



Niedersächsisches Landesamt für Soziales, Jugend und Familie  
Außenstelle Hannover, Postfach 203, 30002 Hannover

**Niedersächsisches Landesamt  
für Soziales, Jugend und Familie**  
- Landesjugendhilfeausschuss -

An das  
Nds. Kultusministerium  
Minister Grant Hendrik Tonne  
Hans-Böckler-Allee 5  
30173 Hannover

Bearbeitet von  
Friederike Eilers  
E-Mail  
NLJHA@ls.niedersachsen.de  
Telefax

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Mein Zeichen (Bei Antwort angeben)  
2 JH 1.17

Durchwahl 0511 89701 -  
304

Hannover  
28.12.2020

## **Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Neugestaltung des niedersächsischen Rechts der Tageseinrichtungen für Kinder und der Kindertagespflege (NKiTaG)**

Sehr geehrter Herr Minister Tonne,  
Sehr geehrte Damen und Herren,

der NLJHA bedankt sich für die Möglichkeit, zu dem Entwurf des NKiTaG Stellung nehmen zu können.

Kindertageseinrichtungen stehen vor großen Herausforderungen: Die vorhandenen personellen und institutionellen Rahmenbedingungen müssen maßgeblich verbessert werden, um den gesetzlichen Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsauftrag umsetzen zu können.

Der NLJHA hat seit seiner Wiedereinführung im Jahr 2014 eine Reihe von ausführlichen Positionspapieren zu dringenden Regelungsbedarfen im Kita-Feld beschlossen<sup>1</sup>. Darüber hinaus wurden im Rahmen des Positionspapieres „Gesamtkonzept der Kinder- und Jugendhilfe“ eine Vielzahl von Handlungsfeldern für die Kitas und die Kindertagespflege formuliert und begründet.<sup>2</sup> Diesen Veröffentlichungen liegt die Notwendigkeit zugrunde, die Rahmenbedingungen für die Arbeit in Kitas kindgerecht zu modernisieren.

Wir bedauern die sehr kurze Anhörungsfrist, die dem umfassenden Gesetzentwurf aus unserer Sicht nicht entspricht.

### **Vorbemerkungen**

#### **Eine Stellungnahme zum NKiTaG ohne Vorlage der geplanten Durchführungsverordnungen ist nur eingeschränkt möglich.**

Aufgrund der Verordnungsermächtigung nach §39 NKiTaG sind eine Reihe der novellierten Regelungen nicht abschließend zu bewerten, da erst über die angekündigten Verordnungen detaillierte Ausführungen vorgenommen werden. Die Vereinheitlichung von Gruppenformen nach §1, Abs.2 (Krippe, Kindergarten und Hort) lässt beispielsweise offen, was dies für die bisherigen anderen Gruppenformen bedeutet, da mögliche Ausnahmeregelungen erst in den Verordnungen

<sup>1</sup> [https://soziales.niedersachsen.de/download/142553/Positionspapier\\_Ausgestaltung\\_von\\_Fachberatung\\_in\\_Kindertageseinrichtungen\\_und\\_Kindertagespflege\\_.pdf](https://soziales.niedersachsen.de/download/142553/Positionspapier_Ausgestaltung_von_Fachberatung_in_Kindertageseinrichtungen_und_Kindertagespflege_.pdf)

[https://soziales.niedersachsen.de/download/142552/Positionspapier\\_Was\\_brauchen\\_Kitas\\_als\\_Ausbildungs-ort\\_Lernort\\_Praxis\\_.pdf](https://soziales.niedersachsen.de/download/142552/Positionspapier_Was_brauchen_Kitas_als_Ausbildungs-ort_Lernort_Praxis_.pdf)

[https://soziales.niedersachsen.de/download/140207/Positionspapier\\_zur\\_Ausbildung\\_von\\_Erzieherinnen\\_und\\_Erziehern.pdf](https://soziales.niedersachsen.de/download/140207/Positionspapier_zur_Ausbildung_von_Erzieherinnen_und_Erziehern.pdf)

<sup>2</sup> [https://soziales.niedersachsen.de/download/158594/Gesamtkonzept\\_fuer\\_die\\_Kinder-\\_und\\_Jugendhilfe\\_in\\_Niedersachsen\\_verabschiedet\\_07.07.2020.pdf](https://soziales.niedersachsen.de/download/158594/Gesamtkonzept_fuer_die_Kinder-_und_Jugendhilfe_in_Niedersachsen_verabschiedet_07.07.2020.pdf)

geregelt wird (bspw. für Waldkindergärten, integrative Einrichtungen, kleine Kitas, kooperative Horte u.a.). Die bisherigen Mindeststandards für Räume, Gruppengrößen, Personal etc. werden erst in den Verordnungen geregelt und dürfen keinesfalls abgesenkt werden.

**Seit Jahrzehnten geforderte und wissenschaftlich begründete Qualitätsverbesserungen werden im NKiTaG nicht vorgenommen.**

Der Fachkraft-Kind-Schlüssel in nds. Kindergartengruppen ist nicht kindgerecht (Bertelsmann Stiftung 2020). Gruppenverkleinerung bzw. eine Erhöhung des Personalschlüssels sind dringend geboten. Die Rahmenbedingungen stehen im Wechselverhältnis zu der pädagogischen Qualität, ebenso aber auch zur Gesundheit der pädagogischen Fachkräfte. Nicht ausreichende strukturelle Rahmenbedingungen stellen eine Belastung dar und erhöhen das Risiko für verschiedene gesundheitliche Beeinträchtigungen bis hin zum frühen Ausscheiden aus dem Beruf.

Fachkräfte brauchen fachliche Unterstützung zur Umsetzung des Bildungs- und Erziehungsauftrages. Fachberatung unterstützt die Fachkräfte, ihre pädagogischen Aufgaben und Ansprüche umzusetzen, die Kinder zu begleiten und zu unterstützen, sich Fachkenntnisse anzueignen und sich mit Fachthemen auseinanderzusetzen. Das verankerte Recht auf Fachberatung muss im NKiTaG gesetzlich gestärkt werden (z.B. durch Festlegung von Qualifikationen und Weiterbildung sowie eines verbindlichen Schlüssels für die Anzahl von Kitas je Fachberater\*in).

Die Erhöhung der Verfügungszeiten sichert die Vorbereitung der pädagogischen Arbeit, der Erziehungspartnerschaft, der Teamentwicklung und Zusammenarbeit im Sozialraum. Der bisherige Standard ermöglicht kaum mehr als eine wöchentliche Teamsitzung. In der Kindertagespflege sind Verfügungszeiten bisher nicht vorgesehen, obwohl auch die Kindertagespflegepersonen eine Reihe von nicht mittelbar pädagogischen Tätigkeiten durchzuführen hat.

Zur Qualitätssicherung, institutionellen Weiterentwicklung und Berücksichtigung des Zuwachses an Verwaltungstätigkeiten in Kitas ist die Leitungsfreistellung bzw. Neuberechnung von Leitungsstunden dringend notwendig.

Durch die enorme Zunahme der Ausbildungszahlen in der praxisintegrierten Regelausbildung und der Zunahme an berufsbegleitenden Ausbildungen steigen die zeitlichen und inhaltlichen Anforderungen an eine gute Betreuung der Auszubildenden in der Kita. Fachkräfte, die in ihrer Kita ausbilden, brauchen zeitliche Ressourcen für die konkrete Anleitung und für die Zusammenarbeit mit der ausbildenden Schule (Praxismentoring).

## **Stellungnahme zu ausgewählten Regelungen im NKiTaG**

### **1. Der Förderbegriff aus dem SGB VIII darf den expliziten Auftrag der Kitas und der Kindertagespflege von Bildung, Erziehung und Betreuung nicht ersetzen (§1).**

Mit dem Orientierungsplan für Bildung und Erziehung im Elementarbereich niedersächsischer Kindertageseinrichtungen (2005), sowie den Handlungsempfehlungen zum Orientierungsplan für Bildung und Erziehung für Kinder unter 3 Jahren (2012) wird der Bildungs- und Erziehungsauftrag im Elementarbereich betont und konkretisiert. Auch in den nds. Handlungsempfehlungen zu Sprachbildung und Sprachförderung werden die Begriffe differenziert benutzt.

Die Bevorzugung des Förderbegriffs im NKiTaG steht damit nicht in Einklang. Wir bitten darum, die Fördertrias Bildung, Erziehung und Betreuung durchgängig auszuschreiben. Der Förderbegriff verengt den eigentlichen Gesamtauftrag der Kindertagesstätten.

**2. Der Verpflichtung, eine inklusive Bildung, Erziehung, Betreuung umzusetzen, wird im NKiTaG nicht nachgekommen (§2, §4 Absatz 7).**

Fast 15 Jahre nach Verabschiedung der UN-BRK wird in der Novellierung des KiTaG die gleichberechtigte Teilhabe für Kinder mit Behinderung nur als Ziel verankert (§2, Abs. 1) ohne weitere gesetzliche Schritte zur Umsetzung vorzunehmen. Der NLJHA plädiert ausdrücklich für die Verankerung eines Rechtsanspruches auf einen integrativen Platz für Kinder mit einer Behinderung. Immer noch sehen sich Eltern gezwungen einen integrativen Platz in einer Kita vor Ort einzuklagen zu müssen. Im Bundesvergleich hält Niedersachsen weiterhin die wenigstens integrativen Plätze vor.

**3. Das NKiTaG bleibt sprachlich und inhaltlich hinter den Fachdiskursen zurück (§§ 2, 4 und 8).**

Insgesamt fehlt dem Gesetz nicht nur eine inklusive Ausrichtung, sondern auch die Anpassung an die fachlichen Weiterentwicklungen der letzten Jahre. Nicht einmal sprachlich werden Merkmalen einer frühkindlichen Bildung und Erziehung wie Inklusion, Diversität, Partizipation, Kinderrechtsorientierung, Erziehungspartnerschaft oder Demokratiebildung Rechnung getragen.. Auch wenn Gesetze schlank formuliert werden sollen, stellen sie doch eine Basis für das Handeln und das fachliche Selbstverständnis in der Praxis dar.

In §4, Absatz 4 wird die Partizipation der Kinder auf die „Mitwirkung bei der Gestaltung des Tagesablaufes“ reduziert. Wir schlagen als Alternative die Formulierung „Mitwirkung (oder Beteiligung) bei der Gestaltung des Kita-Alltags“ vor.

In §8 ist von „ausländischen Kindern und benachteiligten Bevölkerungsgruppen“ die Rede. Wir schlagen vor, die Formulierung durch „Kinder mit besonderem Unterstützungsbedarf oder Sprachförderbedarf“ zu ersetzen. Es geht nicht darum, woher die Kinder kommen, sondern ob sie besondere Unterstützungsbedarfe haben.

**4. Die Ausdehnung des Betreuungsumfangs muss Ausnahme bleiben (§ 6).**

Die im NKiTaG sogenannte „Verweildauer“ der Kinder in der Kita wird im Rahmen einer Soll-Vorschrift auf zehn Stunden begrenzt. Der NLJHA empfiehlt, diese Vorschrift auf neun Stunden zu reduzieren. Es entspricht nicht dem Kindeswohl, wenn Kinder täglich und möglicherweise über das gesamte Jahr ohne Schließzeit (bzw. „Urlaub“ für das Kind) in diesem hohen Umfang betreut werden. Der Zwiespalt zwischen dem kindgerechten Aufwachsen und den Betreuungsbedarfen der Eltern tritt hier deutlich zu Tage. Der Ausnahme-Bedarf einzelner Familien nach besonders langen Betreuungszeiten aufgrund von Berufstätigkeit mit langen Arbeitswegen darf nicht dazu führen, dass eine so lange tägliche Betreuungszeit als Normalfall erscheint. Auch für die Kindertagespflege halten wir eine Begrenzung des Aufenthaltes für notwendig.

**5. Das NKiTaG birgt die Gefahr einer zunehmenden Absenkung des Qualifikationsniveaus (§§9-11).**

Pädagogische Kräfte (§9)

Die Neuregelungen führen zu Unwuchten im Fachkräftegebot. Als Assistenzkraft werden zukünftig Personen mit sehr unterschiedlichen Qualifikationen tätig werden. Vom Spielkreisleiter ohne Fach-Qualifikation über die Abiturientin, die nur einjährig oder sogar nur im Doppelabschluss die Ausbildung zur sozialpädagogischen Assistentin absolviert hat, bis hin zu studierten Pädagog\*innen.

Leitung (§10)

Nach §10 darf die Kita-Leitung auch durch Heilerziehungspfleger\*innen übernommen werden, da diese als pädagogische Fachkraft trotz der pflegerisch orientierten Ausbildung anerkannt wird. Der NLJHA lehnt dies ab. Ähnlich problematisch ist die Leitung einer Kita durch ehemalige Spielkreisleiter\*innen nach Umwandlung des Spielkreises in eine Kita-Gruppe. Der NLJHA geht jedoch davon aus, dass dieser Fall nur sehr selten vorkommt.

#### Personalausstattung (§11)

Der §11 formuliert zwar in Satz eins als Fachkräftestandard die Besetzung mit zwei pädagogischen Fachkräften, räumt aber bereits in Satz zwei als Ausnahme die Besetzung mit nur einer pädagogischen Fachkraft und einer Assistenzkraft ein. Anders als im KiTaG wird dies nicht mehr mit Hinweis auf den Arbeitsmarkt als Ausnahme formuliert. Diese Qualitätsabsenkung kritisiert der NLJHA und fordert eine Formulierung, die mindestens dem bisherigen KiTaG entspricht.

Derzeit sind etwa 80% der in den Gruppen arbeitenden Kräfte pädagogische Fachkräfte. Dieses Qualifikationsniveau muss bestehen bleiben, um die Qualität der frühkindlichen Bildung mindestens halten zu können. In §9 ist festgelegt, dass die Assistenzkräfte nicht für die Förderung der Kinder, sondern nur für die Unterstützung der pädagogischen Fachkräfte eingesetzt werden. Im NKiTaG werden nun jedoch aufgrund des Fachkräftemangels Personen mit vielen andere Qualifikationen als Assistenzkraft zugelassen und darüber hinaus noch Ausnahmen von den Vorgaben ermöglicht. Der NLJHA hält Regelungen für notwendig, die verhindern, dass eine Absenkung des Qualifikationsniveaus eintritt. Das können Anreize sein, sich zur pädagogischen Fachkraft fortzubilden oder die Festlegung eines Mindestanteils an pädagogischen Fachkräften in einer Einrichtung oder andere Maßnahmen, die die Absenkung des fachlichen Niveaus verhindern.

#### Vertretung (§11)

Die neue Vertretungsregelung erlaubt eine begrenzte Anzahl an Vertretungstagen durch geeignete, aber fachlich nicht einschlägig qualifizierte Kräfte. Diese Regelung ist dem Fachkräftemangel geschuldet und entlastet Kita-Träger – sie stellt aber eine weitere Verschlechterung der fachlichen Ausstattung dar. Die Kindertagesstätten-Träger tragen die Verantwortung für die Vertretung. Für den Fall, dass sie keine geeigneten Vertretungskräfte finden, müssen sie die Einrichtung schließen. Diese Verantwortung ist angesichts des Drucks von außen sehr hoch. Um die vom NLJHA angestrebte Vertretung durch Fachpersonal verlässlich anbieten zu können, muss sowohl die Finanzierung von Vertretung sichergestellt werden als auch Maßnahmen gegen den Fachkräftemangel forciert werden. Die Arbeit in Kitas ist durchgängig von fachlich qualifiziertem Personal zu leisten.

### **6. Das Verständnis der Zusammenarbeit von Kita und Schule muss gesetzlich Niederschlag finden (§15)**

In §15 wird die Zusammenarbeit von Kita und Schule gesetzlich verankert und in §39 auf eine zukünftige Verordnung verwiesen. Der §15 gibt keinerlei Hinweise auf die Ausgestaltung der Zusammenarbeit. Der NLJHA schlägt vor, hier mindestens die Formulierung aufzunehmen, dass „die Kita auf der Grundlage ihres Bildungs- und Erziehungsauftrages“ mit der Schule zusammenarbeitet. In der Begründung heißt es, dass die Kita die Schulbereitschaft der Kinder fördern soll, auch hier gilt es zu prüfen oder zu präzisieren, was damit gemeint ist und ob dies dem Auftrag der Kita entspricht.

Als neues Angebot erscheint erstmalig die Bezeichnung „kooperativer Hort“, der auch erst in einer Verordnung näher beschrieben werden soll. Aus dem Gesetz lässt sich bisher nur ableiten, dass ein Hort, der an einer Schule für durchschnittlich fünf Stunden in der Woche ein außerunterrichtli-

ches Angebot anbietet, in Zukunft ein sog. „kooperativer Hort“ sein soll. Horte sind Kindertagesstätten mit einem eigenen Bildungs- und Erziehungsauftrag, der unabhängig vom Ort erfüllt werden muss. Die Zusammenarbeit der Kinder- und Jugendhilfe mit Schule bzw. innerhalb des Schulgebäudes oder innerhalb von Klassenräumen ist ungeklärt. Nicht erst im Zusammenhang mit dem möglichen Rechtsanspruch auf einen Ganztagsplatz für Grundschulkindern ist die Frage der Zusammenarbeit rechtlich und pädagogisch bisher nicht befriedigend gelöst.

#### **7. Die einzige qualitätsfördernde und daher nicht kostenneutrale Änderung im NKitag betrifft die Überführung der Richtlinie Kindertagespflege (§§ 18f)**

Der NLJHA bevorzugt den Begriff der Kindertagespflege statt des unspezifischen Begriffs der Tagespflege. Im Gesetz fehlt ein Hinweis darauf, dass Kindertagespflege mit Kita kooperieren kann und soll. Die qualitätssteigernden Veränderungen der fachlichen Standards durch die Berücksichtigung der Kinder unter zwei Jahren in der Kindertagespflege können bei den Kindertagespflegepersonen zu einem Einkommensverlust führen, ein Übergang oder Modelle zur Einkommenssicherung wären wünschenswert. Die gesetzliche Überführung der Richtlinie Kindertagespflege in das NKiTaG ist gut vollzogen. Darüber hinaus ist es notwendig, dass die Kindertagespflege in Zukunft auch im Nds. Orientierungsplan berücksichtigt wird, wenn der Bildungs- und Erziehungsauftrag auch in der Kindertagespflege gleichrangig umgesetzt werden soll.

#### **Schlussbemerkung**

Das vorliegende NKiTaG kann die Erwartungen an ein qualitätsverbesserndes Gesetz für die Kindertagesstätten nicht erfüllen, vielmehr ermöglicht die Novellierung sogar Qualitätsabsenkungen. Mehrheitlich handelt es sich bei den Änderungen um Verwaltungsanpassungen bzw. um verpflichtende Anpassungen des Gesetzes an Bundesrechtliche Vorgaben.

Im Entschließungsantrag der Regierungsfractionen (Drs. 18/1069) aus dem Jahr 2018 hieß es dagegen noch: „*In einem zweiten Schritt [der erste Schritt war die Einführung der Beitragsfreiheit im Kindergarten] soll die Qualität der Betreuung unserer Kinder in den Einrichtungen mit den genannten Maßnahmen gesichert und noch weiter verbessert werden. Wachsende Anforderungen der Kindertagesstätten in ihrer täglichen Arbeit mit den Kindern, aber auch in der Beratung der Eltern und der Netzwerkarbeit erfordern bessere Rahmenbedingungen*“. In diesem Antrag wird u.a. die Entwicklung eines Stufenplans zur Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels im Kindergarten angekündigt.

Die vorgelegte kostenneutrale Novellierung ist aber weder in der Lage, Verbesserungen in die Wege zu leiten, noch den gesellschaftlichen und fachlichen Entwicklungen seit Verabschiedung des bisherigen KiTa-Gesetzes im Jahr 1993 gerecht zu werden. Das NKiTaG gibt keine Antwort zur Lösung der steigenden Anforderungen in den Kitas und zu einem besseren pädagogischen Angebot, das die frühe Kindheit fast aller Kinder maßgeblich prägt.

Mit freundlichen Grüßen  
Andrea Buskotte

Mit freundlichen Grüßen



Andrea Buskotte  
Vorsitzende