

Datum: 28 . Januar 2015

**An den  
Hessischen Landtag  
Schlossplatz 1-3  
65183 Wiesbaden**

**Fax-Nr.: 0611/350-459**

## **Petition an den Hessischen Landtag**

Die mit einem \* gekennzeichneten Felder müssen ausgefüllt werden, da ohne sie eine Petitionsbearbeitung nicht möglich ist.

### **I. Persönliche Daten**

**II. Über welche Entscheidung / welche Maßnahme / welchen Sachverhalt welcher Behörde/Institution wollen Sie sich beschweren? (Kurze Umschreibung des Gegenstands Ihrer Petition)**

Diese Petition richtet sich gegen die Festsetzung des Personalbedarfs in der Kindertageseinrichtung [REDACTED], die im Schreiben des Herrn Bürgermeisters vom 6. Oktober 2014 (Anlage 1b) dargestellt wurde, sowie teilweise gegen die im Schreiben des Herrn Ministerpräsidenten vom 17. Oktober 2014 (Anlage 2b) vertretene Auffassung zur Auslegung des § 25c HKJGB bezüglich Berechnung dieses Bedarfes.

Die widersprüchlichen Aussagen in den beiden Schreiben führen dazu, dass der Magistrat der Stadt [REDACTED] das Gesetz als Ursache für durchgeführte Personalkürzungen anführt, während die Landesregierung darauf verweist, dass es sich um Mindestvorgaben handelt, die auch erhöht werden können. So wird der "Schwarze Peter" hin und her geschoben. Zu den Einzelheiten wird auf unsere Stellungnahmen zu den beiden vorgenannten Schreiben (Anlagen 1c und 2c) verwiesen. Insbesondere die verfälschende Wirkung des „Betreuungsmittelwertes“ auf die Rechenergebnisse wird kritisiert.

Somit richtet sich diese Petition auch gegen vergleichbare Festsetzungen in allen anderen Kindertageseinrichtungen, bei denen die unreflektierte Anwendung des "Betreuungsmittelwertes" nach § 25c Abs. 2 des HKJGB zu einer erheblichen Benachteiligung führt.

Darüber hinaus wird in dieser Petition die aus mathematischer Sicht fehlerhafte Definition der Fachkraftfaktoren und die Unterschreitung wissenschaftlicher Standards im Gesetz beanstandet.

**Begründung:**

1.) Der "Betreuungsmittelwert" führt in der Kita [REDACTED] zu einer besonders ungünstigen Situation, weil bei den dort (entsprechend dem Bedarf) angebotenen Betreuungszeiten von 25 und 35 Stunden/Woche lediglich 22,5 und 30 Stunden in die Berechnung der Fachkraftstunden einzusetzen sind (§ 25c HKJGB). Das führt zu einer Verfälschung des Ergebnisses.

Der "Betreuungsmittelwert" dient laut Sozialministerium der Übersichtlichkeit und Vereinfachung des Rechenverfahrens (Approximation). Aus mathematischen Gründen führen Approximationen jedoch allgemein zu Ungenauigkeiten. Im hier betrachteten speziellen Fall führt dies dazu, dass bei Kindertageseinrichtungen, die Betreuungszeiten von 25 oder 35 Stunden/Woche anbieten, deutlich zu niedrige Fachkraftstunden errechnet werden (Anlage 3, Grafik). Aus diesem Grund ist auch das Statistische Bundesamt seit dem Stichtag 1. März 2012 von der stufenfixierten Erfassung der Betreuungszeiten abgerückt. Ziel dieser Umstellungen des Bundesamtes war es u. a., die Personalschlüssel in den verschiedenen Gruppenarten exakter abbilden zu können (vgl. die Publikation: Statistisches Bundesamt, „Der Personalschlüssel in Kindertageseinrichtungen“, 2012).

Die durch die verfälschende Wirkung des „Betreuungsmittelwertes“ verursachte Benachteiligung bei der Festsetzung des Mindestpersonalbedarfes ist erheblich. Sie entspricht bei 25 Stunden/Woche einer Kürzung der Personalstunden um 10 Prozent und bei 35 Stunden/Woche einer Kürzung der Personalstunden um 14,3 Prozent.

Wie paradox die Wirkung des „Betreuungsmittelwertes“ ist, zeigt sich beispielsweise bei einer Verlängerung der Betreuungszeit von 27,5 auf 35 Stunden/Woche. Nach sachgerechten Erwägungen müsste bei der Erhöhung der Betreuungszeit auch die Fachkraftstundenzahl steigen, und zwar jeweils proportional um rund 27,3 Prozent. Die wort-wörtliche Anwendung des § 25c HKJGB führt jedoch dazu, dass die Fachkraftstunden konstant bleiben (vgl. ähnlichen Sachverhalt auf Seite 14 der Niederschrift der 31. Sozialausschusssitzung vom 16.09.2014, Anlage 3a).

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.

2.) Weiterhin sind die Fachkraftfaktoren nach § 25c Abs. 2 des HKJGB nicht sachgerecht definiert. Dies sei am Beispiel des Faktors 0,07 für Kinder ab 3 Jahren bis Schuleintritt erläutert:

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 nach §1 der bisherigen Mindestverordnung. Da es keine „Dreiviertelzieherin“ 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 (Anlage 4, Grafik).

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 KiföG, auf 0,07 (=  $1,75 / 25$ ).

Die Festlegung des Fachkraftfaktors auf 0,07 ist deswegen fehlerhaft, weil der Faktor 1,75 bereits näherungsweise berücksichtigt, dass nicht alle Kinder während der gesamten Zeit anwesend sind. Dagegen wird nun im KiföG die individuelle Betreuungszeit zur Berechnung herangezogen. Dann ist es jedoch mathematisch falsch, wenn man trotzdem den Faktor 1,75 (bzw. den Fachkraftfaktor 0,07) benutzt. Der bereits von 2 auf 1,75 reduzierte Faktor wird dadurch rechnerisch noch weiter reduziert, so dass fehlerhafte (zu niedrige) Rechenergebnisse entstehen. Es erfolgt also eine Personalkürzung um 12,5 Prozent (Anlage 2c, Berechnung).

Daher muss der diesbezügliche Fachkraftfaktor von 0,07 auf mindestens 0,08 (besser auf 0,125 nach EU-Standards) angehoben werden. Analog gilt dies selbstverständlich auch für die U3-Betreuung, wo der Fachkraftfaktor 0,25 beziehungsweise 0,333 betragen müsste.

Dazu sei auf die Erfahrungen von [REDACTED] während der Eingewöhnungsphase ihrer beiden Kinder [REDACTED] in der Krippengruppe verwiesen:

*„In dieser Altersgruppe müssen fast alle Kinder im Schnitt 1-2 Mal am Vormittag gewickelt werden. Die Kleinkinder unter 1,5 Jahren müssen getragen und gefüttert werden. Gehen wir davon aus, dass eine ErzieherIn im Durchschnitt 5 Minuten pro Kind zum Wickeln benötigt, so kann sie sich in dieser Zeit um kein anderes Kind kümmern. Dies bedeutet in letzter Konsequenz, dass im Schnitt für Minimum 1-2 Stunden am Vormittag (12 Kinder \* 5 Minuten\*2) die Gruppe nur von einer ErzieherIn beaufsichtigt wird.*

*Beim Frühstück sieht es nicht besser aus, da die beiden ErzieherInnen, einen Teil der Kinder noch füttern, und auf die anderen Kinder achten müssen, dass diese ruhig sitzen, nicht den Teller oder das Glas auf den Boden werfen etc. 11 Kleinkinder im Schnitt 1-2 Stunden am Tag von einer Person betreuen zu lassen halten wir für fahrlässig. Die Aufsichtspflichten können während des Essens nicht gewährleistet werden. Gerade die Kinder in diesem Alter benötigen eine fördernde, intensive und auf*

*jedes Kind individuell eingehende ErzieherIn, wobei hier der ideale Personalschlüssel bei einer ErzieherIn für 3 Kinder liegt. Dies kann im oben beschriebenen Szenario nicht in der Qualität erfolgen, wie es für Kinder in diesem Alter notwendig ist. Bei dieser Betrachtung sind noch nicht einmal die Krankheitsbedingten Ausfälle der ErzieherInnen berücksichtigt, die natürlich die ganze Situation noch brisanter macht.“*

Die Situation in [REDACTED] widerspricht deutlich den Versprechungen des Herrn Sozialministers während der Diskussion um das „HessKiföG“ im Jahr 2013, in der eine Personal-Kind-Relation von 2,8 im U3-Bereich versprochen wurde (vgl. Pressemitteilung des HSM vom 09.04.2013).

3.) Eine Mogelpackung ist auch 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 des Sozialministeriums zur Mindestverordnung wiesen auf die diesbezügliche Notwendigkeit hin (vgl. Anlage 6, FAQ). Tatsächlich wurde aber durch die falsche Definition des Fachkraftfaktors (siehe oben) 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 (Anlage 2c, Berechnung).

4.) In der Gesamtwirkung führt dies zu einer Reduzierung der Fachkraftstunden um etwa 26,4 Prozent, im Vergleich zum vorstehend erläuterten, mathematisch und fachlich gerade noch akzeptablen Minimum (Anlage 5, Berechnung). Zieht man die wissenschaftlich begründeten Standards heran, so beträgt die Kürzung sogar 47,4 Prozent.

**III. Was möchten Sie mit Ihrer Bitte / Beschwerde erreichen? Muss nach Ihren Vorstellungen hierfür ein Gesetz / eine Vorschrift geändert / ergänzt werden, wenn ja welche(s)?**

Wir möchten erreichen, dass durch die verantwortlichen Träger eine Auslegung des Gesetzes nach dem Sinngehalt unter Wahrung vernünftiger Erwägungen erfolgt.

Weil dies nach allen bisherigen Erfahrungen offenbar nicht möglich beziehungsweise nicht gewollt ist, halten wir die Änderung des § 25 HKJGB für erforderlich, und zwar

- Abschaffung des Betreuungsmittelwertes
- Sachgerechte Definition der Fachkraftfaktoren
- Klarstellung, dass während der gesamten Öffnungszeit mindestens 2 Fachkräfte anwesend sein müssen.

Dabei ist zu bedenken, dass die nach wissenschaftlichen Standards der EU

- 1 Fachkraft für 3 Kleinkinder unter 1½ Jahren
- 1 Fachkraft für 4 Kleinkinder unter 3 Jahre und
- 1 Fachkraft für 8 Kinder ab 3 Jahre bis Schuleintritt

erforderlichen Fachkraftfaktoren eigentlich so festgelegt werden müssten:

- 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

Der Hessische Landtag möge daher beschließen:

§ 25c des HKJGB "Personeller Mindestbedarf" wird wie folgt geändert:

a) § 25c Abs. 2 des HKJGB erhält folgende neue Fassung:

"(2) Der personelle Mindestbedarf für die Bildung, Erziehung und Betreuung eines Kindes in einer Tageseinrichtung ergibt sich aus dem Produkt von Fachkraftfaktor und **Summe der vertraglich vereinbarten Betreuungszeiten**. Der Fachkraftfaktor beträgt für ein Kind

1. bis zum vollendeten dritten Lebensjahr **0,3**,
2. vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt **0,125** und
3. ab dem Schuleintritt **0,1**."

b) § 25c Abs. 4 des HKJGB erhält folgende neue Fassung:

"(4) Während der gesamten Öffnungszeit der Tageseinrichtung ist die Anwesenheit von **mindestens zwei Fachkräften** nach § 25b Abs. 1 oder 3 sicherzustellen."

### **noch zu III: Hinweise:**

Der "Betreuungsmittelwert" wird damit abgeschafft und durch die Summe der tatsächlichen (vertraglich vereinbarten) Betreuungszeiten ersetzt.

Vergleichbare Gesetze in anderen Ländern benötigen den "Betreuungsmittelwert" nicht. So wird beispielsweise im KiföG Sachsen-Anhalt auch mit Faktoren gearbeitet, aber die "Summe der vereinbarten Betreuungsstunden" als Bezugsgröße benutzt (vgl. § 21 KiföG Sachsen-Anhalt).

Die Fachkraftfaktoren werden durch die wissenschaftlichen Standards ersetzt.

Bei Kleinkindern bis zum vollendeten dritten Lebensjahr wird dabei ein Wert von 0,3 als Mittel zwischen 0,25 und 0,333 vorgeschlagen. Eine genauere Differenzierung ist möglich. Das absolute Minimum liegt bei 0,25.

Bei den Kindern ab 3 Jahren bis Schuleintritt wird der Faktor 0,125 vorgeschlagen, das absolute Minimum liegt bei 0,08.

Zur Höhe der Fachkraftfaktoren kann man auch die im KiBiz Nordrhein-Westfalen definierten Gruppenformen (§ 19 nebst Anlage 1) zum Vergleich heranziehen. Danach berechnen sich folgende Fachkraftfaktoren und Zuschläge (Vertretung und Vorbereitung/Freistellung):

- bis zum vollendeten dritten Lebensjahr: 0,2 (+10% und +30%) entspricht 0,28
- vom vollendeten zweiten Lebensjahr bis zum Schuleintritt: 0,1 (+10% und +25%) entspricht 0,135
- vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt: 0,08 (+10% und +20%) entspricht 0,104

Mit der Änderung des § 25c Abs. 4 wird klargestellt, dass bei kleinen Tageseinrichtungen mit nur einer Gruppe stets der personelle Mindestbedarf wie auch schon nach der Mindestverordnung (§ 1 Abs. 2 MVO) gilt.

#### **IV. Anlagen:**

Bitte reichen Sie für Ihre Petition relevante Unterlagen, wie z.B. behördliche Bescheide, Urteile, Schreiben oder auch von Ihnen eingelegte Rechtsmittel oder -behelfe (z.B. Widerspruch, Klage) in Kopie bei und benennen Sie diese hier kurz.

Anlage 1a: Beschwerdeschreiben von Familie [REDACTED] an den Magistrat der Stadt [REDACTED]

Anlage 1b: Antwortschreiben des Herrn Bürgermeisters

Anlage 1c: Stellungnahme zum Antwortschreiben des Herrn Bürgermeisters

Anlage 2a: Beschwerdeschreiben von Familie [REDACTED] an die Hessische Landesregierung

Anlage 2b: Antwortschreiben des Herrn Ministerpräsidenten

Anlage 2c: Stellungnahme zum Antwortschreiben des Herrn Ministerpräsidenten

Anlage 3: Grafik zur Auswirkung des „Betreuungsmittelwertes“ auf die Fachkraftstunden

Anlage 3a: Niederschrift der 31. Sozialausschusssitzung vom 16.09.2014

Anlage 4: Grafik zur Fachkraft-Kind-Relation im Zeitablauf

Anlage 5: Berechnung

Anlage 6: FAQ zur Mindestverordnung (Auszug)

#### **V. Unterschrift:**