



Evaluation des Kinderbildungsgesetzes NRW Bericht der Landesregierung gem. § 55 Kinderbildungsgesetz (KiBiz) zum Evaluationsbericht von Prognos

Bewertung und Anmerkung der Task Force TfK der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege und der Kirchen NRW, April 2024

I. Grundsätzliche Anmerkungen zur Prognos-Evaluation

Die Task Force TfK der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW und die Kirchen stellen fest, dass auch nach Vorlage des Berichtes der Landesregierung gem. § 55 Kinderbildungsgesetz sowie des Endberichtes von Prognos die bereits in unserem Papier vom 1. März 2024 an Herrn Dr. Weckelmann aufgeführten Anmerkungen, Einschätzungen und Fragestellungen zu den Evaluationsergebnissen weiterhin Bestand haben.

Die im Bericht geäußerte Kritik, dass aufgrund der unterschiedlich intensiven Beteiligung der verschiedenen Trägergruppen, die Aussagekraft des Berichtes leide, teilen die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege und die Kirchen nicht.

Die im Gesetz geregelten Fragestellungen zur Evaluation werden nach Ansicht der Freien Wohlfahrtspflege und der Kirchen auch in dem vollständigen Bericht nicht eindeutig beantwortet. Insbesondere wurde das Verhältnis von Personal- und Sachkosten nicht ausreichend betrachtet.

Nach unserer Einschätzung wurden im Rahmen der Evaluation mehrere Annahmen getroffen, die zum Teil widersprüchlich und zum Teil nicht ganz zutreffend erscheinen beziehungsweise nicht dem Verständnis der vergangenen KiBiz-Reform entsprechen.

Ergänzend zu unserem Papier vom 1. März 2024 gehen wir im Folgenden auf einzelne zentrale Aussagen näher ein.

II. Zentrale Anmerkungen zu Grundannahmen von Prognos und zu Evaluationsergebnissen

1. Personaleinsatz und Personalkosten

Berechnung der Gesamtpersonalkraftstunden

Nach Ansicht der Freien Wohlfahrtspflege und der Kirchen wurde bei der Herleitung der Berechnung der Gesamtpersonalkraftstunden gemäß Anlage zu § 33 KiBiz NRW eine falsche Berechnungsgrundlage angewandt.

Im Bericht heißt es: „...Die Gesamtpersonalkraftstunden... setzen sich aus anteilig 63 Prozent Fachkraftstunden, 15 Prozent Ergänzungskraftstunden, sieben Prozent Leitungsstunden und 14 Prozent sonstigen Personalkraftstunden zusammen...“

Im Evaluationsbericht wurden von Prognos die Stundenanteile aller Gruppenformen in prozentuale Anteile übersetzt. Dann wurde für jede Kategorie „Fachkraftstunden“, „Ergänzungskraftstunden“, „Leitungsstunden“ und „sonstige Personalkraftstunden“ jeweils ein Durchschnitt gebildet. Dieser Durchschnitt wurde als rechnerischer Maßstab zur Bewertung des Personalstundeneinsatzes der einzelnen Gruppe zugrunde gelegt. Somit wird beispielsweise einem Träger mit Gruppenform IIc unterstellt, dass er nur 63% der Personalstunden mit Fachkräften besetzen muss. Im Gesetz sind jedoch für diese Gruppenform 72% Fachkraftstunden vorgeschrieben. Auf Grundlage der falschen Berechnung im Bericht wird dem Träger eine Fehlbesetzung von 9% der Fachkraftstunden unterstellt. Auch für die anderen Gruppenformen ergeben sich falsche Werte. Die folgenden Tabellen stellen den Sachverhalt nochmals dar:

Anlage zu § 33 KiBiz (nach Personalstunden)

		Gesamtpersonalkraftstundenzahl	Mindestanzahl Fachkraftstunden	Mindestanzahl Ergänzungskraftstunden	Leitungsstunden je Gruppe	Sonstige Personalkraftstunden
I	a	71,50 Stunden	55,00 Stunden	0,00 Stunden	5,00 Stunden	11,50 Stunden
	b	99,50 Stunden	77,00 Stunden	0,00 Stunden	7,00 Stunden	15,50 Stunden
	c	128,00 Stunden	99,00 Stunden	0,00 Stunden	9,00 Stunden	20,00 Stunden
II	a	76,50 Stunden	55,00 Stunden	0,00 Stunden	5,00 Stunden	16,50 Stunden
	b	107,00 Stunden	77,00 Stunden	0,00 Stunden	7,00 Stunden	23,00 Stunden
	c	137,50 Stunden	99,00 Stunden	0,00 Stunden	9,00 Stunden	29,50 Stunden
III	a	71,00 Stunden	27,50 Stunden	27,50 Stunden	5,00 Stunden	11,00 Stunden
	b	99,00 Stunden	38,50 Stunden	38,50 Stunden	7,00 Stunden	15,00 Stunden
	c	114,00 Stunden	49,50 Stunden	49,50 Stunden	9,00 Stunden	6,00 Stunden

2

Anlage zu § 33 KiBiz (nach prozentualem Anteil)

		Gesamtpersonalkraftstundenzahl	Mindestanzahl Fachkraftstunden	Mindestanzahl Ergänzungskraftstunden	Leitungsstunden je Gruppe	Sonstige Personalkraftstunden
I	a	100,00 %	76,92 %	0,00 %	6,99 %	16,08 %
	b	100,00 %	77,39 %	0,00 %	7,04 %	15,58 %
	c	100,00 %	77,34 %	0,00 %	7,03 %	15,63 %
II	a	100,00 %	71,90 %	0,00 %	6,54 %	21,57 %
	b	100,00 %	71,96 %	0,00 %	6,54 %	21,50 %
	c	100,00 %	72,00 %	0,00 %	6,55 %	21,45 %
III	a	100,00 %	38,73 %	38,73 %	7,04 %	15,49 %
	b	100,00 %	38,89 %	38,89 %	7,07 %	15,15 %
	c	100,00 %	43,42 %	43,42 %	7,89 %	5,26 %

Durchschnittliche Berechnungsgrundlage nach Prognos für alle Gruppenformen

	100,00 %	63,00 %	14,00 %	7,00 %	16,00 %
--	----------	---------	---------	--------	---------

Personelle Besetzung

Im Evaluationsbericht wird einerseits auf die in § 28 KiBiz geregelte gesetzlich geforderte Sicherstellung der Anwesenheit von zwei pädagogischen Kräften pro Gruppe hingewiesen. Andererseits wird ein zu hoher Einsatz von Fachkräften angeführt.

An etlichen Stellen im Evaluationsbericht wird deutlich, dass die Definition von sonstigen Personalkraftstunden unklar ist und unserer Ansicht nach kein einheitliches Verständnis dazu besteht, was über die sonstigen Personalkraftstunden abgebildet werden kann.

Im Bericht wird zudem mehrfach benannt, dass auch der Einsatz von Ergänzungskräften auf Fachkraftstunden möglich, aber nicht verpflichtend, sei und dies von den Trägern zu wenig genutzt werde.

Zunächst ist anzumerken, dass der Einsatz von Ergänzungskraftstunden auf Fachkraftstunden in den Gruppentypen I und II laut Personalverordnung erst seit August 2020 möglich ist. Die Datenerhebungen beziehen sich bereits auf die Jahre 2019/2020 und 2021/2022.

Die Freie Wohlfahrtspflege und die Kirchen weisen ausdrücklich darauf hin, dass § 28 den Umfang und die Aufgaben zum Personaleinsatz vorgibt.

Die befristete Ausnahmeregelung in der Personalverordnung, andere Berufsgruppen wie auch Ergänzungskräfte unter bestimmten Voraussetzungen auf Fachkraftstunden einsetzen zu können, wird in § 12 der Personalverordnung mit dem Hinweis auf die Besonderheiten unter folgende Bedingungen gestellt:

„(1) Der Einsatz von Personen nach § 10 Absatz 4 bis 6 und § 11 auf Mindestfachkraftstunden ist nur dann zulässig, wenn mindestens eine sozialpädagogische Fachkraft nach § 2 Absatz 2 zur Erfüllung der Mindestfachkraftstunden in der Gruppe eingesetzt wird.

(2) Der Einsatz von Personen nach § 10 und § 11 auf Mindestfachkraftstunden ist nur dann zulässig, sofern nicht Personal nach Teil 1 zur Verfügung steht.

(3) Personen mit einer Qualifizierung nach § 10 Absatz 4 bis 6 und § 11 können nicht als Gruppen- oder Einrichtungsleitung eingesetzt werden.“

Somit sind die Träger weiterhin gehalten, sozialpädagogische Fachkräfte auf Fachkraftstunden einzusetzen. Betriebswirtschaftliche Gründe für den Einsatz von Ergänzungskräften auf Fachkraftstunden können somit nicht angeführt werden.

Insbesondere die Ausfallzeiten durch Krankheit sind in den vergangenen Jahren signifikant gestiegen. Das Vorhalten von ausreichend Fachkräften im Sinne des § 28 leistet einen wesentlichen Beitrag zur Vermeidung des Abrutschens in die personelle Unterdeckung und zur Aufrechterhaltung des Kita-Betreuungssystems. Dieser Aspekt wird auch durch die aktuelle Studie der TU Dortmund und des DJI zur Fachkräfteentwicklung deutlich untermauert. Nach dieser Studie stehen den Kindertageseinrichtungen zu wenig Fachkräfte zur Verfügung, um Personalausfälle kompensieren zu können.

Die Hinweise des Berichtes, dass einige Trägergruppen aufgrund von tarifgebundenen höheren Entwicklungs-/Erfahrungsstufen (Stufe 5 oder höher) weniger auskömmlich sind, darf nicht den Trägern oder gar dem Personal alters- oder erfahrungsdiskriminierend ausgelegt werden, zumal in Zeiten des Fachkräftemangels nicht nur die Neugewinnung, sondern auch die Bindung von Fachkräften eine probate Strategie darstellt.

Damit stellen die Freie Wohlfahrtspflege und die Kirchen die zusammenfassende Schlussfolgerung von Prognos „...dass die tatsächliche Personalstruktur in den Einrichtungen in der Breite nicht umfänglich dem Personalmix in den Gesamtpersonalkraftstunden, die der Berechnung der Kindpauschalen zugrunde liegen...entspricht“ deutlich in Frage.

Personalkosten Einrichtungsleitungen

Der Bericht bestätigt zudem den von der Freien Wohlfahrtspflege und den Kirchen bereits mehrfach angesprochenen systemischen Fehler zur Berechnungsgrundlage der Personalkosten im Hinblick auf die Einrichtungsleitung.

Die Grundlage berechnet nur die rechnerischen Leitungs(freistellungs)stunden pro Gruppe mit einer Eingruppierung nach S13, alle anderen Stunden mit sozialpädagogischen Aufgaben am Kind werden nach S8a berechnet. Tarifentsprechend ist die gesamte Wochenarbeitszeit der Leitung nach S13 beziehungsweise in größeren Kindertageseinrichtungen nach höheren Tarifgruppen zu vergüten.

Auskömmlichkeit der Personalkosten

Im Bericht heißt es: „...Für alle Trägerarten gilt aufgrund der dynamischeren Berechnung der Personalkosten im Kindergartenjahr 2022/23 eine Verschlechterung der Auskömmlichkeit um 4 bis 5 Prozentpunkte. Der größte Anteil der teilgenommenen Einrichtungen, die als nichtauskömmlich gelten, wird mit 38 Prozent für die kirchlichen Träger angenommen. ...“

Nach Ansicht der Freien Wohlfahrtspflege und der Kirchen kann keinesfalls von einer Auskömmlichkeit der Personalkosten gesprochen werden, wenn zum evaluierten Zeitraum (Tendenz steigend) allein knapp 40 Prozent der kirchlichen Kitas nicht auskömmlich waren. Nach Berechnung der Freien Wohlfahrtspflege und der Kirchen würde der Deckungsgrad im Kitajahr 2023/24 nur noch bei rund 91% liegen.

2. Sachkosten

Miet-, Gebäude- und Investitionskosten

Der Bericht bestätigt die signifikante Steigerung der Sachkosten über alle Träger und Kostenarten hinweg und auch die Heterogenität der Örtlichkeiten und der davon abhängigen Sachkosten. Laut Prognos ergeben sich die beiden größten Anteile an den Sachkosten tendenziell aus den Kosten für das nichtpädagogische Personal und aus den Verwaltungskosten.

Miet- sowie Gebäude- und Investitionskosten waren nicht Gegenstand der Evaluation, da sie laut Bericht „...nicht über die Kindpauschalen, sondern über den Mietzuschuss und die Erhaltungspauschale finanziert werden...“.

Aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege und der Kirchen bilden jedoch die Gebäudekosten einen erheblichen Kostenfaktor insbesondere für Eigentümer und dem Eigentümer gleichgestellte Träger. Das betrifft insbesondere kirchliche Träger, von denen sich laut Bericht nur 11% in einem Mietverhältnis befinden. Das macht die Nichtberücksichtigung dieses Bereiches umso fragwürdiger.

Es muss nach Ansicht der Freien Wohlfahrtspflege und der Kirchen davon ausgegangen werden, dass die KiBiz-Finanzierung alle Kostenarten, also auch die Miet- sowie Gebäude- und Investitionskosten abdeckt und somit in der Betrachtung der Auskömmlichkeit berücksichtigt werden müssen. Des Weiteren stellt sich die Frage, was mit dem wiederholt auftauchenden Begriff der Erhaltungspauschale gemeint ist, die es zwar im Vorläufergesetz dem GTK gab, im KiBiz jedoch nicht mehr aufgeführt und definiert ist.

Leider wurde bei der von Prognos dargelegten „... Vermutung, dass die ... Mietverhältnisse ... häufig einen zusätzlichen Kostenfaktor darstellen“, der Zusammenhang zwischen dem gesetzlichen Zuschuss zur Miete und den realen Mietkosten der Träger nicht verfolgt.

Grundsätzlich ist aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege und der Kirchen anzustreben, den gesetzlichen Zuschuss zur Miete auf Grundlage der regionalen Realieten neu festzusetzen.

Verwaltungskosten

Anders als im Evaluationsbericht formuliert, sind im KiBiz keine Verwaltungskosten definiert. Ein Träger darf drei Prozent seines Einrichtungsbudgets für Verwaltungskosten aufwenden.

Die im Evaluationsbericht aufgeführte Aussage, dass diese drei Prozent für Verwaltungskosten nicht ausreichen, entspricht auch den Berechnungen der freien Wohlfahrtspflege und der Kirchen.

Definition von Sachkosten

Im Rahmen der KiBiz-Reform 2019 haben sich die Freie Wohlfahrtspflege und die Kirchen intensiv dafür ausgesprochen, Sachkostenarten und Parameter für Sachkosten zu definieren. Diesem Anliegen wurde damals nicht gefolgt. Nun weist Prognos darauf hin, dass entsprechend definierte Standards fehlen und daher die Sachkosten – deren Überprüfung das zentrale Anliegen der Freien Wohlfahrtspflege und der Kirchen war – nicht ausreichend überprüft und ausgewertet werden konnten.

Wie bereits im Papier im März geäußert, ist für die freie Wohlfahrtspflege und die Kirchen nicht nachvollziehbar, warum nicht die in der Evaluation erhobenen Gesamtsachkosten für eine Bewertung der Auskömmlichkeit genutzt wurden.

Sachkostenberechnung

Im KiBiz ist geregelt, dass die Sachkostenberechnung pro Platz erfolgt. Im Evaluationsbericht wurde angemerkt, dass Sachkostenanteile, die bezüglich der Betreuungsleistungen (Stunden) variabel sind, nicht ins Gewicht fallen. Die Sachkosten fallen je Gruppe oder je Einrichtung an (Stromverbrauch, Heizung, Spielsand, Verwaltung, etc.) an. Nach Ansicht der Freien Wohlfahrtspflege und der Kirchen spricht dies dafür, Sachkosten pro Gruppe zu definieren und zu finanzieren.

5

3. Fortschreibungsrate

Verhältnis 9:1

Im Evaluationsbericht findet sich an einigen Stellen die Aussage von Prognos über das „...im Rahmen der Berechnung der Fortschreibungsrate unterstellte Verhältnis der Refinanzierung von neun Teilen Personalkosten zu einem Teil Sachkosten...“.

Die Freie Wohlfahrtspflege und die Kirchen weisen ausdrücklich darauf, dass es keine einheitliche Aufteilung der Kindpauschale in 9 Teile Personalkosten und 1 Teil Sachkosten gibt. Das Verhältnis von 9:1 gibt lediglich eine Berechnungsgrundlage für eine Dynamisierungsrate der jährlichen Anpassung wieder.

Fortschreibungsrate und Personalkostensteigerungen

Im Bericht wird die Dynamisierung im Rahmen der Fortschreibungsrate mit den prozentualen Personalkostensteigerungen verglichen. Da hier jedoch ganz unterschiedliche Berechnungsgrundlagen bestehen, ist unseres Erachtens ein Vergleich in dieser Form nicht möglich.

„Vorleistung“ der Träger

Prognos führt an, dass die Träger in „Vorleistung“ gehen müssen, um die zeitlich verzögerte Dynamisierung der Kindpauschalen zu überbrücken. Die Freie Wohlfahrtspflege und die Kirchen weisen darauf hin, dass es sich nicht um eine „Vorleistung“ der Träger, sondern um eine Eigenleistung handelt, da in der derzeitigen Finanzierungssystematik das Geld den Trägern nicht erstattet wird.

4. Auswirkungen des KiBiz auf die Träger(-landschaft) in NRW

Aus den Ergebnissen der Trägerbefragungen wird dargestellt, dass die größte Herausforderung der Finanzierung von Einrichtungen der Trägeranteil ist und die größte Gefahr für die Beibehaltung der Trägervielfalt darstellt.

Nach Ansicht der Freien Wohlfahrtspflege und der Kirchen bildet die verpflichtende Finanzierung des Trägeranteils einen zentralen Bestandteil in der Finanzierung der Kindertageseinrichtungen und muss daher zwingend in die Bewertung der Auskömmlichkeit des Finanzierungssystems einfließen.

III. Handlungsbedarf aus Sicht der LAG FW und der Kirchen

Grundsätzlich stellen die Freie Wohlfahrtspflege und die Kirchen fest, dass das von der Task Force für das Kindergartenjahr 2020/2021 berechnete Defizit im Sachkostenbereich in Höhe von 570 Millionen auch nach Vorlage des finalen Berichtes von Prognos weiterhin im Raum steht. Die Auskömmlichkeit der Kindpauschalen ist demnach weiterhin nicht gegeben. Darüber hinaus muss festgestellt werden, dass die Unterdeckung im Kindergartenjahr 2023/24 mit 91 % noch unter der Unterdeckung zu Beginn des Erhebungszeitraumes in 2019 liegt.

Der Endbericht zur Evaluation bietet unseres Erachtens signifikante Hinweise, die eine Auskömmlichkeit deutlich in Frage stellen.

Insbesondere zu folgenden zentralen Aspekten sehen die Freie Wohlfahrtspflege und die Kirchen dringenden Handlungsbedarf:

- Die Evaluation des Verhältnisses von Personal- und Sachkosten ist nicht beantwortet und muss dringend zeitnah nachgeholt werden.
- Die Berechnungsgrundlage der Kindpauschale muss eine einheitliche Auffassung aller Akteure wiedergeben. Insbesondere müssen die hinterlegten Personalkosten für die Tätigkeiten nach § 28 KiBiz in Abgrenzung der Anlage zu § 33 konkret und transparent aufgestellt werden.
- Mit Blick auf die nicht erfolgte Aussage zur Auskömmlichkeit der Sachkosten ist unserer Ansicht nach keine Zeit zu verlieren, diesem Evaluationsanliegen zielführend nachzukommen.
- Die Finanzierung der Trägeranteile wurde als zentrales Problem der Träger beschrieben. Die hälftige Übernahme von jeweils Land und Kommunen wurde als zielführend benannt. Eine dahingehende Lösung könnte zu einer deutlichen Stabilisierung des Systems beitragen, da sie einen erheblichen Beitrag in Richtung auskömmlicher Finanzierungssystematik leisten würde.
- Der im Bericht formulierte Handlungsbedarf mit Blick auf die «...erkennbaren Herausforderungen...» «...insbesondere für die größte Trägerart in Nordrhein-Westfalen – die kirchlichen Träger...» muss dringend Berücksichtigung finden und entsprechende zeitnahe Gespräche geführt werden.
- Es braucht unbedingt eine Lösung, die die nachlaufende und liquiditätsbelastende Finanzierung im Rahmen der Fortschreibungsrate und die damit verbundene alleinige Belastung der Träger aufhebt. Dazu schlagen die Freie Wohlfahrtspflege und die Kirchen prioritär eine andere Systematik vor, nach der nicht nur die Personalkosten an den KGSt-Berichten orientiert berechnet werden, sondern auch die Sach- und Allgmeinkosten entsprechend der KGSt-Berichte (anstelle einer Sachkostenpauschale) aufgenommen werden. Anstelle einer Fortschreibungsrate könnten die Pauschalen anhand der KGSt-Berichte jährlich neu berechnet werden. Mit dieser Lösung

ließen sich ggf. mehrere Probleme gleichzeitig lösen. Alternativ wären die Sachkosten unbedingt von der Kostenseite her zu betrachten und gruppen- anstelle von platzbezogen zu beziffern. Die Träger müssten Anpassungen an Kostensteigerungen auch rückwirkend erhalten.

- Die Personalkosten einer Leitung müssen mit den realen Kosten der tatsächlichen Arbeitszeit hinterlegt werden.
- Der benannte Sanierungsstau in älteren Immobilien bleibt eine große finanzielle Herausforderung. Insbesondere die Form des „Eigentümers gleichgestellt“ benachteiligt die Träger. Diese unklare Form muss im Rahmen der Novellierung abgeschafft werden. Entweder ist ein Gebäude im Eigentum des Trägers oder der Träger mietet ein Gebäude eines anderen Eigentümers, inklusive der gesetzlichen Bezuschussung.



Stephan Jentgens

Vorsitzender des Ausschusses
Tageseinrichtungen für Kinder

Arbeitsgemeinschaft der
Spitzenverbände der
Freien Wohlfahrtspflege des
Landes Nordrhein-Westfalen



Vera Nosek

Referentin für Bildungspolitik
Evangelisches Büro NRW



Florian Strecker

Referent für Bildungspolitik
Katholisches Büro NRW