet. Die Krankenkasse vertrat die Auffassung, dass es sich um einen Antrag auf Leistungen zur Teilhabe an der Gemeinschaft handelt, für die der Landkreis zuständig ist. Am 22. August 2018 wurde die Petentin vom Landkreis über die erneute Abgabe an die Krankenkasse informiert. Ihr wurde zugesichert, dass sich der Landkreis meldet, sobald er eine Antwort der Krankenkasse hat.

Einen Monat nach Antragstellung bat die Petentin den Bürgerbeauftragten bei einem Sprechtag um Unterstützung. Dieser informierte sie, dass das Sozialamt als zweitangegangener Reha-Träger zuständig ist und über den Antrag zu entscheiden hat. Da die zugesicherte Antwort des Landkreises ausblieb, bat der Bürgerbeauftragte den Landrat und den Vorstand der Krankenkasse um Klärung.

Erst Mitte Oktober 2018 meldete sich ein Mitarbeiter der Krankenkasse telefonisch beim Bürgerbeauftragten. Er teilte mit, dass die Krankenkasse ihre Zuständigkeit bereits Ende August doch anerkannt hatte, da die beantragte Leistung Bestandteil der vertragsärztlichen Versorgung sei. Darüber sei der Landkreis schriftlich am 27. August 2018 informiert worden. Die Petentin wurde vom Bürgerbeauftragten in Kenntnis gesetzt. Sie nahm unverzüglich Kontakt zur Universitätsklinik Rostock auf, um die Diagnostik zu veranlassen. Der Landkreis erkannte nunmehr ebenfalls seine Zuständigkeit an und erteilte, als ursprünglich zweitangegangener Reha-Träger, am 23. Oktober 2018 eine Kostenzusage. Es gab damit sogar zwei Kostenzusagen. Der Landkreis nahm daraufhin seine Bewilligung einige Wochen später zurück.

Der Bürgerbeauftragte bat den Landrat um Auswertung innerhalb der Verwaltung. Es war nicht verständlich, warum der bereits weitergeleitete Antrag der Krankenkasse erneut vom Sozialamt an die Krankenkasse zurückgegeben wurde. Kritisiert wurde auch, dass nach dem Schreiben der Krankenkasse vom 27. August 2018 keine Reaktion des Sozialamtes erfolgte. Allerdings waren auch die Entscheidungen der Krankenkasse über die Zuständigkeit fehlerhaft.

Fehlende Absprachen und unnötiger Verwaltungsaufwand hatten zur Folge, dass die erforderliche Hilfe für das Kind nur verzögert einsetzen konnte. Der zuständige Beigeordnete räumte die Versäumnisse der Verwaltung ein. Das Verfahren bei der Zusammenarbeit von unterschiedlichen Reha-Trägern wurde überprüft.

Barrierefreie Gestaltung von Bushaltestellen

Gerade Menschen mit Behinderung sind auf die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel angewiesen und stoßen dabei oft auf erhebliche Probleme.

- So im Fall einer Petentin, deren Ehemann aufgrund eines Schlaganfalls in seiner Mobilität schwer beeinträchtigt und dauerhaft auf die Nutzung eines Rollstuhls angewiesen ist. Die Petentin gab an, dass die Bushaltestelle in der Nähe ihrer Wohnung für sie und ihren Mann nicht zu benutzen sei. Dort befinde sich ein zu hoher Bordstein, den die Petentin mit ihrem Ehemann nicht überwinden könne. Im April 2018 hatte die Petentin das zuständige Ordnungsamt auf das Problem aufmerksam gemacht. Trotz einer gemeinsamen Ortsbesichtigung wurde dem Mangel aber nicht abgeholfen. Der Bürgerbeauftragte wandte sich daraufhin an den Verkehrsminister mit der Bitte um Prüfung, ob Möglichkeiten für eine schnelle Herrichtung einer barrierefreien Zugänglichkeit zur Bushaltestelle gesehen werden. Daraufhin wurde die zuständige Straßenmeisterei beauftragt, eine kurzfristige Lösung zu schaffen. Im August 2018 teilte die Petentin dem Bürgerbeauftragten mit, dass es nun eine provisorische, aber durchaus praktikable Lösung gebe. Im November 2018 waren alle Baumaßnahmen abgeschlossen und die Bushaltestelle barrierefrei erreichbar.

- Ein ähnlich gelagerter Fall betraf eine Haltestelle, die in einem Wendehammer errichtet worden war. Dort gab es nur eine gekrümmte Bordsteinkante und so konnten die Busse nicht mit der Tür an den erhöhten Bordstein heranfahren. Ein barrierefreier Einstieg war deshalb nicht möglich. Auf die Kritik der Petenten hatte die Gemeinde nicht reagiert, sodass sie den Bürgerbeauftragten um Unterstützung baten. Der Bürgerbeauftragte setzte sich sowohl mit der zuständigen Gemeinde, als auch dem Landkreis, der für den ÖPNV zuständig ist, in Verbindung. Auf dieser Ebene gab es dann Gespräche. Es kam zu einem Ortstermin. In der Folge wurde zunächst ein Provisorium errichtet, damit auch die Rollstuhlfahrer den Eingang der Busse ohne Stufen erreichen können. Ein Umbau ist für 2019 angekündigt worden.
- Gerade für Menschen mit Behinderung ist ein Umstieg besonders beschwerlich. In einem Regionalbereich wurden die Fahrpläne 2018 neu gestaltet. Dabei setzte man auf Zubringbusse. Dies führte zum Wegfall durchgehender Verbindungen und machte jeweils das Umsteigen erforderlich. Der Bürgerbeauftragte sprach dies auf Bitten einiger Bürger gegenüber dem Landkreis an. Bei einer Verbindungslinie gab es daraufhin kleine Veränderungen, die zumindest einen Umstieg entbehrlich machten. Weitere Vorschläge werden derzeit geprüft.

Hubschwenksitz muss finanziert werden (Fortsetzung aus 2017)

Mobilität ist auch für Menschen mit Behinderung in einem Flächenland wie Mecklenburg-Vorpommern oft nicht mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu gewährleisten. Die Wege zu Bus und Bahn sind weit, wenn denn Busse und Bahnen überhaupt fahren. Menschen, die auf einen Rollstuhl angewiesen sind, können auch oft nicht in ein herkömmliches Auto gelangen. Ein sogenannter Hubschwenksitz kann hier Abhilfe leisten. Zuschüsse für den Einbau werden aber oftmals nicht gewährt.

- Ein Fall betrifft eine Petentin, die für ihr 21-jähriges Pflegekind (schwerstbehindert, Pflegegrad 5 und blind) beim Sozialamt die Kostenübernahme für den Einbau eines Hubschwenksitzes vergeblich beantragte. Auch der Widerspruch wurde zurückgewiesen. In diesem (wie in vielen anderen Fällen) wird die Ablehnung damit begründet, dass ein Auto zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft nicht zwingend erforderlich sei. Es gebe Busse und Bahnen oder einen Behindertenfahrdienst. Anders wird in der Regel entschieden, wenn der Mensch mit Behinderung ein Auto für den Weg zu seinem Arbeitsplatz benötigt (was im Fall der Tochter der Petentin nicht so ist). Dabei offenbart sich ein eigenartiges Verständnis von der Teilhabe am Leben der Gesellschaft. Denn dazu gehören natürlich auch Besuche bei Freunden, kulturelle Veranstaltungen oder die ehrenamtliche Mitarbeit in einem Verein. Für diese Zwecke soll es nach Auffassung der Verwaltung keine Mobilität geben und damit auch keine Teilhabe. Dies widerspricht dem Teilhabegedanken der UN-BRK und ist weder für den Bürgerbeauftragten noch für den Bürger nachvollziehbar. Im diesem Fall konnte der Bürgerbeauftragte mit dem Hinweis auf eine Stiftung helfen. Hier hat die Petentin schnelle und unbürokratische Hilfe bekommen und konnte das Auto zwischenzeitlich umbauen.

- Bereits 2017 wurde über den Fall einer Petentin berichtet, deren 28 Jahre alte Zwillinge körperlich und geistig schwerstbehindert sind. Sie wohnt in einem kleinen, ländlichen Ort und benötigt ein Auto, um ihre Söhne in die Förderwerkstatt, zum Arzt oder auch zu Familienbesuchen fahren zu können. Da sie nur unter erheblichen körperlichen Anstrengungen ihre Söhne vom Rollstuhl in den Pkw umsetzen kann, hat sie einen Schwenkhubsitz mit Untergestell für den Pkw beantragt. Diesen Antrag lehnte das Sozialamt ab. Der Bürgerbeauftragte riet aufgrund seiner Erfahrungen in vergleichbaren Fällen, Klage zu erheben. Da die Bemühungen des Bürgerbeauftragten trotz eines Gesprächs mit dem Sozialamt und rechtlich fundierten schriftlichen Darlegungen keinen Erfolg hatten, führte die Petentin das Klageverfahren fort. Das Sozialgericht verpflichtete inzwischen das Sozialamt in einem Urteil, die Kosten für die Anschaffung des Schwenkhubsitzes zu bewilligen.

In diesem - hoffentlich für vergleichbare Fälle wegweisenden - Urteil hat das Sozialgericht sehr deutlich die Rechtslage dargestellt: „Zutreffend hat das Bundessozialgericht betont, dass der behinderte Mensch als Voraussetzung eines Anspruchs auf eine Kfz-Hilfe nicht in der Regel täglich oder fast täglich auf ein Kfz angewiesen sein muss und insoweit eine ‚starre‘ zeitliche Vorgabe nicht möglich ist (...). Hinsichtlich des Aufsuchens von Ärzten und Therapeuten kann der Kläger auf die Nutzung der Kranken- und Behindertentransporte verwiesen werden. Im Übrigen ist die Auslegung des Tatbestandsmerkmals, auf einen Pkw angewiesen zu sein, vom Beklagten zu eng ausgelegt worden. Für die weiteren Aktivitäten des Klägers, wie Einkäufe, Besuch des in A. wohnhaften Bruders und der Oma sowie das wöchentliche Abholen/Bringen des in F. lebenden Zwillingsbruders und Freizeitunternehmungen ist zu konstatieren, dass es sich nicht nur um gelegentliche Unternehmungen handelt. (...) Wie die Besuche zumutbar per öffentlichen Nahverkehr durchgeführt werden sollen, erschließt sich der Kammer nicht. Auch für weitere Fahrten im Nahbereich ist die Verweisung auf den öffentlichen Nahverkehr nicht zumutbar. (...) Bei einer derartig schweren Pflegebedürftigkeit und Pflegesituation ist die Fördermöglichkeit vom Sozialhilfeträger zu Unrecht wegen der Möglichkeit der Nutzung anderer Verkehrsmittel abgelehnt worden. (...) Der Kläger hat folglich Anspruch auf Eingliederungshilfe, hier in Form eines Zusatzgeräts für ein Kfz.“ (Sozialgericht Stralsund vom 27. Februar 2018, S 5 SO 57/17).

Der Bürgerbeauftragte wird sich der Thematik weiter annehmen.

C Zusammenarbeit mit anderen Ombudsinstitutionen

Petitionsausschuss des Landtages Mecklenburg-Vorpommern

Die bereits in den Berichten der Vorjahre geschilderte erprobte Zusammenarbeit mit dem Petitionsausschuss des Landtages Mecklenburg-Vorpommern setzte sich fort und wurde im Jahr 2018 intensiviert, um die Rechte der Bürger besser wahren zu können. Durch arbeitsteiliges Vorgehen, z. B. bei der Wahrnehmung von Ortsterminen, wurden die personellen Ressourcen beider Einrichtungen effizienter eingesetzt. Auch wurden gemeinsame Beratungen mit Behördenvertretern zu Petitionssachverhalten, die bei beiden Institutionen anhängig waren, im Rahmen der Ausschusssitzungen durchgeführt. Doppelte Inanspruchnahme der betroffenen Verwaltungen durch Petitionsausschuss und Bürgerbeauftragten werden durch regelmäßige Abstimmungen weitgehend vermieden. Der Bürgerbeauftragte hat mehrfach Eingaben dem Petitionsausschuss gemäß § 8 Abs. 2 PetBüG vorgelegt, wenn er eine einvernehmliche Regelung nicht erreichen konnte.

Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages

Die alle zwei Jahre stattfindende Konferenz der Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden der Petitionsausschüsse des Bundes und der Länder, zu der auch die Bürgerbeauftragten eingeladen werden, traf 2018 in Stuttgart zusammen. Intensiv diskutiert wurden die aus der EU-Datenschutzgrundverordnung für das Petitionswesen zu ziehenden Folgerungen und das Verhältnis zu privaten Petitionsplattformen im Internet. Grundfragen des Petitionsrechts wurden auf Grundlage eines Vortrages des Generalsekretärs des Internationalen Ombudsmann-Instituts erörtert.

Arbeitsgemeinschaft der parlamentarisch gewählten Bürgerbeauftragten Deutschlands

Im Anschluss an die Tagung der Petitionsausschussvorsitzenden hatte der Bürgerbeauftragte Baden-Württembergs die Arbeitsgemeinschaft der parlamentarisch gewählten Bürgerbeauftragten zu ihrer jährlichen Arbeitstagung eingeladen. Gegenstand der Beratungen waren vor allem aktuelle Probleme des Rechtes der gesetzlichen Krankenversicherung und der Regelungen über die Vergütung von Berufsbetreuern und Betreuungsvereinen. Zu letzterem waren sich die Bürgerbeauftragten einig, dass die notwendige hohe Qualität der aufgrund der demografischen Entwicklung immer wichtiger werdenden Betreuungstätigkeiten nur erreicht werden könne, wenn diese Leistungen auch angemessen vergütet werden. Sie befürworteten daher eine Anhebung der gesetzlich geregelten Entgelte.

Europäisches Ombudsman-Institut (EOI)

An den Vorstandssitzungen des EOI im Jahr 2018 nahm der Stellvertreter des Bürgerbeauftragten, der als Schriftführer des Institutes fungiert, teil. Neben der Ausweitung der Tätigkeit des EOI als vom Europarat anerkannter Nichtregierungsorganisation und der Aufnahme zahlreicher neuer Mitglieder stand vor allem die Vorbereitung einer internationalen Ombudsman-Konferenz anlässlich des 30-jährigen Bestehens des EOI im Jahr 2019 im Mittelpunkt der Diskussionen.