

Anhörung des Ausschusses für Inneres und Sport

am 21. September 2005

zum

**Entwurf eines Gesetzes zur modellhaften Erweiterung
Kommunaler Handlungsspielräume
(Modellkommunen-Gesetz – ModKG -)**

**Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP
Drs. 15/2011**

Stellungnahme

**der Landesarbeitsgemeinschaft Elterninitiativen
Niedersachsen/Bremen e.V.**

Die Landesarbeitsgemeinschaft Nds/HB e.V. (lagE e.V.) arbeitet in Niedersachsen als Dachverband für Elterninitiativen, die als gemeinnützige Vereine Träger von Tageseinrichtungen für Kinder sind. Mehr als 10 % der ca. 4.400 Kindertagesstätten in Niedersachsen sind Elterninitiativen.

Wir bedanken uns für die Einladung zur Anhörung im Ausschuss für Inneres und Sport und bitten um Verständnis, dass wir uns in dieser Stellungnahme ausschließlich auf unser Fachgebiet beziehen. Wir nehmen daher nur Stellung zu

§ 4, Nicht anwendbare Vorschriften, 2:

§ 1 Abs. 1, 2 Nr. 3 und 4 sowie Abs. 3 bis 5 der Verordnung über Mindestanforderungen an Kindertagesstätten.

Im Grundsatz befürworten wir die Zielsetzung des ModK-Gesetzes und die Deregulierungsoffensive der Landesregierung, vorausgesetzt, die Kompetenz und das Fachwissen der jeweiligen Ressorts und der Betroffenen werden sehr sorgfältig und ergebnisoffen geprüft.

Bezogen auf § 4, 2 des Entwurfes des ModK-Gesetzes, die mögliche Nichtanwendung des **§ 1 der 1. DVO des Nds. KiTa-Gesetzes**, möchten wir Sie aufgrund unserer großen Praxiserfahrungen davon überzeugen, **dass dieser Teil der 1. Durchführungsverordnung des KiTaG für eine Deregulierung nicht geeignet ist.** Hierfür sprechen folgende Gründe:

1. Die 1. DVO KiTaG hat sich bewährt und sieht in § 5 bereits Ausnahmen im Einzelfall vor.

Die Vorgabe von räumlichen Mindeststandards für den Betrieb einer Tageseinrichtung ist zur Sicherung des Kindeswohl notwendig und hat sich in der in der 1. DVO geregelten Fassung praktisch bewährt.

Anders als in den 90er Jahren gibt es in ganz Niedersachsen definitiv keinen Fall, in dem es aufgrund der Regelungen in § 1 der 1. DVO KiTaG zu einer „unsinnigen“ Betriebserlaubnisweigerung für Tageseinrichtungen gekommen wäre, auch nicht in dem im Landtag hoch gespielten Fall im Landkreis Osnabrück. Im Gegenteil, hier ist man inzwischen sehr zufrieden mit dem Beratungsangebot des Landesjugendamts.

Der einzige echte Ausschlussgrund für eine Betriebserlaubnis ist nach § 1 1. DVO KiTaG eine Unterschreitung der vorgeschriebenen Gesamtfläche des Innenraums pro Kind (2 qm KiGa-Kind/3 qm Krippenkind). Diese Regelung muss aber aus übergeordneten Gründen erhalten bleiben (siehe hierzu die nachfolgenden Punkte).

Die Arbeit der Kita-Aufsicht in einem sehr verschlankten Landesjugendamt zielt heute - anders als zuweilen früher - sehr fachkompetent auf eine praxisbezogene Beratung der Träger. Liegen schlechtere Rahmenbedingungen als in der 1. DVO vorgesehen vor, hat sich die gemeinsame Lösungssuche zusammen mit dem Landesjugendamt gemäß § 85 SGB VIII im Interesse der pädagogischen Arbeit als sinnvoll und als Unterstützung der örtlichen Ebene bewährt. Dies gilt auch deswegen, weil in großen Teilen Niedersachsens die örtlichen Träger der Jugendhilfe keine eigene Kita-Fachberatung vorhalten. Für den Trägerbereich der Städte und Gemeinden (ca. 30 % in Nds.) gibt es darüber hinaus auch keine Landesfachberatung, die hier tätig werden könnte.

2. Das ModKG dereguliert nicht bauliche Standards (Kleiderhaken etc.), sondern ausschließlich die qm-Vorgaben pro Kind, ein Kernbereich pädagogischer Standards.

Es gibt viele Anekdoten und Beispiele, wie noch in den 90er Jahren kommunale Behörden und Landesbehörden mit überzogenen Detailvorschriften die Betriebserlaubnis für Kindertagesstätten erschwerten (die immer wieder zitierten Kleiderhakenabstände, die Vorschrift für eine Behindertentoilette für eine Krabbelgruppe mit 7 Windelkindern uvm.). Wir als Verband von Kleinsteinrichtungen in Trägerschaft von Eltern haben selber reichlich

Erfahrungen mit den unterschiedlichsten behördlichen Hürden, eine Betriebserlaubnis für eine Tageseinrichtung zu erhalten. All diese Regelungen sind aber nicht Bestandteil des recht modernen Nds. KitaGs mit seinen beiden DVOs. (In anderen Bundesländern gibt es in der Tat ein Vielfaches mehr an Regelungen). **Wirksam für eine Vielzahl an baulichen Vorgaben sind andere Bundes-, Landes- und kommunalen Vorschriften**, die wir im Anhang beispielhaft aufführen. Deren Deregulierungsbedarf steht aber hier nicht zur Debatte. Stattdessen wird mit dem § 1 der 1. DVO KiTaG einer von drei Kernbereichen der pädagogischen Mindestrahmenbedingungen für die Arbeit mit Kindern in Tageseinrichtungen zur Disposition gestellt: Neben dem Personalschlüssel und der Gruppengröße **sind die hier geregelten Raumstandards (Mindest-qm pro Kind) pädagogische Standards, die wir für unverzichtbar halten.**

3. Statt einer Erweiterung der kommunalen Handlungsspielräume würde ohne die heute bestehende eindeutige Rechtslage eine Zunahme von Verwaltungsaufwand und möglichen Verwaltungsgerichtsverfahren entstehen.

Die zur Disposition gestellte **1. DVO KiTaG** ist keine Verwaltungsvorschrift oder –verordnung, Richtlinie oder hausinterne Dienstanweisung, sondern sie erfüllt alle für eine **Rechtsnorm** geltenden Erfordernisse, insbesondere die der gesetzlichen Ermächtigung und –verkündung in der für Rechtsvorschriften vorgesehenen Weise. Das heißt, die in der 1. DVO KiTaG erlassenen Raumstandards sind gesetzlich einklagbar. Hierzu wurden während des Volksbegehrens Kita-Gesetz ausführliche Rechtsgutachten erstellt.

Das Nds. KiTaG mit seinen beiden DVOs setzt das Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) in Länderrecht um (§ 26 SGB VIII). **Wird, wie hier beabsichtigt, diese Landesregelung aufgehoben, kann die Kommune dennoch nicht über die Ausstattung einer Kita nach freiem Ermessen bestimmen.** Dann gilt das übergeordnete Bundesrecht, das eindeutig das Recht des Kindes auf „Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“ (§ 1 SGB VIII), die Wahrung des leiblichen, geistigen und seelischen Wohl des Kindes (§ 22 SGB VIII) und eine Betriebserlaubniserteilung (§ 45 SGB VIII) vorschreibt, die landeseinheitlich das Kindeswohl zu berücksichtigen hat. Verzichtet das Land auf eine Regelung, dann **muss an anderer Stelle das Kindeswohl definiert werden.** Dies erfordern die starken Anforderungen des Kinder- und Jugendhilferechts sowie die grundlegenden Aussagen des Nds. KitaG (§ 1 und § 2) zum Auftrag und zur Arbeit der Tageseinrichtungen. Auch während der geplanten Modellphase dürfte das Wohl des Kindes in niedersächsischen Städten und Gemeinden nicht unterschiedlich definiert werden.

Das Nds. Kultusministerium **müsste mindestens neue Richtlinien für die Raumstandards erlassen.** Wahrscheinlicher wäre, dass in allen strittigen Fällen statt der Fachleute die Verwaltungsgerichte entscheiden müssten, wie viel qm für jedes einzelne Kindeswohl vorzuhalten sind. Da in Niedersachsen kein Widerspruch gegen Verwaltungsentscheidungen mehr möglich ist, **ist mit einem rapiden Anstieg an Verwaltungsgerichtsverfahren zu rechnen.** Dies zeigen im Übrigen auch die Erfahrungen im Baden-Württemberg, als dort das Kita-Gesetz außer Kraft gesetzt wurde und von den Trägern der Tageseinrichtungen Mindestrahmenbedingungen gerichtlich eingeklagt wurden.

4. Mit der Aufhebung der in der 1. DVO geregelten Rechtsnorm der so genannten Raumstandards würde u.E. ein bedenklicher rechtsfreier Raum entstehen, der Grundrechte von Kindern und Eltern und den notwendigen Schutz des Kindeswohl berühren.

Gerichtliche Verfahren sind auch deswegen zu erwarten, weil die jetzt bestehenden gesetzlichen Vorgaben in der 1. DVO KiTaG so außerordentlich niedrig angesetzt sind: Wer den Betrieb einer Kita von innen kennt, kann sich nicht vorstellen, dass die jetzt vorgegebene „Schmerzgrenze“ von 2 qm pro KiGa-Kind, 3qm pro Krippenkind im Innenraum (einschließlich Möblierung, Erwachsene und Gäste) noch unterschritten werden kann. Dies gilt umso mehr, als anders als früher heute immer mehr 2- und 3Jährige die Kitas besuchen, für die ein noch größerer Schutzbedarf besteht als für die selbständigeren älteren Kinder.

Weil die jetzt geltenden Regelungen ohnehin schon grenzwertig sind, ist bei einer Freigabe der Raumstandards mit einer stark emotionalisierten Debatte zu rechnen wie z.B. die Vergleiche mit den Tierschutzvorschriften (10 qm für einen Hund) zeigen.

Es würden auch verschiedene andere, übergeordnete Rechtsbereiche verletzt, z.B.:

die **UN-Kinderrechtskonvention**, Artikel 3 und 18 (das Wohl des Kindes ist bei allen Maßnahmen... der Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen ...vorrangig zu berücksichtigen); Artikel 31 (Recht auf Ruhe, Freizeit, Spiel und Erholung),

das **Grundgesetz** (Grundrechte von Kindern),

die **Arbeitsschutzbestimmungen** für die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in den Kitas (die GUV Hannover und die Landesunfallkasse Niedersachsen berichten von Lärmbelastungen der Mitarbeiter/innen von 80 bis über 100 dB(A) durch Kinderlärm (dies entspricht etwa dem Lärm eines Presslufthammers in sieben Meter Entfernung) in einer regulären Kindergruppe),

EU-Empfehlungen: mind. 6 qm Innenraum in der Einrichtung für ein Kindergartenkind.

Wir empfehlen daher dringend, es mindestens bei den z.Z. bestehenden Regelungen zu belassen.

5. Mit der geplanten Freigabe der Raumstandards stellt sich auch die Frage der Glaubwürdigkeit der bisherigen Kita-Politik der Landesregierung.

Wir möchten an dieser Stelle die Wichtigkeit der räumlichen Rahmenbedingungen für die Bildungs- und Erziehungsarbeit in Kindertagesstätten nicht in aller Ausführlichkeit darstellen. Hierzu verweisen wir auf die Stellungnahme der Freien Wohlfahrtspflege sowie auf die Zielsetzungen der Landtagsinitiative „Bewegter Kindergarten“ und auf den Niedersächsischen Orientierungsplan für Bildung und Erziehung im Elementarbereich niedersächsischer Tageseinrichtungen für Kinder.

Ohne zusätzliche finanzielle Mittel ist zeitgleich mit der Entwicklung des Bildungsplans an vielen Stellen in Niedersachsen ein großes Engagement für eine bessere Bewegungserziehung und Bildung von Kindern entstanden. **Herr Ministerpräsident Wulff und auch Herr Kultusminister Busemann stehen dafür im Wort, die Rahmenbedingungen für Tageseinrichtungen für Kinder wenigstens nicht zu verschlechtern. Selbst die kommunalen Spitzenverbände haben am 12. Januar 2005 unterschrieben, dass die Grundlage für die Bildungsarbeit die „geltenden Regelungen des niedersächsischen Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder und die dazu ergangenen Durchführungsverordnungen“ sind.**

Das Gegenargument, eine Freigabe der Raumstandards würde die Konkurrenz der Träger im positiven Sinne beeinflussen können, entbehrt u.E. jeglicher Grundlage: Alle Träger sind gleichermaßen von den Leistungsvereinbarungen mit den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe und dem vorhandenen Kostendruck abhängig. „Bessere“ Einrichtungen bestehen auch jetzt schon. Neue würden aber wohl eher da entstehen, wo über Privatpersonen oder „reiche“ Träger für ein bestimmtes Klientel mehr Geld zur Verfügung steht.

Auch das Argument, dass die Elternvertretungen vor Ort die örtlichen Kita-Entscheidungen „überwachen“ könnten, ist nicht richtig: Tatsächlich räumt das Nds. KiTaG den Elternvertretungen nur ein Informationsrecht, aber kein Mitbestimmungsrecht ein.

Mit der jetzt eingeräumten Möglichkeit der Nichtanwendung der Raumstandards werden viele an der Bewegungsinitiative des Landes beteiligte Personen, Organisationen und Einrichtungen (von der GUV, Kinderärzteschaft bis hin zu den Sportverbänden, Ausbildungsschulen und Universitäten) brüskiert, möglicherweise auch bereits gewonnene, wichtige Sponsoren.

Wir unterstützen die niedersächsischen Städte und Gemeinden in ihren Forderungen für eine bessere finanzielle Entlastung der Kommunen für die steigenden Aufgaben der Bildung und Erziehung von Kindern im Elementarbereich. **Die Entlastung der Kommunen kann u.E. jedoch keinesfalls durch eine weitere Verdichtung der Kinderzahl in den bestehenden Gruppen erreicht werden.**

6. Die Durchführung einer Modellphase

Aufgrund der vorgenannten Gründe können wir die Sinnhaftigkeit der Erprobung der Nichtanwendung des § 1 der 1. DVO in einem Modell nicht erkennen. Die Geeignetheit der jetzt bestehenden Regelung konnte in den letzten Jahren hinreichend festgestellt werden, eine Aufhebung würde dagegen in vielen Bereichen Rechtsunsicherheiten und Rechtsverstöße nach sich ziehen.

Kritische Fragen sind außerdem **zu der Begleitung und Evaluation des Modells** in diesem Punkt zu stellen, zumal es sich hier nicht um eine Verwaltungsvereinfachung, sondern um das zu schützende Wohl von Kindern handelt:

- Wird das Modell durch geschultes Personal/Wissenschaftler/innen begleitet, die beurteilen können, ob eine Unterschreitung der qm-Vorgaben bei Kindern häufiger zu Schäden, Auffälligkeiten führen (erhöhte Anzahl der ADS-Kinder, motorische Defizite, Bildungsrückstand, erhöhter Krankenstand, auch beim Personal usw.)? Wird hierzu eine Transparenz für die betroffenen Eltern hergestellt?
- Wann kann der Modellversuch abgebrochen werden? An wen können sich die Eltern/Träger kurzfristig wenden?
- Werden hier nicht Experimente mit Kindern vorgenommen? Ist die Kommunalaufsicht im Innenministerium in der Lage, sich stellende, grundsätzliche ethische Fragen zu berücksichtigen und zu verantworten?
- Würde nach Abschluss der Modellphase die 1. DVO KiTaG in der bestehenden Fassung auch belassen werden können, falls keine Veränderungen vor Ort festgestellt würden?
- Welche Aussagekraft hätten die Ergebnisse nach einer Modellphase? Erfahrungsgemäß werden entsprechende Veränderungen nur nach und nach und in längeren Zeiträumen umgesetzt (neue Leistungsvereinbarungen mit den Trägern, JHA-Beschlüsse, Kommunalwahlen usw.). Ist eine Übertragung der Erfahrungen in den 5 Modellkommunen auf das ganze Land in diesem Punkt überhaupt zulässig? Die örtliche Situation und die Trägerlandschaft im Kita-Bereich ist in Niedersachsen so vielfältig, so dass u.E. eine Übertragung der Ergebnisse des Modells gar nicht möglich ist.

Wir meinen, unter all diesen Gesichtspunkten wäre es sinnvoll und für niemanden schädlich, auf die modellhafte Erprobung in diesem besonderen Rechtsbereich der Kinder- und Jugendhilfe zu verzichten. Für den zweifelhaften „Handlungsspielraum“, die Kinderzahl in zu

kleinen Räumlichkeiten noch auf unter 2 qm/Kind aufstocken zu können, sehen wir aus rechtlichen, bildungspolitischen und auch aus ethischen Gründen keinen Spielraum.

Heide Tremel
(für die Landesarbeitsgemeinschaft Elterninitiativen Nds./HB e.V.)

ANHANG:

Für die baulichen Ausstattung einer Tageseinrichtung sind eine Vielzahl unterschiedlichster Gesetzesbereiche zu berücksichtigen, z.B.:

Bundeseinheitliche GUV-Vorschriften (Unfallverhütung – Treppen, Verglasungen, Geländer, Ecken und Kanten, Türen, Fußböden, Toiletten, Werkräume, Küchen, Erhöhte Spielebenen, Turn- und Spielgeräte innen/Außenbereich, Bodenbeläge, Einfriedung, Kinderspielgeräte, Teichanlagen u.ä.)

Bundeseinheitliche Hygienische Vorschriften – Gesundheitsämter (Küche, Lebensmittel, Sanitär u.ä.)

Arbeitsstättenverordnung (Arbeitssicherheit und Arbeitsmedizin- z.B. Sozial-Räume, Personal-WC etc.)

Niedersächsische Bauordnung (NbauO) von 1995 (Brandschutz/Feuerwehr, Schall-, Wärmeschutz, Verkehrssicherheit, Aufenthaltsräume, Toilettenräume und Bäder, Notwendige Einstellplätze, Anforderungen an die Zugänglichkeit und Benutzbarkeit bestimmter baulicher Anlagen, Verantwortung für den Zustand der Anlagen und Baumaßnahmen u.ä.)

Niedersächsischer Denkmalschutz von 1978 (Nutzung denkmalgeschützter Gebäude)

Örtliche Bauvorschriften, Bauordnungsämter/Grünflächenämter (z.B. barrierefreies Bauen, Umnutzung von Wohnraum).

In § 21 KiTaG wird das Land ermächtigt, die Standards für die Räume und die Gruppengröße in einer Durchführungsverordnung zu regeln.

In der 1. DVO des KiTaG, § 1 werden folgende, jetzt zur Nichtanwendung vorgeschlagene „Raumstandards“ geregelt:

- Im Gruppenraum 2 qm pro KiGa-/Hortkind, 3 qm pro Krippenkind
- 1 Ruheraum bei Ganztagsbetreuung, 1 Schularbeitenraum für Hortkinder
- 1 Mehrzweckraum/Bewegungsfläche für Kitas mit 3 Gruppen und mehr
- ein Garderobenbereich außerhalb des Gruppenraums
- eine Außenfläche mit 12 qm pro gleichzeitig betreutem Kind
- keine zweckfremde Nutzung

§ 5 der 1. DVO KiTaG regelt darüber hinaus, dass entsprechend der örtlichen Situation für all diese Regelungen im Einzelfall Ausnahmen zugelassen werden können, wenn „dem Zweck der Vorschrift in anderer Weise Rechnung getragen wird“.

Die ehemaligen **nds. Richtlinien für die Gewährung von Investitionszuschüssen für bauliche Maßnahmen im Kita-Bereich** werden heute nicht mehr angewandt. Auch hier finden allenfalls Beratungen und fachliche Empfehlungen durch das Landesjugendamt statt.