

UNTERRICHTUNG

durch den Bürgerbeauftragten des Landes Mecklenburg-Vorpommern

22. Bericht des Bürgerbeauftragten gemäß § 8 Absatz 7 des Petitions- und Bürgerbeauftragtengesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Petitions- und Bürgerbeauftragtengesetz - PetBüG M-V) für das Jahr 2016

Inhaltsverzeichnis**Seite**

| | |
|--|----|
| VORWORT | 2 |
| A. ÜBERBLICK ZUR ARBEIT IM JAHR 2016 | 6 |
| 1. Aufgabenstellung, Zahlen und Fakten | 6 |
| 2. Medien- und Öffentlichkeitsarbeit | 9 |
| B. ARBEIT DES BÜRGERBEAUFTRAGTEN, DARGESTELLT NACH AUFGABENGEBIETEN..... | 10 |
| 1. Innen- und Europapolitik | 10 |
| Nacherhebung von Nutzungsentgelten | 11 |
| Augenmaß bei Pacht- und Kaufpreisen notwendig | 12 |
| Ausschreibungspflicht für kommunale Landpachtverträge? | 14 |
| Gemeindestraßen sind marode | 15 |
| Dauerthema: Aufregung um Altmaßnahmen..... | 16 |
| Manchmal muss man umlegen | 17 |
| Mehr Petitionen zu Belangen von Ausländern | 18 |
| Doch Schalldämpfer für Revierförster | 19 |
| Hausbesuche bei Alters- und Ehejubilaren | 20 |
| Befragungen zum Mikrozensus führen zu Verunsicherung | 21 |
| Bewegliche Wahlvorstände: Lösung für den ländlichen Raum? | 22 |
| 2. Rechtspolitik und Justizangelegenheiten | 24 |
| Fehlendes Personal führt zu Mehrkosten für Bürger | 24 |
| Überlange Gerichtsverfahren | 25 |
| Kein ortsnaher Sprechtag für ehrenamtlichen Betreuer | 27 |
| Nachbarrechtsgesetz weiter Thema | 28 |
| Keine Unschädlichkeitszeugnisse in Mecklenburg-Vorpommern | 28 |
| 3. Finanzpolitik | 29 |
| Zweitwohnsteuer + Kurabgabe = Doppelbesteuerung? | 29 |
| 4. Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit | 30 |
| Rauchsäulen im März und Oktober: Pflanzenabfalllandesverordnung anpassen | 30 |
| Fehlende Wechselmöglichkeit beim Bezirksschornsteinfegermeister | 31 |
| Kinderärztlicher Notdienst in Wolgast | 32 |
| 5. Landwirtschaft und Umwelt | 33 |
| Freilichtspiele: Auch hier gilt Lärmschutz | 33 |
| Geplante Skateranlage als Lärmquelle? | 35 |
| Lärm bei bestehenden Sportanlagen | 36 |
| Lärm durch Goa-Festival | 37 |
| Lärmschutz nach langem Verfahren durchgesetzt | 38 |
| Der Baum bleibt meist | 40 |
| ... es sei denn | 41 |

| | Seite |
|---|-------|
| 6. Bildung, Wissenschaft und Kultur | 42 |
| Inklusion richtig machen (Fortsetzung aus 2015) | 42 |
| Schülerbeförderung: Landkreis unerbittlich (Fortsetzung aus 2015) | 43 |
| Gefährlicher Schulweg - Beförderungsanspruch | 44 |
| Unzumutbare Beförderungszeiten | 44 |
| Schulfusion: Bürgerbegehren und Bürgerbeauftragter | 45 |
| Probleme an den Förderzentren (Fortsetzung aus 2015) | 46 |
| 7. Energie, Infrastruktur und Digitalisierung | 46 |
| Verkehrsrecht: Aufstellen nichtamtlicher Hinweiszeichen | 47 |
| Verkehrsberuhigung: Lösungen sind nicht immer einfach | 48 |
| Kritik am ÖPNV | 49 |
| Barrierefreiheit bei der Bahn | 50 |
| Windkraft um jeden Preis? | 51 |
| Baurecht: Kein Bebauungsplan ohne Flächennutzungsplan | 52 |
| Bauen für landwirtschaftlichen Nebenerwerb | 53 |
| Nutzungsuntersagung nach 20 Jahren | 53 |
| 8. Soziales, Integration und Gleichstellung | 54 |
| a) Kinder- und Jugendhilfe | 55 |
| Erholungsmaßnahmen für Familien mit niedrigem Einkommen (Fortsetzung aus 2015) | 56 |
| Nacherhebung von Elternbeiträgen in Rostocker Kitas | 56 |
| Kindertagesbetreuung während der Mutterschutzzeit | 57 |
| Zahlungspflicht der Wohnsitzgemeinde verjährt nicht | 58 |
| „Mehrkosten“ für Kita-Besuch? | 59 |
| Hortbetreuung - was ist bedarfsgerecht? (Fortsetzung aus 2015) | 60 |
| b) Arbeitsförderung | 61 |
| c) Soziale Beratung und Hilfe für Bezieher von Arbeitslosengeld II | 61 |
| Vorzeitiger Renteneintritt bei Arbeitslosigkeit: Problem mit Folgen | 63 |
| SGB II-Leistungen für bei den Eltern lebende Schwangere | 64 |
| Wenn das Bett nicht mit dem Kind wächst | 64 |
| Bedarfe für Unterkunft und Heizung | 65 |
| Europarecht gehört dazu | 66 |
| Was lange währt: Erst Gericht stellt Anspruch klar | 67 |
| d) Sozialhilfe | 68 |
| Pauschalierung von Bestattungskosten unzulässig | 68 |
| e) Gesetzliche Sozialversicherung | 69 |
| Rente: Einkommen kann Hinterbliebenenrente mindern | 69 |
| Krankenversicherung: Verlegung eines Schwerstkranken | 70 |
| Pflegeversicherung: Schlecht formulierte Serienbriefe verunsichern Betroffene | 71 |

| | Seite |
|---|--------------|
| f) Tätigkeit zur Wahrnehmung der Belange von Menschen mit Behinderung | 72 |
| Betreuungsschlüssel in Wohnheimen (Fortsetzung aus 2014 und 2015) | 75 |
| Barrierefreiheit in Bestandsbauten weiterhin ein Problem | 75 |
| Barrierefreiheit in einem Sanierungsgebiet | 76 |
| Angemessene Kosten für eine barrierefreie Wohnung | 77 |
| Der bedarfsgerechte Rollstuhl | 78 |
| Erstangegangener oder Zweitangegangener - wer ist zuständig? | 79 |
| Nachteilsausgleiche bei Prüfungen | 80 |
| C. ZUSAMMENARBEIT MIT ANDEREN OMBUDSINSTITUTIONEN | 81 |

VORWORT

Ein Staat, der sich als freiheitlich versteht, ist auf die Zustimmung und das Zutrauen seiner Staatsbürger besonders angewiesen. Er kann nur freiheitlich bleiben, wenn seine Bürger ihn so wollen. Zustimmung ist nicht selbstverständlich, das war 2016 in unserer Arbeit zu spüren. Sie muss immer wieder erarbeitet werden. Nicht nur Politik und Gesetzgeber, auch Verwaltung und Gerichte sind in dieser Pflicht.

Wo verlässlich und nach erklärbaren Regeln gearbeitet wird, wo Lösungsbereitschaft und Lösungskompetenz bestehen, da ist Zustimmung zu erwarten. Vielen, nicht allen, die eine Aufgabe im Dienst des Staates übertragen bekommen haben, ist das bewusst. Es gibt immer noch Verwaltungskulturen, die abwehrend sind und Abstand halten, die Hoheitlichkeit und Intransparenz pflegen. Verfahren müssen aber bürgernah und durchschaubar sein, alles andere führt zu Misstrauen und Missmut.

Und die Abläufe müssen zeitlich überschaubar sein. Kritik gab es 2016 wieder an überlangen Verfahrensdauern, etwa bei Gerichten oder in sozialrechtlichen Widerspruchsverfahren. Da es sich in beiden Bereichen um länger anhaltende Probleme handelt, sind sicher grundlegende Maßnahmen nötig.

Grundlegende Maßnahmen zur Sicherung ihrer Lebensbedingungen forderten Bürgerinnen und Bürger aus dem ländlichen Raum. Schülerbeförderung, Windenergie, ärztliche Versorgung, barrierefreier Wohnraum und der Öffentliche Personennahverkehr sind einige Stichworte dazu.

Ein Bürgerbeauftragter kann Lösungen dabei nicht selbst schaffen. Er kann prüfen, Vorschläge machen und manchmal vermitteln - und wenn es nur eine bessere Gesprächsebene ist. Der 22. Jahresbericht gibt einen Eindruck, wie die 1.638 Bürgeranliegen behandelt und Lösungen gesucht worden sind. Allen, die daran mitgewirkt haben, sei hier ausdrücklich gedankt.

Matthias Crone

Bürgerbeauftragter des Landes
Mecklenburg-Vorpommern

A. ÜBERBLICK ZUR ARBEIT IM JAHR 2016

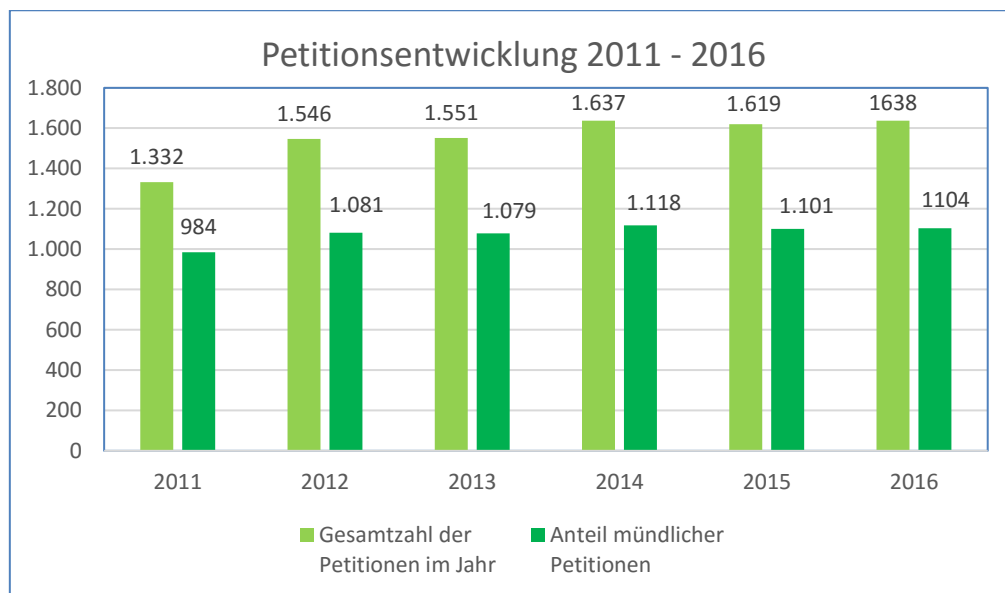
1. Aufgabenstellung, Zahlen und Fakten

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

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

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

Die dem Bürgerbeauftragten zugewiesene Beratung und Unterstützung in sozialen Angelegenheiten und die besondere Aufgabe für die Belange von Menschen mit Behinderungen richten die Tätigkeit stark auf soziale Fragen aus. Dementsprechend betrafen 2016 knapp die Hälfte der Eingaben und Anfragen soziale, insbesondere sozialrechtliche Angelegenheiten. In 1.638 Fällen wurde der Bürgerbeauftragte von Bürgerinnen und Bürgern um Auskunft, Beratung und Unterstützung gebeten. Einfache mündliche Anfragen sind in dieser Zahl, die ein erneuter Spitzenwert der letzten Jahre ist, nicht enthalten. Dazu der Überblick seit 2011:



Das PetBüG erlaubt es, die Eingaben an den Bürgerbeauftragten auch mündlich vorzutragen, was auch in 1.104 Fällen (2015: 1.101) so geschah. Das ist ein Anteil von 67,4 %. Dieser niedrigschwellige Zugang wird auf verschiedene Weise genutzt. 590 Anliegen gingen telefonisch ein. 412 Fälle wurden im Erstkontakt persönlich bei Sprechtagen, 101 in der Dienststelle des Bürgerbeauftragten geschildert. Die 534 schriftlichen Ersteingänge verteilten sich auf E-Mail oder das Kontaktformular auf der Webseite (287), Brief (229) und Fax (18).

Inhaltlich haben sich Veränderungen zwischen den Sachgebieten ergeben. Die Eingaben und Anfragen zu den Rechtskreisen der Sozialgesetzbücher II bis XII sind etwas zurückgegangen. Möglicherweise spiegelt sich darin der Rückgang der Arbeitslosigkeit wider. Einen deutlichen Anstieg gab es hingegen in den Bereichen Schule (+ 27) und Umwelt (+ 37). Hier die Übersicht:

| Übersicht der Verteilung der Petitionen nach Sachthemen | | |
|---|----------------------------------|----------------------------------|
| Themen: | 2016 | 2015 |
| Sozialgesetzbücher II, III, V, VI, VII, VIII, XI, XII | 574 (davon 314 zum SGB II) | 607 (davon 348 zum SGB II) |
| Besondere soziale Angelegenheiten, Ausländerbelange | 112 | 118 |
| Belange der Menschen mit Behinderung - Sozial- gesetzbuch IX | 122 | 148 |
| Kommunale Angelegenheiten | 117 | 110 |
| Wirtschaft, Arbeit, Fördermittel, Verkehr | 100 | 102 |
| Schule, Ausbildung, Kultur | 95 | 68 |
| Baurecht, Denkmalschutz, Landesplanung | 100 | 109 |
| Umwelt- und Naturschutz | 103 | 66 |
| Justizangelegenheiten, Liegenschaftsrecht | 208 | 199 |
| Steuern und Abgaben | 107 | 92 |
| Gesamt | 1.638 | 1.619 |

Seit dem Frühjahr 2015 ist es möglich, die Art und Weise der Erledigung von Petitionen elektronisch zu erfassen. Die Gesamtzahl der Petitionen aus 2016, die bereits abgeschlossen sind, beträgt 1258 (Stand: 28.02.2017). Davon wurden in 740 Fällen Auskünfte und Beratungen erteilt. Hierunter befanden sich umfangreiche Verfahren, wenn es sich um komplexe Sach- oder Rechtslagen handelte. Im Einzelnen sind folgende Erledigungen zu verzeichnen:

| Erledigungsstatistik der Petitionen 2016: | |
|--|-------|
| Dem Anliegen wurde entsprochen | 186 |
| Dem Anliegen wurde teilweise entsprochen | 80 |
| Dem Anliegen wurde nicht entsprochen | 123 |
| Auskunft wurde erteilt | 338 |
| Beratung wurde erteilt | 402 |
| Abgabe an den Petitionsausschuss des Bundestages | 5 |
| Abgabe an den Petitionsausschuss des Landtages | 4 |
| Abgabe an sonstige Dienststellen | 2 |
| Anregung zur Bundesgesetzgebung übermittelt | 0 |
| Anregung zur Landesgesetzgebung übermittelt | 0 |
| Petition zurückgezogen | 36 |
| Der Bürgerbeauftragte kann gemäß § 2 PetBüG nicht tätig werden | 28 |
| Erledigung in sonstiger Art und Weise (z. B. anderweitige Klärung oder Parallelpetition) | 54 |
| Gesamtanzahl erledigter Petitionen aus 2016 | 1.258 |

Die Sprechtage des Bürgerbeauftragten wurden von ihm in allen Regionen des Landes durchgeführt. Von den 50 Sprechtagen wurden 4 als Sprechtage mit dem Schwerpunkt der sozialen Beratung und der Hilfe für Bezieher von Arbeitslosengeld II von der Fachreferentin angeboten.

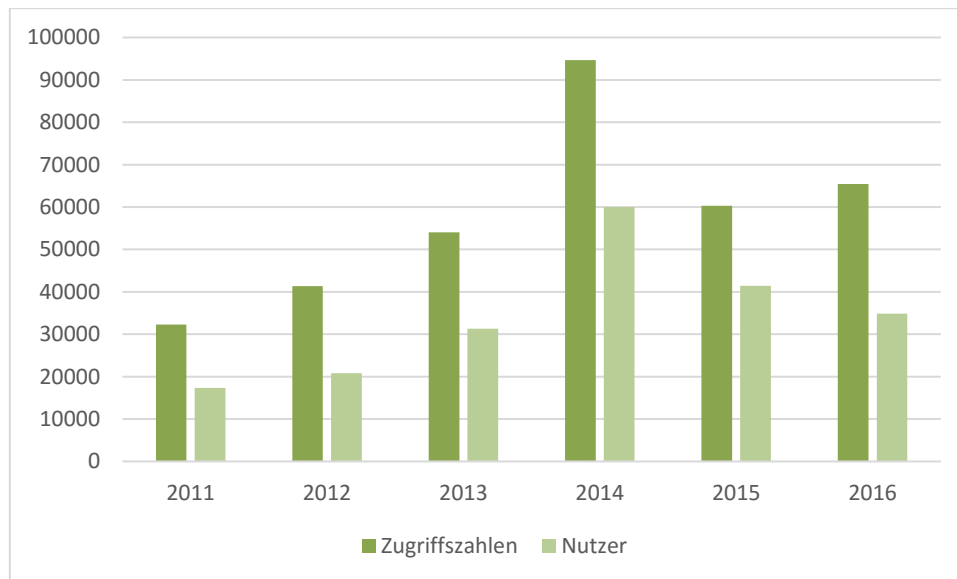
| Übersicht der Sprechtage im Jahr 2016: | | | |
|---|-------------------|--------------|-------------------|
| Datum | Ort | Datum | Ort |
| 07.01.2016 | Neubrandenburg | 21.06.2016 | Neubrandenburg |
| 14.01.2016 | Stralsund | 23.06.2016 | Lübz |
| 19.01.2016 | Malchin | 28.06.2016 | Stralsund |
| 27.01.2016 | Wismar | 12.07.2016 | Röbel |
| 03.02.2016 | Lübz | 14.07.2016 | Ueckermünde |
| 10.02.2016 | Pasewalk | 19.07.2016 | Wismar |
| 11.02.2016 | Demmin | 21.07.2016 | Demmin |
| 19.02.2016 | Parchim | 11.08.2016 | Grimmen |
| 26.02.2016 | Rehna | 16.08.2016 | Rostock |
| 03.03.2016 | Greifswald | 25.08.2016 | Parchim |
| 16.03.2016 | Rostock | 31.08.2016 | Pasewalk |
| 06.04.2016 | Waren | 07.09.2016 | Waren |
| 12.04.2016 | Wolgast | 14.09.2016 | Wolgast |
| 14.04.2016 | Ribnitz-Damgarten | 15.09.2016 | Ribnitz-Damgarten |
| 26.04.2016 | Bad Doberan | 23.09.2016 | Bad Doberan |
| 28.04.2016 | Bergen | 28.09.2016 | Grabow |
| 03.05.2016 | Neustrelitz | 06.10.2016 | Bergen |
| 10.05.2016 | Güstrow | 12.10.2016 | Neustrelitz |
| 12.05.2016 | Ludwigslust | 19.10.2016 | Güstrow |
| 19.05.2016 | Grevesmühlen | 20.10.2016 | Greifswald |
| 24.05.2016 | Lübtheen | 10.11.2016 | Anklam |
| 26.05.2016 | Schwerin | 16.11.2016 | Rostock |
| 31.05.2016 | Anklam | 23.11.2016 | Ludwigslust |
| 01.06.2016 | Löcknitz | 01.12.2016 | Schwerin |
| 15.06.2016 | Rostock | 07.12.2016 | Krakow |

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

Die Wohnsitze der Petenten verteilten sich in etwa gleichmäßig über das Land, wobei die Landeshauptstadt Schwerin überdurchschnittlich vertreten war. Generell lässt sich feststellen, dass größere Städte etwas weniger Petitionen pro Kopf der Bevölkerung verzeichnen als der ländliche Raum.

2. Medien- und Öffentlichkeitsarbeit

Die Menschen in Mecklenburg-Vorpommern haben Anspruch darauf, über das Angebot und die Arbeit des Bürgerbeauftragten hinreichend informiert zu werden. Medieninformationen und -mitteilungen sollen dies sicherstellen, vor allem, was die Hinweise auf seine Sprechtag und Erreichbarkeit angeht. Ein neuer Internetauftritt erlaubt seit Ende 2016 einen nutzerfreundlicheren und barrierefreieren Zugang zu den Informationen. Insgesamt gab es auf die Webseite 2016 über 65.000 Zugriffe.



Der Bürgerbeauftragte wirkte an verschiedenen Publikumsveranstaltungen mit und konnte dort die Arbeit und sein Angebot im direkten Kontakt vorstellen, zum Beispiel auf dem Aktionstag „WIR. Erfolg braucht Vielfalt“ oder dem Mecklenburg-Vorpommern-Tag in Güstrow. Er setzte die Reihe der gemeinsamen Fachkonferenzen mit der Agentur für Arbeit in Stralsund zum „Internationalen Tag der Menschen mit Behinderungen“ fort. Die Veranstaltung hatte dieses Mal das Thema „Wenn Alkohol zum Problem wird - alkoholbedingte Auffälligkeiten im Arbeitsverhältnis“ (näheres dazu im Abschnitt „Tätigkeit zur Wahrnehmung der Belange von Menschen mit Behinderungen“).

Überblicke zur Arbeit und Entwicklung eines jeden halben Jahres wurden den Medienvertretern im Pressegespräch gegeben. Dadurch entstand regelmäßig eine breite Berichterstattung, die auf die Tätigkeit und das Beratungsangebot des Bürgerbeauftragten aufmerksam machte. Auch Sprechtag boten lokalen Medien des Öfteren den Anlass zum Gespräch mit dem Bürgerbeauftragten und zur Berichterstattung über angefallene Themen.

Zur Öffentlichkeitsarbeit gehörte es weiter, Verbände, Organisationen oder Selbsthilfegruppen zu informieren und bei deren Veranstaltungen Probleme aufzunehmen. Auch 2016 besuchte der Bürgerbeauftragte verschiedene allgemeinbildende Schulen, um im Unterricht oder im Informationsgespräch mit Schülervertretern über das Petitionsrecht und die Unterstützungsmöglichkeiten des Bürgerbeauftragten zu informieren.

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

Petitionen zur Innenpolitik betrafen 2016 ganz überwiegend kommunale Themen. Andere innenpolitische Sachbereiche, wie z. B. Probleme mit der Polizei, wurden nur selten angesprochen. Im kommunalen Bereich verteilen sich die Petitionen über viele Sachgebiete. In diesem Abschnitt werden nur die Eingaben dargestellt, die den eigenen Wirkungskreis der kommunalen Körperschaften betreffen.

Hinzu kamen 69 Eingaben zu Kommunalabgaben. Vor allem waren dies Anfragen zu Ausbau- und Anschlussbeiträgen, auch weil die neueste Rechtsprechung in diesem Bereich große Aufmerksamkeit erregt hatte. Hier äußerten Bürger Unverständnis sowohl über ihre Heranziehung als auch über die Berechnungsweise oder die Höhe der Beiträge. In diesen Fällen konnte der Bürgerbeauftragte oft nur die Rechtslage erläutern, da die Beitragsbescheide nicht zu beanstanden und meist auch schon bestandskräftig waren.

Ein ständiges Thema war auch das fiskalische Handeln der Kommunen, insbesondere der Verkauf oder die Verpachtung von Grundstücken. Hier wurde regelmäßig deutlich, dass die betroffenen Bürger den handelnden Verwaltungen kritisch gegenüberstehen. Gerade in kleineren Gemeinden wird schnell der Vorwurf erhoben, dass sich die Verwaltung von sachfremden Erwägungen oder persönlichen Beziehungen leiten lasse. Besonders deswegen ist - wie auch in den folgenden Beiträgen ersichtlich - ein klares und nachvollziehbares Verwaltungsverfahren notwendig, um Vertrauen zu schaffen. Im Bereich dieser Petitionen wird übrigens nach wie vor deutlich, dass auch über ein Vierteljahrhundert seit der Wiedervereinigung während der DDR-Zeit getroffene Entscheidungen oder Vereinbarungen bis heute nachwirken.

Mehrfach befasste sich der Bürgerbeauftragte mit Anfragen zur Vorbereitung von Bürgerbegehren (s. auch Ziffer 6 - Bildung, Wissenschaft und Kultur). Er beriet Petenten, die ein Bürgerbegehren auf den Weg bringen wollten, zu den rechtlich notwendigen Schritten. Die Petenten kritisierten die in ihren Augen in der Kommunalverfassung zu hoch angesetzten Mindestbeteiligungen für solche Begehren. Sei z. B. in einer Gemeinde lediglich ein Ortsteil betroffen, sei es in ihren Augen praktisch unmöglich, die zur Initiierung des Begehrens notwendigen Unterschriften von 10 Prozent aller Einwohner der Gemeinde zu erhalten oder später dann 25 Prozent der Stimmberechtigten des gesamten Ortes zu einer Stimmabgabe in ihrem Sinne zu bewegen. Beklagt wurde auch, dass im Gegensatz zu anderen Bundesländern Bürgerbegehren keine Bebauungsplanungen behandeln dürfen, weil hiermit wesentliche Gestaltungsentscheidungen der Gemeinde nicht beeinflusst werden könnten. Hier hat allerdings die Rechtsprechung inzwischen Möglichkeiten für solche Bürgerbegehren aufgezeigt. Das Verwaltungsgericht Schwerin hat nämlich mit Beschluss vom 28.02.2017 festgestellt, dass nach dem Wortlaut des § 20 Abs. 2 Nr. 4 Kommunalverfassung M-V lediglich Bürgerbegehren über Verfahrensschritte im Aufstellungsverfahren nach dem Baugesetzbuch ausgeschlossen seien. Grundsatzentscheidungen der Gemeinde im Vorfeld des förmlichen Verfahrens der Bauleitplanungen, einen bestimmten Bereich zu bebauen, könnten jedoch zum Gegenstand eines Bürgerentscheides gemacht werden (Az.: 1 B 3928/16).

Im Rahmen der Petitionsbearbeitung wird gelegentlich die Problematik von Akteneinsichten angesprochen. Hierbei wird bemängelt, dass Behörden teilweise nur zögerlich Akteneinsicht gestatten und Mecklenburg-Vorpommern das einzige Bundesland ist, in dem entsprechende Anträge nicht per E-Mail, sondern lediglich in Papierform eingereicht werden dürfen. Soweit im Einzelfall über eine Beratung hinaus Unterstützung notwendig ist, verweist der Bürgerbeauftragte die Petenten an den Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit.

Wie auch im Vorjahr beschäftigten den Bürgerbeauftragten aufgrund des Zuzugs von Flüchtlingen vermehrt Petitionen mit ausländerrechtlichem Bezug. Die Gesamtzahl bewegte sich allerdings mit 30 Eingaben auf einem überschaubaren Niveau.

Nacherhebung von Nutzungsentgelten

Erneut erreichten den Bürgerbeauftragten Petitionen von Bürgern, die teils bewusst, teils unbewusst schon seit langen Jahren öffentliche Flächen nutzten, ohne dass hierzu vertragliche Grundlagen mit der zuständigen Verwaltung getroffen und Nutzungsentgelte gezahlt wurden. Will der öffentliche Eigentümer diese Nutzung rechtlich regeln, stellt sich die Frage, ob die Nutzer auch rückwirkend Nutzungsentgelte zu zahlen haben. Streitig ist dies insbesondere in Fällen, in denen sich die Bürger darauf berufen, dass die Situation der Verwaltung schon länger bekannt war, ohne dass jedoch bislang Zahlungen gefordert wurden. Eine einheitliche Verwaltungspraxis ist hierbei nicht festzustellen. Dies zeigen zwei Fälle, die im Berichtsjahr bearbeitet wurden.

In einem Fall hatten die jetzigen Nutzer vor 10 Jahren ein Freizeitgrundstück übernommen und sich erfolglos beim städtischen Eigentümer um einen Pachtvertrag bemüht. Im anderen Fall war schon 2002 bei einem Umlegungsverfahren in einer anderen Stadt festgestellt worden, dass die Petenten ein städtisches Grundstück nutzten. Kaufverhandlungen scheiterten und die Stadt teilte mit, dass sie die Petenten „zu gegebener Zeit“ über die dann beabsichtigte Verpachtung informieren werde. In beiden Fällen war also der zuständigen Verwaltung die Nutzung positiv bekannt, ohne dass es jedoch in der Folgezeit zum Abschluss der beabsichtigten Pachtverträge kam. Erst 2016 stellten beide Städte (erneut) fest, dass für diese Grundstücke keine vertraglichen Regelungen bestanden. Sie boten den Petenten jeweils einen Pachtvertrag an, forderten aber zugleich auch die rückwirkende Zahlung des Nutzungsentgelts für die letzten drei Jahre. Eine solche rückwirkende Zahlung wollten die Petenten aber nicht leisten, weil die Pachtverträge aufgrund von Versäumnissen der Verwaltung nicht zustande gekommen waren.

Der Bürgerbeauftragte wies die Petenten darauf hin, dass grundsätzlich bei einer unentgeltlichen Nutzung eines Grundstücks nach dem Bereicherungsrecht (§ 812 ff. BGB) eine entsprechende Entschädigung für die noch nicht verjährten Beträge gefordert werden könne. In den konkreten Fällen lag die Besonderheit jedoch darin, dass trotz bekannter Nutzung ein Pachtvertrag an Umständen im Bereich der Verwaltungen gescheitert war. Deswegen wandte sich der Bürgerbeauftragte an die jeweilige Stadtverwaltung und wies auf die Besonderheit dieser Fälle hin. Die Verwaltungen hätten angesichts der jahrelang bekannten Überlassung offenbar keine Entgelte erheben wollen. Daher müsse man auch die Frage der Verwirkung entsprechender Ansprüche prüfen.

Er warb dafür, aus Vertrauensschutzgründen auf die rückwirkende Erhebung der Nutzungsentgelte, die im zweiten Fall die Petenten auch in erhebliche finanzielle Schwierigkeiten brachte, zu verzichten.

Während in dem ersten Fall die Verwaltung sofort einlenkte und auf die nachträgliche Erhebung verzichtete, konnte im zweiten Fall keine Lösung im Sinne der Petenten erreicht werden. Diese Stadt erklärte, dass aus einer Verzögerung des bis heute andauernden Umlegungsverfahrens keinesfalls geschlossen werden dürfe, dass die kostenfreie Nutzung andauern solle, zumal zuvor der Verkauf gescheitert sei. Es fehle an Umständen, die eine Verwirkung begründen könnten.

Der Bürgerbeauftragte rät in diesen Fällen zu einer Behandlung mit Augenmaß. Es ist selbstverständlich legitim, dass die Kommunen für genutzte Flächen Entschädigungen erheben. Scheitern aber beabsichtigte Pachtverträge trotz positiver Kenntnis der Nutzung durch Untätigkeit der Kommune und wird über so lange Zeiträume kein Nutzungsentgelt gefordert, so spricht vieles dafür, dass die rückwirkenden Ansprüche als verwirkt anzusehen sind.

Augenmaß bei Pacht- und Kaufpreisen notwendig

Den Bürgerbeauftragten beschäftigt regelmäßig die Frage, wie Pacht- und Kaufpreise bei gemeindlichen Grundstücken ermittelt werden. Hintergrund ist, dass Bürger geforderte Nutzungsentgelte bzw. Kaufpreise als überzogen empfinden.

- In einem Fall beklagte sich ein Petent über den geforderten Kaufpreis eines Flurstücks, das teilweise mit Garagen bebaut ist, aber auch als Garten genutzt wird. Das Amt habe der Gemeindevertretung empfohlen, das Flurstück insgesamt zum Preis für Gartenland zu verkaufen. Die Gemeindevertretung habe jedoch beschlossen, das Flurstück als „Bauerwartungsland“ zu einem höheren Preis anzubieten. Der Petent wollte, da das Flurstück zum erheblichen Teil im Außenbereich liege, nur den Preis für Gartenland zahlen. Jedenfalls könne man beim Preis die unterschiedlichen Nutzungen der Teilflächen beachten, also den Teil mit den Garagen zum höheren, den Gartenteil zum niedrigeren Preis verkaufen. Der Bürgerbeauftragte warb in der Folgezeit für diesen Vorschlag bei der Gemeinde. Er wies darauf hin, dass der Gartenteil nicht im Innenbereich liege und deswegen auch nicht bebaut werden könne. Es sei daher kein Bauerwartungsland. Die Gemeindevertretung blieb jedoch bei ihren Preisvorstellungen, da das Gartenland nur etwa ein Viertel des Gesamtflurstücks ausmache. Gleichwohl erschien dem Bürgerbeauftragten der Vorschlag des Bürgers, beim Preis nach der Nutzung zu differenzieren, durchaus als sachgerecht.
- Auch in einem weiteren Fall konnte keine Einigung erzielt werden, weil die Preisvorstellungen der Petentin und der Gemeinde nicht in Einklang zu bringen waren. Hier ging es um die Erhöhung einer Pacht für ein gemeindliches Grundstück von zuvor 0,10 Euro/qm und Jahr auf 0,70 bis 1,40 Euro. Einen solch hohen Pachtzins konnte sich die Petentin nicht leisten. Der Bürgerbeauftragte wandte sich an die Gemeinde und bat um Überprüfung dieser neuen Pachthöhe. Bei Berücksichtigung der ihm bekannten Bodenrichtwerte für Gartenland sei eher ein Pachtzins von maximal 0,30 Euro angemessen.

Die Gemeinde lehnte diesen Vorstoß mit dem Argument ab, es handele sich um ein arrondierendes Grundstück am Haus der Petentin, womit die deutlich höheren Preise für Bauland als Grundlage zu nehmen seien. Sie sei gehalten, gemeindliche Vermögensgegenstände nur zum vollen Wert zu verpachten.

Der Bürgerbeauftragte muss in diesen Fällen die Petenten darauf hinweisen, dass tatsächlich gemäß § 56 Kommunalverfassung Verkäufe und Nutzungsüberlassungen nur zum vollen Wert erfolgen dürfen. Dies bedeutet zum einen, dass Überlassungen zu einem geringeren Wert unzulässig sind. Zum anderen wird jedoch auch keine Grenze nach oben gesetzt. Der Bürgerbeauftragte sieht es allerdings als wichtig an, dass diese Preise nachvollziehbar und sachgerecht ermittelt werden. Nach dem Durchführungserlass zu § 56 KV M-V haben sich die Gemeinden bei diesen Preisen grundsätzlich an den Bodenrichtwerten zu orientieren, wobei dann allerdings im Einzelfall - wie oben dargestellt - die Frage aufkommen kann, welcher Wert (Bauland, Bauerwartungsland, Gartenland etc.) anzusetzen ist. Solange die Gemeinde diese Preisermittlung aber offenlegt und damit Willkür ausschließt, ist ihr Vorgehen zu akzeptieren.

In einem weiteren Fall im Berichtsjahr musste aber eine solche Berechnung korrigiert werden. Hierbei ging es um ein Gartengrundstück, das die Petenten in einem Ostseebad schon seit vielen Jahren nutzten. Aufgrund der erheblichen Wertentwicklung der Grundstücke in unmittelbarer Ostseennähe wurden auch dort die Pachtzinsen erhöht. Die Gemeinde bezog sich auf den Bodenrichtwert, den der Gutachterausschuss des Landkreises inzwischen mit 395 Euro/qm angesetzt hatte. Die Petenten bestritten diesen Bodenrichtwert, da benachbarte vergleichbare Flächen nur mit einem Bodenrichtwert von 270 Euro/qm eingestuft waren. Nach mehrmaligem Nachhaken der Petenten wie des Bürgerbeauftragten überprüfte der Gutachterausschuss den Bodenrichtwert und senkte diesen auf ebenfalls 270 Euro/qm. Damit reduzierte sich die Pachtforderung deutlich. Dieser Fall zeigt, dass Bodenrichtwerte durchaus auch kritisch geprüft werden müssen. Problematisch ist nämlich die Ermittlung des Bodenrichtwertes, wenn sich - wie in diesem Fall - der Gutachterausschuss bei seiner Bewertung mangels vergleichbarer Fälle nicht auf die erzielten Preise bei Verkäufen in diesem Bereich stützen kann.

Der Bürgerbeauftragte sieht in diesem Fall noch ein weiteres Problem. Zwar ist es im Regelfall sachgerecht, zur Ermittlung der Entgelte den Bodenrichtwert als Berechnungsgrundlage heranzuziehen. Gerade in begehrten Lagen entlang der Ostsee haben sich die Bodenrichtwerte und damit die angemessenen Pachtzinsen allerdings in den letzten Jahren vervielfacht. Im zuletzt geschilderten Fall ging es um Pachtzinsen von fast 10.000 Euro im Jahr für ein Freizeitgrundstück, das nur in der Sommersaison genutzt werden kann. Bei einem benachbarten Grundstück stieg der Preis sogar auf über 12.000 Euro. Diese Preise sind von einem durchschnittlich verdienenden Bürger kaum aufzubringen. Finanziell schwache Personenkreise haben hierdurch keine Möglichkeit mehr, ein solches Pachtgrundstück weiterhin zu nutzen. Pachtzinserhöhungen könnten z. B. nach dem Index der Veränderung der allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse erfolgen.

Insgesamt erscheint es dem Bürgerbeauftragten angezeigt, dass für die Ermittlung von Pacht- und Kaufpreisen verbindliche Regelungen getroffen werden, um eine gleichmäßige Verwaltungspraxis und Rechtssicherheit für alle Beteiligten zu gewährleisten.

Ausschreibungspflicht für kommunale Landpachtverträge?

Bei gewerblicher Nutzung kann sich die Frage der Angemessenheit in eine andere Richtung stellen. Anfang Januar 2016 wandte sich eine Landwirtin an den Bürgerbeauftragten. Sie berichtete, dass sie bisher Flächen nur außerhalb des Gemeindegebietes pachten konnte. Schon aus arbeitsökonomischen Gründen war sie aber daran interessiert, auch Flächen in der Nähe ihres Hofes bewirtschaften zu können. Da in der Gemeinde Pachtverträge ausliefen, hatte sie ein Angebot an die Gemeinde übersandt. Nun erfuhr sie aber, dass die Gemeindevertretung einen Teilbereich dieser Flächen an einen anderen Landwirt vergeben wolle, der kaum mehr als die Hälfte des von ihr gebotenen Preises zahlen solle.

Die vom Bürgerbeauftragten angesprochene Amtsverwaltung teilte hierzu mit, dass sie diese Angelegenheit ebenfalls kritisch sehe. Die Gemeinde befinde sich im Haushalts-sicherungsverfahren und würde durch den beabsichtigten Zuschlag zu dem niedrigeren Preis über die lange Laufzeit der Pacht einen Mindererlös von über 50.000 Euro erleiden. Der Leitende Verwaltungsbeamte habe daher Widerspruch gegen den Beschluss eingelegt. Im Folgenden fand ein Gespräch zwischen Gemeinde, Amt und der unteren Rechtsaufsichts-behörde statt, bei der im Ergebnis eine Ausschreibung der Fläche vereinbart wurde, an der sich dann auch die Petentin beteiligen könne. Der Bürgerbeauftragte ging daher davon aus, dass die Sache auf einem guten Weg war und schloss die Petition zunächst ab.

Eine Ausschreibung erfolgte aber nicht. Vielmehr berichtete das Amt, dass die Gemeinde-vertretung nun doch beschlossen habe, diese Teilfläche im Rahmen einer Pachtverlängerung an den anderen Landwirt zu vergeben. Der Leitende Verwaltungsbeamte beanstandete auch diesen Beschluss, sodass die Angelegenheit nach den Regelungen der Kommunalverfassung durch die untere Rechtsaufsichtsbehörde zu klären war. Der Bürgerbeauftragte drängte daher auch bei dieser auf eine Aufhebung des Beschlusses und wies darauf hin, dass bei einem Übergehen des besseren Gebotes der Gemeinde Schadensersatzansprüche der Petentin drohten und sogar strafrechtliche Konsequenzen nicht ausgeschlossen werden könnten.

Bei einer erneuten Besprechung im Juli 2016 zwischen Gemeinde, Amt und Landkreis kam es dann aber zu einer überraschenden Wende. Die untere Rechtsaufsichtsbehörde erklärte, dass eine Ausschreibung gesetzlich nicht vorgeschrieben sei und damit die Gemeinde nicht gehalten sei, dem wirtschaftlichsten Angebot den Zuschlag zu erteilen.

Der Bürgerbeauftragte wandte sich nun an das Innenministerium als obere Rechtsaufsichts-behörde. Zwar gebe es weder aus Wettbewerbs- noch aus Kommunalrecht eine explizite Ausschreibungspflicht für Landpachtverträge. Das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gebiete jedoch eine gewisse Markterkundung. In der gegebenen Situation müsse - solange kein überzeugender sachlicher Grund eine andere Behandlung gebiete - grund-sätzlich dem besseren Angebot der Petentin der Zuschlag erteilt werden. Der Bürgerbeauf-tragte forderte zudem die Gemeinde auf, ihm einen solchen sachlichen Grund zu benennen.

Das Innenministerium erörterte daraufhin die Lage in einer gemeinsamen Besprechung mit der Gemeinde, dem Amt und dem Landkreis. Hierbei verwies die Gemeinde auf sachliche Gründe für einen Zuschlag an den Mitbewerber (u. a. Schaffung von Arbeitsplätzen). Vereinbarung wurde aber ein weiteres Beratungsgespräch zwischen der unteren Rechtsaufsichtsbehörde und der Gemeindevertretung. Hierbei stimmte Gemeindevertretung letztlich zu, ein strukturiertes Bieterverfahren durchzuführen, bei dem durch öffentliche Ausschreibung Gebote angefordert werden. Die Ausschreibung wurde im Januar 2017 veröffentlicht.

Allerdings ist zuletzt bekannt geworden, dass die Gemeinde ihre übrigen Flächen, die in der Petition nicht explizit angesprochen waren, kürzlich im Zuge einer Pachtverlängerung wieder an die bisherigen Pächter vergeben hat. Eine Ausschreibung für diese Flächen fand also nicht statt. Insoweit verwies das Amt aber auf eine Klausel, wonach bei einer Verlängerung der Pachtpreis entsprechend angepasst werden müsse. Dies mag zutreffend sein, es erklärt aber nicht, warum nur für den kleinen Teil der Gemeindeflächen, der in der Petition ausdrücklich behandelt wurde, ein Bieterverfahren eingeleitet wurde.

Insgesamt ist festzuhalten, dass es bisher für Landpachtverträge keine ausdrückliche Ausschreibungspflicht gibt, obwohl es hierbei teilweise um erhebliche Größenordnungen geht, sowohl was die Flächen als auch die zu erwartenden Einnahmen angeht. Für den Bürgerbeauftragten ist es wichtig, dass hier - wie bei anderen wesentlichen Vergabeentscheidungen der Gemeinde - ein öffentliches und transparentes Verfahren nach sachlichen Gesichtspunkten stattfinden muss. Eine andere Vorgehensweise kann nicht nur zu wirtschaftlichen Verlusten der Gemeinden, sondern auch schnell zum Vorwurf der „Vetternwirtschaft“ führen.

Das Innenministerium hat zugesagt, zu prüfen, ob hier Ergänzungen in der entsprechenden Erlasslage zu erfolgen haben, um eine solche Verfahrensweise einzuführen.

Gemeindestraßen sind marode

Der Zustand von Straßen im Land war auch im Berichtsjahr Anlass für Kritik. An dieser Stelle soll auf Gemeindestraßen eingegangen werden, bei denen Bürger die fehlende Verkehrssicherheit gerügt haben.

- In einem Fall ist eine unterspülte Straße seit 2013 gesperrt.
- In einem anderen Fall hat das aufgebrachte Flickmaterial die Straßen auf die Höhe des Bürgersteiges „wachsen“ lassen, auf dem nun das Wasser steht.
- Die Pfützenbildung auf einer wassergebundenen Gemeindestraße in einer Kleinstadt macht das regelmäßige Reinigen der Hausfassaden notwendig, wenn nach Regenfällen die Pfützen von Fahrzeugen durchfahren werden und der Schlamm an die Hauswände spritzt.
- In einem weiteren Fall weigerte sich zwischenzeitlich sogar die Müllabfuhr, die stark geschädigte Anwohnerstraße zu befahren.
- In mehreren Fällen wurde der gefährliche Zustand von Gehwegen angesprochen.

Auf die Anfragen des Bürgerbeauftragten und der Bürger wurde fast einheitlich geantwortet, die Haushaltslage ließe grundhafte Maßnahmen zur Verbesserung nicht zu. Mögliche Fördermittel seien zwar hilfreich, aber der verbleibende Eigenanteil übersteige die Leistungsfähigkeit der Kommune. So seien lediglich Reparaturen zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit möglich.

Tatsächlich kann von den Gemeinden, wenn sie nicht finanziell leistungsfähig sind, rechtlich nur die Herstellung eines verkehrssicheren Zustandes verlangt werden. Die Bürger reagierten mit Unverständnis auf diese Auskünfte. Die wiederkehrende Flickschusterei sei nicht sinnvoll. Vor allem verschlinge diese ebenfalls Mittel, die gebündelt bei einem Ausbau nachhaltig und längerfristig Verbesserungen mit sich bringen würden. Hier hängen Lösungen letztlich von der Stärkung der kommunalen Finanzen ab.

Dauerthema: Aufregung um Altmaßnahmen

Generell sind kommunale Gebühren und Beiträge Gegenstand einer Vielzahl von Petitionen. 2016 richteten sich die Beschwerden vor allem gegen Anschlussbeiträge und Abfallgebühren.

Noch im Jahr 2016 zogen einige Zweckverbände Grundstückseigentümer für viele Jahre zurückliegende Erschließungsmaßnahmen zu Anschlussbeiträgen heran. Vor dem Hintergrund jüngerer Gerichtsentscheidungen - auch aus anderen Bundesländern - hinterfragten viele Bürger die Rechtmäßigkeit aktueller wie lange bestandskräftiger Bescheide. Hierbei bezogen sie sich auf öffentliche Äußerungen eines Interessenverbandes, der jedoch die Rechtslage unzutreffend dargestellt hatte. Der Bürgerbeauftragte äußerte sich hierzu klarstellend in der Öffentlichkeit.

Zur Gesetzeslage in Mecklenburg-Vorpommern hatte das Bundesverwaltungsgericht das Fehlen einer Höchstverjährungsfrist im Kommunalabgabengesetz beanstandet. Inzwischen hat der Landesgesetzgeber eine solche Frist geregelt. Danach können auch ältere Beiträge nachträglich festgesetzt werden. Die Festsetzungsfrist beträgt 20 Jahre, wobei der Lauf der Frist frühestens 2001 beginnt. Damit können auch für Maßnahmen vor dem Jahr 2000 bis zum Jahr 2020 nachträglich Beiträge gefordert werden. Der Bürgerbeauftragte wird die Angelegenheit weiterverfolgen, da noch Verfassungsbeschwerden beim Bundesverfassungsgericht anhängig sind. Dieses prüft, ob einzelne Beitragsbescheide und damit Regelungen des Kommunalabgabengesetzes mit dem Grundgesetz vereinbar sind.

Im Jahr 2016 traten in mehreren Landkreisen neue Abfallgebührensatzungen in Kraft. Hintergrund dieser Neuregelungen war, dass vielfach noch Verträge der Altkreise mit einzelnen Entsorgungsunternehmen fortgegolten hatten, die aber im Jahr 2016 ausliefen. Die Landkreise mussten die Abfallentsorgung neu ausschreiben und nach dem Ausschreibungsergebnis die Gebühren kalkulieren. Da Landkreise ungünstige Ausschreibungsergebnisse erzielten oder die letzte Gebührensatzung sehr lange in Kraft gewesen war, führte dies wiederum zu Gebührensteigerungen. Der Bürgerbeauftragte erläuterte den Bürgern das Zustandekommen der Gebühren, prüfte im Einzelnen die Rechtsanwendung und regte Satzungsnachbesserungen an.

Manchmal muss man umlegen

Bei der Aufstellung von Bebauungsplänen ist es nicht immer möglich, auf die bestehenden Grundstücksverhältnisse im B-Plan-Gebiet Rücksicht zu nehmen. Dies kann zu Problemen führen, wenn sich die betroffenen Grundeigentümer nicht über einen neuen Zuschnitt der Baugrundstücke einigen können.

Einen solchen Fall schilderte eine Petentin bei einem Sprechtag. Ihr gehört ein Flurstück in ihrer Heimatgemeinde, auf dem sie bauen wollte. Die Gemeinde habe dort nach einer sehr langen Vorlaufzeit durch eine Bebauungsplanung die Möglichkeit zur Bebauung eröffnet. Seit zwei Jahren gebe es aber keine Einigung zwischen ihr und einem Investor, der die übrige Fläche bebauen wollte, über die gerechte Aufteilung in bebaubare Parzellen. Die Petentin hatte den Eindruck, dass der Investor, unterstützt von Bürgermeister und Verwaltung, ihre Interessen missachte. Einen ihr unterbreiteten Vorschlag für eine Aufteilung wollte die Petentin nicht annehmen, da sie ein Drittel weniger Fläche an Bauland erhalten sollte, als ihr nach dem Verhältnis der eingebrachten Flächen zustehen würde. Dies könne sie mit einem von ihr in Auftrag gegebenen Gutachten auch belegen. Ferner müsste sie bei diesem Vorschlag weitere Flächen zu einem hohen Quadratmeterpreis vom Investor erwerben. Zum Zeitpunkt des Sprechtags war eine Einigung nicht absehbar, sodass eine Bebauung nicht erfolgen konnte.

Der Bürgerbeauftragte wies die Gemeinde darauf hin, dass sie in solchen Fällen gemäß § 46 Baugesetzbuch eine Umlegung der Flurstücke anordnen muss, wenn das zur Verwirklichung der Planungen erforderlich ist. Hierbei wird in einemungsverfahren die Fläche neu geordnet. Nach zwei Monaten antwortete die Amtsverwaltung und bestritt die Notwendigkeit eines Umlegungsverfahrens und verwies auf den der Petentin vom Investor unterbreiteten Vorschlag.

Der Bürgerbeauftragte stellte in seinem Antwortschreiben die Position der Petentin dar. Festzuhalten sei, dass eine einvernehmliche Lösung zwischen den Beteiligten nicht erzielt werden könne, wobei es unerheblich sei, wer hierfür verantwortlich ist. Um eine Verwirklichung des Bebauungsplans zu erreichen, gebe es nur die Möglichkeit eines Umlegungsverfahrens. Zugleich wandte er sich auch an die untere Rechtsaufsichtsbehörde beim zuständigen Landkreis und bat um Überprüfung und aufsichtliches Einschreiten.

Da die Amtsverwaltung weiterhin keine Notwendigkeit für ein Umlegungsverfahren sah, führte der Bürgerbeauftragte im Oktober 2016 ein gemeinsames Gespräch mit Landkreis und Amtsverwaltung. Hierbei wurde festgestellt, dass die Petentin zwar keinen einklagbaren Anspruch auf Durchführung eines Umlegungsverfahrens hat. Es wurde aber der Gemeinde dringend ein solches Verfahren empfohlen, da sich in bestimmten Konstellationen die Möglichkeit einer Umlegung zu einer objektiven Verpflichtung der Gemeinde verdichtet. Dies gilt nach Auffassung der Rechtsaufsichtsbehörde im Fall der Petentin, weil die Nutzung ihrer Parzelle nach dem ihr unterbreiteten Vorschlag erheblich eingeschränkt, baurechtlich vielleicht sogar ausgeschlossen wäre. Der Landkreis legte der Gemeinde schriftlich die Rechtslage dar und forderte diese auf, die Angelegenheit erneut zu beraten.

Im Dezember fasste die Gemeindevertretung den Beschluss für ein Umlegungsverfahren, falls sich die Parteien nicht in einer bestimmten Frist einigen könnten. Bis zur Erstellung des Berichts konnte eine solche Einigung nicht erzielt werden, sodass wohl nun das Umlegungsverfahren durchgeführt werden muss.

Mehr Petitionen zu Belangen von Ausländern

Den Bürgerbeauftragten erreichten auch 2016 etwas mehr Petitionen, die Ausländer betrafen. Ihre Zahl stieg von 24 auf 30. Hiervon wiederum behandelten erneut ca. zwei Drittel (19) flüchtlingsbezogene Probleme. Die meisten der Eingaben wurden von Menschen eingereicht, die sich als ehrenamtliche Helfer für die Belange von Flüchtlingen engagierten. Dabei ging es zum Beispiel um unzureichende Unterbringung, fehlende Sprachkurse, langwierige Bearbeitungszeiten bei Behörden oder Probleme beim Familiennachzug. Eine Petition richtete sich gegen den Zuzug von Flüchtlingen.

Mehrfach äußerten ehrenamtliche Helfer aus verschiedenen Landkreisen Kritik, dass ihr Engagement von manchen Behörden offenbar als unerwünschte Einmischung angesehen werde. Diese erschienen manchmal unwillig, von den Bürgern angesprochene Probleme zu beheben. Umgekehrt beklagten sich die Ausländerbehörden darüber, dass die ehrenamtlichen Helfer zum Teil überzogene Erwartungen hätten.

Unzulässige Leistungskürzung

Solche Kommunikationsschwierigkeiten zwischen der Verwaltung und den Betroffenen verdeutlicht ein von einer ehrenamtlichen Helferin vorgetragener Fall. Eine bereits anerkannte Asylbewerberin hatte sich Anfang Februar 2016 zur Ausländerbehörde des Landkreises begeben, um dort ihre Aufenthaltserlaubnis zu erhalten. Hierbei hatte sie offenbar übersehen, dass an diesem Tag in der Unterkunft die Barauszahlung der monatlichen Zuwendung für sie und ihre Kinder anstand. Da sie also bei der Auszahlung nicht anwesend war, erhielt sie zunächst keine Leistungen. Aufgrund von Sprachschwierigkeiten und der zeitweisen Abwesenheit der ehrenamtlichen Helferin sprach die Ausländerin erst ca. drei Wochen später beim Sozialamt vor, um dort die nachträgliche Auszahlung ihrer Zuwendung zu erhalten.

Das Sozialamt kürzte diese Nachzahlung allerdings für die Tage zwischen dem eigentlichen Auszahlungstermin und dem Vorsprechen beim Sozialamt. Begründet wurde dies mit einem Erlass des Innenministeriums, der die Streichung der Zahlung bei unentschuldigter Abwesenheit des Leistungsempfängers beim Auszahlungstermin vorsieht. Hierdurch soll Leistungsmissbrauch ausgeschlossen werden. Nachdem die Ausländerin erst auf Drängen der deutschen Helferin weitere sechs Wochen später überhaupt einen Bescheid über diese Kürzung erhalten hatte, erfolgte auf den daraufhin eingelegten Widerspruch zunächst keine Entscheidung.

Der Bürgerbeauftragte wandte sich an den Landkreis und wies darauf hin, dass die Ausländerin am Auszahlungstag nachweisbar den Behördentermin wahrgenommen habe. Damit sei ihre Abwesenheit ausreichend entschuldigt. Ihre Kinder hätten in der fraglichen Zeit die örtliche Schule besucht, ihre Anwesenheit in der Gemeinschaftsunterkunft sei ebenfalls belegt. Die Leistungskürzung sei daher nicht zulässig. Der Landkreis erklärte hingegen, dass die Asylbewerberin den Termin in der Ausländerbehörde selbst gewählt habe und es unverständlich sei, warum sie nicht schon früher den Weg zur Sozialbehörde gefunden habe. Im Übrigen sei der Widerspruch nicht unterschrieben, weswegen er wohl schon formal unzulässig sei.

Der Bürgerbeauftragte erläuterte dem Landkreis daraufhin, dass nach ständiger Rechtsprechung auch nicht unterschriebene Widersprüche bearbeitet werden müssen, wenn ihre Urheberschaft - wie in diesem Fall - eindeutig sei. Er äußerte die Auffassung, dass es keinen Unterschied machen könne, ob der betroffene Ausländer nun mit oder ohne Einladung einen Behördentermin wahrnehme. Seine Abwesenheit sei in jedem Fall hinreichend entschuldigt. Aber erst als das zuständige Ministerium die Rechtsauffassung des Bürgerbeauftragten unterstützte, erhielt die Betroffene neun Monate nach der Kürzung einen Abhilfebescheid und eine entsprechende Nachzahlung, worüber die Petentin den Bürgerbeauftragten informierte. Vom Landkreis erhielt der Bürgerbeauftragte keine Abschlussnachricht.

Abschiebung von integrierten Asylbewerbern

Mehrfach wurde die vollzogene oder drohende Abschiebung von abgelehnten Asylbewerbern, insbesondere aus der Ukraine und Albanien, thematisiert. Hierbei wiesen die Petenten darauf hin, dass sich diese Asylbewerber während des teilweise jahrelangen Asylverfahrens bereits integriert, deutsch gelernt, eine Arbeit und eine eigene Wohnung gefunden hätten und ihre Kinder erfolgreich Schulen besuchten. Die Petenten kritisierten, dass diese Integrationsbemühungen der Betroffenen nicht bei der Entscheidung der Ausländerbehörden berücksichtigt würden. Der Bürgerbeauftragte musste in diesen Fällen darauf hinweisen, dass abgelehnte Asylbewerber zur Ausreise verpflichtet sind und ihnen gemäß der strikten Regelung in § 10 Abs. 3 Aufenthaltsgesetz grundsätzlich kein anderer Aufenthaltstitel ausgestellt werden darf. Lediglich in besonders begründeten Härtefällen kann z. B. eine Duldung erfolgen.

Doch Schalldämpfer für Revierförster

Der Petent ist im Landesforstdienst tätig und übt als Revierleiter beruflich die Jagd aus. Die Landesforstanstalt hat zum Schutz vor Lärmschädigungen ihrer Mitarbeiter durch Dienstanweisung die Verwendung von Schalldämpfern an Jagdwaffen für Berufsjäger geregelt und unterstützt diese durch Gewährung eines finanziellen Ausgleichs.

Die nach dem Waffengesetz notwendige Erlaubnis zum Besitz und zur Nutzung eines Schalldämpfers muss jeder Jäger bei der unteren Waffenbehörde seines Landkreises beantragen. Der Petent stellte einen solchen Antrag. Der Landkreis versagte die Genehmigung. Der Petent habe kein Bedürfnis im Sinne des Waffengesetzes nachgewiesen, da insbesondere noch keine Schädigung seines Gehörs vorliege. Er wurde auf die mögliche Nutzung von elektronischen „In-Ear-Gehörschutzstopfen“ verwiesen. Für diese erhält der Petent jedoch keine finanzielle Unterstützung durch die Landesforstanstalt. Auch ist die Anwendung wegen der Dämmung des gesamten Gehörs umstritten, da Jäger auch auf die akustische Wahrnehmung der Umgebung angewiesen sind.

Eine einheitliche Regelung für Mecklenburg-Vorpommern bestand für diese Fälle nicht; jede untere Waffenbehörde hat bisher eigenständig entschieden. Auf Nachfrage des Petenten bei anderen Landkreisen und kreisfreien Städten erhielt er die Auskunft, dass Genehmigungen von Schalldämpfern für Revierförster und Berufsjäger unkompliziert erteilt und von den dort ansässigen Kollegen wegen des vorsorglichen Gesundheitsschutzes umfänglich genutzt würden.

Dies entspricht der Rechtspraxis in vielen Bundesländern, in denen nach den landesrechtlichen Erlassen die Genehmigungen regelmäßig zu erteilen sind, wie der Bürgerbeauftragte feststellen konnte. Dort wird neben dem Gesundheitsschutz des Jägers auch die allgemeine Lärminderung für die Allgemeinheit berücksichtigt. Diese Interessen überwiegen nach dortiger Ansicht die Belange der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, zumal auch das Bundeskriminalamt keine durchgreifenden Bedenken gegen die Verwendung von Schalldämpfern für Jagdlangwaffen hege.

Zur Umsetzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung sollte eine einheitliche Rechtsanwendung im gesamten Bundesland Mecklenburg-Vorpommern erreicht werden. Der Bürgerbeauftragte regte deshalb beim zuständigen Innenminister eine landesweite Regelung im Erlasswege an.

Dieser teilte hierzu mit, dass unter Berücksichtigung der Regelungen zum Gesundheitsschutz und Gesichtspunkten des Tierschutzes sowie der Verringerung der Lärmbelastung der nichtjagenden Bevölkerung der Einsatz von Schalldämpfern durch *alle* Berufs- und Freizeitjäger zu befürworten sei. Durch das persönliche Interesse des Jagenden an einer Reduzierung der gesundheitlichen Beeinträchtigungen sei ein Bedürfnis im Sinne des Waffengesetzes nachgewiesen.

Durch eine an die unteren Waffenbehörden gerichtete einheitliche Handlungsanweisung solle eine landesweit einheitliche Handhabung erreicht werden. Der entsprechende Erlass erging im März 2017.

Hausbesuche bei Alters- und Ehejubilaren

Der Ministerpräsident ehrt langjährig verheiratete Ehepaare sowie Bürger ab dem 90. Lebensjahr mit einer Glückwunschkarte und bei bestimmten Jubiläen auch mit einem Geldgeschenk. Diese Aufgabe wurde durch eine Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums auf die Kommunalverwaltungen übertragen.

Im November 2015 fragte ein Bürger an, ob die hierin getroffene Regelung, dass die Glückwunschkarten und gegebenenfalls die Geldgeschenke in der Wohnung der Jubilare zu übergeben seien, mit der grundgesetzlichen Garantie der Unverletzlichkeit der Wohnung vereinbar sei. Als er in seinem Fall eine Übergabe des Geschenks in seiner Wohnung abgelehnt habe, sei ihm von der Verwaltung mitgeteilt worden, dass er dann gar kein Geldgeschenk erhalte. In einem entsprechenden Schreiben zur Ankündigung des Besuches habe es geheißen: „Wünschen Sie keinen Besuch, ist leider auch die Übergabe des Geldgeschenks nicht möglich.“ Erst als er sich beim Ministerpräsidenten beschwert habe, sei ihm das Geldgeschenk auf sein Konto überwiesen worden.

Der Bürgerbeauftragte wies darauf hin, dass die entsprechende Vorschrift so formuliert sei, dass „regelmäßig“ eine persönliche Übergabe in der Wohnung des Jubilars erfolgen solle. Dieser juristische Begriff bedeute, dass diese Form der Übergabe angestrebt werde, aber auch Ausnahmen möglich seien. Nach Rücksprache mit der Stadt stellte sich auch heraus, dass es zu einem Missverständnis gekommen war. An einem anderen Tag wäre nämlich durchaus eine persönliche Übergabe möglich gewesen. Der Petent wollte dennoch eine grundsätzliche Klärung.

Der Bürgerbeauftragte wandte sich an das Innenministerium und bat um Überprüfung. Er wies darauf hin, dass er auch von einem Verwaltungsmitarbeiter einer anderen Kommune, der regelmäßig solche Glückwünsche und Geschenke zu überbringen hatte, von Schwierigkeiten in der Umsetzung der Regelung erfahren habe. Immer wieder erhalte man keinen Zutritt zur Wohnung. Ursachen hierfür seien z. B. längerfristige Abwesenheiten bei Krankenhaus- oder Kuraufenthalten, aber auch Misstrauen gegenüber unbekannten Personen. Teilweise könnten auch Schamgefühle aufgrund der Lebenssituation der Jubilare eine Rolle spielen. Der Bürgerbeauftragte schlug daher vor, die Verwaltungsvorschrift dahingehend zu ergänzen, dass auf Wunsch der Jubilare Glückwünsche auch postalisch übermittelt und das Geldgeschenk überwiesen werden könne.

Das Ministerium lehnte aber eine solche Vorgehensweise ab, da der persönliche Besuch bei den Jubilaren der Besonderheit des Jubiläums Rechnung tragen und der Wertschätzung des Jubilars Ausdruck verleihen solle. Eine Anonymisierung des Verfahrens und Reduzierung auf einen unpersönlichen Zahlungsvorgang entspreche nicht dem Sinn und Zweck der Ehrungen. Allerdings wolle der Minister hierzu ein klarstellendes Rundschreiben an die ausführenden Kommunen versenden.

Das Ministerium hat zum Jahresende 2016 die ausführenden Verwaltungen darauf hingewiesen, dass am Grundsatz der persönlichen Übergabe festgehalten werden solle. In Fällen, in denen aber Jubilare den Zutritt zur Wohnung verweigerten, solle durch rechtzeitige und ausreichende Kommunikation sowie durch sensiblen Umgang mit den Bedenken und Wünschen der Jubilare eine gleichwertige Lösung gefunden werden. Denkbar wäre ein Ausweichen auf andere Orte, wie z. B. die Wohnung der Kinder oder eine Gaststätte bei einer Jubiläumsfeier. Eine persönliche Ehrung solle nur entfallen, wenn der Sinn der Ehrung am gesundheitlichen Zustand des Jubilars oder an dessen ausdrücklicher Ablehnung scheitert. Demnach wäre ausnahmsweise auch eine postalische Übersendung der Glückwünsche und eine Überweisung des Geldgeschenks zulässig.

Befragungen zum Mikrozensus führen zu Verunsicherung

Die gesetzlich vorgeschriebenen Mikrozensus-Befragungen durch das Statistische Amt Mecklenburg-Vorpommern stoßen bei manchen Bürgern auf Kritik. Einige Befragte hatten Zweifel an der Zulässigkeit, andere an der Wahrung der Anonymität, wieder andere fühlten sich durch die Befragung und die Androhung von Ordnungsgeldern an die Überwachung durch die „Stasi“ erinnert.

In einem Fall kritisierte ein Bürger eine mangelnde Erkennbarkeit amtlichen Handelns. Ein Aufforderungs- bzw. Ankündigungsschreiben, als Kopie erkennbar und ohne Unterschrift, ließ bei ihm Zweifel aufkommen, dass eine Behörde so vorgehen würde, um in seine „Privatsphäre einzudringen“. Eine ehrenamtliche Beauftragte, die später zur Befragung vorsprach, schien ihm nicht glaubwürdig. Der Bürger verweigerte den Zutritt und die Auskunft. Zur Sicherheit erkundigte er sich bei der örtlichen Amtsverwaltung, wo man ihm mitteilte, dass er an der Haustür keine Auskunft über sich geben müsse.

Wenig später erhielt er einen - nun erkennbar - förmlichen Bescheid des Statistischen Amtes. Wegen der Auskunftsverweigerung werde er schriftlich befragt. Hierzu wurde eine recht kurze Frist von 14 Tagen gesetzt und ein Zwangsgeld bei Nichteinhaltung der Frist in Höhe von 200 Euro angedroht. Hierdurch fühlte er sich mit Blick auf das Vorgehen der Beteiligten ungerecht behandelt, nicht zuletzt auch auf Grund der Auskunft des örtlichen Amtes. Er bat den Bürgerbeauftragten um Unterstützung.

Die Forderungen des Statistischen Amtes nach Auskunft im Rahmen der amtlichen Haushaltsbefragung entsprechen der Rechtslage nach dem Mikrozensusgesetz, aber der geschilderte tatsächliche Ablauf war Anlass, das Anliegen aufzugreifen. Die Befragten sollen sicher sein, dass die befragenden Personen berechtigt und sie selbst zur Auskunft verpflichtet sind. Fristen sollten so gewählt werden, dass sie angemessen sind und den Betroffenen die Möglichkeit geben, sich auch beraten zu lassen.

Der Bürgerbeauftragte legte dies dem Statistischen Amt dar. Er verwies auf die Ankündigung der Haushaltsbefragung ohne Unterschrift und schilderte die Zweifel des Petenten auch auf Grund der unzutreffenden Auskunft durch das örtliche Amt. Auch die Kritik an der kurzen Antwortfrist (zwei Wochen) wurde dargelegt. Für den Einzelfall wurde um eine Fristverlängerung gebeten. Der Petent sollte so die Möglichkeit erhalten, nach der Aufklärung über die tatsächliche Rechtslage, die recht umfängliche Auskunft geben zu können, ohne dass ein Zwangsgeld fällig wird.

Das Statistische Amt verteidigte in seiner Antwort den Ablauf im Einzelfall, räumte aber ein, dass die Zweifel an der Amtlichkeit des Ankündigungsschreibens ausgeräumt werden sollten. Diese würden zukünftig mit einer elektronischen Unterschrift versehen. Hinsichtlich der Frist wurde für den Einzelfall die Verlängerung gewährt. Einen generellen Änderungsbedarf bei der Wahl der Frist sah man aber nicht, diese sei zumutbar. Der jeweilige Bürger könne sich auf Grund der Vorgeschichte darauf einstellen, dass nach einer Auskunftsverweigerung eine Befragung per Bescheid erfolgen würde.

Der Petent erteilte dann die Auskunft. Er gab aber in seiner Rückmeldung an den Bürgerbeauftragten zu verstehen, dass man im Zeitalter oft krimineller Haustürgeschäfte von einem unangekündigten Besuch an der Wohnungstür absehen sollte. Er schlägt vor, dass Auskunftspflichtige mit der Post ein (erkennbar) amtliches Schreiben erhalten sollten, in dem der Sinn und Zweck des Vorhabens auch besser erläutert wird. Dort sollte die Möglichkeit eröffnet werden, Kontakt zu einem sachkundigen Mitarbeiter aufzunehmen. Nach wie vor sieht der Bürgerbeauftragte die Antwortfrist als zu kurz an.

Bewegliche Wahlvorstände: Lösung für den ländlichen Raum?

Zu den Wahlen im Jahr 2016 erreichten den Bürgerbeauftragten nur wenige Petitionen. Thematisiert wurden hierbei die sichere Aufbewahrung von Briefwahlunterlagen in den Kommunalverwaltungen sowie die Notwendigkeit von Wahlschablonen für Sehbehinderte bei einer Kommunalwahl.

Ende Juli beklagte sich ein Petent, dass es in seinem Dorf zur Landtagswahl kein Wahllokal mehr geben solle. Die Mehrheit der Einwohner sei hierüber empört und drohe mit einem Boykott der Wahl.

Auch an der Briefwahl wollten sie nicht teilnehmen, weil diese zu kompliziert sei. Der Petent bat daher um Unterstützung, ob nicht wenigstens ein beweglicher Wahlvorstand gemäß § 12 Abs. 6 Landes- und Kommunalwahlordnung eingerichtet werden könne. Ein solcher Wahlvorstand sucht einen oder mehrere Orte auf, um dort für einen überschaubaren Zeitraum (ein bis zwei Stunden) die Möglichkeit zur Stimmabgabe zu bieten.

Der Bürgerbeauftragte wandte sich telefonisch an den Gemeindevahlleiter. Dieser sah keine Notwendigkeit für die Errichtung eines Wahlraums, da das Dorf nur ca. fünf Kilometer von der nächstgrößeren Siedlung entfernt liege, wo sich dann ein solcher Wahlraum befinden werde. Im Übrigen seien die Fristen für die Anmeldung der Wahlräume bereits abgelaufen. Eine Notwendigkeit für einen beweglichen Wahlvorstand sah er ebenfalls nicht.

Daraufhin richtete der Bürgerbeauftragte ein Schreiben an den Amtsvorsteher mit der Bitte um Prüfung, ob nicht ein beweglicher Wahlvorstand eingerichtet werden könne. Dies sei zulässig, wenn der Wahlraum nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erreichbar ist. Hierbei bat der Bürgerbeauftragte um eine bürgerfreundliche Ausnutzung des Beurteilungsspielraums.

Das Amt lehnte einen solchen Wahlvorstand ab. Zwar gebe es in der Gemeinde Fahrwege zum Wahlraum von 2 bis 15 Kilometern. Dies sei aber auch darin begründet, dass zur Wahrung des Wahlheimnisses keine Wahlräume eingerichtet werden sollten, bei denen voraussichtlich weniger als 70 Wähler ihre Stimme abgeben würden. Bei den betroffenen Gemeinden sei eine solche geringe Stimmenzahl aufgrund der Erfahrungen der Vergangenheit zu befürchten. Der bisherige Wahlraum sei nicht barrierefrei, zudem würden die Einwohner verstärkt die Briefwahl nutzen. Es werde auch immer schwieriger, ohne Zwang Wahlhelfer zu finden. Insgesamt gesehen sei die Nutzung der gegebenen Möglichkeiten für die Teilnahme an der Wahl zumutbar.

Das ebenfalls angeschriebene Innenministerium wies darauf hin, dass es in seiner Verwaltungsvorschrift zur Wahl empfohlen habe, bei der Bildung von Wahlbezirken die Möglichkeit von beweglichen Wahlvorständen sogleich mit zu berücksichtigen. Möglichkeiten der unmittelbaren Einflussnahme bestünden jedoch für das Ministerium nicht. Insofern blieb es letztlich dabei, dass in dem betroffenen Ortsteil weder ein Wahlraum eingerichtet noch ein beweglicher Wahlvorstand eingesetzt wurde.

Der Bürgerbeauftragte hält es für wichtig, allen Bürgern, auch denen im ländlichen Raum, zu ermöglichen, in annehmbarer Entfernung einen Wahlraum aufzusuchen. Allerdings ist die Zahl der Wahlräume seit der letzten Wahl um über 200 auf knapp 1.700 verringert worden. Gerade in kleineren Gemeinden gibt es sonntags kaum noch einen öffentlichen Personenverkehr, was die Erreichbarkeit der Wahlräume im nächstgrößeren Ort beeinträchtigt, teilweise sogar verhindert. Die Briefwahl ist zwar eine Alternative, die aber aufgrund der notwendigen Anforderung der Unterlagen sowie der hierbei zu beachtenden Formvorschriften gerade für ältere Bürger eine Hürde darstellt. Deswegen sollten die Wahlleiter bei den kommenden Wahlen verstärkt bemüht sein, bewegliche Wahlvorstände einzurichten, wenn keine Wahlräume angeboten werden können. Der Bürgerbeauftragte begrüßt Ankündigungen, dass jedenfalls in einzelnen Amtsbereichen doch wieder mehr Wahlräume eingerichtet werden sollen.

2. Rechtspolitik und Justizangelegenheiten

Rechtspolitisch wurde - wie auch in den Vorjahren - von mehreren Bürgern erneut die Forderung nach einem Nachbarrechtsgesetz erhoben. Diese Petenten erwarteten sich eine größere Klarheit zu den Rechten und Pflichten unter Nachbarn durch eine eigene gesetzliche Grundlage. Sie gingen davon aus, dass Streitigkeiten sich dadurch zu Teilen vermeiden ließen. In den konkreten - privatrechtlichen - Streitfällen, die der Forderung nach einem Gesetz zugrunde lagen, verwies der Bürgerbeauftragte die Petenten in der Regel an die örtliche Schiedsstelle.

Ein großer Teil der Petitionen aus dem Bereich der Justiz bezog sich wieder auf die Problematik überlanger Gerichtsverfahren. Auch in anderen Zusammenhängen, z. B. bei der sozialen Beratung, beklagen sich Petenten oft darüber, dass eine gerichtliche Geltendmachung wegen der langen Zeiträume bis zum Ergehen einer Entscheidung in ihren Augen keine Lösung bietet. Die teilweise bei mehrstufigen Verfahren extrem langen Dauern werden fast schon als Rechtsverweigerung, mindestens als Verletzung des Gebots effektiven Rechtsschutzes empfunden. Aus Artikel 19 Absatz 4 Grundgesetz ergibt sich, dass strittige Rechtsverhältnisse in angemessener Zeit zu klären sind (ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, z. B. Beschluss vom 27. September 2011 - 1 BvR 232/11). Bemerkenswert dazu: In einem Fall wurden dem Bürgerbeauftragten gegenüber die Probleme bei der Durchführung des kritisierten Verfahrens vom Justizministerium damit begründet, dass der tatsächliche Personalbestand dieses Gerichts insgesamt nicht ausreiche, um die Anträge in einem angemessenen Zeitraum zu bearbeiten.

Eine Petition betraf die Frage von Nachteilsausgleichen bei Juristischen Staatsprüfungen für Menschen mit Behinderungen. Sie wird wegen des inhaltlichen Zusammenhangs unter Ziffer 8 f) dargestellt.

Fehlendes Personal führt zu Mehrkosten für Bürger

Ein Bürger beschwerte sich darüber, dass er Schwierigkeiten bei der Beantragung eines Erbscheins bei einem Nachlassgericht (Amtsgericht) gehabt habe. Zum einen habe es auf der Internetseite des Amtsgerichts nur einen allgemeinen Hinweis auf Sprechzeiten gegeben, ohne dass darauf hingewiesen worden sei, dass solche Beantragungen nur mit einem Termin möglich sind. Er sei deswegen bei seinem ersten Versuch abgewiesen worden. Zum anderen habe man ihm nur einen Termin in ca. drei Monaten in Aussicht stellen können und ihn darauf verwiesen, dass er den Antrag genauso gut bei einem Notar stellen könne. Bei diesem habe er zwar schnell einen Termin erhalten. Bei Erhalt der Kostenrechnung habe er aber feststellen müssen, dass bei Notaren zusätzlich zu den Gebühren auch noch Umsatzsteuer von 19 Prozent fällig werde, die bei höheren Nachlasswerten auch keineswegs unbeachtlich sei.

Der Bürgerbeauftragte bat das Justizministerium darum, den Internetauftritt des Amtsgerichts um einen Hinweis auf die Notwendigkeit der Terminvereinbarung zu erweitern. Dies erfolgte auch. Zum hauptsächlichen Beschwerdepunkt des Petenten, den Verweis an einen Notar mit den zusätzlichen Kosten, erklärte das Ministerium, dass eine generelle Verweisung der Antragsteller an Notare nicht erfolge.

Allerdings würden die Mitarbeiter, da sie mit den kurzen Fristen bei Notaren nicht immer konkurrieren könnten, gegebenenfalls den Hinweis auf diese Möglichkeit geben. Das Ministerium erklärte ferner, dass die „tatsächliche Personalverwendung“ durch Beurlaubungen, Teilzeitbeschäftigungen und Erkrankungen immer unterhalb des Personalbedarfes liege. Für eine höhere Personalausstattung fehlten jedoch Haushaltsmittel. Es seien im Gegenteil auch an den Gerichten Einsparungen im Rahmen des Personalkonzepts zu erbringen.

Der Bürgerbeauftragte hält die Situation für unbefriedigend. Für die Bürger ist es wegen der besonderen Bedeutung des Erbscheines für die Abwicklung des Nachlasses wichtig, baldmöglichst einen Antrag stellen zu können. Da es sich hierbei gemäß § 2353 BGB um eine gesetzliche Aufgabe der Gerichte handelt, ist es notwendig den Personalbestand nach dem tatsächlichen Bedarf zu bemessen. Sollte aufgrund von Personalmangel eine zügige Beantragung zeitweise nicht möglich sein und die Bürger auf einen Notar verwiesen werden müssen, so ist es jedenfalls notwendig, sie auf etwaige Mehrkosten hinzuweisen. Nach Auffassung des Bürgerbeauftragten ist es auf Dauer nicht hinzunehmen, dass die Bürger deswegen höhere Kosten tragen sollen, weil der Personalbestand nicht einmal für die Entgegennahme eines Antrags ausreicht.

Überlange Gerichtsverfahren

Die Beschwerden zur Dauer gerichtlicher Verfahren bezogen sich meist auf Prozesse, zum kleineren Teil auch auf andere gerichtliche Angelegenheiten. Die Bürger beklagten in vielen Fällen, dass teilweise über mehrere Jahre keinerlei Fortschritte festzustellen gewesen seien. Auf Anfrage werde regelmäßig erklärt, man müsse noch ältere Verfahren vorrangig bearbeiten.

Eine Verbesserung konnte im Laufe des Jahres 2016, trotz Gerichtsstrukturereform, nicht festgestellt werden. Die durchschnittliche Verfahrensdauer an den Gerichten in Mecklenburg-Vorpommern hat sich nach Angaben der Landesregierung seit 2008 im Trend erhöht. Besorgniserregend sind vor allem die Verfahrensdauern in der Verwaltungsgerichtsbarkeit (Verwaltungsgerichte 2016: 18,5 Monate; Oberverwaltungsgericht: 24,8 Monate) und in der Sozialgerichtsbarkeit (Sozialgerichte 2016: 21,8 Monate; Landessozialgericht: 27,8 Monate). Auch das Finanzgericht hat in den letzten Jahren noch über 19 Monate zur Verfahrenserledigung benötigt. Betroffen sind also ausgerechnet jene Gerichtszweige, bei denen Bürger Hilfe gegen hoheitliche staatliche Entscheidungen suchen.

In streitig - also durch Urteil - entschiedenen Angelegenheiten liegen die Verfahrensdauern sogar noch deutlich höher. Während nach Angaben des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2015 im Bundesdurchschnitt an den Sozialgerichten bei Entscheidung durch Urteil 19,7 Prozent binnen eines Jahres abgeschlossen werden konnten, sind dies in Mecklenburg-Vorpommern nur 10,1 Prozent. 60,1 Prozent der Verfahren waren bei einem Urteil länger als zwei Jahre anhängig, davon 37,1 Prozent sogar länger als drei Jahre. Damit gehört Mecklenburg-Vorpommern zu den Bundesländern mit den längsten Verfahren.

An den Verwaltungsgerichten ist die Situation nicht besser. Hier dauerten im Bundesdurchschnitt 44,8 Prozent der Verfahren bis zu einem Urteil weniger als ein Jahr. In Mecklenburg-Vorpommern sind dies 23,9 Prozent. Auffallend ist hier auch der Anteil von besonders lange anhängigen Verfahren. Im Bundesdurchschnitt benötigten 16,6 Prozent der Prozesse mehr als zwei Jahre bis zum Abschluss, in Mecklenburg-Vorpommern hingegen 44,3 Prozent, davon 20,3 mehr als drei Jahre. Hier nimmt Mecklenburg-Vorpommern in der Statistik den zweitschlechtesten Platz ein.

Auch in anderen Gerichtszweigen kommt es zu sehr langen Verfahrensdauern.

Die Problematik zeigen auch dem Bürgerbeauftragten vorgetragenen Fälle:

- Ein Bürger beklagte sich, dass es in einer Bausache bereits sieben Jahre bis zu einem Urteil beim Landgericht gedauert habe. Nun liege die Angelegenheit seit zwei Jahren in der Berufung beim Oberlandesgericht, ohne dass ein Fortgang feststellbar sei.
- Eine Petentin berichtete, dass sie im Sommer 2014 eine Klage beim Verwaltungsgericht eingereicht und zugleich Prozesskostenhilfe beantragt hatte. Bis zum Einreichen der Petition im Mai 2016 war noch nicht einmal über den Antrag auf Prozesskostenhilfe entschieden worden. Stattdessen waren zwischenzeitlich erneut Unterlagen nachgefordert worden, um zu ermitteln, ob die Petentin immer noch bedürftig im Sinne der Prozesskostenhilfe war. Entschieden wurde der Prozesskostenhilfeantrag nach über zwei Jahren, die Klage zu Gunsten der Petentin erst nach weiteren sechs Monaten.
- Ein Bürger berichtete, dass er schon im ersten Quartal 2014 eine Zivilklage bei einem Landgericht eingereicht habe. Ein erster Verhandlungstermin für das Verfahren wurde schließlich kurz vor dem Jahresende 2016 anberaumt, also fast drei Jahre nach Einreichung der Klage.
- Besonders deutlich wird die Situation an dem Sachverhalt, den ein älterer Bürger vortrug. Seit mehr als 10 Jahren streitet er für eine höhere Rente. Nachdem das Sozialgericht erstinstanzlich nach mehrjähriger Verfahrensdauer zu seinen Gunsten entschieden hatte, legte die Gegenseite 2012 Berufung ein. Eine Terminierung erfolgte beim Landesozialgericht bis heute nicht; sie soll voraussichtlich Ende 2017 erfolgen - fünf Jahre nach Einreichen der Berufung. Der schwer herzkrankte Petent fragte den Bürgerbeauftragten nach dieser Auskunft des Justizministeriums, ob er seine Ansprüche auch vererben könne.

Andere Beschwerden betrafen z. B. verzögerte Bearbeitungszeiten bei Abrechnung einer Zwangsversteigerung (Bearbeitungszeit: 9 Monate), der Gewährung der Aufwandsentschädigung für einen ehrenamtlichen Betreuer (8 Monate) oder einer Erbscheinerteilung (ein Jahr).

Nur in wenigen Fällen, bei denen sich der Bürgerbeauftragte an das Justizministerium wandte, stellte sich heraus, dass die Petenten selbst für eine Verzögerung verantwortlich waren (z. B. durch das Nichtstellen von erforderlichen Anträgen). In den meisten Petitionen wies das Justizministerium zur Erklärung auf die allgemein langen Verfahrensdauern, die Notwendigkeit der vorherigen Erledigung noch älterer Fälle und den Grundsatz der Unabhängigkeit der Justiz hin.

Aufgrund dieser Erfahrungen ist der Bürgerbeauftragte im Berichtsjahr verstärkt dazu übergegangen, die Petenten auf die Möglichkeit der Verzögerungsrüge und die nachfolgende Geltendmachung von Entschädigungsansprüchen gemäß §§ 198, 201 Gerichtsverfassungsgesetz aufmerksam zu machen. Gespräche mit Petenten zeigen allerdings, dass viele Betroffene diese Schritte ungern unternehmen, weil sie in den anhängigen Gerichtsverfahren Nachteile befürchten.

Insgesamt liegen die Verfahrensdauern in Mecklenburg-Vorpommern bei den genannten Gerichtszweigen deutlich höher als im Bundesdurchschnitt. Ein Grund mag dafür sein, dass zum Beispiel im Bereich der Sozialgerichtsbarkeit in Mecklenburg-Vorpommern lange Jahre eine höhere Klagehäufigkeit zu beobachten war.

Es kann aber keine Frage sein, dass die beschriebenen Zustände deutlich verbessert werden müssen. Die langen Verfahrensdauern schaden, wie die Gespräche mit den Petenten verdeutlichen, dem Vertrauen in den Rechtsstaat. Dieses Vertrauen ist aber grundlegend für das Vertrauen in die freiheitlich demokratische Grundordnung insgesamt. Die Frage ist nur, was getan werden kann, um zu einer spürbaren Verkürzung der Verfahrensdauern zu kommen. Mit optimierenden Maßnahmen innerhalb der jetzigen Organisation allein dürfte der nötige Effekt nicht eintreten. Der Bürgerbeauftragte geht davon aus, dass sich das Problem nur mit zusätzlichem Personal lösen lassen dürfte.

Kein ortsnaher Sprechtag für ehrenamtlichen Betreuer

Die Amtsgerichte führen für Betreuer sog. Gerichtstage durch, bei denen diese durch die Mitarbeiter des Betreuungsgerichts beraten werden können. Der Petent wohnt nur wenige Kilometer von Anklam entfernt. Die Gerichtszuständigkeit für seinen Wohnort wurde jedoch im Zuge der Gerichtsstrukturreform vom ehemaligen Amtsgericht Anklam auf das Amtsgericht Greifswald übertragen. Der Petent wünschte, weiterhin solche Sprechtage in Anklam statt im ca. 45 Kilometer entfernten Greifswald wahrnehmen zu können.

Das hierzu angeschriebene Justizministerium verwies darauf, dass es durch die Reform für die meisten Bürger keine nachteiligen Folgen bei der Erreichbarkeit der Amtsgerichte gegeben habe. Soweit längere Anfahrtswege entstehen würden, seien dies Einzelfälle, zu denen es bei jeder Regelung kommen könne und die daher keine Anpassung des Gesetzes rechtfertigten würden. Im Übrigen bestehe für den Petenten die Möglichkeit, die in Wolgast stattfindenden Sprechtage des Amtsgerichts Greifswald wahrzunehmen.

Der Bürgerbeauftragte wies das Ministerium darauf hin, dass Wolgast vom Wohnort des Petenten eher noch schlechter zu erreichen sei. Er bat um Prüfung, ob nicht für Betreuungsangelegenheiten, die vormals vom Amtsgericht Anklam betreut worden seien, dort gelegentlich Sprechtage durchgeführt werden könnten. Ihm sei dabei bewusst, dass das vormalige Amtsgericht Anklam nun eine Zweigstelle des Amtsgerichts Pasewalk sei. Im Zuge einer bürgerfreundlichen Verwaltung und zur Vermeidung unbilliger Härten halte er dies jedoch für eine überlegenswerte Idee.

Das Ministerium erklärte, dass gemäß der Verordnung über die Gerichtstage in Betreuungssachen nur Gerichtstage an den Orten durchgeführt würden, in denen die Amtsgerichte aufgelöst worden seien, wie z. B. in Wolgast. Am Standort Anklam komme hingegen kein Gerichtstag in Betracht, weil dort bereits eine Zweigstelle des Amtsgerichts Pasewalk angesiedelt sei.

Der Bürgerbeauftragte hält es durchaus für sinnvoll, dass auch an anderen Standorten und über die Grenzen eines Amtsgerichts hinaus Sprechstunden für die betreuenden Bürger durchgeführt werden können, wenn es sich für diese im Ausnahmefall geographisch anbietet. Jedenfalls könnte ein solches Angebot für einen gewissen Zeitraum erprobt werden. Immerhin stellen die ehrenamtlichen Betreuer einen wichtigen Teil des Betreuungswesens dar: Ihr Einsatz spart erhebliche Kosten für die Landesverwaltung und sollte deswegen besonders unterstützt werden.

Nachbarrechtsgesetz weiter Thema

Auch 2016 beschwerten sich Bürger beim Bürgerbeauftragten über das Fehlen eines Nachbarrechtsgesetzes. Sie beklagten, dass es deswegen rechtliche Unklarheiten gebe. In einem Fall berichtete ein Petent z. B. darüber, dass ein Nachbar hinter der bereits vorhandenen Hecke des Petenten eine weitere Thuja-Hecke gepflanzt hätte. Diese sei binnen weniger Jahre acht Meter hoch geworden. Hierdurch komme es zu einer Verschattung seines Grundstücks und entsprechenden Schäden an seiner eigenen Hecke. Inzwischen habe er sogar seine Satellitenschüssel versetzen müssen, da diese kein Signal mehr habe empfangen können. Der Nachbar lehne jedoch jegliche Kürzungen seiner Hecke mit der Begründung ab, es gebe für solche Pflanzungen keine gesetzlichen Regelungen.

Bei so extremem Wuchs im Nachbargarten wäre es sicher auch möglich, einen Abwehranspruch nach dem BGB geltend zu machen. Allerdings dürften streitige Verfahren nach den unbestimmten Regelungen des BGB im Zweifel mehr Kapazitäten binden. Eine klare gesetzliche Regelung könnte helfen, solche Verfahren zu vermeiden. Dies sehen offenbar alle anderen Flächenländer ebenfalls so; sie haben entsprechende Gesetze erlassen.

Keine Unschädlichkeitszeugnisse in Mecklenburg-Vorpommern

Auch im Grundstücksrecht verzichtet Mecklenburg-Vorpommern als einziges Bundesland auf eine vereinfachende gesetzliche Regelung. Dies wird an dem Fall deutlich, den ein Petent vortrug. Er hatte Grundstücke erworben, auf denen ein grundbuchlich gesichertes Wegerecht aus dem Jahr 1935 lastet. Dieses Wegerecht habe aufgrund von Veränderungen der Flurstücke keine praktische Bedeutung mehr. Von den 58 Berechtigten dieses Rechtes seien manche verstorben oder nicht mehr ermittelbar. Damit sei die Einholung von Löschungsbewilligungen aller Berechtigten, ganz abgesehen von den damit verbundenen Kosten und erheblichen zeitlichen Verzögerungen, praktisch unmöglich. Dies erschwere beabsichtigte Investitionen auf den Grundstücken erheblich. Ein sogenanntes Unschädlichkeitszeugnis könne die Situation bereinigen.

Artikel 120 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch (EGBGB) eröffnet die Möglichkeit, durch Landesgesetz zu bestimmen, dass im Grundstücksverkehr Unschädlichkeitszeugnisse ausgestellt werden können. Solche Zeugnisse dienen dazu, die Bewilligungsvorbehalte zu ersetzen, die den nach dem Grundbuch Berechtigten im Falle eines Verkaufs oder einer anderen beabsichtigten Rechtsänderung zustehen. So wird amtlich festgestellt, dass diese Rechtsänderung für die Berechtigten keine negativen Auswirkungen hat, also unschädlich ist. Dies betrifft z. B. die Abtrennung kleinerer Grundstücksteile oder vor langer Zeit eingetragene Belastungen, wie Wege- oder Leitungsrechte, die inzwischen nicht mehr benötigt werden.

Bereits 1995 hat die damalige Landesregierung eine solche landesgesetzliche Regelung angekündigt, ohne dass diese bisher getroffen worden ist.

Das zuständige Justizministerium teilte auf Nachfrage des Bürgerbeauftragten mit, dass hierfür kein Regelungsbedarf bestehe. In der Mehrzahl der Bundesländer komme dem Unschädlichkeitszeugnis eine eher geringe praktische Bedeutung zu. Die mitgeteilten Fallzahlen lägen pro Jahr im einstelligen oder unteren zweistelligen Bereich. Auch für die neuen Bundesländer gebe es hier keinen beitriffsbedingten Nachholbedarf. Die Landesregierung sei bestrebt, die Regelungsdichte auf das notwendige Maß zu begrenzen. Auch sei die Erteilung eines solchen Zeugnisses keineswegs immer einfacher und kostengünstiger.

Der Bürgerbeauftragte hält diese Einschätzung des Ministeriums für nicht zwingend. Wenn 15 Bundesländer eine solche Regelung geschaffen und beibehalten haben, spricht dies für ihre Berechtigung. Auch wenn ein solches Gesetz nur wenige Fälle pro Jahr betreffen sollte, so kann es dennoch eine erhebliche praktische Bedeutung haben. Da Landesgesetze grundsätzlich zunächst zeitlich befristet werden, könnte auch ihre Notwendigkeit nach einem bestimmten Zeitraum überprüft werden.

3. Finanzpolitik

Zum allgemeinen Steuer- und Abgabenrecht waren - anders als bei den kommunalen Abgaben - 2016 nur vergleichsweise wenige Petitionen zu verzeichnen. Sie betrafen Probleme der Abgabenordnung, wie z. B. Fragen der gesamtschuldnerischen Haftung oder der Vollstreckung der Steuerschuld. Zur Einkommensbesteuerung ging es um Rentenzahlungen an Empfänger im Ausland und in einem Fall um die Dauer des Festsetzungsverfahrens beim Finanzamt. Weiter wandten sich Petenten wegen der Erhebung der Realsteuern, etwa der Festsetzung von Gewerbesteuer oder der Höhe von Grundsteuern, an den Bürgerbeauftragten.

Zweitwohnsteuer + Kurabgabe = Doppelbesteuerung?

Regelmäßig erreichen den Bürgerbeauftragten Eingaben, in denen die gleichzeitige Heranziehung zu einer Zweitwohnsitzsteuer und einer Kurabgabe, vor allem in den Ostseebädern, beanstandet wird. Die Betroffenen, die in diesen Orten ein Erholungsgrundstück nutzen, fühlen sich hierdurch doppelt belastet und ungerecht behandelt. Nach ihrer Auffassung schließen sich die beiden Abgaben gegenseitig aus.

Es ist rechtlich allerdings zulässig, dass eine Kurabgabe neben einer Zweitwohnungssteuer erhoben wird. Die Kurabgabe bezieht sich - im Gegensatz zur Zweitwohnungssteuer - konkret auf die Bereitstellung von öffentlichen Einrichtungen zu Kur- und Erholungszwecken. Die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser besonderen Einrichtungen soll mit der Kurabgabe abgegolten werden. Bei der Zweitwohnungssteuer geht es demgegenüber um die Finanzierung der allgemeinen Einrichtungen, die der Daseinsvorsorge dienen und auch von Zweitwohnungsinhabern genutzt werden.

Dennoch könnten die Gemeinden als Satzungsgeber Zweitwohnsitzsteuerpflichtige von der Kurabgabe befreien. Immerhin tragen diese durch ihre Steuer wie die anderen Einwohner bereits zum Gemeindehaushalt bei. Auf diese Möglichkeit weist der Bürgerbeauftragte in den Petitionsverfahren die jeweiligen Gemeindevertretungen hin. Leider machten die im Berichtsjahr 2016 beteiligten Gemeinden hiervon keinen Gebrauch und verwiesen stets auf die angespannte Haushaltslage. Man sei auf die Einnahmen angewiesen.

Der Bürgerbeauftragte kann diese Argumentation nicht immer nachvollziehen, da es sich zum Teil um wirtschaftlich starke Gemeinden handelt. Auf der anderen Seite kann die doppelte Heranziehung gerade Geringverdiener und Rentner belasten, die in solchen Gemeinden seit vielen Jahren ihren Bungalow haben. Der Bürgerbeauftragte hält daher an seiner Empfehlung fest.

4. Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit

In die jetzige Zuständigkeit des Wirtschaftsausschusses fiel neben einzelnen Eingaben zum Schornsteigerfegerwesen und zur Krankenhausstruktur im Jahr 2016 ein wesentlicher Themenbereich der Petitionen: das Abfallrecht. Dies hatte seine Ursache in den Veränderungen der Abfallentsorgungen in einigen Landkreisen. Zum einen wurden Satzungen neugefasst, zum anderen die Entsorgung neu organisiert. Die Umsetzung der Neuregelungen führte teilweise über einen längeren Zeitraum zu erheblichen Schwierigkeiten. Ebenso wurden Forderungen nach der Änderung der Pflanzenabfalllandesverordnung erneut erhoben. Hierzu gab es einen Austausch mit dem Wirtschaftsminister, der eine Novellierung der Verordnung zusagte.

Rauchsäulen im März und Oktober: Pflanzenabfalllandesverordnung anpassen

Das Verbrennen pflanzlicher Abfälle und die damit einhergehende Rauchbelästigung in den Monaten März und Oktober gab 2016 erneut Anlass zu Beschwerden über die Untätigkeit von Behörden. Zuletzt wurde im 19. Bericht des Bürgerbeauftragten dieses Thema aufgegriffen. Seit der Verabschiedung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes des Bundes (letzte Änderung im April 2016) sind pflanzliche Abfälle immer zu verwerten. Damit sind nur noch Kompostierung oder eine Entsorgung über den jeweiligen kreislichen Abfallentsorger zulässig.

Unter Berufung auf die nach wie vor unveränderte Landespflanzenabfallverordnung gehen Bürger auch jetzt davon aus, dass das Verbrennen von pflanzlichen Abfällen im März und im Oktober erlaubt ist. Dies träfe aber selbst nach der Verordnung nur dann zu, wenn die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (hier die Landkreise) kein flächendeckendes Entsorgungssystem auch für pflanzliche Abfälle zur Verfügung gestellt hätten.

Solche Entsorgungssysteme stehen inzwischen in weiten Teilen des Landes seit der Einführung der Biotonne zur Verfügung. Das Verbrennen pflanzlicher Abfälle ist somit in diesen Entsorgungsbereichen unzulässig. Lediglich in Einzelfällen können auf Antrag entsprechende Ausnahmegenehmigungen erteilt werden.

Beschwerden von Petenten bei den zuständigen Ordnungsämtern wurden aber mit dem Hinweis auf die (vermeintliche) Zulässigkeit nach der Landesverordnung zurückgewiesen. Der Bürgerbeauftragte hat den Wirtschaftsminister daher angeschrieben und gebeten, eine klarstellende Novellierung der Landesverordnung und die Anpassung an das Bundesrecht vorzunehmen. Zunächst war die Anpassung der Landesverordnung 2016 in Aussicht gestellt worden.

Wegen der offensichtlich noch im Oktober 2016 von einigen Ordnungsbehörden vertretenen Auffassung, das Verbrennen sei zulässig, wurde der Minister gebeten, ein Rundschreiben an die zuständigen Behörden zu versenden, um die Erteilung falscher Auskünfte an Bürger zu verhindern. Dies erfolgte auch im Februar 2017. Hierin wurde klargestellt, dass das Verbrennen insbesondere dann unzulässig ist, wenn eine bedarfsgerechte und haushaltsunmittelbare Sammlung im Holsystem wie z. B. einer Biotonne angeboten wird. Das Ministerium wies darauf hin, dass es den Landkreisen bzw. kreisfreien Städten möglich ist, die Zumutbarkeit der Nutzung der Entsorgungsmöglichkeiten ausdrücklich festzustellen und damit ein faktisches Verbot des Verbrennens herbeizuführen.

Ein Landkreis ließ jedoch öffentlich verlauten, dass Gartenabfall bei fehlender Zumutbarkeit sogar ohne Genehmigung verbrannt werden dürfe und er hierbei auf die „hohe Eigenverantwortlichkeit“ der Bürger setze. Andere Landkreise sehen die Regelungen wesentlich restriktiver. Der Bürgerbeauftragte hat sich wegen dieser Unklarheiten erneut an das Ministerium gewandt und eine Neuregelung der Pflanzenabfallverordnung angemahnt.

Fehlende Wechselmöglichkeit beim Bezirksschornsteinfegermeister

Im Berichtszeitraum schilderten mehrere Bürger dem Bürgerbeauftragten Probleme mit ihrem Bezirksschornsteinfeger und äußerten den Wunsch nach einem Zuständigkeitswechsel.

In einem Fall befand sich der Bürger bereits mit dem Bezirksschornsteinfeger in einem Rechtsstreit. Nun wollte er eine Feuerstätte errichten und benötigte dafür die Abnahme durch den Bezirksschornsteinfeger. Aufgrund des Rechtsstreits befürchtete der Petent nun, dass die zu besichtigende Feuerstätte nicht objektiv beurteilt würde. Er wünschte zumindest für die Dauer des Verfahrens einen anderen Bezirksschornsteinfeger beauftragen zu können.

Der Bürgerbeauftragte wandte sich an den Wirtschaftsminister. Dieser erklärte, dass nach Vorschriften des Schornsteinfegerhandwerksgesetzes für die Wahrnehmung der gesetzlich vorgeschriebenen hoheitlichen Tätigkeiten Bezirke eingerichtet worden seien. Für jeden Bezirk sei ein bevollmächtigter Bezirksschornsteinfeger bestellt. Nur dieser könne in seinem Bezirk die hoheitlichen Aufgaben erfüllen. Zuweisungen einzelner Liegenschaften dürften nicht vorgenommen werden. Dies würde die Kehrbezirke zerstückeln und eine ordnungsgemäße Kkehrbuchführung erschweren.

Das Ministerium hat dem Petenten jedoch Unterstützung bei der Ausführung der nächsten hoheitlichen Tätigkeiten in der Form zugesagt, dass ein Mitarbeiter der zuständigen Behörde anwesend sein könne. Auch wenn dem Wunsch des Petenten für einen Zuständigkeitswechsel aufgrund der starren gesetzlichen Regelung nicht entsprochen werden konnte, wurde in diesem Fall eine angemessene Regelung gefunden.

Kinderärztlicher Notdienst in Wolgast

Das Kreiskrankenhaus Wolgast ist eine eigenständige gemeinnützige GmbH, deren Mehrheitsgesellschafter die Universitätsmedizin Greifswald ist. Die im Krankenhaus vorgenommenen Strukturveränderungen, insbesondere die Schließung der Kinder- und der Entbindungsstation, empörten viele Bürger der Region. Hierzu erreichten auch den Bürgerbeauftragten Beschwerden.

In einer Petition bemängelten Bürger die in ihren Augen nicht mehr gewährleistete Notfallversorgung. Eine Fahrt mit einem kranken Kind oder einer Schwangeren in das Klinikum nach Anklam oder nach Greifswald würde deutlich längere Fahrzeiten ergeben. Im starken Verkehr während der Tourismussaison könnten solche Wege 2 ½ bis 3 Stunden in Anspruch nehmen. Gerade auch der kinderärztliche Notdienst, auf den sich dann die Petition konzentrierte, sei nicht mehr gewährleistet.

In einer Stellungnahme wies das Gesundheitsministerium darauf hin, dass auch nach der Schließung der Kinder- und Jugendmedizin die Notfallversorgung sichergestellt sei, da diese auf dem Kassenärztlichen Bereitschaftsdienst, dem Rettungsdienst und der Notaufnahme der Krankenhäuser beruhe. Das Kreiskrankenhaus Wolgast sei durch seinen Versorgungsauftrag verpflichtet, kranke Personen aufzunehmen. Dies gelte ebenso für die Hilfe in Notfällen. Zudem sei vorgesehen, neue Konzepte zu entwickeln.

Der Bürgerbeauftragte übermittelte diese Stellungnahme an die Petenten. Er musste in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass es nach Auskunft der kassenärztlichen Vereinigung keine Verpflichtung zur Einrichtung eines spezifischen kinderärztlichen Notdienstes gibt und ein solcher im Land nur in größeren Städten vorgehalten werde. In den übrigen Teilen des Landes wird die Notfallversorgung durch den kassenärztlichen Notdienst abgedeckt. Das reicht den Petenten hier nicht. Es bleibt abzuwarten, ob die politischen Bemühungen zu einer Verbesserung der Situation führen werden.

In einer weiteren Petition ging es um den Wunsch einer Bürgerin, den bisherigen Beirat der Kreiskrankenhaus Wolgast gGmbH durch einen Aufsichtsrat nach dem GmbH-Gesetz zu ersetzen. Sie erhoffte sich hierdurch eine bessere und unabhängige Kontrolle der Geschäftstätigkeit.

Der Bürgerbeauftragte wandte sich an die beiden Eigner der gGmbH. Der Landkreis Vorpommern-Greifswald als Minderheitsgesellschafter begrüßte diesen Vorschlag. Es gebe bereits einen entsprechenden Beschluss des Kreistages - bis dahin jedoch ohne Reaktion der Universitätsmedizin Greifswald als Mehrheitsgesellschafter. Die Universitätsmedizin verwies in ihrer Stellungnahme auf die Kontrolle durch die Gesellschafter.

Die Beteiligung von Mitarbeitern und regionalen Repräsentanten sei durch den regionalen Beirat gewährleistet. Daher sei die zusätzliche Einrichtung des Aufsichtsrates weder inhaltlich noch formal erforderlich.

Diese kurze Antwort stellte den Bürgerbeauftragten nicht zufrieden, weswegen er sich an die zuständigen Ministerien mit der Bitte um Prüfung wandte. Eine Entscheidung steht noch aus.

5. Landwirtschaft und Umwelt

Im Bereich Landwirtschaft und Umwelt hat sich 2016 die Zahl der Petitionen deutlich erhöht. Gerade Eingaben gegen Lärmbelästigung haben deutlich zugenommen. Beschwerden wegen Lärms gab es in verschiedenen Zusammenhängen. Verkehrslärm, zum Beispiel im Bereich von Ortsdurchfahrten, war wieder Thema, ebenso wie der von Open Air Veranstaltungen. Lärm, der von technischen (in der Regel gewerblichen) Anlagen ausging, störte ebenfalls nicht selten die Nachbarschaft.

Andere Petitionen betrafen den Naturschutz, insbesondere Fragen des Baum- und Biotopschutzes. Weiter war die Arbeit der Wasser- und Bodenverbände Thema einiger Anfragen. Andere Eingaben bezogen sich auf die Durchführung von Bodenordnungsverfahren.

In besonderen Einzelfällen war eine intensive Zusammenarbeit mit dem zuständigen Ministerium erforderlich, wie zum Beispiel zum Betrieb einer Wassermühle zur Stromerzeugung. Viele Anliegen wurden aber auch direkt mit den nachgeordneten Behörden beraten, zumal eine Reihe von ihnen kommunale Angelegenheiten betrafen.

Freilichtspiele: Auch hier gilt Lärmschutz

Ende August 2015 beschwerten sich Anwohner eines Open Air-Theatergeländes beim Bürgerbeauftragten. Auf diesem Gelände hatten in den Monaten zuvor fast täglich Vorstellungen überwiegend in den Abendstunden stattgefunden, die mit erheblichem Lärm verbunden waren, vor allem durch lauten Kanonendonner und Feuerwerksbegleitung. Die Petenten baten den Bürgerbeauftragten um Unterstützung, damit in der folgenden Spielzeit 2016 nicht die gleiche oder auch eine noch stärkere Lärmbelastung auftrete. Weitere Anwohner hatten sich mit Unterstützung eines Rechtsanwaltes parallel direkt an die untere Immissionsschutzbehörde des Landkreises gewandt.

Der Bürgerbeauftragte trug diese Beschwerden und Befürchtungen dem Landkreis vor. Der Landkreis räumte ein, dass es seit den Aktivitäten des Theaters im Jahr 2005 an diesem Standort Lärmbeschwerden gebe. Die Spielzeit 2015 sei zum Teil auch messtechnisch durch das Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie (LUNG) begleitet worden. Dabei seien deutliche Überschreitungen der zulässigen Immissionsrichtwerte festgestellt worden. Um dies für die Zukunft zu vermeiden, sollte der Veranstalter veranlasst werden, eine Konzeption für die kommende Spielzeit zu erarbeiten und dabei den Lärmschutz ausreichend zu berücksichtigen. Weiter sollte er sich verpflichten, in geeigneter Weise kontinuierlich den Nachweis über die Einhaltung der zulässigen Richtwerte zu führen.

In einem persönlichen Gespräch des Bürgerbeauftragten mit Vertretern der unteren Immissionsschutzbehörde wurde dies noch einmal bekräftigt. Ziel sei es, eine Vereinbarung auf der Grundlage eines Lärmkonzeptes zu treffen. Dauermessungen sollten ins Auge gefasst und Grenzwertüberschreitungen kurzfristig sanktioniert werden. Nachfragen beim Landkreis nach den entsprechenden Vereinbarungen und Festlegungen zu Beginn des II. Quartals 2016 ergaben allerdings, dass es weder zum Abschluss einer Vereinbarung mit den Betreibern noch sonst zu einer rechtsverbindlichen Festlegung gekommen war.

Zwischenzeitlich strebte die untere Immissionsschutzbehörde einen öffentlich-rechtlichen Vertrag zum Lärmschutz unter Einbeziehung der Anwohner an. Diese sollten so verpflichtet werden, keine rechtlichen Schritte gegen den Veranstalter aufgrund von Lärmbelästigungen vorzunehmen. Hierzu waren die Anwohner nicht bereit, weil sie damit auf jegliche Wahrnehmung ihrer Rechte verzichtet hätten. Die Petenten vertraten den Standpunkt, dass eine solche Rechtsverzichtsklausel nicht notwendig sei, wenn durch den Veranstalter die Lärmwerte eingehalten würden.

Diese Haltung war für den Bürgerbeauftragten nachvollziehbar. Daher wandte er sich erneut an den Landkreis und forderte die Behörde auf, rechtliche Vorgaben gegenüber dem Veranstalter zu machen, um gegebenenfalls auch eingreifen und sanktionieren zu können, wie im Herbst des Vorjahres zugesagt. Gleichzeitig wandte sich der Bürgerbeauftragte auch an die oberste Immissionsschutzbehörde und informierte über die vorliegende Problematik. Von dort gab es die Zusage, dass das LUNG in Amtshilfe dem Landkreis Unterstützung durch Lärmmessungen geben werde, wenn die Spielzeit für die Veranstaltung beginne.

Trotz beständiger Nachfragen beim Landkreis verwies dieser nur darauf, dass aufgrund der laufenden Vertragsverhandlungen keine Auskunft gegeben werden könne. Parallel informierten die Anwohner darüber, dass die Vorschläge für eine vertragliche Regelung nach wie vor inakzeptabel seien.

In einer Antwort des Landkreises auf eine Mahnung des Bürgerbeauftragten hieß es dann, der Abschluss einer Vereinbarung wäre möglich, wenn die Anwohner rechtlich mitverpflichtet würden. Offensichtlich kam für den Landkreis eine zweiseitige Vereinbarung allein mit dem Veranstalter nicht infrage. Zu einer dreiseitigen Vereinbarung kam es aber nicht.

Das LUNG nahm die angekündigten Messungen vor. Diese ergaben einen Beurteilungspegel von 62,8 dB(A). Private Messungen der Anlieger ergaben Spitzenwerte zwischen 87 und 90 dB(A). Zulässig wären 55 dB(A) für ein Mischgebiet.

Letztlich erhielt der Bürgerbeauftragte erst Mitte September 2016, weit nach Beendigung der Spielzeit, eine inhaltliche Antwort des Landkreises. Der Veranstalter sei aufgrund der festgestellten Grenzwertüberschreitungen aufgefordert worden, eine Überwachung durchzuführen und die Geräuschemissionen zu ermitteln. Dies sollte einerseits der Überwachung dienen, andererseits sollte damit der Veranstalter in die Lage versetzt werden, künftige Richtwertüberschreitungen eigenständig und unverzüglich zu unterbinden. Gegen diese Verfügung habe der Veranstalter Widerspruch eingelegt. Aufgrund des Zeitablaufs ist die angeordnete sofortige Vollziehung dann nicht umgesetzt worden.

Der Widerspruch des Veranstalters ist bis Anfang 2017 weder begründet worden, noch hat es eine Widerspruchsentscheidung gegeben. Zwischenzeitlich wurde der Bürgerbeauftragte auf erneute Nachfrage informiert, dass es eine Abstimmung für die Spielzeit 2017 gegeben habe: Danach ist in der ersten Woche der Spielzeit die Akustik so einzuregeln, dass die gesetzlichen Grenzwerte eingehalten werden. Eine Prüfung durch das LUNG wurde in Aussicht gestellt, falls die untere Immissionschutzbehörde des Landkreises einen entsprechenden Antrag auf Amtshilfe stellt. Nötigenfalls ist der Bürgerbeauftragte bereit, seinerseits einen Antrag auf Feststellung der tatsächlichen Emissionen gemäß § 3 Abs. 1 d PetBüG M-V an das LUNG zu stellen.

Das Verhalten des Landkreises ist in dieser Angelegenheit nicht nachvollziehbar. Zwar ist verständlich, dass man eine publikumswirksame Veranstaltung im Landkreis nicht zu sehr einschränken möchte. Andererseits muss es möglich sein, gesetzliche Vorgaben zu überwachen und durchzusetzen.

Problematisch ist dabei, dass untere Immissionsbehörden lediglich orientierende Messungen vornehmen können. Bei der Notwendigkeit von verbindlichen Messungen, die dann auch Grundlage von Anordnungen sein können, müssen sie um externe technische Hilfe bitten. Dies galt auch in anderen Fällen, die beim Bürgerbeauftragten anhängig waren. Hierdurch kommt es bei der Prüfung von Lärmimmissionen immer zu Verzögerungen, in denen die beeinträchtigten Bürger zum Teil über lange Zeiträume einer eigentlich unzulässigen Lärmbelästigung ausgesetzt oder in Rechtsunsicherheit gelassen werden.

Geplante Skateranlage als Lärmquelle?

Anwohner einer Sportanlage erfuhren, dass die Gemeinde die Anlage um- und ausbauen wolle und dabei den Bau einer Skateranlage plane. Der Lageplan wies die Skateranlage in der Nähe zur Wohnbebauung aus. Die Petenten fürchteten eine erhebliche Lärmbelästigung für die angrenzende Wohnbebauung, sowohl durch die Zunahme der Nutzungsintensität, aber insbesondere durch die geplante Skateranlage. Obwohl die Bürger bereits der Gemeinde ihre Bedenken vorgetragen hatten, hielt diese an den Bauplänen fest.

Der Bürgerbeauftragte schrieb die Gemeinde an. Er bat um Stellungnahme dazu, wie die Interessen der Anwohner des Wohngebietes in der Entscheidung über den Bau und die Belange des Lärmschutzes geprüft und berücksichtigt wurden. Die Gemeinde verteidigte in der Stellungnahme die Pläne. Lärm mindernde Maßnahmen in Form eines Erdwalls mit Bepflanzung seien ohnehin geplant. Im Sinne der Forderungen der Petenten sei nach dem Schreiben des Bürgerbeauftragten ein Lärmgutachten in Auftrag gegeben worden. Über die Notwendigkeit der Errichtung einer Lärmschutzwand werde nach Vorliegen des Gutachtens entschieden werden.

Das Vorhaben wurde bisher nicht umgesetzt. Zwischenzeitlich wird eine Planänderung diskutiert, die Skateranlage an einen anderen Standort (weiter entfernt von der Wohnbebauung) zu verlegen oder diese nicht zu errichten. Insgesamt wären die Verunsicherung und der Widerstand der Anwohner möglicherweise zu vermeiden gewesen, wenn man ihre Bedenken frühzeitig besser aufgenommen und geprüft hätte.

Lärm bei bestehenden Sportanlagen

Auch der Lärm an Sportplätzen, die schon sehr lange genutzt werden, gab in einigen Fällen Anlass zu Beschwerden, in der Regel, weil sich die Nutzungsintensität geändert hat.

- So fühlten sich die Anwohner einer Fußballanlage zwar auch durch die eigentliche sportliche Nutzung gestört, vor allem aber durch die lautstarken Begleittöne von Anhängern und die von Musik und Gegröle begleiteten Aufenthalte von Sportlern und Fans auf dem Gelände nach den eigentlichen sportlichen Aktivitäten. Die vom Bürgerbeauftragten angeschriebene Immissionsschutzbehörde führte mit dem verantwortlichen Verein Gespräche. Eine verstärkte Selbstkontrolle innerhalb des Vereins und eine bessere Kommunikation wurde zugesagt.
- Auch Mäh- und Pflegearbeiten auf einem Sportplatz, insbesondere mit Freischneidern, standen in der Kritik. Hier wurde durch die Stadtverwaltung klargestellt: Diese Geräte dürften werktags grundsätzlich zwischen 07:00 und 20:00 Uhr betrieben werden, der Freischneider aber nur von 09:00 bis 13:00 Uhr und von 15:00 bis 17:00 Uhr. Die mit den Arbeiten beauftragte Firma wurde auf die Einhaltung der Ruhezeiten hingewiesen.
- Eine Bürgerin kritisierte die ausufernde Nutzung verschiedener Sportanlagen im unmittelbaren Wohnumfeld. Angrenzend an die Wohnbebauung gebe es mehrere Sportplätze, nämlich für Fußball und Tennis. Die Genehmigung zum Bau der Tennisanlage sei unter Auflagen zum Immissionsschutz erteilt worden. Die Nutzungszeiten würden aber überschritten. Neben Fußball und Tennis würden neue Sportarten wie American Football sowie Flugübungen mit Quadrocoptern erheblichen Lärm verursachen.

Der Bürgerbeauftragte setzte sich mit der Gemeinde und dem Landkreis in Verbindung. Die Gemeinde hatte die Lärmwerte bereits überprüft und keine Überschreitung von Grenzwerten festgestellt. Der Landkreis sagte eine Überprüfung der Schallschutzbewertung zu. Denn wenn neue Sportarten praktiziert würden, welche keinen Eingang in die damaligen Schallschutzbewertungen gefunden hätten, müsse dies erfolgen. Ein Ergebnis steht noch aus.

- Anwohner einer Schulsportanlage baten um vermittelnde Unterstützung. Auf der Anlage fand sowohl der Schulsport als auch in erheblichem Umfang Vereinssport, sogar aus einer Nachbargemeinde, statt. Ein zweiter Platz, das Stadion in der Stadt, wurde wesentlich weniger genutzt. Die Petenten stellten die rechtliche Zulässigkeit der Nutzung nicht in Frage. Sie wünschten aber eine gleichmäßige Verteilung der Belastung durch den Vereinssport auf beide Sportstätten.
Die vom Bürgerbeauftragten angesprochene Gemeinde setzte sich mit den Sportvereinen als Nutzern der kommunalen Plätze in Verbindung. Es gab Beratungsgespräche mit den Vereinen. Letztlich erfolgte eine Verlagerung einiger Aktivitäten auf den zweiten Sportplatz. Dies verbesserte zwar die Situation, eine gleichmäßige Verteilung ist aber nach wie vor nicht gegeben.

Lärm durch Goa-Festival

Bei einem Sprechtag wandte sich eine Petentin im Namen mehrerer Anwohner eines Dorfes an den Bürgerbeauftragten. Die Petentin schilderte erhebliche Lärmbelästigungen durch die seit Jahren jährlich in ihrer Nachbarschaft als Open-Air-Veranstaltung durchgeführten „Goa-Partys“. Diese Veranstaltungen würden jeweils etwa drei bis vier Tage durchgehend Tag und Nacht stattfinden. Mit entsprechenden Vorbereitungsmaßnahmen (Proben, Soundcheck) hielte die Lärmbelästigung fast eine Woche an. Die Petentin beklagte die erhebliche Lautstärke und die monoton hämmernden Bässe, die Tag und Nacht dröhnten. Diese wirkten fühlbar auf den Körper ein. An Nachtruhe sei an diesen Tagen überhaupt nicht zu denken. Auch in umliegenden Dörfern sei der Lärm zu hören.

Die Petentin hatte sich bereits an das Ordnungsamt und die Polizei gewandt. Es wurde ihr jedoch lediglich mitgeteilt, dass die Veranstaltung erlaubt und nach durchgeführter Lärmmessung alles in Ordnung sei. Messwerte seien der Petentin nicht mitgeteilt worden. In diesem Zusammenhang bemängelte die Petentin auch die an bestimmten Punkten vorgenommenen Lärmmessungen. Zum Beispiel habe ein Messpunkt so versteckt hinter einem Gebäude gelegen, dass der Lärm durch dieses bereits abgefangen worden sei.

Ziel der Petentin ist die tageszeitliche Begrenzung der Veranstaltung mit Erteilung von Auflagen zur Einhaltung der Nachtruhe von wenigstens vier bis sechs Stunden. Es sei nicht nachvollziehbar, dass die Bässe weiter dröhnen müssten, wenn selbst die Partybesucher schliefen.

Der Bürgerbeauftragte wandte sich mit diesem Anliegen an die gemeindliche Ordnungsbehörde. Das Amt verwies darauf, dass derartige Veranstaltungen nicht der Genehmigungspflicht unterliegen würden und es bereits eine Vielzahl von Anordnungen und Auflagen gebe, die der Sicherheit der Veranstaltung und der Teilnehmer sowie dem Schutz der Bewohner der umliegenden Ortschaften dienten. Lärmmessungen seien durchgeführt, die Messpunkte im Einvernehmen mit dem Amt festgelegt worden. Weiter wird darauf abgestellt, dass nach der Freizeitlärmrichtlinie ein Anspruch darauf bestehe, an bis zu zehn Tagen im Jahr Musik in den zulässigen Grenzwerten abzuspielen und zu hören. Es gebe keine Handhabe, diese Veranstaltungen ganz zu untersagen.

Es trifft zu, dass gelegentliche Freizeitveranstaltungen grundsätzlich zu dulden sind. Dennoch ist es nicht zwingend, dass solche Veranstaltungen vier Tage lang ununterbrochen durchgeführt werden müssen. Eine minimale Nachtruhe sollte möglich sein. Die zuständige Behörde ist nach Ansicht des Bürgerbeauftragten nach der Freizeitlärmrichtlinie nicht gehindert, für eine bestimmte Zeit in der Nacht starke Auflagen (wie eine einzuhaltende Nachtruhe) zu machen, zumal die Veranstaltung in der Regel über das Pfingstwochenende stattfindet.

Aus diesem Grund wandte sich der Bürgerbeauftragte bezüglich einer rechtlichen Bewertung an die Landesregierung, wo aufgrund der spezialgesetzlichen immissionsschutzrechtlichen Regelungen die alleinige Zuständigkeit nun beim Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt liegt. Zudem bat er um Prüfung, ob bzw. inwieweit eine Änderung oder Ergänzung der Freizeitlärmrichtlinie in diesem Punkt nötig und möglich ist.

Das Ministerium erklärte, dass die durch das Amt praktizierte Verfahrensweise nicht zu beanstanden sei. Die für die Veranstaltung 2016 erlassene Ordnungsverfügung stelle den Lärmschutz der Nachbarschaft ausreichend sicher, da dem Veranstalter eine durchgängige Lärmmessung durch eine anerkannte unabhängige Messstelle auferlegt worden sei. Um dem Anliegen der Petenten gerecht zu werden, solle das LUNG während der nächsten Veranstaltung im Jahr 2017 eine zeitlich begrenzte begleitende Lärmmessung am Wohnhaus durchführen und den Veranstalter bei der Einpegelung der Musikanlage unterstützen. Die Einhaltung der Regelungen der Freizeitlärm-Richtlinie sei im vorliegenden Fall gewährleistet.

Eine Überarbeitung der Freizeitlärm-Richtlinie halte der Minister für nicht erforderlich. Die Freizeitlärm-Richtlinie M-V sei nach den durch die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz (LAI) erarbeiteten Hinweisen auch in weiteren Bundesländern eingeführt worden. In der Rechtsprechung werde die Freizeitlärm-Richtlinie als antizipiertes Sachverständigengutachten und als Entscheidungshilfe herangezogen. Damit stehe den zuständigen Immissionsschutzbehörden ein einheitlicher Beurteilungsmaßstab zur Verfügung, der bei sachgerechter Anwendung unzumutbare Belästigungen, insbesondere auch in den Nachtstunden, verhindern solle.

Der Bürgerbeauftragte ist mit dieser Antwort nicht zufrieden. Nach seiner Auffassung muss hier nach Art der Veranstaltung unterschieden werden. Veranstaltungen für einen einzigen Tag, bei der der Bürger sich am nächsten Tag erholen kann, dürfen nicht mit solchen über mehrere Tage gleichgesetzt werden. Auch muss danach unterschieden werden, ob hierbei wenigstens eine minimale Nachtruhe gewährleistet ist.

Lärmschutz nach langem Verfahren durchgesetzt

Nach seiner gesetzlichen Aufgabenstellung ist der Bürgerbeauftragte gehalten, auf zügige Lösungen hinzuwirken. Nicht zuletzt aufgrund langwieriger Verwaltungsabläufe kann es aber manchmal Jahre dauern, bis eine Petition abgeschlossen werden kann. So war es im folgenden Fall:

Schon 2014 hatten Bürger um Unterstützung wegen unerträglicher Geräusche, die von einer Anlage zur Getreidereinigung und -trocknung ausgehen würden, gebeten. Seit 2002 beschwere man sich immer wieder, erst beim Betreiber, dann auch beim Landkreis - ohne spürbare Abhilfe. Anlass der Beschwerde beim Bürgerbeauftragten war eine weitere Verschlechterung der Situation, da die Anlage nun rund um die Uhr in Betrieb war.

Inzwischen hätten die Anwohner erhebliche Schlafstörungen und weitere negative gesundheitliche Auswirkungen erlitten. Besonders störend seien tieffrequente Brummtöne und Vibrationen dreier Gebläse. Eigene Maßnahmen, wie der Einbau von Fenstern mit Schallschutz, hätten keine Besserung gebracht. Zwar sei nach Beschwerden auf zwei Gebläsen ein Schutz angebracht worden. Dies habe zu einer Reduzierung des Lärms geführt, jedoch gebe es immer noch den tieffrequenten Brummtönen. Nach einer Messung sei dies auch vom Landkreis so bestätigt worden. Seitdem habe sich der Landkreis nicht mehr gemeldet.

Der Bürgerbeauftragte fragte den Landkreis nach den Konsequenzen der getroffenen Feststellungen. Der Landkreis verwies auf die zwei Schutzhüllen an den Gebläsen, deren Anbau angeordnet worden war, um die Grenzwerte (am Tage) einzuhalten. Das dritte Gebläse habe einen größeren Abstand und brauche keine Schutzhülle. Tatsächlich habe auch der Kreis im September 2014 tieffrequente Geräusche festgestellt. Es seien dann bauliche Veränderungen vom Anlagenbetreiber vorgenommen worden. Danach würden die Grenzwerte (am Tage) auch für tieffrequente Geräusche eingehalten. Darüber hinaus sei der Betreiber angehalten worden, arbeitsorganisatorisch die Abläufe so zu steuern, dass die Anlage in den Nachtstunden nicht betrieben werden muss.

Zunächst schienen diese Maßnahmen zu greifen, aber ein halbes Jahr später berichteten die Petenten von einer wieder gestiegenen Belastung. Vorübergehend hatte der Betreiber eine Wand aus Strohballen errichtet, die tatsächlich abgeschirmt habe. Diese sei nun aber beseitigt worden und der Lärm sei wieder unerträglich und zwar zum Teil rund um die Uhr.

Der Landkreis kündigte auf Nachfrage eine erneute Lärmmessung für einen Monat später an und bat den Anlagenbetreiber auch die Wand aus Strohballen wieder herzurichten. Auf telefonische Nachfrage einen Monat später räumte ein Mitarbeiter des Landkreises ein, dass die Messtechnik des Landkreises zwar auch tieffrequente Geräusche feststellen, aber nicht gerichtsfest ermitteln könne. Hierfür sei man auf die Amtshilfe des Landes angewiesen. Es könne daher vorerst nur eine orientierende Messung stattfinden. Diese konnte dann aber letztlich aus Witterungsgründen nicht stattfinden, hieß es auf eine weitere Nachfrage.

Der vom Bürgerbeauftragten nun eingeschaltete, damals für den Immissionsschutz zuständige Minister für Wirtschaft, Bau und Tourismus sagte zunächst eine Begutachtung der Situation vor Ort durch das LUNG zu. Nach weiteren Nachfragen erfolgte zweieinhalb Monate später eine Lärmmessung durch das LUNG.

Die Petenten meldeten sich immer wieder und beschrieben eine unerträgliche Situation. Selbst im Winter liefen die Lüfter. Neben dem Brumm- sei nun auch noch ein Pfeifton hinzugekommen.

Telefonisch wurde durch das Ministerium bestätigt, dass bei der Messung Überschreitungen von Grenzwerten festgestellt worden seien. Die Messung müsse aber noch fachlich ausgewertet werden. Weitere zwei Monate später erhielt der Landkreis die Auswertung zur weiteren Veranlassung in seinem Zuständigkeitsbereich, wie dem Bürgerbeauftragten auf Nachfrage mitgeteilt wurde.

Noch drei Monate vergingen, in denen der Landkreis auf Nachfragen des Bürgerbeauftragten auf fehlende Informationen aus dem LUNG verwies. Wieder einen Monat später ging dann eine fachliche Einschätzung des Landkreises ein. Zwar habe die Messung eine erhebliche Überschreitung der Grenzwerte für die Nacht ergeben, aber die Ermittlung des Betriebszustandes habe die Strohballenwand, die der Landkreis als eine zulässige Maßnahme zum Immissionsschutz ansieht, unberücksichtigt gelassen. Das LUNG hätte die Strohballenwand nicht als geeignete dauerhafte Schallminderungsmaßnahme anerkannt.

Der Landkreis vereinbarte mit dem Anlagenbetreiber bauliche Maßnahmen an allen drei Lüftern, insbesondere fachgerechte Einhausungen inklusive Maßnahmen zur Schwingungs- und Körperschallisolierung, um Vibrationen und damit die tieffrequenten Brummtöne abzustellen. Der Betreiber habe versichert, die Anlage erst nach der Realisierung wieder in Betrieb zu nehmen und trotz der Maßnahmen zusätzlich die Strohballenwand wieder aufzubauen. Ende Juni 2016 meldete der Kreis den Vollzug aller Maßnahmen. Eine messtechnische Überprüfung der Wirksamkeit der Maßnahmen ist im vierten Quartal 2016 erfolgt. Eine Überschreitung der Grenzwerte wurde nicht mehr festgestellt.

Der Baum bleibt meist

Dem Naturschutz wird bei Bewertung von Angelegenheiten im Zusammenhang mit einer (möglichen) Beeinträchtigung von Bäumen ein hoher Stellenwert eingeräumt. Daher sind Petitionen zu dieser Thematik oft darauf gerichtet, ablehnende Entscheidungen zu beantragten Baumfällungen zu korrigieren.

In der Regel wird vom Bürgerbeauftragten den Petenten die Rechtslage erläutert, wenn andere Entscheidungen nicht herbeizuführen sind.

- Wenig Verständnis hatte eine ältere Bürgerin, dass die großen Eichen neben ihrem Grundstück nicht gefällt werden könnten, obwohl sie durch das jährlich anfallende Laub stark belastet sei und die Entsorgung aus eigener Kraft nicht leisten könne. Der Bürgerbeauftragte hat hier der Bürgerin einerseits den Wert der alten Bäume verdeutlicht, andererseits bei der Gemeinde eine Hilfestellung bei der Bewältigung des Laubes angeregt.
- Ebenso wenig Verständnis hatte auch ein Bürger für die Ablehnung eines Kopfschnittes an einer Weide vor seinem Haus. Diese nehme ihm den Blick auf den See. Der Bürgerbeauftragte erläuterte dem Petenten, dass es sich bei dem Baum um eine Ersatzpflanzung handelte. Für diese gab es eine umweltrechtliche Festlegung, dass der Baum einen durchgehenden Leittrieb bilden sollte. Damit war ein Köpfen dieser Weide unzulässig. Diese Erklärung billigte der Petent nicht.
- Ein Bürger verlangte die Beseitigung einer 20-jährigen Lindenallee in seiner Anwohnerstraße. Die Bäume würden zu viel Laub abwerfen. Die Pflanzung der Bäume sei entgegen einer Festlegung der Gemeinde erfolgt. Erläuterungen des Bürgerbeauftragten zum Baum- und Alleenschutz, nach dem der heutige Zustand zu bewerten ist, wurden vom Petenten nicht akzeptiert.

Auf der anderen Seite sind manche Entscheidungen für den Baumschutz nicht immer so eindeutig und nachvollziehbar. In unklaren Fällen wendet sich der Bürgerbeauftragte direkt an die zuständige Fachbehörde.

- Vor einem Einfamilienhaus an der Grenze zur Straße stehen zwei alte Robinien. Die Petenten hatten die Fällung begehrt, weil ein großer Hauptast bei starkem Wind abgebrochen war und ein Gutachter, der einen Befall mit Braunfäule feststellte, auch die Standsicherheit wegen der beeinträchtigten Statik in Frage stellte. Der Bürgerbeauftragte unterstützte die Petenten. Ihre Angst, dass weitere Teile der Bäume abbrechen und Schäden verursachen könnten, schien begründet.

Mit Hilfe des Landwirtschaftsministeriums wurde zunächst die Zuständigkeitsfrage zwischen der Stadt und dem Biosphärenreservatsamt geklärt. Letztlich lehnte aber auch die Stadt trotz aller Argumentation und des vorliegenden Gutachtens die Fällung ab. Lediglich ein (aus Sicht der Petenten zu geringer) Rückschnitt wurde zugelassen.

- In einem anderen Fall beklagte ein Bürger die Beeinträchtigung seines Hauses durch Wurzeln eines Baumes auf dem Gehweg. Die Straße befand sich an einem anderen Abschnitt bereits in der Sanierung. Dazu gehörte auch die Beseitigung und Neuanpflanzung der Bäume. Die Fortsetzung der Sanierung sollte in den nächsten Jahren erfolgen und würde den fraglichen Baum betreffen. Auf Intervention des Bürgerbeauftragten stellte die Stadt einen Antrag an die untere Naturschutzbehörde, den Baum im Vorgriff auf die Maßnahme zur Schadensvermeidung abnehmen zu dürfen. Diese stellte zunächst einen negativen Bescheid in Aussicht. Man könne stattdessen einen Wurzelschutz einbauen. Angesichts der bevorstehenden Straßensanierung erschien diese Maßnahme aber nicht als sinnvoll. Zeitgleich traten im Haus des Petenten Probleme mit der Abwasserentsorgung auf. Eine vom Petenten veranlasste Kamera-Befahrung der Leitung ergab, dass eine Schädigung durch Wurzeln schon eingetreten war: Diese hatten die Abwasserleitung im Straßenbereich und auch im Bereich des Grundstücks beschädigt. Erst nachdem die Bilder dem Landkreis zugesandt wurden, stimmte dieser einer Fällung zu. Durch die Unterstützung des Bürgerbeauftragten erhielt der Bürger von der Stadt die Kosten für die Kamera-Befahrung erstattet.

... es sei denn

In anderen Fällen kritisierten Bürger die Rodung von Bäumen oder Hecken. Ein Bürger kritisierte z. B. die Abholzung eines Baumstreifens von ca. 80 Metern Länge an einem Seeufer. Weitere Rodungen waren durch den Eigentümer angekündigt, womöglich um die Fläche als Campingplatz nutzen zu können.

Der Bürgerbeauftragte setzte sich mit dem Landwirtschaftsministerium in Verbindung. Es stellte sich bei der Prüfung heraus, dass die gerodete Fläche nicht, wie vom Petenten angenommen, zu dem angrenzenden Biotop gehört. Die Fläche unterliegt aber den Regelungen des Waldgesetzes. Damit ist die forstliche Nutzung, also auch die Holzwerbung, ohne Einschränkung zulässig. Allerdings ist damit auch die Wiederaufforstung vorgeschrieben und eine andere Nutzung ausgeschlossen. Der Petent wies darauf hin, dass das Gebiet allerdings in einem FFH-Gebiet liege und deswegen eine Schutzbedürftigkeit gegeben sei. Diese Frage wurde erneut an das Landwirtschaftsministerium herangetragen.

6. Bildung, Wissenschaft und Kultur

Rund ein Drittel der Petitionen aus dem Themenkreis Bildung, Wissenschaft und Kultur betraf Probleme der Schülerbeförderung. Die Eingaben zu diesem Thema konzentrierten sich stark auf einen Landkreis. Dieser strich zum Schuljahr 2016/2017 im erheblichen Umfang die Leistungen. Daneben beklagten sich Eltern über gefährliche Schulwege ihrer Kinder und begehrten deshalb die Teilnahme an der Schülerbeförderung. Ferner beanstandeten in mehreren Petitionen Eltern die abgelehnte Ausnahmegenehmigung für den Besuch einer örtlich unzuständigen Grundschule. Kritisiert wurden dabei die engen gesetzlichen Vorgaben aus § 46 Schulgesetz M-V.

Auch zur schulischen Inklusion erreichten den Bürgerbeauftragten Eingaben. Hierbei spielten die individuelle Förderung und die Gewährung von Nachteilsausgleichen für Schüler mit einem sonderpädagogischen Förderbedarf eine Rolle. Daneben hinterfragten Eltern die hinreichende Absicherung der sozialpädagogischen Betreuung in der Schule. Ferner ging es um die gemeinsame Beschulung von Schülern mit besonderem Förderbedarf in Regelklassen. In anderen Verfahren wurde die Stundenzuweisung im Ganztags schulbereich eines Förderzentrums beanstandet.

Zur Gewährung von Nachteilsausgleichen in Berufsausbildung und Studium siehe unter 8 f).

Inklusion richtig machen (Fortsetzung aus 2015)

Mit der Situation einer Grundschulklasse wurde der Bürgerbeauftragten zum zweiten Mal befasst. Hier wurden in einer inzwischen 2. Jahrgangsstufe Schüler mit Förderbedarf wegen emotional-sozialer Entwicklungsverzögerung bzw. Lernbehinderung gemeinsam mit anderen Kindern unterrichtet. Die Eltern beklagten, dass sich der Unterricht schwierig gestalte, da es den Lehrkräften nicht immer gelinge, für alle Kinder gute Lernbedingungen zu schaffen.

Bereits im ersten Schulhalbjahr 2015/2016 war, wie vom Bildungsministerium zugesichert, ein Sonderpädagoge eingesetzt worden, der zwei Stunden pro Woche in der Klasse unterrichtete. Zudem wurden zusätzliche Förderstunden bereitgestellt, auch unterstützte ein Unterrichtsberater die Klassenlehrkraft.

Leider verbesserte sich aus Sicht der Eltern die Situation damit nicht, weswegen sie sich erneut beim Bürgerbeauftragten meldeten. Besonders verschlimmert habe sich die Situation, nachdem die Diagnoseförderklasse 2 im Verlauf des ersten Schulhalbjahres vorzeitig aufgelöst worden sei. Dies habe im Fall der besagten Grundschulklasse dazu geführt, dass von 25 Kindern insgesamt 9 Schüler mit einem Förderbedarf unterrichtet werden. Eine Mutter berichtete dem Bürgerbeauftragten, dass die Situation nicht hinnehmbar sei. Es herrsche eine große Unruhe und Lautstärke in der Klasse. Der Klassenlehrkraft gelinge es nicht, eine hinreichend ruhige Atmosphäre zu schaffen.

Der Bürgerbeauftragte wandte sich erneut an das Bildungsministerium. Dieses teilte mit, dass die Schulleitung mit der Klassenlehrkraft eine Zielvereinbarung schließen werde, in welcher konkrete Maßnahmen festgelegt würden. Die Schulleitung werde die Einhaltung dieser Maßnahmen überprüfen.

Letztlich entspannte sich die Situation aber erst, nachdem 8 Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf die Klasse mit Ende des Schuljahres verlassen haben. Danach gab es im Schuljahr 2016/2017 keine weiteren Problemanzeigen mehr.

Es bleibt dabei, dass Inklusion mit dem richtigen Maß und den richtigen Rahmenbedingungen erfolgen muss, um erfolgreich zu sein. Sowohl die Kinder mit, aber auch ohne Förderbedarf bedürfen der bedarfsgerechten Unterstützung, um ihre Fähigkeiten und Fertigkeiten auszubauen.

Schülerbeförderung: Landkreis unerbittlich (Fortsetzung aus 2015)

Mit über 30 Petitionen gehörten Fragen der Schülerbeförderung auch 2016 zum Schwerpunkt der Eingaben beim Themenkreis Schule. Vor allem lag dies an der Streichung von Leistungen eines Landkreises ab dem Schuljahr 2016/2017. Bis dahin übernahm der Landkreis Kosten von bis zu 50 Euro/Monat für die Schülerbeförderung zur örtlich unzuständigen Schule.

Die Eingaben betrafen aber auch die vom selben Landkreis in diesen Fällen abgelehnte kostenfreie Mitnahme auf Teilstrecken, die mit dem Weg zur örtlich zuständigen Schule identisch sind. Nach § 113 Abs. 2 Schulgesetz können Schüler, die eine andere Schule gewählt haben, kostenlos an der öffentlichen Schülerbeförderung zur örtlich zuständigen Schule teilnehmen, sofern eine solche eingerichtet ist. Der Landkreis ist hier nach wie vor der unzutreffenden Auffassung, dass er in seinem Kreisgebiet keinen Schülerverkehr, sondern nur Öffentlichen Personennahverkehr bereitstelle. Hieran änderte auch ein gemeinsames Gespräch einer Elterninitiative und des Bürgerbeauftragten mit dem Landrat nichts.

Der Bürgerbeauftragte schaltete daher das Bildungs- und dann das Innenministerium ein. Beide Ministerien bestätigten seine Rechtsauffassung. Das Innenministerium teilte dem Landkreis mit, dass die Verfahrensweise der Kreisverwaltung nicht sachgerecht sei und er sich seiner Pflicht aus § 113 Abs. 2 Schulgesetz nicht entziehen könne. In einer darauf anberaumten gemeinsamen Erörterung des Innen- und Bildungsministeriums mit dem Landrat und dem Bürgerbeauftragten konnte keine Übereinstimmung in der rechtlichen Bewertung erzielt werden. Der Landrat erklärte, dass er die vom Innenministerium angeratene Vorgehensweise nicht umsetzen wolle.

Der Bürgerbeauftragte wandte sich im Nachgang auch noch an das Kreistagspräsidium sowie an die Fraktionsvorsitzenden des Kreistags und legte diesen in einer schriftlichen Stellungnahme die Rechtslage dar. Die Änderung der Satzung zum Nachteil der Betroffenen konnte jedoch nicht verhindert werden.

Der Bürgerbeauftragte setzte noch einmal bei der Kreisverwaltung nach und verwies auf zwei dann bekannt gewordene Urteile des Verwaltungsgerichts Greifswald. In diesen stellte das Gericht in der Begründung fest, dass sehr wohl eine öffentliche Schülerbeförderung bestehe, wenn Schüler im öffentlichen Personennahverkehr mitgenommen werden. Der Landrat entgegnete hierzu, dass er die Urteile des Verwaltungsgerichts nicht für maßgebend erachte. Er wolle die Entscheidung des Obergerichts im Berufungsverfahren abwarten.

Der Bürgerbeauftragte bleibt bei seiner Auffassung, dass für Schüler, die nicht zuständige Schulen besuchen, eine bessere gesetzliche Regelung geschaffen werden sollte. Dabei könnte der Wunsch von Petenten - Eltern wie Schülern - berücksichtigt werden, Mittel für die Schülerbeförderung für ein Zeitkartenmodell einzusetzen, mit dem auch Mobilität für außerschulische Angebote wie Vereinssport oder Kunst- und Musikschulen zu günstigen Bedingungen möglich wäre.

Gefährlicher Schulweg - Beförderungsanspruch

Mehrere Eingaben betrafen die Frage, ob ein Schulweg gefährlich ist oder nicht. Gemäß § 113 Abs. 3 Schulgesetz ist von den Landkreisen bei der Gestaltung der Schülerbeförderung die Sicherheit des Schulweges zu berücksichtigen. Wenn der Schulweg nicht sicher ist, besteht Anspruch auf Schülerbeförderung.

So berichtete eine Mutter dem Bürgerbeauftragten beim Sprechtag, dass der Landkreis keine Schülerfahrkarte für ihre Tochter ausstelle, welche eine 7. Klasse einer Regionalen Schule besuche. Die Schule sei etwa 2,5 km entfernt. Um dahin zu gelangen, müsse die Tochter teilweise einen unbeleuchteten Radweg parallel zur Fahrbahn benutzen. Dies sei einer Schülerin nicht zumutbar. Die Petentin befürchtete, dass ihre Tochter bei der Benutzung dieses unbeleuchteten Weges unbemerkt überfallen werden oder einen Unfall erleiden könnte und bat den Bürgerbeauftragten um Unterstützung.

Der Bürgerbeauftragte wandte sich an den zuständigen Fachdienst des Landkreises. Er verwies auf die einschlägige oberverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung. Danach kann ein Schulweg gefährlich sein, wenn sich ein Schüler auf dem Weg zur Schule in einer schutzlosen Situation befindet und nach den örtlichen Verhältnissen eine rechtzeitige Hilfestellung durch Dritte nicht gewährleistet ist. Der Fachdienst holte sich eine Stellungnahme der Straßenverkehrsbehörde ein. Diese kam zu der Einschätzung, dass der Weg nicht gefahrlos sei. Im Ergebnis stellte der Landkreis für die Zukunft eine Schülerfahrkarte aus und erstattete für die zurückliegende Zeit die Fahrtkosten.

Unzumutbare Beförderungszeiten

Im September 2016 wandte sich eine Mutter an den Bürgerbeauftragten und berichtete über unzumutbare Warte- und Beförderungszeiten für Schüler, die eine weiterführende Schule auf der Insel Usedom besuchen. Hintergrund war eine Fahrplanumstellung zum neuen Schuljahr.

Sie berichtete, dass die Schüler nach Unterrichtsende knapp eine Stunde auf den Bus warten müssten. Anschließend seien die Kinder sehr lange unterwegs. Teilweise würden sie erst 3 Stunden nach Schulschluss verbunden mit mehrmaligem Umsteigen zu Hause ankommen. Besonders ärgerlich sei auch die fehlende Information vorab gewesen. Mit der Ganztagschule und den Hausaufgaben hätten die Kinder einen längeren Arbeitstag als ein Erwachsener.

Der Bürgerbeauftragte wandte sich an den Landkreis als Träger der Schülerbeförderung. Er mahnte an, dass hier die Zumutbarkeitsgrenze für die Beförderungsdauer von 60 Minuten weit überschritten sei. Auch liege der von der Rechtsprechung geforderte zeitliche Zusammenhang zwischen Unterrichtsende und Abfahrt des Schulbusses nicht vor.

Der Landkreis teilte - auch als Reaktion auf viele ähnliche Beschwerden - mit, dass das zuständige Fachamt Gespräche mit dem Verkehrsunternehmen geführt habe. Das Unternehmen stellte den Fahrplan um und sorgte für verbesserte Beförderungsbedingungen.

Schulfusion: Bürgerbegehren und Bürgerbeauftragter

Auch im Zusammenhang mit der Durchführung von Bürgerbegehren bezogen Bürger den Bürgerbeauftragten ein. Im Sommer 2016 war eine Initiative von Eltern nicht mit dem Beschluss der Gemeindevertretung einverstanden, die Eigenständigkeit der örtlichen Grundschule aufzuheben und sie mit der Regionalen Schule unter demselben Dach zusammenzulegen. Sie sorgten sich, dass die Grundschule mit ihren Kindern und ihren Belangen im größeren Schulbetrieb nicht mehr ausreichend berücksichtigt würde. Sie befürchteten eine schlechtere quantitative und qualitative Unterrichtsversorgung. Gegen den Zusammenlegungsbeschluss wollten sie ein Bürgerbegehren initiieren.

Dazu stellten sie dem Bürgerbeauftragten eine Reihe von formalen Fragen. Auch inhaltlich wollten sie über die möglichen Folgen einer Fusion mehr wissen. Das Bürgerbegehren wurde erfolgreich initiiert. Weil aber immer noch Unklarheit über die Chancen und Bedingungen der Schulfusion herrschte und sich auch deshalb die Stimmung in der Gemeinde und an den Schulen aufgeheizt hatte, lud der Bürgerbeauftragte zu einer gemeinsamen Besprechung zwischen Initiatoren, Gemeindevertretern, Amtsverwaltung, leitenden Lehrkräften und Schulrätin. Hier konnten einige sachliche Punkte (z. B. Gründe für den Fusionsbeschluss, Unterrichtsversorgung, Vertretungsmöglichkeiten) geklärt werden.

Weiter wurden im Interesse einer breiten Diskussion und zur Vorbereitung des Beschlusses, den die Gemeindevertretung über das Bürgerbegehren zu fassen hatte, öffentliche Versammlungen für unterschiedliche Zielgruppen vereinbart. Eine dieser Veranstaltungen, die sich vor allem an die Eltern beider Schulen richtete, wurde vom Bürgerbeauftragten moderiert. Sie fand in sachlicher Atmosphäre statt und beleuchtete die Erfahrungen von verschiedenen Schulen, die eine Zusammenlegung durchgeführt oder nicht durchgeführt hatten. Auch kamen Eltern von Kindern der Regionalen Schule zu Wort, die - wohl mehrheitlich - eine Fusion befürworteten. Sie beklagten, dass nur Bürger der Trägergemeinde bei einem Bürgerentscheid abstimmungsberechtigt wären.

Nach Ablauf des vereinbarten Verfahrens fasste die Gemeindevertretung den Beschluss, dem Bürgerbegehren nicht zuzustimmen und setzte den daraufhin notwendigen Bürgerentscheid für Januar 2017 fest. Eine Briefwahl wurde nicht erlaubt. In der Abstimmung entfielen 508 von 750 abgegebenen Stimmen auf die Eigenständigkeit der Grundschule. Bei 2.822 Wahlberechtigten wären aber 706 Stimmen notwendig gewesen, sodass die Entscheidung der Gemeindevertretung nicht abgeändert wurde. Mit diesem intensiven, wenn auch sicher mühsamen und aufwendigen Verfahren direkter Bürgerbeteiligung sollte alles in allem die Akzeptanz der beschlossenen Schulfusion gestiegen sein.

Probleme an den Förderzentren (Fortsetzung aus 2015)

Wie schon im Vorjahr berichtet, benötigte die Landesschule für Blinde und Sehbehinderte in Neukloster den Einsatz eines Sozialarbeiters. Dieses Anliegen war bis 2016 noch nicht gelöst. Die Eltern teilten die Einschätzung des Bildungsministeriums und des Landkreises nicht, dass das „pädagogische Angebot“ am Förderzentrum durch die vorhandenen pädagogischen Kräfte abgesichert sei. Die vom Landkreis und Ministerium vorgeschlagene Alternative, einen Schulsozialarbeiter vom Landkreis zu bewilligen, wenn gleichzeitig eine Stelle des Personals mit sonderpädagogischen Aufgabenstellungen herausgelöst wird, erschien den Betroffenen und dem Bürgerbeauftragten als falscher Weg. Es handelt sich bei *sozialpädagogischen* und *sonderpädagogischen* Bedarfen um grundverschiedene Aufgabenstellungen.

Der Bürgerbeauftragte erörterte daher zunächst mit der Landrätin Lösungsmöglichkeiten, um doch noch die Bereitstellung eines Schulsozialarbeiters ohne Personalkompensation zu erreichen. Sie einigten sich auf einen gemeinsamen Besprechungstermin mit allen Beteiligten, um die Angelegenheit abschließend zu klären. An diesem nahmen unter anderem die Landrätin, die Landesschulrätin, die Schulleiterin und Vertreter der Eltern teil. Es konnte erreicht werden, dass die Absicherung der sozialpädagogischen Betreuung als notwendig angesehen wird. Die Stelle des Schulsozialarbeiters konnte im Herbst 2016 besetzt werden.

Am Landesförderzentrum für den Förderschwerpunkt „Hören“ in Güstrow wurde die von Eltern geforderte Besetzung einer Sozialpädagogenstelle zum 01.06.2016 vollzogen. Den Sorgen um qualifizierte Lehrkräfte wird durch Fortbildungsmaßnahmen zu lautsprachbegleitenden Gebärdensprachen und durch die Möglichkeit zum berufsbegleitenden Studium mit dem Förderschwerpunkt Hören nun Rechnung getragen.

Streitig zwischen Eltern und Schulverwaltung ist immer noch die Stundenzuweisung für den Ganztags schulbereich. Derzeit wird sie auf der Grundlage einer Verordnung berechnet, die unterschiedslos für allgemeinbildende und für Förderschulen gilt. Das führt dazu, dass Kinder, die wegen ihres spezifischen Förderbedarfs schulisch in kleinen Klassen unterrichtet werden, bei der Ganztagsbetreuung wegen der dafür geringeren Stundenzuweisung in großen Gruppen betreut werden. Auch andere Besonderheiten eines Förderzentrums werden nach Auffassung der Eltern durch die Verordnung nicht erfasst. Der Bürgerbeauftragte wird hierzu weitere Gespräche führen.

7. Energie, Infrastruktur und Digitalisierung

In diesem Bereich fielen insbesondere Petitionen zu Verkehr, Bau und Windkraft an.

Eingaben zu Verkehrsangelegenheiten betrafen oft die Verbesserung der Ausbauzustände von zumeist Kreis- und Gemeindestraßen. Andere Petitionen richteten sich auf Verkehrsberuhigungen. Wünsche nach Geschwindigkeitsbegrenzungen auf 30 km/h in Ortsdurchfahrten lehnten die unteren Verkehrsbehörden in der Regel ab. Nach wie vor sehen Anwohner die Probleme im Bereich der Ortsdurchfahrt von Waren im Zuge der B 192 ungelöst. Die veranlassten Maßnahmen empfinden sie als nicht ausreichend, um den Verkehrslärm im zulässigen Rahmen zu halten.

Weiter klagten Bürger, gerade im ländlichen Raum, über eine nicht bedarfsgerechte Versorgung und Anbindung mit öffentlichen Verkehrsmitteln. Die in verkehrsschwachen Regionen und zu verkehrsarmen Zeiten vorgesehenen alternativen Bedienformen wurden vermisst.

Zu Bauangelegenheiten gab es erneut eine Vielzahl von Petitionen zur Erteilung oder Versagung von Baugenehmigungen, zu Bauordnungsverfahren, zum nachbarlichen Drittschutz (74). Auch die bauliche Barrierefreiheit wurde angesprochen. In den ländlichen Räumen spielten Probleme um das Bauen im Außenbereich sowie die Bebauung in der zweiten Reihe nach wie vor eine wesentliche Rolle. In den meisten Fällen wurde die Problematik direkt mit der unteren Baubehörde erörtert, einige Fälle wurden auch an das zuständige Ministerium herangetragen.

Das Streitthema Ferienwohnungen ist durch die Änderung der Baunutzungsverordnung entschärft worden. Die Gemeinden haben damit Planungsmöglichkeiten erhalten. Viele Petitionen zu dieser Thematik sind aber noch nicht abgeschlossen. Es besteht die Hoffnung, dass nun sachgerechte Lösungen für die Gemeinden und Bürger - und damit für viele Petenten - gefunden werden.

Die Petitionen im Bereich Windkraft betrafen zum einen die geplante Ausweisung von Windeignungsgebieten in der Fortschreibung der Regionalen Raumentwicklungsprogramme, zum anderen den beabsichtigten Bau von Windkraftanlagen außerhalb eines Windeignungsgebiets. Der Bürgerbeauftragte hält es nach wie vor für erforderlich, die Bürger nicht nur frühzeitig und umfassend zu informieren, sondern sie auch so weit wie möglich in das Planungs- und Genehmigungsverfahren einzubeziehen.

Verkehrsrecht: Aufstellen nichtamtlicher Hinweiszeichen

Die Handhabung der Richtlinie für die Aufstellung nichtamtlicher Hinweiszeichen Mecklenburg-Vorpommern gibt von Zeit zu Zeit Anlass zu Kritik. Petenten, die kein solches Schild aufstellen dürfen, verweisen dabei auf aus ihrer Sicht vergleichbare Fälle, die anders entschieden worden seien.

An einem Abzweig von der damaligen B 96 von Stralsund nach Bergen auf Rügen wies seit Beginn der 90er-Jahre ein Schild auf den abseits in einem Ortsteil gelegenen Handwerksbetrieb des Petenten hin. Im Zuge des Ausbaus der B 96 wurde die Beschilderung für den Betrieb beseitigt. Zwischenzeitlich ist die alte B 96 eine Landesstraße, zwischen der und dem betreffenden Ortsteil auch noch die neue B 96n verläuft. Der Petent beantragte 2015 die Aufstellung eines nichtamtlichen Hinweiszeichens an der alten B 96. Dies wurde versagt. Daraufhin bat er den Bürgerbeauftragten um Hilfe. Er fürchtete um sein Unternehmen, da mit der Beseitigung des Hinweisschildes erhebliche Umsatzeinbußen eingetreten waren.

Zwar gilt im Straßenrecht ein sogenanntes Anbauverbot für bauliche Anlagen nach § 9 des Bundesfernstraßengesetzes, das u. a. auch Werbeschilder umfasst. Allerdings lässt das Gesetz Ausnahmen zu. Zur Ausgestaltung hat das Land Mecklenburg-Vorpommern eine Richtlinie erlassen. Nach den bisherigen Erfahrungen wird die Richtlinie sehr restriktiv ausgelegt.

Der Bürgerbeauftragte kontaktierte das Verkehrsministerium und bat um Prüfung der Angelegenheit, zumal der Petent von einer direkten Zuwegung durch den Neubau der Bundesstraße B 96n abgeschnitten wurde. Nach mehreren Erörterungen sowie einer Ortsbesichtigung durch den zuständigen Abteilungsleiter des Ministeriums wurde dem Petenten die Genehmigung zur Aufstellung einer entsprechenden Beschilderung in Aussicht gestellt.

Erledigt war die Angelegenheit damit noch nicht, da man sich zunächst nicht über die Zulässigkeit eines Symbols auf dem Schild einigen konnte. Nach der Richtlinie können Symbole genutzt werden. Das zuständige Straßenbauamt wollte die Darstellung aber auf einen Schriftzug beschränken. Nach einer erneuten Initiative des Bürgerbeauftragten genehmigte das Straßenbauamt das Schild - mit Symbol.

Verkehrsberuhigung: Lösungen sind nicht immer einfach

Verkehrsberuhigung ist ein ständiges Thema. Probleme können meist nur durch bauliche Maßnahmen nachhaltig gelöst werden. Bereits 2014 gab es in einer Kreisstadt eine erste Petition, in der die Gefahr durch schnell fahrende Fahrzeuge in einer Anwohnerstraße beklagt wurde. Verkehrsteilnehmer seien trotz der verkehrsrechtlichen Anordnung als verkehrsberuhigter Bereich mit erheblichen Geschwindigkeiten unterwegs. Regelmäßige Maßnahmen zur Überwachung der zulässigen Schrittgeschwindigkeit wurden zugesagt. Dies sollte vor allem auch präventiv wirken.

Ende 2015 meldeten sich weitere Anwohner. Die versprochene präventive Wirkung sei ausgeblieben. Nur für die unmittelbare Dauer der Geschwindigkeitskontrollen würde Schrittgeschwindigkeit gefahren. Gerade wegen der Kinder müsse aber mehr Sicherheit im Straßenverkehr hergestellt werden. Die Petenten kritisierten, dass die angeordnete Verkehrsberuhigung an der Gestaltung der Straße schlecht erkennbar sei. Sie machten konkrete Vorschläge, wie dies verbessert werden könnte.

Diese wurden vom Bürgerbeauftragten aufgegriffen und der Stadt vorgetragen. Daraufhin wurde die Beschilderung in größeren Abmaßen sichtbar beidseitig platziert. Auf der Straße wurden Piktogramme aufgebracht und es wurden „Berliner Kissen“ eingebaut. Die Petenten gaben die Rückmeldung, dass sich das Fahrverhalten der Fahrzeugführer in diesem Bereich nach den Veränderungen vor Ort wesentlich verbessert habe.

Allerdings ist die gewünschte Verkehrsberuhigung je nach örtlichen Gegebenheiten nicht immer einfach zu erreichen. So hatte sich in einem anderen Fall ein Anwohner einer Altstadt-Straße an den Bürgerbeauftragten gewandt. Er beklagte sich über den Lärm, den zu schnell fahrende Fahrzeuge auf dem Pflaster erzeugten. Die vom Bürgerbeauftragten angeschriebene Verwaltung wies darauf hin, dass das Kopfsteinpflaster zu schnelles Fahren faktisch ausschließe. Tatsächlich zeigten Geschwindigkeitsmessungen durch Polizei und Stadt, dass die allermeisten Fahrzeuge die zulässige Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h nicht überschritten. Durch das Pflaster war jedoch jedes Fahrzeug auch bei angemessener Geschwindigkeit deutlich zu hören.

Eine bauliche Lösung durch Schaffen einer glatten Oberfläche, wie sich der Petent es vorstellte, lehnte die Stadt ab, da die Straße vor wenigen Jahren in dieser Form in der historischen Altstadt denkmalgerecht erstellt worden sei. Die vom Petenten vorgeschlagene Geschwindigkeitsbegrenzung auf 10 km/h war rechtlich nicht möglich. Insofern konnte der Bürgerbeauftragte dem Petenten zunächst keine Lösung anbieten.

Im Zuge einer anderen Petition kam dann doch noch einmal Bewegung in die Sache. Aufgrund von Beschwerden zu mangelnder Barrierefreiheit von Straßenübergängen sagte die Stadt zu, an zwei Stellen in dieser Straße Veränderungen im Pflaster als Querungshilfen vorzunehmen. Diese Maßnahmen sollen voraussichtlich 2017 durchgeführt werden. Der lärmgeplagte Anwohner erhofft sich hierdurch eine Verringerung der Höchstgeschwindigkeit und damit des Lärms. Der Bürgerbeauftragte wird die Angelegenheit weiter begleiten.

Kritik am ÖPNV

Kritik zu Verkehrsverbindungen bezog sich 2016 in erster Linie auf Änderungen der Angebote im kommunalen Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV).

- Ab Januar 2016 verschlechterte sich durch einen Wechsel der zuständigen Unternehmen das Angebot für viele Bürger im Umland einer größeren Stadt. Die Landkreise im Umland griffen bei der Vergabe einiger Strecken, die zuvor vom städtischen Nahverkehr bedient wurden, auf die eigenen Unternehmen zurück. Damit änderte sich nicht nur der Fahrplan, es entfielen auch Haltepunkte. Dadurch mussten die Fahrgäste nun weitere Wege fahren, umsteigen und zusätzliche Fahrkarten lösen. Dies stelle für viele Nutzer die Attraktivität des ÖPNV in Frage. Ein Gesprächs- und Vermittlungsangebot des Bürgerbeauftragten wurde ausgeschlagen.
- Innerhalb einer größeren Stadt wurden ebenfalls zum Jahresbeginn Linienführungen verändert. Damit war für Grundschüler auf dem Schulweg ein mit Wartezeiten verbundenes Umsteigen nötig. Nach vielen Beschwerden, die auch beim Bürgerbeauftragten eingingen und die dieser gegenüber dem Verkehrsunternehmen unterstützte, wurde diese Änderung dann nach den Februarferien rückgängig gemacht.
- Kritisiert wurden fehlende Vernetzungen zwischen ÖPNV und Schienenpersonen-nahverkehr (SPNV) sowie von ÖPNV-Angeboten verschiedener Landkreise. Diese Petitionen wurden dem Verkehrsminister vorgetragen. Dieser wies darauf hin, dass die Pläne des SPNV den Kreisen rechtzeitig bekannt seien. Es sei an ihnen, ihr Nahverkehrsangebot darauf abzustellen. In einem Fall hat der zuständige Landkreis nach den Hinweisen des Bürgerbeauftragten eine verbesserte Fahrplanregelung für den künftigen Fahrplan zugesagt.

Der Wegfall und die Ausdünnung von Linien bereitet vor allem in den ländlichen Räumen den betroffenen Bürgern Schwierigkeiten.

- In einer Touristenregion entfällt im Winterhalbjahr die Busverbindung an den Wochenenden in die Kreisstadt. Die Petition wurde von einem mobilitätseingeschränkten Bürger vorgetragen, der nun keine Möglichkeit hat, an diesen Tagen die Stadt mit dem Bus zu erreichen. Der Vorschlag des Bürgerbeauftragten zur Einrichtung eines Rufbusses wurde vom Landkreis abgelehnt.
- Weite Teile des ländlichen Raums werden nur im Rahmen des Schulbusbetriebes bedient. Damit entfallen die Verbindungen sowohl an den Wochenenden als auch in den Ferienzeiten. Selbst im Schülerverkehr entstanden aus Wirtschaftlichkeitsgründen erhebliche Nachteile durch unzumutbar lange Fahrzeiten für die Kinder, obwohl die wirtschaftliche Lage mancher Verkehrsbetriebe Verbesserungen zuließe.
- Dieses Problem wird durch Erteilung von Genehmigungen für eigenwirtschaftlichen Verkehr nach dem Personenbeförderungsgesetz an private Unternehmen verschärft. Hierdurch sparen die Kommunen zwar Zuschüsse, verlieren aber zugleich Steuerungsmöglichkeiten für die Gestaltung der Fahrpläne. Das Verkehrsministerium hat in einem Landkreis die eigenwirtschaftliche Buslinienverkehrsgenehmigung für ein Unternehmen nach Zustimmung des Aufgabenträgers und des Landesamtes für Straßenbau und Verkehr als zulässig erachtet. Aus Sicht des Bürgerbeauftragten besteht hier die Gefahr, dass der Erhalt der bestehenden Infrastruktur als Teil der Daseinsvorsorge bei Entscheidungen zu Nahverkehrsangeboten keine Rolle mehr spielt, sondern hier ausschließlich eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgt, ohne die vom Gesetz geforderte bedarfsgerechte Versorgung hinreichend zu berücksichtigen.

Barrierefreiheit bei der Bahn

Zum SPNV erreichten den Bürgerbeauftragten vergleichsweise wenig Petitionen. Sie betrafen im Wesentlichen Fragen der Barrierefreiheit. Hier wird der Bürgerbeauftragte auch im Rahmen seines besonderen Auftrags für die Belange von Menschen mit Behinderungen tätig.

- Die fehlende Barrierefreiheit der Bahnstation Lüssow wurde direkt gegenüber der Deutschen Bahn angesprochen. Der Bürgerbeauftragte erhielt die Zusage, dass für die Station ein Rollstuhlhubgerät beschafft und die Station ab 01.11.2016 in den Anmeldeprozess der Mobilitätszentrale integriert werde.
- Die Pläne zum Umbau des Bahnhofs in Bad Kleinen, die im Rahmen der öffentlichen Beteiligung eingesehen werden konnten, wurden gegenüber dem Bürgerbeauftragten kritisiert. Der Petent hätte eine Rampe dem Aufzug vorgezogen. Zugleich bemängelte er unzureichende Versorgungs- und Sanitäreinrichtungen. Der Bürgerbeauftragte musste den Petenten allerdings auf die Beteiligungsmöglichkeiten im Planverfahren verweisen. Hier wurden die Vorschläge aus verschiedenen Gründen abgelehnt.

Windkraft um jeden Preis?

Im Petitionsgeschehen 2016 setzte sich der Widerstand von Bürgern gegen die Ausweisung von Windeignungsgebieten und darüber hinaus gehend von zusätzlichen Flächen fort. Einige Beschwerden richteten sich auch gegen die geplante Errichtung von einzelnen Anlagen. Die Bürger sorgen sich, dass die Windräder ihre Lebensqualität beeinträchtigen. Sie befürchten, dass sowohl dem Immissions- als auch dem Naturschutz nicht ausreichend Rechnung getragen wird.

Soweit es bei Petitionen um die Fortschreibung der Regionalen Raumentwicklungsprogramme ging, empfahl der Bürgerbeauftragte die Auswertungsphase nach der öffentlichen Beteiligung abzuwarten und das zweite Beteiligungsverfahren zu nutzen.

Besondere Kritik lösen Vorhaben außerhalb von Eignungsgebieten aus. In einem Fall beabsichtigt ein Unternehmen, zwei Windkraftanlagen außerhalb eines Eignungsgebiets zu Forschungszwecken zu errichten. Hierzu erreichten den Bürgerbeauftragten mehrere Eingaben. Die Petenten bezweifeln zum einen den Forschungszweck, zum anderen beanstanden sie die Errichtung außerhalb eines Eignungsgebiets. Sie bemängelten, dass es in solchen Fällen künftig überhaupt nicht mehr vorhersehbar sei, an welchen Standorten Anlagen errichtet würden.

Für die Gesamtgenehmigung ist das Staatliche Amt für Landwirtschaft und Umwelt als untere Immissionsschutzbehörde zuständig. Hierfür ist allerdings die Erteilung einer Ausnahme-genehmigung von der Ausschlusswirkung der Eignungsgebiete durch das Amt für Raumordnung notwendig. Der Bürgerbeauftragte wandte sich daher an das örtlich zuständige Amt und machte auf die Bedenken aufmerksam. Aus seiner Sicht liege eine unzumutbare Nähe zur Wohnbebauung vor. Es sei insgesamt fraglich, ob das Vorhaben mit den Zielen der Raumplanung in Einklang zu bringen sei. Danach sollen Windkraftanlagen möglichst nur in den ausgewiesenen Windeignungsgebieten errichtet werden. Es gehe darum, gebündelt Anlagen an konzentrierten Standorten zu schaffen, an denen das geringste Konfliktpotential mit anderen Belangen gegeben sei. Mit der Errichtung von zwei Großanlagen außerhalb von Eignungsgebieten würde das Raumordnungsziel unterlaufen.

In seiner Stellungnahme teilte das Amt mit, dass es die Ausnahmegenehmigung erteilt habe. Es liege durchaus eine Vereinbarkeit mit den Erfordernissen der Raumordnung vor, sodass die Ausnahmeentscheidung gerechtfertigt sei. Somit können die weiteren Stufen des Genehmigungsverfahrens beschritten werden.

Der Bürgerbeauftragte hat sich daraufhin an das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt als oberste Immissionsschutzbehörde sowie das Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung gewandt. Ferner bat er die untere Naturschutzbehörde um eine fachliche Einschätzung. Das Petitionsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Die Gesamtbetrachtung der dazu eingegangenen Petitionen zeigt: Windenergieanlagen sind in der Nachbarschaft von vornherein nicht gern gesehen; der einzige Weg zu einer hinreichenden Akzeptanz ist es, sinnvolle Kriterien einzuhalten. Dem dient die Ausweisung von Windeignungsgebieten. Ballungen in einer Region, Zielabweichungen oder Ausnahmegenehmigungen verbauen diesen Weg eher. Gerade wenn eine Infrastruktur besondere Ängste und Abwehr auslöst, ist es nötig, dass ihr Ausbau besonders regelhaft erfolgt. Deshalb sollte er möglichst auf Windeignungsgebiete beschränkt bleiben.

Baurecht: Kein Bebauungsplan ohne Flächennutzungsplan

Die Eigentümer eines historischen Rittergutes wandten sich zum Schutze dieses Ensembles an den Bürgerbeauftragten. Sie hatten das Gut in den vergangenen Jahren mit viel Engagement und dem Einsatz beträchtlicher privater und öffentlicher Mittel saniert. Nach der Denkmalwertbegründung des Landesamtes für Kultur und Denkmalpflege Mecklenburg-Vorpommern hat das ehemalige Gutsdorf für die Kulturlandschaft Mecklenburg-Vorpommerns eine hohe Bedeutung. An der Erhaltung und sinnvollen Nutzung der Guts- und Parkanlage besteht auch aus historischen Gründen ein hohes öffentliches Interesse.

Die Petenten beklagten, dass die Gemeinde die Ablösung der geltenden Außenbereichssatzung und einen selbständigen Bebauungsplan für zusätzliche Wohnbebauung plane, ohne dass ein gültiger Flächennutzungsplan bestehe. Das vorgesehene Planungsgebiet erstreckte sich auch auf Flurstücke innerhalb der unter Denkmalschutz stehenden historischen Anlage. Jede Form zusätzlicher Wohnbebauung stelle einen erheblichen Eingriff in das Denkmal Gutsanlage dar. Auch die Belange des Tourismus sowie des Natur- und Umweltschutzes seien zu berücksichtigen.

Der Bürgerbeauftragte bat den Bürgermeister der Gemeinde um Informationen zur konkreten Planung. Das zuständige Amt erklärte, dass die Aufstellung des B-Plans mehrheitlich beschlossen worden sei. Ziel der Planung sei die Schaffung von Baurecht für Dauerwohnen unter Berücksichtigung der denkmalpflegerischen Belange.

Der Bürgerbeauftragte erläuterte den Petenten, dass sie in einem künftigen B-Planverfahren Möglichkeiten hätten, Einwendungen gegen den Plan geltend zu machen. Wegen des Fehlens eines Flächennutzungsplanes bat der Bürgerbeauftragte den Landrat um eine Einschätzung der Planungsabsichten. Dieser erklärte, dass der Landkreis erst im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange zu den Fragen des Bauplanungsrechts, des Denkmalschutzes und zu naturschutzrechtlichen Fragen Stellung nehmen werde. Es bestünden aber bereits jetzt Bedenken gegen die Planung. Diese beträfen insbesondere Fragen des Umgebungsschutzes und einer geordneten städtebaulichen Entwicklung.

Daraufhin kam es bereits zu diesem frühen Zeitpunkt zu Gesprächen und Beratungen aller beteiligten Behörden. Im Ergebnis wurde festgestellt, dass im Hinblick auf eine geordnete städtebauliche Entwicklung ohne vorherige Erstellung eines Flächennutzungsplanes keine weiteren B-Pläne für die Gemeinde genehmigt würden.

Die Gemeinde hat es nun in der Hand, durch die Aufstellung eines Flächennutzungsplanes die weitere Bauleitplanung zu ordnen. Hiervon hat sie aber bisher keinen Gebrauch gemacht.

Bauen für landwirtschaftlichen Nebenerwerb

In den ländlichen Räumen spielt die Frage des Bauens im Außenbereich im Petitions-geschehen eine dauernde Rolle. Dabei kommt es oft darauf an, ob das Bauvorhaben einem privilegierten Zweck, wie z. B. dem Betrieb einer Landwirtschaft, dient.

Eine Petentin betreibt eine Nebenerwerbslandwirtschaft. Ihrem Ehemann war es aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr möglich, im Familienbetrieb mitzuarbeiten. Diese Aufgabe sollte nun die Tochter übernehmen. Die Tochter wolle hierzu auf dem Nachbargrundstück ein Wohnhaus errichten. Der Antrag auf Vorbescheid für eine Baugenehmigung wurde vom Landkreis abgelehnt. Eine Privilegierung nach dem BauGB sei nicht ersichtlich, weil es fraglich sei, ob es sich überhaupt um einen landwirtschaftlichen Betrieb handle.

Für die Petentin war dies nicht nachvollziehbar. Der Betrieb sei eine echte Neben-erwerbslandwirtschaft und keine Freizeitgestaltung. Sie bewirtschaftete ca. 18 ha Land, zudem befinde sich auf dem Grundstück neben ihrem Bauernhaus eine Maschinenhalle, ein Stall sowie ein Rinderunterstand.

Der Bürgerbeauftragte trug dem Landrat vor, dass auch Landwirtschaftliche Nebenerwerbsstellen im Sinne von § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB landwirtschaftliche Betriebe sind. Der Landkreis hielt jedoch an seinem ablehnenden Bescheid fest. Immerhin zeigte er als Alternativen die Erweiterung des vorhandenen Wohngebäudes oder eine Bebauung auf einem nahe gelegenen freien Grundstück im Innenbereich auf. Diese waren für die Petentin aber nicht akzeptabel.

Da der Landkreis trotz nochmaliger Rücksprache bei seiner Position verblieb, empfahl der Bürgerbeauftragte der Petentin die Möglichkeit einer Abrundungssatzung durch die Gemeinde in Betracht zu ziehen. Auf diese Weise könnte das Grundstück Teil des Innenbereiches werden. Die Familie der Petentin entschied sich daraufhin für diesen Weg. Die Gemeinde hat den Satzungsbeschluss gefasst. Die Tochter der Petentin konnte nun die Baugenehmigung mit Aussicht auf Erfolg beantragen.

Nutzungsuntersagung nach 20 Jahren

Eine Petentin wandte sich im Februar 2016 aus Sorge, wegen einer Verfügung eines Landkreises aus ihrem Elternhaus ausziehen zu müssen, hilfesuchend an den Bürgerbeauftragten. Die Petentin lebt mit ihren sieben Kindern und ihren Eltern in einem ehemaligen Bahngelände. Einige Kinder der Petentin leiden an einer Behinderung. Das Haus wurde gegen 1900 als Bahnwärterhaus errichtet. Seitdem lebten Bahnwärter oder -angestellte in dem Gebäude. Die Eltern der Petentin kauften dann das Hausgrundstück 1996 von der Deutschen Bahn.

Wegen Streitigkeiten über die Zufahrt zum Haus baten die Petentin und ihre Eltern den Landkreis um Hilfe. Völlig unerwartet untersagte der Landkreis nach einer Vorortbesichtigung sowohl der Petentin als auch ihren Eltern die Wohnnutzung im Bahnwärterhaus. Der Landkreis begründete dies mit der fehlenden Zufahrt und der nicht zulässigen Wohnnutzung im Außenbereich. Eine Wohnnutzung sei nur zulässig, wenn sie den Zwecken der Bahn diene.

Die Petentin schaltete nun den Bürgerbeauftragten ein. Sie wollte nicht mit sieben, z. T. noch sehr kleinen Kindern, ausziehen, zumal ihre Eltern seit 20 Jahren unbeanstandet und gutgläubig in dem Gebäude gelebt hatten. Die Familie habe große Existenzängste. Die Mutter der Petentin musste sich deshalb sogar in ärztliche Behandlung begeben.

Auf Anraten des Bürgerbeauftragten legte die Familie zunächst Widerspruch gegen die Verfügung des Landkreises ein. Der Bürgerbeauftragte empfahl der Familie weiter, zunächst die Zufahrt zum Grundstück herzustellen und rechtlich zu sichern. Dies ist mit Unterstützung des Bürgerbeauftragten inzwischen erfolgt.

Parallel dazu wandte sich der Bürgerbeauftragte an den Landkreis. Aus Sicht des Bürgerbeauftragten dürfte die Nutzungsuntersagung rechtswidrig sein. Der Bürgerbeauftragte trug vor, dass das Bahnwärterhaus schon immer auch zu Wohnzwecken genutzt wurde. Es bestehe zudem Bestandsschutz für diese Wohnnutzung, da das Haus schon seit Jahrzehnten nicht mehr als Bahnwärterhaus diene. Nicht zuletzt dürfte eine Nutzungsuntersagung nach 20 Jahren unbeanstandeter Wohnnutzung bei einer Familie mit sieben Kindern unverhältnismäßig sein.

Da der Landkreis auf seiner Rechtsauffassung beharrte und nur eine befristete Duldung in Aussicht stellte, hat sich der Bürgerbeauftragte an das Bauministerium als oberste Bauaufsichtsbehörde gewandt und um eine Einschätzung ersucht. Dieser Fall werfe auch allgemein die Frage der Wohnnutzung von ehemaligen Betriebsgebäuden im Außenbereich auf. Das Ministerium hat daraufhin den Landkreis vor einer Entscheidung im Widerspruchsverfahren um Abstimmung gebeten. Das Ergebnis steht noch aus.

8. Soziales, Integration und Gleichstellung

Die Eingaben und Anfragen, die einen sozialen Schwerpunkt oder ausdrücklich sozialrechtliche Angelegenheiten betrafen, machten wieder den größten Anteil der Petitionen aus. Dies waren 808 Fälle (2015: 873), das entspricht einem Anteil von 49,3 %.

Der umfassend entwickelte Sozialstaat mit seinen vielen verschiedenen Leistungsgesetzen stellt nicht nur Bürgerinnen und Bürger vor Probleme, sich in den verschiedenen Anspruchsgrundlagen und Zuständigkeiten zurechtzufinden. Auch Verwaltungen und Normengeber tun sich oft genug schwer in der Rechtsauslegung und -anwendung. Ausführende Richtlinien und klarstellende Erlasse lassen zuweilen auf sich warten. Auch wird neuere Rechtsprechung nicht immer in angemessener Zeit von den Behörden wahrgenommen. Hilfe, Prüfung und „Übersetzung“ durch unabhängige Stellen der Beratung ist deshalb für weite Gebiete sozialstaatlichen Handelns geboten. Im sozialen Leistungsrecht ist es in besonderer Weise nötig, Bürger auf Augenhöhe zu bringen. Fundierte Auskünfte und fachliche Vorprüfungen helfen daher auch, unnötige Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren zu vermeiden.

Die Veränderungen im Aufkommen der Fallgruppen werden in den einzelnen sozialrechtlichen Themenbereichen dargestellt.

a) Kinder- und Jugendhilfe

Einen erneuten Anstieg der Petitionen gab es im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe (2015: 71; 2016: 80). Neben Eltern, Pflegeeltern und Großeltern haben sich mehrere freie Träger der Jugendhilfe an den Bürgerbeauftragten gewandt. Auch juristischen Personen des Privatrechts steht nach § 1 Abs. 2 PetBüG das Petitionsrecht zu.

Einen Schwerpunkt bildeten, wie auch in den Vorjahren, Fragen zu den Voraussetzungen und zum Umfang von Leistungen der Vollzeitpflege nach dem SGB VIII. Die Vollzeitpflege als Leistung der Hilfe zur Erziehung wird Personensorgeberechtigten gewährt, wenn eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht sichergestellt und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist. Erneut musste festgestellt werden, dass Verwandte, in der Regel Großeltern, die Kinder in den Haushalt aufnehmen, von den Jugendämtern nicht ausreichend informiert wurden. Ihnen wurde beispielsweise nicht mitgeteilt, dass auch Verwandte als Pflegeeltern nach dem SGB VIII anerkannt werden können.

In einigen Fällen unterblieb die Beratung zu finanziellen Ansprüchen ganz. So hatte ein Großelternpaar kurzfristig ein 5-jähriges Enkelkind in den Haushalt aufgenommen, da die leiblichen Eltern nicht mehr für das Kind sorgen konnten. Die Großeltern erhielten das Kindergeld. Das Jugendamt erklärte den Großeltern bei mehreren Nachfragen, dass keine anderen, zusätzlichen Leistungen gezahlt werden würden. Der Bürgerbeauftragte informierte dagegen die Petenten, dass der Lebensunterhalt des Kindes durch Hilfe zum Lebensunterhalt, die das Sozialamt zahlt, sicherzustellen ist. Nach längeren Bemühungen des Bürgerbeauftragten konnte erreicht werden, dass das Sozialamt rückwirkend Leistungen für das Kind bewilligte. Das Jugendamt als nicht zuständige Behörde hatte es unterlassen, das Anliegen und die Vorsprachen der Großeltern als Antrag aufzunehmen und an das zuständige Sozialamt weiterzuleiten.

Ein weiterer Schwerpunkt war die Eingliederungshilfe für Kinder mit seelischen Behinderungen und Jugendliche nach § 35a SGB VIII. Schleppende Bearbeitung der Verwaltung führte dazu, dass Hilfsleistungen nicht rechtzeitig gewährt werden konnten. Als Grund hierfür wurden die hohe Arbeitsbelastung der Mitarbeiter in den Jugendämtern sowie lange Wartezeiten auf notwendige Begutachtungen durch Ärzte für Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie oder Kinder- und Jugendpsychotherapeuten benannt. Verzögernd wirkte es sich auch aus, wenn vom Jugendamt die eigene Zuständigkeit bestritten und auf das Sozial- oder Schulamt verwiesen wurde.

Das Kindertagesförderungsgesetz (KiföG) unseres Landes regelt den Anspruch und Umfang der Kindertagesbetreuung in Kinderkrippe, Kindergarten, Hort oder bei Tagespflegepersonen und ist in Verbindung mit dem SGB VIII auch die Rechtsgrundlage für die Finanzierung eines Betreuungsplatzes und damit auch für die Berechnung von Elternbeiträgen. Hierzu und zu der Frage, wann und wie lange ein Kind betreut werden muss, gingen zahlreiche Petitionen ein.

Auch Verhandlungen über Leistungsentgelte zwischen der Hansestadt Rostock und einigen Trägern von Einrichtungen führten zu einer intensiven Befassung des Bürgerbeauftragten, da in der Folge Nachforderungen zu erhöhten Elternbeiträgen für längere Zeiträume entstanden.

Erholungsmaßnahmen für Familien mit niedrigem Einkommen (Fortsetzung aus 2015)

Familien mit niedrigem Einkommen haben die Möglichkeit, für Erholungsmaßnahmen Förderungen beim Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGuS) zu beantragen. Gefördert werden Erholungsangebote mit Übernachtung, Vollverpflegung sowie die gemeinsame Freizeitgestaltung. Die Richtlinie, die Einzelheiten festlegt, ist nach wie vor nicht in Kraft getreten, obwohl dies bereits für den 01.01.2016 geplant war. Weitere Abstimmungen mit dem Finanzministerium, dem Landesrechnungshof und der Normprüfstelle sind der Grund für die Verzögerung. Derzeit erfolgt die Bewilligung auf der Grundlage eines Richtlinienentwurfs. Der Staatssekretär des Sozialministeriums teilte mit, dass die erforderliche Zustimmung des Finanzministeriums nunmehr vorliegt und mit einer Veröffentlichung der Richtlinie im ersten Halbjahr 2017 gerechnet wird. Auf diese Weise könnten dann über drei Jahre nach Änderung des bisherigen Verfahrens Rechtssicherheit und für Familien Klarheit erreicht werden, unter welchen Voraussetzungen sie in den Genuss der angekündigten Verbesserungen kommen werden.

Nacherhebung von Elternbeiträgen in Rostocker Kitas

Im Januar 2016 wies ein Träger von Kindertageseinrichtungen auf stockende Verhandlungen zur Erhöhung von Leistungsentgelten in Rostock hin. Bereits im Frühjahr 2015 waren diese Erhöhungen, die sich im Wesentlichen aus Gehaltserhöhungen für die Mitarbeiter ergaben, bei der Hansestadt beantragt worden. Sie sollten zum Juli 2015 in Kraft treten. Diese Anträge wurden jedoch vom zuständigen Jugendamt abgelehnt. Die daraufhin angerufene Schiedsstelle beim LAGuS sah in einem ersten Verfahren im Oktober 2015 für vier betroffene Einrichtungen die Erhöhungen als begründet an. Auch wies die Schiedsstelle die Hansestadt im Termin darauf hin, dass sie auch bei den Schiedssprüchen für andere Einrichtungen voraussichtlich zum selben Ergebnis kommen würde. Die Hansestadt wollte aber weiterhin die beantragte Entgeltvereinbarung nicht abschließen, um zunächst die schriftliche Begründung der Entscheidung abzuwarten. Die ließ aber auf sich warten. Zwischenzeitlich befanden sich 18 Verfahren in der Schlichtung, da sich die Hansestadt in vielen Fällen nicht einmal in der Lage sah, innerhalb der gesetzlichen vorgeschriebenen Frist von sechs Wochen Verhandlungen aufzunehmen. In solchen Fällen kann dann ein Schiedsverfahren angestrengt werden.

Der freie Träger sah sich nun zum einen dem Unmut der Beschäftigten ausgesetzt, die auf die zugesagte Gehaltserhöhung warteten. Zum anderen befürchtete er auch negative Reaktionen von Eltern wegen der nach Abschluss der Vereinbarungen zu erwartenden Nachzahlungen von Elternbeiträgen, da die Vereinbarungen rückwirkend zum Juli 2015 gelten würden.

Der Bürgerbeauftragte trug diese Kritik an den zuständigen Sozialsenator heran und bot ein gemeinsames Gespräch aller Beteiligten unter seiner Moderation an. Der Senator benannte als Gründe der Verzögerungen u. a. erhebliche personelle Engpässe, langwierige Abläufe in der Geschäftsstelle der Schiedsstelle, aber auch unterschiedliche Sichtweisen zur Angemessenheit der Entgelte. Es stehe den Trägern frei, Abschlüsse auf die voraussichtlichen Erhöhungen zu nehmen, um spätere Nachzahlungen zu vermeiden.

Der Bürgerbeauftragte bat auch im LAGuS darum, die Abläufe in der Schiedsstelle zu beschleunigen, was ihm zugesagt wurde. Im April 2016 lag dann der Schiedsspruch für die Verhandlungen vom Oktober 2015 schriftlich vor. Da die Hansestadt gegen diese Entscheidung das Verwaltungsgericht anrufen wollte, wandte sich der Bürgerbeauftragte im Mai 2016 noch einmal an den Sozialsenator und regte an, diesen Schiedsspruch für alle Verfahren anzuerkennen. Dies lehnte der Senator aber ab, da er eine überzeugende Begründung der getroffenen Entscheidung vermisste. Auch in einem folgenden Telefonat konnte keine einvernehmliche Lösung erzielt werden, sodass der Bürgerbeauftragte diese Petition erfolglos abschließen musste. Tatsächlich griff die Hansestadt die Schiedssprüche jedoch nicht gerichtlich an, sodass diese rechtskräftig wurden.

In der Folge meldeten sich Ende 2016 zahlreiche Bürger, weil Kita-Träger rückwirkend von ihnen Elternbeiträge nachforderten, teilweise ab 01.07.2015. Mit der Nachberechnung wurden sie teilweise mit weit über 1.000 Euro belastet. Der Bürgerbeauftragte teilte den Eltern mit, dass die Nachforderungen trotz gewisser Härten grundsätzlich rechtmäßig sind und damit auch gezahlt werden müssen.

Das Thema ist aber weiter aktuell, da sich auch 2017 zahlreiche Eltern oder Elternvertreter, die für eine ganze Gruppe sprechen, an den Bürgerbeauftragten gewandt haben. Daher hat der Bürgerbeauftragte auch die Sozialministerin informiert, gerade weil Eltern ihr Unverständnis an den Finanzierungsregeln des KiföG äußerten oder auf Ankündigungen der Politik zur Elternentlastung verwiesen. Die Träger hat er gebeten, unter Einbeziehung des Elternrates die Kommunikation mit den Eltern zu verbessern und Transparenz herzustellen.

Kindertagesbetreuung während der Mutterschutzzeit

Nach § 4 Abs. 1 KiföG besteht ein Anspruch auf Förderung in Kindertageseinrichtungen bis zum Eintritt in die Schule im Umfang von 30 Stunden wöchentlich. Nach § 4 Abs. 2 KiföG kann eine ganztägige Förderung im Umfang von 50 Stunden wöchentlich beansprucht werden, wenn dies z. B. zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie notwendig ist.

Eine Mutter beschwerte sich, weil die Verwaltung für die Zeit des Mutterschutzes den Ganztagsbetreuungsplatz für das ältere Geschwisterkind auf einen Teilzeitplatz reduziert hatte. Der Bürgerbeauftragte wandte sich wegen der grundsätzlichen Bedeutung des Falles an die Sozialministerin und bat um eine generelle Klärung. Er erläuterte, dass die nachgeburtliche Mutterschutzfrist ein Beschäftigungsverbot während eines aktiven Arbeitsverhältnisses darstelle. Die Reduzierung der Betreuungszeit widerspreche dem Zweck des Mutterschutzes und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Nach mehreren Monaten ging eine Antwort ein. Die Ministerin schloss sich der Auffassung des Bürgerbeauftragten an, wonach eine Verringerung des Betreuungsumfangs während der Mutterschutzfrist, ohne dass der besondere Bedarf im konkreten Einzelfall geprüft wird, rechtswidrig ist. Das Ministerium informierte alle örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe in einem Rundbrief, in dem es konkret hieß:

„Eine generelle Reduzierung des Betreuungsumfanges für zuvor ganztags in Kindertageseinrichtungen oder Kindertagespflege betreute Geschwisterkinder während des Mutterschutzes ohne Berücksichtigung im Einzelfall bestehender konkreter Bedarfe ist mit dem Grundgedanken von Mutterschutz nicht vereinbar.“

Nach dieser Klarstellung erreichten den Bürgerbeauftragten keine weiteren vergleichbaren Beschwerden mehr.

Zahlungspflicht der Wohnsitzgemeinde verjährt nicht

Bei der Förderung in Kindertageseinrichtungen sowie in Kindertagespflege beteiligen sich Land und örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe durch Festbeträge an der Finanzierung. Den restlichen Finanzierungsbedarf tragen die Gemeinden des gewöhnlichen Aufenthalts und die Eltern. Rechtsgrundlage ist § 17 KiföG.

Eine Tagespflegeperson meldete sich beim Bürgerbeauftragten, da ihr der Gemeindeanteil für ein Kind - immerhin mehrere hundert Euro für vier Monate - nicht ausgezahlt werden sollte. Hintergrund war ein Umzug der Eltern mit dem Kind von der Stadt in eine nahe gelegene Gemeinde. Die Eltern hatten die Adressänderung zwar der Tagespflegeperson mitgeteilt und den Betreuungsvertrag entsprechend ändern lassen. Allerdings hatten Eltern und Tagespflegeperson es versäumt, den Umzug auch dem zuständigen Landkreis mitzuteilen, obwohl sie von diesem darauf schriftlich hingewiesen worden waren, Änderungen unverzüglich mitzuteilen. Dies hatte zur Folge, dass die Stadt als ehemalige Wohnsitzgemeinde (unzuständig) weiter den Gemeindeanteil an die Tagespflegeperson zahlte, die den Betrag auch annahm. Erst nachdem die Eltern beim Landkreis eine Verlängerung des Betreuungsplatzes für das Kind beantragten, erfuhr Landkreis und die Gemeinde von dem Wohnsitzwechsel.

Die alte Wohnsitzgemeinde forderte die Betreuungskosten für den Zeitraum zurück und erhielt sie auch. Die neue lehnte es aber ab, alle Betreuungskosten rückwirkend zu übernehmen. Sie hielten den Eltern und der Tagespflegeperson vor, wegen der Versäumnisse würde eine Verpflichtung zur Zahlung des Gemeindeanteils nicht bestehen. Die Gemeinde und auch der Landkreis als Rechtsaufsichtsbehörde blieben bei der Auffassung, dass die Kosten der bisherigen Wohnsitzgemeinde zurückzuzahlen seien und die neue Wohnsitzgemeinde keine Verpflichtung habe, diese rückwirkend zu zahlen.

Der Bürgerbeauftragte wies zunächst erfolglos darauf hin, dass nach dem KiföG die Wohnsitzgemeinde verpflichtet ist, ihren Beitrag an der Kindertagesbetreuung zu leisten. Verjährungsregelungen, auf die sich die Gemeinde berief, sieht das KiföG nicht vor.

Der Bürgerbeauftragte wandte sich an das Innenministerium, das den Sachverhalt als oberste Rechtsaufsichtsbehörde prüfte. Das als fachlich zuständiges Ressort beteiligte Sozialministerium sah im Vorgehen der Gemeinde ebenfalls einen Verstoß gegen das KiföG. Der Innenminister stimmte daher der Auffassung des Bürgerbeauftragten zu, wonach die Wohnsitzgemeinde verpflichtet ist, den Gemeindeanteil zu zahlen und zwar ab dem Zeitpunkt des gewöhnlichen Aufenthalts. Das gilt auch, wenn die Beteiligten es versäumen, ihrer Anzeigepflicht nachzukommen, und der Vorgang einige Zeit zurückliegt.

Im Ergebnis erklärte sich die neue Wohnsitzgemeinde, nachdem sie vom Bürgerbeauftragten über die Auffassung der Ministerien informiert wurde, bereit, die offenen Wohnsitzanteile rückwirkend auszuzahlen.

„Mehrkosten“ für Kita-Besuch?

Die Petenten wohnen mit zwei Kindern in einer kleinen Gemeinde, die keinen eigenen Kindergarten hat. Deshalb meldeten sie ihre Tochter in der Kindertagesstätte der Nachbargemeinde an. Vor Beginn des neuen Kindergartenjahres wurden die Eltern von der Kita informiert, dass sie nun 30 Euro monatlich an Mehrkosten zu zahlen hätten, da sie eine Kita außerhalb der eigenen Gemeinde gewählt hatten.

Die Petenten baten die Gemeinde, nachdem sie Zweifel an der Rechtmäßigkeit bekommen hatten, um einen förmlichen Bescheid. Dieser erging im Frühjahr 2016. Dort hieß es:

„In der Gemeinde S. gibt es keine Kindereinrichtung, somit wird der Wohnsitzanteil aus dem Durchschnitt aller im Amtsbereich befindlichen Einrichtungen gebildet. Die Kindereinrichtung in I. ist im Kindergartenbereich die teuerste im Amtsbereich. Dadurch entstehen für Sie Mehrkosten gemäß § 21 Abs. 3 KiföG.... Sie als Eltern haben leider eine Kindereinrichtung gewählt, die bedeutend über dem Amtsdurchschnitt liegt.“

In § 21 Abs. 3 KiföG heißt es aber ausdrücklich:

„Die Eltern haben diejenigen Mehrkosten zu tragen, die dadurch entstehen, dass sie eine Kindereinrichtung...wählen, die nicht im Gebiet der Gemeinde des gewöhnlichen Aufenthalts oder im Amtsbereich, zu dem diese Gemeinde gehört, liegt.“

Die Eltern hatten ja eine Kindereinrichtung gewählt, die im Amtsbereich liegt und demnach auch keine „Mehrkosten“ verursacht. Nach dem Bescheid des Amtsvorstehers beschwerten sie sich beim Bürgerbeauftragten, weil sie die generelle Praxis im Amt als grundsätzlichen Fehler ansahen.

Der Bürgerbeauftragte teilte die Auffassung der Petenten und wies in einem Schreiben an die Amtsverwaltung darauf hin, dass die gesetzliche Regelung nur auf Kindereinrichtungen ziele, die sich außerhalb des Amtsbereichs befinden. Das Amt antwortete zwar sehr ausführlich mit Darlegungen allgemeiner Art. Zur Begründung, warum überhaupt ein Amtsdurchschnitt der Kita-Platzkosten gebildet und in Rechnung gestellt wurde, hieß es aber lediglich: *„Diese Verfahrensweise wird in jeder Stadt und jedem Amt praktiziert.“*

Der Bürgerbeauftragte wandte sich deshalb an den Landrat als untere Rechtsaufsichtsbehörde. Dieser teilte mit, dass er nach Prüfung aller relevanten Belange die Forderung der Mehrkosten ebenfalls für rechtswidrig halte. Er habe der Gemeinde dringend geraten, einen rechtskonformen Zustand herzustellen und eine einvernehmliche Lösung mit den Petenten zu finden.

Der Bürgerbeauftragte bat daraufhin den Bürgermeister, über das Anliegen der Petenten kurzfristig zu entscheiden und einen rechtmäßigen Zustand - auch in anderen Fällen - herzustellen. Die Angelegenheit wurde von der Gemeinde positiv beschieden. Auch andere betroffene Familien wurden, nachdem sie sich gemeldet hatten, nun rechtmäßig behandelt.

Hortbetreuung - was ist bedarfsgerecht? (Fortsetzung aus 2015)

Im Jahresbericht 2015 informierte der Bürgerbeauftragte über Petitionen von Eltern, die sich beschwerten, weil ihre Kinder im Grundschulalter keinen Hortplatz erhielten. Die Eltern waren arbeitslos oder befanden sich nach der Geburt eines Geschwisterkindes in Elternzeit. Die jeweils zuständige Verwaltung, an die sich der Bürgerbeauftragte wandte, lehnte einen Hortplatz mit der Begründung ab, dass ein Bedarf nicht bestehe, weil die Eltern zu Hause seien und ihre Kinder dort selbst betreuen könnten.

Die Argumente der Eltern, dass es für die Entwicklung und das soziale Verhalten der Kinder wichtig sei, im Hort gemeinsam Hausaufgaben zu machen oder mit Mitschülern Freizeitaktivitäten nachzugehen, wurden von der Verwaltung zurückgewiesen. Hierbei war zu bedenken, dass sehr viele Kinder den Hort besuchten und entsprechend Spielkameraden in den Nachmittagsstunden im häuslichen Umfeld fehlten. Selbst in besonders gravierenden Fällen, in denen z. B. ein Kind als einziges „Nichtthortkind“ in einem gesonderten Raum alleine warten musste, bis ca. zwei Stunden später der Schulbus fuhr, zeigte die Verwaltung kein Einsehen.

Nach § 5 KiföG soll die Förderung im Hort bedarfsgerecht erfolgen. Hierbei sind die Bedürfnisse insbesondere Erwerbstätiger, Erwerbssuchender, in Ausbildung befindlicher oder sozial benachteiligter Sorgeberechtigter zu berücksichtigen. Dies ist aber keine abschließende Fallaufzählung. Auch in anderen Fällen kann ein Bedarf an der Kindertagesförderung entstehen. Der Bürgerbeauftragte vertritt die Auffassung, dass es auch auf das Förderbedürfnis der Kinder ankommt. Im Sinne einer ganzheitlichen Bildungskonzeption gemäß § 5 Abs. 1 und 4 KiföG sollten alle Kinder die Möglichkeit auf eine Hortförderung haben, zumindest auf einen Teilzeitplatz. Das KiföG sieht nämlich vor, dass die Hortförderung ein Bildungsangebot in Kooperation mit der Schule ist, das der Bewältigung der Anforderungen des Schulaltages dient (§ 5 Abs. 1 KiföG).

Da sich eine Lösung auf Verwaltungsebene nicht abzeichnete, wandte sich der Bürgerbeauftragte im ersten Halbjahr 2016 an das fachlich zuständige Sozialministerium. Dieses bestätigte die Auffassung des Bürgerbeauftragten: Der Bedarf lasse sich sowohl aus der Situation der Kinder als auch aus der der Eltern herleiten.

Das Sozialministerium sieht durchaus die Notwendigkeit, dies klarstellend gesetzlich zu regeln. Dies solle bei der nächsten Novellierung des KiföG geprüft werden. Da es bis dahin noch Auslegungsschwierigkeiten geben dürfte, hat sich der Bürgerbeauftragte erneut an das Sozialministerium gewandt und angeregt, durch Hinweise oder Auslegungshilfen schon jetzt eine einheitliche Verfahrensweise zu erreichen.

b) Arbeitsförderung

Die Anfragen im Bereich der Arbeitsförderung betrafen nahezu alle Bereiche des SGB III. Es ging vor allem um Förderinstrumentarien für Auszubildende, Langzeitarbeitslose und Menschen mit einer Behinderung oder Fragen zur Leistungsberechnung.

Wiederholt baten Langzeitarbeitslose den Bürgerbeauftragten um Hilfe. Sie bemängelten eine ihrer Ansicht nach unzureichende Unterstützung der Arbeitsagentur bei der Arbeitsvermittlung, da sie nur zu Beratungsgesprächen eingeladen und ihnen keine freien Stellen angeboten würden. Wünsche nach intensiverer Arbeitsvermittlung leitete der Bürgerbeauftragte an die jeweils zuständige Arbeitsagentur weiter und empfahl, Einzelheiten in einem Beratungsgespräch unter Teilnahme einer Führungskraft zu erörtern. Aus den Rückmeldungen der Petenten ergab sich, dass in diesen Fällen Lösungen erarbeitet und weitere Schritte unternommen werden konnten. Allerdings beklagten besonders Langzeitarbeitslose mit einer Schwerbehinderung, dass die dauerhafte berufliche Integration trotz zusätzlicher Förderinstrumentarien und der Betreuung durch die Reha-Abteilung der Agentur für Arbeit schwierig sei.

Mehrfach gab es Anfragen, weil die Arbeitsagentur eine Sperrzeit erteilte mit der Folge, dass der Anspruch auf Arbeitslosengeld I ruhte. Der Bürgerbeauftragte konnte in vielen Fällen die Rechtslage klären und die Entscheidung erläutern, ohne dass es erforderlich war, die Arbeitsagentur zu beteiligen. Wenn er eine andere Entscheidung als notwendig ansah, wandte er sich an die Arbeitsagentur.

2016 meldeten sich wieder Auszubildende und deren Familien, weil sie keine Zuschüsse bei auswärtiger Unterbringung im Internat für Zeiten des Berufsschulblockunterrichts erhielten. Nach § 65 SGB III ist der Bezug von Berufsausbildungsbeihilfe für die Zeit des Blockunterrichts nicht möglich. Zwar haben Berufsschüler die Möglichkeit beim Bildungsministerium Zuschüsse aus Landesmitteln zu beantragen. Allerdings scheitert die Auszahlung häufig schon an den Zuwendungsvoraussetzungen; beispielsweise wird der Zuschuss nur gewährt, wenn die Ausbildungsvergütung regelmäßig nicht über 500 Euro / Monat liegt. Je nach den Umständen des Einzelfalls reicht dies jedoch nicht aus, um Kosten für die Fahrten und die auswärtige Unterbringung abzudecken.

An dieser Stelle möchte der Bürgerbeauftragte ausdrücklich die allgemein gute und lösungsorientierte Zusammenarbeit mit den Agenturen für Arbeit hervorheben.

c) Soziale Beratung und Hilfe für Bezieher von Arbeitslosengeld II

Die meisten Eingaben und Anfragen betrafen 2016 erneut den Rechtskreis SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende). 313 Petitionen erreichten den Bürgerbeauftragten in diesem Zeitraum (2015: 346). 257 von ihnen wurden bis Ende des Jahres abgeschlossen.

Ein großer Teil der abgeschlossenen Fälle (52) betraf die Bedarfe für Unterkunft und Heizung. Weitere Fallgruppen waren u. a.:

- Einkommens- und Vermögensanrechnung,
- Versagung/Entziehung von Leistungen,
- Sanktionen,
- Aufhebung und Erstattung und
- Aufforderung zur Beantragung einer vorzeitigen Altersrente.

Die Eingaben zum SGB II aus 2016 wurden bis Ende Februar 2017 wie folgt abgeschlossen:

| Erledigungsstatistik der Petitionen im Sachbereich SGB II 2016: | |
|---|-----|
| Dem Anliegen wurde entsprochen | 30 |
| Dem Anliegen wurde teilweise entsprochen | 12 |
| Dem Anliegen wurde nicht entsprochen | 8 |
| Auskunft wurde erteilt | 33 |
| Beratung wurde erteilt | 148 |
| Erledigung in sonstiger Art und Weise (z.B. anderweitige Klärung oder Parallelpetition) | 26 |
| Gesamtanzahl erledigter Petitionen aus 2016 | 257 |

Die Zahlen verdeutlichen, dass der Schwerpunkt der Tätigkeit in der Beratung und Auskunft liegt. Zur Beratung gehören auch Hilfestellungen zur Selbsthilfe, um die Bürger in die Lage zu versetzen, das Verwaltungsverfahren möglichst selbstständig zu bestreiten. Auch im direkten Kontakt mit dem Jobcenter wurden Prüfungen und nötigenfalls Korrekturen veranlasst. Zuweilen war es erforderlich, Petenten dabei zu beraten, ihr Recht vor den Sozialgerichten zu suchen.

Zum 01.8.2016 hat das SGB II aufgrund des hierzu beschlossenen „9. SGB II-Änderungsgesetzes - Rechtsvereinfachung“ eine Vielzahl von leistungs- und verfahrensrechtlichen Änderungen erfahren. Sie wirken sich teilweise positiv für die Leistungsberechtigten aus. So sind z. B. nur noch Auszubildende, die in einem Wohnheim/Internat oder sonst bei voller Verpflegung untergebracht sind, vom Leistungsbezug ausgeschlossen. Andererseits brachte das Gesetz auch Nachteile. So wird die Ausbildungsförderung nicht im SGB III oder BAföG, sondern im SGB II ergänzt und verschlechtert damit die Einkommensanrechnung von BAföG-Empfängern.

Zu einer umfassenden Rechtsvereinfachung hat das Gesetz nicht beigetragen. Für die Leistungsberechtigten ist nicht besser ersichtlich, ob und in welchem Umfang sie Ansprüche auf Leistungen haben. Die Verwaltungsabläufe haben sich nicht durchgreifend vereinfacht. Ein Rückgang von Widersprüchen oder Klagen ist bisher nicht festzustellen. Dafür sind mit den neuen Regelungen neue Auslegungs- und Rechtsprobleme entstanden, die den Gesetzesvollzug wieder aufwendiger machen. Eine echte Rechts- und Verfahrensvereinfachung bleibt von daher auf der Tagesordnung.

Vorzeitiger Renteneintritt bei Arbeitslosigkeit: Problem mit Folgen

Im SGB II sind Leistungsbezieher von Arbeitslosengeld II grundsätzlich ab Vollendung des dreiundsechzigsten Lebensjahres verpflichtet, vorzeitig Rente wegen Alters in Anspruch zu nehmen. In der hierzu ergangenen Unbilligkeitsverordnung sind nur wenige Ausnahmen geregelt, so insbesondere bei bestehender oder in Kürze anstehender sozialversicherungs-pflichtiger Tätigkeit. Der erzwungene vorzeitige Renteneintritt führt zu deutlichen Abschlägen bei der Rente. Manche Rente reicht dann nicht mehr zur Sicherung des Lebensunterhaltes. Deshalb werden dem Bürgerbeauftragten immer wieder Beschwerden von arbeitslosen Bürgern vorgetragen, dass sie vom Jobcenter unvermittelt zum Renteneintritt gedrängt würden.

In einem Fall hatte eine Bürgerin kurz nach Erreichen des 63. Lebensjahres die Aufforderung erhalten, binnen einer Frist von zwei Wochen vorzeitig Rente zu beantragen. Ausnahme-gründe nach der Unbilligkeitsverordnung lagen in diesem Fall nicht vor. Der Mitarbeiter im Jobcenter hatte der Bürgerin nach Ablauf der Frist erklärt, dass er den Antrag für das Arbeitslosengeld II nicht bearbeiten werde, bevor sie nicht die vorzeitige Altersrente beantragt habe. Eine solche Verweigerung durch das Jobcenter ist rechtswidrig. Das Jobcenter hat stattdessen aber die Möglichkeit, von sich aus die Rente für Leistungsempfänger dieses Alters zu beantragen. Hierauf wies der Bürgerbeauftragte das Jobcenter hin. Die Bürgerin hat nach Rücksprache mit der Rentenversicherung und Beratung durch den Bürgerbeauftragten den Antrag etwas später selbst gestellt. Durch die eingetretene Verzögerung des Verfahrens ergab sich dann zwar eine leichte Verbesserung für die Petentin. Die Rentenabschläge betrugen aber immer noch 8,1 Prozent.

In einem anderen Fall legte eine Bürgerin, die eine Regelaltersrente von rund 710 Euro zu erwarten gehabt hätte, nach Beratung durch den Bürgerbeauftragten Widerspruch und Klage gegen die Verpflichtung zur Rentenbeantragung ein, um nicht im Alter auf Sozialhilfe angewiesen zu sein. Während der Verfahrensdauer gelang es ihr doch noch, eine neue Arbeit zu finden. Sie konnte nun nach der Unbilligkeitsverordnung den Renteneintritt verschieben.

Die Bürgerbeauftragten der Länder hatten sich im Zusammenhang mit den Gesetzes-beratungen zur Änderung des SGB II dafür eingesetzt, hier Verbesserungen für ältere Leistungsbezieher zu erreichen. Vor allem beanstandeten sie, dass die Zeitspanne für den vorzeitigen Renteneintritt durch das Verschieben des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre immer größer wird. Deshalb müsste zumindest die zeitliche Grenze für den vorzeitigen Renteneintritt entsprechend gleitend verschoben werden.

Die Bundesministerin für Arbeit und Soziales hatte in ihrer damaligen Antwort darauf verwiesen, dass „zur weitgehenden Milderung der Problematik“ eine Ergänzung der Unbilligkeitsverordnung geplant sei. Tatsächlich regelt die Verordnung seit dem 01.01.2017, dass die Inanspruchnahme auch dann unbillig ist, wenn Leistungsberechtigte durch die Rentenabschläge hilfebedürftig im Sinne der Grundsicherung im Alter nach dem SGB XII würden. Diese Regelung wird in Mecklenburg-Vorpommern für viele ältere Langzeit-arbeitslose bedeuten, dass sie nicht vorzeitig in Rente gehen und damit auch keine Abschläge bei ihrer Rente hinnehmen müssen.

SGB II-Leistungen für bei den Eltern lebende Schwangere

Die schwangere junge Frau, die noch bei ihren Eltern lebte, hatte im Februar 2016 Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II beantragt. Das Jobcenter versagte diese, weil die Petentin keine Einkommensbescheinigungen der Arbeitgeber ihrer Eltern vorgelegt hatte. Sie bat den Bürgerbeauftragten um Unterstützung.

Der Bürgerbeauftragte regte beim Jobcenter an, die Leistungen ohne Vorlage der Einkommensbescheinigungen zu bewilligen: Zwar sind gemäß § 9 Abs. 2 Satz 2 SGB II bei unverheirateten Kindern, die mit ihren Eltern in einer Bedarfsgemeinschaft leben, grundsätzlich auch das Einkommen und Vermögen der Eltern zu berücksichtigen. Die Regelung findet aber bei schwangeren Kindern keine Anwendung.

Diese Vorschrift dient dem Schutz des ungeborenen Lebens und soll sicherstellen, dass Schwangere im jüngeren Alter nicht wegen des ansonsten üblichen Einsatzes des Elterneinkommens unter Druck geraten und zu einem Schwangerschaftsabbruch veranlasst werden. Schwangere können also generell wählen, ob sie zivilrechtliche Unterhaltsansprüche oder ihren SGB II-Leistungsanspruch wahrnehmen.

Die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Eltern (und künftigen Großeltern) haben für Leistungsansprüche werdender Mütter also keine Bedeutung. Entsprechend gibt es daher für Aufforderungen an sie zur Vorlage von Einkommens- und Vermögensnachweisen der Eltern ebenso wenig eine Rechtsgrundlage wie für Auskunftersuchen an die Eltern.

Das Jobcenter räumte daraufhin ein, die Leistungen zu Unrecht versagt zu haben und erließ einen vorläufigen Bewilligungsbescheid.

Wenn das Bett nicht mit dem Kind wächst ...

Eine alleinerziehende Mutter von drei Kindern und Empfängerin von Arbeitslosengeld II hatte für ihre sechsjährige Tochter Leistungen beim Jobcenter für den Kauf eines Schreibtisches und eines Schreibtischstuhls sowie für ihren dreijährigen Sohn Leistungen für den Kauf eines Bettes beantragt. Ihre Tochter werde in diesem Jahr eingeschult. Sie benötige einen eigenen Schreibtisch mit dazugehörigem Stuhl. Ihr dreijähriger Bruder sei dem Babybett entwachsen.

Das Jobcenter lehnte den Antrag der Petentin ab. Auf Grund gewöhnlichen Verschleißes unbrauchbar gewordene Gegenstände könnten nicht im Rahmen einmaliger Leistungen gewährt werden. Das Wachstum von Kindern stelle keinen außergewöhnlichen Umstand dar, der eine Erstausrüstung für ein größeres Bett rechtfertige. Über Leistungen für den Schreibtischstuhl schwieg sich der Ablehnungsbescheid aus.

Der Bürgerbeauftragte regte an, den Ablehnungsbescheid von Amts wegen zu korrigieren. Zum einen sei noch über die beantragte Leistung für den Schreibtischstuhl zu entscheiden. Zum anderen dürfte die Ablehnung, soweit sie den Schreibtisch sowie das Jugendbett betreffe, rechtswidrig sein. Er wies auf ein Urteil des Bundessozialgerichts hin, wonach die erstmalige Ausstattung eines Kleinkindes mit einem Jugendbett eine dem Grunde nach angemessene Erstausrüstung für eine Wohnung sei.

In gleicher Weise handele es sich bei einem erstmals anzuschaffenden Schülerschreibtisch sowie einem dazugehörigen Stuhl um Gegenstände der Wohnungserstaussstattung. Denn hierbei gehe es um Möbelstücke, die zur Befriedigung der grundlegenden Bedürfnisse von Schulkindern gehören, denen - räumlich und gegenständlich abgegrenzt vom übrigen Familienleben - ein eigener Bereich zu Ermöglichung von Schularbeiten und zur dauerhaften Ablage der hierfür benötigten Gerätschaften zur Verfügung stehen müsse. Das Urteil des Bundessozialgerichts dürfte, so der Bürgerbeauftragte, auch auf die Beschaffung eines Schreibtisches und eines Schreibtischstuhls anlässlich der Einschulung zu übertragen sein. Nur so könne ein Kind altersgerecht lernen.

Das Jobcenter bewilligte daraufhin wie beantragt Leistungen für ein Jugendbett, einen Schreibtisch und einen Schreibtischstuhl.

Bedarfe für Unterkunft und Heizung

Die Petenten hatten die Weiterbewilligung von Leistungen nach dem SGB II für die Zeit ab dem 01.01.2016 beantragt. Dem Antrag hatten sie ihren Grundsteuerbescheid aus dem Jahr 2015 beigelegt, der nicht nur für ein Jahr, sondern als Mehrjahresbescheid auf unbestimmte Zeit gilt, soweit sich keine Änderungen in der Höhe ergeben. Dies war auf der ersten Seite des Bescheides ausdrücklich vermerkt. Die festgesetzte Grundsteuer war zur Mitte eines jeden Quartals fällig (§ 28 Grundsteuergesetz).

Das Jobcenter erkannte in seinem vorläufigen Bewilligungsbescheid die Grundsteuer nicht als Bedarf für die Unterkunft an. Vielmehr forderte es die Petenten auf, den Grundsteuerbescheid für das Jahr 2016 nach Erhalt vorzulegen. Den hiergegen gerichteten Widerspruch der Petenten wies das Jobcenter mit der Begründung zurück, dass die Grundsteuer erst bei Fälligkeit berücksichtigt werde. Diese sei aus dem Grundsteuerbescheid ersichtlich. Sie werde berücksichtigt, wenn ein endgültiger Bescheid erlassen werde.

Der nun eingeschaltete Bürgerbeauftragte kam zum Schluss, dass diese Entscheidung rechtswidrig war. Der Mehrjahresbescheid galt offenkundig auch für 2016. Selbst wenn es sich nicht um einen Mehrjahresbescheid gehandelt hätte, wären die dort angegebenen fälligen Beträge vorläufig als Bedarf für die Unterkunft anzuerkennen gewesen. Die Fälligkeit war nämlich aufgrund der gesetzlichen Regelung offenkundig. Lediglich deren Höhe hätte im Zweifel noch nicht festgestanden und wäre deshalb der abschließenden Entscheidung vorbehalten gewesen.

Der Bürgerbeauftragte regte daher beim Jobcenter an, die dem vorliegenden Grundsteuerbescheid von 2015 zu entnehmenden Grundsteuerbeträge in den jeweils fälligen Monaten als Bedarf für die Unterkunft anzuerkennen. Das Jobcenter räumte seinen Fehler ein und erließ einen Änderungsbescheid.

Europarecht gehört dazu

Schon die Anwendung deutschen Rechts kann beim Bezug von Arbeitslosengeld II Schwierigkeiten bereiten, wie die Erfahrung in der Bearbeitung vieler Petitionen zeigt. Noch komplizierter kann es werden, wenn zusätzlich europäisches Recht anzuwenden ist. Dies zeigt der folgende Fall.

Ein griechischer Staatsbürger und seine armenische Frau suchten Arbeit in Deutschland. Während die Frau zunächst ein längeres, aber nur geringfügig entlohntes Praktikum in einem Friseursalon machte, konnte der Mann in zwei befristeten Jobs insgesamt ca. 8 Monate sozialversicherungspflichtig arbeiten. Aufstockend bezogen sie und ihre beiden Kinder von einem Jobcenter im Land Leistungen nach dem SGB II.

Nach dessen vorheriger Zusicherung zur Berücksichtigung der Aufwendungen für die neue Unterkunft zogen die Petenten Ende Juni 2015 in den Zuständigkeitsbereich eines anderen Jobcenters. Dieses lehnte dann aber überraschend die Bewilligung von Leistungen ab dem 01.07.2015 ab. Zur Begründung führte es aus, dass ein Leistungsanspruch nicht bestehe, da sich das Aufenthaltsrecht der Petenten allein aus dem Zweck der Arbeitssuche ergebe. Für diese Fälle sei ein Leistungsbezug ausgeschlossen.

Glücklicherweise gelang es der Ehefrau, ab dem 20.07.2015 eine sozialversicherte Beschäftigung als Friseurin aufzunehmen, sodass das Jobcenter aufstockende Leistungen ab diesem Zeitpunkt bewilligen musste. Streitig blieb aber, ob die Petenten für die ersten zwanzig Julitage Anspruch auf Leistungen hatten.

Der von den Petenten eingeschaltete Bürgerbeauftragte prüfte die Rechtslage. Er machte die Agentur für Arbeit auf die besonderen Regelungen im Fall von Kindern in der ausländischen Familie aufmerksam. Kinder von Unionsbürgern - und damit zugleich ihre Eltern - haben nämlich nach Art. 10 VO (EU) 492/2011 (Recht zum Schul- und Ausbildungsbesuch) ein europarechtliches Aufenthaltsrecht und einen Anspruch auf sozialrechtliche Gleichbehandlung, wenn sie sich in der Ausbildung (Grundschule bis Berufsausbildung bzw. Studium) befinden. Da die zehnjährige Tochter der Petenten die Schule in Deutschland besuchte, ergab sich das Aufenthaltsrecht der Petenten nicht allein aus dem Zweck der Arbeitssuche, sodass sie nicht von Leistungen ausgeschlossen waren. Die Agentur für Arbeit beharrte allerdings im Widerspruchsverfahren auf dem Leistungsausschluss, sodass der Fall vor das Sozialgericht ging.

Einen knappen Monat später entschied das Bundessozialgericht in einem vergleichbaren Fall, dass sich ein anderes als das Aufenthaltsrecht zur Arbeitssuche aus einem bei den Kindern eigenständigen oder den Eltern abgeleiteten Aufenthaltsrecht ergeben könne. Dieses könne dann zu einer Leistungsberechtigung der Eltern führen. Denn Kinder eines EU-Staatsangehörigen, der im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats beschäftigt gewesen sei, könnten unter den gleichen Bedingungen wie die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats am allgemeinen Unterricht teilnehmen. Das bringe nach der Rechtsprechung des EuGH ein Aufenthaltsrecht für diese Kinder mit sich, solange sie tatsächlich im Aufnahmemitgliedstaat in das Schulsystem eingegliedert seien.

Soweit und solange diese Kinder für die Wahrnehmung ihrer Ausbildungsrechte der Anwesenheit und der Fürsorge des Elternteils bedürften, um ihre Ausbildung fortzusetzen und abschließen zu können, bestehe in gleicher Weise für diesen Elternteil, der die elterliche Sorge für die Kinder tatsächlich wahrnehme, ein abgeleitetes Recht auf Aufenthalt und damit auf Leistungen nach dem SGB II.

Tatsächlich wies auch das Sozialgericht im Klageverfahren der Petenten das Jobcenter darauf hin, dass die Ablehnung rechtswidrig war. Daraufhin erkannte das Jobcenter den Anspruch an und bewilligte die begehrten Leistungen. Damit war die Rechtsauffassung des Bürgerbeauftragten bestätigt worden.

Der Bundesgesetzgeber reagierte auf diese neue Rechtsprechung des Bundessozialgerichts, indem er durch eine Regelung im SGB II auch in diesen Fällen Leistungen ausschloss. Es ist allerdings nicht sicher, ob diese Neuregelung europarechtskonform ist.

Was lange währt: Erst Gericht stellt Anspruch klar

Die damals 65jährige Petentin meldete sich 2012 beim Bürgerbeauftragten. Als Eigentümerin eines Hausgrundstücks und Leistungsempfängerin von ALG II hatte sie bis Anfang November 2012 einen Straßenausbaubeitrag von mehr als 2.500 Euro vor auszuzahlen. Das Jobcenter hatte diese Kosten nicht als Bedarf für die Unterkunft berücksichtigt und damit nicht als Zuschuss geleistet. Stattdessen hatte es die Petentin aufgefordert, für die Bewilligung eines Darlehens nachzuweisen, dass sie sich erfolglos um eine Stundung, eine Ratenzahlung oder einen Eintrag einer Hypothek ins Grundbuch bemüht habe.

Nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (Urteil vom 24.02.2011 - B 14 AS 61/10 R) ist bei einer Übernahme öffentlich-rechtlicher Lasten, denen sich der Hauseigentümer nicht entziehen kann, allein auf die Angemessenheit dieser Kosten abzustellen. Dabei sind die im Kalenderjahr anfallenden, berücksichtigungsfähigen Gesamtkosten mit der örtlich angemessenen Jahresnettokaltmiete zu vergleichen. Übersteigen unabweisbare Aufwendungen für Instandhaltung und Reparatur diesen Bedarf, kann zur Deckung dieses Teils ein Darlehen erbracht werden. Diese Rechtsprechung hat später in § 22 Abs. 2 SGB II ihren Niederschlag gefunden.

Der Bürgerbeauftragte wies mehrmals vergeblich sowohl das Jobcenter als auch den Landkreis darauf hin, dass die tatsächlichen Aufwendungen der Petentin für ihre Unterkunft deutlich unter den nach der Richtlinie des Landkreises als angemessen erachteten Kosten lagen und deshalb fast die gesamte Vorausleistung auf den Straßenausbaubeitrag als zuschussweiser Bedarf für die Unterkunft für November 2012 anzuerkennen war. Für den die Angemessenheit übersteigenden Bedarf sei die Gewährung eines Darlehens zu prüfen.

Das Jobcenter und der Landkreis teilten mit, dass sie lediglich bereit seien, ein Zwölftel der angemessenen Kosten als Zuschusses für November 2012 an die Petentin zu zahlen, da diese ab dem 01.12.2012 eine Altersrente beziehe. Die Petentin ließ sich daraufhin notgedrungen von ihrer Mutter den für die Vorauszahlung benötigten Betrag. Die Mutter griff hierfür auf ihre Ersparnisse für ihre Beerdigung zurück.

Die Petentin, vom Bürgerbeauftragten ermutigt, alle Rechtsbehelfe zu nutzen, legte gegen den Ende November 2012 erlassenen Bescheid des Jobcenters Widerspruch ein, der Mitte April 2013 zurückgewiesen wurde. Ihrer dagegen erhobenen Klage gab das Sozialgericht Mitte Mai 2015 statt. Die dagegen erhobene Berufung des Jobcenters wies das Landessozialgericht Ende April 2016 zurück. Mitte Juli 2016 zahlte das Jobcenter den Zuschuss.

d) Sozialhilfe

Zur Sozialhilfe erreichten den Bürgerbeauftragten 2016 wie im Vorjahr 44 Petitionen. Sie betrafen vor allem die Höhe der zu gewährenden Leistungen. Mehreren Petenten wurde erläutert, dass die Rückzahlung eines Guthabens aus der Nebenkostenabrechnung sozialhilferechtlich als Einkommen anzurechnen ist. Daneben wurden auch Probleme um die grundsätzliche Berechtigung zum Leistungsbezug angesprochen, etwa im Zusammenhang mit der Frage nach dem Leben in einer Bedarfsgemeinschaft und der Anrechnung von Einkünften Dritter oder dem Vorrang anderer Leistungen wie etwa dem Arbeitslosengeld II. Ebenfalls waren Probleme um einzelne Ansprüche, z. B. wegen der Erstausrüstung einer Wohnung mit Möbeln, den Kosten eines Umzuges oder Heizkosten Gegenstand von Eingaben.

Pauschalierung von Bestattungskosten unzulässig

Den Bürgerbeauftragten erreichte die Petition einer Frau, die zum Jahresende 2014 beim Sozialamt eines Landkreises Bestattungskostenbeihilfe in Höhe von 2.950 Euro für die Beerdigung ihrer Mutter beantragt hatte. Das Sozialamt hatte mit Bescheid vom 29.04.2015 allerdings nur 1.316,83 Euro bewilligt. Begründet wurde dies u. a. damit, dass maximal Leistungen bis zur Höhe von 2.000 Euro gewährt würden und hiervon noch der Nachlass der Verstorbenen abzuziehen sei. Nachdem ein fristgerechter Widerspruch der Petentin aufgrund des Poststreiks offenbar verschwunden war, legte die betroffene Bürgerin im August (noch einmal) Widerspruch ein, mit der Bitte, diesen als fristgerecht zu werten. Bis zum Januar 2016, als die Petition beim Bürgerbeauftragten eingelegt wurde, war über diesen Widerspruch noch nicht entschieden.

Sowohl die Petentin als auch der Bürgerbeauftragte betrachteten den Bewilligungsbescheid des Landkreises als rechtswidrig. Das Bundessozialgericht hatte nämlich schon vor Jahren die pauschale Deckelung solcher Bestattungskosten als unzulässig angesehen (BSG vom 25.08.2011, B 8 SO 20/10 R). § 74 SGB XII als entscheidende gesetzliche Regelung stellt ausdrücklich auf die „erforderlichen Kosten“ ab, was eine Pauschalierung ausschließt. Die Petentin hatte mit dieser Rechtsprechung auch den Widerspruch begründet.

Kurz danach allerdings erließ das Sozialamt einen negativen Widerspruchsbescheid, da der (zweite) Widerspruch verspätet eingelegt und damit unzulässig sei. Der Bürgerbeauftragte konnte im Petitionsverfahren den Landkreis zunächst davon überzeugen, das Schreiben vom 19.08.2015 als Überprüfungsantrag zu werten. Dies bestätigte das Sozialamt der Petentin aber erst im Juli 2016. Eine neue Entscheidung wollte es erst treffen, wenn die betreffende Richtlinie des Landkreises unter Beachtung der Rechtsprechung geändert worden ist.

Da sich in den kommenden Monaten die Situation für die Petentin zuspitzte - der Bestatter drohte inzwischen rechtliche Schritte an, um seine Forderung durchzusetzen - fragte der Bürgerbeauftragte im November noch einmal beim Landkreis nach. Ihm wurde nun mitgeteilt, dass die Richtlinie noch nicht vorliege, jedoch im konkreten Einzelfall eine Entscheidung im Sinne der Rechtsprechung erfolgen solle. Tatsächlich wurde dann am 21.11.2016 - fast zwei Jahre nach der Beantragung - ein Änderungsbescheid erlassen, in dem die beantragten Bestattungskosten bis auf einen geringen Restbetrag anerkannt wurden. Eine weitere Ursache für die lange Verfahrensdauer, das wurde auch im Petitionsverfahren deutlich, waren ständige personelle Engpässe in der Kreisverwaltung.

Der Landkreis hat auf Nachfrage mitgeteilt, dass eine neue Richtlinie erst im Sommer 2017 erlassen werden soll. Die Mitarbeiter seien aber angewiesen, die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts bei der Antragsbearbeitung zu beachten.

Der Bürgerbeauftragte mahnt im Hinblick auf diesen Fall an, dass die Verwaltung verpflichtet ist, die Rechtslage umfassend zu prüfen. Stehen verwaltungsinterne Vorschriften im Widerspruch zu höchstrichterlicher Rechtsprechung, dürfen diese aufgrund der Bindung der Verwaltung an Gesetz und Recht (Artikel 20 Abs. 3 Grundgesetz) nicht angewandt werden.

e) Gesetzliche Sozialversicherung

Im Berichtszeitraum erreichten den Bürgerbeauftragten zu den gesetzlichen Sozialversicherungen (ohne Arbeitslosenversicherung) insgesamt 101 Petitionen (Vorjahr: 96). Die soziale Beratung durch den Bürgerbeauftragten nahm dabei einen größeren Stellenwert ein. Wichtig für die Arbeit des Bürgerbeauftragten ist eine gute Zusammenarbeit mit den jeweiligen Versicherungsträgern, die in den meisten Fällen auch gegeben ist.

Die 34 Petitionen zur gesetzlichen Krankenversicherung betrafen vor allem Fragen des grundsätzlichen Versicherungsschutzes, der ärztlichen Versorgung, der Heil- und Hilfsmittelversorgung und der Rehabilitation. Auf die gesetzliche Rentenversicherung entfielen 35 Eingaben, meist zur Rentenhöhe und Erwerbsminderungsrente, gelegentlich auch zur Hinterbliebenenrente und zur Teilhabe am Arbeitsleben. 27 Fälle bezogen sich auf die gesetzliche Pflegeversicherung, z. B. auf niedrigschwellige Betreuungsangebote, die Festsetzung von Pflegestufen oder die Erhöhung von Heimentgelten. Hinzu kamen fünf Eingaben aus dem Bereich der gesetzlichen Unfallversicherung.

Rente: Einkommen kann Hinterbliebenenrente mindern

Oft erfordert die soziale Beratung umfangreiche Erläuterungen, mündlich wie schriftlich, damit Petenten rechtlich schwierige Sachverhalte und die sich hieraus ergebenden Folgen nachvollziehen können. Hierbei prüft der Bürgerbeauftragte die Rechtslage und erläutert diese den Petenten. So war es auch im folgenden Fall:

Im Mai 2016 wandte sich ein 77-jähriger Rentenempfänger telefonisch an den Bürgerbeauftragten. Die Deutsche Rentenversicherung (DRV) forderte vom Petenten rückwirkend ab 2006 Witwerrente in Höhe von über 6.500 Euro zurück. Sie begründete dies damit, dass er einen geringfügigen Hinzuverdienst (140 Euro im Monat) durch das Austragen von Zeitungen bei der DRV nicht angegeben hatte.

Er könne zwar zu seiner Altersrente von monatlich 900 Euro unbegrenzt hinzuverdienen, aber auf die ihm gewährten Witwerrente (monatlich 347 Euro) wirke sich die Höhe des Hinzuverdienstes mindernd aus (§ 97 SGB VI).

Die DRV beabsichtigte daher, den Rentenbescheid mit Wirkung ab 01.01.2006 teilweise aufzuheben und die Witwerrente nur noch in geminderter Höhe zu leisten. Dies war für den Petenten eine schwere Bürde, da er wegen der unterlassenen Meldung des Zuverdienstes gemäß § 50 SGB X die in den letzten zehn Jahren zu Unrecht erhaltene Leistung zu erstatten hatte.

Der Bürgerbeauftragte musste nach Prüfung der Rechtslage dem Petenten mitteilen, dass die Auffassung der DRV zutraf. Die vom Bürgerbeauftragten angeschriebene DRV konnte auch die Aussage des Petenten, dass es 2011 eine Überprüfung zur Witwerrente ohne Beanstandungen gegeben habe, nicht bestätigen.

Der Bürgerbeauftragte konnte für den Petenten nur noch eine Erleichterung erreichen, indem eine monatliche Rate von 120 Euro als Verrechnungsbetrag bis zur Tilgung der überzahlten Witwerrente vereinbart wurde. Dies bedeutet aber für den Petenten eine finanzielle Einschränkung über einen Zeitraum von mehr als 4 ½ Jahren. Der Bürgerbeauftragte empfahl dem Petenten, Wohngeld zu beantragen, um die Einkommensminderung wenigstens teilweise auszugleichen.

Dieser Fall zeigt, dass Rentenempfänger sich bei Hinzuverdiensten umfassend beraten lassen sollten und entsprechende Einkünfte beim Rententräger angeben müssen.

Krankenversicherung: Verlegung eines Schwerstkranken

Eine Bürgerin trug ihr Problem bei einem Sprechtag vor. Sie berichtete, dass ihr Ehemann aufgrund einer schweren Erkrankung mit Folgeschäden derzeit in einer Intensivpflegeeinrichtung untergebracht sei. Allerdings befinde sich diese Einrichtung nicht in ihrem Wohnort, sondern in einer ca. 25 Kilometer entfernten Stadt. Ihr Wunsch war es, ihren Mann in eine Einrichtung in ihrem Wohnort zu verlegen, um Besuche einfacher zu gestalten und sich auch mehr in die Pflege einbringen zu können.

Die Petentin hatte eine für die Pflege noch besser geeignete Einrichtung in ihrem Wohnort gefunden. Dort würden aber nur Versicherte einer bestimmten gesetzlichen Krankenversicherung untergebracht, der ihr Mann nicht angehöre. Sie bat den Bürgerbeauftragten um Hilfe.

Der Bürgerbeauftragte setzte sich mit der gewünschten Einrichtung in Verbindung. Dort wurde ihm mitgeteilt, dass allen gesetzlichen Krankenkassen ein Versorgungsvertrag angeboten worden sei. Nur eine habe aber dieses Angebot angenommen. Andere Krankenkassen könnten ihre Versicherten dort ebenfalls unterbringen, aber nur, wenn sie vorab die Kostenübernahme erklären würden. Der Bürgerbeauftragte nahm daher Kontakt zu der Krankenversicherung des Ehemannes auf und regte eine solche Kostenübernahmeerklärung an. Die Krankenversicherung sagte eine Abstimmung mit dem Einrichtungsträger zu.

Problematisch gestaltete sich dann aber die Angelegenheit, weil für die Aufnahme in die gewünschte Einrichtung grundsätzlich nur Patienten in Betracht kamen, die mindestens Pflegestufe II haben. Der Medizinische Dienst der Krankenkassen hatte jedoch trotz fast vollständiger Immobilität des Ehemanns, weitgehender Unfähigkeit für einfachste Tätigkeiten und der Notwendigkeit permanenter Betreuung nur die Pflegestufe I zuerkannt. Hier unterstützte der Bürgerbeauftragte in Zusammenarbeit mit dem örtlichen Pflegestützpunkt die Petentin beim Widerspruch gegen den entsprechenden Bescheid. Es stand zu befürchten, dass daran eine Verlegung scheitern würde.

Erfreulicherweise kam zu diesem Zeitpunkt - ein Monat nach dem Sprechtag - die Nachricht der Krankenkasse, dass sie unabhängig von der Pflegestufe die Kostenübernahme zugesagt hatte. Daraufhin war die Einrichtung doch zur Aufnahme bereit und der Ehemann konnte verlegt werden, sodass er seine letzten Lebensmonate in der Nähe seiner Ehefrau verbringen konnte.

Pflegeversicherung: Schlecht formulierte Serienbriefe verunsichern Betroffene

Mangelnde Klarheit und Verständlichkeit machten Bürgern auch 2016 bei Behördenschreiben und Verwaltungsbescheiden zu schaffen. Gerade Formularschreiben, die für viele Fälle gedacht sind, werden nicht immer sorgfältig abgefasst. Auch sie müssen eine nachvollziehbare Begründung geben, sowie verständlich und freundlich formuliert sein.

Eine Berufsbetreuerin machte den Bürgerbeauftragten auf einen „Serienbrief“ des Sozialamtes eines Landkreises von Mitte Oktober 2016 aufmerksam. Darin wurde sie aufgefordert, aufgrund der geplanten Einführung des Bundesteilhabegesetzes und des Pflegestärkungsgesetzes für ihre zu Betreuende einen Antrag auf Leistungen der Pflegeversicherung bei der Pflegekasse zu stellen. Warum ein solcher Antrag gestellt werden musste, ergab sich aus dem Schreiben jedoch nicht. Dort hieß es nur: *„... ist es zwingend notwendig, dass Sie umgehend (...) einen Antrag stellen. Den Nachweis reichen Sie bitte bis spätestens (...) ein.“* Durch die Diktion des Schreibens sah sich die Petentin unter Druck gesetzt. Sie befürchtete auch, dass eine Weitergabe des Schreibens an ihre psychisch kranke Klientin zu einem erneuten Rückfall und womöglich zu einem stationären Aufenthalt führen könnte.

Erst auf Nachfrage bei der Verwaltung wurde der Petentin der Hintergrund des Schreibens erklärt. Leistungen des Sozialamtes würden gegenüber der Pflegekasse nur nachrangig gewährt. Warum eine solche Erklärung nicht in verständlicher Art und Weise im Aufforderungsschreiben enthalten war, war für die Petentin unverständlich.

Der Bürgerbeauftragte erläuterte der Petentin die Rechtslage. Durch die Gesetzesänderungen seien höhere Leistungen der Pflegekasse zu erwarten. Deswegen müsse zunächst geprüft werden, in welcher Höhe die Betroffenen durch die Pflegekasse unterstützt würden, bevor Leistungen vom Sozialamt bewilligt werden könnten. Weiter informierte er den Landrat über die Reaktion auf den Serienbrief. Daraufhin wurde ihm zugesichert, künftig stärker darauf zu achten, den Bürgern den rechtlichen Hintergrund besser zu erklären.

f) Tätigkeit zur Wahrnehmung der Belange von Menschen mit Behinderung

Dem Bürgerbeauftragten obliegt es nach dem PetBüG, die Belange von Menschen mit Behinderungen besonders wahrzunehmen. Er übernimmt damit die Aufgaben eines Behindertenbeauftragten im Land. Dazu gehört die Zusammenarbeit mit den Behindertenbeauftragten und -beiräten auf der kommunalen Ebene, die Mitgliedschaft und Mitarbeit im Integrationsförrat der Landesregierung (IFR) und auch die gemeinsame Arbeit mit den Beauftragten von Bund und Ländern für die Belange von Menschen mit Behinderungen. Der Bürgerbeauftragte und seine Mitarbeiter nahmen im Rahmen dieses Auftrages an Fachveranstaltungen teil, führten Gespräche mit Vertretern von Verbänden und Organisationen der Selbsthilfe oder suchten Einrichtungen der Behindertenhilfe auf, um Probleme vor Ort zu erörtern und aufzugreifen. Mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte als Monitoring-Stelle für die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) besteht ein regelmäßiger Arbeitskontakt und fachlicher Austausch.

Zusammenarbeit auf Landesebene

Der Bürgerbeauftragte lud die - überwiegend ehrenamtlichen - kommunalen Behindertenbeauftragten und Vertreter der Behindertenbeiräte zu zwei Arbeitstagen ein. Diese Tagungen ermöglichen durch Informationsaustausch und Meinungsbildung eine Verzahnung zwischen kommunalen Problemstellungen und Landesthemen. Anliegen können hier abgestimmt und weitergeleitet werden, etwa in den IFR zur Beschlussfassung oder an die zuständigen Stellen. Im ersten Halbjahr 2016 standen bei den Beratungen die Forderung nach kommunalen Aktions- und Maßnahmeplänen auf der Tagesordnung. Vor allem Barrierefreiheit im öffentlichen Raum und mehr bezahlbarer barrierefreier Wohnraum sahen sie als drängende Fragen an. Der Bürgerbeauftragte sprach sich öffentlich für mehr - auch hauptamtliche - kommunale Behindertenbeauftragte aus, die in die administrativen Abläufe besser eingebunden werden könnten.

Das Erreichen von Barrierefreiheit über die Förderung mit öffentlichen Mitteln stand bei der zweiten Tagung mit den kommunalen Beauftragten im Vordergrund. Vertreter des Landesförderinstituts wiesen darauf hin, dass Barrierefreiheit nur dann Teil des Prüfverfahrens und Zuwendungsbedingung sei, wenn dies die jeweilige Förrichtlinie ausdrücklich vorsehe. Eine verbindliche Generalnorm, etwa in der Landeshaushaltsordnung, gibt es nicht. Der Bürgerbeauftragte hat daraufhin diese Frage zur Beratung in den IFR eingebracht. Eine konsequente Umsetzung der UN-BRK verlangt es, die Herstellung von Barrierefreiheit generell zur verbindlichen Anforderung für die Ausreichung von Fördermitteln zu machen.

Zur Förderung der Barrierefreiheit begleitete der Bürgerbeauftragte auch die Bemühungen des IFR, an der Hochschule Wismar im Studiengang Architektur ein Pflichtfach „barrierefreies Bauen“ mit entsprechendem Lehrauftrag zu implementieren. Trotz grundsätzlichen Wohlwollens der Hochschule gelang es bisher nicht, hier Fortschritte zu erzielen.

Daneben setzte sich der Bürgerbeauftragte auch für eine stärkere gesetzliche Stellung der Beauftragten für Studierende mit Behinderungen ein. Nach § 89 des Landeshochschulgesetzes sind zwar schon jetzt dem Beauftragten einige Mitwirkungsrechte zugestanden. Das Deutsche Studentenwerk hat weitergehende Regelungen angeregt. Der Bürgerbeauftragte sprach sich für ein ausdrückliches Antragsrecht in den Gremien aus. Er warb auch für die bessere personelle, sachliche und finanzielle Ausstattung und eine angemessene Hauptamtlichkeit. Das Wissenschaftsministerium unterstrich in seiner Antwort, dass die für die Tätigkeit erforderlichen Ressourcen selbstverständlich zur Verfügung stehen müssten. Gleichwohl könne im Zusammenhang einer anstehenden Novellierung des Landeshochschulgesetzes mit den Hochschulen erörtert werden, ob hier Regelungsdefizite bestünden und Handlungsoptionen entwickelt werden müssten.

Bund-Länder-Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit der Beauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen von Bund und Ländern stand 2016 über die turnusmäßigen Treffen hinaus stark im Zeichen der Beratung des Bundesteilhabegesetzes. In ihrer Saarbrücker Erklärung vom 16.06.2016 schlossen sie sich den Kernforderungen des Deutschen Behindertenrates (DBR) an, u. a. die Wunsch- und Wahlrechte von Menschen mit Behinderungen zu stärken, bei der Anspruchsprüfung Einkommen und Vermögen nicht mehr heranzuziehen und mehr Teilhabe- und Wahlmöglichkeiten im Arbeitsleben zu ermöglichen.

Nach der Verabschiedung des Gesetzes hoben die Beauftragten positiv den Gleichrang von Eingliederungshilfe und Pflege sowie die weiteren Verbesserungen der Einkommens- und Vermögensanrechnung hervor. Sie kritisierten aber, dass Schritte zu derer völligen Abschaffung nicht geregelt worden seien. Auch sei eine gemeinschaftliche Leistungserbringung („Poolen“) für einige Bereiche weiterhin gegen den Wunsch der Betroffenen möglich. Mit dem neuen Gesetz sei zwar ein wichtiger Schritt getan, aber noch kein modernes Teilhaberecht erreicht worden.

Bei ihrer 52. Tagung befassten sich die Beauftragten schwerpunktmäßig mit der Situation der Psychiatrie auf Bundes- sowie Landesebene. In ihrer gemeinsamen Bremer Erklärung vom 7.11.2016 forderten sie Politik, Verwaltung und Beteiligte in Deutschland auf, die Psychiatrie im Sinne der UN-BRK weiterzuentwickeln. Es müssten Alternativen zur Zwangsunterbringung und Zwangsbehandlung geschaffen werden. Denn entgegen den Absichten der UN-BRK steige die Zahl der Unterbringungen nach den Psychisch-Kranken-Gesetzen seit Jahren kontinuierlich.

Fachtagung zum Internationalen Tag der Menschen mit Behinderungen

Aus Anlass des Internationalen Tages der Menschen mit Behinderungen fand am 29.11.2016 bereits zum vierten Mal eine gemeinsame Fachveranstaltung mit der Agentur für Arbeit in Stralsund statt, diesmal zu dem Thema *„Wenn Alkohol zum Problem wird - Alkoholbedingte Auffälligkeiten im Arbeitsverhältnis.“* Die vom Bürgerbeauftragten moderierte Veranstaltung richtete sich in erster Linie an Unternehmen in der Region, um für Offenheit zu werben, auch Menschen mit Beeinträchtigungen in Unternehmen zu halten und zu integrieren. Suchtkranke Menschen zählen zu den Menschen mit einer seelischen Behinderung. Sie haben Anspruch auf Hilfe und betriebliche Eingliederung.

In seinem Vortrag vor etwa 100 Teilnehmern unterstrich der Präsident des Landesarbeitsgerichtes Alfried Kampen unterstrich den auch von der Rechtsprechung vorgesehenen Vorrang der Prävention, Rehabilitation und Eingliederungshilfe bei festgestellter Alkohol-erkrankung vor Kündigung. Der Psychotherapeut Jens Nieswandt warb für gute Arbeitsbedingungen, um Druck und Belastungen und damit auch Suchtfaktoren für die Mitarbeiter zu minimieren. Vertreter der Arbeitsverwaltung wiesen auf die gesetzlichen Eingliederungshilfen für Menschen mit seelischen Behinderungen hin.

Petitionen von und für Menschen mit Behinderungen

Belange von Menschen mit Behinderungen werden in vielen Lebensbereichen berührt. Das zeigt sich auch im Petitionsgeschehen. Nicht alle werden in der Statistik gesondert als behindertenrechtliche Thematik erfasst. Gesondert in diesem Abschnitt werden Eingaben geführt, die sich auf die klassischen Teilhabegesetze beziehen wie etwa die Eingliederungshilfe nach SGB XII, die Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen nach SGB IX oder bei denen es einen besonderen Bezug zur UN-BRK gibt. 2016 waren das 122 Petitionen und Anfragen (2015:148).

Die Eingaben zur Schwerbehindertenanerkennung nach § 69 SGB IX waren deutlich rückläufig. In 31 Fällen ging es um Nachteilsausgleiche (2015: 51). In diesem Rückgang dürfte sich spiegeln, dass die Dauer der Anerkennungsverfahren in den beiden letzten Jahren deutlich reduziert wurde und schon allein deshalb weniger Grund zur Beschwerde gegeben war. Die zweitgrößte Gruppe betraf die verschiedenen Bereiche von Barrierefreiheit (29); dazu gehört auch der Bedarf nach bezahlbarem barrierefreiem Wohnraum. Weiter traten des Öfteren Anliegen zu Eingliederungshilfen für die Teilhabe am Arbeitsleben auf (16).

Die Kritik an der Anspruchsprüfung und Bedarfsfeststellung von Eingliederungsleistungen, vor allem an der Dauer der Verwaltungsverfahren, hat sich fortgesetzt. Vor allem die inakzeptabel langen Widerspruchsverfahren beim KSV erschwerten bedarfsgerechte Teilhabeentscheidungen, zum Beispiel bei der Entscheidung über Integrationshelfer. Es ist offensichtlich, dass dieser Zustand nicht dauerhaft hingenommen werden kann und menschenrechtlich mit Blick auf die UN-BRK bedenklich ist. Nach wie vor sind auch grundlegende Probleme bei der angemessenen Hort- und Ferienbetreuung von Kindern mit Behinderung ungelöst.

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

Im Jahresbericht 2015 hatte der Bürgerbeauftragte bereits darüber berichtet, dass Nutzern sog. E-Scooter der Ausschluss vom ÖPNV drohte. Während des Jahres 2016 erarbeitete eine Arbeitsgruppe unter Federführung des Verkehrsministeriums Nordrhein-Westfalen einen Vorschlag, der grundsätzlich eine Mitnahmeverpflichtung von E-Scootern in Bussen vorsieht, zugleich aber eine Reihe von technischen Vorgaben für die Busse wie die beförderten E-Scooter aufstellt.

Eine solche Empfehlung wurde im ersten Quartal 2017 in allen Bundesländern durch Erlasse der Verkehrsministerien umgesetzt. Im Ergebnis erließen ÖPNV-Betriebe Verbote der Mitnahme in Bussen. In Mecklenburg-Vorpommern betraf dies den Rostocker Nahverkehr, wobei über den Erlass hinaus sogar die Beförderung von E-Scootern in Straßenbahnen untersagt wurde. Dies führt bei den betroffenen Menschen mit Behinderungen zu einer erheblichen Einschränkung ihrer Mobilität. Besonders problematisch ist es, dass gerade in den letzten Jahren verstärkt Betroffene von den Krankenkassen auf E-Scooter verwiesen wurden, da elektrische Rollstühle - die weiterhin befördert werden müssen - deutlich teurer sind. Der Bürgerbeauftragte bemüht sich hier, eine Lösung zu finden.

Betreuungsschlüssel in Wohnheimen (Fortsetzung aus 2014 und 2015)

In den vorangegangenen Berichten hatte der Bürgerbeauftragte auf Probleme bei den Personalausstattungen in Wohnheimen der Behindertenhilfe aufmerksam gemacht.

In dem im Jahresbericht 2015 benannten Fall fanden 2016 die vereinbarten persönlichen Begutachtungen der betroffenen Bewohner statt, um die Zulässigkeit von Einzelvereinbarungen für zusätzliche Hilfen zu ermitteln. Im Ergebnis erfolgte zwar eine Bewilligung von Anträgen, allerdings nur für drei der acht Betroffenen und mit weniger als der Hälfte der insgesamt beantragten Einsatzstunden. In einem Fall verweigerte der zuständige Landkreis seine Mitwirkung vollständig.

Aufgrund dieser zusätzlich gewährten Hilfen ist insgesamt eine Verbesserung der Betreuungssituation im betroffenen Wohnheim festzustellen. Diese reicht aber noch immer nicht aus, um eine für die Betroffenen angemessene Betreuung zu erreichen. Der Träger prüft daher, für einzelne Betroffene, deren Anträge abgelehnt wurden, neue Anträge zu stellen. Um eine dauerhafte Lösung zu erhalten, gibt es ferner Überlegungen, einen Teil der Bewohner in einem zukünftigen Modellprojekt für ein Wohnheim unterzubringen. Hierfür müssen aber weitergehende Planungen und Abstimmungen erfolgen, sodass sich hieraus allenfalls mittelfristig eine Lösung ergeben wird.

Der Bürgerbeauftragte bleibt bei seiner Auffassung, dass der Landesrahmenvertrag dringend einer Überarbeitung bedarf, um den veränderten Rahmenbedingungen Genüge zu tun. Die UN-BRK erwartet mehr als eine „Aufbewahrung“, sondern verlangt, dass für die Betroffenen ein Höchstmaß an Unabhängigkeit und volle Teilhabe an allen Aspekten des Lebens gewährleistet wird. Dafür sind ausreichende Personalschlüssel unabdingbar.

Barrierefreiheit in Bestandsbauten weiterhin ein Problem

In älteren Bauvorschriften war eine barrierefreie Gestaltung öffentlich zugänglicher Gebäude nicht generell vorgeschrieben. Eigentümer von Bestandsbauten sind nicht zur nachträglichen Herstellung der Barrierefreiheit verpflichtet, selbst wenn diese regelmäßig von Menschen mit Behinderungen aufgesucht werden.

So beschwerte sich im September 2015 ein älterer Mitbürger beim Bürgerbeauftragten über die mangelnde Barrierefreiheit auf dem Grundstück eines Ärztehauses. Für ihn als Rollstuhlfahrer sei insbesondere eine tiefe Rinne zum Ableiten von Regenwasser zwischen dem Parkplatz und dem Zugang zu dem in den 1990er Jahren errichteten Ärztehaus problematisch. Er sei dort bereits aus dem Rollstuhl gestürzt.

Der Bürgerbeauftragte wandte sich zunächst an den Schwerbehindertenbeauftragten des Landkreises. Diesem war die Problematik bekannt. Er hatte bereits den privaten Eigentümern des Ärztehauses eine Beratung zum Herstellen der Barrierefreiheit und zu Fördermöglichkeiten angeboten, jedoch keine Antwort erhalten. Auf Nachfrage des Bürgerbeauftragten sah auch die Bauaufsicht des Landkreises keine Möglichkeit, hier im Sinne des Petenten einzuwirken, da das Gebäude Bestandsschutz genieße.

Da der Bürgerbeauftragte nach seiner gesetzlichen Aufgabenstellung besonders gehalten ist, sich für die Interessen der Menschen mit Behinderungen einzusetzen, bat er selbst auch noch einmal die Eigentümer des Ärztehauses, hier Änderungen vorzunehmen. Er wies darauf hin, dass es das gemeinsame Bestreben sein müsse, Lösungen für die Herstellung der Barrierefreiheit gerade bei Ärztehäusern zu erreichen. Erfreulicherweise teilte daraufhin ein Vertreter der Eigentümer mit, dass im Zuge von geplanten Baumaßnahmen das Problem beseitigt werden solle. Tatsächlich wurde dann im Dezember 2016 ein barrierefreier Zugang an anderer Stelle hergestellt.

Der Fall verdeutlicht allerdings, dass nach der geltenden Rechtslage lediglich durch das freiwillige Mitwirken der Eigentümer eine behindertengerechte Lösung gefunden werden konnte. Die Einsicht hierfür ist jedoch nicht bei allen Eigentümern gegeben. Der Bürgerbeauftragte bedauert es, dass bei der im Mai 2016 verabschiedeten Neufassung des Bundesgleichstellungsgesetzes nicht auch private Eigentümer - wie schon in anderen Staaten üblich - gesetzlich verpflichtet wurden, öffentlich zugängliche Bereiche in Bestandsbauten nachträglich barrierefrei zu gestalten.

Der Bürgerbeauftragte hat deswegen die Initiative des Integrationsförderrates (IFR) unterstützt, sich für die Barrierefreiheit bestehender Arztpraxen einzusetzen. In Gesprächen des IFR mit der Kassenärztlichen Vereinigung M-V konnte zumindest erreicht werden, dass man den niedergelassenen Ärzten empfehlen wird, die Bestandsbauten freiwillig barrierefrei zu gestalten.

Barrierefreiheit in einem Sanierungsgebiet

Bereits im November 2015 berichtete ein auf den Rollstuhl angewiesener Bürger dem Bürgerbeauftragten über verschiedene Probleme bezüglich der Barrierefreiheit in seiner Heimatstadt. Diese hatte er gegenüber der Stadtverwaltung und in einem Vortrag vor Stadtvertretern bereits aufgezeigt. Verbesserungen habe es hierdurch aber kaum gegeben. Im Gegenteil: Selbst bei aktuellen, umfangreichen Straßenbaumaßnahmen in einem Sanierungsgebiet werde die Barrierefreiheit nicht gewährleistet. Es fehle an Absenkungen der Bürgersteige, die zudem so schmal gebaut würden, dass bei Stufen zu Hauseingängen nicht mehr genügend Platz für Rollstühle bleibe. Schwierigkeiten bereiteten zudem Absätze zwischen verschiedenen Bereichen der Straßen sowie eine tiefe Rinne zur oberirdischen Ableitung des Regenwassers, die von Rollstuhlfahrern nicht gequert werden könne. Auch in der Altstadt sei die Querung der teilweise mit Feldsteinen gepflasterten Straßen schwierig.

Bei einem vom Bürgerbeauftragten durchgeführten Ortstermin wurden mit dem Petenten und der Stadtverwaltung die Probleme aufgezeigt und Lösungsmöglichkeiten besprochen. Die Stadt verwies hierbei erneut auf die Schwierigkeit, die Belange des Denkmalschutzes und die unterschiedlichen Interessen der Bürger auf einen Nenner zu bringen. So sei es z. B. unumgänglich, dass Treppen zu Hauseingängen in die Bürgersteige hineinragen müssten. Vereinbart wurden Lösungen in einigen Punkten, so z. B. die vorgesehene Herstellung von barrierefreien Übergängen bei zwei Straßen. Weitere Abstimmungen sollten unmittelbar zwischen der Stadt und Behindertenvertretern erfolgen.

Der Petent berichtete jedoch später, dass es zu Folgeterminen nicht gekommen sei. Auch eine weitere Straße werde genauso wenig barrierefrei wie die bereits ausgebauten gestaltet. Daraufhin sah sich der Bürgerbeauftragte anlässlich eines Sprechtags im September 2016 mit dem Petenten auch die weiteren neu gestalteten Bereiche an. Hier waren in weiten Teilen tiefe Rinnen zur Wasserableitung eingebaut, die eine Querung der Straßen für Menschen mit Mobilitätsbehinderungen fast überall unmöglich machte.

Der hierauf angesprochene Bürgermeister räumte die Mängel ein. Es habe jedoch keine Möglichkeiten für Verbesserungen bei der Bauausführung gegeben, da die beteiligten Firmen wirtschaftliche Schwierigkeiten hätten und die Arbeiten ohnehin nur sehr schleppend vorangingen. Die Stadt sei froh, wenn die Baumaßnahme überhaupt abgeschlossen werde. Man müsse im Nachgang sehen, wie sich Verbesserungen für mehr Barrierefreiheit erzielen lassen könnten.

Der Bürgerbeauftragte kann nachvollziehen, dass bei älteren Stadtkernen eine barrierefreie Umsetzung von Baumaßnahmen schwierig sein kann. Gerade deswegen ist es aber wichtig, vorab die Menschen mit Behinderungen zu beteiligen und um Lösungsvorschläge zu bitten. Die offenbar notwendigen Rinnen hätte man von vornherein mit Querungsmöglichkeiten planen können. Der Bürgerbeauftragte wird die Angelegenheit weiter verfolgen.

Angemessene Kosten für eine barrierefreie Wohnung

Eine Mutter aus einer kleineren Stadt bat Ende Juni 2016 in der Angelegenheit ihres erwachsenen schwerstbehinderten Sohnes um Unterstützung. Ihr Sohn leide an fortschreitendem Muskelschwund, müsse inzwischen beatmet werden und benötige Intensivpflege rund um die Uhr. Seit November 2015 lebe er nach einem Krankenhausaufenthalt in einer speziellen Wohngemeinschaft in einer 40 km entfernten Kreisstadt. Dort habe er bis auf die Pfleger kaum soziale Kontakte, weshalb er zunehmend vereinsame. Täglich würden die Petentin und ihr Ehemann deshalb zu ihm fahren. Dringendster Wunsch des Sohnes sei, in seine Heimatstadt zurückziehen zu können, wo die Eltern, Freunde und ehemalige Arbeitskollegen wohnten.

Die Petentin hatte sich daher intensiv bemüht, für ihren Sohn eine barrierefreie Wohnung in der Heimatstadt zu finden und die tägliche Rund-um-die-Uhr Pflege und Betreuung durch einen Pflegedienst abzusichern. Letztlich konnte die Mutter die Pflege organisieren und hatte auch zwei geeignete Wohnungen in Aussicht.

Das Sozialamt des Landkreises lehnte aber einen ersten Antrag auf Übernahme der Mietkosten ab. Die Mietkosten für diese Wohnungen würden den angemessenen Wert für eine alleinstehende behinderte Person laut Richtlinie des Landkreises von 346 Euro Bruttokaltmiete übersteigen. Zudem müsse der Sohn doch gar nicht umziehen. Er könne in der Kreisstadt wohnen bleiben. Die Petentin und ihr Ehemann könnten ihn weiterhin täglich dort besuchen oder dorthin umziehen.

Nach einem persönlichen Gespräch der Petentin beim Sozialamt und auf einen ersten Widerspruch lenkte das Sozialamt zunächst ein. Der Sohn könne in seine Heimatstadt umziehen. Die Miete dürfe aber nicht mehr als 346 Euro betragen, weil dieser Wert bereits deutlich über dem für nichtbehinderte Betroffene liege.

Da die günstigste für den Sohn geeignete Wohnung eine Miete von 414,88 Euro kostete, beantragte die Mutter hierfür die Übernahme. Es erging wieder ein ablehnender Bescheid, diesmal mit der Begründung, dass die angemessenen Kosten der Unterkunft um 68,88 Euro überschritten würden. Das Sozialamt war nicht einmal bereit, wenigstens den grundsätzlich als angemessen angesehenen Satz von 346 Euro zu bewilligen. Auch gegen diesen Bescheid legte die Petentin Widerspruch ein.

Zum Zeitpunkt der Kontaktaufnahme zum Bürgerbeauftragten bemühten sich die Eltern schon seit drei Monaten um eine Lösung. Dies war umso belastender, als die verbleibende Lebenszeit des Sohnes aufgrund des fortschreitenden Krankheitsbildes begrenzt war.

Daraufhin wandte sich der Bürgerbeauftragte umgehend an den Landkreis. Er bat um Prüfung, ob es sich im vorliegenden Einzelfall nicht doch um ein bedarfsgerechtes, an den Bedürfnissen des Sohnes orientiertes angemessenes Wohnungsangebot handle und eine Übernahme der vollständigen Mietkosten in Betracht komme. Jedenfalls müsse der Landkreis gemäß § 35 Abs. 2 Satz 4 SGB XII wenigstens die grundsätzlich angemessenen Kosten von 346 Euro für eine neue Wohnung anzuerkennen. Den nicht gedeckten Betrag von 68,88 Euro hätten ggf. die Eltern für ihren Sohn bezahlt, nur damit dieser so schnell wie möglich „nach Hause“ zurückkehren konnte. Nach mehreren intensiven Gesprächen des Bürgerbeauftragten mit dem Landkreis lenkte dieser ein und bewilligte drei Wochen nach Einlegung der Petition die Übernahme der vollständigen Miete, sodass dem Umzug nichts mehr im Wege stand.

Später berichtete die Petentin, dass die gewünschte Wohnung bezogen werden konnte und sich hierdurch die Lebenssituation sowohl für ihren Sohn als auch für die Eltern entscheidend verbessert habe.

Der bedarfsgerechte Rollstuhl

Gemäß § 33 SGB V hat der Krankenversicherte einen Anspruch auf die Hilfsmittel, die im Einzelfall erforderlich sind, den Erfolg der Krankenbehandlung zu sichern, einer drohenden Behinderung vorzubeugen oder eine Behinderung auszugleichen, sodass er weiterhin am Arbeitsleben und Leben in der Gemeinschaft teilhaben kann. Hierbei ist jedoch auch immer der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu beachten.

Ein schwer an multipler Sklerose erkrankter, berufstätiger Bürger bat den Bürgerbeauftragten um Unterstützung gegenüber seiner Krankenkasse. Diese hatte einen beantragten sehr teuren Elektrorollstuhl abgelehnt. Die Krankenkasse sah zwar den im Einzelfall erforderlichen Hilfebedarf, erklärte aber, dass das Wirtschaftlichkeitsgebot zu beachten sei. Nicht notwendige oder unwirtschaftliche Hilfsmittel könnten die Versicherten nicht beanspruchen.

Der Bürgerbeauftragte bemühte sich während des bereits laufenden Widerspruchsverfahren um eine Vermittlung zwischen den Beteiligten. Nach Prüfung wies der Bürgerbeauftragte die Krankenkasse auf ein aktuelles sozialmedizinisches Gutachten für den Petenten hin. Die Einsicht in das Gutachten hatte ergeben, dass aufgrund der ausgeübten Berufstätigkeit des Petenten ein Alternativangebot für eine andere Art eines Elektrorollstuhls angefordert werden sollte. Dies hatte die Krankenkasse übersehen. Parallel bat der Bürgerbeauftragte den Petenten, bei einem Sanitätshaus ein Angebot für einen anderen geeigneten Elektrorollstuhl einzuholen.

Im Ergebnis konnte erreicht werden, dass eine Versorgung mit einem Spezialrollstuhl stattfand. Dieser war deutlich günstiger, glich jedoch ebenfalls die bei dem Petenten bestehende Behinderung ausreichend aus und stellte für diesen auch die Erhaltung der Arbeitsfähigkeit sicher.

Erstangegangener oder Zweitangegangener - wer ist zuständig?

Für Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen mit Behinderungen sind oft verschiedene Leistungsträger zuständig. Dies kann dazu führen, dass Bürger zwischen verschiedenen Behörden und Trägern hin- und hergeschoben werden.

Ein junger Mitarbeiter einer Werft berichtete, dass ihm für seine Arbeitsschutzschuhe zunächst Einlegesohlen verordnet worden seien. Er habe dann aber erfahren müssen, dass bei Nutzung solcher Einlegesohlen sein Unfallversicherungsschutz entfalle. Arbeitsschuhe dürften nämlich nicht verändert werden, auch nicht durch Austausch der Einlagen. Er benötige vielmehr spezielle orthopädische Arbeitsschutzschuhe. Mit einer fachärztlichen Verschreibung habe er zunächst beim Rentenversicherungsträger die Übernahme der Kosten beantragt. Dieser habe seinen Antrag zurückgewiesen, da der Petent die Voraussetzungen nach § 11 SGB VI (Mindestversicherungszeit von 15 Jahren) nicht erfülle. Zuständigkeitshalber wurde der Antrag direkt an die Agentur für Arbeit weitergeleitet.

Nach fast zweimonatiger Prüfung wollte auch die Agentur für Arbeit dem Antrag nicht entsprechen. Nach Einschätzung des Ärztlichen Dienstes liege keine derartig schwerwiegende Fußkrankung vor, die orthopädisches Schuhwerk notwendig mache. Stattdessen solle der Petent Einlagen nutzen und sich die Kosten von der Krankenkasse erstatten lassen.

Der Petent legte daraufhin Widerspruch ein und begründete noch einmal, warum er die orthopädischen Schuhe zwingend benötige. Schon eine Woche später erging ein ablehnender Widerspruchsbescheid, in dem die Agentur für Arbeit mit keinem Wort auf die Argumentation des Petenten einging.

Hierauf bat der Petent den Bürgerbeauftragten um Hilfe. Aufgrund der fehlenden Versorgung mit leidensgerechtem Schuhwerk habe er bereits Schmerzen in den Knien. Der Bürgerbeauftragte wandte sich an die Agentur für Arbeit und wies darauf hin, dass die Krankenkasse nach den einschlägigen Regelungen für solche Hilfsmittel nicht zuständig sei. Es handele sich um Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben.

Im Übrigen habe bereits die Rentenversicherung den Antrag an die Agentur für Arbeit weitergeleitet, sodass diese gemäß § 14 SGB IX für die Leistung zuständig sei. Erfolgt eine solche Verweisung, muss nämlich der „zweitangegangene“ Träger den Anspruch nach allen Rechtsgrundlagen prüfen und darf den Antragsteller nicht noch einmal weiter verweisen, selbst, wenn sich im Nachhinein herausstellen sollte, dass er doch nicht zuständig war (Bundessozialgericht, Urteil v. 30.10.2014, B 5 R 8/14 R). Dem „zweitangegangenen“ Träger steht dann allerdings ein Erstattungsanspruch gegenüber dem zuständigen Träger zu.

Die Rechtslage wurde zwischen beiden Dienststellen auch noch einmal telefonisch erörtert. Schon kurz darauf teilte die Agentur telefonisch mit, dass der Leiter ihres Ärztlichen Dienstes die Auffassung des Bürgerbeauftragten unterstütze. Zwei Wochen später erging dann ein Bewilligungsbescheid für den Petenten.

In diesem Fall wird erneut deutlich, dass § 14 SGB IX in der Rechtspraxis von den Behörden und Leistungsträgern zu oft nicht beachtet wird. Diese gesetzliche Regelung bezweckt, dass die unterschiedlichen Träger nicht die Verantwortung für eine beantragte Leistung hin- und herschieben dürfen. Für die Prüfung der Zuständigkeit hat der „erstangegangene“ Träger nur zwei Wochen Zeit. Wird in dieser Zeit der Antrag nicht weitergeleitet, bleibt der „erstangegangene“ Träger für die Entscheidung zuständig. Wird der Antrag rechtzeitig weitergeleitet, fällt der Antrag ohne weitere Verweisungsmöglichkeit in die Zuständigkeit des „zweitangegangenen“ Trägers. Der Bürgerbeauftragte nimmt diesen Fall erneut zum Anlass, die konsequente Anwendung dieser Regelung einzufordern.

Nachteilsausgleiche bei Prüfungen

Um Menschen mit einer Behinderung oder einer Teilleistungsstörung den Abschluss der Schule oder einer Berufsausbildung zu ermöglichen, sehen die einschlägigen Rechtsvorschriften die Bewilligung von sog. Nachteilsausgleichen in unterschiedlicher Form vor. Auch im Berichtszeitraum erreichten den Bürgerbeauftragten Eingaben, in denen die unzureichende bzw. Nichtbewilligung von Nachteilsausgleichen beanstandet wurde.

- So berichtete eine Bürgerin, dass sie eine Ausbildung zur staatlich anerkannten Erzieherin an einer Beruflichen Schule absolviere. Zur Beendigung des ersten Ausbildungsabschnittes müsse sie u. a. eine Deutschprüfung in Form eines Aufsatzes absolvieren. Vor Beginn der Prüfung stellte sie bei der Schulleitung wegen der Erkrankung der rechten Hand einen Antrag auf Nachteilsausgleich. Die Schulleitung wies den Antrag zurück. Ein Nachteilsausgleich in Form einer mündlichen Ersatzprüfung sei nicht möglich. Die Prüfung diene u. a. dazu, das sprachliche Verständnis und die Rechtschreibung zu testen. Es bestehe die Möglichkeit, die Prüfung zu einem späteren Zeitpunkt nachholen.

Ein späterer Termin war für die Petentin aber nicht möglich. Ihre ganze Ausbildung hätte sich nämlich zeitlich verschoben. Zudem war auch nicht absehbar, wie lange die Beeinträchtigung andauern würde. Der Bürgerbeauftragte wandte sich an das Bildungsministerium und die Schulleitung der Beruflichen Schule. Es konnte erreicht werden, dass der Petentin ein Notebook zur Verfügung gestellt wurde. Auch erhielt sie die Möglichkeit, die Bearbeitungszeit der Prüfungsaufgaben zu verlängern.

- Eine Jurastudentin berichtete von Problemen bei der mündlichen Prüfung zum 1. Staatsexamen. Die Petentin war im Laufe des Studiums schwerhörig geworden. Sie hatte deshalb bis dahin auch keine Erfahrungen zu möglichen Problemen in einer mündlichen Prüfung mit der Nutzung von Hörgeräten gewinnen können. Auf die Möglichkeit eines Nachteilsausgleichs war sie in der Ladung zur Prüfung nicht hingewiesen worden, allerdings sieht die derzeitige Juristenausbildungs- und Prüfungsordnung des Landes (JAPO M-V) auch nur einen Ausgleich bei schriftlichen Prüfungen vor. Die Petentin wies aber vor der Prüfung auf ihre Behinderung hin. Tatsächlich ergaben sich dann bei der mündlichen Prüfung erhebliche Verständigungsprobleme, da die Petentin dem Prüfungsgespräch mit mehreren Kandidaten manchmal kaum folgen konnte. Da sie wegen dieser Schwierigkeiten falsche oder keine Antworten hätte geben können, habe sie eine deutlich schlechtere Note als erwartet erhalten. Sie legte daher gegen das Prüfungsergebnis Widerspruch ein.

Der Bürgerbeauftragte wandte sich an das Justizministerium und wies darauf hin, dass gemäß Art. 24 der UN-BRK und § 3 Abs. 4 des Landeshochschulgesetzes die Belange von Studierenden mit Behinderungen bei Prüfungen zu berücksichtigen und individuell angepasste Unterstützungsmaßnahmen anzubieten sind. Er regte an, in die JAPO M-V einen ausdrücklichen Hinweis auf die Möglichkeit von Nachteilsausgleichen auch bei mündlichen Prüfungen aufzunehmen. Bis zu einer solchen Änderung sollte nach seiner Auffassung bereits in den Einladungen für mündliche Prüfungen entsprechende Hinweise aufgenommen werden.

Im konkreten Fall unterstützte der Bürgerbeauftragte die Prüfungsanfechtung durch die Petentin gegenüber dem Justizministerium. Dem Vorsitzenden der Prüfungskommission hätte deutlich werden müssen, dass die Petentin mit dieser Prüfungssituation überfordert war. Der Vorsitzende hätte mit der Petentin die Möglichkeiten eines ihrer Behinderung entsprechenden Prüfungsablaufs beraten müssen. Gemäß § 20 Abs. 1 JAPO M-V ist darauf zu achten, dass die Kandidaten in geeigneter Weise befragt werden. Das Petitionsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

C. ZUSAMMENARBEIT MIT ANDEREN OBBUDSINSTITUTIONEN

Petitionsausschuss des Landtages Mecklenburg-Vorpommern

Die in den vergangenen Jahren entwickelte gute Zusammenarbeit mit dem Petitionsausschuss des Landtages Mecklenburg-Vorpommern wurde auch 2016 fortgesetzt. Vor allem der Abgleich der neu eingegangenen Eingaben gem. § 8 Abs. 1a Pet BüG dient einer Bündelung der Ressourcen und der Bearbeitung in einer Hand, wenn ein Bürger sich sowohl an den Ausschuss wie auch - eventuell zeitversetzt - an den Bürgerbeauftragten wendet. Durch den Abgleich kann eine doppelte Bearbeitung desselben Anliegens vermieden werden. Es hat sich herausgestellt, dass nur wenige Fälle doppelt eingereicht werden.

Der Bürgerbeauftragte wurde auf Anforderung des Petitionsausschusses in einem dringlichen Fall tätig. Hierbei ging es um die Betreuung eines seelisch schwerstbehinderten Kindes. In direkten und umfangreichen Verhandlungen mit dem betreuenden Petenten und dem Jugendamt konnten die Probleme auch für die Zukunft einvernehmlich geklärt werden.

Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages

An den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages wurden auch 2016, jeweils nach entsprechender Erläuterung und Einholung des Einverständnisses der Petenten, solche Anliegen abgegeben, zu denen auf Landesebene keinerlei Einwirkungsmöglichkeiten bestanden. 2016 wurden auf diese Weise fünf Petitionen abgeschlossen.

Arbeitsgemeinschaft der parlamentarisch gewählten Bürgerbeauftragten Deutschlands

Die Bürgerbeauftragten der Bundesländer Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern haben sich zur Arbeitsgemeinschaft der parlamentarisch gewählten Bürgerbeauftragten Deutschlands zusammengeschlossen. Im Februar 2016 trafen sie sich zu einer Arbeitssitzung in Erfurt nach der dortigen Fachveranstaltung anlässlich des 15-jährigen Bestehens der Institution des Bürgerbeauftragten in Thüringen. Erörtert wurde vor allem die Novellierung des SGB II unter besonderer Berücksichtigung der Erfahrungen aus der täglichen Beratungspraxis. Hierbei wurde eine gemeinsame Stellungnahme zu weiterem Korrekturbedarf erarbeitet. Ferner wurden die Gesetzesvorhaben zur Einführung eines Polizeibeauftragten in Schleswig-Holstein und eines Bürgerbeauftragten in Baden-Württemberg im Hinblick auf die Fortentwicklung des Petitionsrechts beraten.

Im Januar 2016 konnte der Bürgerbeauftragte Mecklenburg-Vorpommerns für die Arbeitsgemeinschaft auf Einladung des Ständigen Ausschusses des Landtages Baden-Württemberg im Rahmen einer Anhörung zu dem dort vorliegenden Gesetzentwurf über einen Bürgerbeauftragten Stellung nehmen und über die langjährige Praxis in Mecklenburg-Vorpommern berichten. Zwischenzeitlich hat der baden-württembergische Landtag die Einführung eines solchen Beauftragten gesetzlich beschlossen und einen Bürgerbeauftragten gewählt.

Zu einer weiteren Zusammenkunft der Bürgerbeauftragten kam es im September 2016 nach der Tagung der Petitionsausschüsse von Bund und Ländern und der Bürgerbeauftragten in Potsdam. Bei dieser Gelegenheit wurden vor allem aktuelle Fragen des Sozialrechts im Zusammenhang mit dem Versorgungsstärkungsgesetz und der Krankengeldgewährung beraten.