

## Die sieben Mängel des KiföG

Das "KiföG" in Hessen wurde im Jahr 2013 gegen alle gut begründeten Proteste beschlossen. Nun müssen viele - besonders kommunale - Kitas darunter leiden, weil deren Träger die Qualitätsstandards bis zum gerade noch zulässigen Maß herunter drücken (Kostendruck, Sparzwang). Nachfolgend seien die Mängel erläutert, deren Beseitigung dringend erforderlich ist.

1. Verzerrungen durch Betreuungsmittelwerte
2. Falsche Definition der Fachkraftfaktoren
3. Mogelpackung Vetreungsstunden
4. Reduzierung der Schwankungsreserve auf Null
5. Ungleichbehandlung bei Zuschüssen
6. Keine Regelungen zur Integration
7. Nichteinhaltung wissenschaftlicher Standards

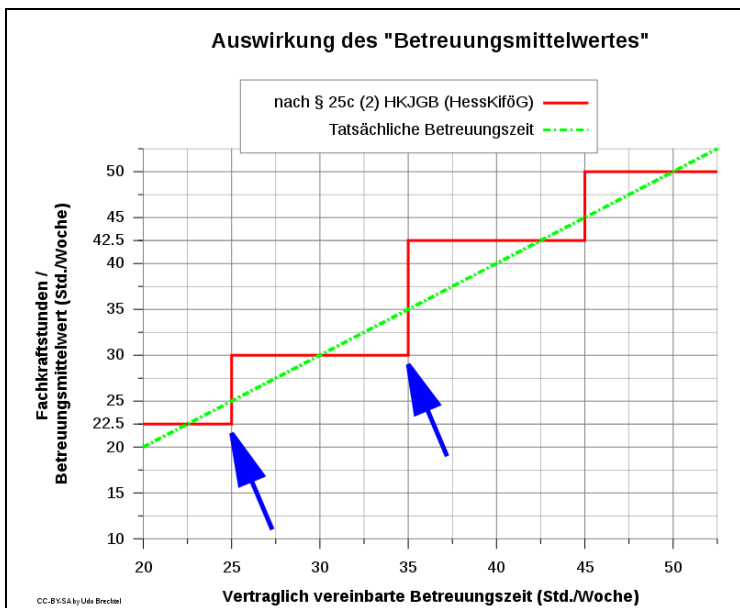
### 1. Verzerrungen durch Betreuungsmittelwerte

Betreuungsmittelwerte wurden bis zum Jahre 2011 verwendet, um den Personalschlüssel in der Statistik der Kinder- und Jugendhilfe zu berechnen. Bis zu diesem Zeitpunkt wurden die Betreuungszeiten in Stufen erfasst. Wegen der damit verbundenen Ungenauigkeiten und Verzerrungen wurde dieses Verfahren vom Statistischen Bundesamt abgeschafft und seit Stichtag 1. März 2012 durch die direkte Erfassung der wöchentlichen Betreuungszeiten je Kind als Dezimalzahl ersetzt.

Die im Jahr 2013 nach „KiföG“ in § 25c HKJGB definierten Betreuungsmittelwerte sind daher völlig überflüssig. Aus unerfindlichen Gründen sind aber dennoch Betreuungsmittelwerte im Gesetz vorgeschrieben. Sie bewirken Folgendes:

- Bei ungünstigen Werten erfolgt eine zusätzliche Kürzung der Personalstunden.
- Es erfolgt eine Ungleichbehandlung durch paradoxe Rechenergebnisse.
- Durch diese Verzerrungen wird die Aussagekraft statistischer Erhebungen vermindert.

Nach § 25c HKJGB ist nicht die vereinbarte wöchentliche Betreuungszeit, sondern ein willkürlich festgelegter Wert in die Berechnungsformel einzusetzen. Diese gesetzliche Regelung ist offensichtlich sachwidrig. Zur Verdeutlichung der negativen Auswirkung des „Betreuungsmittelwertes“ sei nur darauf hingewiesen, dass statt der tatsächlichen Betreuungszeiten die willkürlich festgelegten „Betreuungsmittelwerte“ von 22,5 oder 30,0 oder 42,5 oder 50,0 in die Personalstundenberechnung eingesetzt werden müssen.



Wie man in vorstehender Grafik sieht, werden Kinder mit Betreuungszeiten über 22,5 bis zu 25 und über 30 bis zu 35 Stunden pro Woche (Pfeile) besonders benachteiligt, während andere Betreuungszeiten bevorzugt werden. Für Betreuungszeiten von beispielsweise 25 Stunden/Woche führt das zu einer Personalkürzung von 10 Prozent, bei 35 Stunden/Woche sind es sogar 14,3 Prozent. Eine Gleichbehandlung sieht anders aus.

So war die Betreuungszeit von 25 Stunden ein häufiges Modell für die Grundbetreuung. Wird diese durch 30 Stunden ersetzt, entsteht für Eltern, die nur die Vormittagsbetreuung nutzen möchten, ein Nachteil. Durch die Stufenfunktion werden Anreize gesetzt, nur besonders günstige Betreuungszeiten zu vereinbaren. Dadurch werden indirekt Öffnungszeiten beeinflusst, was während der Entstehungsgeschichte des Gesetzes bestritten wurde.

Taktische Überlegungen könnten dazu Anlass geben, die Grundbetreuung auf 26,5 Stunden zu verlängern (täglich eine Viertelstunde mehr), um in den Genuss einer besonders günstigen Situation bei den Landeszuschüssen und der

Personalbemessung zu gelangen. Damit führt sich diese Vorschrift selbst *ad absurdum*.

Auch der Hessische Städte- und Gemeindebund kritisiert inzwischen die verzerrende Wirkung des Betreuungsmittelwertes, die sachlich nicht gerechtfertigt und nicht erklärbar ist (siehe Anhang). Was sich die Konstrukteure des Gesetzes dabei gedacht haben, bleibt allein deren Geheimnis.

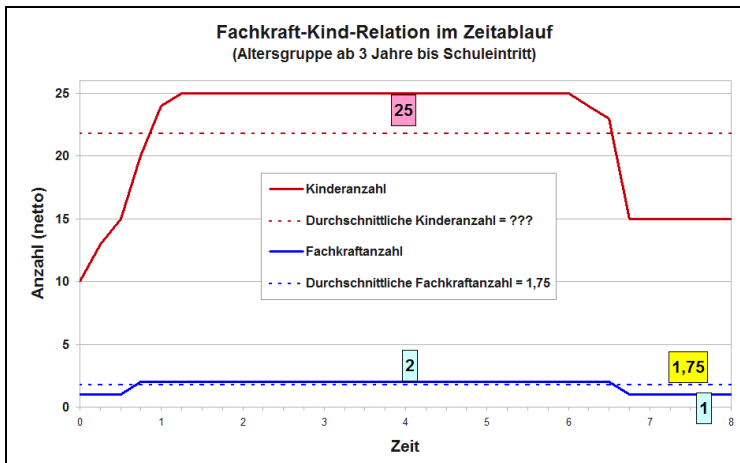
Da die stufenfixierte Gestaltung des "Betreuungsmittelwertes" einerseits zu Benachteiligungen, andererseits zu Bevorzugungen führt, erscheint diese gesetzliche Regelung verfassungsrechtlich bedenklich. Nach unserer Rechtsauffassung liegt hier ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz vor (Art. 1 HV, Art. 3 GG). Das gilt insbesondere im Hinblick auf die Elternbeiträge. So können in der Praxis bei gleichem Elternbeitrag in einer KiTa des selben Trägers schlechtere Personalschlüssel vorliegen als in anderen KiTas, nur weil sich Betreuungszeiten bei besonders ungünstigen oder günstigen „Betreuungsmittelwerten“ zufällig häufen.

Daher muss der "Betreuungsmittelwert" abgeschafft und durch die tatsächlichen (vertraglich vereinbarten) Betreuungszeiten ersetzt werden. Im Übrigen wäre die Beseitigung dieses Mangels kostenneutral möglich.

## 2. Falsche Definition der Fachkraftfaktoren

Die Definition des Fachkraftfaktors 0,07 im KiföG für Kinder über 3 Jahren beruht (abgesehen von der Nichteinhaltung wissenschaftlicher Standards) zusätzlich auf der Fehlinterpretation des Faktors 1,75 Fachkräfte je Gruppe (*gruppenbezogene* Berechnung nach §1 der Mindestverordnung). Da es keine „Dreiviertelenerzieherin“ gibt, begründet sich der Anteil von 0,75 damit, dass nicht die gesamte Zeit alle 25 Kinder anwesend sind. Es hat sich ein Durchschnitt von 20 bis 22 Kindern je Gruppe in der Praxis etabliert.

Wenn jedoch während der Gesamtzeit die höchstzulässige Anzahl von 25 Kindern anwesend sind, so ist es offensichtlich, dass auch während der gesamten Zeit mindestens 2 Fachkräfte zugegen sein müssen. Eine Erzieherin mit 25 Kindern allein zu lassen wäre unverantwortlich. Die Personal-Kind-Relation muss dann wenigstens 2 : 25 betragen. Dementsprechend wäre der Fachkraftfaktor in diesem Fall auf mindestens 0,08 festzulegen (= 2 / 25) - und nicht, wie im HessKiföG, auf 0,07 (= 1,75 / 25).



Die Festlegung des Fachkraftfaktors auf 0,07 ist also deswegen fehlerhaft, weil der Faktor 1,75 bereits näherungsweise berücksichtigt, dass nicht alle Kinder während der gesamten Zeit anwesend sind.

Bei der *kindbezogenen* Berechnung wird nun anstatt dieses Näherungsfaktors die individuelle Betreuungszeit zur Berechnung herangezogen, um die unterschiedlichen Anwesenheiten abzubilden. Dann ist es jedoch mathematisch falsch, wenn man trotzdem den Faktor 1,75 (bzw. den Fachkraftfaktor 0,07) benutzt. Es erfolgt also eine Personalkürzung um durchschnittlich 12,5 Prozent.

Daher muss der diesbezügliche Fachkraftfaktor von 0,07 auf mindestens 0,08 angehoben werden. Analog gilt dies selbstverständlich auch für die U3-Betreuung.

Darüber hinaus sind die Berechnungsvorschriften unlogisch und inkonsistent. Die Mindestverordnung (§1 Abs. 2 MVO) sah noch ausdrücklich vor, dass die personelle Besetzung in Kindertageseinrichtungen mit nur einer Gruppe mindestens 2,0 Fachkräfte beträgt. Die Berechnungsformeln im KiföG ignorieren diese Vorgabe. Lediglich in den Ausführungsbestimmungen zum HKJGB wird darauf hingewiesen.

Sodann berücksichtigen die Berechnungsvorschriften nicht die Randzeiten, wenn nur wenige Kinder anwesend sind, jedoch dann mehr Personal anwesend sein muss, als es die im Gesetz definierte Personal-Kind-Relation vorgibt. Schließlich stellen die Berechnungsvorschriften nicht darauf ab, wieviele Kinder im zeitlichen Verlauf gleichzeitig anwesend sind. Die zeitliche Lage der Betreuungszeiten wird in der Berechnung nicht beachtet.

## 3. Mogelpackung Vertretungsstunden

Eine Mogelpackung ist übrigens der angebliche Fortschritt durch die gesetzliche Vorgabe eines Ansatzes von 15 Prozent für Vertretung bei Urlaub, Krankheit und Fortbildung. Das ist nicht neu, denn bereits die Erläuterungen zur Mindestverordnung wiesen auf die diesbezügliche Notwendigkeit hin. Die dort angegebenen Zeiten gelten als Nettowerte für die Arbeit mit dem Kind. Tatsächlich wurde aber durch die falsche Definition des Fachkraftfaktors (Mangel 2) eine Kürzung um 12,5 Prozent beschlossen, die dann durch den Zuschlag von 15 Prozent wieder neutralisiert wird. Ein Nullsummenspiel, das als Fortschritt verkauft wird.

#### 4. Reduzierung der Schwankungsreserve auf Null

Die durchschnittlichen Gruppengrößen müssen auf 25 Kinder (über 3 Jahre) bis zum gerade noch zulässigen Maß erhöht werden, damit keine Kürzung der Fachkraftstunden erfolgt. Aus mathematischen Gründen ist es unmöglich, einen Durchschnitt in Höhe des obersten Grenzwertes zu erhalten. Die Fluktuation der Kinder (Standardabweichung) wäre dann gleich Null, was praxisfern ist. Es gibt immer Zu- und Abgänge und eine Schwankungsreserve für dringende Fälle ist erforderlich.

Das KiföG bestraft aber jedes Kind weniger mit einer Personalkürzung um 4 Prozent.

- $25 \times 0,07 = 1,75$
- $24 \times 0,07 = 1,68$  (minus 4 Prozent)
- $23 \times 0,07 = 1,61$  (minus 8 Prozent)
- $22 \times 0,07 = 1,54$  (minus 12 Prozent)
- $21 \times 0,07 = 1,47$  (minus 16 Prozent)
- $20 \times 0,07 = 1,40$  (minus 20 Prozent)

Und wie bereits eingangs gesagt: Es gibt keine "Dreiviertelzieherin".

Jeder der Mängel 1 bis 4 mag für sich allein betrachtet nur geringe Auswirkungen haben, aber in der Gesamtwirkung können sie zu drastischen Kürzungen von bis zu 40 Prozent führen (wobei die Nichteinhaltung wissenschaftlicher Standards noch nicht einmal eingerechnet wurde).

#### 5. Kommunale Träger erhalten weniger Zuschüsse als kirchliche oder sonstige freie Träger

Zuschüsse nach § 32 Abs. 2 HKJGB:

Für beispielsweise 45 Kinder ab 3 Jahren erhält eine städtische Kita

$22 \times 330 \text{ €} = 7.260 \text{ €}$

$23 \times 440 \text{ €} = 10.120 \text{ €}$

-----  
Summe = 17.380 €

=====

Eine kirchliche oder sonstige freie Kita wird wie folgt bezuschusst:

$22 \times 500 \text{ €} = 11.000 \text{ €}$

$23 \times 660 \text{ €} = 15.180 \text{ €}$

-----  
Summe = 26.180 € (also plus 51 Prozent)

=====

Kommunale Kitas stehen dadurch latent unter größerem Sparzwang.

#### 6. Schlechte Regelungen zur Integration

Das Gesetz kennt keine direkten Regelungen zur Integration behinderter Kinder. Dazu gehören Aussagen zur Verkleinerung der Gruppengrößen und der besonderen Zuschüsse zur Integration. Der in § 32 Abs. 5 enthaltene Hinweis auf die Rahmenvereinbarung von 1999 ist unzureichend.

Die inzwischen ausgehandelte Vereinbarung zur Integration vom 01.08.2014 hätte von vorneherein in das Gesetz aufgenommen werden müssen. Es ist ein Armutszeugnis, dass das nicht geschehen ist. Dabei wurde während der Entstehungsgeschichte des "HessKiföG" immer wieder betont, man wolle alle Regelungen zur Kinderbetreuung in einem Gesetz bündeln.

Ein Gesetzentwurf (Drucks. 19/853, Stand: 12.11.2014), der diesen Mangel beseitigen wollte, wurde abgelehnt.

#### 7. Nichteinhaltung wissenschaftlicher Standards

Prof. Fthenakis, der die Entwicklung des Hessischen Bildungs- und Erziehungsplanes maßgeblich begleitet hat, begründet auf der Basis des Kinderbetreuungswerks der EU folgende pädagogischen Standards (vereinfachte Darstellung zitiert nach dem Redebeitrag von Prof. Dr. Angelika Ehrhardt bei der Kundgebung am 7. März 2013 in Wiesbaden):

- 1 Fachkraft für 3 Kleinkinder unter 1,5 Jahre
- 1 Fachkraft für 4 Kleinkinder unter 3 Jahre und
- 1 Fachkraft für 8 Kinder ab 3 Jahre bis Schuleintritt

Dass diese nicht eingehalten werden, ist offensichtlich und bedarf keiner näheren Begründung.

Die Fachkraftfaktoren müssten also eigentlich so festgelegt werden:

- Kleinkinder unter 1½ Jahren: Fachkraftfaktor = 0,333 statt 0,2
- Kleinkinder unter 3 Jahren: Fachkraftfaktor = 0,25 statt 0,2
- Kinder ab 3 Jahren bis Schuleintritt: Fachkraftfaktor = 0,125 statt 0,07

## Anhang: Stellungnahme des Hess. Städte- und Gemeindebundes

### Verzerrende Auswirkung des Betreuungsmittelwertes auf die Fachkraftstunden (§ 25c HKJGB)

Auszug aus einer Stellungnahme des Hessischen Städte- und Gemeindebundes (Mühlheim):

Unabhängig von der Förderung der Kinderbetreuung nach § 32 Abs. 2 HKJGB bedarf nach unserer Auffassung auch die Berechnung der Fachkraftstunden und dem Betreuungsmittelwert nach § 25c HKJGB der Korrektur. Die Berechnung der Fachkraftstunden mit dem Betreuungsmittelwert führt zu Verzerrungen, die sachlich nicht gerechtfertigt und nicht erklärbar sind. Der personelle Mindestbedarf pro Kind errechnet sich nach § 25c HKJGB aus Mindestfachkraftstunden pro Kind/Woche = Fachkraftfaktor x Betreuungsmittelwert + 15% für Ausfallzeiten.

Daraus ergibt sich z. B.:

Kindergartengruppe: 25 Kinder, Betreuungszeit 35 Stunden wöchentlich

$30 \text{ Std.} \times 25 \text{ Kinder} \times 0,07 = 52,5 \text{ Std.} + 15\% = 60,37 \text{ Fachkraftstunden pro Woche}$   
entspricht 1,725 Fachkräfte

Kindergartengruppe: 25 Kinder, Betreuungszeit 26 Stunden wöchentlich

$30 \text{ Std.} \times 25 \text{ Kinder} \times 0,07 = 52,5 \text{ Std.} + 15\% = 60,37 \text{ Fachkraftstunden pro Woche}$   
entspricht 2,32 Fachkräfte

Es ist jedoch nicht ersichtlich, wieso eine Kindergartengruppe mit 26 Betreuungsstunden mehr Fachkräfte benötigt, als eine Kindergartengruppe mit 35 Stunden. Diese Berechnungsfaktoren können daher dazu führen, dass familienfreundliche Angebote mit bedarfsgerechten Betreuungszeiten aus Kostengründen wieder abgeschafft oder reduziert werden, weil die Betreuungszeiten den gesetzlichen Regelungen angepasst werden müssen. Aus diesen Gründen sollte die Berechnung mit dem Betreuungsmittelwert nochmals überdacht und evtl. eine andere Berechnungsmethode erarbeitet werden.

Quelle: Hessischer Landtag, Ausschussvorlage SIA 19/18 Teil 2, Seite 28/29, abgerufen am 21. März 2015

[starweb.hessen.de/cache/AV/19/SIA/SIA-AV-018-T2.pdf](http://starweb.hessen.de/cache/AV/19/SIA/SIA-AV-018-T2.pdf)

[Text als PDF...](#)

Letztes Update: 21. April 2014

CC-BY-SA 3.0, Udo Brechtel