

Landesarbeitsgemeinschaft Elterninitiativen Niedersachsen/Bremen e.V.  
Maschstrasse 30  
30169 Hannover  
Tel. 0511 161 4045  
[info@elterninitiativen-nds-hb.de](mailto:info@elterninitiativen-nds-hb.de)  
[www.elterninitiativen-nds-hb.de](http://www.elterninitiativen-nds-hb.de)

### **Erwartungen an das neue Niedersächsische Kitagesetz**

(Zusammenfassung des bisherigen Diskussionsprozesses, Stand 19.12.13)

**Das jetzige Niedersächsische KitaGesetz bietet keinen ausreichenden Rahmen für die Aufgaben der Tageseinrichtungen für Kinder. Gesellschaftliche Veränderungen führen aus unserer Sicht zur Notwendigkeit einer Novellierung des bestehenden Gesetzes.**

#### **a. Was wird von der Institution Kita erwartet?**

In den letzten Jahren ist eine drastische Veränderung der Inanspruchnahme von Betreuungsplätzen zu verzeichnen. Die Kinder, die regelmäßig eine Kita besuchen, werden immer jünger. Auch eine Nachfrage nach Plätzen für Säuglinge ist festzustellen und viele Kinder beginnen bereits rund um den ersten Geburtstag mit der außerfamiliären täglichen Betreuung. Laut KJH Statistik besucht die Mehrheit der Kinder die Krippe 5-7 Stunden, aber auch der Besuch über acht Stunden sind keine Seltenheit mehr.

Die immer jüngeren Kinder und die immer längeren Verweilzeiten verändern die pädagogischen und räumlichen Anforderungen. Die Bedingungen unter denen die Kitas arbeiten, sind unverändert geblieben, während sich die pädagogischen Herausforderungen stark gewandelt haben. Diese „Institutionalisierung der Kindheit“ birgt u.a. die Gefahr, dass die Kinder durch den langen Aufenthalt in einer großen Gruppe und in beengten Räumen überfordert werden. Außerdem bleibt viel weniger Zeit für die Eltern-Kind-Beziehung. Die Erziehungspartnerschaft zwischen Eltern und Fachkräften ist hier ein wichtiges Regulativ, um die individuellen Möglichkeiten auszuloten und einen engen Austausch über die Entwicklung des Kindes pflegen zu können; die Bindung zwischen den Kindern und Pädagogen und den Pädagoginnen kompensiert keine fehlende Eltern-Kind-Beziehung, aber sie ist für das tägliche Leben in der Kita unabdingbar.

#### **b. Was wird von Eltern und Fachkräften erwartet?**

Die kulturelle Vielfalt und die immer heterogener werdenden Familien- und Sozialstrukturen haben Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Gruppe, sowohl hinsichtlich der Kinder, als auch der Eltern. Es gibt viele Eltern, die sich in die Kitas einbringen, die sehr aufmerksam die Bildungsdebatten verfolgen und Wünsche sowie hohe Ansprüche an die Kitas richten. Es gibt aber auch immer mehr Eltern, die die Kita überwiegend als Dienstleistungsangebot sehen und sich selbst als Kunden wahrnehmen. Und es gibt Eltern, die besondere Schwierigkeiten in ihrem Leben meistern müssen und die Kita als wichtige familiäre Unterstützung brauchen. Die Zusammenarbeit mit den Eltern und das Einbeziehen der Eltern in das Kita-Geschehen nehmen an Bedeutung zu, gleichwohl werden Erzieherinnen und Erzieher größtenteils nicht ausreichend für diese Aufgaben ausgebildet.

Überforderungssituationen in den Familien und die Entgrenzung von Arbeit potenzieren sich für die Fachkräfte: sie versuchen die Kinder vor den Folgen zu schützen und sind selbst von Überforderung betroffen. Neben den gesellschaftlich bedeutenden Aufgaben der Bildung, Betreuung und Erziehung stehen sie vor den Aufgaben, Inklusion zu realisieren und aktiv

Kinderschutz zu leisten. Aus dem hohen Druck, dem Fachkräfte ausgesetzt sind und der Enttäuschung, den eigenen Ansprüchen nicht gerecht zu werden, kann schnell eine Abwehr sowohl gegenüber den vermeintlich zu anspruchsvollen als auch den vermeintlich desinteressierten Eltern entstehen. Stresssymptome und Krankheitsfälle nehmen ebenfalls zu.

### **c. Was wird von den Kindern erwartet?**

Flankiert werden diese Entwicklung durch ein steigendes Interesse der Wirtschaft an der Bedeutung der frühkindlichen Bildung: Welche Kompetenzen können frühzeitig erworben werden, welche Kompetenzen sind später im Arbeitsprozess verwertbar? Von einer frühen und ganztägigen Betreuung erwartet man sich einen hohen „Output“ im Sinne von mehr Bildung und mehr Kompetenzen. Die Ökonomisierung der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung führt zu absurden Entwicklungen, die in den öffentlichen Debatten eher unterstützt als in Frage gestellt werden:

Mittlerweile finden sich sogar schon in Krippen Stundenpläne (Dienstag: Bewegung, Mittwoch: Sprachbildung, Donnerstag: soziales Lernen...), die Kinder sollen v.a. individuell gefördert werden, die Gruppenpädagogik gerät in den Hintergrund, der Kindergarten wird als Vorschule betrachtet und Eltern glauben, dass ihre Kinder ohne den Besuch einer Kita benachteiligt sind. In der Schule setzt sich dies fort, die Ganztagsbetreuung wird als Ganztagsbeschulung missverstanden und die Kinder sollen in immer kürzerer Zeit immer mehr Wissensvermittlung verarbeiten. Die Kinder müssen sich immer früher (und ausgedehnt auf den ganzen Tag) sowohl an den Arbeitsrhythmus der Eltern, als auch den Abläufen in Institutionen und an Regeln in Gruppen anpassen.

**Muss und Soll-Vorschriften des geltenden Nds. KitaGesetz sind bereits jetzt nicht ausreichend finanziert und werden nicht flächendeckend realisiert. Die Inhalte der Orientierungspläne können mangels angemessener Rahmenbedingungen nicht befriedigend umgesetzt werden.**

### **d. Welche Parameter sind für das gute Aufwachsen von Kindern in Kitas so bedeutsam, dass sie gesetzliche Vorgaben brauchen?**

Kinder sollen unter gleichwertigen Lebensbedingungen aufwachsen können. Das bedeutet u.E. auch, dass sie in den Kitas auf gleichwertige Bedingungen stoßen. In Niedersachsen sind aber nur einzelne Kommunen finanziell in der Lage bzw. halten es politisch für vordringlich, dass z.B. der Personalschlüssel erhöht oder die Gruppen verkleinert werden, andere finanzieren ausschließlich die Mindeststandards. Wir schätzen diese Unterschiede bzgl. Personalschlüssel und Gruppengröße als so bedeutend ein, dass sich daraus große Qualitätsunterschiede erklären lassen, die direkten Einfluss auf das kindliche Wohlbefinden und seine Entwicklung haben. Ein Ländergesetz muss aus unserer Sicht dafür sorgen, dass in diesen essentiellen Parametern keine derartige Heterogenität möglich ist. Mindeststandards müssen so gesetzt und finanziert werden, dass sie ausreichen, um die Ziele des KitaG und die Orientierungspläne umsetzen zu können. Das ist bislang nicht der Fall.

Nach Berechnungen der Bertelsmann-Stiftung muss pro Fachkraft von einem Anteil von 30-40% der Arbeitszeit ausgegangen werden, die nicht direkt mit dem Kind stattfindet. Darunter fallen ca. 20-25% der in Niedersachsen als Verfügungszeiten definierten Arbeiten wie Elterngespräche, Teamsitzungen, Vorbereitung von Angeboten, Ausflügen und Projekten, Elternabende, Büroarbeiten wie die Bearbeitung von Anmeldungen und Anträgen sowie Kontakte zu Behörden, Therapeuten, ASD und anderen Einrichtungen. Hinzu kommen außerdem 15-20% Ausfallzeiten durch Krankheit (durchschnittlich 2 Wochen), Urlaub (6 Wochen) und Fortbildung (3-6 Tage).

Das jetzige Gesetz berücksichtigt diese Zeiten bei der Festlegung des Personalschlüssels jedoch nicht. Die Ausfallzeiten müssen durch andere Fachkräfte vertreten werden, sind aber für die Finanzhilfe nicht berechnungsfähig.

**e. Welche pädagogische Qualität wird gewollt? Was kann ein Kind, was kann eine Familie von der Kita erwarten?**

2005 ist der Niedersächsische Orientierungsplan unter großer inhaltlicher Zustimmung veröffentlicht worden. Die Träger haben seinerzeit – und ebenso bei der Veröffentlichung der Handreichungen U3 – deutlich gemacht, dass die Rahmenbedingungen für eine Umsetzung nicht ausreichen. Das gilt heute in noch stärkerem Maße als vor acht Jahren. Das Kitagesetz kann die Strukturqualität der Kitas bestimmen und dadurch auch auf die Prozessqualität, also v.a. die Interaktion zwischen der pädagogischen Fachkraft und dem Kind, sowie der Erziehungspartnerschaft, Einfluss nehmen. Die 2013 erschienene Viernickel-Studie zu Bildungsaufgaben und Rahmenbedingungen in Kitas kommt zu dem Ergebnis, dass die Bildungspläne bundesweit nur unzureichend umgesetzt werden, weil die strukturellen Bedingungen nicht ausreichen und gesetzliche Vorgaben in der Praxis nicht umgesetzt werden.

In der Kita zeigt sich die Qualität darin, *wie* etwas gemacht wird, weniger darin, *was* gemacht wird. Eine gute Qualifizierung, eine gute Ausbildung der Fachkräfte kann diese Qualität ermöglichen, aber die mangelnden zeitlichen und personellen Ressourcen nicht ausgleichen. Pädagogische Qualität entwickelt sich im Zusammenwirken der einzelnen Individuen, der Teams, der Familien, der Institutionen und des sozio-ökonomischen Kontextes.

Da sich Interaktionsprozesse nicht standardisieren lassen, können quantitative Messungen mit Skalen, ein Kita-Monitoring oder Kita-TÜVs weder Qualität feststellen, noch Qualität hervorbringen. Wichtig ist, dass sich Kitas selbst mit ihrer Qualitätsentwicklung beschäftigen durch Instrumente wie Selbstevaluationen, Supervision, Team-Coaching, Fachberatung, Fort- und Weiterbildung und durch die Verpflichtung zur Fortschreibung ihrer pädagogischen Konzeption. Diese Instrumente zur Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung sind im Orientierungsplan aufgeführt und Verfahren zur Beobachtung/Dokumentation (z.B. durch Lern- und Bildungsgeschichten) bereits verankert. Die Umsetzung ist auch hier vor allem ein zeitliches Problem.

Fachberatungen initiieren regelmäßig Qualitätsentwicklungsprozesse, unterstützen die professionelle Haltung der Fachkräfte und wirken auf die Weiterentwicklung ein. Es wäre qualitätsfördernd, wenn im Landesgesetz geregelt würde, dass die Träger eine zusätzliche Finanzierung von Fachberatung erhalten und das Land sich an der Finanzierung beteiligt.

**Die Novellierung des Niedersächsischen KitaGesetzes muss die veränderten Bedingungen des Aufwachsens von Kindern berücksichtigen und die gesetzlichen und finanziellen Rahmenbedingungen für eine gute frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung aller Kinder in Kitas schaffen.**

**f. Was erwarten wir von der Novellierung des Kitagesetzes?**

Struktur des Gesetzes

Wir haben keine grundsätzliche Kritik an dem Aufbau und an der Finanzierungssystematik des jetzigen KitaGesetzes. Wir plädieren jedoch für die Integration der DVOs in das Gesetz. Außerdem halten wir es für notwendig, im neuen Kitagesetz genauer zu bestimmen, was eine Kita ist und was sie leisten soll (auch im Unterschied zu Familienzentren und Kinder(groß)tagespflege).

### Mindeststandards erhöhen

Die Fachkraft-Kind-Relation in den Tageseinrichtungen für Kinder ist unzureichend und muss verbessert werden durch:

- Erhöhung der Fachkraft-Kind-Relation in der Krippe auf 1:4, im Kindergarten auf 1:8.
- Erhöhung der Verfügungszeiten: 20% der Arbeitszeit (16 Stunden pro Gruppe) muss als Verfügungszeit gerechnet werden. Dies ist notwendig für Tätigkeiten wie Beobachtung und Dokumentation, Teamsitzung zum Austausch über Kinder und zur Planung der pädagogischen Arbeit, regelmäßige und spontane Elterngespräche, Vorstandsgespräche, Fortbildungen, Weiterentwicklung des pädagogischen Konzeptes, Angebots-, Ausflugs- und Festplanungen. Dazu kommen Behördengespräche, Anmeldungen, Therapeutengespräche, Kontakte zur Schule und anderen sozialen Einrichtungen und die Vernetzung im Stadtteil/ der Gemeinde.
- Zusätzlich müssen die Ausfallzeiten für Urlaub, Krankheit, Fortbildungen in den Personalschlüssel eingerechnet werden (ca. 20% der Arbeitszeit) und als Personalausgaben in der Landesfinanzhilfe berücksichtigt werden.
- Gruppengröße verringern: Unabhängig vom Personalschlüssel halten wir eine Verringerung der Gruppengröße für dringend erforderlich, weil sich Unruhe, Lärmpegel und Streitansätze durch die Größe der Gruppe potenzieren. Für den Kindergarten halten wir eine Gruppengröße von 20 Kindern für die obere Grenze, für die Krippe legen wir diese auf 12 Kinder fest. Zur Umsetzung einer inklusiven Bildung, Betreuung und Erziehung sind weitere Reduzierungen nötig.
- Bei der Aufnahme von Säuglingen müssen die Krippengruppen über die bestehende Regelung hinaus (Gruppenreduktion auf 12 Kinder bei 7 Kindern unter 2 Jahren) noch weiter reduziert werden. Jeder Säugling sollte eine Reduzierung der Gruppengröße auslösen und zwar unabhängig von der Anzahl der Unterzweijährigen.

### Qualifizierung von Fachkräften sichern

- Die geltende Möglichkeit, die Zweitkraft in Ausnahmefällen mit einer Sozialassistentin zu besetzen, muss abgeschafft werden. Die Zweitkraft muss eine Erzieherin sein. Die unbedingt nötige dritte Kraft kann dann auch eine Sozialassistentin sein.
- Eine Entlastung durch Hilfskräfte ist zwar vereinzelt möglich, aber in der pädagogischen Arbeit wenig sinnvoll. Ob Wickeln, den Tisch abräumen oder Fahrzeuge säubern – jede Tätigkeit in der Kita ist als pädagogische Interaktion gestaltbar. Jedes gemeinsame Tun stärkt die Bindung und ermöglicht Bildungsarbeit. Kita- Fachkräfte müssen in der Lage sein Elternarbeit, interkulturelle Arbeit, Entwicklungs-/Bildungsbegleitung zu leisten, sie müssen mit verschiedenen Sprachen und Kulturen umgehen, Kinderschutz im Blick haben, Regeln in die Gruppe einführen, Beteiligung aller ermöglichen u.v.m. Die pädagogische Fachkraft ist in der Lage sowohl auf das einzelne Kind, als auch auf die Gruppe zu blicken. Ungelernte Kräfte agieren eher intuitiv, geprägt von ihrem eigenen Familienerleben. Dies ist für die Gestaltung der Gruppenarbeit nicht ausreichend.  
Für geeignete Personen ohne pädagogischen Abschluss soll es die Möglichkeit geben, berufsbegleitend eine Ausbildung zur SozialassistentIn machen zu können.  
Im neuen KitaG müssen die staatlich anerkannten KindheitspädagogInnen berücksichtigt werden bzw. Regelungen für die staatliche Anerkennung aufgestellt werden.
- Eine gute und flächendeckend angebotene Fachberatung der Kitas ist ein grundlegendes Element in der Entwicklung von Qualität. Die Kitas brauchen Ansprechpartner, die sie in fachlichen Fragen beraten und unterstützen, mit denen sie Konzepte diskutieren und entwickeln können und die neue Anforderungen mit ihnen umsetzen. Eine finanzielle Beteiligung des Landes würde den Ausbau von Fachberatung ermöglichen.

### Öffnungszeiten und Aufenthaltsdauer regeln:

- Wir sprechen uns dafür aus, gesetzlich die Aufenthaltsdauer pro Kind pro Tag auf 9h zu beschränken. Die Eltern-Kind-Beziehung braucht Zeit und der Gesetzgeber sollte auch die Risiken einer zu langen institutionellen Betreuung berücksichtigen. Er sollte deutlich machen, dass die Familie der wichtigste Ort für die Kinder ist und die Kita diese ergänzen, aber nicht ersetzen kann. Diese Obergrenze würde Eltern z.B. gegenüber den Wünschen von Arbeitgebern, aber auch ErzieherInnen gegenüber den Wünschen von Eltern oder Trägern stärken.
- Eine Flexibilität hinsichtlich der Öffnungszeiten halten wie für notwendig, soweit gewährt bleibt, dass jedes Kind sich als Teil einer kontinuierlichen Gruppe begreifen und an gemeinsamen Aktivitäten teilhaben kann. (Wir sprechen uns gegen gestückelte Besuchszeiten wie z.B. morgens und abends je 3 Stunden aus.)

### Inklusion realisieren

Die UN-Behindertenrechtskonvention verpflichtet Bund und Land zur Umsetzung der Inklusion in allen Bildungseinrichtungen. Ein inklusives KitaGesetz würde für jedes Kind die Bedingungen schaffen (und finanzieren), die dieses Kind braucht. Eine Etikettierung als „Kind mit Behinderung“ wäre obsolet. Eltern und Kinder müssten keine aufwendigen bürokratischen und diagnostischen Verfahren durchleiden. Das jetzige Verfahren und die Finanzierung der Bildung, Betreuung und Erziehung für alle Kinder entsprechen nicht der Inklusion. Da dieses komplexe Verfahren nicht allein im Rahmen der Zuständigkeit des KitaGesetzes liegt, erfordert Inklusion über die Novellierung des KitaGs hinausgehende Änderungen. Solange diese Änderungen – z.B. in Form einer sogenannten „große Lösung“ – nicht verwirklicht sind, fordern wir zumindest folgende notwendige Änderungen innerhalb des jetzigen KitaGesetzes (2.DVO). Unsere Forderung nach einem inklusiven KitaGesetz bleibt darüber hinaus bestehen.

- Verbesserung der Bedingungen in integrativ arbeitenden Krippengruppen:
  - Die Verfügungsstunden in der integrativ arbeitenden Krippe müssen auf 16 Stunden erhöht werden.
  - Bei der Aufnahme eines einzelnen Kindes mit Behinderung muss die Gruppe reduziert werden, so dass höchstens 12 Kinder betreut werden.
  - Unabhängig von der Größe der Gruppe und der Anzahl der Kinder mit Behinderung muss eine heilpädagogische Fachkraft die Arbeit ganztags unterstützen.
- Es fehlt weiterhin an wohnortnahen integrativen Plätzen für Kinder mit und ohne Behinderung. Ein entsprechender Rechtsanspruch muss im KitaG verankert werden.
- Gleiche Regelung hinsichtlich der Erhebung eines Elternbeitrages für Kinder mit Behinderung in Krippe (derzeit beitragspflichtig) und Kindergarten (derzeit beitragsfrei).
- Eine gesetzliche Regelung für die Integration von Kindern mit Behinderung im Hort muss gefunden werden.

### Kinderschutz und Beteiligung gesetzlich berücksichtigen:

- Kinderschutz und Prävention in der Kita bedeutet neben der Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention und der Abwendung von Kindeswohlgefährdungen vor allem die Beteiligung von Kindern in den alltäglichen Abläufen und Prozessen. Die Bemühungen, Kinder zu befähigen, selbst Einfluss zu nehmen und ihnen die Erfahrung zu bieten, gefragt und gehört zu werden, unterstützt Kinder im Umgang mit Gefahren, mit Vernachlässigung und zeigt ihnen andere Wege im Umgang mit Konflikten.
- Wir plädieren für flexible Regelungen für die finanzielle Unterstützung von Kitas mit besonderem Mehrbedarf wie z.B. durch besonders schwierige Einzugsgebiete mit vielen sozialen Problemen oder durch sehr hohen Sprachförderbedarf oder andere z.T. auch temporäre Belastungen.

#### Jugendhilfe in der Schule

- Regelmäßige, verbindliche Betreuungsformen mit Erziehungs- und Bildungsauftrag, die innerhalb von Schulen stattfinden, sind Angebote für Kinder bis zu 14 Jahren, die sinnvollerweise unter das KitaGesetz fallen. In den letzten Jahren hat sich eine Vielfalt an Schulkindbetreuungen ergeben, die die Systeme Schule und Jugendhilfe zwar stärker aneinander rücken lässt, aber mehrheitlich auf Kosten der höheren pädagogischen Standards der Jugendhilfe stattfindet. In einem novellierten KitaG müssen Standards neu beschrieben und Kooperationsbedingungen formuliert werden.

#### Gleichbehandlung Freier Träger

- Wir wünschen uns, die Verankerung des Rechts von Elterninitiativen bzw. allen freien Trägern auf Förderung nach gleichen Grundsätzen und Maßstäben gemäß §74 SGB VIII, auch in das Niedersächsische Kitagesetz aufzunehmen. Wir verbinden damit die Hoffnung, dass eine landesgesetzliche Regelung auch regional die Gleichbehandlung der freien Träger unterstützt und ihre vielfältigen Strukturen sowie das Subsidiaritätsprinzip fördert (§4 SGBVIII).