

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V. • Luisenstraße 26 • 65185 Wiesbaden

Evaluation des HessKiföG - Eine erste Bewertung

1. Die Liga Hessen zum Evaluationszeitpunkt

Der Zeitpunkt der Durchführung der Evaluation war zu früh angelegt. Diese Kritik soll die Ergebnisse der Studie nicht in Frage stellen, muss aber bei der Bewertung berücksichtigt werden.

Grundsätzlich lassen sich deutliche Tendenzen für eine Novellierung des Gesetzes erkennen. Aussagen zur Qualitätsverbesserung und zur Kosten-Nutzen-Relation des Gesetzes sowie Aussagen zur Wirkung auf die Betreuungsqualität (Was bringt das Gesetz für die Kinder?) sind bedauerlicherweise nicht möglich.

Begründung

Der Gesetzgeber hat den Termin für die Evaluation bestimmt (Bericht an den Hess. Landtag) und gleichzeitig eine Übergangsfrist eingeräumt. In der Praxis haben 71% der Tageseinrichtungen die Übergangsregelung genutzt, wovon etwas mehr als die Hälfte bis zum Ende der Frist am 31.08.2015 von dieser Frist Gebrauch machten. Die erste Befragung der Kita-Leitungen fand im Oktober 2014 und die zweite Befragung im November 2015 statt. Somit wurden rund sechs Wochen nach Ablauf der Übergangsfrist die Kita-Leitungen – als Direktausführende – zu Erfahrungen / Auswirkungen des Gesetzes befragt. (S. 39)

2. Die Liga Hessen zu Betreuungszeiten, tatsächlichen Öffnungszeiten und Betreuungsmittelwert

Die Anpassung der Betreuungszeiten erfolgte nicht aufgrund von Elternbedarfen oder pädagogischen Zielsetzungen, sondern als Anpassungsleistung an die Fördersystematik (Betreuungsmittelwerte und Personalbemessung). (S. 163)

Die Anpassung folgte damit ausschließlich strukturellen Aspekten und nicht qualitativen Anforderungen an eine gute Betreuungsqualität.

Im Zusammenhang der Änderungen sind auch Fragen zur Gebührenerhöhung und zur Umsetzung der Qualitätspauschalen zu berücksichtigen.

Begründung

- Die Anpassung der Betreuungszeiten / Betreuungsmodule an die Betreuungsmittelwerte, betrifft sowohl den Mindest- als auch den Maximalumfang der Betreuungszeit. (S. 156) Die Anpassung von Betreuungszeiten an den Betreuungsmittelwert ist innerhalb des Evaluationszeitraums gestiegen. (S. 162)
- Eine flächendeckende Reduzierung der Öffnungs- und Betreuungszeiten durch die Umstellung auf das HessKiföG lässt sich nicht beobachten, die durchschnittliche Betreuungszeit in den Tageseinrichtungen hat sich kaum verändert. (S. 162)
- Auf Basis der erhobenen Daten lässt sich nicht beurteilen, inwiefern Bedarfe der Eltern berücksichtigt wurden. (S. 163)



Diakonie 



PARITÄT



Landesverband
der Jüdischen
Gemeinden in
Hessen K.d.ö.R.

Liga der
Freien Wohlfahrtspflege
in Hessen e. V.

Luisenstraße 26
65185 Wiesbaden

Fon: 0611/30814-34

Fax: 0611/30814-74

info@liga-hessen.de

www.liga-hessen.de

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V. • Luisenstraße 26 • 65185 Wiesbaden

3. Die Liga Hessen zur Personalberechnung

Das Gesetz verknüpft die Personalberechnung (Fachkraftfaktor) und den Betreuungsmittelwert mit der Landesförderung, was zur Folge hat, dass die Komplexität und der Aufwand der Berechnung und Steuerung angestiegen sind. Durch die unspezifische gesetzliche Regelung zur mittelbaren pädagogischen Arbeit und Leitungstätigkeit bei gleichzeitiger Anpassung an die Betreuungsmittelwerte ist zwar der Gestaltungsspielraum bei den Trägern gestiegen, aber eine allgemeine Verbesserung der Personalausstattung gegenüber der Mindestverordnung (MVO) ist nicht festzustellen.

Je nach Umsetzung des Gesetzes müssen auch geringere Personalstandards in Kauf genommen werden. In diesem Zusammenhang muss auch auf den Verwaltungsaufwand, der im gesamten Bericht als erhöht und umfangreich bewertet wird, hingewiesen werden.

Begründung

- Die Berechnung des Personalbedarfs auf der Basis der Betreuungsmittelwerte 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. (S. 443)
- Über Abweichungen und den Auswirkungen der Betreuungsmittelwerte je nach Umfang der Betreuungszeiten wird in den Fallstudien berichtet. (S. 207)
- Mehr als die Hälfte der Tageseinrichtungen [55% 359] profitieren jedoch durch die Berechnung auf der Basis der Betreuungsmittelwerte (S. 208). Eine abschließende Bewertung ist aufgrund der hohen Komplexität der gesetzlichen Regelungen nicht möglich (S. 208).

4. Die Liga Hessen zur Leitungsfreistellung

Der Evaluationsbericht zeigt in den unterschiedlichen Bereichen eine deutliche Zunahme von Leitungs- und Verwaltungsaufgaben an. Diese sind sowohl auf die Umstellung auf das HessKiföG als auch auf die Vergrößerung der Leitungsaufgaben im Bereich des Personal-, Betreuungs-, Belegungs- und Vertragsmanagements zu sehen.

Die Liga Hessen fordert aus diesem Grund, die gesetzliche Festlegung von verbindlichen Leitungsanteilen und die Aufnahme von Leitungspauschalen in das HessKiföG.

Begründung

Die unterschiedliche Wirkung des Gesetzes auf die Leitungsfreistellung und mittelbare pädagogische Arbeit wurden im Rahmen der Fallstudien und Experteninterviews durch die fehlende Quantifizierung der zusätzlichen Zeiten begründet (S. 193):

„Große Problematik entsteht dadurch, dass eben an vielen Stellen nicht klar geregelt ist, wie ist das mit Leitungszeit auch und mittelbarer pädagogischer Arbeit. Da kommt es auf das, ich sage mal, Goodwill der Kommunen an, ob man zusätzlich etwas bekommt oder nicht.“ (Fallstudie D_90, S. 193)



Diakonie



PARITÄT



Landesverband
der Jüdischen
Gemeinden in
Hessen K.d.ö.R.

Liga der
Freien Wohlfahrtspflege
in Hessen e. V.

Luisenstraße 26
65185 Wiesbaden

Fon: 0611/30814-34
Fax: 0611/30814-74

info@liga-hessen.de
www.liga-hessen.de

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V. • Luisenstraße 26 • 65185 Wiesbaden

Als Gründe für die Zunahme an Leitungsaufgaben werden im Evaluationsbericht angezeigt:

Ausweitung der Leitungsaufgaben

- Anstieg des tatsächlichen Anteils an Leitungsaufgaben von 53,5 % auf 71,3 %. (S. 195)
- Die Umstellung auf die kindbezogene Berechnung der Gruppengrößen hat aus Sicht der Kita-Leitungen in der Mehrheit der Tageseinrichtungen (58%) zu einer Erhöhung des Verwaltungsaufwandes für das Gruppenmanagement geführt. (S. 185)
- Zusammenarbeit mit der Fachberatung. (S. 451)

Ausweitung der Verwaltungsaufgaben und Administration

- Erhöhung des Verwaltungsaufwandes der Träger für die Personalberechnung durch die kindbezogenen Regelungen. (S. 197, 199-200)
- Erhöhung des Verwaltungsaufwandes der Leitungen, insbesondere von altersübergreifenden Kitas. (S. 3)

Anpassung der Betreuungskonzepte

- Die Umstellung auf die kindbezogene Berechnung der Gruppengrößen hat aus Sicht der Kita-Leitungen in der Mehrheit der Tageseinrichtungen (58%) zu einer Erhöhung des Verwaltungsaufwandes für das Gruppenmanagement geführt. (S. 185)
- Einführung eines modularen Betreuungssystems in der Kindertageseinrichtung. (S. 8)

Änderungen der Vertragsstrukturen (der Kommunen)

- Anpassung der Betriebskostenverträge: 31% (S. 79)
- Anpassung der Eltern / Betreuungsverträge: 26 % (S. 79)

Personalplanung

- Träger und Kita-Leitungen berichten von einem deutlich gestiegenen Verwaltungsaufwand für das Personalmanagement. (S. 13, S. 217) Insbesondere die Berechnung der altersübergreifenden Gruppen in Tageseinrichtungen ist davon betroffen.

5. Die Liga Hessen zu mittelbarer pädagogischer Arbeit

Die Bedeutung und Notwendigkeit für eine Ressourcenausstattung für mittelbare pädagogische Arbeit wurde durch die Einführung in § 25a HKJGB anerkannt. Die gesetzliche Regelung für mittelbare pädagogische Arbeit ist jedoch unbestimmt und daher unzureichend.

Die Novellierung des HessKiföG sollte deshalb eine klare zeitliche Vorgabe vorsehen. Die Liga Hessen fordert hierzu 20% der Fachkraftstunden für mittelbare pädagogische Arbeit einzuführen.

Begründung

- Knapp 70% der Träger stellten in den Jahren 2013 als auch 2016 Zeiten für mittelbare pädagogische Arbeit zur Verfügung. Entweder wird dies in Form eines pauschalen Prozentsatzes oder in Stunden oder Tagen berechnet.
- Bei jedem siebten Träger (2016, 15%) werden weder Zeiten für Leitung, noch für mittelbare pädagogische Arbeit zur Verfügung gestellt.
- Nach Angaben der Kita-Leitungen lässt sich eine Reduzierung des eingeplanten Anteils der Zeiten für die mittelbare pädagogische Arbeit von 2013 mit 17,3% auf 2015 mit 13,5% feststellen.



Diakonie 



PARITÄT



Landesverband
der Jüdischen
Gemeinden in
Hessen K.d.ö.R.

Liga der
Freien Wohlfahrtspflege
in Hessen e. V.

Luisenstraße 26
65185 Wiesbaden

Fon: 0611/30814-34
Fax: 0611/30814-74

info@liga-hessen.de
www.liga-hessen.de

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V. • Luisenstraße 26 • 65185 Wiesbaden

- Im Evaluationsbericht wird zusammenfassend festgestellt, „dass die Regelung, wonach es den Trägern obliegt, über den Mindestpersonalbedarf hinaus mittelbare pädagogische Zeiten vorzuhalten (§25a Satz 2 HKJGB) dazu geführt hat, dass diese Zeiten zum Teil reduziert wurden oder nach wie vor bei der Feststellung des Mindestpersonalbedarfs keine Berücksichtigung finden.“ (S. 445)

6. Die Liga Hessen zu den Förderpauschalen

Der Einsatz der Qualitätspauschalen muss in der Novellierung des HessKiföG konkreter geregelt werden, z.B. in Fortbildungen, Supervision, Zusatzpersonal. Dies ist für eine Qualitätssteigerung der Betreuung-, Bildungs- und Erziehungsleistungen notwendig.

Begründung zu

• Qualitätspauschalen

Das HKJGB gibt in Bezug auf die Qualitätspauschalen keine Regelungen für den Einsatz vor. Die Qualitätspauschale wird zu 49% in die Sicherung vorhandener Fachkraftstunden eingesetzt. (S. 277) Das bedeutet, dass die Pauschale herangezogen wird, den Personalstandard von 2013 zu halten und kein zusätzliches Personal im Sinne einer Qualitätssteigerung realisiert wird. Die Qualitätspauschale wird zum „Lückenfüller“ oder „Notgeld“, um den hergebrachten Status quo zu erhalten. Eine Qualitätssteigerung kann dadurch nicht erreicht werden.

Begründung zu

• Schwerpunkt-Kita-Pauschale

Die Schwerpunkt-Kita-Pauschale soll die Qualität in Kindertagesstätten mit besonderen Herausforderungen unterstützen und nicht in die allgemeinen Betriebskosten verrechnet werden. (S. 286-287) Zur Umsetzung der Förderkriterien in Kindertagesstätten mit besonderen Herausforderungen ist zusätzliches Personal notwendig, so dass die Schwerpunkt-Kita-Pauschale zum überwiegenden Teil als zusätzliche Ressource zur Verfügung steht.

7. Die Liga Hessen zu den Qualitätsaspekten - Kind im Blick

Die Liga Hessen fordert stärker auf die qualitative Wirkung der Prozesse zu achten, um zukünftig die Zufriedenheit der Eltern mit den Bildungsangeboten zu steigern und die Beziehungs- und Bildungsqualität für die Kinder zu erhöhen. Zentrale Anliegen hierbei sind verbindliche Regelungen für folgende Qualitätsaspekte:

- Kleinere Gruppen,
- Personalausstattung, mittelbare pädagogische Arbeit, Leitungszeit,
- Integration von Kindern mit Behinderung,
- Hinreichend bestimmte gesetzliche Regelungen bei der Differenzierung der Grund- und Qualitätspauschalen,
- Wiederaufnahme der Förderung der Hortbetreuung.



Diakonie



PARITÄT



Landesverband
der Jüdischen
Gemeinden in
Hessen K.d.ö.R.

Liga der
Freien Wohlfahrtspflege
in Hessen e. V.

Luisenstraße 26
65185 Wiesbaden

Fon: 0611/30814-34
Fax: 0611/30814-74

info@liga-hessen.de
www.liga-hessen.de

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V. • Luisenstraße 26 • 65185 Wiesbaden

Begründung

- Die Wirkungsqualität der Kindertagesbetreuung – der Blick aufs Kind – steht nicht zentral im Fokus des HessKiföG. (S. 454 ff)
- Die strukturellen Qualitätsaspekte werden mit großem Gestaltungsspielraum in die Verantwortung der einzelnen Träger übergeben (vgl. hierzu Leitungsaufgaben und mittelbare pädagogische Arbeit). Das Ergebnis sind große Unterschiede in der Umsetzung der gesetzlichen Regelungen und damit auch bei der Betreuungsqualität in Hessen.
- Trotz der Einführung der Qualitätspauschale wird kein einheitlicher Trend zur Erhöhung der Qualität erkennbar. Mehrheitlich wird keine Veränderung in Bezug auf die Qualität gesehen. Erhöhungen und Reduzierungen der Qualität halten sich die Waage. (S. 247)

8. Die Liga Hessen zur Integration von Kindern mit Behinderung

Die Ergebnisse der Studie bekräftigen die Notwendigkeit einer stärkeren inklusiven Ausrichtung des HessKiföG und damit die erforderlichen Regelungen für Kinder mit Behinderung in das Gesetz aufzunehmen.

Dies ist unter den rechtliche Voraussetzungen und Erfordernissen der VN-Behindertenrechtskonvention und einer Inklusionsdebatte unumgänglich.

Begründung

- Die Regelungen zur Integration von Kindern mit Behinderung oder von Behinderung bedrohten Kindern des HessKiföG und die Einzelfallförderung der Rahmenvereinbarung Integrationsplatz sind nicht kompatibel. Dies wird durch die divergenten Regelungssystematiken (z.B. Personalberechnung, Förderung) ausgelöst. „Schließlich hängt die Wahrnehmung des Gesetzes nicht nur von seinen gesetzlichen Regelungen und Kenntnissen der Akteur/innen über das Gesetz ab, sondern auch von anderen Faktoren, wie z.B. der fehlenden Rechtssicherheit bei der Umsetzung der durch die Verbände beschlossenen Vereinbarung zur Integration.“ (S. 6)
- Die Umsetzung der Rahmenvereinbarung Integrationsplatz im Kontext HessKiföG führt nicht nur zu weiterem Steuerungs- und Verwaltungsaufwand, sondern auch zur Ungleichbehandlung der Kinder mit Behinderung. „Dies lässt sich zum Teil dadurch erklären, dass die Rahmenvereinbarung Integration, wonach die Größe einer Kindergartengruppe mit mindestens einem Kind mit (drohender) Behinderung die Anzahl von 20 Kindern nicht überschreiten darf, nicht in jedem Fall umgesetzt wurde: So wiesen im Jahr 2015 36 (14%) Kindergartengruppen und 9 (8%) altersübergreifende Gruppen (zwei Jahre bis zum Schuleintritt) mehr als 20 Kinder in einer Gruppe mit einem Kind mit (drohender) Behinderung auf.“ (S. 11)

Frankfurt am Main, den 14. Februar 2017

Arbeitskreis „Kinder, Jugend, Frauen und Familie“
Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.



Diakonie 



PARITÄT



Landesverband
der Jüdischen
Gemeinden in
Hessen K.d.ö.R.

Liga der
Freien Wohlfahrtspflege
in Hessen e. V.

Luisenstraße 26
65185 Wiesbaden

Fon: 0611/30814-34
Fax: 0611/30814-74

info@liga-hessen.de
www.liga-hessen.de