

An alle Interessierten zur  
Evaluation des HessKiföG

Dieburg, den 27. Januar 2017

## **„Runder Tisch Kinderbetreuung“ in Hessen am 6. Februar 2017**

Hinweise anlässlich des Evaluationsberichts zum HessKiföG

Bezug: Petition Nr. 01179/19, Bericht S. 205ff

Sehr geehrte Damen und Herren,

Ende des Jahres 2016 wurde der Evaluationsbericht zum HessKiföG vorgelegt. Das beauftragte Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik hat ein Übermaß an Arbeit geleistet und viele nützliche Erkenntnisse dokumentiert, für die es Dank und Anerkennung verdient. Dabei hat sich das Institut auf den reinen Prüfungsauftrag beschränkt. Unabhängig davon finden sich aber auch Inhalte, die diese Beschränkung übersteigen - und dadurch den Bericht aufwerten.

### **Einige Interpretationen zum Ergebnis der Evaluation**

Objektive Wirkung (Kausalität) kann man bekanntlich nur erkennen, wenn auch analytische Überlegungen einbezogen werden. Sonst besteht das Risiko, lediglich zufälliges Zusammentreffen (Korrelationen) festzustellen. So kann man die Tatsache, ob und in welchem Umfang die Träger mittelbare pädagogische Zeiten berücksichtigen, nicht als (kausale) Wirkung des HessKiföG beschreiben, weil die Träger dazu nicht verpflichtet sind, sondern machen können was sie möchten. Es handelt sich also um Korrelationen - und nicht um kausale Zusammenhänge.

Ob sich die Kindergruppen kausal bedingt durch das HessKiföG vergrößert haben oder nicht, kann man so ebenfalls nicht eindeutig feststellen. Analytisch ist klar, dass laut MVO 2008 in einer Krippengruppe 8 bis 10 Kinder zulässig waren, laut HessKiföG jedoch bis zu 12 Kinder. Also ist es wahrscheinlich, dass sich die Krippengruppen unter dem Nachfragedruck nach U3-Plätzen vergrößern werden. Vor diesem Hintergrund kann man aus dem Vergleich zweier Stichproben vom September 2014 und September 2015, wonach die Durchschnittswerte bei großer Streuung etwa

gleich geblieben sind, keine Schlussfolgerung für den Zustand im Dezember 2016 (und schon gar nicht für die Zukunft) treffen. So sieht es auch das Institut.

Man kann jedoch sagen, dass es schon vor dem HessKiföG Krippengruppen gegeben haben muss, die - unter Missachtung der MVO oder aufgrund von Ausnahmeregelungen - auf 12 Kinder vergrößert worden waren. Der Vorher-Nachher-Vergleich in diesem Fall ist also zumindest fragwürdig. Denn das HessKiföG hat ja gerade verhindert, dass die Gruppengrößen hier auf 8 bis 10 Kleinkinder verringert wurden.

Trotzdem ist Herr Grüttner zufrieden, und meint, es gäbe ja auch Gruppen die kleiner als der Durchschnitt sind (Hessensschau vom 19. Dezember 2016). Die größeren Gruppen nimmt er leider nicht zur Kenntnis. Und auch nicht die Probleme mit der Personalbemessung, die gerade bei kleineren Gruppen entstehen. In den letzten Monaten lese ich ständig Zeitungsberichte, wonach Kita-Erweiterungen stattfinden und U3-Gruppen mit 12 Kindern geplant werden oder wegen der Warteliste vorhandene Kindergartengruppen von 22 auf 25 Kinder vergrößert werden sollen.

Bedauerlich ist folgende Feststellung im Bericht (S. 209): "...die zur Errechnung des Personalbedarfs nach MVO 2008 erforderlichen Daten (Art und Öffnungszeiten der einzelnen Gruppen der Tageseinrichtungen) nicht vorlagen, war dieser Vergleich auf Basis objektiver Daten nicht möglich. Daher können zur Beantwortung dieser Evaluationsfrage nur die subjektiven Einschätzungen der Befragten herangezogen werden." Das gehörte für mich zu den spannendsten Fragen. Schade.

Weiter wird im Bericht ausgeführt (S. 211): "Sobald auch Kinder im Alter von unter drei Jahren in den Einrichtungen betreut werden, steigt der Mindestpersonalbedarf durch die Berechnung nach HessKiföG. Reine Kindergärten sehen sich hingegen mit Problemen hinsichtlich der personellen Ausstattung konfrontiert." Tendenziell kommt es also bei U3-Gruppen eher zu Zuwächsen beim Mindestpersonalbedarf, bei Kindern ab 3 Jahren eher zu Stagnation oder Verminderungen. Dies stützt übrigens auch meine These, dass der Fachkraftfaktor 0,07 auf mindestens 0,08 angehoben werden muss.

In diesem Zusammenhang vermisste ich aber eine Klarstellung: Diese Werte zum Soll-Bedarf an Fachkraftstunden sind absolute Zahlen, die kausal mit der Kinderzahl zusammenhängen. Sie bedeuten keine Verbesserung der Personalschlüssel. Von 2014 bis 2015 ist die Anzahl der betreuten U3-Kinder von 37.719 auf 40.468 gestiegen, also um 7,3 %. Bei den Kindern ab 3 Jahren waren es 147.395 zu 148.526, also nur 0,7 % Zuwachs. Die Personalschlüssel (Median) waren 2014 und 2015 konstant geblieben, und zwar im U3-Bereich bei 1:3,8 und ab 3 Jahren bei 1:9,8 (Datenquelle: Statistisches Bundesamt bzw. Ländermonitor 2016).

Offenbar hat die Vorgabe des Zeitkontingentes von 15 % für Ausfallzeiten auch nicht zu einer Verbesserung der Personalschlüssel geführt, wie in der Einführungsdiskussion zum HessKiföG immer wieder suggeriert wurde (Mogelpackung). Auch das stützt meine These, dass die Fachkraftfaktoren angehoben werden müssen (s. Anlage 2)

### **Betreuungsmittelwerte sind überflüssig**

Auch die Meinungsumfrage zu Betreuungsmittelwerten sagt nicht unbedingt etwas darüber aus, ob diese - im Sinne einer guten Kinderbetreuung nach objektiv nachvollziehbaren Maßstäben - sachgerecht sind. Denn schließlich machen Experten Verzerrungen durch die Betreuungsmittelwerte im Vergleich zu tatsächlich vereinbarten Betreuungszeiten geltend und plädieren für eine stärkere Differenzierung oder die gänzliche Abschaffung der Betreuungsmittelwerte. Die Träger sind sich dabei nicht einig. Die Berechnung des Personalbedarfs mittels Betreuungsmittelwerten führt bei

94 % der Tageseinrichtungen im Vergleich zu den tatsächlich vereinbarten Betreuungszeiten zu Abweichungen. Ob diese positiv oder negativ ausfallen, hängt dabei vom jeweiligen Umfang der Betreuungsdauer ab. (Bericht S. 205ff)

Das stützt die von Anfang an vielfach vorgetragene Kritik. Wenn nun die Betreuungsmittelwerte nach Meinung von 41 % der Träger zweckdienlich seien, weil die Betreuungszeiten an das Stufenraster angepasst wurden, so ist das aus meiner Sicht keine Rechtfertigung, sondern eine Beschreibung des Problems. Es ist *das Problem*, wenn taktische Überlegungen angestellt werden, statt unbefangene vernünftige Betreuungszeitmodelle zu entwickeln. Viele Träger nutzen diesen zentralen Mangel des HessKiföG, um die Fachkraft-Kind-Relation zu verschlechtern - und so Geld zu sparen. Das mag für diese Träger *zweckdienlich* (zum Geld sparen) sein, aber es ist eben *nicht sachgerecht* (bezüglich Gleichbehandlung und gute Qualität).

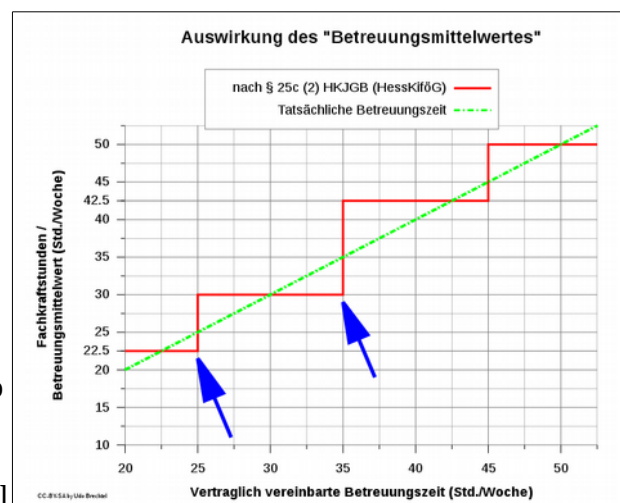


Matthias Zach @m\_zach · 26. Apr.

"Rechenfehler" ist schon bei den ersten Beratungen zum KIFÖG scharf kritisiert worden, nun ja: nix ist passiert! [twitter.com/derchc/status/...](https://twitter.com/derchc/status/...)

← ↻ 1 ★ 3 ⋮

Die von 18 % der Träger vorgeschlagene bessere Differenzierung - also die Vergrößerung der Anzahl der Stufen bei gleichzeitiger Verminderung ihrer Höhe bzw. Breite - macht die Sache nicht einfacher. Wie sollte man die Stufenbreite sachgerecht festlegen? Die kleinste Stufenbreite, die einen Sinn ergibt, wäre eventuell eine Viertelstunde pro Tag. Bei 5 Tagen pro Woche ergäbe das 1,25 Wochenstunden, bei 6 Tagen 1,5 Stunden, bei Veränderungen nur an 4 Tagen nur 1 Stunde. Je kleiner und zahlreicher man die Stufen macht, umso mehr nähert man sich einer linearen Funktion. Also kann man diesen linearen bzw. proportionalen Zusammenhang auch gleich linear bzw. proportional abbilden.

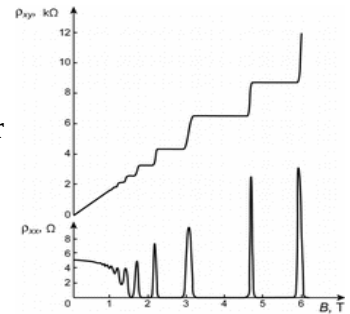


Stufen sind überflüssig. Warum Politiker und Verwaltungsleute dennoch den Drang haben, überall Stufen einzubauen, obwohl sachlich ein linearer Zusammenhang besteht, erschließt sich mir nicht. Nein, alle Überlegungen in dieser Richtung ergeben einfach keinen Sinn. Die korrekte mathematische Beschreibung dieses Zusammenhangs ist eine lineare Funktion - also *die gänzliche Abschaffung der Betreuungsmittelwerte*, wie es sich 33% der Träger wünschen.

## Gedanken über Wissenschaft und Politik

Die vornehmste Aufgabe der Wissenschaft ist es, Wissen zu schaffen, die Wahrheit herauszufinden. Dazu muss Wissenschaft frei sein. Wenn Vorgaben verhinderten, dass bestimmte Aspekte analytisch untersucht werden, wäre das fragwürdig. Im MINT-Bereich werden Phänomene häufig mathematisch beschrieben. Und zwar so, dass das mathematische Modell die kausalen Zusammenhänge möglichst sachgerecht widerspiegelt. Beispiel Physik: Der Zusammenhang zwischen elektrischer Spannung und Stromstärke ist proportional. Verdoppelt sich die Spannung (U), so verdoppelt sich auch der elektrische Strom (I). Deshalb zeigt das Ohmsche Gesetz folgerichtig die proportionale bzw. lineare Funktion  $U = R \cdot I$ . Der Proportionalitätsfaktor ist hier der Widerstand (R).

In der Natur gibt es unter bestimmten Bedingungen auch stufige Zusammenhänge. Der Quanten-Hall-Effekt äußert sich dadurch, dass bei tiefen Temperaturen und starken Magnetfeldern die senkrecht zu einem Strom auftretende Spannung nicht wie beim klassischen Hall-Effekt linear mit dem Magnetfeld anwächst, sondern in Stufen. Deshalb wird der Zusammenhang entweder als Stufenfunktion oder als lineare Funktion dargestellt. Das entscheidende Kriterium ist stets die *korrekte Darstellung des kausalen Zusammenhangs* unter Beachtung der Randbedingungen.



Auch in der Ökonomie gilt Ähnliches. Der Kaufpreis für Heizöl steigt proportional zur gekauften Menge. Bei Erdgas kann noch eine Grundgebühr dazukommen - das ist das klassische Beispiel einer linearen Funktion. Vor mehreren Jahren versuchte ein südhessisches Gasunternehmen einen Stufentarif für den Gaspreis zu etablieren. Zum Glück wurde das in der Öffentlichkeit scharf kritisiert und die Kunden liefen in Scharen davon.

Ich könnte noch eine Vielzahl an Beispielen anführen - von den Fallgesetzen über die Baukalkulation bis hin zu statischen Berechnungen - stets spiegeln die mathematischen Modelle den kausalen Zusammenhang möglichst sachgerecht wieder. Nur in der Politik glaubt man, solch einsichtige Prinzipien ignorieren zu können. Dazu gehören vor allem zwei Zusammenhänge in § 25c des HessKiföG:

1) Es gibt nur ganze Menschen. Daher ist der funktionale Zusammenhang zwischen der Variablen "Kinderzahl" und der Anzahl der anwesenden Erzieher - besonders bei kleinen Kitas - stufig. Dennoch haben die Politiker hier einen proportionalen Zusammenhang ins Gesetz geschrieben. Der Proportionalitätsfaktor heißt in diesem Fall "Fachkraftfaktor".

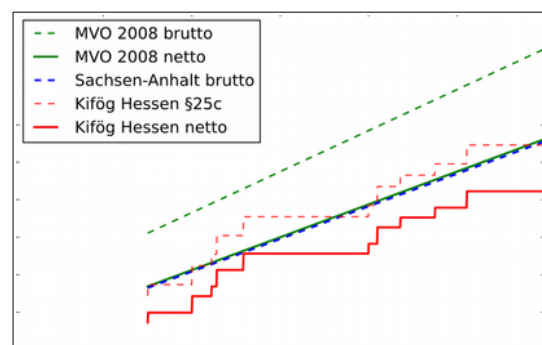
2) Der Ablauf der Zeit ist gleichmäßig. Daher ist der funktionale Zusammenhang zwischen der Variablen "Dauer des Betreuungszeitabschnitts" und der Anzahl der Fachkraftstunden proportional. Dennoch haben die Politiker dort einen stufigen Zusammenhang ins Gesetz geschrieben. Für die abgestuften Zeitintervalle gilt jeweils ein "Betreuungsmittelwert".

Zusammengefasst: Wo sachlich ein stufiger Zusammenhang besteht, wurde Proportionalität vorgegeben. Und dort, wo ein proportionaler Zusammenhang besteht, wurde Stufigkeit verordnet. Das hebt sich aber nicht etwa gegenseitig auf, sondern führt zu Verzerrungen und falschen Rechenergebnissen - fragwürdige personelle Bedarfsermittlungen sind die Folge. Das HessKiföG zeigt in § 25c das genaue Gegenteil eines wissenschaftlich fundierten mathematischen Modells.

Als Anlage 1 zum Herunterladen habe ich meine Untersuchung zu einem Modellvergleich von

- KiföG Sachsen-Anhalt
- KiföG Hessen
- MVO 2008 Hessen

für Sie bereitgestellt. Darin kann man sehr gut erkennen, wie verzerrend die Wirkung der Betreuungsmittelwerte ist.



Nach dem Gleichheitssatz (Art. 3 GG) muss Gleiches gleich und Ungleiches ungleich behandelt werden. Das bedeutet aus meiner Sicht: Bei gleichartiger Verteilung von Betreuungszeiten (relativer Mittelwert und Streuung konstant) muss auch ein gleichmäßiger (linearer bzw. proportionaler) Zusammenhang zwischen der Länge des Betreuungszeitabschnitts und den darauf bezogenen Fachkraftstunden bestehen.

## Vorschlag für ein sachgerechtes Modell

Wie kam es zu diesem sachwidrigen Modell? Zunächst wurde offenbar übersehen, dass das Statistische Bundesamt die Betreuungsmittelwerte zum Zeitpunkt des Gesetzentwurfs (2012) bereits abgeschafft hatte. Sodann gab es zunächst den Stufentarif in § 32, der für die Fördergelder eine nach Zeitkategorien abgestufte Höhe der Geldbeträge vorsah. So glaubte man wohl, diese Stufenfunktion müsse auch auf das mathematische Modell zur Berechnung der Fachkraftstunden in § 25c übertragen werden. Ein schwerwiegender Fehler. Umgekehrt wird ein Schuh daraus: Zuerst muss der Gesetzgeber ein (im Sinne einer guten Kinderbetreuung) sachgerechtes mathematisches Modell für die Fachkraftstunden erarbeiten. Und dann muss dieses durch eine sachgerechte Fördersystematik unterstützt werden.

Wie könnte ein solches Modell aussehen? Natürlich könnte man einfach die gruppenbezogene Berechnung wieder einführen. Denkbar wären auch modifizierte Modelle, die zwar *gruppenbezogen* sind, aber die individuelle Verteilung der Betreuungszeiten berücksichtigen. Wenn man das partout nicht möchte, wäre jedenfalls die *Abschaffung der Betreuungsmittelwerte* und Ersetzung durch die Summe der vereinbarten Betreuungszeiten dringend notwendig. Sodann wären die Fachkraftfaktoren zu korrigieren und eine Rundungsregel einzuführen, die sinnvoll auf ganze Kindergruppen rundet. Mittelbare pädagogische Arbeit und Leitungstätigkeiten müssen dann hinzu addiert werden.

Die Auffangregelung sollte in eine Basisregelung umgewandelt werden, die als absolutes Minimum zwei Personen während der gesamten Öffnungszeit vorgibt. Aufbauend darauf sollten sich die Fachkraftstunden in sinnvoller Weise erhöhen.

Die Fördergelder könnten dementsprechend durch einen fixen Grundbetrag mit einem variablen, von der Betreuungszeit abhängigen, Anteil berechnet werden.

Abschließend möchte ich mich bei allen bedanken, die in Ihren Rückmeldungen zu meinem Schreiben zur Petition Nr. 01179/19 vom 25. August 2015 Zustimmung signalisiert haben. Auch bei denjenigen, die mir damals nicht antworten konnten, bedanke ich mich ausdrücklich dafür, dass Sie sich mit meinen Argumenten auseinandergesetzt haben. Die Befürworter von Betreuungsmittelwerten bitte ich herzlich, Ihren Standpunkt zu überdenken.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Udo Brechtel

### Anlagen:

1) „Personalbemessung in Kitas – Berechnungsmodelle im Vergleich“, abrufbar unter [https://udo-brechtel.de/kifoeg/pdf/Personalbemessung\\_in\\_Kitas\\_Modellvergleich.pdf](https://udo-brechtel.de/kifoeg/pdf/Personalbemessung_in_Kitas_Modellvergleich.pdf)

2) „Rechenfehler des KiföG“, Version 2, abrufbar unter [https://udo-brechtel.de/kifoeg/pdf/Anlage\\_2\\_Rechenfehler\\_des\\_KifoeG.pdf](https://udo-brechtel.de/kifoeg/pdf/Anlage_2_Rechenfehler_des_KifoeG.pdf)