

Hessisches Ministerium
für Soziales und Integration
Postfach 31 40
65021 Wiesbaden

Dieburg, den 24. August 2015

Kopie

Betreff: Ihr Antwortschreiben vom 14. Juli 2015 zur Petition Nr. 01179/19
Aktenzeichen: II 1.6 – 03 c 1000

Sehr geehrter Herr Minister Grüttner,
sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für das Antwortschreiben Ihres Hauses vom 14. Juli 2015. Es kann wohl als kleiner Erfolg und Anerkennung unserer Anliegen gewertet werden, dass die Petition in die Evaluation eingehen soll. Dafür sei allen Beteiligten gedankt.

Einige Passagen wirken jedoch sehr verwunderlich. Dazu möchte ich im Folgenden jeweils ergänzende Bemerkungen machen. Es wäre schön, wenn diese ebenfalls in die Evaluation eingehen und zu einer Mängelbeseitigung noch deutlich vor Ende 2016 führen würden.

Zitat HMSI:

Hinsichtlich Ihrer Forderung, den Betreuungsmittelwert durch die jeweiligen vertraglichen Betreuungszeiten der Kinder zu ersetzen (1), ist festzustellen: Es ist richtig, dass in Tageseinrichtungen, in denen die Betreuungsverträge überwiegend gleich und so ausgestaltet sind, dass sie jeweils oberhalb der Betreuungsmittelwerte liegen, zunächst verhältnismäßig „zu wenig“ Personal vorzuhalten ist. Zu beachten ist jedoch zum einen, dass die Betreuungsmittelwerte nur eine Variable bei der Errechnung der Fachkraftstunden sind, daneben zählen Fachkraftfaktoren und Ausfallzeiten. Zum anderen ist der Gesetzgeber gemäß der kindbezogenen Betrachtung davon

Zunächst ist es erfreulich, dass hier endlich eingeräumt wird, dass es durch die Betreuungsmittelwerte nach § 25c HKJGB zu Verzerrungen kommen kann – was im Falle der betrachteten Kita in Semd auch tatsächlich zutrifft.

Weshalb jedoch die Multiplikation mit den beiden Konstanten Fachkraftfaktor (z.B. 0,07) und Faktor für Ausfallzeit (1,15) etwas an den Verzerrungen durch die Betreuungsmittelwerte ändern sollte, ist nicht ersichtlich. Nach den Regeln der Mathematik ändert die Multiplikation mit Konstanten nichts an diesem Sachverhalt. Dieser Befund ist eindeutig.

Allenfalls eine Multiplikation mit Variablen, die je nach Höhe der Verzerrung einen anderen Wert annehmen, wäre geeignet, die Verzerrungen auszugleichen. Das ist jedoch mathematisch gleichwertig zur Multiplikation mit der tatsächlichen Betreuungszeit anstelle des Betreuungsmittelwertes. Auch dieser Befund ist eindeutig. Genau das fordern wir aber.

Zitat HMSI:

Ausfallzeiten. Zum anderen ist der Gesetzgeber gemäß der kindbezogenen Betrachtung davon ausgegangen, dass sich die vertraglichen Betreuungszeiten der einzelnen Kinder an den jeweiligen Bedarfen der Eltern orientieren und daher auch innerhalb einer Gruppe unterschiedlich sein können. In diesem Fall ist der Betreuungsmittelwert geeignet, im Durchschnitt die tatsächlichen Gegebenheiten abzubilden. Insbesondere zur Verwaltungsvereinfachung wurden Betreu-

Diese Ausführungen zeigen im Grunde, dass die Verfasser dieser These die mathematisch/statistischen Zusammenhänge nicht vollständig durchdrungen haben.

Betreuungsmittelwerte verhindern eher eine Orientierung an den Bedarfen der Eltern. Das Stufenraster nach § 25c HKJGB veranlasst die Kita-Träger zu taktischen Überlegungen, die am Bedarf vorbeigehen können.

Das Neutralisieren der Verzerrung durch Streuung verschiedener Betreuungszeiten innerhalb des Gültigkeitsintervalls um den Betreuungsmittelwert herum wäre zwar dann gegeben, wenn der arithmetische Mittelwert aus den tatsächlichen Betreuungszeiten genau dem Betreuungsmittelwert entspräche. In allen anderen Fällen gibt es jedoch mehr oder weniger große Verzerrungen. Deshalb hat ja auch das Statistische Bundesamt die Betreuungsmittelwerte abgeschafft.

Der Betreuungsmittelwert war bis 2011 lediglich ein statistischer Durchschnittswert für ganz Deutschland. Er ist daher im Gegensatz zur Auffassung Ihres Hauses sicher nicht geeignet, die Situation im Einzelfall abzubilden. Dieser mathematisch/statistische Befund ist eindeutig.

Offen bleibt also die Beantwortung der Frage, was denn in den Fällen geschehen soll, in denen die Verzerrungen durch die Betreuungsmittelwerte eben nicht neutralisiert werden, wie das in der betrachteten Kita Semd zutrifft. Schade.

Ich hätte immerhin erwartet, dass nach unserer ausführlichen Petition ein Antwortschreiben eintrifft, dass diese Frage klärt. Leider ist man offenbar trotz der eindeutigen Sachlage dazu nicht bereit. Der im Schreiben Ihres Hauses enthaltene Hinweis auf Zuschläge von ca. 30 Prozent für mittelbare pädagogische Arbeit und Leitungstätigkeit geht am Kernproblem vorbei. Nur von der Höhe der Verzerrungen abhängige Zuschläge, die dem Zwecke der Neutralisierung dieser Verfälschungen dienen, könnten daran etwas ändern. Das ist jedoch nicht der Fall.

Diskutieren ließe sich nun eventuell, welche Abweichung vom korrekten Wert man tolerieren sollte. Das kann aber andererseits dahingestellt bleiben, da mit der vom Statistischen Bundesamt verwendeten Methode zur Berechnung des Vollzeitbetreuungsäquivalents bereits ein leicht anwendbares Verfahren zur Verfügung steht.

Zitat HMSI:

chen Gegebenheiten abzubilden. Insbesondere zur Verwaltungsvereinfachung wurden Betreuungskategoriezeiten und entsprechende Mittelwerte gebildet, die sich an Erkenntnissen der Kinder- und Jugendhilfestatistik des Statistischen Bundesamtes orientieren.

Die These, dass sich die Betreuungsmittelwerte an Erkenntnissen der Kinder- und Jugendhilfestatistik orientieren, taugt schon deshalb nicht als Begründung, weil diese ja bereits vom Statistischen Bundesamt abgeschafft worden sind (siehe auch vorstehend). Es verwundert sehr, dass dies dennoch hier als Scheinargument angeführt wird.

Die These, dass die Betreuungsmittelwerte der Verwaltungsvereinfachung dienen und deshalb zwingend erforderlich seien, vermag ebenfalls nicht zu überzeugen. Normalerweise ist für jedes Kind eine vertraglich vereinbarte Betreuungszeit vorhanden, die in einer Tabelle neben Alter und weiteren Angaben eingetragen ist. Das kann eine Excel-Tabelle oder eine andere Datenbanktable sein. Die folgende einfache Vorgehensweise liefert das korrekte Ergebnis:

- Sortieren der Kinder nach Altersgruppe (ist ohnehin notwendig),
- Summe der Betreuungszeiten (VBZ) je Altersgruppe bilden und dann
- Multiplikation dieser Summen mit dem Fachkraftfaktor für die jeweilige Altersgruppe

Das ist überhaupt kein Problem und sogar einfacher als die zusätzliche Einteilung in vier Zeitkategorien, wie folgende Berechnung zeigt:

Vereinfachte Berechnung: Summe(VBZ) x Fachkraftfaktor				
Teilsumme ab 3:	420,0	x	0,07	= 29,40
Teilsumme U3:	120,0	x	0,2	= 24,00
Summe:	540,0		netto:	53,40
		Vertretungsstunden:	15%	8,01
		Summe Fachkraftstunden (brutto):		61,41

Daher sind Betreuungsmittelwerte überflüssig. Das Beispiel dazu ist ausführlich als Anlage 1 beigefügt.

Zitat HMSI:

Es ist richtig, dass sich die Kinder- und Jugendhilfestatistik seit dem 1. März 2012 an den einzelnen vertraglichen Betreuungszeiten orientiert. Aus diesem Vorgehen des Statistischen Landesamtes sind jedoch nicht notwendig Schlüsse für rechtliche Vorgaben zur Errechnung des Personalbedarfs durch Träger von Kindertageseinrichtungen zu ziehen.

Dazu kann nur entgegnet werden, dass bei Anwendung von mathematisch/logischen Kriterien sehr wohl die Notwendigkeit folgt, die kindbezogene Berechnung mit tatsächlich vereinbarten Betreuungszeiten durchzuführen. Das folgt eindeutig aus den oben ausführlich dargestellten mathematischen Zusammenhängen. Den Gegenbeweis hat bisher niemand vorlegen können. Gesetzlichen Vorgaben sollten stets sachgerechte Erwägungen zugrunde liegen.

Daneben bestehen nach fachlich/pädagogischen Kriterien begründete Zweifel, ob die kindbezogene

Berechnungsmethode, die ursprünglich ausschließlich statistischen Zwecken diene, so ohne Weiteres für Zwecke der Personalbemessung verwendet werden kann. Meine Ausführungen hier und in der Petition gelten deshalb nur für den Fall, dass der Gesetzgeber partout nicht die gruppenbezogene Berechnung verwenden möchte. Mit der gruppenbezogenen Berechnung wären alle hier diskutierten Probleme mit einem Schlag gelöst. Aber das will man ja aus finanzpolitischen Gründen nicht.

Wenn man also unbedingt die kindbezogene Methode haben will, dann aber bitte wenigstens ohne die verzerrenden Betreuungsmittelwerte.

Ebenfalls völlig unbeantwortet blieb unsere Kritik an der möglichen missbräuchlichen Nutzung der Betreuungsmittelwerte. Bei einer Erhöhung der Betreuungszeit einer Gruppe müsste selbstverständlich auch die Fachkraftstundenzahl proportional erhöht werden, damit die durchschnittliche Fachkraftanzahl konstant bleibt. Das System der intervallweise konstanten Betreuungsmittelwerte ermöglicht es nun, die Betreuungszeit einer Gruppe zu verlängern, ohne dass mehr Fachkraftstunden vorgehalten werden müssen. Dazu zwei Beispiele:

Beispiel 1:

Der Betreuungsmittelwert beträgt bei einer wöchentlichen Betreuungszeit von 25 bis 35 Stunden 30 Stunden.
D.h. sowohl bei dem Angebot einer täglichen Betreuungszeit von 5,5 Stunden (entspricht einer wöchentlichen Betreuungszeit von 27,5 Stunden) oder 6 Stunden (entspricht einer wöchentlichen Betreuungszeit von 30 Stunden), bleibt die Personalberechnung gleich, da der Betreuungsmittelwert immer 30 Stunden beträgt. Somit konnte bei glei-

Quelle: Sitzungsprotokoll eines kommunalen Sozialausschusses

Beispiel 2:

in allen drei Ortsteilkindergärten, die lediglich in der Kerngemeinde noch nicht erreicht werde. Bei der notwendigen Betreuung schlüsselte der VzF-Geschäftsführer die unterschiedlichen Kostenanteile für die Eltern und die Kommune sowie den Beitrag der Landesförderung auf und kam schließlich zum Ergebnis, dass es im Hinblick auf die Mindestpersonalbesetzung keine Rolle spiele, ob der Kindergarten bis 13 Uhr oder bis 14 Uhr geöffnet bleibt: „Man muss so oder so dasselbe Personal vorhalten.“

Quelle: Usinger Anzeiger

Man wird den Verdacht nicht los, dass diese sachwidrige Vorgehensweise insgeheim gewollt ist.

Gesetzliche Vorgaben zum Mindestbedarf müssen jedoch sachgerecht sein. Bei einer praktisch vorgegebenen Betreuungssituation müsste § 25c HKJGB eine nach fachlich/pädagogischen und mathematisch/logischen Kriterien korrekte Vorgabe für den personellen Mindestbedarf liefern. Das ist mit Betreuungsmittelwerten und den aktuellen Fachkraftfaktoren nicht erfüllt.

Zitat HMSI:

Ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz durch die Regelung von Betreuungsmittelwerten ist nicht erkennbar.

Wenn einerseits Bevorzugungen, andererseits Benachteiligungen eintreten können, so ist die Ungleichbehandlung offensichtlich.

Zitat HMSI:

Was den Vergleich mit anderen Landesregelungen betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass aufgrund der sehr unterschiedlichen Vorgaben der einzelnen Bundesländer zu den Betreuungsrelationen ein direkter Vergleich der Berechnung des personellen Mindestbedarfs und eine entsprechende Bewertung wenig aufschlussreich sind.

Ein Blick über Tellerrand würde allen Beteiligten gut tun und die Augen für eigene Schwächen öffnen.

Dass wir mit unserer Kritik an Betreuungsmittelwerten nicht alleine stehen, zeigt die Entstehungsgeschichte des „HessKiföG“, wie stellvertretend für viele andere Beispiele nachstehend gezeigt wird:

Die Definition der Mittelwerte für die definierten Bandbreiten der Betreuungszeiten führt grundsätzlich zu folgender Situation: Wird die kleinstmögliche Zeit einer Bandbreitenkategorie gewählt, verbessert sich der Betreuungsschlüssel, bei größtmöglicher Zeit verschlechtert er sich. Dies steuert einer bedarfsgerechten Ausgestaltung des Angebots (gem. Forderung SGB VIII §22, bedarfsgerechte Öffnungszeiten, Vereinbarkeit Familie und Beruf) entgegen.

Beispiel:

25 Kinder x 0,07 x 30 Stunden = 52,5 Stunden Fachkraftbedarf
30 Stunden Ist-Betreuungszeit (Öffnungszeit)
= 1,75 Fachkraftstellen pro Gruppe

25 Kinder x 0,07 x 30 Stunden = 52,5 Stunden Fachkraftbedarf
32,5 Stunden Ist-Betreuungszeit (Öffnungszeit)
= 1,6 Fachkraftstellen pro Gruppe

Wir fordern daher eine weitere Differenzierung der Betreuungsmittelwerte, damit Träger mit längeren Öffnungszeiten gleichgestellt werden. Die Setzung von Anreizen, die einen Abbau von Öffnungszeiten nach sich ziehen, müssen im Gesetz vermieden werden. Wir fordern daher eine weitere Differenzierung der Betreuungsmittelwerte, damit Träger mit längeren Öffnungszeiten gleichgestellt werden.

Quelle: Stellungnahme der EKHN vom 7. Dezember 2012 zum Gesetzentwurf

Nach dem „Runden Tisch“ vom Juli 2014 war zu lesen:

Teilnehmer erwarten Korrekturen

Kleinere Korrekturen, die gleichwohl für die Träger große Bedeutung besitzen, dürften aber bereits vorher fällig sein, erwarten Teilnehmer des runden Tisches. So habe sich gezeigt, dass die sogenannten Betreuungsmittelwerte, mit denen Zuschüsse für Gruppengrößen und Betreuungszeiten berechnet werden, nicht immer sachgerecht seien. „Ich kann mir vorstellen, dass eine solche Korrektur schneller kommt“, sagte der Vorsitzende des Landesjugendhilfeausschusses, Marek Körner.

Quelle: Frankfurter Rundschau vom 9. Juli 2014

Nun ja, passiert ist nichts.

Der Hessische Städte- und Gemeindebund sieht sich aktuell ebenfalls zur konstruktiven Kritik

veranlasst:

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, abgerufen am 21. März 2015

Dem Anliegen des Hessische Städte- und Gemeindebundes könnte durch Umsetzen unseres oben erläuterten Vorschlages (wie in der Petition) leicht entsprochen werden.

Im Übrigen wäre die Abschaffung der Betreuungsmittelwerte kostenneutral, also weder mit einer Anhebung noch mit einer Absenkung der Qualitätsstandards verbunden. Beachtenswert ist auch, dass die durch Betreuungsmittelwerte und taktische Überlegungen der Träger verzerrten statistischen Daten die Aussagekraft der Evaluation deutlich vermindern.

Auf eine vertiefende Erwiderung zum Thema „Fehlerhafte Definition der Fachkraftfaktoren“ verzichte ich an dieser Stelle und verweise auf das als Anlage 2 beigefügte Papier „Rechenfehler des HessKiföG“.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Udo Brechtel