

Geschäftsstelle der lagE | Maschstraße 30 | 30169 Hannover

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landtags
Hannah-Arendt-Platz 1
30159 Hannover

Hannover, 16.05.2024

Stellungnahme Gesetzentwurf zur Änderung des NKiTaG: Drs. 19/3990 und Drs. 19/1580

Sehr geehrte Landtagspräsidentin, sehr geehrter Herr Martin, sehr geehrter Herr Mennen,
sehr geehrte Damen und Herren,

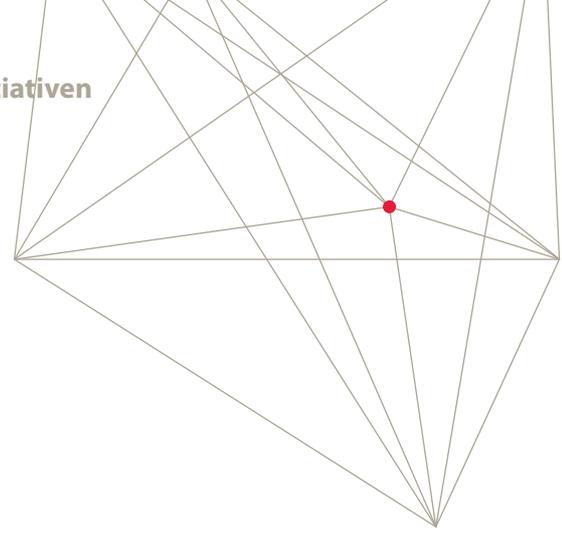
wir bedanken uns ausdrücklich für die Möglichkeit, uns an der Anhörung zu den Drucksachen
19/3990 und 19/1580 beteiligen zu können.

Als niedersächsische Vertretung der von Eltern ehrenamtlich geführten Kitas – rund jede zehnte Kita
in Niedersachsen ist eine Elterninitiative – ist uns die Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung
der frühkindlichen Bildung besonders wichtig. Seit den 90er Jahren wird die lagE e.V. mit
Landesmitteln als Projekt des Kultusministeriums finanziert und hat die Entwicklungen der
frühkindlichen Bildung in den letzten Jahrzehnten fachlich und politisch intensiv begleitet.

VORBEMERKUNG

In beiden Gesetzentwürfen ist die Suche nach pädagogisch verantwortbaren und dennoch den
Rechtsansprüchen gerecht werdenden Maßnahmen zu erkennen, zum einen durch die Befristung
von geplanten Eingriffen in das Feld und die durchgängige Unterscheidung zwischen Krippe und
Kindergarten. Zum anderen wird berücksichtigt, dass ohne Weiterqualifizierungsangebote für
Assistenzkräfte das Kita-Feld seine Aufgaben an Bildung und Erziehung nicht erfüllen kann. Wir
begrüßen sehr, dass vom Ziel, die Dritte Kraft in Krippen verpflichtend vorzuhalten, nicht abgekehrt
worden ist.

Es ist in Niedersachsen in hohem Maße gelungen, die Ausbildungskapazitäten deutlich zu steigern.
Bei gleichzeitigem Platzausbau und steigenden Platzbedarfen wird es jedoch in den nächsten Jahren
noch nicht möglich sein, zu einer Deckung des Fachkräftebedarfes zu gelangen. Je nach Annahme
demografischer Entwicklung und gelingender Personalbindung werden in bundesweiten Prognosen
unterschiedliche Ergebnisse errechnet bis hin zum besten Fall der Entspannung ab 2030.



Wir möchten darauf hinweisen, dass die Bertelsmann-Stiftung als Risiken der Fachkräfteversorgung die Dequalifizierung des Feldes analysiert sowie schlechte Rahmenbedingungen, die eine Bindung von Fachkräften erschweren.¹ Die vorliegenden Gesetzentwürfe könnten im Fall einer Umsetzung jedoch leider genau dazu führen: zu einer (weiteren) De-Professionalisierung, zu einem noch schlechteren Fachkraft-Schlüssel, zu einem Verzicht auf den Kita-Bildungsanspruch mit Auswirkungen auf den Kinderschutz. Und als Folge dieser Entwicklungen zu einem Rückzug von Fachkräften aus dem Feld statt zu einer langfristigen Personalbindung.

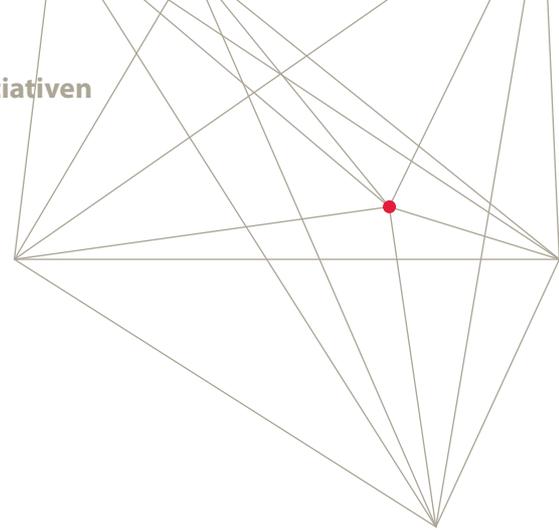
In den öffentlichen Debatten, wie auch im Gesetzentwurf zeigt sich z.B. in der Betonung von Unterschieden in Kern- und Randzeiten, dass die Aufgabe frühkindlicher Bildung immer noch missverstanden wird. Frühkindliche Bildung besteht im Kern nicht aus Beaufsichtigung, Essen auffüllen, vorlesen, Spielmaterial verteilen, beim Anziehen helfen und aufräumen. Und auch nicht in erster Linie aus pädagogischen Angeboten, aus Sprachförderung, MINT oder Medienbildung. Die Kompetenzen der Fachkräfte müssen sich vor allem auf das tägliche Wohlbefinden der Kinder in der Gruppe richten:

Wie gelingt es, dass sich unsichere Kinder sicher fühlen in der Gruppe? Wie gelingt es, herausfordernde Kinder ins Spiel mit anderen zu bringen, wie lernen Kinder, eigene Ziele zu erreichen und Stolz zu empfinden, wie lernen Kinder Rücksichtnahme auf die Bedürfnisse anderer Menschen, wie lernen Kinder ihre Impulse zu steuern, wie vermittelt man ihnen Zutrauen in die eigenen Fähigkeiten? Wie können Kinder Zuwendung und Beachtung erleben, wie erleben sie Geborgenheit und gemocht-werden? Wie vermittelt man ein positives Körpergefühl und ein positives Selbstbild, wie lernen Kinder Kompetenzen zur Bewältigung von Frustrationen und Ablehnung? Wie gelingt es, dass Kinder kooperieren?² Das Wohlbefinden des Kindes ist laut Viernickel bei etwa 20% aller Kita-Kinder stark eingeschränkt, weil bei diesen Kindern mehrere Risikofaktoren zusammenkommen (Elternhaus, kindbezogene Faktoren und belastende Kita-Faktoren wie Lärm, belastete Beziehungen zu Kräften und Kindern, zu große Gruppe, unflexible Tagesstruktur, fehlende Rückzugsmöglichkeiten u.ä.m.). Korrelationen zu späteren Bildungserfolgen, zur gesellschaftlichen Integration und zum Demokratieverständnis sind wissenschaftlich belegt.

Das Wohlbefinden in einer Gruppe von kleinen Kindern dauerhaft zu erzeugen hat nichts mit „Betreuung“ zu tun, das ist Erziehung und Bildung und bedarf einer guten Ausbildung ebenso wie guter Rahmenbedingungen. Das Wohlbefinden der Kinder gerät durch Maßnahmen des Gesetzentwurfs – und den bereits seit Jahren bestehenden Fehlentwicklungen – immer mehr in den Hintergrund.

¹ Bertelsmann Stiftung, Fachkräfte-Radar für KiTa und Grundschule 2023

² Susanne Viernickel, Wohlbefinden, *Frühe Bildung* (2022), 11 (3), 107–114



ZU DEN GESETZENTWÜRFEN IM EINZELNEN:

§11 Absatz 1 Sätze 5-10 „Qualifizierung“ und §30 Nummer 1 „vergütete Ausbildung“ (Drs. 19/3990 und 19/1580)

Der Anteil an Erzieher:innen in den nds. Kitas sinkt. Es ist von hoher Bedeutung, die Assistenzkräfte zu motivieren, sich weiter zu qualifizieren, um den fachlichen und gesetzlichen Anforderungen der frühkindlichen Bildung und Erziehung nachkommen zu können.

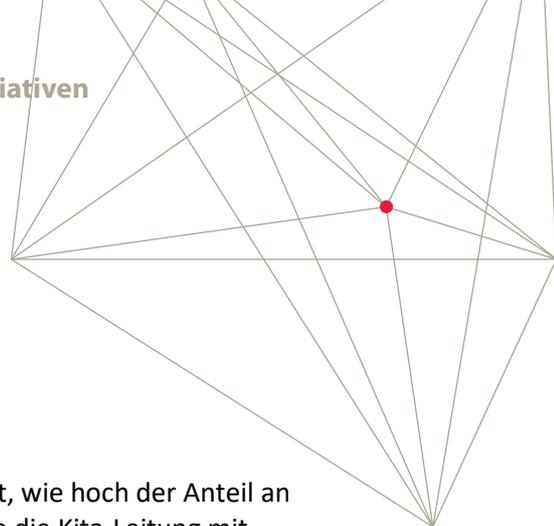
Aus unserer Sicht ist dabei die organisatorisch aufwendige Installierung und Bewerbung einer Aufbauqualifizierung für eine bestimmte Gruppe berufserfahrener Assistenzkräfte nicht zielführend und trägt zudem zur weiteren Unübersichtlichkeit der Ausbildungswege bei.

Im jetzigen Ausbildungssystem wird angeboten, als Assistenzkraft vergütet in Teilzeit in einer Kita tätig zu sein und berufsbegleitend die Ausbildung zur Erzieherin zu machen. Dieser Weg scheint für viele Assistenzkräfte nicht ausreichend attraktiv zu sein, er wird nicht genügend besprochen. Bislang sprechen gegen die Aufnahme der Weiterqualifizierung zur Erzieher:in vor allem der Einkommensverlust während der Weiterqualifizierung und zum anderen die Angst vor bestimmten Schulfächern.

Uns wird rückgemeldet, dass es für eine Reihe von Assistenzkräften attraktiv sein würde, eine finanzierte, tätigkeitsbegleitende Ausbildung zur Erzieher:in aufzunehmen (z.B. finanziert über §30 NKiTaG wie im CDU-Gesetzentwurf formuliert oder über Prämien/Freistellungen). Besonders für diejenigen Assistenzkräfte, die ihre Ausbildung bereits tätigkeitsbegleitend absolviert haben, könnte diese Fortsetzung – mit dem Anreiz eines höheren Gehaltes – sehr interessant sein.

Es hilft u.E. weder dem Feld noch der einzelnen Kraft, eine Übergangsqualifizierung aufzunehmen. Nur als Erzieher:in (oder als studierte Pädagog:in) kann die Person in allen Funktionen der Kita und in allen Feldern der Kinder- und Jugendhilfe bundesweit arbeiten. Unterschiedliche Qualifikationen und unterschiedliche Gehälter auf den gleichen Erstkraft-Stellen können zu Unverständnis in den Teams führen. Das Kriterium Berufserfahrung ist aus unserer Sicht nicht aussagekräftig. Die Eignung und die Kompetenzen hängen nicht automatisch von den Jahren der Berufserfahrung ab.

b. Nach §9 Abs.1 NKiTaG ist es die Aufgabe der Assistenzkräfte, die pädagogischen Fachkräfte zu unterstützen. Die Förderung der Kinder obliegt hingegen den pädagogischen Fachkräften. Eine Assistenzkraft als Erstkraft einzusetzen widerspricht dieser Gesetzgebung. Für den Fall, dass sich die Landesregierung für die vorliegende Gesetzesänderungen der Drs.19/3990 entscheidet, müssen aus unserer Sicht zwingend Hürden eingebaut werden, um den Einsatz von Assistenzkräften als Erstkräfte einzuschränken. Es muss unbedingt der Fall verhindert werden, dass eine Kita-Leitung als einzige pädagogische Fachkraft in der Kita arbeitet.



Eine Hürde könnte aus einer Quote bestehen, die prozentual festlegt, wie hoch der Anteil an pädagogischen Fachkräften in einer Kita mindestens sein muss (ohne die Kita-Leitung mit einzurechnen).

Eine weitere Hürde müsste dann außerdem darin bestehen, dass die Assistenzkräfte, die zeitgleich zur Aufnahme einer Aufbauqualifizierung als Erstkräfte tätig werden wollen, nachweisen, dass sie in ihren Berufsjahren stetig Fortbildungen besucht haben.

Eine Qualifizierung für Assistenzkräfte könnte im Gegensatz zum jetzigen Entwurf zum Ziel haben, die Nichtschülerprüfung als Erzieher:in vorzubereiten. Damit wäre eine langfristige Perspektive gesichert.

Statt niedrig qualifizierten Assistenzkräften den Einsatz als Erstkraft zu ermöglichen und nicht qualifizierte Kräfte in den Randzeiten einzusetzen, wäre es aus unserer Sicht besser, Sozialarbeiter:innen, Erziehungswissenschaftler:innen und studierten Fachkräften mit ausländischen Abschlüssen den Weg ins Feld zu erleichtern (§9 NKiTaG).

§11, Absatz 2 „Dritte Kraft in Krippen“

Wir sind mit der Entwurfsregelung einverstanden, die die dritte Kraft in Krippen verpflichtend ab dem 1.8.26 voraussetzt.

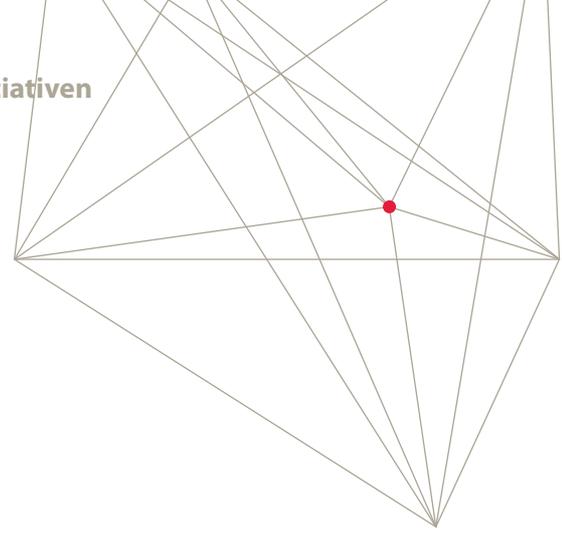
§11, Absatz 6 „Vertretungsregelung“ (Drs. 19/3990 und Drs. 19/1580)

Wir halten die befristete Erweiterung der Vertretung von drei auf fünf Tage für eine vertretbare Übergangsregelung bis zum 31.07.26.

Mit der Verabschiedung des NKiTaG in 2021 wurden jedoch die eingruppigen Kitas von der Vertretungsregelung ausgenommen (§11 Abs 6 Satz5). Aus unserer Sicht sollte diese Ausnahmeregelung zurückgenommen werden, um auch den eingruppigen Kitas die Möglichkeit zu geben, im Fall des ungeplanten Ausfalls einer Fachkraft mit einer geeigneten Kraft vertreten zu können.

§11, Absatz 7 und §22 Abs. 2, Satz 2 „Randzeiten-Ausnahme“ und „zusätzliche Randzeit“ (Drs. 19/3990 und Drs. 19/1580)

Die Randzeiten-Ausnahme gilt aufgrund des Fachkräftemangels bereits seit 2021 und wird nun noch einmal verlängert. Eine Etablierung der Randzeiten-Ausnahme wie im CDU-Gesetzentwurf vorgesehen, ist abzulehnen; pädagogisch gesehen, gibt es keinen Unterschied zwischen Kern- und Randzeiten. Die geplante Ausweitung der Vertretungsregelung, die Verlängerung der Randzeiten-Ausnahme und die neu per Erlass mögliche Gruppenauffüllung reichen aus unserer Sicht aus, um der derzeitigen Notsituation zu begegnen und greifen bereits stark in die pädagogische Arbeit ein. Das Regelangebot darf keinesfalls nur über Assistenzkräfte und „geeignete Personen“ bestritten werden.



Die geplante zusätzliche Randzeit des Gesetzentwurfes in der Drs. 19/3990 lehnen wir ab. Sie würde zu noch mehr Wechsel der betreuenden Personen führen und den Betrieb sowie den Beziehungsaufbau zu den Kindern erschweren. Die kommunalen Spitzenverbände haben in einer Pressemitteilung deutlich gemacht, wie sie sich die Umsetzung vorstellen, nämlich durch vier Stunden Kernzeit und vier Stunden „zusätzliche Randzeit“, in der eine Betreuung durch Rentner und Eltern stattfinden soll. Dem massiven Qualitätsverlust wird hier Tür und Tor geöffnet. Wir bitten ausdrücklich, eine solche Betreuungsform durch gesetzliche Formulierungen zu verhindern. Eine Anzeige beim Landesjugendamt stellt keine Hürde dar, wenn das Landesjugendamt gar keine Verhinderungsmöglichkeiten hat.

Für den Fall, dass hinter dieser Entwurfsregelung die Idee steht, für einige wenige Kinder, die noch in der Kita verbleiben eine zusätzliche Betreuung anzubieten, dann müsste dies konkret benannt werden (incl. Anzahl der Kinder, Dauer der maximalen Betreuung).

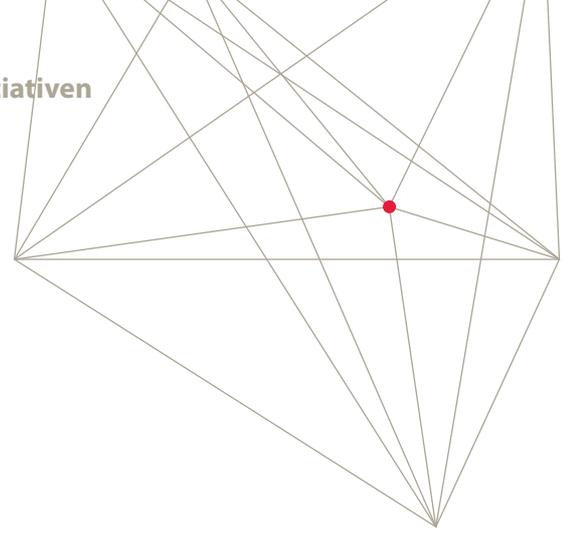
Wir würden eine gesetzliche Definition „geeigneter Kräfte“ vorschlagen. Das könnte zum einen eine 160h-qualifizierte (Tagespflege-) Person sein, oder Menschen, die bereits als FSJ/BFS-Kraft oder als Pädagogik-Student:in oder Zusatzkraft RL Qualität in der Kita gearbeitet haben. Das sind die zum Einsatz kommenden Personen, die uns aus der Praxis gemeldet werden. In einer Elterninitiativ-Kita halten wir auch den Einsatz von Eltern im ungeplanten Vertretungsfall an einzelnen Tagen im Ausnahmefall für akzeptabel, da diese sowohl alle Kinder, als auch das Team, die Einrichtung, die Abläufe und das pädagogische Konzept gut kennen.

§40 Verordnungsermächtigungen

Im Gesetzentwurf werden mehrere neue Verordnungsermächtigungen verankert. Auch hier geht es um die Personalausstattung für besondere Gruppen. Aus Sicht der lagE sind keine weiteren Standardabsenkungen tolerierbar.

SCHLUSSBEMERKUNG

Es wurden und werden bereits eine Reihe von Standardabsenkungen in den Kitas ermöglicht: die Randzeiten-Ausnahme, das Platz-Sharing, das Auffüllen von Gruppen, Vertretungsausnahmen, Assistenzkräfte statt pädagogischer Fachkräfte als Zweitkräfte, Leitungen von zwei Kitas gleichzeitig oder das Betreiben von Außengruppen. Und dabei ist zu berücksichtigen, dass sich diese Abweichungen auf Standards beziehen, die nur Mindestanforderungen regeln und bei weitem nicht das, was fachlich gefordert ist.



Der in Zeiten eines hohen Fachkräftemangels vielfach beschriebene Spagat zwischen dem Kinderschutz und der pädagogischen Qualität einerseits und der Vereinbarkeit und den Arbeitgeberinteressen andererseits, wird nun versucht über massive Kraft- und Dehnungsübungen aushalten zu können. Die "Bio-Mechanik" (das Flexibilisierungspotential) des Kita-Systems gibt unseres Erachtens eine solche Extremposition jedoch nicht ohne schwerwiegende Verletzungen her.

Ein kostenneutral gehaltener Gesetzentwurf, der weitere Ausnahmen und Abweichungen im Feld der Kitas ermöglichen soll, ist nicht darauf angelegt, Qualität zu sichern oder gar weiterzuentwickeln. Deshalb hoffen wir sehr, dass dieser Entwurf, der sich auf Versuche zur Bewältigung der krisenhaften Situation beschränkt, in aller Kürze flankiert wird von qualitätssichernden Maßnahmen, vor allem durch die Bereitstellung von Ressourcen für Fachberatung und Praxismentoring. Und dass Maßnahmen gegen den Fachkräftemangel ergriffen werden, wie u.a. die Erleichterung der Anerkennung von ausländischen Abschlüssen, die Ausweitung des §30 NKiTaG, ein niedrigschwelliges Beratungsangebot zu Wegen in den Beruf, die Ansprache neuer Personengruppen (z.B. zugewanderte Fachkräfte, Männer, Studienabbrecher:innen), die Unterstützung der Vernetzung von Trägern und Schulen sowie die Erprobung modularisierter, flexibler Qualifizierungsstrukturen mit Anschlussfähigkeit.

Es wird oft der Anschein erweckt, als wenn allein das NKiTaG – verwaltet und verteidigt vom vermeintlich „unflexiblen Kultusministerium“ und ein paar „übertreibenden freien Trägern und Gewerkschaften“ – an dem Dilemma Schuld sei und deshalb dringend reformiert oder gar abgeschafft gehöre. So ist es aber nicht. Die unzureichende Versorgung mit Plätzen liegt z.B. auch daran, dass Wanderungsbewegungen, Geburtenraten und der Anteil an Flexi-Kindern kaum planbar sind. Er liegt auch daran, dass sich Vergabeverfahren hinauszögern und Bauverzögerungen entstehen. Und der Fachkräftemangel liegt mitnichten an unattraktiven Ausbildungsformaten, sondern an immer weniger jungen Menschen auf dem Ausbildungsmarkt. Die zugespitzte Situation entsteht auch dadurch, dass das Kita-System seit Jahrzehnten überhaupt keine Puffer vorhält, weder ein paar freie Plätze, noch Fachkräfte, die flexibel eingesetzt werden können oder großzügige Räumlichkeiten. Die Arbeitsbedingungen werden als belastend erlebt und für Instrumente professionellen Handelns wie Supervision, Fortbildung, Teamentwicklung ist weder Zeit noch Geld vorhanden. Das Grundproblem der Kita sind die mangelhaften Rahmenbedingungen.

Mit freundlichen Grüßen

Stefanie Lüpke