

BESCHLUSSEMPFEHLUNG UND BERICHT

des Ausschusses für Bildung und Kindertagesförderung (7. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
- Drucksache 8/1743 -

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Kindertagesförderungsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern

A Problem

Nach § 18 Absatz 1 Satz 2 des Kindertagesförderungsgesetzes (KiföG M-V) ist eine Kindertagespflegeerlaubnis zu erteilen, wenn das Wohl des Kindes gewährleistet ist, die Tagespflegeperson pädagogisch und persönlich geeignet ist und die räumlichen Voraussetzungen gegeben sind. Träger von Kindertageseinrichtungen müssen nach § 2 Absatz 9 KiföG M-V zudem die Gewähr für eine den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit bieten. Dies wird von Kindertagespflegepersonen bislang nicht verlangt. Das Verwaltungsgericht Schwerin ist im Urteil vom 24. November 2022 (Aktenzeichen 6 A 1813/19 SN) zu dem Ergebnis gekommen, dass ein solches an Tagespflegepersonen gerichtetes Erfordernis einer gesetzlichen Regelung bedürfe.

B Lösung

Die Vorschrift des § 18 Absatz 1 Satz 2 KiföG M-V wird dahingehend geändert, dass eine Tagespflegeerlaubnis nur dann zu erteilen ist, wenn das Wohl des Kindes gewährleistet ist, die Tagespflegeperson pädagogisch und persönlich geeignet ist sowie die Gewähr für eine den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit bietet und die räumlichen Voraussetzungen gegeben sind.

Der Bildungsausschuss empfiehlt, den Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drucksache 8/1743 abzulehnen sowie einer Entschließung zuzustimmen.

Mehrheitsentscheidung im Ausschuss

C Alternativen

§ 18 Absatz 1 Satz 2 KiföG M-V bleibt unverändert.

D Kosten

Keine.

Beschlussempfehlung

Der Landtag möge beschließen,

1. den Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drucksache 8/1743 abzulehnen.
2. folgender EntschlieÙung zuzustimmen:

„Die Landesregierung wird aufgefordert, im Rahmen der laufenden Arbeiten am Vierten Gesetz zur Änderung des Kindertagesförderungsgesetzes eine Formulierung für Kindertagespflegepersonen aufzunehmen, die eine Gewähr für eine den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit fordert und somit der Formulierung für Einrichtungsträger entspricht.“

Schwerin, den 29. Juni 2023

Der Bildungsausschuss

Andreas Butzki

Vorsitzender und Berichterstatter

Bericht des Abgeordneten Andreas Butzki

I. Allgemeines

Der Landtag hat den Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drucksache 8/1743 in seiner 42. Sitzung am 25. Januar 2023 beraten und zur federführenden Beratung an den Bildungsausschuss sowie zur Mitberatung an den Innenausschuss sowie den Rechtsausschuss überwiesen.

Der Bildungsausschuss hat den Gesetzentwurf erstmalig in seiner 30. Sitzung am 9. März 2023, in seiner 32. Sitzung am 27. April 2023 sowie in einer öffentlichen Anhörung am 1. Juni 2023, in seiner 37. Sitzung am 8. Juni 2023 und abschließend in seiner 38. Sitzung am 29. Juni 2023 beraten und ihn mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, AfD und DIE LINKE gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Enthaltung der Fraktion der FDP mehrheitlich abgelehnt. Zudem hat der Bildungsausschuss einem Entschließungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, CDU, DIE LINKE, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP bei Enthaltung der Fraktion der AfD einvernehmlich zugestimmt.

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

1. Innenausschuss

Der Innenausschuss hat den Gesetzentwurf in seiner 40. Sitzung am 8. Juni 2023 abschließend beraten und mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, AfD und DIE LINKE, bei Gegenstimmen der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP sowie bei Enthaltung seitens der Fraktion der CDU die Ablehnung des Gesetzentwurfes empfohlen, soweit die Zuständigkeit des Innenausschusses betroffen ist.

2. Rechtsausschuss

Der Rechtsausschuss hat den Gesetzentwurf in seiner 39. Sitzung am 7. Juni 2023 und abschließend in seiner 40. Sitzung am 28. Juni 2023 beraten und mehrheitlich empfohlen, den Gesetzentwurf auf Drucksache 8/1743 bei Zustimmung seitens der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und bei Ablehnung seitens der Fraktionen der SPD, AfD und DIE LINKE sowie Enthaltung vonseiten der Fraktion der FDP abzulehnen.

III. Wesentliche Ergebnisse der Beratungen des Bildungsausschusses

1. Ergebnisse der öffentlichen Anhörung

Der Bildungsausschuss hat in seiner 34. Sitzung am 1. Juni 2023 eine öffentliche Anhörung durchgeführt und hierzu den Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e. V., den Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e. V., den Kita-Landeselternrat Mecklenburg-Vorpommern, Frau Professorin Dr. Achour von der Freien Universität Berlin, Herrn Professor Dr. Lang von der Universität Greifswald, Herrn Professor Dr. Pieroth von der Universität Münster, Herrn Professor Dr. Lindner von der Universität Augsburg, Herrn Professor Dr. Nitschke von der Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung Altenholz, Herrn Professor Dr. Möllers von der Humboldt-Universität Berlin sowie den Landesverband für Kindertagespflege Mecklenburg-Vorpommern e. V. eingeladen.

An der öffentlichen Anhörung haben der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e. V. sowie der Kita-Landeselternrat Mecklenburg-Vorpommern teilgenommen. Der Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e. V. und Herr Professor Dr. Pieroth von der Universität Münster haben schriftlich Stellung genommen.

Im Folgenden werden die wesentlichen Aussagen, allgemeinen Einschätzungen und Kritikpunkte aus den schriftlichen Stellungnahmen und mündlichen Beiträgen zu der öffentlichen Anhörung am 1. Juni 2023 dargestellt.

Der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e. V. hat die Ansicht vertreten, dass nicht zwischen Kindertagespflegepersonen und Kindertageseinrichtungen differenziert werden sollte, weil dies im Widerspruch zu § 1 Absatz 2 KiföG M-V stehe, dem in der Urteilsbegründung aus Sicht des beklagten Landkreises nicht ausreichend Rechnung getragen werde. Da Eltern von Kindern unter drei Jahren unter anderem zwischen Kindertagespflege und Kindertageseinrichtungen wählen könnten, sollten im Sinne vergleichbarer Rahmenbedingungen die gleichen Anforderungen gestellt werden. Auch Tagespflegepersonen hätten ihre Arbeit an der freiheitlich demokratischen Grundordnung als Teil des Bildungssystems der Bundesrepublik Deutschland auszurichten. Viele Jugendämter gingen davon aus, dass das Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung nicht nur von den Trägern von Kindertageseinrichtungen zu erwarten sei, sondern analog bei der persönlichen Geeignetheit als Eignungskriterium einer Kindertagespflegeperson zu prüfen sei. Der Versuch, mit § 2 Absatz 9 KiföG M-V eine entsprechende Regelungslücke für Kindertageseinrichtungen zu schließen, habe aus Sicht des Gerichtes zu einer Regelungslücke bei den Kindertagespflegepersonen geführt. Der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e. V. hat deshalb die Meinung vertreten, dass eine gesetzliche Klarstellung zu einer erhöhten Handlungssicherheit in den Jugendämtern führen würde, sollte es die Intention des Gesetzgebers sein, Zugehörigen oder Sympathisanten der rechtsextremen Szene prinzipiell die Tagespflegeerlaubnis versagen zu wollen. Einige Landkreise bejahten eine entsprechende Klarstellung per Gesetz ausdrücklich. Eine gesetzgeberische Klarstellung dahingehend, dass die persönliche Eignung einer Kindertagespflegeperson auch in Bezug auf den in § 1 Absatz 2 KiföG M-V enthaltenen Auftrag gelte, diese also auch persönlich Gewähr dafür bieten müsse, die Kinder entsprechend der grundgesetzlich verankerten Werteordnung zu betreuen, begegne der Kritik an der Bestimmtheit der gesetzlichen Regelung am effektivsten.

Zwar ließen sich für die gesetzliche Unterscheidung zwischen Trägern von Kindertageseinrichtungen und Tagespflegepersonen Gründe anführen, wie beispielsweise der höhere Stellenwert von Trägern von Kindertageseinrichtungen oder deren Beteiligung an verschiedenen politischen und verwaltungsrechtlichen Prozessen, jedoch fänden sich auch Argumente für eine Gleichstellung, insbesondere mit Blick auf das Kindeswohl als Ausgangspunkt der Kinderbetreuung. Mit Blick auf die persönliche Eignung der Kindertagespflegeperson dränge sich der gesetzgeberische Handlungsbedarf im Sinne des Gesetzentwurfes nicht offenkundig auf, so der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte. Aus Sicht des Landkreises Ludwigslust-Parchim bestehe in § 1 Absatz 2 KiföG M-V zwar bereits jetzt eine gesetzliche Regelung, die der Kindertagespflege einen „Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsauftrag entsprechend der grundgesetzlich verankerten Werteordnung“ erteile. Eine entsprechende gesetzliche Regelung, wonach auch Kindertagespflegepersonen persönlich Gewähr dafür bieten müssten, für die freiheitlich demokratische Grundordnung einzutreten, hätte aber die Kritik des Verwaltungsgerichtes Schwerin gegenstandslos gemacht. Da nach dem Verwaltungsgericht Schwerin die bloße Zugehörigkeit zu einer gegen die verfassungsmäßige Ordnung gerichteten Bestrebung nicht ausreiche, hätte der Gesetzentwurf vermutlich nicht ausgereicht, um die Versagung der Erlaubnis zu begründen. Nach Auffassung des Gerichtes stelle der Nachweis einer extremistischen Betätigung oder Gesinnung allein keinen Versagensgrund dar, solange nicht die Feststellung konkreter Tatsachen die Annahme rechtfertigten, dass negative Auswirkungen von nicht unerheblichem Gewicht für die betreuten Kinder zu befürchten und die Betroffenen nicht gewillt oder in der Lage seien, solche Gefährdungen abzuwenden. Es dürfte somit auch mit der Gesetzesänderung problematisch bleiben, Angehörigen einer extremistischen Szene die Erteilung einer Tagespflegeerlaubnis zu versagen. In der Gefährdungsbeurteilung in diesem konkreten Fall bestehe also eine Diskrepanz zwischen der Einschätzung des Jugendamtes und jener des Gerichtes. Der Nachweis einer ausreichenden Schwere der Gefährdung als unbestimmtem Rechtsbegriff sei eine gerichtlich überprüfbare Ermessensentscheidung. Nach dem Dafürhalten des beklagten Landkreises müsse sich die Orientierung an den Werten der freiheitlich demokratischen Grundordnung in allen Belangen der erzieherischen Begleitung von Kindern und Jugendlichen ausnahmslos widerspiegeln. Nur so scheine eine Umsetzung des § 1 KiföG M-V entsprechend dem gesetzlichen Auftrag möglich. Daher gehe der Landkreis Ludwigslust-Parchim davon aus, dass im Fall einer extremistischen Betätigung einer Tagespflegeperson ausreichend Bedenken an deren persönlicher Eignung zur Ausübung der Kindertagespflege bestünden. Die Tatsache, dass § 18 Absatz 1 Satz 2 KiföG M-V von Kindertagespflegepersonen nicht ausdrücklich verlange, dass sie Gewähr für eine den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit böten, was § 2 Absatz 9 KiföG M-V für Träger von Kindertageseinrichtungen vorsehe, könne damit erklärt werden, dass der in § 1 Absatz 2 und 4 KiföG M-V formulierte Auftrag an die Kindertagespflege im Rahmen der persönlichen Eignung geprüft werden könne. Eine Kindertageseinrichtung könne hingegen weder faktisch anhand einer „persönlichen Eignung“ bewertet werden, noch sei dies gesetzlich vorgesehen. Die Einrichtung entscheide vielmehr selbst, ob deren Personal diese Kriterien erfülle. Der zuständige Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe habe lediglich durch § 2 Absatz 9 KiföG M-V die Möglichkeit, dies praktisch umzusetzen, da ihm die in § 18 Absatz 1 Satz 2 KiföG M-V vorgesehene Eignungsprüfung hier fehle. Der Landkreis Ludwigslust-Parchim sei zu der Auffassung gelangt, dass mit dieser Regelung vergleichbare Standards geschaffen werden sollten. Das KiföG M-V sowie die Verordnung über die inhaltliche Ausgestaltung und Durchführung der frühkindlichen Bildung (FrühKiBiVO M-V) enthielten implizit ein Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung und entfalteten verbindlichen Charakter für die Kindertagespflegepersonen.

So nenne § 3 Absatz 1 Nummer 2 KiföG M-V den Erziehungsbereich Werteorientierung und Religiosität, § 3 Absatz 3 KiföG M-V sowie § 1 Absatz 3 FrühKiBiVO M-V stellen den verbindlichen Bezug zur Bildungskonzeption für 0- bis 10-jährige Kinder in Mecklenburg-Vorpommern als Grundlage der individuellen Förderung und Handlungsgrundlage für das pädagogische Personal und die Tagespflegepersonen her. Eine mögliche Pflichtverletzung ließe sich gegebenenfalls also bereits aus diesen Rechtsnormen ableiten. Die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer gesetzlichen Festschreibung einer politischen Verfassungstreuepflicht für Kindertagespflegepersonen könne nicht abschließend beurteilt werden. Aus dem Urteil des Verwaltungsgerichtes lasse sich ableiten, dass eine Einschränkung dem Grunde nach möglich sei, aber einer gesetzlichen Grundlage bedürfe. Die gesetzliche Festschreibung einer politischen Verfassungstreuepflicht für Kindertagespflegepersonen könne nicht vergleichbar mit den Pflichten von Beamtinnen und Beamten sein, weil Kindertagespflegepersonen als Selbstständige tätig und nicht an Weisungen gebunden seien. Das Grundrecht der Berufsfreiheit gelte nicht schrankenlos und stehe in praktischer Konkordanz zu anderen Grundrechten. Inwieweit das staatliche Wächteramt eine mit Beamtinnen und Beamten vergleichbare Verfassungstreuepflicht für Kindertagespflegepersonen erfordere oder eine Regelung ausreiche, die einen Eingriff bei Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung ermögliche, oder eine anderweitige Regelung geeigneter oder zweckmäßiger wäre, sei der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers vorbehalten. In den meisten Bundesländern existierten keine dem Gesetzentwurf vergleichbaren Regelungen. Kindertagespflegepersonen unterlägen in Fragen der Pflegeerlaubnis den Maßgaben und Kontrollen der Pflegeerlaubnisbehörde (Fachaufsicht im Bereich der Kindertagesförderung). Zudem finde durch die Fach- und Praxisberatung des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe eine Begleitung der inhaltlichen Arbeit statt. Den Landkreisen in Mecklenburg-Vorpommern seien bislang keine Fälle bekannt, in denen Kindertagespflegepersonen eine rechtsextreme Gesinnung in ihre Erziehungsmethoden einfließen ließen. Dem Landkreis Rostock sei einmalig von einem Mitglied der rechtsextremen Szene die Absicht der Beantragung einer Tagespflegeerlaubnis angekündigt worden, dies sei jedoch nicht erfolgt. Wenn die persönliche Einstellung bzw. außerdienstliches Verhalten im Widerspruch zu den pädagogischen und moralischen Ansprüchen an eine Erziehungsperson stehe, greife innerhalb der Kindertageseinrichtungen das arbeitsrechtliche Verhältnis mit dem Träger der Kindertageseinrichtung. Für die selbstständig arbeitenden Kindertagespflegepersonen bilde ein intensives, strukturiertes und klar definiertes Eignungsfeststellungsverfahren die geeignetste Möglichkeit, um Rückschlüsse auf eventuelle außerdienstliche Handlungen bzw. persönliche Einstellungen, die im Widerspruch zu den Eignungskriterien stünden, zu ziehen. Dies gelte insbesondere für die Erstaussstellung einer Pflegeerlaubnis.

Auf die Bitte der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN näher auszuführen, inwiefern die grundgesetzlichen Erziehungsziele sowie die Grundrechte der Kinder und Eltern durch die Tätigkeit rechtsextremistischer Tagespflegepersonen tangiert seien, hat der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e. V. ausgeführt, dass die Grundrechte der Eltern als gleichwertiges Recht neben der Berufsfreiheit der Tagespflegepersonen berührt sein könnten, weil sich Eltern eine Erziehung im Sinne von Toleranz, Weltoffenheit und Freiheit von Diskriminierung wünschten. Die Kindeswohlgefährdung müsse ausreichend hoch sein, um einen Eingriff in die Berufsfreiheit zu rechtfertigen. Das Gericht habe dem Jugendamt empfohlen, die Tagespflegeerlaubnis auflagenbewährt zu erteilen. Das zeige, dass es nebeneinander stehende Rechte gebe. Das Recht des Kindes sei abgeleitet aus dem Recht der Eltern auf eine Erziehung auf der Grundlage unserer Werteordnung und Kinder hätten das Recht auf Schutz vor jeglicher Kindeswohlgefährdung.

Eine Kindeswohlgefährdung könne dabei nicht allein aus der Zugehörigkeit zu einer Vereinigung abgeleitet werden, wenn nicht handfeste Hinweise dafür vorlägen, dass die Kinder indoktriniert würden. Eine Kindeswohlgefährdung müsse sehr gut dokumentiert und nachgewiesen werden, denn die Hürde der Nachweispflicht sei sehr hoch. Handfeste Hinweise auf eine Kindeswohlgefährdung hätten in dem ausgerichteten Fall nicht vorgelegen.

Die Fraktion der SPD hat gefragt, wie der in § 1 Absatz 2 KiföG M-V formulierte alters- und entwicklungspezifische Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsauftrag entsprechend der grundgesetzlich verankerten Werteordnung seitens der Jugendämter geprüft werde.

Der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e. V. hat erklärt, dass die persönliche Eignung der Tagespflegeperson anhand von Kriterien geprüft werde. Dazu gehöre beispielsweise das Vorliegen eines erweiterten polizeilichen Führungszeugnisses und die Prüfung der Qualifikationen. Es gebe beispielsweise die Vorgabe, mindestens zweihundert Aus- und Fortbildungsstunden nachzuweisen, wenn die Tagespflegeperson keine vollqualifizierte Erzieherin sei. Zudem würden die räumlichen Voraussetzungen geprüft und weitere Hinweise aus dem Lebenslauf der Kindertagespflegeperson zur Kenntnis genommen. Wenn diese Vorprüfung positiv ausfalle, würden persönliche Gespräche geführt. Dann werde die Örtlichkeit begangen. Bei dem vom Verwaltungsgericht Schwerin geprüften Fall habe das Jugendamt die Prüfung abgebrochen, als Hinweise auf die rechtsextremistische Betätigung des Lebenspartners der Bewerberin eingegangen seien, weil das Jugendamt deshalb das Kriterium der persönlichen Geeignetheit als nicht erfüllt gesehen habe.

Auf die weitere Frage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, inwiefern der Gesetzentwurf dabei helfe, das Wunsch- und Wahlrecht der Eltern nach § 5 SGB VIII zu gewährleisten und die Gleichberechtigung von Kindertagespflege und Kindertageseinrichtungen sicherzustellen, hat der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e. V. dargelegt, dass der Gesetzgeber nie eine volle Gleichberechtigung intendiert habe. Es gebe eine Gleichberechtigung hinsichtlich der Aufgaben und es sollte auch eine Gleichberechtigung hinsichtlich der Ansprüche an Qualität und Kinderschutz geben, aber die Einrichtungen hätten aufgrund ihrer Größe und Bedeutung für diese wichtige gesellschaftliche Aufgabe eine Sonderstellung und erhielten deshalb vielfach staatliche Förderung. Das gelte nicht in gleichem Maße für selbstständig arbeitende Kindertagespflegepersonen. Insofern sei diese Differenzierung gewollt. Der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e. V. ist nicht davon ausgegangen, dass es Intention des Gesetzgebers gewesen sei, bei der Kindertagespflege niedrigere Anforderungen an das rechtsstaatliche Bekenntnis anzulegen als bei den Einrichtungen. Insofern stelle es einen Fortschritt dar, hier den Standard gleich zu ziehen. Das Wunsch- und Wahlrecht der Eltern gebe es bereits jetzt und würde durch die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Ergänzung keine Änderung erfahren. Eltern, die mitbekämen, dass die von ihnen ausgewählte Tagespflegeperson politische Haltungen vertrete oder in die Erziehung einfließen lasse, die sie für kritikwürdig erachteten, hätten auch jetzt schon jederzeit die Möglichkeit, die Tagespflegestelle zu wechseln oder sich eine Kindertageseinrichtung zu suchen. Einschränkungen hierbei gebe es eher aus kapazitiven Gründen, dass die Kindertagespflege nicht überall in der Platzanzahl vorhanden sei, wie sich das Eltern gegebenenfalls wünschten.

Der Kita-Landeselternrat Mecklenburg-Vorpommern hat die Auffassung vertreten, dass eine Kinderbetreuung dem Kindeswohl entsprechen sollte, so wie es gesetzlich geregelt sei, gerade weil Tagespflegepersonen mit den Kindern alleine seien. Der Kita-Landeselternrat Mecklenburg-Vorpommern hat das Urteil so verstanden, dass dem Jugendamt der Vorwurf gemacht worden sei, dass es nicht tiefgründig genug geprüft habe. Seitens des Kita-Landeselternrates Mecklenburg-Vorpommern wurde die Ansicht vertreten, dass sich jeder, der pädagogische Arbeit leiste, an die freiheitlich demokratischen Grundsätze zu halten habe, auch Kindertagespflegepersonen. Insofern bestünden keine Einwände gegen den Gesetzentwurf. Im vom Verwaltungsgericht entschiedenen Fall sei nicht die Bewerberin, sondern der Ehemann der Bewerberin einer bestimmten Gruppe zugehörig. Der Kita-Landeselternrat Mecklenburg-Vorpommern ist davon ausgegangen, dass auch die mit dem Gesetzentwurf vorgeschlagene Neuregelung nicht dazu führe, dass in solchen Konstellationen eine Erlaubnis versagt werden könne. Die Jugendämter müssten die Eignung der Bewerberinnen und Bewerber im Vorfeld tiefgründig prüfen. Das Problem im vorliegenden Fall sei, dass das Jugendamt diese Prüfung unterbrochen habe. Wenn es weiter geprüft hätte, wäre es vielleicht zu einer anderen Beurteilung gekommen. Die Jugendämter könnten zudem Maßnahmen ergreifen, wenn sie im Nachhinein merkten, dass etwas schief laufe.

Seitens des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern e. V. wurde schriftlich vorgetragen, dass das Verwaltungsgericht Schwerin in seiner Entscheidung darauf abgestellt habe, dass die Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes nicht auf die Kindertagespflegeerlaubnis übertragbar sei, nicht hinreichend konkrete Tatsachen gegen die Ungeeignetheit der Antragstellerin im Verfahren vorgetragen worden seien und die Ablehnung der Erlaubnis nach dem Prinzip des Vorbehaltes des Gesetzes einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage bedürft hätte. Der vorliegende Gesetzentwurf wäre geeignet, formal die nach Auffassung des Verwaltungsgerichtes Schwerin fehlende gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für solche Fälle herzustellen. Insofern könnte dies die Entscheidungspraxis der Jugendämter klarstellend erleichtern. Nach der Kenntnis des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern e. V. sei die Entscheidung des Verwaltungsgerichtes Schwerin allerdings noch nicht rechtskräftig. Es sei nicht aussichtslos, dass die ursprüngliche Entscheidung des Jugendamtes der gerichtlichen Überprüfung im weiteren Verfahren standhalte. Das Jugendamt sei bei seiner Entscheidung davon ausgegangen, auch ohne eine gesonderte gesetzliche Grundlage rechtmäßig zu handeln. Wenn diese Ansicht gerichtlich bestätigt werde, bedürfte es der mit dem Gesetzentwurf vorgeschlagenen gesetzlichen Klarstellung nicht. Ob die geplante gesetzliche Änderung notwendig sei, bleibe demnach dem weiteren gerichtlichen Verfahren vorbehalten. Der Gesetzgeber sei jedoch in seiner Entscheidung frei, vorab eine gesetzliche Klarstellung vorzunehmen.

Herr Professor Dr. Pieroth von der Universität Münster hat das Urteil des Verwaltungsgerichtes Schwerin vom 24. November 2022 (Az.: 6 A 1813/19 SN) im Ergebnis für überzeugend gehalten. Er hat die Ansicht vertreten, dass die Entscheidung des Verwaltungsgerichtes zur Rechtmäßigkeit der Versagung der Erlaubnis in dem konkreten Fall und auf der Basis der über die Aktivitäten der Klägerin vorliegenden Informationen nicht anders ausgefallen wäre, wenn der Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN schon geltendes Recht gewesen wäre, da der Gesetzentwurf keine „politische Treuepflicht für Kindertagespflegepersonen“ beinhalte. Die Verfassungstreuepflicht, wie sie für Beamtinnen und Beamte gelte, bedeute, eine Gewähr dafür zu bieten, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes einzutreten (vgl. § 7 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 des Beamtenstatusgesetzes). Sie wäre für Kindertagespflegepersonen, die in keinem Dienstverhältnis zum Staat stünden, nicht mit Artikel 12 Absatz 1 des Grundgesetzes vereinbar.

Selbst wenn man für sie einen staatlich gebundenen Beruf annähme, was vom Verwaltungsgericht verneint werde (Randnummer 40), wären zwar weitergehende Beschränkungen der Berufsfreiheit als im Normalfall zulässig, die aber einen spezifischen Bezug zu der öffentlichen Aufgabe haben müssten. Ein solcher wäre bei dem Gesetzentwurf gegeben. Der Gesetzentwurf beschränke sich zu Recht auf eine „Gewähr für eine den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit“ und sei daher auf die konkret von der Kindertagespflegeperson zu leistende Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsaufgabe bezogen. Damit argumentiere auch das Verwaltungsgericht, wenn es auf die zu verlangende Eignung abstelle (Randnummern 62 ff.). Zu der von der Kindertagespflegeperson zu leistenden Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsaufgabe und damit zu ihrer Eignung gehörten auch die staatlichen Erziehungsziele, die sich aus dem Grundgesetz und für die Schulen aus der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern sowie dem Schulgesetz ergäben. Zwar gehe es bei der Kindertagespflege nicht um Schule, aber die Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege sei in vielfältiger Weise auf die Schule bezogen und mit der Schule verzahnt. Beispielsweise sei gemäß § 3 Absatz 3 Satz 1 KiföG M-V die verbindliche Bildungskonzeption für 0- bis 10-jährige Kinder in Mecklenburg-Vorpommern Grundlage der individuellen Förderung der Kinder in der Kindertagesförderung. Kindertagespflegepersonen seien in der Praxis überwiegend mit Vorschulkindern beschäftigt, was aber, wie es sich aus § 6 Absatz 1 Satz 2 KiföG M-V ergebe, nicht zwingend sei. Auch beschränkten sich die grundgesetzlichen Erziehungsziele nicht auf Schulkinder. Das werde auch in § 1 Absatz 2 Satz 1 KiföG M-V anerkannt, wonach die Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege einen eigenständigen alters- und entwicklungspezifischen Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsauftrag entsprechend der grundgesetzlich verankerten Werteordnung erfülle. Zu den aus dem Grundgesetz abgeleiteten Erziehungszielen zählten: die Erziehung zu toleranter, demokratischer Gesinnung und sozialer Verantwortlichkeit auf der Grundlage individueller Selbstbestimmung der Menschen, Erziehung zur Verhinderung der Verletzung der Gefühle Andersdenkender und die Werbung für Menschenwürde, Demokratie, Völkerverständigung und Frieden. Genau das gehöre auch zur Aufgabe der Kindertagespflegepersonen und sei im Rahmen der Eignung zu überprüfen. Da aber Verstöße hiergegen im Fall des Verwaltungsgerichtes nicht ersichtlich gewesen seien, hätte es auch unter der Geltung des neuen Gesetzes nicht anders entschieden. Dennoch hat Professor Dr. Pieroth aufgrund des Urteiles Handlungsbedarf gesehen, weil die unterschiedlichen Anforderungen bei Trägern von Kindertageseinrichtungen und Tagespflegepersonen zwar im konkreten Fall nicht entscheidungserheblich gewesen, aber sachlich nicht zu rechtfertigen seien. Bereits nach dem geltenden Recht könne einer Kindertagespflegeperson die Erlaubnis mangels persönlicher Eignung entzogen werden, wenn konkret nachweisbare Tatsachen dafür vorlägen, dass wegen eigener extremistischer Betätigung eine Gefahr für eine den grundgesetzlichen Zielen widersprechende Erziehungstätigkeit bestehe. Eine Beschränkung auf „Angehörige der rechtsextremen Szene“, wie sie die Begründung des Gesetzentwurfes vorsehe, stelle einen Verstoß gegen das Gleichheitsgebot des Grundgesetzes dar. Zwar bleibe der Nachweis fehlender Eignung in vergleichbaren Fällen schwierig, aber angesichts der Entscheidung des Verwaltungsgerichtes werde durch den Gesetzentwurf eine größere Rechtsklarheit geschaffen. Wenn der Staat Personen Erziehungsaufgaben übertrage, verstehe es sich von selbst, dass diese Person die für den Staat verbindlichen Erziehungsziele verfolgen müsse. Auch ohne weitere gesetzliche Konkretisierungen lasse sich das aus dem Kriterium der Eignung entnehmen. Da das Verwaltungsgericht das anders sehe und unter anderem aus § 2 Absatz 9 KiföG M-V geschlossen habe, die „Gewähr für eine den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit“ gelte nicht für Kindertagespflegepersonen, diene es der Rechtsklarheit, diese Voraussetzung auch hier zu normieren.

Sie beziehe sich auf konkret nachweisbare Handlungen der Kindertagespflegeperson, aus denen sich eine den Erziehungszielen des Grundgesetzes widersprechende Tätigkeit ergebe, und erlaube keine bloße Gesinnungsprüfung. Die tatsächliche oder gemutmaßte politische Gesinnung einer Tagespflegeperson könne allein nie Kriterium für die Frage sein, ob sie eine entsprechende Einrichtung der Kindertagespflege betreiben könne. Immer müsse sie fachlich und persönlich geeignet sein. Diese Voraussetzung fehle aber, wenn von ihr keine aufgabenadäquate Tätigkeit erwartet werden könne, denn zur aufgabenadäquaten Tätigkeit gehöre es, die grundgesetzlichen Erziehungsziele zu verwirklichen.

Die Fraktion der AfD hat den Sinn der Anhörung infrage gestellt und bemerkt, dass die Anzuhörenden reihenweise abgesagt hätten. Es liege kein Problem vor, weil es, wie von den Anzuhörenden ausgeführt, bereits klare Regelungen im Kindertagesförderungsgesetz gebe. So müssten Tagespflegepersonen pädagogisch und persönlich geeignet sein. Im vom Gericht geprüften Fall hätten keine Hinweise dafür vorgelegen, dass eine rechtsextreme Beeinflussung stattgefunden habe. Zudem, darauf habe Professor Dr. Pieroth hingewiesen, dürfe der Gesetzentwurf nicht nur auf Rechtsextreme abstellen, um das Gleichheitsgebot nicht zu gefährden. Der Gesetzentwurf sei nicht notwendig, weil das Vorgeschlagene bereits jetzt geprüft werden könne. Auch gebe es Betreuungsverträge zwischen den Eltern und der Kindertagespflegeperson, in dem so etwas aufgenommen werden könne. Zudem dürften keine Gesinnungsparagrafen geschaffen werden, die gegen die Berufsfreiheit verstießen.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat erwidert, dass sich aus dem Urteil des Verwaltungsgerichtes Schwerin sowie aus der Stellungnahme von Professor Dr. Pieroth klar ergebe, dass die Versagung der Erlaubnis einen Eingriff in die Berufsfreiheit darstelle. Wenn eine Erlaubnis versagt werden solle, weil die Kindertagespflegeperson nicht geeignet sei, weil sie keine der grundgesetzlichen Werteordnung entsprechende Arbeit gewährleiste, brauche es dafür eine gesetzliche Grundlage. Eine solche gebe es bislang im Kindertagesförderungsgesetz nicht, so das Urteil des Verwaltungsgerichtes Schwerin. Eine solche Grundlage werde mit dem Gesetzentwurf geschaffen.

Auf die Frage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, inwiefern die Zugehörigkeit einer Kindertagespflegeperson zur rechtsextremen Szene eine Kindeswohlgefährdung begründe, hat der Kita-Landeselternrat Mecklenburg-Vorpommern erklärt, dass extremistische Ansichten immer schwierig seien. Die Kinder, um die es vorliegend gehe, seien in der Regel null bis drei Jahre alt und das stelle eine prägende Phase dar. Zwar verstünden die Kinder noch nicht alles, aber Werte und Ansichten würden vermittelt und auch der Umgang mit den Kindern sei prägend. Für das Kindeswohl sei es wichtig, dass die Grundwerte der Eltern mit denen der Tagespflegeperson übereinstimmten, damit diese Grundwerte gelernt würden.

Die Fraktion der SPD hat die Ansicht geteilt, dass die mit dem Gesetzentwurf vorgeschlagene Regelung das Ergebnis der Prüfung des Verwaltungsgerichtes nicht geändert hätte.

Auf die Frage der Fraktion der SPD, warum Jugendämter als staatliche Behörden kein Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung verlangten, hat der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e. V. im Nachgang zur Anhörung schriftlich erklärt, dass dies möglich sei und auch praktiziert werde. Im Zuge des Prüfverfahrens zur Betriebserlaubnis habe auch die Klägerin eine solche Erklärung gegenüber dem Jugendamt Ludwigslust-Parchim schriftlich abgegeben. Nach Ansicht des Verwaltungsgerichtes Schwerin könne eine solche Erklärung jedoch nicht allein aus dem Grund angefochten werden, dass ein enger Familienangehöriger der Tagespflegeperson dem rechtsextremen Spektrum zuzuordnen sei.

Erst wenn ein handfester Verstoß der Tagespflegeperson gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung nachweisbar sei, dürfte das Jugendamt – nach Ansicht des Gerichtes – die persönliche Geeignetheit aberkennen. Der Auffassung des Landkreises, dass eine klare Trennung zwischen der Tagespflegeperson und ihrem direkten häuslichen Umfeld (Lebenspartner) nicht realistisch sei, sei das Gericht nicht gefolgt. Die Hürde für eine Verweigerung der Tagespflegeerlaubnis bleibe somit hoch. Der Landesgesetzgeber könne hier insofern tätig werden, als dass geregelt werde: „Bei der Prüfung der persönlichen Geeignetheit einer antragstellenden Person auf eine Tagespflegeerlaubnis kann im Ermessen des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe auch das direkte familiäre Lebensumfeld Bestandteil der Prüfung sein, insbesondere dann, wenn die Betreuung in der eigenen Häuslichkeit erfolgen soll.“ Diese Ermessensregelung könnte hinsichtlich einer rechtsextremistischen Betätigung im Umfeld gegebenenfalls auch noch konkretisiert werden, wenn den Jugendämtern hier kein allgemeines Ermessen eingeräumt, sondern spezifisch die Konformität mit der freiheitlich demokratischen Grundordnung herausgestellt werden solle.

2. Ergebnisse der Beratungen im Bildungsausschuss

Der Bildungsausschuss hat den Gesetzentwurf erstmals in seiner 30. Sitzung am 9. März 2023 beraten.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat einleitend ausgeführt, dass sie den Gesetzentwurf in den Landtag eingebracht habe, weil das Verwaltungsgericht Schwerin aus ihrer Sicht eine Regelungslücke im KiföG M-V identifiziert habe, die dringend geschlossen werden müsse. Nach § 2 Absatz 9 KiföG M-V hätten Kindertageseinrichtungen wie Krippen, Kindergärten und Horte die Gewähr für eine den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit zu bieten. Eine vergleichbare Vorschrift gebe es für Kindertagespflegeeinrichtungen nicht, weshalb es aktuell rechtlich nicht möglich sei, Rechtsextremistinnen und Rechtsextremisten sowie anderen Demokratiefeindinnen und Demokratiefeinden eine Tätigkeit als Tagespflegeperson zu versagen oder zu entziehen. Das sei nicht akzeptabel. So habe das Verwaltungsgericht Schwerin mit Urteil vom 24. November 2022 einen Bescheid aufgehoben, mit dem der Landkreis Ludwigslust-Parchim der Klägerin die Erlaubnis zur Kindertagespflege versagt habe. Der Landkreis habe die Versagung der Erlaubnis sowohl mit Aktivitäten des Ehemanns der Klägerin in der NPD als auch mit ihrem eigenen Engagement in der örtlichen rechtsextremen Szene begründet. Nach Auffassung des Landkreises stehe dies der Tätigkeit der Klägerin als Tagesmutter entgegen, weil eine schädliche ideologische Einflussnahme auf die Kinder nicht ausgeschlossen werden könne. Das Verwaltungsgericht Schwerin habe entschieden, dass es keine gesetzliche Grundlage dafür gebe, von Kindertagespflegepersonen die Gewähr für eine den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit zu verlangen. Hieraus ergebe sich aus Sicht der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ein Regelungsbedarf. Sie würden deshalb mit dem Gesetzentwurf vorschlagen, die bislang nur für die Träger von Kindertageseinrichtungen geltende Formulierung aus § 2 Absatz 9 KiföG M-V auch für Kindertagespflegeeinrichtungen vorzusehen, weshalb die Fraktion eine Neufassung des § 18 Absatz 1 Satz 2 KiföG M-V vorschläge.

Vonseiten des Ministeriums für Bildung und Kindertagesförderung ist ausgeführt worden, dass es nicht hinnehmbar wäre, wenn in den Kindertageseinrichtungen oder in der Kindertagespflege Personen arbeiten könnten, die keine Gewähr für eine den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit böten. Sofern es diesbezüglich eine Regelungslücke gebe, werde man entsprechend handeln. Der Gesetzentwurf sei derzeit nicht entscheidungsreif, weil die Entscheidungsgründe noch nicht veröffentlicht worden seien. Auch sei nicht bekannt, ob das Urteil rechtskräftig werde. Das Ministerium für Bildung und Kindertagesförderung hat zudem darauf hingewiesen, dass nahezu alle Bundesländer eine mit Mecklenburg-Vorpommern vergleichbare Rechtslage aufwiesen und auch bei Kindertagespflegepersonen keine solche explizite Regelung wie bei Kindertagesstätten hätten. So handele es sich bei Kindertagespflegepersonen um natürliche und nicht um juristische Personen, weshalb auf die persönliche Eignung abgestellt werden könne, um die Erlaubnis zu entziehen bzw. gar nicht erst zu erteilen.

Der Bildungsausschuss hat in seiner 37. Sitzung am 8. Juni 2023 die öffentliche Anhörung vom 1. Juni 2023 ausgewertet.

Die Fraktion der AfD hat die Ansicht vertreten, die Tatsache, dass ganz viele Anzuhörende abgesagt hätten, zeige, dass keine Notwendigkeit bestanden habe, die Anhörung durchzuführen, und dass es auch nicht notwendig sei, das Gesetz dementsprechend zu ändern. Der Bildungsausschuss habe sich mit der Anhörung keinen Gefallen getan, sondern sich ein Stück weit blamiert.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat dieser Ansicht widersprochen und erwidert, dass aus den Stellungnahmen sehr deutlich geworden sei, dass eine entsprechende Gesetzesänderung den Jugendämtern Handlungssicherheit gebe, wenngleich dies eine Einzelfallprüfung nicht entbehrlich mache. Herr Professor Dr. Pieroth habe zudem darauf hingewiesen, dass die Einführung der vorgeschlagenen Regelung nicht zu verfassungsrechtlichen Problemen führe.

Das Ministerium für Bildung und Kindertagesförderung hat sich für den Gesetzentwurf bedankt und erklärt, dass das Anliegen unterstützenswert sei. Die Landesregierung werde es aufgreifen und in die geplante große Kindertagesförderungsgesetz-Novelle integrieren. Inwiefern der gleiche Wortlaut gewählt werde, sei noch nicht geklärt. So seien diesbezüglich im Rahmen der Stellungnahmen der Anzuhörenden Hinweise erfolgt. Die Zielrichtung sei aber klar.

Auf die Frage der Fraktion der CDU, was die Stellungnahme der Landesregierung für das weitere Verfahren im Umgang mit dem Gesetzentwurf bedeute, hat die Fraktion der SPD geantwortet, dass das Thema in der anstehenden Novelle des Kindertagesförderungsgesetzes berücksichtigt werde. Es werde zudem davon ausgegangen, dass die Kommunen eine Einzelfallprüfung vornähmen. Vor diesem Hintergrund werde der Gesetzentwurf abgelehnt.

3. Zu den einzelnen Bestimmungen des Gesetzentwurfes

Zu Artikel 1 und der Überschrift

Der Vorsitzende hat aus redaktionellen und rechtsförmlichen Gründen vorgeschlagen, die Überschrift wie folgt zu ändern:

„Das Wort ‚Dritten‘ wird durch das Wort ‚Vierten‘ ersetzt.“

Diesen Vorschlag hat der Bildungsausschuss mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, AfD und DIE LINKE gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Enthaltung der Fraktion der FDP abgelehnt.

Der Vorsitzende hat aus redaktionellen und rechtsförmlichen Gründen vorgeschlagen, Artikel 1 wie folgt zu ändern:

a) Der Eingangssatz wird wie folgt geändert:

Die Angabe „5. Juli 2022“ wird durch die Angabe „2. April 2023“ und die Angabe „S. 426“ wird durch die Angabe „S. 566“ ersetzt.

b) In § 18 Absatz 1 Satz 2 werden nach den Wörtern „geeignet ist“ die Wörter „sowie die Gewähr für eine den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit bietet“ eingefügt.

Diesen Vorschlag hat der Bildungsausschuss mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, AfD und DIE LINKE gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP abgelehnt.

Der Bildungsausschuss hat die unveränderte Annahme des Artikels 1 des Gesetzentwurfes und der Überschrift mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, AfD und DIE LINKE gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Enthaltung der Fraktion der FDP abgelehnt.

Zu Artikel 2

Der Bildungsausschuss hat die unveränderte Annahme des Artikels 2 des Gesetzentwurfes mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, AfD und DIE LINKE gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Enthaltung der Fraktion der FDP abgelehnt.

Zum Gesetzentwurf insgesamt

Der Bildungsausschuss hat mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, AfD und DIE LINKE gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Enthaltung der Fraktion der FDP beschlossen, dem Landtag zu empfehlen, den Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drucksache 8/1743 abzulehnen.

Zur EntschlieÙung

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat für den Fall, dass der Ausschuss nicht empfiehlt, dem Gesetzentwurf zuzustimmen, folgende EntschlieÙung beantragt:

„Der Ausschuss für Bildung und Kindertagesförderung möge beschließen:

„Die Landesregierung wird aufgefordert, im Rahmen der laufenden Arbeiten am Vierten Gesetz zur Änderung des Kindertagesförderungsgesetzes eine Formulierung für Kindertagespflegepersonen aufzunehmen, die eine Gewähr für eine den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit fordert und somit der Formulierung für Einrichtungsträger entspricht.““

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat antragsbegründend ausgeführt, dass sie diesen Antrag gestellt habe, nachdem klar gewesen sei, dass der Gesetzentwurf abgelehnt werden würde, in der Debatte im Ausschuss aber mehrheitlich Einmütigkeit darüber bestanden habe, dass das Thema in der nächsten Novelle des Kindertagesförderungsgesetzes geregelt werden müsse.

Der Bildungsausschuss hat dem EntschlieÙungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, CDU, DIE LINKE, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP bei Enthaltung der Fraktion der AfD einvernehmlich zugestimmt.

Schwerin, den 29. Juni 2023

Andreas Butzki
Berichterstatter