

---

# Evaluation des Kinderbildungsgesetzes NRW

---

Endbericht



---

# Evaluation des Kinderbildungsgesetzes NRW

---

Endbericht

**Von**

Dagmar Weßler-Poßberg  
Gwendolyn Huschik  
Rahel Reemtsma  
Tim Krause  
Ulrich Weuthen  
Sören Mohr  
Christina Resnischeck  
Alina Fischer

*in Kooperation mit*

Nina Högbe (TU Dortmund)

**Im Auftrag**

Ministerium für Kinder, Jugend, Familie,  
Gleichstellung, Flucht und Integration des  
Landes Nordrhein-Westfalen (MKJFGFI)

**Abschlussmonat und -jahr**

November 2023

# Das Unternehmen im Überblick

## Prognos – wir geben Orientierung.

Die Prognos AG ist eines der ältesten Wirtschaftsforschungsunternehmen Europas. An der Universität Basel gegründet, forschen Prognos-Expertinnen und -Experten seit 1959 für verschiedenste Auftraggeber aus dem öffentlichen und privaten Sektor – politisch unabhängig, wissenschaftlich fundiert. Die bewährten Modelle der Prognos AG liefern die Basis für belastbare Prognosen und Szenarien. Mit über 200 Expertinnen und Experten ist das Unternehmen an zehn Standorten vertreten: Basel, Berlin, Bremen, Brüssel, Düsseldorf, Freiburg, Hamburg, München, Stuttgart und Wien. In Wien sitzt die Prognos Europe GmbH, unsere Tochtergesellschaft in Österreich. Die Projektteams arbeiten interdisziplinär, verbinden Theorie und Praxis, Wissenschaft, Wirtschaft und Politik.

### Geschäftsführer

Christian Böllhoff

### Präsident des Verwaltungsrates

Dr. Jan Giller

### Handelsregisternummer

Berlin HRB 87447 B

### Umsatzsteuer-Identifikationsnummer

DE 122787052

### Rechtsform

Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht; Sitz der Gesellschaft: Basel  
Handelsregisternummer  
CH-270.3.003.262-6

### Gründungsjahr

1959

### Arbeitsprachen

Deutsch, Englisch, Französisch

---

### Hauptsitz

#### Prognos AG

St. Alban-Vorstadt 24  
4052 Basel | Schweiz  
Tel.: +41 61 3273-310  
Fax: +41 61 3273-300

### Weitere Standorte

#### Prognos AG

Goethestr. 85  
10623 Berlin | Deutschland  
Tel.: +49 30 5200 59-210  
Fax: +49 30 5200 59-201

#### Prognos AG

Domshof 21  
28195 Bremen | Deutschland  
Tel.: +49 421 845 16-410  
Fax: +49 421 845 16-428

#### Prognos AG

Résidence Palace, Block C  
Rue de la Loi 155  
1040 Brüssel | Belgien  
Tel: +32 280 89-947

#### Prognos AG

Werdener Straße 4  
40227 Düsseldorf | Deutschland  
Tel.: +49 211 913 16-110  
Fax: +49 211 913 16-141

#### Prognos AG

Heinrich-von-Stephan-Str. 17  
79100 Freiburg | Deutschland  
Tel.: +49 761 766 1164-810  
Fax: +49 761 766 1164-820

#### Prognos AG

Hermannstraße 13  
(c/o WeWork)  
20095 Hamburg | Deutschland  
Tel.: +49 40 554 37 00-28

#### Prognos AG

Nymphenburger Str. 14  
80335 München | Deutschland  
Tel.: +49 89 954 1586-710  
Fax: +49 89 954 1586-719

#### Prognos AG

Eberhardstr. 12  
70173 Stuttgart | Deutschland  
Tel.: +49 711 3209-610  
Fax: +49 711 3209-609

---

info@prognos.com | www.prognos.com | www.twitter.com/prognos\_ag

---

# Inhaltsverzeichnis

---

Zusammenfassung	V
<b>1 Hintergrund und Zielsetzung</b>	<b>1</b>
1.1 Hintergrund und Ziele der Gesetzesreform	1
1.2 Zielsetzung der Evaluation	3
1.3 Methodische Vorbemerkungen	5
1.4 Vergleichende Beschreibung des Rücklaufs	6
<b>2 Strukturen und Kosten</b>	<b>14</b>
2.1 Personalstruktur und -kosten	14
2.1.1 Datengrundlage	16
2.1.2 Personalstruktur	20
2.1.3 Entwicklung der Personalkosten und Abgleich mit der Fortschreibungsrate	31
2.2 Sachkosten	35
2.2.1 Datengrundlage	35
2.2.2 Sachkostenstruktur	40
2.2.3 Entwicklung der Sachkosten und Abgleich mit der Fortschreibungsrate	50
<b>3 Auskömmlichkeit der Kindpauschalen</b>	<b>54</b>
3.1 Auskömmlichkeit des Personalkostenanteils in den Kindpauschalen	55
3.1.1 Auskömmlichkeit bei Hinterlegung der im KiBiz angenommenen Gesamtpersonalkraftstunden (rechnerisches Bewertungsverfahren)	58
3.1.2 Auskömmlichkeit basierend auf den tatsächlichen Personal- und Betreuungsstrukturen laut Erhebung (empirisches Bewertungsverfahren)	63
3.1.3 Einflussfaktoren auf die Auskömmlichkeit des Personalkostenanteils	65
3.2 Sachkostenanteil der Kindpauschalen und Gesamtauskömmlichkeit	69
<b>4 Auswirkungen des KiBiz auf die Träger(-landschaft) in Nordrhein-Westfalen</b>	<b>72</b>

4.1	Ergebnisse der Träger-Interviews	72
4.2	Abgleich mit den Befunden zur Auskömmlichkeit der Kindpauschalen	78
4.3	Einordnung vor dem Hintergrund längerfristiger Entwicklungen	86
<b>5</b>	<b>Empfehlungen für ein dauerhaftes Monitoring der Kindertagesbetreuung in Nordrhein-Westfalen</b>	<b>95</b>
<b>Anhang</b>		<b>IX</b>
A	Tabellenverzeichnis	X
B	Abbildungsverzeichnis	X
C	Abkürzungsverzeichnis	XIV
D	Quellenverzeichnis	XV
E	Glossar	XVII
F	Erläuterung zur Berechnung von Kosten	XX
	Impressum	XXII

---

# Zusammenfassung

---

## Hintergrund und Zielsetzung

Mit der Reform des Kinderbildungsgesetzes NRW (KiBiz) zum 1. August 2020 durch das Gesetz zur qualitativen Weiterentwicklung der Frühen Bildung wurde auch die Evaluation des Gesetzes eingeführt. Kernbereiche des vorliegenden Evaluationsberichts sind die Auskömmlichkeit der Kindpauschalen für die Deckung der Gesamtpersonalkraftstunden laut der Anlage zu § 33 KiBiz sowie der Sachkosten im Sinne des KiBiz und mit Blick auf eine langfristige Auskömmlichkeit, die Angemessenheit der Fortschreibungsrate nach § 37 KiBiz. Die Ergebnisse der Auskömmlichkeit werden vor dem Hintergrund der Trägerpluralität eingeordnet.

Die Evaluation wurde im Zeitraum von November 2020 bis November 2023 in einem Methodenmix aus statistischen Analysen der verfügbaren Controlling-Daten des KiBiz.web, eigenen empirischen Erhebungen bei den Trägern in Nordrhein-Westfalen, einer Hochrechnung mithilfe (amtlicher) statistischer Daten und vertiefenden Interviews umgesetzt. Mit einem Rücklauf in beiden Erhebungswellen von 31 und 21 Prozent können die Strukturmerkmale der nordrhein-westfälischen Landschaft der Kindertageseinrichtungen weitgehend adäquat abgebildet werden. Einschränkungen sind hinsichtlich der Teilnahme der Trägerarten zu berücksichtigen. Kirchliche Einrichtungen sind gegenüber der tatsächlichen Einrichtungsstruktur nach Trägerart in Nordrhein-Westfalen deutlich überrepräsentiert, kommunale Träger und Elterninitiativen hingegen deutlich unterrepräsentiert.

Limitationen entstehen ferner durch die zum Zeitpunkt der Gesetzesabfassung einschließlich der Abfassung des Evaluationsparagrafen (§ 55 Absatz 5 KiBiz) und der entsprechenden Berichtspflicht zum 31. Dezember 2023 nicht absehbaren Beeinflussung der Evaluation im gesamten Durchführungszeitraum durch die Folgen der Corona-Pandemie und des russischen Angriffskriegs in der Ukraine.

## Ergebnisse

Insgesamt sind die Ergebnisse differenziert zu betrachten. Die Beteiligung der unterschiedlichen Trägerarten ist trotz Fristverlängerung sehr unterschiedlich ausgefallen, so dass auch die Aussagekraft der Daten für einige Trägerarten und damit auch für die Finanzierung der Kindertagesbetreuung im Allgemeinen eingeschränkt ist.

## Gruppen- und Personalstruktur

Mit Blick auf die Gruppenstruktur in den Einrichtungen lässt sich eine in den letzten Jahren weitgehend konstant hohe Übereinstimmung der pädagogischen Gruppenstrukturen mit den für die Kindpauschalen relevanten **KiBiz-Gruppenformen** feststellen.

Die Trägerlandschaft in Nordrhein-Westfalen ist durch eine hohe **Tarifbindung** aber tarifliche Diversität charakterisiert. Kommunale und kirchliche Träger zeichnen sich durch häufig höhere Entgeltgruppen der Leitungen aus, während die sozialpädagogischen Fachkräfte bei den freien Trägern zu einem Drittel analog zu 8b TVöD-SuE und damit tendenziell höher als bei den anderen Trägerarten eingruppiert sind. Ergänzungskräfte werden mehrheitlich – vor allem bei den

kirchlichen Trägern – in den Tarif TVöD-SuE 3 bzw. analog dazu eingruppiert. In Einrichtungen in kirchlicher und kommunaler Trägerschaft ist weitgehend konstant ein höherer Anteil an älterem Personal in den hohen Erfahrungsstufen 5 und 6 beschäftigt, während dieser Anteil bei Elterninitiativen und sonstigen freien Trägern erst im Kindergartenjahr 2021/22 erkennbar angestiegen ist.

Die Zusammensetzung der **Gesamtpersonalkraftstunden** ist zu einem deutlich höheren Anteil durch Fachkraftstunden geprägt, als es in der Anlage zu § 33 KiBiz dargestellt ist. Bei allen Trägerarten werden zudem zunehmend mehr Fachkraftstunden eingesetzt. Demgegenüber sinkt der Anteil an sonstigem Betreuungspersonal – am stärksten bei Elterninitiativen, am geringsten (aber immer noch deutlich ausgeprägt) bei den kirchlichen Einrichtungen. Auch der Einsatz von Ergänzungskräften ist erkennbar geringer als es die Vorgaben zu den KiBiz-Gruppen erlauben. Insbesondere in den KiBiz-Gruppen I und II wird weitgehend auf Ergänzungskräfte zugunsten von Fachkräften verzichtet. Vertretungspersonal wird sehr unterschiedlich eingesetzt. Die meisten Fachkraftstunden werden – im Umfang einer Vollzeitstelle – bei den kommunalen Trägern von Vertretungskräften kompensiert. Am geringsten ist der Anteil der Vertretungsstunden (nahezu nur die Hälfte) durch Vertretungskräfte bei den kirchlichen Trägern. Einen deutlichen Anstieg von Vertretungspersonal verzeichnen die freien Träger.

### **Höhe und Entwicklung der Personal- und Sachkosten**

Umgerechnet auf eine vertraglich vereinbarte Stunde belaufen sich die **Personalkosten** für Einrichtungsleitungen im Median auf 35 bis 36 Euro, für Fachkräfte auf 30 Euro und für Ergänzungskräfte auf 24 Euro. Differenzen von bis zu 3 Euro je Stunde zeigen sich bei den Kosten der Träger für sonstiges Betreuungspersonal (27 bis 29 Euro). Die Anstellung des pädagogischen Personals erfolgt bei allen Trägerarten zu rund der Hälfte in Vollzeitform. Eine deutliche Veränderung zeigt sich bei den kommunalen Trägern mit einem deutlichen Anstieg des im Kindergartenjahr 2019/20 noch sehr geringen Anteils an Personal in geringer Teilzeit und einem deutlichen Rückgang der Vollzeitstellen.

Die im KiBiz festgelegte **Fortschreibung des Personalkostenanteils der Kindpauschale** zeigt für das Kindergartenjahr 2021/22 zunächst eine hohe Abdeckung der tatsächlichen Personalkosten. Hingegen entspricht die für das Kindergartenjahr 2022/23 unterstellte Veränderungsrate der Personalkosten von 0,84 Prozent aufgrund des hohen Anstiegs der Personalnebenkosten nicht mehr der rechnerisch ermittelten Steigerung der Personalkosten von 2,85 Prozent.

Bei den **Sachkosten** ergeben sich die beiden größten Kostenanteile tendenziell aus den Kosten für das nicht-pädagogische Personal und den Verwaltungskosten. Dabei zeigen sich jedoch zwischen den vier Trägergruppen teils deutliche Unterschiede hinsichtlich der Anteile der Verwaltungskosten und der anderen Kostengruppen. Die Verwaltungskosten fallen bei den Elterninitiativen und den kommunalen Einrichtungen geringer aus, während kirchliche Träger einen relativ hohen Anteil an Verwaltungskosten aufweisen. Die höchsten Sachkosten je Platz weisen tendenziell die Kindertageseinrichtungen in freier und in kommunaler Trägerschaft sowie die Elterninitiativen auf. Die Sachkosten der kirchlichen Einrichtungen fallen im Median um mehrere hundert Euro geringer aus. Kleinere Einrichtungen haben tendenziell höhere Sachkosten je Platz als größere Einrichtungen.

Die Sachkosten sind zwischen 2019/20 und 2020/21 stark gestiegen. Maßgebliche Kostentreiber waren vor allem die Kosten für nicht-pädagogisches Personal – dies dürfte in Zusammenhang mit dem Einsatz von Alltagshelfenden stehen – sowie in geringerem Maße auch die Kosten für Fremdleistungen und Kostenumlagen des Trägers sowie die Verwaltungskosten.

## Auskömmlichkeit der Kindpauschalen

Die Einführung der neuen Kindpauschalen im Kindergartenjahr 2020/21 stellt einen wesentlichen Schritt in Richtung Auskömmlichkeit des **Personalkostenanteils** der Kindpauschalen dar. In der rechnerischen Bewertung, die allen Einrichtungen einen Personaleinsatz entsprechend den Gesamtpersonalkraftstunden nach Anlage zu § 33 KiBiz unterstellt, können die von den Trägern angegebenen Personalkosten in den Kindergartenjahren 2020/21 und 2021/22 im Median zu etwas über 100 Prozent gedeckt werden. Für alle Trägerarten gilt aufgrund der dynamischeren Berechnung der Personalkosten im Kindergartenjahr 2022/23 eine Verschlechterung der Auskömmlichkeit um 4 bis 5 Prozentpunkte.

Auch mit Blick auf den **tatsächlichen Personaleinsatz** in den Einrichtungen zeigt sich eine verbesserte Auskömmlichkeit durch die Novellierung der Kindpauschalen. Obwohl ein deutlich höherer Einsatz an Fachkraftstunden statt sonstigem Betreuungspersonal zu verzeichnen ist, ist die empirische Auskömmlichkeit (tatsächlicher Personaleinsatz) im Vergleich zur rechnerischen Auskömmlichkeit (unterstellter Personaleinsatz entsprechend der Gesamtpersonalkraftstunden nach der Anlage zu § 33 KiBiz) zwischen 1 bis 3 Prozentpunkte besser und verläuft etwas dynamischer. Für das vierte Kindergartenjahr 2022/23 kann keine empirische Auskömmlichkeit ermittelt werden. Angesichts der geringen Unterschiede zwischen rechnerischer und empirischer Auskömmlichkeit in allen drei vorherigen Kindergartenjahren ist aber auch für das Kindergartenjahr 2022/23 von einer etwas niedrigeren empirischen Auskömmlichkeit auszugehen. Die Auskömmlichkeit des Personalkostenanteils der Kindpauschalen sinkt mit steigenden Kosten für eine Fachkraftstunde, einem höheren Anteil des Personals in Entwicklungs-/Erfahrungsstufe 5 oder höher und einer geringeren Einrichtunggröße.

Die Analyse der Sachkosten bzw. der Auskömmlichkeit ihrer Finanzierung durch die Kindpauschalen weist verschiedene Besonderheiten auf, aufgrund derer die Möglichkeit, eine tragfähige Aussage zur Bewertung der Auskömmlichkeit des **Sachkostenanteils** der Kindpauschalen aus den Ergebnissen ableiten zu können, kritisch hinterfragt werden muss. Ursächlich hierfür sind Erkenntnisse auf drei Ebenen: Das KiBiz weist im Zusammenspiel mit weiteren Förderrichtlinien im Kontext der Kindertagesbetreuung eine nicht durchgängig trennscharfe Abgrenzung der Finanzierung von Sachmitteln aus den Kindpauschalen, weiteren Fördertatbeständen im KiBiz und anderen Fördermitteln auf der Basis von zusätzlichen Förderprogrammen auf. Die Finanzierung der Kita-Helfer:innen kann beispielsweise sowohl über die Kindpauschalen als auch über gesonderte Förderprogramme erfolgen. Da die Förderung der Kita-Helfer:innen über Förderprogramme im Evaluationszeitraum nicht durchgängig erfolgte,<sup>1</sup> war ein Ausschluss aus der Erfassung der Sachkosten von vornherein nicht möglich. Zudem war der Zeitraum der Evaluation durch die Corona-Pandemie geprägt und weist so einige Besonderheiten in der Kostenentwicklung auf, deren Entwicklungen nicht mit ausreichender Sicherheit auch als zukünftiger Trend zu definieren sind.

## Auswirkungen des KiBiz auf die Träger(-landschaft)

Die **KiBiz-Reform** zum 1. August 2020 wird von den interviewten Trägervertretungen insgesamt als ein Schritt in die richtige Richtung bewertet. Aus Sicht der Befragten wurde jedoch durch die Reform dem bestehenden Reformbedarf nicht vollständig entsprochen. Weitere Verbesserungsanstrengungen sind aus ihrer Sicht erforderlich. So wird die Kostendeckung durch das KiBiz als eher unzureichend insbesondere für eigene sowie (zunehmend) vom Land geforderte

<sup>1</sup> Zwischen dem 1. August und dem 31. Dezember 2021 gab es keine gesonderte, danach nur eine eingeschränkte Förderung. Dies änderte sich wiederum zum Kindergartenjahr 2022/23.



Qualitätsansprüche und Anforderungen wahrgenommen. Mit differenziertem Blick allein auf die Kindpauschale ist die Gesamtpauschale für Personal- und Sachkosten aus Sicht der Befragten unzureichend. Wenngleich der grundsätzliche Ansatz einer jährlich festzulegenden Fortschreibungsrate sowie das hinterlegte Verhältnis von Personal- zu Sachkosten vom Ansatz her positiv wahrgenommen wird, entsprechen die Dynamisierungen zum einen nicht den tatsächlichen Kostensteigerungen und zum anderen sei es problematisch, dass Anpassungen immer erst im Nachhinein erfolgen und die Träger in Vorleistung treten müssen. Auch die Deckelung der Verwaltungskosten auf 3 Prozent der Einnahmen entspricht nicht den tatsächlichen Kostensteigerungen bzw. Overhead-Kosten.

In den Strukturdaten der Evaluation zeigen sich in den Kindergartenjahren 2019/20 bis 2022/23 zwei **zentrale Entwicklungen**, die mit der Auskömmlichkeit der Einrichtungen in Verbindung gebracht werden können – a) ein Rückgang an Einrichtungen in kirchlicher Trägerschaft (insbesondere: Einrichtungen der katholischen Kirche/Caritas) sowie b) der Trend weg von kleinen zu größeren Einrichtungen. Werden diese Entwicklungen mithilfe der Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik in einen größeren zeitlichen und räumlichen Kontext eingeordnet, zeigt sich, dass sich beide Entwicklungen offenbar in bereits seit 2006 bzw. 2011/2015 zu beobachtende Trends einfügen. Dass diese Entwicklungen ursächlich auf die KiBiz-Reform – oder die KiBiz-Einführung im Jahr 2008 – zurückzuführen sind, erscheint angesichts dieser Langfristigkeit nicht möglich. Auch der Befund, dass sich diese Trends nicht nur in Nordrhein-Westfalen, sondern in ganz Deutschland zeigen, spricht eher dafür, dass andere Faktoren als landesspezifische Finanzierungssysteme diese Veränderungen ursächlich hervorbringen.

Das KiBiz dürfte diese Trends jedoch vermutlich weiter verstärken, da Einrichtungen in kirchlicher Trägerschaft insgesamt weniger auskömmliche Merkmalsausprägungen (u. a. hinsichtlich der Einrichtungsgröße und den Personalstrukturen) aufweisen. In Nordrhein-Westfalen stellen **kirchliche Träger** die größte Trägergruppe dar. Ihr weiteres Engagement im Bereich der Kindertagesbetreuung erscheint insbesondere vor dem Hintergrund des weiter anzustrebenden Platzausbaus nicht unwesentlich. Ein Diskussionsansatz könnte sein, wie den weniger auskömmlich finanzierten Einrichtungs-, Personal- und Kostenstrukturen dieser Trägergruppe zu begegnen ist. Wenngleich sich die Situation für andere Träger im Vergleich nicht so zugespitzt darstellt, sollte dies dennoch gleichermaßen auch für sie gelten. Die Ergebnisse der Evaluation legen dabei nahe, dass diese Auseinandersetzung für unterschiedliche Trägergruppen differenziert erfolgen sollte.

---

# 1 Hintergrund und Zielsetzung

---

## 1.1 Hintergrund und Ziele der Gesetzesreform

Im Kindergartenjahr 2022/23 besuchten laut Verwaltungsdaten (KiBiz.web) rund 680.000 Kinder (ohne Schulkinder) eine Kindertageseinrichtung in Nordrhein-Westfalen. Diese verteilten sich auf gut 10.700 Einrichtungen in kommunaler, kirchlicher oder freier Trägerschaft sowie durch Eltern initiierte Einrichtungen. Laut amtlicher Kinder- und Jugendhilfestatistik beschäftigten diese Träger mit steigender Tendenz pädagogisches, Leitungs- und Verwaltungspersonal. Zum Stichtag 1. März 2022 waren es rund 136.500 Personen.

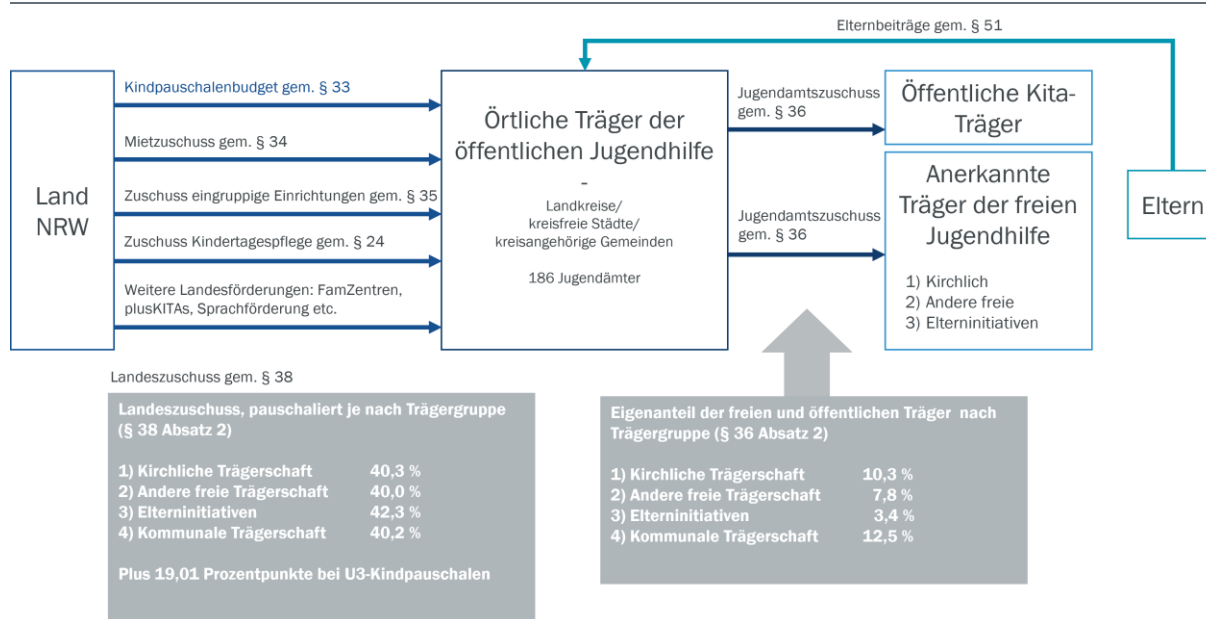
Den rechtlichen und finanziellen Rahmen der frühkindlichen Bildung und damit die Rahmenbedingungen der Kindertagesbetreuung in Nordrhein-Westfalen bildet seit dem 1. August 2008 das Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (Kinderbildungsgesetz – KiBiz). Ab 2010 erfolgte eine schrittweise Revision des KiBiz. Im ersten Schritt wurde die Qualität der Frühen Bildung durch einen besseren Personalschlüssel für die Betreuung der unter Dreijährigen gesteigert sowie die Teilhabechancen durch eine Elternbeitragsfreiheit im letzten Jahr vor der Einschulung (2011) gestärkt.

2014 erfolgte eine weitere Verbesserung der Bildungschancen und der Bildungsgerechtigkeit für alle Kinder, insbesondere durch ein gemeinsames, gesetzlich verankertes Bildungsverständnis, das aufbauend auf den Stärken von Kindern eine alltagsintegrierte, ganzheitliche Förderung bezweckt (MKFFI/MSB 2018) sowie durch eine Neuausrichtung der Sprachbildung. Gleichfalls wurden bessere Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten in der Frühen Bildung, mehr Bedarfsgerechtigkeit des Angebots sowie mehr Planungssicherheit für Personal und Träger angestrebt (Kita-Portal NRW o.J.).

Mehr Planungssicherheit sollte vor allem durch die seit 2008 erfolgte Umstellung der öffentlichen Förderung durch Spitzkostenabrechnung auf nach Alter und Betreuungsumfang differenzierte Kindpauschalen bewirkt werden. Die Höhe der Kindpauschalen wurde bei der Erarbeitung des Gesetzes aus Personal- und Sachkosten ermittelt. Die Personalkosten wurden abgeleitet aus Veröffentlichungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt). Die Sachkosten wurden aus dem Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (GTK) abgeleitet. Die Kindpauschalen wurden mit einer gesetzlich verankerten jährlichen Veränderungsrate von +1,5 Prozent dynamisiert. In den letzten Kindergartenjahren ab 2016/17 wurde diese Dynamisierung auf +3,0 Prozent angehoben. Ziel war eine auskömmliche Finanzierung für die Träger der Kindertageseinrichtungen nach dem in Abbildung 1 dargestellten System.

Langfristig erwiesen sich die Kindpauschalen trotz der forcierten Dynamisierung als nicht hinreichend an die reale Kostenentwicklung angepasst und daher als nicht für alle Träger auskömmlich. Im November 2019 erfolgte daher mit der Verabschiedung des Gesetzes zur qualitativen Weiterentwicklung der Frühen Bildung eine grundlegende Reform des KiBiz, die zum 1. August 2020, also zum Beginn des Kindergartenjahres 2020/21 in Kraft trat.

**Abbildung 1: Übersicht des Finanzierungssystems nach dem Kinderbildungsgesetz in Nordrhein-Westfalen**



Quelle: eigene Darstellung nach Dohmen et al. 2016

© Prognos 2023

Durch die Reform soll die Qualität der Kindertagesbetreuung unter Beibehaltung der Trägerpluralität weiterentwickelt und verbessert werden. Hauptziele der KiBiz-Reform sind die Herstellung der Auskömmlichkeit und die Schaffung einer zukunftssicheren finanziellen Grundlage für die Kindertagesbetreuung in Nordrhein-Westfalen. Zentral ist dabei eine dynamische Fortschreibungsrate sowohl für die Kindpauschalen als auch für die anderen personalrelevanten Fördertatbestände (u. a. plusKITA und Familienzentren), die sich an der tatsächlichen Kostenentwicklung (u. a. allgemeiner Verbraucherpreisindex) orientiert.

**i**

**Herstellung der Auskömmlichkeit**

Zur Entwicklung auskömmlicher Kindpauschalen für das Kindergartenjahr 2020/21 wurden seinerzeit aktuelle Personal- und Sachkosten wie folgt ermittelt:

Für die **Personalkosten** wurde die Personalbemessung, wie sie im neuen Gesetz in der Anlage zu § 33 KiBiz als sogenannte Gesamtpersonalkraftstunden hinterlegt ist, mit zum 1. August 2020 rechnerisch ermittelten pauschalierten Personalkosten hinterlegt. Zur Ableitung der Höhe der hinterlegten Personalkosten erfolgte bei der Gesetzesabfassung eine erneute Ableitung der Personalkosten aus den seinerzeit aktuellen, von der KGSt veröffentlichten Personalkosten (Personalkosten 2019). Diese wurden anhand von seinerzeit bestehenden Tarifabschlüssen und einer angenommenen weiteren Tarifsteigerung zum 1. September 2020 (+2 Prozent) auf das Kindergartenjahr 2020/21 hochgerechnet. Die beabsichtigte Herstellung der Auskömmlichkeit soll zu einer faktischen Verbesserung der Personalschlüssel der Einrichtungen beitragen, mit dem

Ziel, dass den Gruppen in der Regel zwei pädagogische Kräfte während der Öffnungszeit zugeordnet werden können.

Die im ursprünglichen KiBiz hinterlegten und aus dem GTK abgeleiteten **Sachkosten für das Kindergartenjahr 2020/21** wurden durchgehend seit in Krafttreten des KiBiz mit jährlich +1,5 Prozent, seit 2016/17 mit +3,0 Prozent dynamisiert.

Für das Kindergartenjahr 2020/21 erfolgte die Finanzierung der reformbedingten Mehrkosten allein durch zusätzliche Finanzmittel von Land und Kommunen. Zur Ermittlung dieser Kosten wurde die Differenz zwischen den Kosten für auskömmliche Kindpauschalen und den Kosten für die Kindpauschalen in der Fortschreibung der alten Systematik gebildet. Die Differenz von rund 750 Mio. Euro wurde hälftig von Land und Kommunen getragen. Durch die Kostenteilung zwischen Land und Kommunen senken sich faktisch die Träger- und Elternanteile ab. Diese rechnerisch ermittelten neuen Anteile sind als abgesenkte Prozentwerte in das reformierte KiBiz eingegangen. Dadurch haben Eltern und Einrichtungsträger im Kindergartenjahr 2020/21 keine höheren Beiträge als ohne Reform aufzubringen, die Reform ist für sie somit finanzneutral. Als weiterer Baustein der Reform sind die Eltern ab dem 1. August 2020 zusätzlich auch für das zweite Jahr vor der Einschulung von Elternbeiträgen befreit.

Um zu gewährleisten, dass die dauerhafte Herstellung der Auskömmlichkeit auch im Zeitverlauf erreicht wird, wurde ein Evaluationsparagraf in das reformierte KiBiz aufgenommen. § 55 Absatz 5 KiBiz sieht vor, dass die skizzierte Finanzierung fortlaufend überprüft wird und in diesem Zuge die Fortschreibungsrate einschließlich des Verhältnisses zwischen Personal- und Sachkosten evaluiert wird.

## 1.2 Zielsetzung der Evaluation

Mit der vorliegenden Evaluation werden die Auswirkungen der Reform des Finanzierungssystems der Kindertagesbetreuung in Nordrhein-Westfalen differenziert analysiert. Im Einzelnen geht es darum,

- die Auskömmlichkeit der skizzierten Finanzierung der Kindertagesbetreuung im Sinne des § 55 Absatz 5 KiBiz zu überprüfen,
- die Fortschreibungsrate gemäß § 37 KiBiz einschließlich des Verhältnisses zwischen Personal- und Sachkosten zu bewerten,
- die Auswirkungen der Finanzierung im Hinblick auf die Trägerpluralität zu analysieren und
- Empfehlungen für ein dauerhaftes Monitoring der Kindertagesbetreuung in Nordrhein-Westfalen abzuleiten.

Die Untersuchung erfolgt für die Kindergartenjahre 2020/21 bis 2022/23. Ausgangs- und Vergleichspunkt der Analysen ist das Kindergartenjahr 2019/20. Die zentralen Fragestellungen der Evaluation, die vorab mit der Landesarbeitsgemeinschaft der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege abgestimmt wurden, werden in der nachfolgenden Infobox zusammenfassend dargestellt.

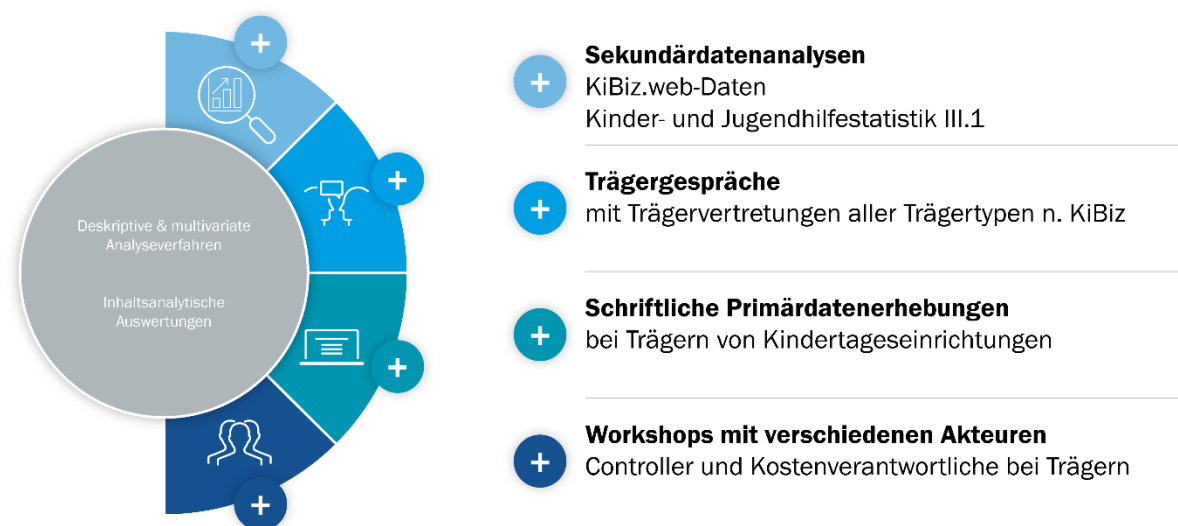
## Kernfragen der Evaluation im Überblick

- **Decken die rechnerisch hinterlegten Personalkosten der Kindpauschalen die Kosten für die Gesamtpersonalkraftstunden laut Anlage zu § 33 KiBiz?**
  - Wie setzen sich die Gesamtpersonalkraftstunden zusammen? Wäre ein Einsatz des Personals im Sinne der Stundendifferenzierung nach Fachkraft, Ergänzungskraft, Leitung und sonstigem Betreuungspersonal nach Anlage zu § 33 KiBiz mit den Personalkosten der Träger im Rahmen der Kindpauschalen möglich?
  - Wie hoch sind die Ist-Personalkosten differenziert nach Leitungs-, Fach- und Ergänzungskraftstunden sowie Stunden des sonstigen Betreuungspersonals?
  - Welche Differenzierungen ergeben sich nach Personalvolumen und -zusammensetzung, Gruppenstruktur und Kindergartenjahr in den Einrichtungen?
  - Welche Differenzierung ergibt sich je nach der Trägerschaft?
  
- **Decken die rechnerisch hinterlegten Sachkosten der Kindpauschalen die Sachkosten im Sinne des KiBiz?**
  - Welche Sachkosten sind unter dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zur Erfüllung der Aufgaben nach dem KiBiz notwendig?
  - Welche Sachkosten sind in welcher Höhe angefallen?
  - Welche Faktoren wirken sich auf die Höhe der Sachkosten aus (Anzahl und Alter der Kinder, Einrichtungsgröße, Alter, Trägerschaft)?
  
- **Wie entwickelt sich die Fortschreibungsrate nach § 37 KiBiz und bildet diese die tatsächliche Entwicklung der Personal- und Sachkosten ab?**
  - Wie entwickeln sich die tatsächlichen Personalkosten?
  - Wie entwickeln sich die tatsächlichen Sachkosten?
  - Wie stellt sich die ermittelte Entwicklung im Vergleich mit der veröffentlichten Fortschreibungsrate im Zeitraum 2020/21 bis 2022/23 dar?
  - Welchen Einfluss haben Einrichtungsmerkmale (Größe, Personalzusammensetzung, Gruppenzusammensetzung, Trägerschaft)?
  
- **Wie entwickelt sich die Trägerpluralität zwischen 2019/20 und 2022/23?**
  - Wie ist die Trägerstruktur/Vielfalt in 2019/20 gestaltet?
  - Welche Veränderungen zeigen sich in der Trägerstruktur?
  - Welchen Einfluss hat das Finanzierungssystem auf die Entwicklung der Trägerlandschaft?

### 1.3 Methodische Vorbemerkungen

Das Vorgehen der Evaluation gliedert sich in vier Schritte (Abbildung 2).

Abbildung 2: Methodenmix der Evaluation



Quelle: eigene Darstellung

© Prognos 2023

**Datengrundlage** der Evaluation der Auskömmlichkeit der Kindpauschalen bildeten sowohl Sekundärdaten, die dem Verwaltungssystem KiBiz.web entnommen wurden, als auch Primärdaten, die im Rahmen einer freiwilligen Online-Erhebung bei den Trägern KiBiz-geförderter Einrichtungen erhoben wurden. Hinsichtlich der **Daten im KiBiz.web** ist zu berücksichtigen, dass nicht alle grundsätzlich nützlichen Daten, insbesondere Daten aus den Verwendungsnachweisen, für den Analysezeitraum verfügbar waren oder in der erforderlichen Aufbereitung vorlagen. Wo es möglich war, wurden Daten über die ID der Einrichtungen den Datensätzen der **Primärerhebung** zugespielt.

Für eine praxismgerechte Erhebung der Kosten mit dem Ziel vergleichbarer Kostendaten, wurde eine Betriebskostensystematik auf der Grundlage der Kita-Betriebskostensystematik der Bertelsmann Stiftung (2017) sowie der Arbeitshilfe „Die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen“ (Paritätischer Hessen 2018) entwickelt.

Zur Vorbereitung der Primärerhebung wurden insgesamt zehn **Interviews mit Vertretungen aller Trägerarten** durchgeführt, um Verständlichkeit und Praxisnähe der Befragung zu sichern. Gleichfalls waren diese Trägervertretungen an der Überprüfung der Betriebskostensystematik und einem umfassenden Pretest beteiligt.

Die Primärerhebung bei den Trägern aller KiBiz-geförderten Kindertageseinrichtungen war ursprünglich in drei Wellen (in den Jahren 2021, 2022 und 2023) konzipiert. Für die erste Befragungswelle zu den Kindergartenjahren 2019/20 und 2020/21 wurden nach mehrfacher Verlängerung des Befragungszeitraums insgesamt sieben Monate für die Beantwortung des Online-Fragebogens zur Verfügung gestellt. Für die zweite Welle zum Kindergartenjahr 2021/22 waren es rund fünf Monate. Aufgrund des erforderlichen langen Zeitraums für die Befragungen und der

Rückmeldung der Träger zu personellen Engpässen in der Verwaltung wurde schließlich auf die ursprünglich geplante dritte Welle verzichtet und stattdessen eine Hochrechnung unter Beachtung der spezifischen Einflüsse der Corona-Pandemie sowie der Folgen des Angriffskriegs auf die Ukraine konzipiert.

Die Primärerhebung wurde mit einer eigenen [Website](#) begleitet. Darüber erhielten die Träger technische und inhaltliche Hinweise zum einfachen Ausfüllen des Fragebogens sowie ein Download-Angebot für Dateien, wie den Fragebogen, die Betriebskostensystematik oder ein Glossar. Die eingehenden inhaltlichen Fragen der Träger wurden auf der Website anonymisiert in einen Themenkatalog aufgenommen und beantwortet. Bei Bedarf erfolgte auch eine telefonische Beratung. Ergänzend erfolgten über die Website Information über Rücklauf und Ergebnisse.

Die Ergebnisse der ersten Erhebungswelle wurden in einem Workshop mit Planungsverantwortlichen der Träger genutzt, um daraus Vereinfachungen und Unterstützungsmöglichkeiten der Befragung für die zweite Welle abzuleiten. Dennoch konnte der in der ersten Welle erreichte Rücklauf von über 30 Prozent in der zweiten Welle nicht erreicht werden (Höhe des Rücklaufs: 21 Prozent). Die Beteiligung der unterschiedlichen Trägerarten zeigt sich sehr unterschiedlich, sodass auch die Repräsentativität der Evaluationsergebnisse für einige Trägerarten eingeschränkt ist.

Trägerverbände mit einer hohen Beteiligungsrate ihrer Träger erreichten dies eigenen Angaben zufolge durch eine eigens aufgebaute Unterstützungsstruktur und Verantwortungsübernahme für einen hohen Rücklauf. Von Trägerverbänden mit geringen Teilnahmezahlen ihrer Träger wurde auf fehlende Kapazitäten in den Verwaltungen aber auch auf vielzählige Befragungsaufrufe und die nicht gegebene rechtliche Verpflichtung zur Teilnahme an der Befragung hingewiesen. Trotz der unterschiedlichen Repräsentativität einzelner Trägerarten bildet der Rücklauf der Befragungen in weiten Teilen die strukturelle Einrichtungslandschaft in Nordrhein-Westfalen adäquat ab (Kapitel 1.4).

Darüber hinaus wurden in den insgesamt zehn **Expertengesprächen** mit Trägervertretungen, an denen zum Teil bis zu fünf Teilnehmende der Träger beteiligt waren, Fragen zur Einschätzung der Auskömmlichkeit und mögliche Begründungen thematisiert und im Rahmen einer qualitativen Analyse ausgewertet (Kapitel 4).

## 1.4 Vergleichende Beschreibung des Rücklaufs



- **Kernaussagen zum Rücklauf der Trägerbefragungen (1. und 2. Welle)**
  - Der Rücklauf von 31 Prozent der Einrichtungen in der ersten Welle ist in der zweiten Welle um 10 Prozentpunkte auf 21 Prozent zurückgegangen – aber in beiden Wellen vergleichbar zu nicht-verpflichtenden Organisationsbefragungen dieser Größenordnung im Bereich der Kindertagesbetreuung.
  - Der Rücklauf bildet die Strukturmerkmale der nordrhein-westfälischen Landschaft der Kindertageseinrichtungen weitgehend adäquat ab (Regionalität, Einrichtungsgrößen, Verteilung der KiBiz-Gruppen nach Anlage zu § 33 KiBiz in den Einrichtungen).



- Der Rücklauf stellt sich nach Trägerarten sehr unterschiedlich dar. Kirchliche Einrichtungen sind gegenüber den tatsächlichen Anteilen nach Trägerart in Nordrhein-Westfalen deutlich überrepräsentiert, kommunale Träger und Elterninitiativen hingegen deutlich unterrepräsentiert.
- Die vertretenen Trägergrößen im Rücklauf (gemessen an der Anzahl der jeweils zugehörigen Einrichtungen) entsprechen der tatsächlichen Verteilung der Trägergröße in Nordrhein-Westfalen.

Von den rund 10.300 bzw. 10.400 Einrichtungen, die im Kindergartenjahr 2020/21 bzw. 2021/22 gemäß Leistungsbescheid Kindpauschalen erhielten, beteiligten sich rund 3.200 bzw. 2.100 an der Erhebung. Die Rücklaufquote lag bei rund 31 bzw. 21 Prozent. Bei nicht-verpflichtenden bundes- oder landesweiten Organisationsbefragungen im Kinder- und Jugendhilfebereich werden Rücklaufquoten zwischen 10 und 25 Prozent angegeben (DJI 2019). Für ein aussagefähiges Ergebnis wurde ein Rücklauf von mindestens 20 Prozent angestrebt und insgesamt auch erreicht. Die Struktur in Rücklauf und Grundgesamtheit wird im Folgenden anhand ausgewählter Merkmale für die Kindergartenjahre 2020/21 (Welle 1) und 2021/22 (Welle 2) beschrieben.<sup>2</sup> Im Ergebnis zeigt sich, dass der Rücklauf die nordrheinwestfälische Einrichtungslandschaft der Kindertageseinrichtungen als Grundgesamtheit in zahlreichen Merkmalen gut abbildet. Größere Unterschiede zeigen sich beim Merkmal Trägerart.

### **Räumliche Lage**

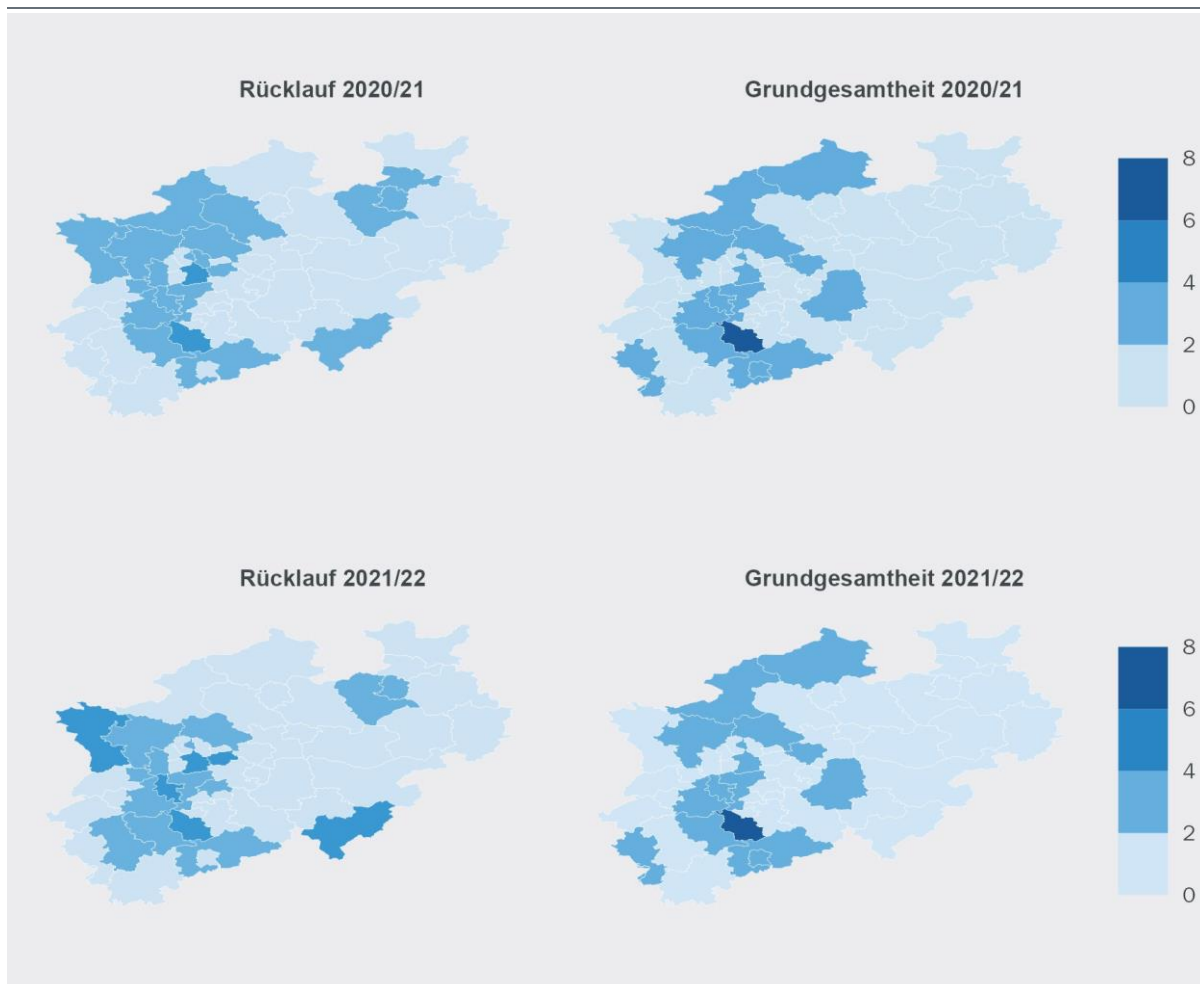
Die Verteilung der erhobenen Einrichtungen auf die 31 Landkreise bzw. 22 kreisfreien Städte Nordrhein-Westfalens entspricht weitestgehend der Verteilung in der Grundgesamtheit. Die höchsten Einrichtungsanteile verzeichnen tendenziell die Ballungsräume und deren Randzonen, insbesondere entlang des Bandes zwischen dem Ruhrgebiet und Bonn, sowie der Nordwesten des Landes. Am niedrigsten sind die kreisspezifischen Einrichtungsanteile in der östlichen Landeshälfte sowie im Südwesten (Abbildung 3).

<sup>2</sup> Das Kindergartenjahr 2019/20 wurde zusammen mit dem Kindergartenjahr 2020/21 in der ersten Erhebungswelle erhoben. Eine differenzierte Darstellung des Kindergartenjahres 2019/20 erfolgt aus diesem Grund im folgenden Kapitel nicht.



### Abbildung 3: Einrichtungsstruktur in Rücklauf und Grundgesamtheit nach Kreisen, 2020/21 und 2021/22

Anteil der Einrichtungen im jeweiligen Kreis an allen Einrichtungen (in Prozent)



Quelle: KiBiz.web, eigene Berechnung und Darstellung

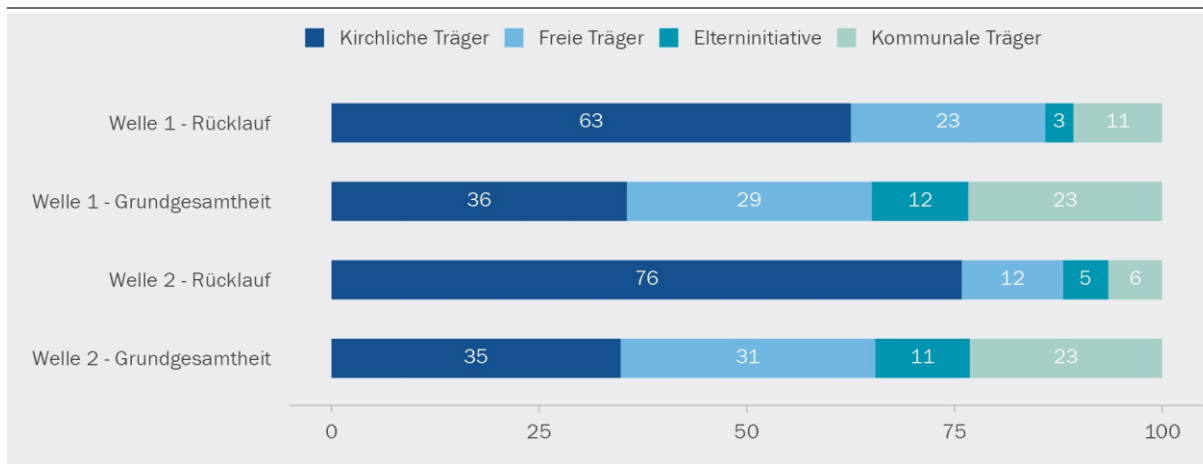
© GeoBasis-DE/BKG 2020; Prognos 2023

#### Trägerart und Verbandszugehörigkeit

Wie in der Grundgesamtheit dominieren auch im Rücklauf beider Wellen kirchliche Einrichtungen, gefolgt von anderen freien Einrichtungen, kommunalen Einrichtungen und Elterninitiativen. Der Anteil der kirchlichen Einrichtungen im Rücklauf fällt mit 63 bzw. 76 Prozent jedoch deutlich höher aus als in der Grundgesamt (36 bzw. 35 Prozent). Vor allem Elterninitiativen, aber auch kommunale Einrichtungen sind im Rücklauf deutlich unterrepräsentiert (Abbildung 4).

**Abbildung 4: Einrichtungsstruktur in Rücklauf und Grundgesamtheit nach Trägerart, 2020/21 und 2021/22**

Anteil der Einrichtungen der jeweiligen Trägerart (in Prozent)



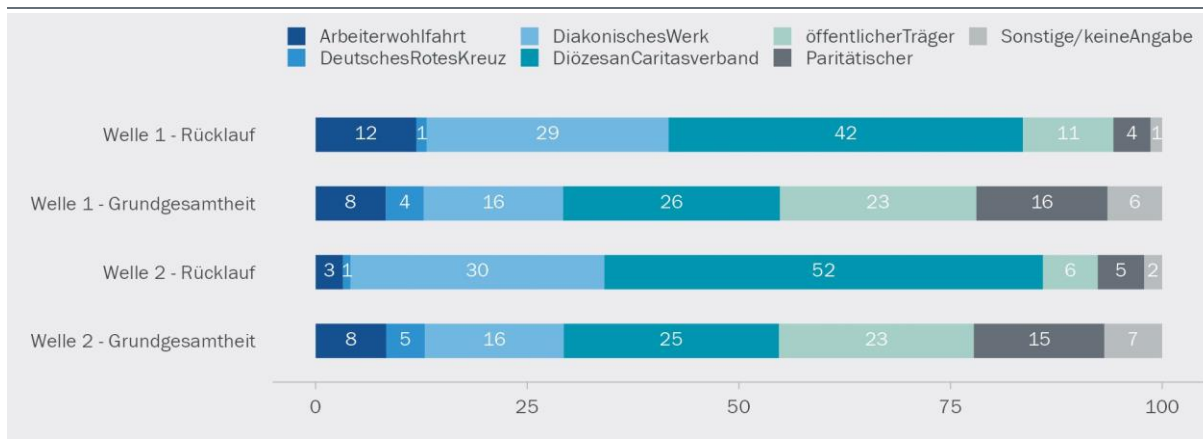
Quelle: KiBiz.web, eigene Berechnung und Darstellung

© Prognos 2023

Da die kirchlichen Einrichtungen nahezu vollständig dem Diözesan-Caritasverband oder dem Diakonischen Werk angehören, dominieren Einrichtungen dieser Verbände den Rücklauf ebenfalls deutlich stärker als dies in der Grundgesamtheit der Fall ist. Die Einrichtungen der restlichen Verbände sind dagegen im Rücklauf meist unterrepräsentiert. Dies gilt explizit auch für Einrichtungen mit Mitgliedschaft im Paritätischen Wohlfahrtsverband, bei welchen es sich mehrheitlich um Elterninitiativen handelt (Abbildung 5).

**Abbildung 5: Einrichtungsstruktur in Rücklauf und Grundgesamtheit nach Verbandszugehörigkeit, 2020/21 und 2021/22**

Anteil der Einrichtungen des jeweiligen Verbands (in Prozent)



Quelle: KiBiz.web, eigene Berechnung und Darstellung

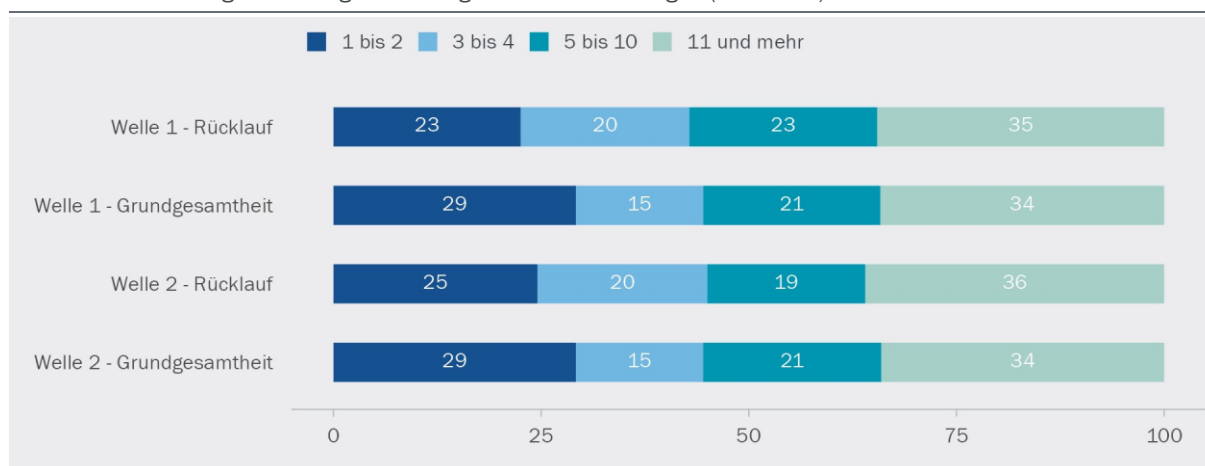
© Prognos 2023

## Trägergröße

Die Zusammensetzung der in der Befragung erfassten Einrichtungen nach der Größe der Träger, gemessen an der Gesamtzahl der Einrichtungen des jeweiligen Trägers, entspricht im Wesentlichen der Zusammensetzung in der Grundgesamtheit. Leichte Abweichungen zwischen Rücklauf und Grundgesamtheit sind bei den Einrichtungen kleinerer Träger festzustellen: Einrichtungen von Trägern mit bis zu zwei Einrichtungen sind im Rücklauf etwas seltener als in der Grundgesamtheit vertreten, während Einrichtungen von Trägern mit drei bis vier Einrichtungen im Rücklauf etwas häufiger als in der Grundgesamtheit vorkommen. Einrichtungen von Trägern mit fünf bis zehn Einrichtungen sowie mit elf und mehr Einrichtungen machen dagegen sowohl im Rücklauf als auch in der Grundgesamtheit jeweils rund ein Fünftel bzw. rund ein Drittel aus (Abbildung 6).

**Abbildung 6: Einrichtungsstruktur in Rücklauf und Grundgesamtheit nach Einrichtungszahl des Trägers, 2020/21 und 2021/22**

Anteil der Einrichtungen von Trägern mit insgesamt ... Einrichtungen (in Prozent)



Quelle: KiBiz.web, eigene Berechnung und Darstellung

© Prognos 2023

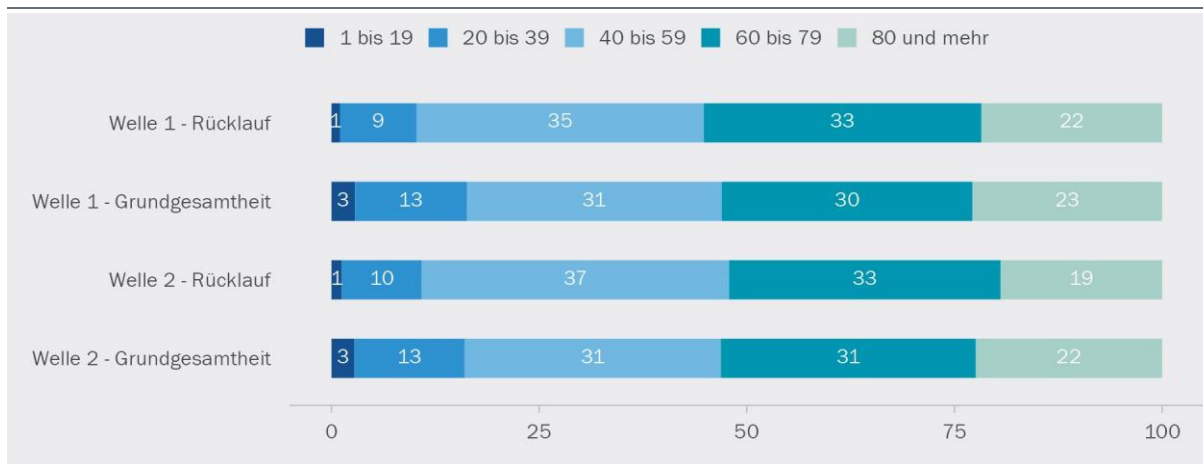
Auch auf Trägerebene zeigt sich, dass größere Träger im Rücklauf leicht überrepräsentiert sind. Während in der Grundgesamtheit im Durchschnitt drei Einrichtungen auf einen Träger entfallen, sind es im Rücklauf im Mittel vier. Wie in der Grundgesamtheit verfügen die kommunalen Träger auch im Rücklauf über die höchste durchschnittliche Einrichtungszahl, mit deutlichem Abstand gefolgt von den kirchlichen sowie den anderen freien Trägern. Auf Elterninitiativen entfällt sowohl im Rücklauf als auch in der Grundgesamtheit im Mittel eine Einrichtung.

## Einrichtungsgröße

Die Zusammensetzung der erhobenen Einrichtungen nach Einrichtungsgröße – gemessen über die Anzahl der Betreuungsverträge zum 1. März 2021 bzw. 2022 – stimmt weitgehend mit der Grundgesamtheit überein. Jeweils rund ein Drittel der Einrichtungen in Rücklauf und Grundgesamtheit zählte 40 bis 59 bzw. 60 bis 79 Kinder, rund ein Fünftel verzeichnete mindestens 80 Kinder. Deutliche Unterschiede zwischen Rücklauf und Grundgesamtheit sind für kleinere Einrichtungen mit weniger als 40 Kindern festzustellen. Mit einem Anteil von jeweils etwa einem Zehntel sind diese im Rücklauf deutlich seltener vertreten als in der Grundgesamtheit (jeweils 16 Prozent) (Abbildung 7).

**Abbildung 7: Einrichtungsstruktur in Rücklauf und Grundgesamtheit nach Anzahl der Kinder in der Einrichtung, 2020/21 und 2021/22**

Anteil der Einrichtungen mit insgesamt ... Kindern (in Prozent)



Quelle: KiBiz.web, eigene Berechnung und Darstellung

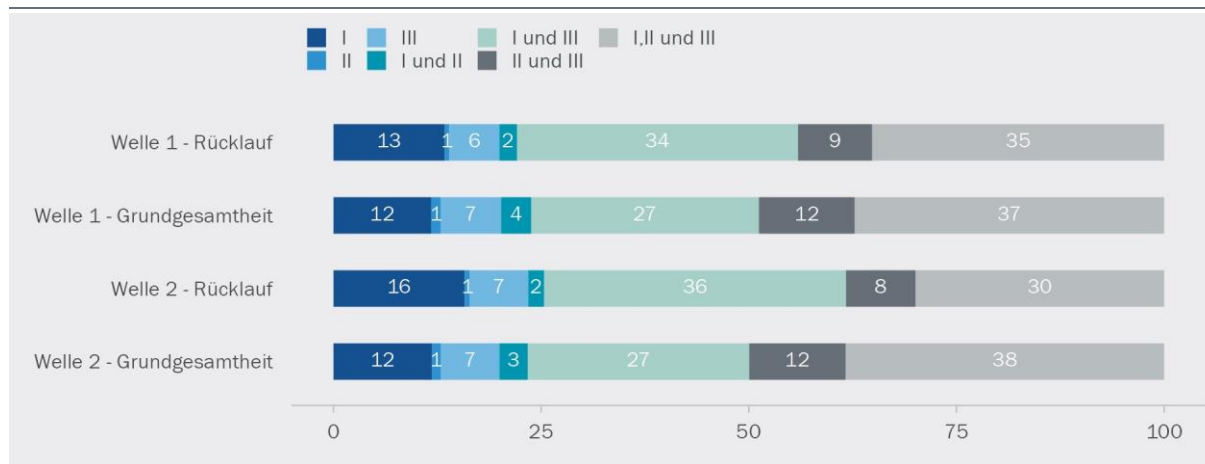
© Prognos 2023

**Gruppenformen (nach Alter der Kinder) im Sinne der Anlage zu § 33 Absatz 1 KiBiz**

Das KiBiz unterscheidet in der Anlage zu § 33 Absatz 1 die drei Altersgruppen „Kinder im Alter von zwei Jahren bis zur Einschulung“ (Gruppenform I), „Kinder im Alter von unter drei Jahren“ (Gruppenform II) und „Kinder im Alter von drei Jahren und älter“ (Gruppenform III). Sowohl im Rücklauf als auch in der Grundgesamtheit dominieren Einrichtungen, in denen Kinder in den Altersgruppen aller drei KiBiz-Gruppenformen betreut werden, sowie Einrichtungen, die Kinder in Altersgruppen der Gruppenformen I und III betreuen. Einrichtungen, die ausschließlich Kinder in der Altersgruppe nur einer der drei Gruppenformen betreuen, machen sowohl im Rücklauf als auch in der Grundgesamtheit jeweils etwas weniger als ein Viertel aller Einrichtungen aus und stellen damit die Minderheit dar (Abbildung 8).

**Abbildung 8: Einrichtungsstruktur in Rücklauf und Grundgesamtheit nach Gruppenform (Alter) im Sinne der Anlage zu § 33 Absatz 1 KiBiz, 2020/21 und 2021/22**

Anteil der Einrichtungen mit der jeweiligen KiBiz-Gruppenform (in Prozent)



Gruppenform I: Kinder im Alter von zwei Jahren bis zur Einschulung | Gruppenform II: Kinder im Alter von unter drei Jahren | Gruppenform III: Kinder im Alter von drei Jahren und älter

Quelle: KiBiz.web, eigene Berechnung und Darstellung

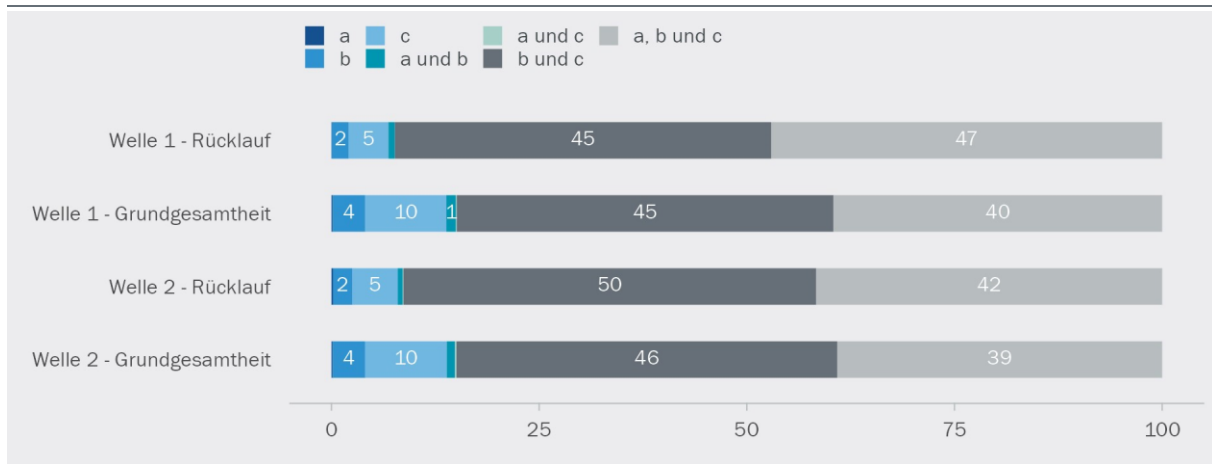
© Prognos 2023

**Gruppentypen (nach dem Betreuungsumfang) im Sinne der Anlage zu § 33 Absatz 1 KiBiz**

Das KiBiz unterscheidet in der Anlage zu § 33 Absatz 1 die drei Betreuungsumfänge „Wöchentliche Betreuungszeit von 25 Stunden“ (Gruppentyp a), „Wöchentliche Betreuungszeit von 35 Stunden“ (Gruppentyp b) und „Wöchentliche Betreuungszeit von 45 Stunden“ (Gruppentyp c). Sowohl im Rücklauf als auch in der Grundgesamtheit dominieren Einrichtungen, die Kinder in allen drei Betreuungsumfängen oder in den beiden größeren Betreuungsumfängen von 35 und 45 Stunden betreuen. Einrichtungen, die ausschließlich von Kindern mit demselben Betreuungsumfang besucht werden, stellen sowohl im Rücklauf als auch in der Grundgesamtheit die Minderheit der Einrichtungen dar. Im Rücklauf liegt ihr Anteil allerdings deutlich niedriger als in der Grundgesamtheit (Abbildung 9).

**Abbildung 9: Einrichtungsstruktur in Rücklauf und Grundgesamtheit nach Gruppentyp (Betreuungsumfang) im Sinne der Anlage zu § 33 Absatz 1 KiBiz, 2020/21 und 2021/22**

Anteil der Einrichtungen mit dem jeweiligen KiBiz-Gruppentyp (in Prozent)



Gruppentyp a: Wöchentliche Betreuungszeit von 25 Stunden | Gruppentyp b: Wöchentliche Betreuungszeit von 35 Stunden | Gruppentyp c: Wöchentliche Betreuungszeit von 45 Stunden

Quelle: KiBiz.web, eigene Berechnung und Darstellung

© Prognos 2023

---

## 2 Strukturen und Kosten

---

### 2.1 Personalstruktur und -kosten

Die Erhebung der Daten bei den Trägern erfolgte mittels freiwilliger Online-Befragung und für das Kindergartenjahr 2019/20, welches als Referenzjahr vor der Finanzierungsreform des KiBiz herangezogen wird, sowie für die Kindergartenjahre 2020/21 und 2021/22. Nachfolgend wird die Entwicklung der Strukturmerkmale, sowohl der Einrichtungen an sich als auch der Personalstruktur aufgezeigt.

#### i

##### Trends bei Personalstrukturen und -kosten

- Tendenziell zeigt sich eine Übereinstimmung der pädagogischen Gruppenstrukturen mit den für die Kindpauschalen relevanten KiBiz-Gruppenformen. Mischformen in denen Kinder aus verschiedenen KiBiz-Gruppen in einer pädagogischen Gruppe zusammengefasst werden, kommen nur in sehr wenigen Einrichtungen vor – am häufigsten noch in Einrichtungen der Elterninitiativen, die auch am häufigsten nur eine Gruppe umfassen.
- Kommunale Träger und andere freie Träger haben am häufigsten Einrichtungen, in denen Kinder in allen Altersgruppen von 0 bis zum Schuleintritt und damit auch alle drei KiBiz-Gruppentypen vertreten sind. Einrichtungen kirchlicher Träger umfassen am häufigsten nur die KiBiz-Gruppen I und III. Dies gilt auch für Elterninitiativen, die aber zudem noch am häufigsten auch nur die KiBiz-Gruppe II (nur Kinder unter drei Jahren – auch Krippe genannt) anbieten. Bei allen Trägern ist die KiBiz-Gruppenstruktur in den letzten drei Kindergartenjahren weitgehend konstant geblieben, außer bei den Elterninitiativen, wo nun weniger Einrichtungen mit allen drei Gruppentypen vorhanden sind.
- Kirchliche und kommunale Träger haben in ihren Einrichtungen am häufigsten ein teiloffenes Gruppenkonzept, in dem Kinder die pädagogischen Gruppen im Kindergartenalltag wechseln können. Bei den kommunalen Trägern zeigt sich jedoch in den letzten beiden erhobenen Kindergartenjahren (2020/21, 2021/22) ein Trend hin zu festen Gruppenstrukturen.
- Die Trägerlandschaft in Nordrhein-Westfalen ist durch eine hohe Tarifbindung aber zugleich auch eine vielfältige tarifliche Diversität charakterisiert. Leitungen sind bei kommunalen und kirchlichen Trägern deutlich häufiger in die höheren Entgeltgruppen (TVöD-SuE 9 bis 13 oder analog dazu) eingruppiert. Sozialpädagogischen Fachkräfte hingegen bei den anderen freien Trägern zu einem Drittel in 8b TVöD-SuE oder analog dazu – während sie ansonsten bei allen Trägern mehrheitlich in 8a eingruppiert sind.
- Einrichtungen in kirchlicher und kommunaler Trägerschaft haben weitgehend konstant über die betrachteten Kindergartenjahre hinweg einen deutlich höheren Anteil an älterem Personal in den hohen Erfahrungsstufen 5 und 6. Bei Elterninitiativen und sonstigen freien Trägern ist dieser Anteil erst im letzten Kindergartenjahr erkennbar angestiegen.

- Aufgrund der unterschiedlichen Tarifgestaltung und der unterschiedlichen Stufenzuordnung sind die Stundenkosten je Personalgruppe dennoch bei allen Trägerarten sehr ähnlich und umfassen nur eine Differenz eines Euros. Die Kosten einer Stunde Einrichtungsleitungen beträgt im Median 35-36 Euro, die Median-Kosten einer Stunde Fachkraft 30 Euro und eine Stunde Ergänzungskraft kostet im Median 24 Euro. Einen Unterschied von bis zu 3 Euro die Stunde umfassen hingegen die Kosten für sonstiges Betreuungspersonal bei den Trägerarten (27-29 Euro). Die relativ großen Unterschiede erklären sich vermutlich dadurch, dass in den sonstigen Personalkraftstunden sowohl Fachkräfte wie auch Ergänzungskräfte refinanziert werden. Am höchsten sind hier Kosten pro vertraglich vereinbarter Stunde bei den kirchlichen Trägern.
- Zu rund der Hälfte ist das pädagogische Personal bei allen Trägerarten in Vollzeitform angestellt. Den höchsten Vollzeitanteil weisen die Einrichtungen der anderen freien Träger auf. Eine deutliche Veränderung zeigt sich diesbezüglich bei den kommunalen Trägern mit einem deutlichen Anstieg des im Kindergartenjahr 2019/20 noch sehr geringen Anteils an Personal in geringer Teilzeit und einem deutlichen Rückgang der Vollzeitanstellungen.
- Die Zusammensetzung der geleisteten Personalstunden aus allen Personalgruppen des pädagogischen Personals (Gesamtpersonalkraftstunden) ist zu einem deutlichen höheren Anteil durch Fachkraftstunden geprägt, als es in der Anlage zu §33 KiBiz dargestellt ist. Mit steigender Tendenz in den Kindergartenjahren werden bei allen Trägerarten mehr Fachkraftstunden eingesetzt, während der Anteil an sonstigem Betreuungspersonal sinkt. Am stärksten zeigt sich dieser Trend bei Elterninitiativen, am geringsten (aber immer noch deutlich ausgeprägt) bei den kirchlichen Trägern. Auch der Einsatz von Ergänzungskräften ist erkennbar geringer als es die Vorgaben zu den KiBiz-Gruppen erlauben. Insbesondere in den KiBiz-Gruppen I und II wird weitgehend auf Ergänzungskräfte zugunsten von Fachkräften verzichtet.
- Der Einsatz von Vertretungspersonal wird sehr unterschiedlich von den Trägerarten angegeben. Insbesondere bei den freien Trägern ist im letzten Kindergartenjahr deutlich häufiger Vertretungspersonal eingesetzt worden. Die meisten Fachkraftstunden werden – im Umfang einer Vollzeitstelle – bei den kommunalen Trägern von Vertretungskräften kompensiert. Am geringsten ist der Anteil der Vertretungsstunden (nahezu nur die Hälfte) durch Vertretungskräfte bei den kirchlichen Trägern.
- Der Anstieg der Kosten für pädagogisches Personal zwischen 2020/21 und 2021/22 kann aufgrund der Datenlage nur für die kirchlichen Einrichtungen ermittelt werden. Bei Unterstellung der Gesamtpersonalkraftstunden gemäß der Anlage zu § 33 KiBiz ist der Anstieg um 0,02 Prozent deutlich weniger dynamisch als durch die nach den Vorgaben des KiBiz ermittelte Fortschreibungsrate antizipiert. Die für das Kindergartenjahr 2022/23 im KiBiz festgelegte Fortschreibungsrate des Personalkostenanteils von 0,84 Prozent entspricht nach der Hochrechnung für alle Trägerarten dagegen nicht der für dieses Kindergartenjahr errechneten Steigerung der Personalkosten um 2,85 Prozent.



### 2.1.1 Datengrundlage

Im Folgenden werden zunächst die Strukturen verschiedener Einrichtungsmerkmale dargestellt, welche die Personalplanung und den Einsatz der verschiedenen pädagogischen Personalgruppen bestimmen. Einige Einrichtungsmerkmale unterliegen hierbei nur geringen Veränderungen zwischen den einzelnen Kindergartenjahren. Aus diesem Grund werden die entsprechenden Strukturmerkmale zunächst nur für das Kindergartenjahr 2021/22 dargestellt. Sollten sich jedoch im Zeitverlauf Veränderungen hinsichtlich eines Merkmals ergeben haben, werden alle drei erhobenen Kindergartenjahre dargestellt. In den folgenden Ergebnissen wird jeweils der Median ausgewiesen.

#### **Gruppenkonzept nach Vorgabe der Anlage zu § 33 KiBiz**

In Kapitel 1.4 wurde bereits verdeutlicht, dass die Anlage zu § 33 KiBiz die Finanzierungsgrundlage bildet und diese für die Evaluation der Finanzierungsreform daher wesentlich ist. Nachfolgend wird aufgezeigt, welche KiBiz-Gruppenkonstellationen bei den verschiedenen Trägerarten vertreten sind.

Die Trägerarten kommunale Träger und andere freie Träger weisen hierbei eine ähnliche Gruppenstruktur auf. Bei beiden Trägerarten dominiert die Zusammensetzung aller drei KiBiz-Gruppenformen mit etwas über 40 und bis zu 49 Prozent. Bei den kirchlichen Trägern und Elterninitiativen ist diese Zusammensetzung der Gruppenformen jedoch nur zu rund 30 Prozent anzutreffen.

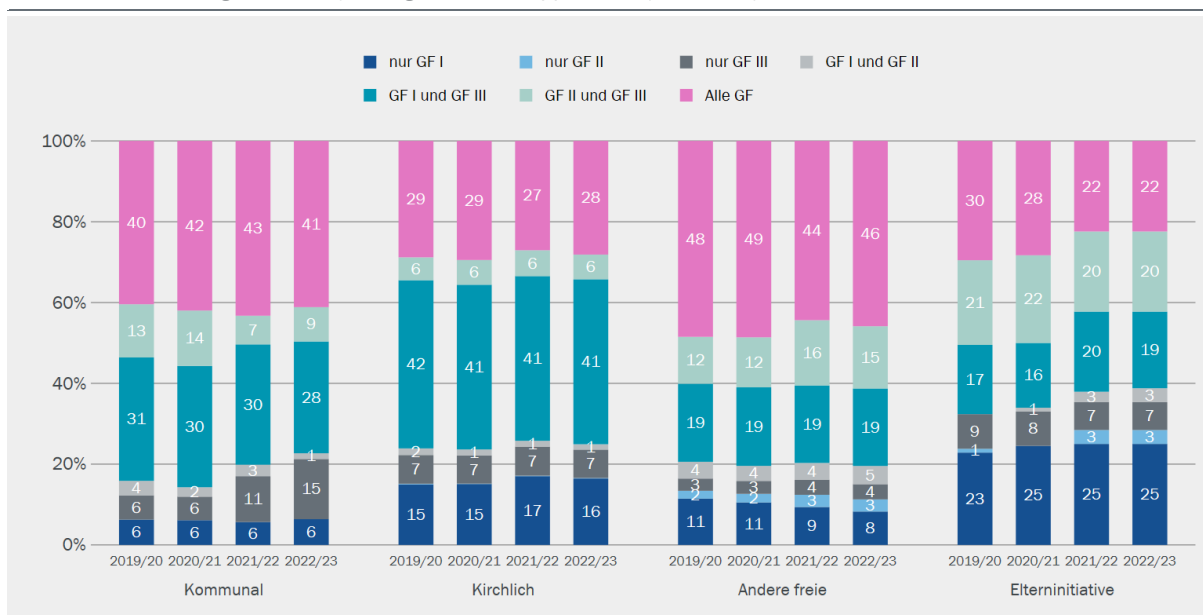
Während die Gruppenkonstellation Gruppenform I und III mit gut 40 Prozent bei den kirchlichen Trägern überwiegt, weisen die kommunalen Träger einen Anteil von gut 30 Prozent auf, während die Gruppenformen I und III bei den anderen freien Trägern und den Elterninitiativen nur rund 20 Prozent ausmachen.

Die Konstellation der Gruppenformen I und II hingegen ist kaum vertreten. Die Konstellation der Gruppenformen II und III ist mit rund 20 Prozent am stärksten bei den Elterninitiativen vertreten, während kirchliche hier einen Anteil von nur rund 6 Prozent ausweisen.

Es gibt zudem Einrichtungen, die nur über eine Gruppenform verfügen. Hier dominieren weit überwiegend die Gruppenformen I (bis zu 25 Prozent bei den Elterninitiativen) und Gruppenform III mit etwa 6 bis 9 Prozent und der Ausnahme von 15 Prozent bei den kommunalen Trägern im Kindergartenjahr 2022/23 (Abbildung 10).

**Abbildung 10: Konstellation der KiBiz-Gruppenformen nach Trägerart, 2019/20 bis 2022/23**

Anteil der Einrichtungen mit der jeweiligen KiBiz-Gruppenform (in Prozent)



Quelle: KiBiz.web, eigene Berechnung und Darstellung

© Prognos 2023

## Pädagogisches Gruppenkonzept

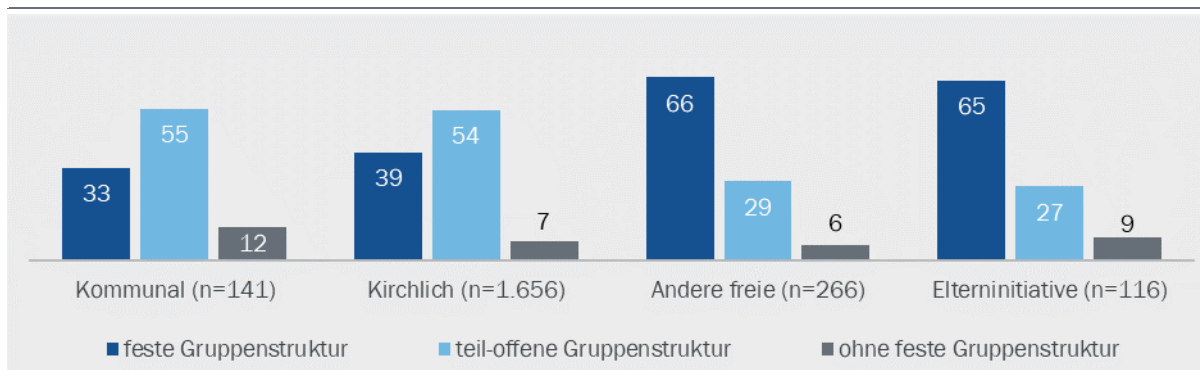
- Bei der Einteilung der Kinder in Gruppen sind pädagogische Gruppen und die Gruppenformen nach KiBiz zu unterscheiden. Pädagogische Gruppen bilden die Zusammensetzungen der Kinder ab, die in einem Gruppenraum von fest zugeordnetem pädagogischem Betreuungspersonal betreut wird. Die KiBiz-Gruppenform entspricht hingegen der Zuordnung der Kinder zu drei Altersgruppen (Gruppenform I „Kinder im Alter von zwei Jahren bis zur Einschulung“; Gruppenform II sind „Kinder im Alter von unter drei Jahren“, Gruppenform III „Kinder im Alter von drei Jahren und älter“). Die Gruppenformen bilden im Zusammenhang mit dem Gruppentyp (drei unterschiedliche wöchentliche Betreuungsumfänge) die Finanzierungsgrundlage.

Die Struktur der pädagogischen Gruppen kann den KiBiz-Gruppen entsprechen. Sie kann aber auch aus verschiedenen KiBiz-Gruppen sogenannten gemischten Gruppen zusammengestellt werden.

Bei der Struktur des pädagogischen Gruppenkonzepts in den Einrichtungen zeigen sich einerseits ähnliche Strukturen in kirchlicher und kommunaler Trägerschaft sowie andererseits bei Elterninitiativen und Einrichtungen in anderer freier Trägerschaft. Die Struktur der Gruppen kann entweder fest oder teil-offen sein oder es liegt keine feste Gruppenstruktur vor. Bei kirchlichen und kommunalen Trägern ist mehrheitlich eine teil-offene Gruppenstruktur anzutreffen. Dies bedeutet, dass die Kinder in diesen Einrichtungen flexibler zwischen den Gruppen wechseln können. Hingegen bevorzugen andere freie Träger und Elterninitiativen überwiegend eine feste Gruppenstruktur (Abbildung 11).

### Abbildung 11: Pädagogisches Gruppenkonzept nach Trägerart, 2021/22

Anteil der Einrichtungen der jeweiligen Trägerart (in Prozent)



Quelle: Träger-Befragung, eigene Berechnung und Darstellung

© Prognos 2023

Es zeigt sich außerdem, dass bei den Einrichtungen, die an beiden Erhebungswellen teilgenommen haben, der Anteil von kommunalen Einrichtungen mit fester Gruppenstruktur im Laufe der Jahre leicht zugenommen hat (von 26 Prozent in 2019/20 auf 32 Prozent in 2021/22). Dies bedeutet, dass in kommunalen Einrichtungen tendenziell mehr dazu übergegangen wurde, eine feste Gruppenstruktur zu etablieren, in der die Kinder weniger flexibel zwischen den Gruppen wechseln können.

#### • Anzahl und Formen der pädagogischen Gruppen

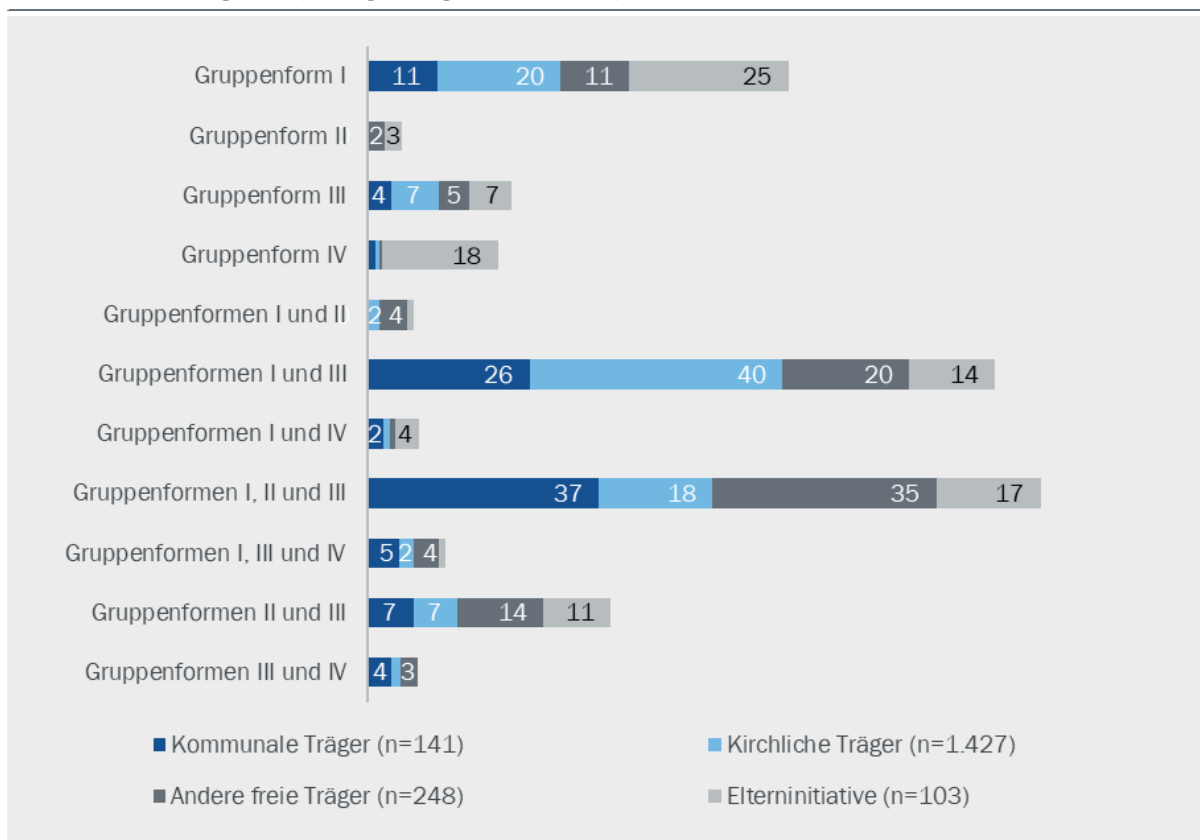
Einrichtungen in kommunaler Trägerschaft weisen tendenziell die höchste Anzahl an pädagogischen Gruppen auf – vier Gruppen. Einrichtungen in kirchlicher oder in anderer freier Trägerschaft weisen demgegenüber im Mittel drei Gruppen und Elterninitiativen zwei Gruppen auf.

- Die befragten Kindertageseinrichtungen repräsentieren im Mittel mit ihren pädagogischen Gruppen zwei verschiedene Gruppenformen (KiBiz-Gruppen oder auch gemischte Gruppen). Hierbei gibt es jedoch Unterschiede je nach Trägerschaft: Bei den Elterninitiativen, die häufig nur eine Gruppe betreut, beschränkt sich die Mehrheit der Einrichtungen dementsprechend auf eine Gruppenform (29 Prozent). Hingegen weisen viele kommunale Einrichtungen drei verschiedene Gruppenformen auf (43 Prozent).

Im Spektrum der vorhandenen pädagogischen Gruppen sind die KiBiz-Gruppenformen I und III am häufigsten vertreten. Die Gruppenform I wird von 50 Prozent der Einrichtungen angeboten, gefolgt von der Gruppenform III, die von 33 Prozent der Einrichtungen angeboten wird. Die Gruppenform II ist vergleichsweise selten vorhanden. 67 Prozent der Einrichtungen haben angegeben, dass sie keine Gruppenform II anbieten. Die Gruppenform IV, die Mischformen beinhaltet, wird von den meisten Einrichtungen (92 Prozent) nicht angeboten. Sonstige Gruppenformen nehmen bei Elterninitiativen noch einen etwas höheren Anteil ein, da diese häufiger auch nur eine Gruppe anbieten. Insgesamt spielt diese Gruppenform im Gesamtangebot dieser Trägerart jedoch auch eine untergeordnete Rolle (Abbildung 13). In Bezug zu den Konstellationen von verschiedenen Gruppenformen dominieren die Kombinationen aus Gruppenform I und III (35 Prozent), Gruppenform I, II und III (21 Prozent) sowie ausschließlich Gruppenform I (18 Prozent). Dies zeigt, dass die Gruppenform I in vielen Einrichtungen eine zentrale Rolle spielt und oft in Kombination mit anderen Formen verwendet wird (Abbildung 12).

**Abbildung 12: Konstellation der pädagogischen Gruppenformen nach Trägerart, 2021/22**

Anteil der Einrichtungen der jeweiligen Trägerart (in Prozent)



Quelle: Träger-Befragung, eigene Berechnung und Darstellung

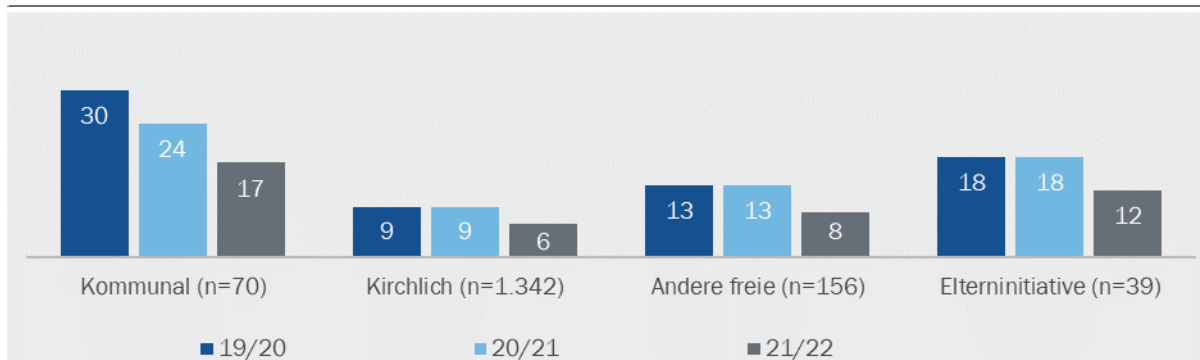
© Prognos 2023

Hinweis: alle weiteren Konstellationen weisen über alle Träger hinweg geringere Anteile aus und wurden zur Übersichtlichkeit nicht aufgeführt.

Werden nur die Einrichtungen betrachtet, die in allen drei Kindergartenjahren an der Befragung teilgenommen haben, zeigt sich, dass der Anteil von Einrichtungen, die auch sonstige Gruppen (Gruppenform IV) führen – also keine reinen KiBiz-Gruppen – im Zeitverlauf sinkt. Bei kommunalen Einrichtungen sinkt der Anteil von Einrichtungen mit Gruppenform IV zum Beispiel von 30 Prozent im Jahr 2019/20 auf 17 Prozent im Jahr 2021/22 und bei Elterninitiativen von 18 auf 12 Prozent (Abbildung 13). Dies deutet an, dass die Einrichtungen ihre Gruppenstruktur vermehrt an die KiBiz-Gruppenformen anpassen.

### Abbildung 13: Verbreitung der Gruppenform IV (z. B. Mischformen) nach Trägerart, 2019/20 bis 2021/22

Anteil der Einrichtungen der jeweiligen Trägerart mit Gruppenform IV, die in allen Kindergartenjahren an der Befragung teilgenommen haben (in Prozent)



Quelle: Träger-Befragung, eigene Berechnung und Darstellung

© Prognos 2023

### Art der Betreuungszeiten

Bei der Art der Betreuungszeiten wird zwischen Einrichtungen mit festen Betreuungszeiten, mit flexiblen Öffnungszeiten und mit flexiblen Betreuungszeiten nach § 48 KiBiz Zuschuss zur Flexibilisierung der Betreuungszeiten unterschieden. Hierbei zeigen sich kaum Unterschiede in der differenzierten Betrachtung der verschiedenen Trägerarten. Insgesamt geben die Einrichtungen übergreifend weit überwiegend feste Betreuungszeiten (auch über die Jahre konstant) an. Lediglich etwas mehr kirchliche Einrichtungen und Einrichtungen anderer freier Träger haben flexible Öffnungs- bzw. Betreuungszeiten nach § 48 KiBiz.

Wenn die Angaben zur Art der Betreuungszeiten nach den Betreuungsumfängen der Kinder in der Einrichtung differenziert werden, zeigt sich, dass Einrichtungen mit festen Betreuungszeiten anteilig etwas mehr Kinder mit hohem Betreuungsumfang (zwischen 35 und 45 Stunden pro Woche) vorweisen – im Mittel macht diese Gruppe bei ihnen 56 Prozent aus, während sie bei Einrichtungen mit flexiblen Öffnungszeiten bei 53 Prozent und bei Einrichtungen mit flexiblen Betreuungszeiten nach § 48 KiBiz bei 50 Prozent liegt.

#### 2.1.2 Personalstruktur

Das nachfolgende Kapitel stellt die Entwicklung der Personalstruktur in den untersuchten Kindergartenjahren dar. Hierbei wird sowohl auf die tarifliche Eingruppierung, die Art der Anstellung (Voll- oder Teilzeit) und auf den Personalstundeneinsatz in den Gruppen eingegangen.

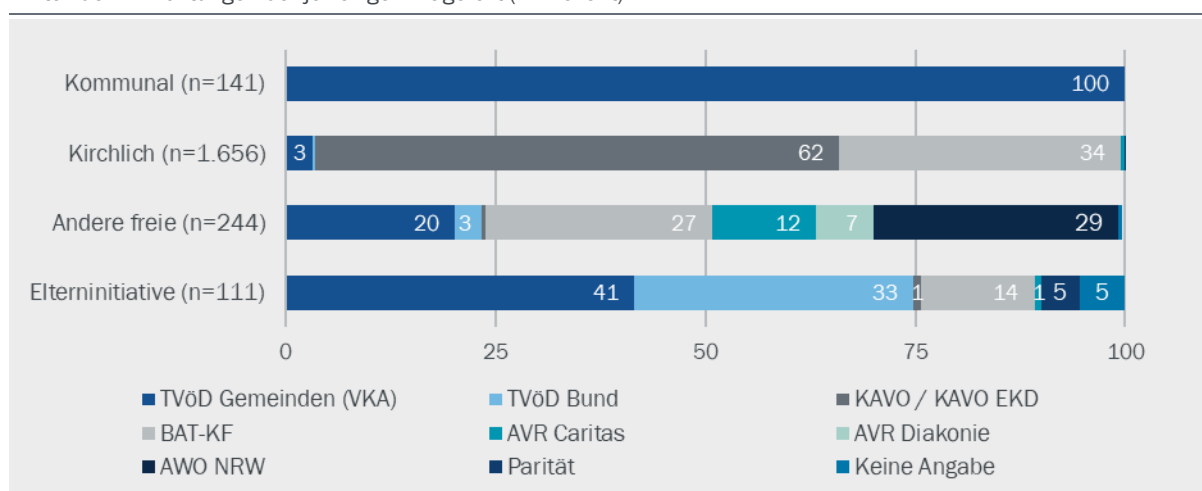
### Tarife, Tarifbindung und Eingruppierung des pädagogischen Personals

Die Tarifbindung in den Einrichtungen variiert je nach Trägerart. Bei kommunalen und kirchlichen Trägern verfügen nahezu alle Einrichtungen über eine Tarifbindung sowohl für das pädagogische als auch das nicht-pädagogische Personal. Im Gegensatz dazu gibt es bei den Elterninitiativen einen kleinen Anteil von Einrichtungen (knapp 3 Prozent im Jahr 2021/22), die keine Tarifbindung angeben. Bei anderen freien Trägern liegt dieser Anteil etwas höher, wobei immer noch eine Mehrheit (78 Prozent) des Personals in diesen Einrichtungen tarifgebunden ist.

In den unterschiedlichen Trägerstrukturen zeigen sich erwartungsgemäß vielfältige Tarifvereinbarungen. Einrichtungen in kommunaler Trägerschaft vergüten ihr tarifgebundenes Personal zu 100 Prozent nach dem TVöD Gemeinden. Kirchliche Träger nutzen überwiegend den KAVO/KAVO EKD-Tarif (62 Prozent) und in vielen Fällen auch den BAT-KF-Tarif (34 Prozent). Bei anderen freien Trägern sind die Tarifvereinbarungen vielfältiger und verteilen sich auf verschiedene Tarife, wobei der AWO NRW-Tarif am häufigsten genannt wird (29 Prozent), gefolgt vom BAT-KF-Tarif (27 Prozent), dem TVöD Gemeinden-Tarif (20 Prozent) und dem AVR-Caritas-Tarif (12 Prozent). Elterninitiativen orientieren sich hauptsächlich am TVöD Gemeinden-Tarif (41 Prozent) und dem TVöD Bund-Tarif (33 Prozent).

**Abbildung 14: Tarifbindung nach Trägerart, 2021/22**

Anteil der Einrichtungen der jeweiligen Trägerart (in Prozent)



Quelle: Träger-Befragung, eigene Berechnung und Darstellung

© Prognos 2023

Die Entgelthöhe ergibt sich in dem jeweiligen Tarif aus der Entgeltgruppe und der geltenden Stufe. Die Einordnung in eine Entgeltgruppe erfolgt auf Basis der Tätigkeitsmerkmale und Ausbildungsanforderungen. Die Regelungen zu den Stufen geben den Beschäftigten finanzielle Entwicklungsmöglichkeiten innerhalb der jeweiligen Entgeltgruppe und bildet die einschlägige Berufserfahrung in der übertragenen oder einer auf die Aufgabe bezogenen entsprechenden Tätigkeit ab.

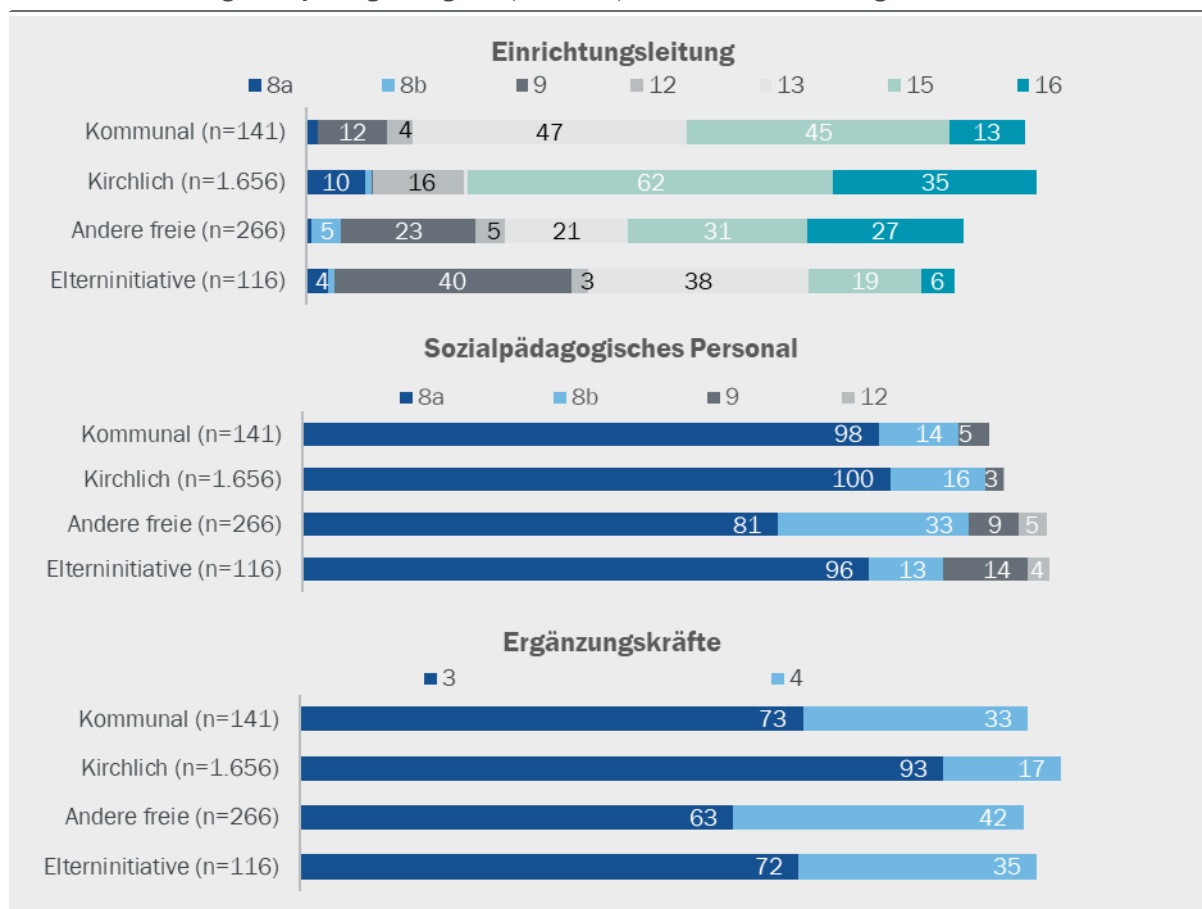
Die Eingruppierung des pädagogischen Personals variiert ebenfalls je nach Trägerschaft. Tendenziell sind das sozialpädagogische Personal und die Ergänzungskräfte bei kirchlichen und kommunalen Trägern niedriger eingruppiert als bei den anderen freien Trägern und den Elterninitiativen. Demgegenüber sind Einrichtungsleitungen bei kirchlichen und kommunalen Trägern tendenziell höher eingruppiert als in anderen Trägerschaften. Es zeigen sich somit einerseits Hinweise darauf, dass die Vergütung für das sozialpädagogische Personal und die Ergänzungskräfte in kirchlichen und kommunalen Einrichtungen im Vergleich zu anderen Trägerschaften tendenziell niedriger sein könnten. Andererseits jedoch, dass die höhere Eingruppierung des leitenden Personals in den kirchlichen und kommunalen Einrichtungen eine höhere Vergütung und mehr Personalkosten bedeuten kann. Hierbei muss neben der Trägerart auch die Größe der Einrichtung berücksichtigt werden, da die Eingruppierung einer Leitungskraft von dieser abhängt. Dies bestätigt auch die Befragung: Je größer die Einrichtung (gemessen an der Anzahl der Kinder) ist, desto höher ist die Einrichtungsleitung eingruppiert. Für das

Kindergartenjahr 2021/22 geben Einrichtungen mit 100 oder mehr Kindern überwiegend (zu 83 Prozent) an, die Einrichtungsleitung in Gruppe 16 eingruppiert zu haben. Bei Einrichtungen mit 75 bis 99 Kindern erfolgt die Eingruppierung mehrheitlich (zu 65 Prozent) in die Gruppe 15, bei Einrichtungen mit 50 bis 74 Kindern ebenfalls mehrheitlich (zu 61 Prozent) in die Gruppe 13.

Aufgrund der geringen Datenverfügbarkeit der erhobenen Angaben der Träger zur Eingruppierung des Personals aus der ersten Erhebungswelle (2019/20 sowie 2020/21) lassen sich keine zuverlässigen Schlüsse über Veränderungen im Zeitverlauf ableiten (Abbildung 15).

**Abbildung 15: Eingruppierung des pädagogischen Personals nach Trägerart, 2021/22**

Anteil der Einrichtungen der jeweiligen Trägerart (in Prozent); Mehrfachantworten möglich



Quelle: Träger-Befragung, eigene Berechnung und Darstellung

© Prognos 2023

Hinweis: Anteile unter 3 Prozent wurden zur Übersichtlichkeit nicht ausgewiesen.

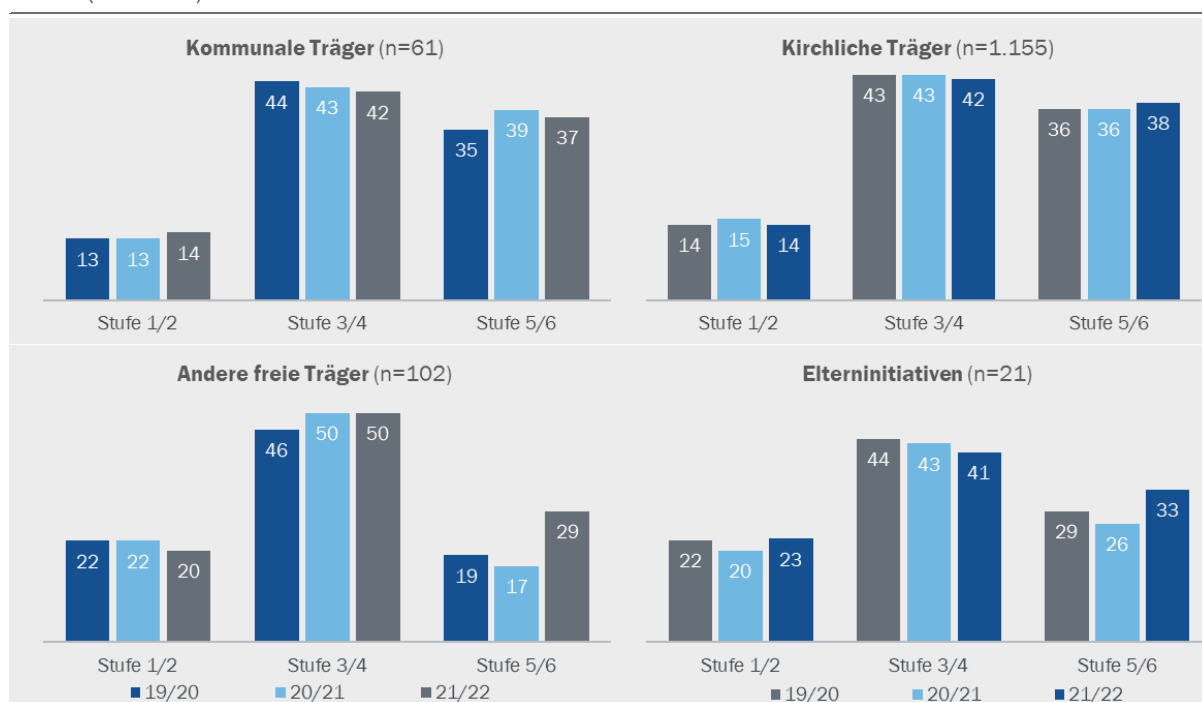
### Entwicklungs-/ Erfahrungsstufen des pädagogischen Personals

Auch bei den Entwicklungs- und Erfahrungsstufen des pädagogischen Personals in Kindertageseinrichtungen zeigen sich Unterschiede je nach Trägerart. Während Einrichtungen in kommunaler und kirchlicher Trägerschaft einen etwas höheren Anteil des sozialpädagogischen Personals in höheren Stufen angeben, ist bei Einrichtungen in anderer freier Trägerschaft und Elterninitiativen dagegen der Anteil von Personal in niedrigeren Stufen etwas höher.

Die Betrachtung des Zeitverlaufs bei Einrichtungen, die in allen drei Kindergartenjahren an der Befragung teilgenommen haben, zeigt jedoch auch, dass insbesondere bei anderen freien Trägern und Elterninitiativen der Anteil des sozialpädagogischen Personals in höheren Stufen im Laufe der Jahre gestiegen ist. Es muss jedoch auch berücksichtigt werden, dass für diese Betrachtung nur wenige Angaben zu Elterninitiativen vorliegen (35). Bei kirchlichen Trägern ist dieser Anstieg dennoch nur leicht zu erkennen, während bei kommunalen Trägern die Anteile eher konstant geblieben sind (Abbildung 16).

**Abbildung 16: Einstufung des pädagogischen Personals nach Trägerart, 2019/20 bis 2021/22**

Anteil der Einrichtungen der jeweiligen Trägerart, die in allen Kindergartenjahren an der Befragung teilgenommen haben (in Prozent)



Quelle: Träger-Befragung, eigene Berechnung und Darstellung  
Hinweis: individuelle Stufen wurden nicht abgebildet.

© Prognos 2023

Die zum Teil sehr kleinen Fallzahlen für die Einstufung der Ergänzungskräfte, lassen keine zuverlässigen Schlüsse über deren Verteilung der Anteile zu den verschiedenen Stufen zu. Es zeigt sich dennoch, dass die Anteile für die jeweiligen Stufen innerhalb der Einrichtungen und zwischen den Trägern und Kindergartenjahren sehr stark schwanken. Das liegt zum Beispiel auch daran, dass Einrichtungen teilweise in einem Kindergartenjahr keine oder nur wenige Ergänzungskräfte einsetzen bzw. angeben und auf diese im darauffolgenden Kindergartenjahr wiederum vermehrt zurückgreifen (und umgekehrt). Angesichts des Fachkräftemangels ist nicht außer Acht zu lassen, dass die Tarife eine gewisse Flexibilität hinsichtlich der Einstufung neuen Personals bieten. So erlaubt der TVöD bei Neueinstellungen zur Deckung des Personalbedarfs Zeiten einer vorherigen beruflichen Tätigkeit ganz oder teilweise für die Stufenzuordnung zu berücksichtigen, wenn diese Tätigkeit für die vorgesehene Tätigkeit förderlich ist (§ 16 Absatz 2 Satz 3 TVöD-V) oder bei einem Trägerwechsel des neuen Personals auch eine bereits erworbene Stufe bei der Stufenzuordnung ganz oder teilweise zu berücksichtigen (§ 34 Absatz 3 Satz 3 und 4 TVöD-V) oder zu einem Arbeitgeber, der einen dem TVöD vergleichbaren Tarifvertrag anwendet. Nicht zuletzt ist vor dem



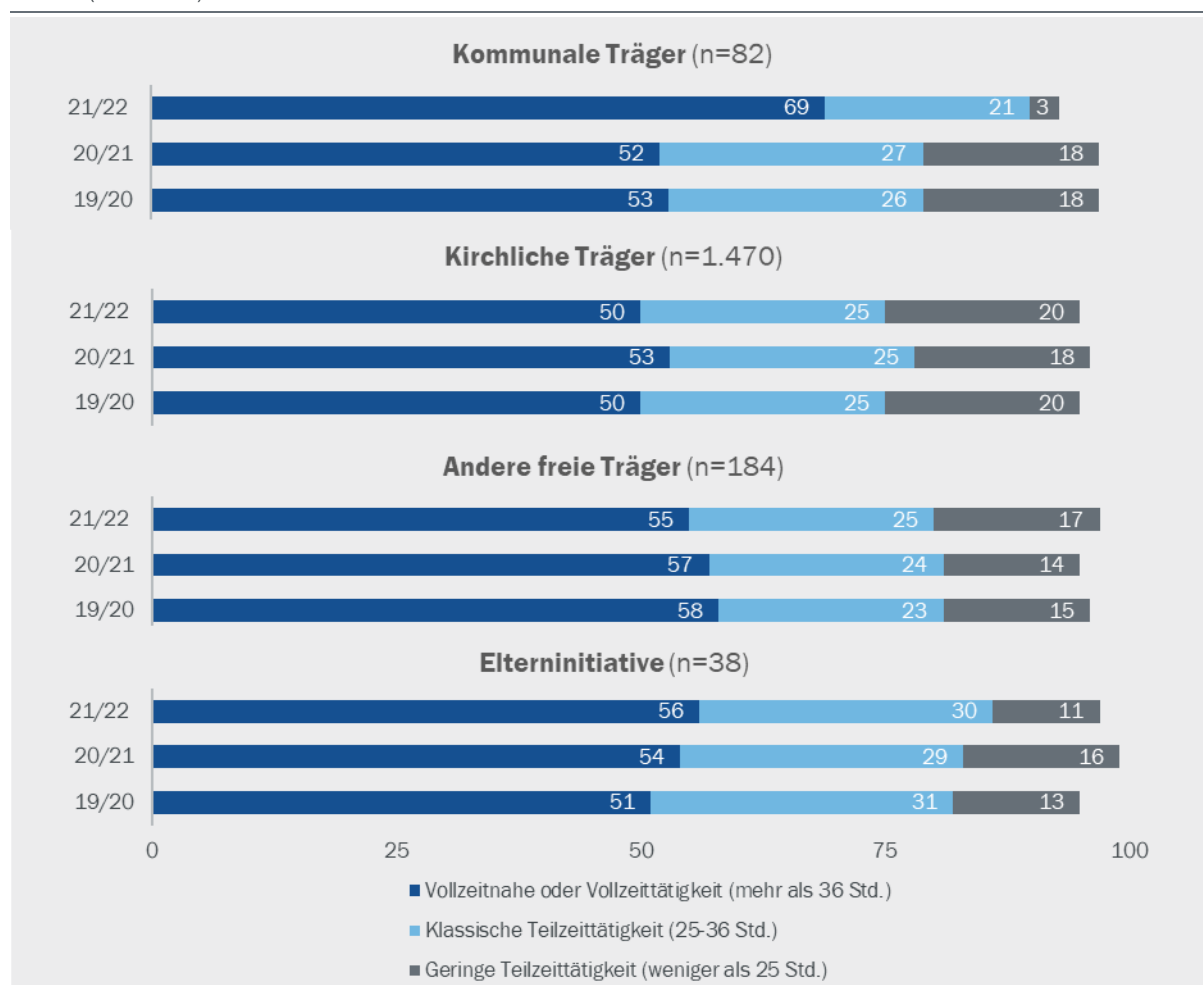
Hintergrund der verstärkten Bemühungen um den Ausgleich des fehlenden Personals in den Einrichtungen und der Bemühungen um die Aufrechterhaltung der Betreuungsleitungen anzunehmen, dass auch mehr Träger die Möglichkeit nutzen, zur Deckung des Personalbedarfs oder zur Bindung von qualifizierten Fachkräften abweichend von der tarifvertraglichen Einstufung ein bis zu zwei Stufen höheres Entgelt ganz oder teilweise vorweg zu gewähren (§ 16 Absatz 6 TVöD-V).

### Arbeitsumfänge des pädagogischen Personals

Die Mehrheit des pädagogischen Personals in den befragten Einrichtungen arbeitet entweder in Vollzeit oder vollzeitnah. Etwa ein Viertel des Personals arbeitet in klassischer Teilzeit und ein weiteres Viertel arbeitet in geringfügiger Teilzeit. Hierbei zeigen sich kaum Unterschiede in der Verteilung zwischen den verschiedenen Trägerarten. Jedoch zeigt sich bei kommunalen Einrichtungen, dass ein deutlicher Anstieg von Vollzeit- und vollzeitnah-Beschäftigten im Kindergartenjahr 2021/22 zu verzeichnen ist (Abbildung 17).

**Abbildung 17: Arbeitsumfänge nach Trägerart, 2019/20 bis 2021/22**

Anteil der Einrichtungen der jeweiligen Trägerart, die in allen Kindergartenjahren an der Befragung teilgenommen haben (in Prozent)



Quelle: Träger-Befragung, eigene Berechnung und Darstellung

© Prognos 2023

## **Einsatz und Umfang des eingesetzten Vertretungspersonals**

Als Vertretungspersonal wird in der vorliegenden Evaluation Personal definiert, welches aufgrund eines längeren, krankheitsbedingten Ausfalls (ab sechs Wochen Krankschreibung) oder Mutterschutz/Elternzeit in den Einrichtungen eingesetzt wurde. Übliche Urlaubs- oder Krankheitsvertretungen von weniger als sechs Wochen werden demnach nicht zum Vertretungspersonal gezählt.

Aus der Befragung ergibt sich ein lückenhaftes Bild. In vielen Fällen haben die befragten Einrichtungen keine Angabe dazu gemacht, ob sie Vertretungspersonal einsetzen, wobei der Anteil in den verschiedenen Erhebungsjahren bis zu 40 Prozent reichen kann.

Es zeigt sich jedoch, dass insbesondere andere freie Träger angeben, Vertretungspersonal einzusetzen. Im Zeitverlauf nimmt bei diesen der Anteil von eingesetztem Vertretungspersonal zu – von 19,5 Prozent in 2019/20 auf 35,4 Prozent in 2021/22. Bei kirchlichen Trägern bleibt der Anteil konstant bei etwa 20 Prozent in allen drei Kindergartenjahren. Bei Elterninitiativen und kommunalen Trägern liegt der Anteil dagegen jeweils unter 10 Prozent.

In Bezug auf den Umfang des eingesetzten Vertretungspersonals zeigt sich ebenfalls ein differenziertes Bild je nach Trägerart. Hier ist einschränkend hinzuzufügen, dass die Daten auf einer sehr geringen Fallzahl basieren: Im Kindergartenjahr 2021/22 werden die meisten Fachkraftstunden von Vertretungspersonal in Einrichtungen kommunaler Träger geleistet, mit einem Umfang von 1.304 Stunden (im Median). Elterninitiativen folgen mit 975 Stunden, und andere freie Träger verwenden 814 Stunden Vertretungspersonal. Bei kirchlichen Trägern sind es im Mittel dagegen lediglich 480 Fachkraftstunden.

## **Personaleinsatz nach Personalgruppen des sozialpädagogischen Personals**

Erfasst wurde auch, welche Personalgruppen des pädagogischen Personals in den Einrichtungen eingesetzt wurden. Zu diesen zählen: Einrichtungsleitungen, sozialpädagogische Fachkräfte, Ergänzungskräfte, Auszubildende, Berufspraktikantinnen und Berufspraktikanten, sonstiges Betreuungspersonal, zusätzliches pädagogisches Personal für Inklusion, für Familienzentren, für Sprachförderung und für plusKITA sowie geringfügig Beschäftigte. Innerhalb dieser Personalgruppen wurde einerseits erfasst, ob diese für die Einrichtung relevant sind und zum anderen, von welchen Personen sie besetzt werden. Hierbei wurde unterschieden zwischen:

- Personen, die bei einer Einrichtung selbst bzw. beim Träger angestellt und dieser Einrichtung vollständig zugeordnet sind,
- Personen, die beim Träger angestellt und der Einrichtung mit einem Stellenanteil zugeordnet sind,
- Personen, die beim Träger angestellt und nicht der Einrichtung zugeordnet sind (zum Beispiel Verwaltungspersonal beim Träger),
- Personen, die bei einer Verwaltungsstelle angestellt sind sowie
- externen Dienstleistern (zum Beispiel Zeitarbeitsfirmen)

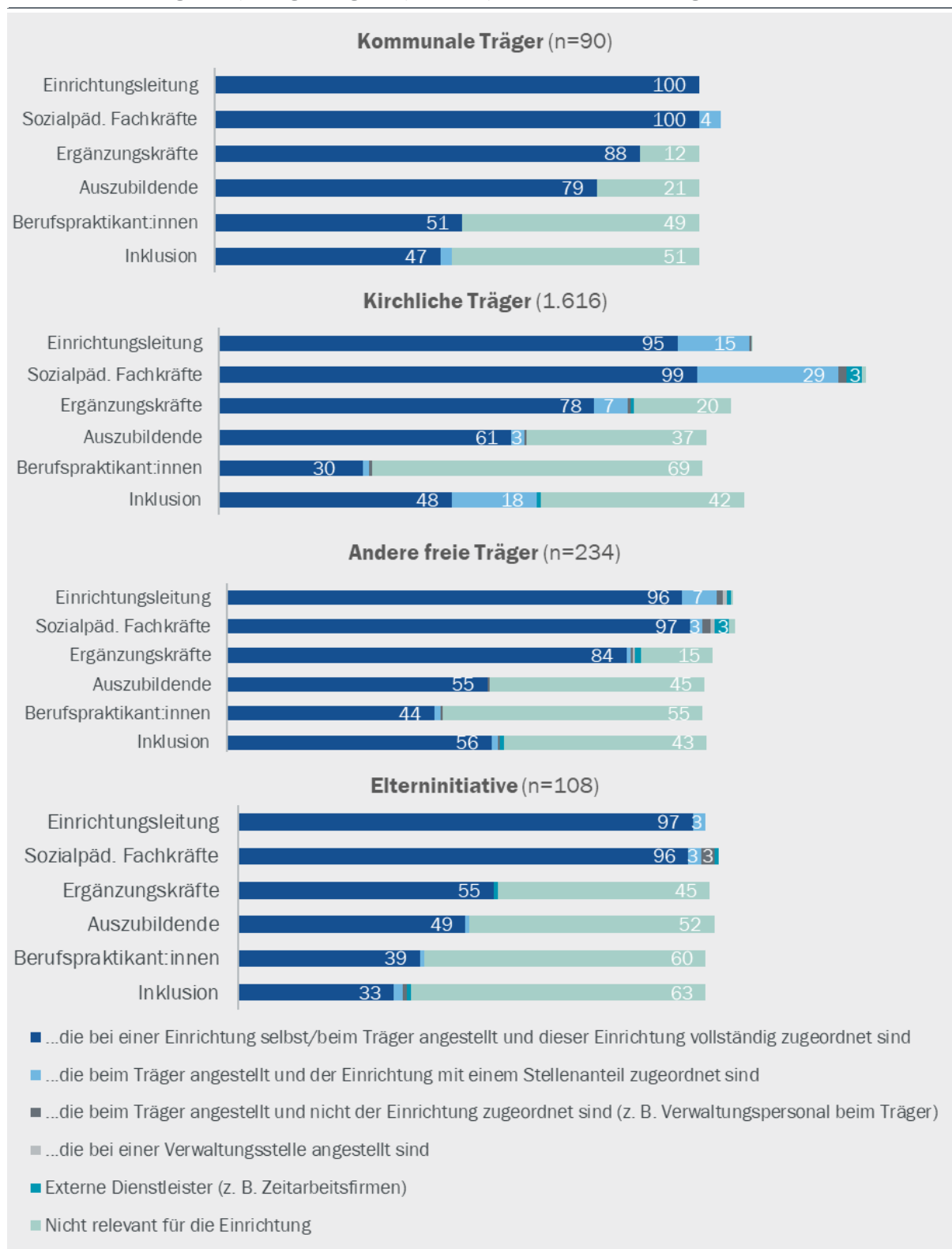
Einrichtungsleitungen sind erwartungsgemäß eine relevante Personalgruppe und werden in der Regel durch Personen vertreten, die bei der Einrichtung selbst bzw. beim Träger angestellt und dieser Einrichtung vollständig zugeordnet sind. Bei kirchlichen Einrichtungen sind teilweise auch Personen als Einrichtungsleitung eingesetzt, die beim Träger angestellt und der Einrichtung mit einem Stellenanteil zugeordnet sind (15 Prozent) – dies ist bei den kirchlichen Einrichtungen

generell auch bei anderen Personalgruppen eine Auffälligkeit gegenüber den anderen Trägerarten. Bei den sozialpädagogischen Fachkräften zeigt sich ein ähnliches Bild. Auch hier ist diese Personalgruppe in der Regel durch Personen besetzt, die der Einrichtung selbst bzw. beim Träger angestellt und dieser Einrichtung vollständig zugeordnet sind (bei kommunalen Einrichtungen zum Beispiel 100 Prozent). Bei kirchlichen Trägern ist dagegen auch hier ein deutlich größerer Anteil durch Personen repräsentiert, die beim Träger angestellt und der Einrichtung mit einem Stellenanteil zugeordnet sind (29 Prozent). Bei Ergänzungskräften zeigt sich hingegen, dass sie bei manchen Trägerarten häufiger keine relevante Personalgruppe darstellen – bei Elterninitiativen für 45 Prozent der Einrichtungen, bei den anderen Trägerarten sind es jeweils 20 Prozent oder weniger. Bei Auszubildenden unterscheidet sich der Personaleinsatz noch stärker zwischen den Trägerarten.

Während bei vielen kommunalen Einrichtungen Auszubildende eingesetzt werden (79 Prozent), sind es bei den anderen Trägerarten zum Teil deutlich weniger. Bei Elterninitiativen sind es weniger als die Hälfte (49 Prozent), bei anderen freien Trägern 55 Prozent und bei kirchlichen Trägern 63 Prozent. Berufspraktikantinnen und Berufspraktikanten werden ebenfalls am häufigsten von kommunalen Trägern eingesetzt (52 Prozent), am seltensten dagegen von kirchlichen Trägern (32 Prozent). Beim zusätzlichen pädagogischen Personal für Inklusion zeigen sich abermals Unterschiede: am häufigsten nicht relevant sind diese für Elterninitiativen (63 Prozent), gefolgt von kommunalen Einrichtungen (51 Prozent). Bei den kirchlichen Einrichtungen zeigt sich erneut, im Unterschied zu den anderen Trägerarten, dass ein deutlich höherer Anteil des eingesetzten Personals in dieser Personalgruppe von Personen besetzt wird, die beim Träger angestellt und der Einrichtung mit einem Stellenanteil zugeordnet sind (18 Prozent; bei den anderen Trägerarten sind es jeweils etwa 2 Prozent) (Abbildung 18).

**Abbildung 18: Personaleinsatz nach Personalgruppen und Trägerart, 2021/22**

Anteil der Einrichtungen der jeweiligen Trägerart (in Prozent); Mehrfachantworten möglich



Quelle: Träger-Befragung, eigene Berechnung und Darstellung  
 Hinweis: Anteile unter 3 Prozent wurden zur Übersichtlichkeit nicht ausgewiesen.

© Prognos 2023

Mit Blick auf das sonstige Betreuungspersonal und weitere Personalgruppen, wie dem zusätzlichen pädagogischen Personal für Familienzentren und für Kindertageseinrichtungen mit besonderem Unterstützungsbedarf (plusKITAs oder bei Sprachförderung) sowie geringfügig Beschäftigte zeigt sich, dass diese sehr häufig nicht relevant für die Einrichtungen sind. Dennoch zeigen sich auch hierbei leichte Unterschiede in der differenzierten Betrachtung nach der Trägerart. Sonstiges Betreuungspersonal wird demnach etwas häufiger von Einrichtungen anderer freier Träger (25 Prozent) und Elterninitiativen (22 Prozent) eingesetzt.

- **Gesamtpersonalkraftstunden**

Bei der Analyse der Auskömmlichkeit der Kindpauschalen wird nur eine Teilgruppe des im vorherigen Abschnitt behandelten Personals betrachtet – nämlich das Personal, das gemäß der Anlage zu § 33 KiBiz über die Kindpauschalen zu finanzieren ist (sogenannte Gesamtpersonalkraftstunden). Die Gesamtpersonalkraftstunden gemäß Anlage zu § 33 KiBiz setzen sich aus anteilig 63 Prozent Fachkraftstunden, 15 Prozent Ergänzungskraftstunden, sieben Prozent Leitungsstunden und 14 Prozent sonstigen Personalkraftstunden zusammen.

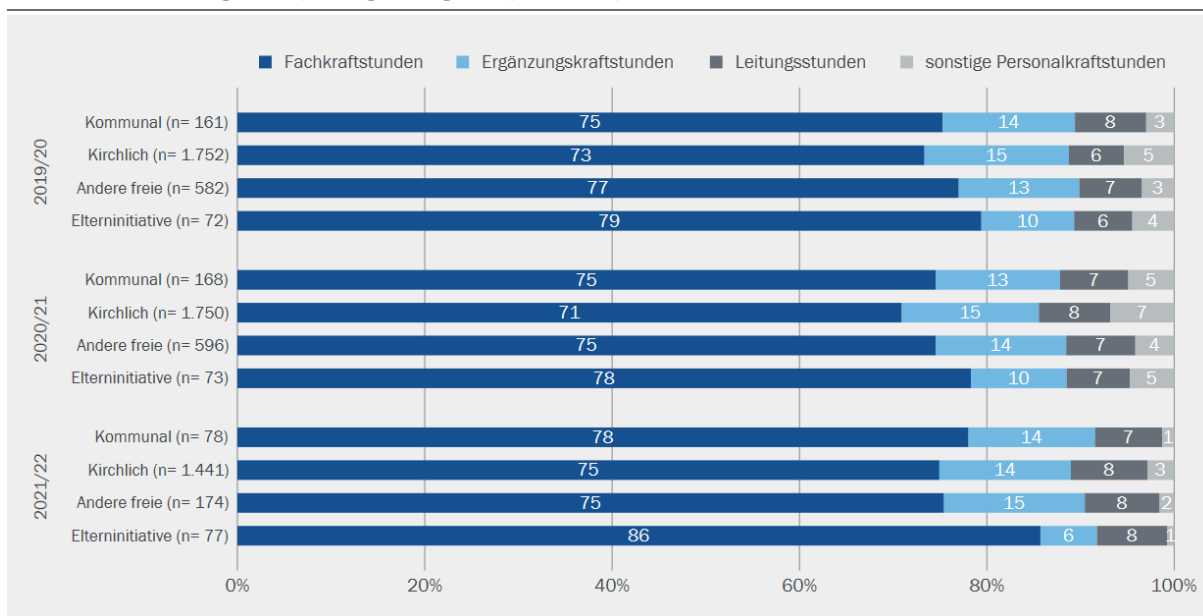
In der Empirie bzw. den Daten der Befragung der Träger von Kindertageseinrichtungen in Nordrhein-Westfalen zeigt sich hingegen ein anderes Bild: Die Kindertageseinrichtungen setzen durchschnittlich deutlich mehr Fachkraftstunden ein, als gemäß Anlage zu § 33 KiBiz vorgesehen ist. Die Anteile der Ergänzungskraftstunden und Leitungsstunden entspricht etwa dem vom KiBiz vorgesehen Umfang, während die Kindertageseinrichtungen anteilig weniger sonstiges Betreuungspersonal einsetzen.

Bei der Betrachtung der Anteile der Fachkraftstunden in verschiedenen Trägerarten im Bereich der Kinderbetreuung lassen sich einige Unterschiede feststellen (Abbildung 19). Kirchliche Träger weisen einen etwas geringeren Anteil an Fachkraftstunden auf, der zwischen 71 und 75 Prozent liegt. Bei kommunalen Trägern hingegen ist der Anteil etwas höher und liegt zwischen 75 und 78 Prozent. Den höchsten Anteil an Fachkraftstunden finden wir bei Elterninitiativen mit zwischen 78 und 86 Prozent.

Interessant ist auch der zeitliche Verlauf dieser Anteile. Vom Kindergartenjahr 2019/20 bis zum Kindergartenjahr 2021/22 ist ein Anstieg des Anteils der Fachkraftstunden bei allen Trägerarten, mit Ausnahme der anderen freien Träger zu beobachten. Gleichzeitig sinkt der Anteil der sonstigen Personalkraftstunden.

**Abbildung 19: Verteilung des empirischen Personalstundeneinsatzes nach Trägerart, 2019/20 bis 2021/22**

Anteil der Einrichtungen der jeweiligen Trägerart (in Prozent)



Quelle: Träger-Befragung, eigene Berechnung und Darstellung

© Prognos 2023

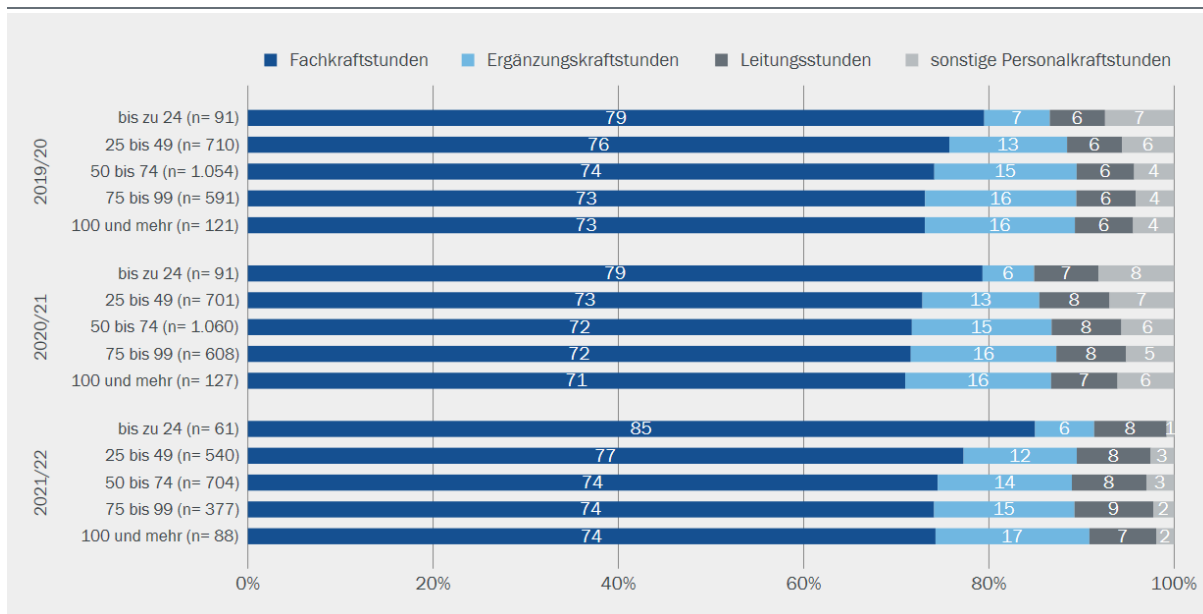
Abbildung 20 zeigt die Verteilung des Personalstundeneinsatzes für unterschiedlich große Einrichtungen, dargestellt an der Anzahl Kinder je Einrichtung. Deutlich wird an dieser Stelle, dass kleine Einrichtungen mit bis zu 24 Kindern vermehrt Fachkräfte für die Betreuung einsetzen und im Verhältnis zu größeren Einrichtungen, auch deutlich mehr sonstiges Betreuungspersonal aufweisen (2019/20 und 2020/21). Dies ändert sich für das Kindergartenjahr 2021/22 jedoch deutlich. Die Anzahl der Fachkraftstunden steigt deutlich an, während kaum Einsatz von sonstigem Betreuungspersonal angegeben wird. In allen Einrichtungsgrößen werden anteilig mehr Fachkraftstunden eingesetzt, während die anteiligen Ergänzungskraftstunden in etwa den Vorgaben des KiBiz folgen. In Abbildung 20 wird deutlich, dass Einrichtungen aller Größen am ehesten auf sonstiges Betreuungspersonal verzichten.<sup>3</sup>

Zwischen den Größen der Einrichtungen und den untersuchten Kindergartenjahren gibt es in Bezug auf die Anzahl der Leitungsstunden eine Varianz von ein bis zwei Prozent der gesamten Leitungszeit. Sie übersteigt jedoch auch hier des nach Anlage zu KiBiz erforderlichen mittleren Personalstundeneinsatzes der Einrichtungsleitung von anteilig sechs Prozent. Gleichzeitig weisen diese Einrichtungen mit rund 86 Prozent des anteiligen Personalstundeneinsatzes an Fachkraftstunden deutlich mehr Stunden auf als nach Anlage zu § 33 KiBiz erforderlich. Eine Begründung ist für diese Besonderheiten aus den empirischen Daten nicht ableitbar.

<sup>3</sup> Mit der Einrichtungsgröße steigt tendenziell der Anteil der Einrichtungen, die die Mindestfachkraftstunden nicht erreichen. Im Kindergartenjahr 2020/21 erreichte rund ein Zehntel (12 Prozent) der Einrichtungen mit bis zu 24 Kindern die Mindestfachkraftstunden nicht. Bei den Einrichtungen mit 100 und mehr Kindern belief sich dieser Anteil auf 32 Prozent.

**Abbildung 20: Verteilung des empirischen Personalstundeneinsatzes nach Größe der Einrichtung, 2019/20 bis 2021/22**

Anteil der Einrichtungen der jeweiligen Trägerart (in Prozent)



Quelle: Träger-Befragung und KiBiz.web, eigene Berechnung und Darstellung

© Prognos 2023

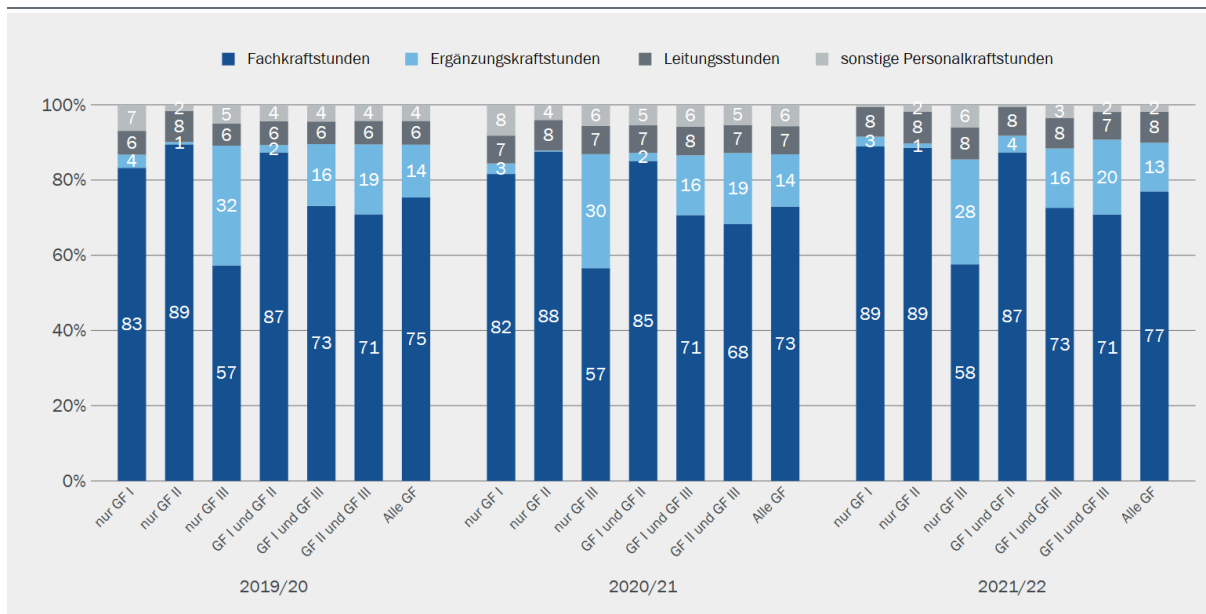
Bei der Betrachtung des empirischen Personalstundeneinsatzes nach KiBiz-Gruppenkonstellation (Abbildung 21) wird erneut deutlich, dass alle Gruppenformen vor allem durch Fachkräfte betreut werden. In Gruppenform III wird in der Anlage zu § 33 KiBiz ein 50-prozentiger Personalstundeneinsatz der Fachkraftstunden durch Ergänzungskräfte ermöglicht. Die empirischen Daten zeigen, dass die Einrichtungen in dieser Gruppenform zu einem höheren Einsatz von Fachkräften tendieren und Ergänzungskräfte nur zu rund 30 Prozent einsetzen. In den Gruppenformen I und II ist es zudem in bestimmten Ausnahmefällen möglich, die Fachkraftstunden ebenfalls zu 50 Prozent von Ergänzungskräften leisten zu lassen. Dies geschieht in der Gruppenform I nur zu etwa 3 bis 4 Prozent und wird für Gruppenform II, die für Kinder unter drei Jahren, gebildet wird, zu maximal einem Prozent des Personalstundeneinsatzes umgesetzt. Dies kann darauf hindeuten, dass Einrichtungen eine hohe Qualität gewährleisten möchten. Möglich ist aber auch eine strategische Personalplanung, um über genügend Fachkraftstunden für die gegenseitige Vertretung in den Gruppen zu verfügen und zuverlässiger die erforderlichen Mindestpersonalkraftstunden gewährleisten zu können.

Auch in Einrichtungen mit verschiedenen Gruppenkonstellationen nach KiBiz wird vermehrt auf Fachkräfte gesetzt. Bei Einrichtungen, die die Gruppenformen I und II aufweisen, also die Einrichtungen sind, die tendenziell jüngere Kinder betreuen, werden nahezu keine Ergänzungskräfte eingesetzt, während Kombinationen aus I und III Ergänzungskräfte nach Vorgabe von KiBiz mit rund 16 Prozent einsetzen.

Zusammenfassend wird deutlich, dass Einrichtungen, den Einsatz von Fachkräften forcieren und demgegenüber weniger sonstiges Betreuungspersonal einsetzen. Damit entspricht die tatsächliche Personalstruktur in den Einrichtungen in der Breite nicht umfänglich dem Personalmix in den Gesamtpersonalkraftstunden, die der Berechnung der Kindpauschalen zugrunde liegen.

**Abbildung 21: Verteilung des empirischen Personalstundeneinsatzes nach KiBiz-Gruppenkonstellation, 2019/20 bis 2021/22**

Anteil der Einrichtungen der jeweiligen Trägerart (in Prozent)



Quelle: Träger-Befragung, eigene Berechnung und Darstellung

© Prognos 2023

### 2.1.3 Entwicklung der Personalkosten und Abgleich mit der Fortschreibungsrate

Die in § 55 Absatz 5 KiBiz festgelegte Evaluation der Finanzierungsreform des Kinderbildungsgesetzes bezieht sich auf die Untersuchung der Auskömmlichkeit der Kindpauschalen und betrachtet hierzu Personalkosten und Sachkosten differenziert. Im nachfolgenden Kapitel werden die empirisch erhobenen Personalkosten dargestellt und eingeordnet. Dazu wurden im Rahmen der Erhebung die Personalkosten je Einrichtung differenziert nach Personalgruppe und Kindergartenjahr erhoben. Es werden die für die Bewertung der Auskömmlichkeit relevanten Personalgruppen betrachtet – Einrichtungsleitung, Fachkräfte, Ergänzungskräfte und sonstiges Betreuungspersonal.

Die erhobenen Personalkosten in den beiden Befragungswellen bilden die Kosten des tatsächlichen Personaleinsatzes in den Einrichtungen ab. Die Personalprofile in den Einrichtungen stellen sich sehr unterschiedlich dar (Anteile der Personalgruppen, Vollzeit-Teilzeit-Anteile) und variieren zudem auch nach Größe der Einrichtungen. Daher wurden für eine bessere Vergleichbarkeit erstens die empirisch erhobenen Personalkosten eines Jahres in Kosten für jeweils eine vertraglich vereinbarte Stunde in der jeweiligen Personalgruppe umgerechnet. In einem zweiten Schritt wurden die ermittelten Stundenkosten je Personalgruppe einrichtungsspezifisch auf die in Anlage zu § 33 KiBiz vorgesehenen Gesamtpersonalkraftstunden bezogen, sodass die Kosten einer vergleichbaren Personalstruktur ermittelt werden können. Das Vorgehen hierzu ist im Anhang auf Seite XX aufgezeigt. Diese sogenannten „Kosten einer vertraglich vereinbarten Stunde“ sind sensibel und reagieren auf minimale Änderungen in der Kostenstruktur bzw. bei der Anzahl vertraglich vereinbarter Stunden.



Nachfolgend wird die Entwicklung dieser Personalkosten aufgezeigt. Da eine dritte Erhebungswelle im Rahmen des vorgegebenen Evaluationszeitraumes nicht realisierbar war, beruhen die Personalkosten für das Kindergartenjahr 2022/23 auf einer Hochrechnung auf Basis sekundärstatistischer Daten.

**i**

### Hochrechnung der Personalkosten für das Kindergartenjahr 2022/23

Die Hochrechnung der Personalkosten für das Kindergartenjahr 2022/23 erfolgte durch eine sekundärstatistische Datenanalyse.

- Anteil von 75 Prozent (pauschal): Veränderungsrate des Median-Entgelts der pädagogischen, sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten im Tätigkeitsfeld Kindergärten (85.10.1) oder Tagesbetreuung von Kindern (88.91.0) in Nordrhein-Westfalen zwischen 2021 und 2022 (Datenbasis: Beschäftigungsstatistik)
- Anteil von 25 Prozent (pauschal): Veränderungsrate der Nebenkosten im Dienstleistungsbereich zwischen 2021 und 2022 (Datenbasis: Arbeitskostenerhebung)

Die Veränderungsrate wird entsprechend der genannten Anteile auf die empirischen Daten gelegt und für das Kindergartenjahr 2022/23 hochgerechnet.

Abbildung 22 stellt die Kosten je vertraglich vereinbarter Stunde im Median für das Kindergartenjahr 2020/21 dar. Über die Jahre hinweg zeigen sich minimale Veränderungen innerhalb der Trägerarten, sodass an dieser Stelle auf eine Darstellung nach Jahren verzichtet wird und nur die Unterschiede zwischen den Trägerarten aufgezeigt werden. Zu berücksichtigen bleibt in dieser Analyse, dass die Anzahl der Elterninitiativen sehr gering ist und eine valide Aussage, die für alle Elterninitiativen des Landes gilt, kaum möglich ist.

Die Kosten einer vertraglich vereinbarten Stunde für eine Einrichtungsleitung liegen bei den kirchlichen, kommunalen und anderen freien Trägern bei 36 Euro und bei den Elterninitiativen bei 35 Euro.

Bei den sozialpädagogischen Fachkräften liegen die Unterschiede ebenfalls bei einem Euro. Hier variiert die Eingruppierung über alle Einrichtungen zwischen den Tarifgruppen nach dem TVöD SuE 8a, 8b, 9 und 12, wobei die Anteile der Gruppen 8a/b am höchsten sind (Abbildung 15).

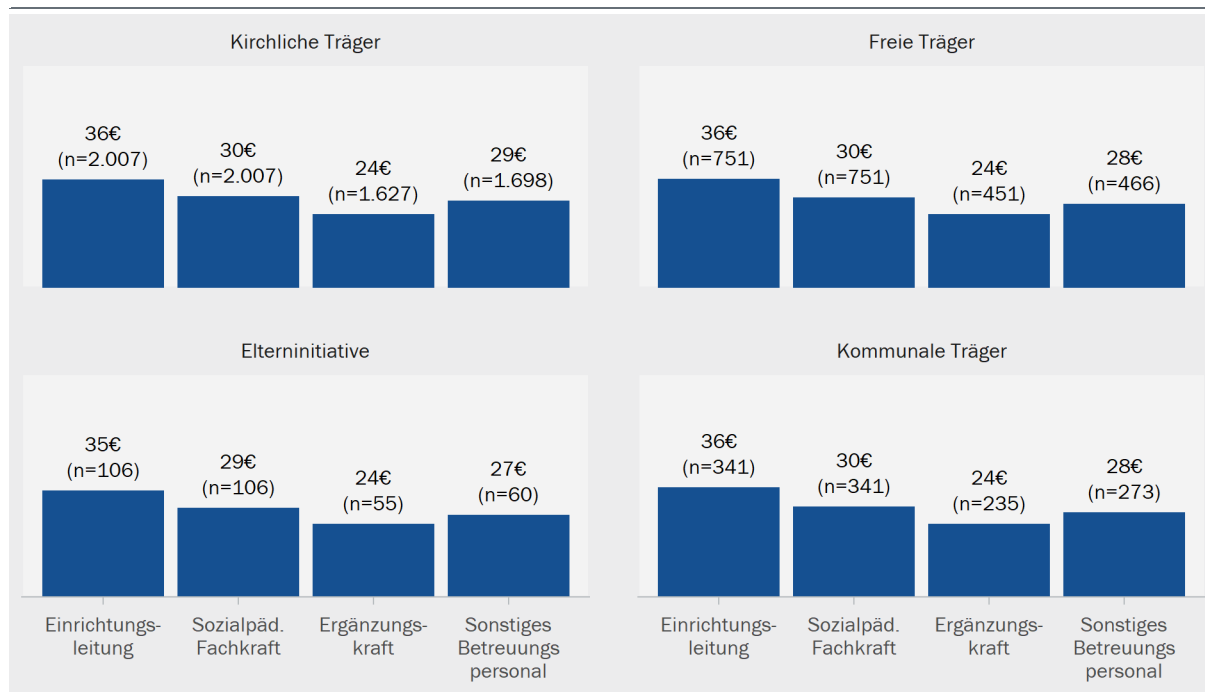
Bei den Ergänzungskräften ist hingegen kein Unterschied im Median der Kosten einer vertraglich vereinbarten Stunde zu erkennen. Diese kostet im Jahr 2020/21 24 Euro.

Eine leicht höhere Varianz ist bei den Kosten einer vertraglich vereinbarten Stunde für das sonstige Betreuungspersonal zu erkennen. Diese variiert zwischen 27 Euro (Elterninitiativen), 28 Euro (kommunale und andere freie Träger) und 29 Euro bei den kirchlichen Trägern. Die unterschiedlich hohen Kosten des sonstigen Betreuungspersonals lassen sich mit der unterschiedlichen Zusammensetzung des sonstigen Personals erklären. Das KiBiz geht von einer Struktur des sonstigen Betreuungspersonals aus, in der 75 Prozent dem Ausbildungsstand einer Fachkraft entsprechen und nach Tarifgruppe 8a entlohnt werden und 25 Prozent dem Ausbildungsstand

einer Ergänzungskraft entsprechen und der Tarifgruppe 4 zugeordnet werden. In der Praxis stellen sich diese Anteile anders, nämlich eher hälftig dar. Welches Personal die Einrichtungen als sonstiges Betreuungspersonal einsetzen, ist aus den empirischen Daten konkret nicht ableitbar.

**Abbildung 22: Arbeitsbruttokosten einer vertraglich vereinbarten Stunde für das pädagogische Personal nach Trägerart, 2020/21**

Angegeben sind jeweils der Median und die zugrundeliegende Fallzahl (in Klammern)



Quelle: Träger-Befragung, eigene Berechnung und Darstellung

© Prognos 2023

### Gesamtkosten für das pädagogische Personal

Die Gesamtkosten, die für das pädagogische Personal nach der Anlage zu § 33 KiBiz für die Gesamtpersonalkraftstunden in den drei erhobenen und dem hochgerechneten Kindergartenjahr berechnet wurden, liegen bei den kirchlichen, kommunalen und anderen freien Trägern zwischen 500.000 und 600.000 Euro und die der Elterninitiativen zwischen 300.000 und 350.000 Euro. Schaut man auf die Kosten des tatsächlich erfolgten Personaleinsatzes, liegen diese in ähnlicher Höhe, können jedoch gegenüber den berechneten Kosten nach Anlage zu § 33 bis zu 60.000 Euro niedriger oder auch höher ausfallen. Bei der nachfolgenden Bewertung der Daten sind die geringen bzw. schwankenden Fallzahlen der kommunalen und anderen freien Träger sowie Elterninitiativen zu berücksichtigen. Weiterhin werden die Kosten im Median angegeben.

Bei den kommunalen Trägern steigen die Kosten nach Anlage zu § 33 zunächst an und liegen im Jahr 2020/21 bei etwas über 600.000 Euro, sinken jedoch in den nachfolgenden Jahren auf 560.000 und steigen im vierten Kindergartenjahr 2022/23 unter Berücksichtigung der Hochrechnung und der zugrundeliegenden statistischen Daten auf 590.000 Euro an. Die tatsächlichen Kosten der kommunalen Einrichtungen liegen in den Kindergartenjahren 2019/20 und 2020/21 bei etwa 560.000 und 580.000 Euro. Die tatsächlichen Kosten im Kindergartenjahr 2022/23 übersteigen einmalig die nach Anlage zu § 33 berechneten Kosten um

20.000 Euro. Die tatsächlichen Kosten liegen mit rund 25.000 Euro unter den berechneten Kosten.

Die kirchlichen Träger weisen ebenfalls in den ersten beiden Kindergartenjahren steigende Kosten nach Anlage zu § 33 aus, diese liegen bei rund 515.000 Euro. Für das vierte, hochgerechnete, Kindergartenjahr liegen die rechnerischen Kosten bei rund 540.000 Euro. Während die Differenz zwischen den tatsächlichen und berechneten Kosten im ersten Kindergartenjahr 2019/20, dem Jahr vor der Novellierung des Gesetzes, noch rund 40.000 Euro beträgt, sinkt die Differenz auf gut 20.000 Euro in den nachfolgenden Kindergartenjahren. Die kirchlichen Träger weisen tatsächliche Kosten von zwischen 450.000 und 500.000 Euro aus. Auch hier sinken die Kosten im Kindergartenjahr 2020/21 zunächst, ehe sie wieder steigen.

Die Kostenspannen der anderen freien Träger liegen mit zwischen 500.000 Euro (2019/20), 530.000 Euro (2020/21 und 2021/22) und 560.000 Euro zwischen den Kostenspannen der kirchlichen und kommunalen Träger. Bei den anderen freien Träger entsprechen die tatsächlichen Kosten mit geringen Abweichungen von weniger als 10.000 Euro den berechneten Kosten.

Bei den Elterninitiativen liegen die nach Anlage zu § 33 berechneten Kosten von rund 300.000 bis 350.000 Euro deutlich niedriger als die tatsächlichen Kosten, die zwischen 350.000 und 415.000 Euro liegen.

### **Fortschreibungsrate**

Eine Fragestellung der Evaluation bezieht sich auf die Angemessenheit der Fortschreibungsrate für die Dynamisierung der Kindpauschalen. Nach § 37 Absatz 3 setzt sich die Fortschreibungsrate zu neun Teilen aus der Fortschreibung der Kostenentwicklung für pädagogisches Personal nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst, Sozial- und Erziehungsdienst und auf Grundlage der Berichte zu Kosten eines Arbeitsplatzes der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement zusammen sowie zu einem Teil aus der Steigerung der Kosten des allgemeinen Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes.

Für das Kindergartenjahr 2021/22 wurde die Fortschreibungsrate für die Personalkosten mit 0,85 Prozent bemessen. Für den Abgleich mit der tatsächlichen Kostenentwicklung werden folgend aus Gründen der Vergleichbarkeit die rechnerischen Personalkosten je Pauschale bei Unterstellung der Gesamtpersonalkraftstunden gemäß der Anlage zu § 33 KiBiz herangezogen. Bei den kirchlichen Einrichtungen sind die Kosten für pädagogisches Personal demnach zwischen 2020/21 und 2021/22 um 0,02 Prozent gestiegen und haben sich demnach deutlich weniger dynamisch entwickelt als vom Gesetzgeber bei der Festlegung der Fortschreibungsrate antizipiert.<sup>4</sup> Die Hintergründe, für die im Kindergartenjahr 2021/22 etwas geringer ausfallenden Personalkosten sind vielschichtig und mutmaßlich vor allem auf die Corona-Pandemie sowie Folgen des Fachkräftemangels zurückzuführen. Im Kontext der Evaluationskonzeptes konnten keine ausreichenden empirischen Prüfungen erfolgen, jedoch verweisen andere Studien, wie die DKLK-Studie 2023 auf vermehrte Kündigungen sowie auch temporäre Änderungen der Gruppenstrukturen in den Einrichtungen und auf ein als Ausnahme zu bezeichnendes Kindergartenjahr.

<sup>4</sup> Für den Vergleich der tatsächlichen Personalkostensteigerung und der bemessenen Fortschreibungsrate werden nur die Angaben der kirchlichen Träger herangezogen, da diese in beiden Befragungswellen weitestgehend den Gütekriterien der Konsistenz und Plausibilität entsprechen. Hinzukommen die in den anderen Trägergruppen für zuverlässige Aussagen zu geringen Fallzahlen in beiden Befragungswellen.

Die vom Land für das Kindergartenjahr 2022/23 vorgesehene Dynamisierung des Personalkostenanteils der Kindpauschale von 0,84 Prozent zeigte sich in der tatsächlichen Entwicklung der Personalkosten als nicht ausreichend. Für die Hochrechnung der Personalkosten für das vierte zu untersuchende Kindergartenjahr, wurde auf Basis statistischer Daten und unter Berücksichtigung vielfältiger Einflüsse eine Steigerung der Personalkosten um 2,85 Prozent ermittelt. In diesem Vergleich stellt sich die geplante Dynamisierung des Personalkostenanteils der Kindpauschale von 0,84 Prozent für das Kindergartenjahr 2022/23 gegenüber dem tatsächlichen Anstieg der Personalkosten um 2,85 Prozent als nicht ausreichend dar. Es ist schwer vorhersehbar, ob sich eine solch starke Dynamisierung der Personalkosten, auch beeinflusst durch die COVID-19-Pandemie, in den kommenden Jahren fortsetzt. Jedoch muss angenommen werden, dass der länger fortbestehende Fachkräftemangel eher nicht zu einer Stagnation der Kostenentwicklung beiträgt.

## **2.2 Sachkosten**

### **2.2.1 Datengrundlage**

Dieses Kapitel beschreibt zunächst die Datengrundlage, auf welcher die Analysen der beiden Folgekapitel basieren. Die Datengrundlage wird auch differenziert nach diversen sachkostenrelevanten Strukturmerkmalen der Einrichtungen wie Miet-/Eigentumsverhältnisse, Innen-/Außenflächen, Gebäudealter oder Verpflegungsart dargestellt.

Einige Einrichtungsmerkmale unterliegen hierbei nur geringen Veränderungen zwischen den einzelnen Kindergartenjahren. Aus diesem Grund werden die entsprechenden Strukturmerkmale zunächst nur für das Kindergartenjahr 2021/22 dargestellt. Ergeben sich im Zeitverlauf Veränderungen hinsichtlich eines Merkmals, werden alle drei erhobenen Kindergartenjahre dargestellt. Es wird jeweils der Median ausgewiesen.

### **Angaben zum Träger**

In den Befragungen wurden auch Merkmale erhoben, die Rückschlüsse auf die Trägerstrukturen und die davon abhängige Darstellung der Sachkosten ermöglichen. Diese umfassen, ob es sich bei der ausfüllenden Institution um den rechtlichen Träger der Einrichtung handelt oder um eine Verwaltungsstelle oder einen Dienstleister, ob der Träger Teil eines Trägerverbundes ist sowie die Rechtsform des Trägers.

Gut drei Viertel der ausfüllenden Institutionen sind rechtliche Träger. Knapp ein Viertel des Rücklaufs erfolgte dagegen durch eine Verwaltungsstelle oder einen Dienstleister. Des Weiteren sind 30 Prozent Teil eines Trägerverbundes. Bei den Einrichtungen, die in allen drei Kindergartenjahren an der Befragung teilgenommen haben, sinkt der Anteil von Trägern, die Teil eines Trägerverbundes sind. Besonders selten sind kommunale Einrichtungen Teil eines Trägerverbundes (4 Prozent im Jahr 2019/20, 2 Prozent im Jahr 2021/22). Bei anderen freien Trägern ist der Anteil der Einrichtungen, die Teil eines Trägerverbundes sind, noch deutlicher gesunken – von 30 Prozent in 2019/20 auf 17 Prozent in 2021/22.

Im Hinblick auf die Rechtsform handelt es sich überwiegend um Körperschaften des öffentlichen Rechts (69 Prozent), gefolgt von eingetragenen Vereinen (15 Prozent) und der gGmbH (14 Prozent).

## Größe des Innen- und Außenbereichs der Einrichtungen

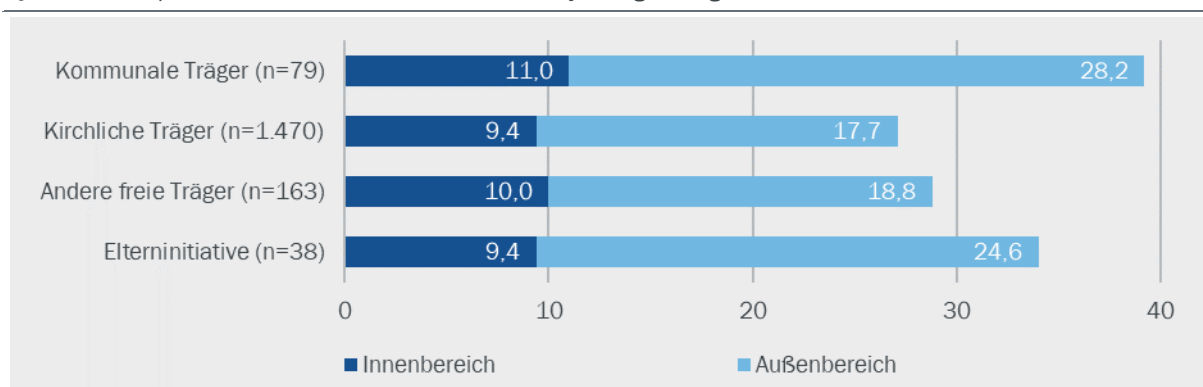
Die Größe der Einrichtungen, gemessen an der Anzahl an Quadratmetern pro Kind, wird in Nordrhein-Westfalen im sogenannten Raumprogramm definiert, durch das kindgerechte räumliche Bedingungen sichergestellt werden sollen (Unfallkasse NRW, 2022). Die Raummatrix der Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe empfiehlt zehn bis zwölf Quadratmeter pro Kind im Innenbereich zuzüglich weiterer Räume, zum Beispiel Mehrzweckräume (LWL & LVR, 2012). Für den Außenbereich werden 10 bis 12 Quadratmeter pro Kind empfohlen. Die konkreten Flächen orientieren sich dabei an den örtlichen Gegebenheiten und werden individuell je Einrichtung geklärt.

In der Befragung der Einrichtungen zeigt sich, dass insbesondere die Größe der Innenbereiche der Einrichtungen je nach Trägerart nur leicht variiert. Bei kommunalen Trägern liegt dieser bei 11 Quadratmetern je Platz, gefolgt von den anderen freien Trägern mit 10 Quadratmetern. Kirchliche Einrichtungen und Elterninitiativen folgen knapp dahinter mit 9 Quadratmetern.

Mehr Variation zeigt sich dagegen bei den Außenbereichen. Hier bieten ebenfalls kommunale Einrichtungen die größte Fläche pro Kind (28 qm), aber auch Elterninitiativen bieten in diesem Fall große Außenbereiche an (25 qm). Einrichtungen von anderen freien Trägern (19 qm) sowie kirchliche Einrichtungen (18 qm) liegen dagegen recht deutlich darunter (Abbildung 23).

**Abbildung 23: Größe des Innen- und Außenbereichs nach Trägerart, 2021/22**

Quadratmeter pro Platz mit Betriebserlaubnis nach der jeweiligen Trägerart im Median



Quelle: Träger-Befragung, eigene Berechnung und Darstellung

© Prognos 2023

## Miet- bzw. Eigentumsverhältnisse

Bei den Miet- und Eigentumsverhältnissen wurde unterschieden zwischen Räumlichkeiten, die im Eigentum des Trägers stehen oder bei denen der Träger dem Eigentümer wirtschaftlich gleichgestellt ist, angemieteten Räumlichkeiten bzw. Grundstücken und einer Mischform, bei der die Räumlichkeiten teilweise im Eigentum (oder dem Eigentümer wirtschaftlich gleichgestellt) des Trägers stehen und teilweise angemietet sind.

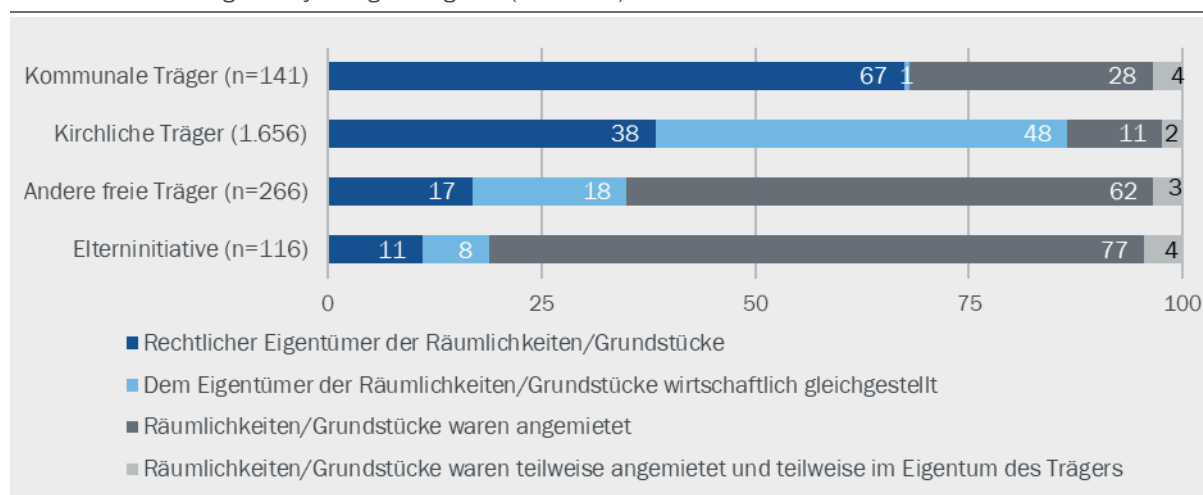
Hier zeigen sich zum Teil erhebliche Unterschiede zwischen den Trägerarten. Während bei kommunalen und kirchlichen Trägern vor allem Eigentumsverhältnisse (bzw. eine wirtschaftliche Gleichstellung mit dem Eigentümer) zu beobachten sind, dominieren bei anderen freien Trägern

und Elterninitiativen angemietete Räumlichkeiten bzw. Grundstücke. Bei den kommunalen Einrichtungen ist der Träger überwiegend rechtlicher Eigentümer (67 Prozent), wobei gut ein Viertel (28 Prozent) der kommunalen Einrichtungen auch angemietete Räumlichkeiten anbietet. Bei den kirchlichen Einrichtungen ist der Anteil der angemieteten Räume deutlich geringer (11 Prozent). Der größte Teil der kirchlichen Träger ist allerdings nicht selbst Eigentümer der Räumlichkeiten (38 Prozent), sondern dem Eigentümer wirtschaftlich gleichgestellt (48 Prozent). Bei den anderen freien Trägern ist der überwiegende Teil der Räumlichkeiten angemietet (62 Prozent). Gut ein Drittel ist jedoch Eigentümer (17 Prozent) oder wirtschaftlich gleichgestellt (18 Prozent). Bei den Elterninitiativen ist der Anteil der gemieteten Räume besonders hoch – bei gut drei Viertel der Träger (77 Prozent) trifft dies zu.

Dies legt die Vermutung nahe, dass die im Vergleich zu kommunalen und kirchlichen Einrichtungen häufiger anzutreffenden Mietverhältnisse bei anderen freien Trägern und Elterninitiativen häufig einen zusätzlichen Kostenfaktor darstellen. Nimmt man die im Vergleich der Träger großen Außenflächen der Elterninitiativen hinzu, so ist zu vermuten, dass diese Mehrkosten bei den Elterninitiativen besonders ins Gewicht fallen können (Abbildung 24).

**Abbildung 24: Miet- bzw. Eigentumsverhältnisse der Räumlichkeiten/Gebäude nach Trägerart, 2021/22**

Anteil der Einrichtungen der jeweiligen Trägerart (in Prozent)



Quelle: Träger-Befragung, eigene Berechnung und Darstellung

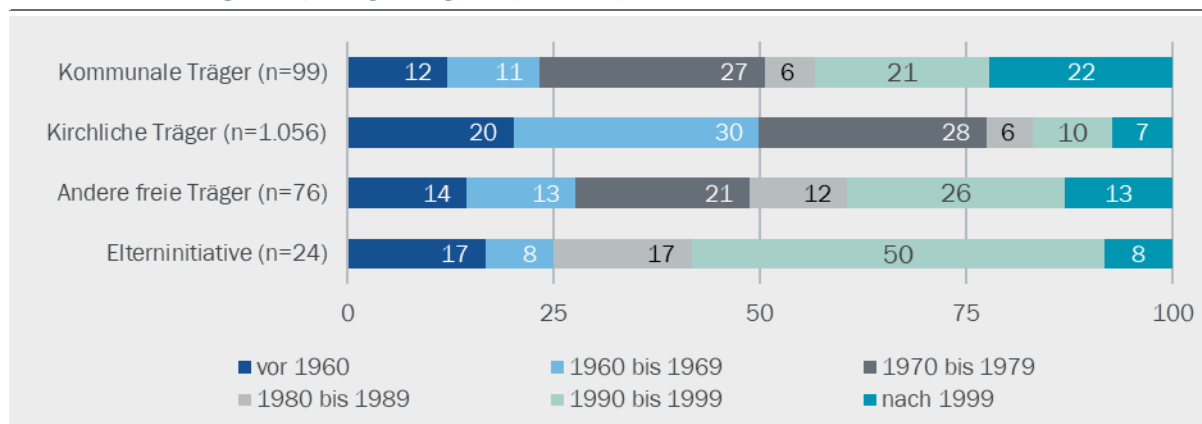
© Prognos 2023

### Baujahr und Zeitpunkt der Sanierung

Die ältesten Gebäude sind die Einrichtungen von kirchlichen Trägern (Baujahr im Mittel 1970), während die jüngsten Gebäude zu den Elterninitiativen (Baujahr im Mittel 1992) gehören.

## Abbildung 25: Baujahr der Gebäude nach Trägerart, 2021/22

Anteil der Einrichtungen der jeweiligen Trägerart (in Prozent)



Quelle: Träger-Befragung, eigene Berechnung und Darstellung

© Prognos 2023

Ein großer Anteil der Einrichtungen hat ihre Gebäude noch nicht grundlegend saniert. Besonders häufig sind die Räumlichkeiten/Gebäude von Elterninitiativen noch nicht saniert worden (71 Prozent), gefolgt von kommunalen Einrichtungen (69 Prozent). Am seltensten sind Einrichtungen von anderen freien Trägern nicht saniert (52 Prozent). Bei kirchlichen Trägern sind es immerhin 59 Prozent, die noch keine Grundsanierung angegeben haben – in Anbetracht dessen, dass kirchliche Träger die ältesten Gebäude aufweisen, lässt sich vermuten, dass Sanierungen auch in Zukunft für kirchliche Träger einen relevanten Kostenfaktor bedeuten können. Die meisten Sanierungen fanden zwischen 2010 und 2019 statt, wobei der Großteil (41 Prozent) zwischen 2010 und 2014 durchgeführt wurde und ein weiterer Anteil (21 Prozent) zwischen 2015 und 2019.

### Arten der Verpflegung

Auch wurde erhoben, welche Arten der Verpflegung die Einrichtungen im jeweiligen Kindergartenjahr angeboten haben und welchen Zubereitungsaufwand die Mittagsverpflegung hatte sowie welche Kosten durch die Mahlzeitenentgelte gedeckt wurden.

Das Verpflegungsangebot unterscheidet sich teilweise deutlich zwischen den Trägerarten. Während ein tägliches Frühstücksangebot bei kommunalen (34 Prozent) und kirchlichen Einrichtungen (28 Prozent) nur verhältnismäßig selten zum Angebot gehört, ist es bei anderen freien Trägern bei knapp der Hälfte der Einrichtungen (47 Prozent), bei Elterninitiativen sogar bei gut zwei Dritteln (68 Prozent) der Fall. Bei der Mittagsverpflegung bieten kommunale (55 Prozent), kirchliche (61 Prozent) und andere freie Träger (52 Prozent) mehrheitlich ein fertig geliefertes Essen an. Elterninitiativen bieten dagegen am häufigsten eine Mittagsverpflegung mit selbstständigem Kochen an (55 Prozent). Ein Angebot für Snacks wie Obst bietet die deutliche Mehrheit der Einrichtungen an. Insbesondere bei kommunalen Einrichtungen (89 Prozent), Elterninitiativen (85 Prozent) und Einrichtungen anderer freier Träger (82 Prozent) ist dies sehr verbreitet. Bei kirchlichen Einrichtungen sind es dagegen etwas weniger Einrichtungen (65 Prozent). Dass Einrichtungen keine Verpflegung anbieten, stellt nur die Ausnahme dar.

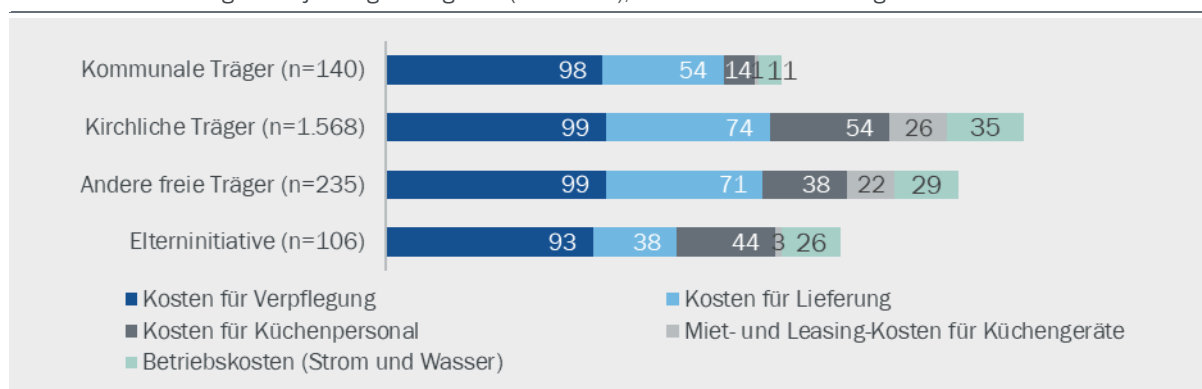


- **Entgelte für Mahlzeiten**

Bei nahezu allen Einrichtungen wurden die Kosten für die Verpflegung über die Mahlzeitenentgelte gedeckt. Bei den anderen Kostenpunkten – Lieferung, Küchenpersonal, Miet- und Leasingkosten für Küchengeräte sowie Betriebskosten (Strom und Wasser) – zeigen sich dagegen Unterschiede je nach Trägerart (Abbildung 26). Insgesamt zeigt sich, dass bei kommunalen Einrichtungen am seltensten die anderen Kostenpunkte ebenfalls über die Mahlzeitenentgelte gedeckt sind. Bei den Kosten für Lieferung sind es noch etwas mehr als die Hälfte (54 Prozent), bei den anderen Kostenpunkten sind es jedoch eher die Ausnahme. Bei kirchlichen Trägern sind dagegen am häufigsten auch die weiteren Kostenpunkte über die Mahlzeitenentgelte gedeckt – für Lieferung sind es knapp drei Viertel der kirchlichen Einrichtungen (74 Prozent) und für das Küchenpersonal noch etwas mehr als die Hälfte (54 Prozent). Die Kosten für die Lieferung sind auch bei den anderen freien Trägern weitestgehend über die Mahlzeitenentgelte gedeckt (71 Prozent). Für das Küchenpersonal sind es jedoch nur noch etwas mehr als ein Drittel (38 Prozent), für Betriebskosten etwas mehr als ein Viertel (29 Prozent) und für Miet- und Leasingkosten für Küchengeräte nur gut ein Fünftel (26 Prozent) der Einrichtungen. Bei Elterninitiativen sind am seltensten auch die Kosten für Lieferung über die Mahlzeitenentgelte gedeckt (38 Prozent). Kosten für das Küchenpersonal sind bei Elterninitiativen dagegen recht häufig gedeckt (44 Prozent). Miet- und Leasingkosten für Küchengeräte sind nur in Ausnahmen bei Elterninitiativen über Mahlzeitenentgelte gedeckt (3 Prozent).

**Abbildung 26: Kostendeckung durch Entgelte für Mahlzeiten nach Trägerart, 2021/22**

Anteil der Einrichtungen der jeweiligen Trägerart (in Prozent); Mehrfachantworten möglich



Quelle: Träger-Befragung, eigene Berechnung und Darstellung

© Prognos 2023

### Plätze mit Betriebserlaubnis

Die Anzahl der Plätze mit Betriebserlaubnis variiert je nach Trägerart. Im Kindergartenjahr 2021/22 geben kommunale Einrichtungen die höchste Anzahl von Plätzen mit Betriebserlaubnis an (75), gefolgt von anderen freien Trägern (62) und kirchlichen Trägern (60). Elterninitiativen geben demgegenüber deutlich weniger Plätze mit Betriebserlaubnis an (40).

Betrachtet man lediglich die Einrichtungen, die an beiden Erhebungswellen teilgenommen haben, zeigt sich eine positive Entwicklung bei den anderen freien Trägern, die über die Jahre mehr Plätze mit Betriebserlaubnis geschaffen haben (von 60 in 2019/20 auf 64,5 in 2021/22).



### **Definition und Systematik der Sachkosten**

Die folgende Analyse der Sachkosten von Kindertageseinrichtungen in Nordrhein-Westfalen basiert im Wesentlichen auf Primärdaten, die bei den Trägern der KiBiz-geförderten Einrichtungen für die Kindergartenjahre 2019/20 bis 2021/22 mittels zweier Online-Befragungen erhoben wurden. Die Erhebung erfolgte auf der Grundlage einer an den Evaluationsfragen ausgerichteten Betriebskostensystematik, die unter Einbindung ausgewählter Träger aller Trägerarten nach KiBiz entwickelt und mit dem Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKJFGFI) abgestimmt wurde.

Abbildung 27 zeigt die zur Erhebung der Sachkosten verwendete Systematik. Die Sachkosten wurden in die drei Kostenbereiche (1) Kosten für nicht-pädagogisches Personal, (2) Personalnebenkosten und (3) sächliche Geschäftsaufwendungen unterteilt. Im Bereich der Kosten für nicht-pädagogisches Personal wurden die Kosten (Arbeitgeberbrutto) für das bei der Einrichtung bzw. deren Träger beschäftigte, nicht pädagogisch tätige Personal erhoben, soweit es der Einrichtung ganz oder mit einem Stellenanteil zugeordnet werden konnte. Im Bereich der Personalnebenkosten wurden die übergeordneten Personalkosten sowie die personenbezogenen Sachkosten der Einrichtung erfasst. Unter den sächlichen Geschäftsaufwendungen wurden diejenigen Kosten subsumiert, die nicht explizit den Personalkosten zugeordnet werden konnten.

Die Kosten für die Kostenbereiche 1 und 2 (Kosten für nicht-pädagogisches Personal und Personalnebenkosten) wurden differenziert nach den in Abbildung 27 aufgeführten Kostenpositionen erhoben. Der Kostenbereich 3 (sächliche Geschäftsaufwendungen) wurde in die in Abbildung 27 aufgeführten Kostengruppen gegliedert, die in der Erhebung weiter ausdifferenziert wurden. Die Betriebskostensystematik beider Erhebungswellen sowie weiterführende Erläuterungen sind über den folgenden QR-Code abrufbar.



**Abbildung 27: Definition und Systematik der Sachkosten**

Kosten für nicht-pädagogisches Personal	Personalnebenkosten	Sächliche Geschäftsaufwendungen
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hauswirtschafter:innen, Köch:innen</li> <li>2. Reinigungskräfte</li> <li>3. IT-Administrator:innen</li> <li>4. Hausmeister:innen, Gärtner:innen</li> <li>5. Auszubildende, Praktikant:innen, FSJler:innen*</li> <li>6. Wirtschafts- und Verwaltungspersonal</li> <li>7. Personal im Bereich Fachberatung</li> <li>8. Personal im Bereich Qualitätsmanagement</li> <li>9. Geschäftsführung, hauptamtlicher Vorstand</li> <li>10. Sonstige nicht pädagog. Personalkosten</li> <li>11. Kosten für geringfügig Beschäftigte</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kosten für Aus-, Fort- und Weiterbildung</li> <li>2. Kosten für Supervision</li> <li>3. Kosten für Fachberatung</li> <li>4. Weitere Personalnebenkosten</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Betreuungs- und Materialkosten</li> <li>2. Verwaltungskosten</li> <li>3. Fremdleistungen/Kostenumlagen vom Träger</li> <li>4. Betriebs-/ Bewirtschaftungskosten</li> <li>5. Miet-, Leasing- und Pachtkosten**</li> <li>6. Gebäude- und Investitionskosten**</li> <li>7. Sonstige Kosten</li> </ol>
<p>ausschließlich Kosten für Personal (Arbeitgeberbrutto), welches bei der Einrichtung oder deren Träger angestellt ist und der Einrichtung (mit einem Stellenanteil) zugeordnet werden kann</p>	<p>Kosten, die entweder übergeordnet anfallen bzw. nicht personengebunden sind oder personenbezogene Sachkosten bzw. über das Arbeitgeberbrutto der Personalkosten hinausgehend</p>	<p>Kosten, die nicht explizit Personalkosten sind und den sächlichen Geschäftsaufwendungen zugerechnet werden können</p>

\* Sofern nicht-pädagogisch. \*\* Die Auskömmlichkeit der im KiBiz verankerten Mietzuschüsse und Erhaltungspauschalen sind nicht Gegenstand der Evaluation. Die in der Abbildung aufgeführten Miet-, Leasing- und Pachtkosten sowie Gebäude- und Investitionskosten wurden der Vollständigkeit halber zwar erhoben, werden in den folgenden Analysen jedoch nur auszugsweise betrachtet. Durch den Ausschluss der unter Gebäude- und Investitionskosten gefassten Renovierungskosten kommt es zu einer leichten Unterschätzung der Sachkosten im Sinne des KiBiz. Der Ausschluss wurde jedoch aus methodischen Gründen vollzogen, da ansonsten die Mietkostenzuschüsse nach KiBiz und sonstige, freiwillige Leistungen der Kommunen zur Deckung dieser Kosten hätten einbezogen werden müssen. Die Auskömmlichkeit dieser Bestandteile ist jedoch nicht Teil des gesetzlichen Evaluationsauftrages.

Quelle: eigene Darstellung

© Prognos 2023



### Hochrechnung der Sachkosten für das Kindergartenjahr 2022/23

Die nachfolgend für das Kindergartenjahr 2022/23 ausgewiesenen Ergebnisse basieren auf einer pauschalen Fortschreibung der einrichtungsspezifischen Kostenangaben für das Kindergartenjahr 2021/22 mit den folgenden Kostenindizes:

**Personalkosten für nicht-pädagogisches Personal: +3,8 Prozent** = gewichteter Mittelwert aus der auf Basis der Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit ermittelten Veränderungsrate des Median-Entgelts der nicht-pädagogischen, sozialversicherungspflichtig Vollzeit-Beschäftigten in den Tätigkeitsfeldern Kindergärten und Tagesbetreuung von Kindern in Nordrhein-Westfalen zwischen dem 31.12.2021 und dem 31.12.2022 (Gewichtung mit 75 Prozent) und der auf Basis der Arbeitskostenschätzung des Statistischen Bundesamtes ermittelten Veränderungsrate der Lohnnebenkosten im Dienstleistungsbereich in Deutschland zwischen 2021 und 2022 (Gewichtung mit 25 Prozent)

**Personalnebenkosten: +10,5 Prozent** = auf Basis der Arbeitskostenschätzung des Statistischen Bundesamtes ermittelte Veränderungsrate der Lohnnebenkosten im Dienstleistungsbereich in Deutschland zwischen 2021 und 2022

**Betreuungs- und Materialkosten für pädagogische Arbeit: +7,5 Prozent** = mittlere Vorjahresveränderung des Verbraucherpreisindizes in Nordrhein-Westfalen in den Monaten August 2022 bis Juli 2023

**Verwaltungskosten: +3,6 Prozent** = auf Basis der Träger-Erhebung ermittelte Veränderungsrate (Median) der Verwaltungskosten zwischen 2020/21 und 2021/22

**Kosten für Fremdleistungen und Kostenumlagen des Trägers: +8,4 Prozent** = auf Basis der Träger-Erhebung ermittelte Veränderungsrate (Median) der Kosten für Fremdleistungen und Kostenumlagen des Trägers zwischen 2021/22 und 2022/23

**Wasser- und Energiekosten: +30,1 Prozent** = auf Basis der Preisstatistik des Statistischen Bundesamtes ermittelte Vorjahresveränderung der Preise für Haushaltsenergie in den Monaten August 2022 bis Juli 2023

Die auf Ebene der Kostengruppen und -positionen für das Kindergartenjahr 2021/22 vorliegenden Kostenangaben wurden zunächst anhand der einrichtungsspezifischen Kindpauschalenzahl in diesem Kindergartenjahr normiert, anschließend mit den genannten Kostenindizes fortgeschrieben und abschließend mit der Kindpauschalenzahl im Kindergartenjahr 2022/23 hochgerechnet.

## Höhe der Sachkosten

**i**

### Kernergebnisse zur Höhe und Struktur der Sachkosten

- Die höchsten Sachkosten je Platz weisen tendenziell die Kindertageseinrichtungen in freier und in kommunaler Trägerschaft sowie die Elterninitiativen auf. Die Sachkosten der kirchlichen Einrichtungen fallen im Median um mehrere hundert Euro geringer aus.
- Die beiden größten Anteile an den Sachkosten ergeben sich tendenziell aus den Kosten für das nicht-pädagogische Personal und den Verwaltungskosten.
- Zwischen den vier Trägerarten zeigen sich insbesondere folgende Unterschiede:
  - Bei den Elterninitiativen fallen der Verwaltungskostenanteil und Anteil der Kosten für Fremdleistungen und Kostenumlagen des Trägers tendenziell deutlich geringer aus als bei den Kindertageseinrichtungen in kirchlicher, anderer freier und teils auch kommunaler Trägerschaft. Elterninitiativen weisen dafür einen vergleichsweise hohen Anteil an Kosten für nicht-pädagogisches Personal auf.

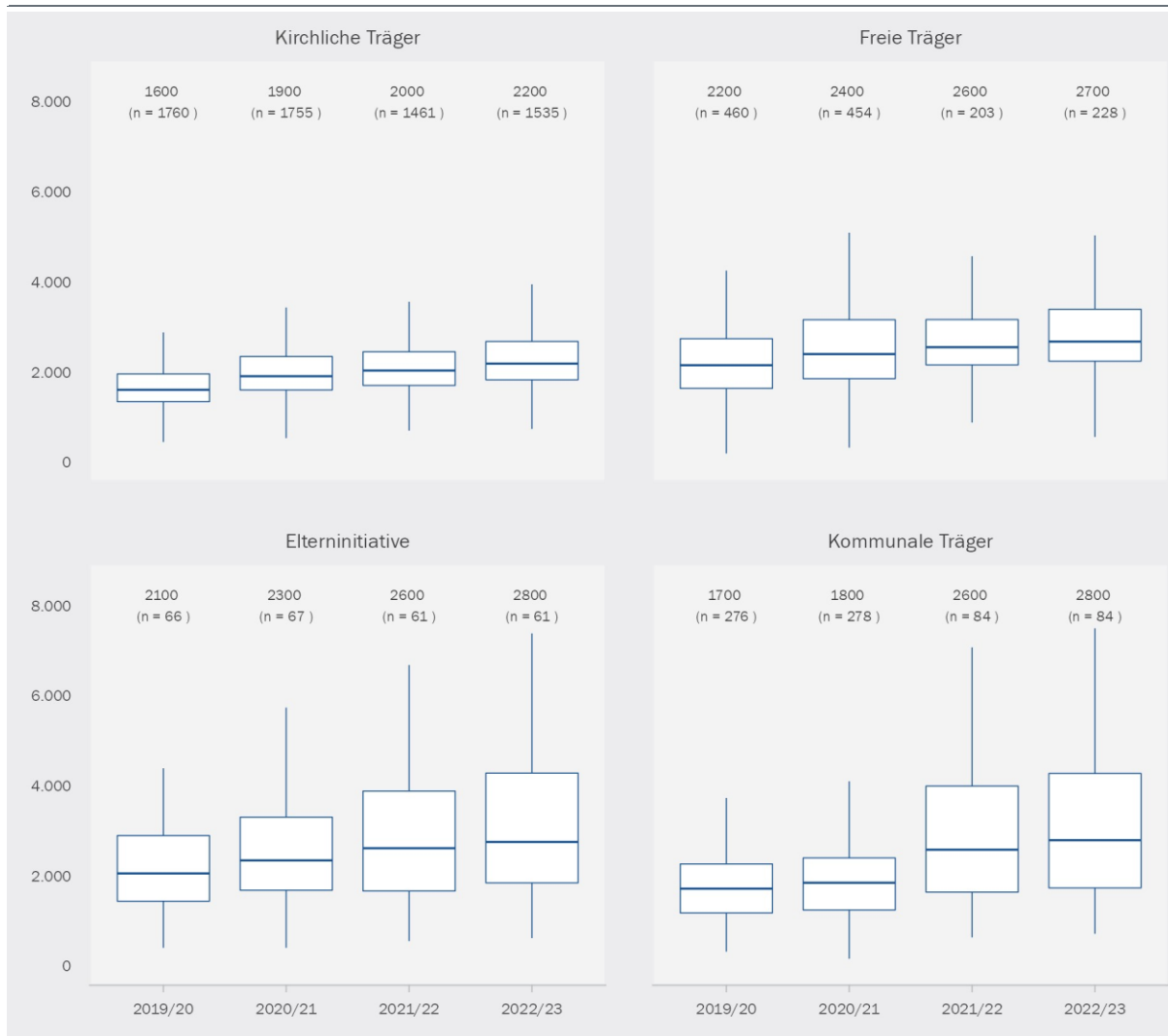
- Kommunale Einrichtungen weisen ebenfalls einen in der Tendenz geringen Verwaltungskostenanteil, andererseits einen tendenziell etwas höheren Anteil an Kosten für Fremdleistungen bzw. Kostenumlagen vom Träger auf.
- Kirchliche Kindertageseinrichtungen verzeichnen einen relativ hohen Anteil an Verwaltungskosten.

Abbildung 28 zeigt die Höhe der Sachkosten je Platz in den befragten Kindertageseinrichtungen in Nordrhein-Westfalen für die Kindergartenjahre 2019/20 bis 2022/23 nach Trägerart. Numerisch ausgewiesen ist jeweils der Median. Die höchsten Sachkosten je Platz verzeichneten im Kindergartenjahr 2021/22 mit jeweils rund 2.600 Euro die Kindertageseinrichtungen in freier und in kommunaler Trägerschaft sowie die Elterninitiativen. Bei den Kindertageseinrichtungen in kirchlicher Trägerschaft lagen die Sachkosten je Platz im gleichen Kindergartenjahr mit 2.000 Euro erkennbar niedriger. Bereits im Querschnittsvergleich zwischen den Kindergartenjahren 2019/20 und 2022/23 zeigen sich in der Tendenz teils deutliche Steigerungen der Sachkosten je Platz im Zeitverlauf.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Eine detaillierte Analyse der Sachkostenentwicklung im Längsschnitt erfolgt in Kapitel 2.2.3.

**Abbildung 28: Höhe der Sachkosten je Platz in Kindertageseinrichtungen in Nordrhein-Westfalen nach Trägerart, 2019/20 bis 2022/23**

Verteilung der Sachkosten je Platz (in EUR);\* angegeben sind jeweils der Median und die zugrunde liegende Fallzahl (in Klammern)



\* Ohne Miet-, Leasing- und Pachtkosten sowie Gebäude- und Investitionskosten. Für das Kindergartenjahr 2022/23 werden mangels entsprechender Daten nicht die Kosten je Platz, sondern die Kosten je Pauschale ausgewiesen.

Quelle: Träger-Befragung, eigene Berechnung und Darstellung

© Prognos 2023

## Einfluss der Einrichtungsgröße

Kleinere Einrichtungen haben tendenziell höhere Sachkosten je Platz als größere Einrichtungen. Dies zeigt die nach Einrichtungsgröße differenzierte Betrachtung der Sachkosten. Einrichtungen mit bis zu 39 Kindern haben im Median rund 200 bis 300 Euro höhere Sachkosten je Platz wie Einrichtungen mit 40 bis 59 Kindern. Einrichtungen dieser Größenklasse haben wiederum 100 bis 200 Euro höhere Sachkosten je Platz wie Einrichtungen mit 60 bis 79 Kindern. Zwischen Einrichtungen mit 60 bis 79 Kindern und Einrichtungen mit 80 und mehr Kindern unterscheiden sich die mittleren Sachkosten je Platz hingegen kaum.

### Sachkosten je Platz nach Einrichtungsgröße, 2019/20 bis 2021/22 (in Euro)

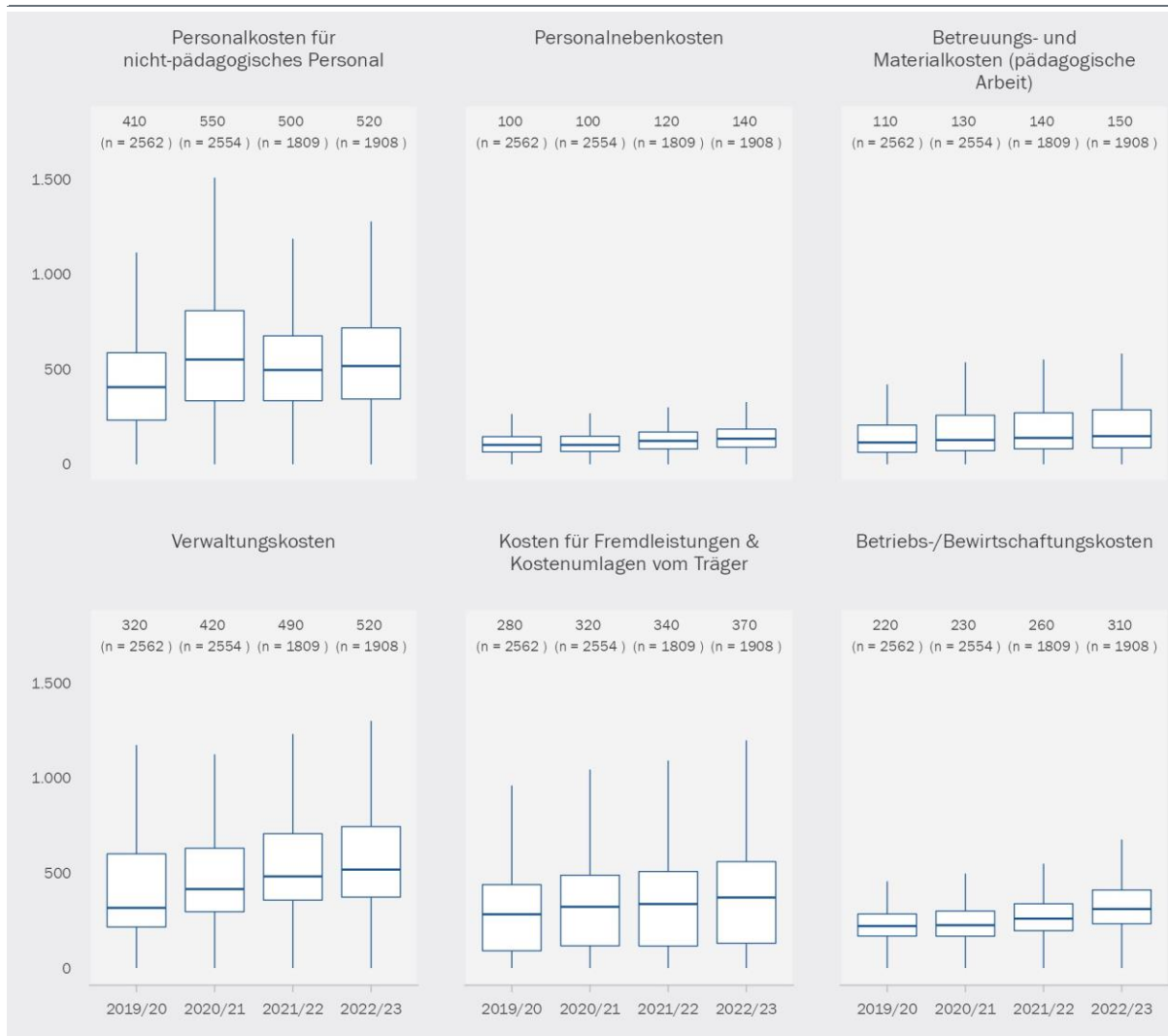
Anzahl der Kinder	2019/20	2020/21	2021/22
1 bis 39	1.900	2.300	2.500
40 bis 59	1.700	2.100	2.200
60 bis 79	1.600	1.900	2.000
80 und mehr	1.600	1.900	1.900

## Struktur der Sachkosten

Abbildung 29 stellt die Höhe der Sachkosten je Platz in den befragten Kindertageseinrichtungen in Nordrhein-Westfalen nach Kostengruppe für die Kindergartenjahre 2019/20 bis 2022/23 dar. Die höchsten Sachkosten verzeichneten im Kindergartenjahr 2021/22 die Personalkosten für nicht-pädagogisches Personal (500 Euro) und die Verwaltungskosten (490 Euro). Die Kosten für Fremdleistungen und Kostenumlagen vom Träger beliefen sich im gleichen Kindergartenjahr auf 340 Euro, die Betriebs- und Bewirtschaftungskosten auf 260 Euro. Deutlich niedriger fielen mit 140 Euro bzw. 120 Euro je Platz die Betreuungs- und Materialkosten für pädagogische Arbeit und die Personalnebenkosten aus.

**Abbildung 29: Höhe der Sachkosten je Platz in Kindertageseinrichtungen in Nordrhein-Westfalen nach Kostengruppe, 2019/20 bis 2022/23**

Verteilung der Sachkosten je Platz (in EUR);\* angegeben sind jeweils der Median und die zugrunde liegende Fallzahl (in Klammern)



\* Ohne Miet-, Leasing- und Pachtkosten sowie Gebäude- und Investitionskosten. Für das Kindergartenjahr 2022/23 werden mangels entsprechender Daten nicht die Kosten je Platz, sondern die Kosten je Pauschale ausgewiesen.

Quelle: Träger-Befragung, eigene Berechnung und Darstellung

© Prognos 2023

### **Miet- sowie Gebäude- und Investitionskosten**

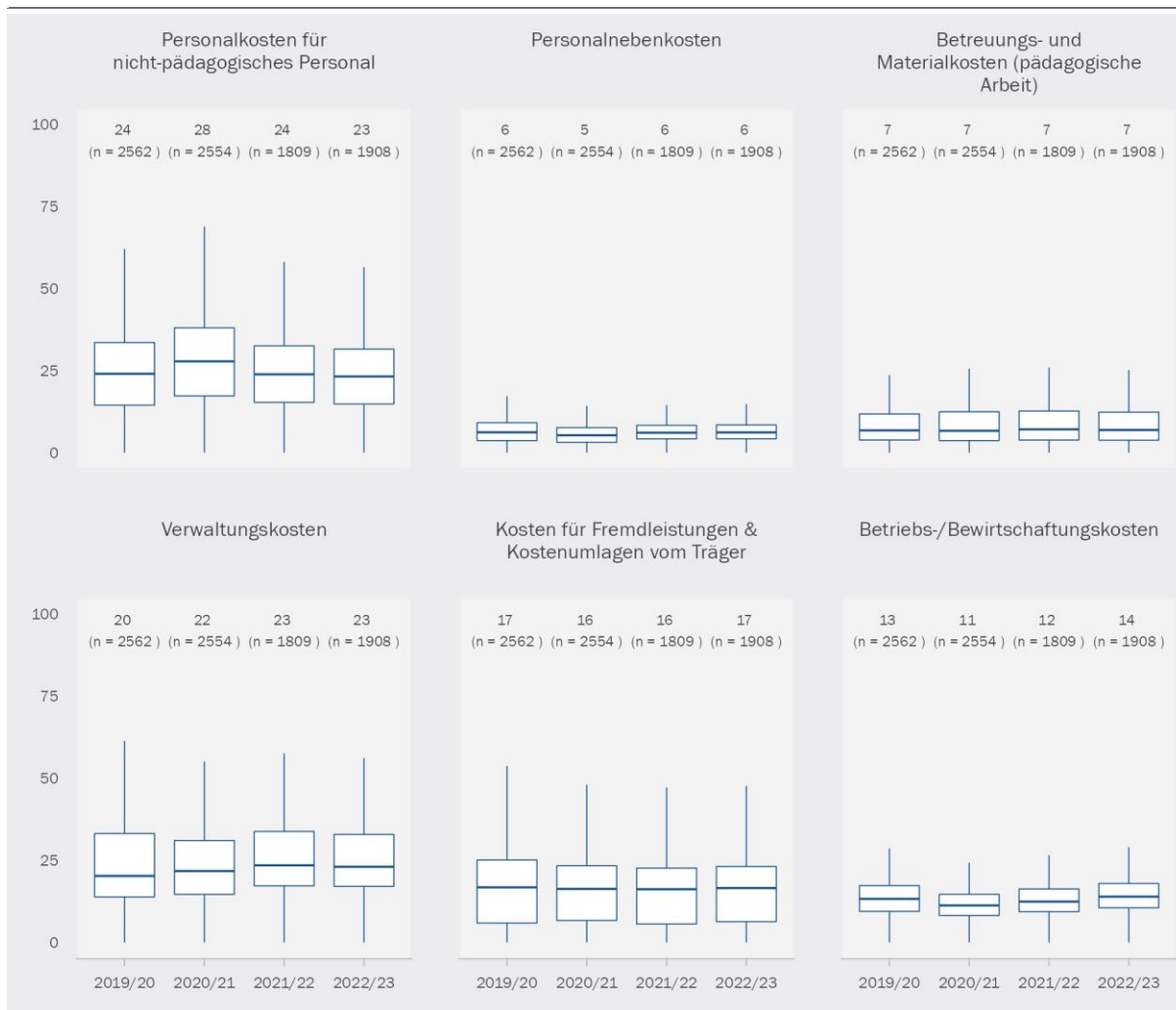
Miet- sowie Gebäude- und Investitionskosten waren nicht Gegenstand der Evaluation (da sie nicht über die Kindpauschalen, sondern über den Mietzuschuss und die Erhaltungspauschale finanziert werden), wurden aber der Vollständigkeit halber dennoch erhoben. Den Befragungsergebnissen zufolge beliefen sich die Miet-, Leasing- und Pachtkosten für Räume, Gebäude, und Grundstück im Kindergartenjahr 2022/23 im Median auf rund 65.000 Euro. Die Gebäude- und Investitionskosten lagen im selben Kindergartenjahr bei rund 13.000 Euro bei Einrichtungen im Eigentum und rund 6.500 Euro bei Einrichtungen in Miete. Wie bei den Sachkosten insgesamt deuten sich auch bei den Miet- und den Gebäude- und Investitionskosten Kostensteigerungen im Zeitverlauf an.

Abbildung 30 zeigt die Struktur der Sachkosten in den befragten Kindertageseinrichtungen in Nordrhein-Westfalen für die Kindergartenjahre 2019/20 bis 2022/23. Den größten Anteil an den Sachkosten machen mit etwa einem Viertel die Kosten für das nicht-pädagogische Personal aus. Auf Verwaltungskosten bzw. Kosten für Fremdleistungen und Kostenumlagen des Trägers entfallen jeweils rund ein Fünftel der Sachkosten. Betriebs- und Bewirtschaftungskosten machen gut ein Zehntel der Sachkosten aus, Betreuungs- und Materialkosten für pädagogische Arbeit sowie Personalnebenkosten jeweils teils deutlich weniger als ein Zehntel.



**Abbildung 30: Struktur der Sachkosten in Kindertageseinrichtungen in Nordrhein-Westfalen, 2019/20 bis 2022/23**

Verteilung des Anteils der jeweiligen Sachkostengruppe an den gesamten Sachkosten (in Prozent);\* angegeben sind jeweils der Median und die zugrunde liegende Fallzahl (in Klammern)



\* Ohne Miet-, Leasing- und Pachtkosten sowie Gebäude- und Investitionskosten.

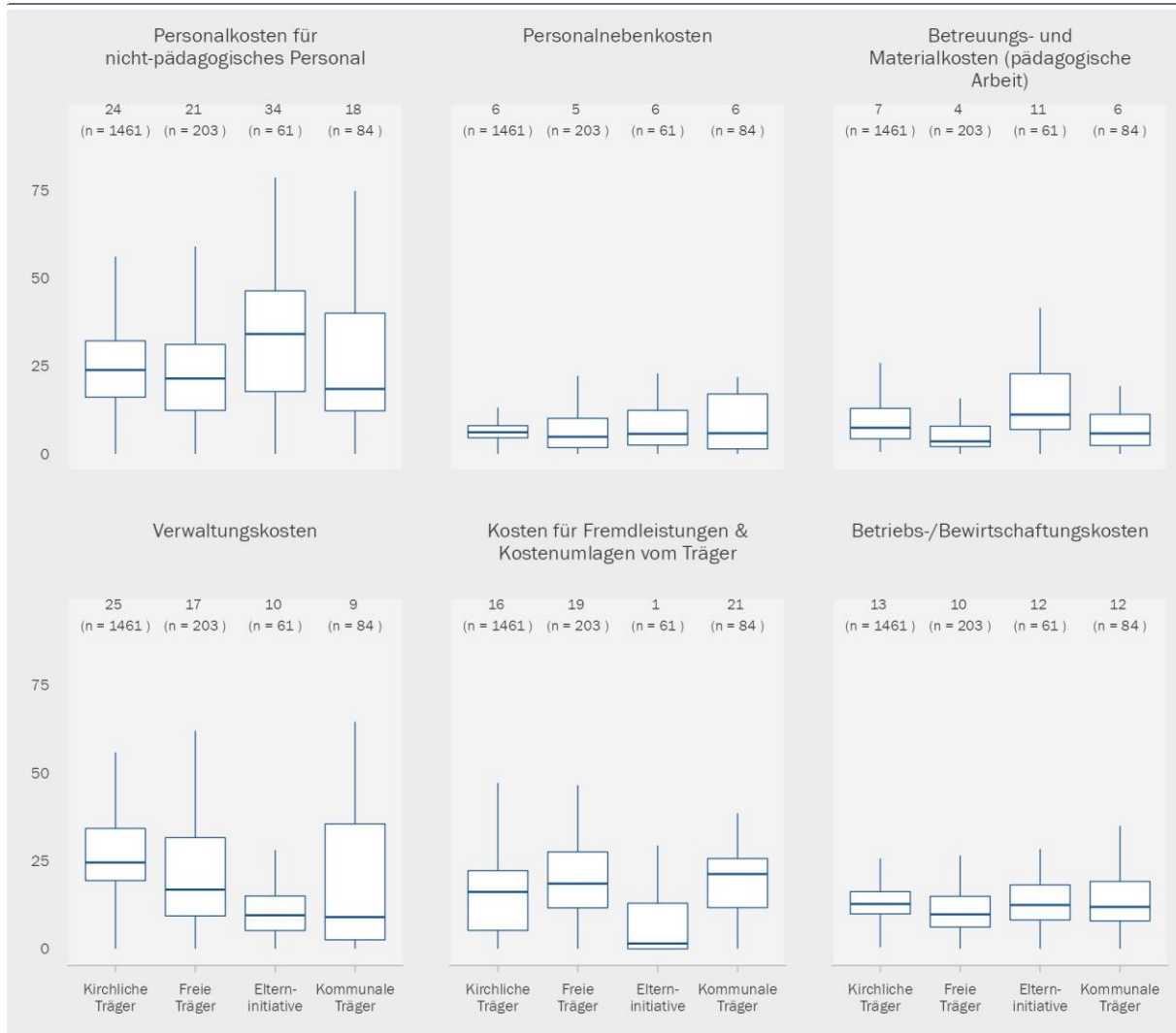
Quelle: Träger-Befragung, eigene Berechnung und Darstellung

© Prognos 2023

Abbildung 31 zeigt die Struktur der Sachkosten in den befragten Kindertageseinrichtungen in Nordrhein-Westfalen für das Kindergartenjahr 2021/22 nach Trägerart. Unterschiede zwischen den vier Trägerarten zeigen sich vor allem beim Verwaltungskostenanteil sowie beim Anteil der Kosten für Fremdleistungen und Kostenumlagen des Trägers. Bei den Elterninitiativen fallen beide Anteile tendenziell deutlich geringer aus als bei den Kindertageseinrichtungen in kirchlicher, anderer freier und teils auch kommunaler Trägerschaft. Elterninitiativen weisen dafür einen vergleichsweise hohen Anteil an Kosten für nicht-pädagogisches Personal auf. Kommunale Einrichtungen weisen ebenfalls einen in der Tendenz geringen Verwaltungskostenanteil, andererseits einen tendenziell etwas höheren Anteil an Kosten für Fremdleistungen bzw. Kostenumlagen vom Träger auf. Kirchliche Kindertageseinrichtungen verzeichnen wiederum einen relativ hohen Anteil an Verwaltungskosten.

**Abbildung 31: Struktur der Sachkosten in Kindertageseinrichtungen in Nordrhein-Westfalen nach Trägerart, 2021/22**

Verteilung des Anteils der jeweiligen Sachkostengruppe an den gesamten Sachkosten (in Prozent);\* angegeben sind jeweils der Median und die zugrunde liegende Fallzahl (in Klammern)



\* Ohne Miet-, Leasing- und Pachtkosten sowie Gebäude- und Investitionskosten.

Quelle: Träger-Befragung, eigene Berechnung und Darstellung

© Prognos 2023

### 2.2.3 Entwicklung der Sachkosten und Abgleich mit der Fortschreibungsrate

**i**

#### **Kernergebnisse zur Entwicklung der Sachkosten**

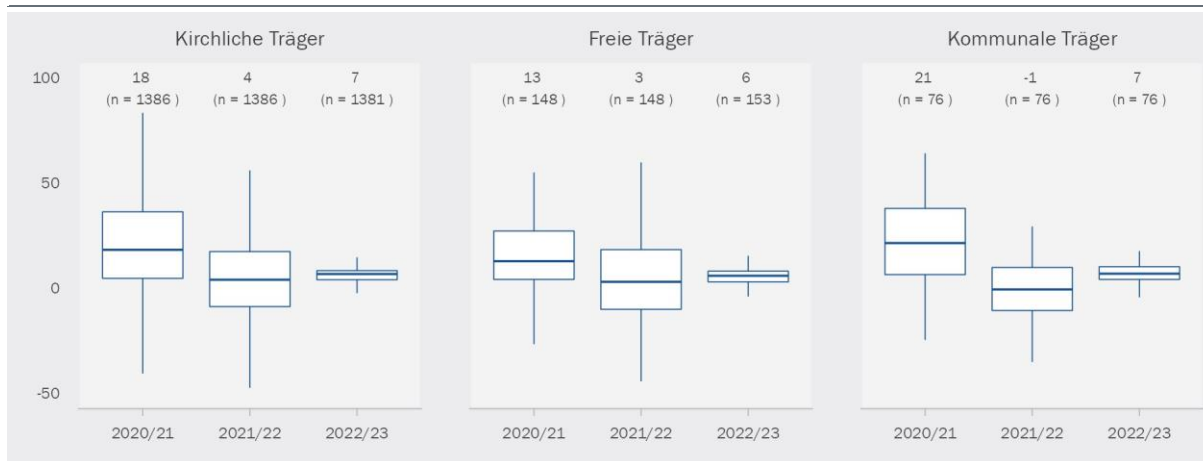
- Die Sachkosten sind zwischen 2019/20 und 2020/21 stark gestiegen. Maßgebliche Kostentreiber waren vor allem die Kosten für nicht-pädagogisches Personal – dies dürfte in Zusammenhang mit dem Einsatz von Alltagshelfenden stehen – sowie in geringerem Maße auch die Kosten für Fremdleistungen und Kostenumlagen des Trägers sowie die Verwaltungskosten.
- Zwischen 2020/21 und 2021/22 stiegen die Sachkosten bei den Einrichtungen in kirchlicher und in freier Trägerschaft tendenziell um 3 bis 4 Prozent. Die Sachkosten der kommunalen Einrichtungen waren im gleichen Zeitraum dagegen leicht rückläufig, wobei die geringeren Fallzahlen die Belastbarkeit dieser Ergebnisse einschränken.

Abbildung 32 stellt die Entwicklung der Sachkosten je Platz im Längsschnitt zwischen 2019/20 und 2022/23 nach Trägerart dar.<sup>6</sup> Im Kindergartenjahr 2020/21 lagen die Sachkosten in den Kindertageseinrichtungen in Nordrhein-Westfalen im Median um 13 Prozent (freie Träger) bis 21 Prozent (kommunale Träger) höher als im Kindergartenjahr 2019/20. Zwischen den Kindergartenjahren 2020/21 und 2021/22 entwickelten sich die Sachkosten je Platz mit einer Veränderungsrate von -1 Prozent bei den kommunalen Einrichtungen bis +4 Prozent bei den kirchlichen Einrichtungen deutlich weniger dynamisch. Die für das Kindergartenjahr 2022/23 rechnerisch ermittelten Sachkosten lagen in etwa um 6 Prozent (freie Träger) bzw. 7 Prozent (kirchliche und kommunale Träger) höher als im Kindergartenjahr 2021/22.

<sup>6</sup> Eine differenzierte Betrachtung der Elterninitiativen ist aufgrund geringer Fallzahlen (<30) nicht möglich.

### Abbildung 32: Entwicklung der Sachkosten je Platz in Kindertageseinrichtungen in Nordrhein-Westfalen nach Trägerart (Längsschnitt), 2019/20 bis 2022/23

Verteilung der Veränderungsrate der Sachkosten je Platz zum jeweiligen Vorjahr (in Prozent);\* angegeben sind jeweils der Median und die zugrunde liegende Fallzahl (in Klammern)



\* Ohne Miet-, Leasing- und Pachtkosten sowie Gebäude- und Investitionskosten. Die variierenden Fallzahlen bei den Einrichtungen in kirchlicher und in freier Trägerschaft sind durch einen Trägerwechsel bei fünf Einrichtungen bedingt.

Quelle: Träger-Befragung, eigene Berechnung und Darstellung

© Prognos 2023



#### Abgleich mit der Fortschreibungsrate

Mit der gesetzlichen Regelung des § 37 KiBiz wurde festgelegt, dass die Kindpauschalen jährlich entsprechend der tatsächlichen Kostenentwicklungen angepasst werden. Die sogenannte Fortschreibungsrate setzt sich zu neun Teilen aus der Kostenentwicklung für pädagogisches Personal und zu einem Teil aus der Sachkostenentwicklung zusammen. Die Entwicklungsrate der Sachkosten wurde für das Kindergartenjahr 2021/22 mit 0,66 Prozent und für das Kindergartenjahr 2022/23 mit 2,67 Prozent festgelegt. Im Kindergartenjahr 2022/23 wurden den Kindertageseinrichtungen in Nordrhein-Westfalen zusätzlich zu den Kindpauschalen über das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ weitere finanzielle Mittel in Höhe von 60,2 Mio. Euro zur Verfügung gestellt. Hieraus resultiert eine Entwicklungsrate des Sachkostenanteils für das Kindergartenjahr 2023/24 von insgesamt 7,64 Prozent und wurde dem Kindergartenjahr 2022/23 mit einem einmaligen Aufschlag von ebenfalls 7,64 Prozent auf den Sachkostenanteil vorweggenommen (Rundschreiben Nr. 8/2023, LWL).

Der empirische Vergleich zeigt, dass sich die Sachkosten zwischen 2020/21 und 21/22 bei den Einrichtungen in kirchlicher und freier Trägerschaft deutlich dynamischer entwickelt haben als vom Gesetzgeber antizipiert wurde. Dagegen entspricht die für das Kindergartenjahr 2022/23 antizipierte Entwicklungsrate der Sachkosten in etwa den Ergebnissen der Hochrechnung dieses Kindergartenjahres.

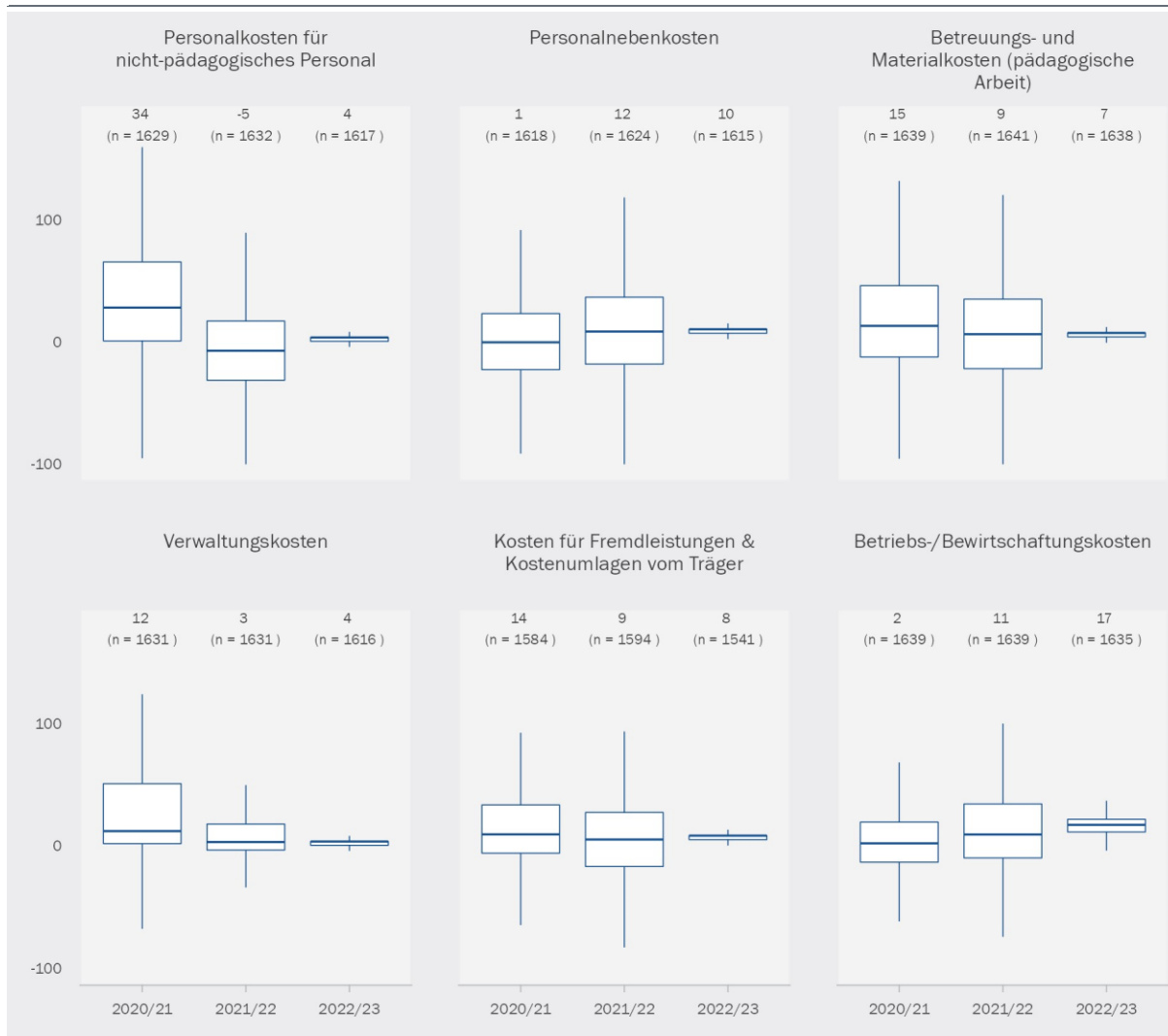
Der deutliche Anstieg der Sachkosten der Kindertageseinrichtungen in Nordrhein-Westfalen zwischen 2019/20 und 2020/21 ist insbesondere auf die Entwicklung der Kosten für nicht-pädagogisches Personal zurückzuführen, die zwischen den beiden genannten Kindergartenjahren im Median um 34 Prozent zunahm (Abbildung 33).<sup>7</sup> Diese Zunahme dürfte in Zusammenhang mit dem Einsatz von Alltagshelfenden in den Kindertageseinrichtungen in Nordrhein-Westfalen stehen. Hierfür spricht auch, dass die Personalkosten für nicht-pädagogisches Personal im Kindergartenjahr 2021/22 tendenziell geringer als im Vorjahr waren.

Die Personalnebenkosten veränderten sich zwischen 2019/20 und 2020/21 dagegen kaum, stiegen in den folgenden beiden Kindergartenjahren jedoch um jeweils gut ein Zehntel an. Diese im Zeitverlauf teils unterschiedliche Entwicklung könnte in Zusammenhang mit vorübergehenden, Corona-bedingten Einschränkungen der Aus-, Fort- und Weiterbildung, der Supervision sowie der Fachberatung in den Einrichtungen im Kindergartenjahr 2020/21 stehen. Die Betreuungs- und Materialkosten für pädagogische Arbeit und die Kosten für Fremdleistungen und Kostenumlagen des Trägers stiegen zwischen 2019/20 und 2022/23 tendenziell um rund ein Zehntel pro Kindergartenjahr an (mit abnehmender Tendenz). Die Betriebs- und Bewirtschaftungskosten entwickelten sich dagegen im Zeitverlauf zunehmend dynamisch. Im hochgerechneten Kindergartenjahr 2022/23 lagen sie um 17 Prozent höher als im Vorjahr. Die Verwaltungskosten stiegen zum Kindergartenjahr 2020/21 um 12 Prozent an. In den folgenden beiden Kindergartenjahren fiel der Anstieg mit 3 bzw. 4 Prozent deutlich weniger dynamisch aus.

<sup>7</sup> Hierbei gilt die Annahme, dass die Träger korrekterweise die zusätzlichen Mittel aus dem Corona-Sondervermögen für die Bereitstellung von Alltagshelfenden vollständig abgezogen haben.

**Abbildung 33: Entwicklung der Sachkosten je Platz in Kindertageseinrichtungen in Nordrhein-Westfalen nach Kostengruppe (Längsschnitt), 2019/20 bis 2022/23**

Verteilung der Veränderungsrate der Sachkosten je Platz zum jeweiligen Vorjahr (in Prozent);\* angegeben sind jeweils der Median und die zugrunde liegende Fallzahl (in Klammern)



\* Ohne Miet-, Leasing- und Pachtkosten sowie Gebäude- und Investitionskosten.

Quelle: Träger-Befragung, eigene Berechnung und Darstellung

© Prognos 2023

### 3 Auskömmlichkeit der Kindpauschalen

Die Förderung der Betriebskosten für Kindertageseinrichtungen erfolgt in Nordrhein-Westfalen nach § 33 KiBiz im Rahmen eines pauschalierten Finanzierungssystems. Für jedes in einer Kindertageseinrichtung betreute Kind werden auf Basis der Betreuungsverträge jährliche Pauschalen geleistet, sofern die Kindertageseinrichtungen unter den Voraussetzungen des KiBiz eine Förderung beantragt haben. Für die Zuteilung der Pauschalen bildet das Gesetz in der Anlage zu § 33 drei KiBiz-Gruppenformen für bestimmte Altersgruppen, gestuft jeweils nach drei möglichen Betreuungszeiten. Außerdem ist eine maximale Kinderzahl für die Gruppenformen vorgegeben.<sup>8</sup> Die Kindpauschalen stellten sich zum Beginn der Evaluation im Ausgangsjahr August 2020 wie folgt dar:

**Tabelle 1: Gruppenformen und Kindpauschalen nach Anlage zu § 33 KiBiz für das Kindergartenjahr 2020/21**

	<b>Gruppenform I</b>	<b>Gruppenform II</b>	<b>Gruppenform III</b>
	zwei Jahre bis Einschulung	unter drei Jahre	drei Jahre und älter
<b>Betreuungsumfang</b>	20 Kinder	10 Kinder	25 Kinder / 20 Kinder bei 45 Std.
<b>25 Std.</b>	6.355,47	13.474,78	4.983,35
<b>35 Std.</b>	8.543,85	18.233,84	6.705,92
<b>45 Std.</b>	10.967,82	23.387,32	9.744,92
<b>Kinder m. Behinderung</b>		23.382,70	21.856,29
<b>45 Std.</b>		25.237,93	

Quelle: Anlage zu § 33 KiBiz, eigene Darstellung

© Prognos 2023

Welche KiBiz-Gruppenformen in den einzelnen Einrichtungen angeboten werden, wird im Rahmen der Jugendhilfeplanung entschieden, wobei Gruppenformen und Betreuungszeiten kombiniert werden können (§ 33 Absatz 2 KiBiz). Das jeweilige Kindpauschalenbudget für eine Einrichtung ergibt sich so jeweils bis zum 15. März aus der Jugendhilfeplanung und der Anzahl der gemeldeten Kinder in den jeweiligen KiBiz-Gruppen für das im gleichen Jahr beginnende Kindergartenjahr. Die Träger können nach § 26 KiBiz die pädagogische Angebotsstruktur und Gruppenbildung nach ihrer Konzeption festsetzen.

Mit den Kindpauschalen sollen die laufenden Betriebskosten (Personal- und Sachkosten) der Einrichtungen auskömmlich finanziert werden. Die Kindpauschalen werden daher gemäß § 37 KiBiz jährlich unter Berücksichtigung der tatsächlichen Kostenentwicklung angepasst, erstmalig zum Kindergartenjahr 2021/22. Operationalisiert wird diese Kostenanpassung über eine einheitliche Fortschreibungsrate. Diese wird entsprechend der gesetzlichen Vorgaben nach § 37 KiBiz zum Ende eines Kalenderjahres für das jeweils im folgenden Kalenderjahr zum 1. August beginnende Kindergartenjahr ermittelt (Kapitel 2.1.3 und Kapitel 2.2.3).

<sup>8</sup> Hinzutreten weitere Förderungen wie die plusKITAs oder Familienzentren, die im Rahmen dieser Untersuchung jedoch nicht betrachtet werden sollten.

Die Fortschreibungsrate setzt sich dem Gesetz zufolge zu neun Teilen aus der Kostenentwicklung für pädagogisches Personal nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst, Sozial- und Erziehungsdienst (TVÖD-SuE) auf Grundlage der Berichte zu Kosten eines Arbeitsplatzes der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement und zu einem Teil aus der Steigerung der Kosten des allgemeinen Verbraucherpreisindex für Deutschland des Statistischen Bundesamtes zusammen.

Die Finanzierung über Pauschalen, die auf durchschnittlichen Werten basieren, führen im Ergebnis naturgemäß dazu, dass Kindertageseinrichtungen aufgrund unterschiedlicher Rahmenbedingungen damit unterschiedlich wirtschaften können. Die zuvor dargestellten Struktur-, Personal- und Kostendaten legen nahe, dass verschiedene Parameter, wie die Größe eines Trägers, die Anzahl der betreuten Kinder in einer Einrichtung, das Gefüge der KiBiz-Gruppen in den pädagogischen Gruppen und die Personalstruktur einen Einfluss auf die Auskömmlichkeit der zugeteilten Kindpauschalen ausüben könnten.

Eine wesentliche Aufgabe der Evaluation ist nach § 55 Absatz 5 KiBiz daher die Auskömmlichkeit der Kindpauschalen für alle Trägerarten und Einrichtungsformen der skizzierten Finanzierung der Kindertagesbetreuung nach Personal- und Sachkosten getrennt zu überprüfen. Beachtung bei der Prüfung muss dabei gleichfalls das im Rahmen der Berechnung der Fortschreibungsrate unterstellte Verhältnis der Refinanzierung von neun Teilen Personalkosten zu einem Teil Sachkosten finden.<sup>9</sup>

Eine auskömmliche Finanzausstattung der Träger von Kindertageseinrichtungen kann aus verschiedenen Perspektiven betrachtet werden, zum Beispiel kaufmännisch im Sinne eines Finanzierungsmixes aus Kinderbildungsgesetz und anderen Mitteln, oder beispielsweise auch mit Blick auf die Finanzkraft eines Trägers für qualitative Weiterentwicklungen. Die vorliegende Evaluation folgt einer gesetzlich definierten Auskömmlichkeit.

**i**

### **Auskömmlichkeit der Kindpauschalen**

Die Kindpauschalen gelten dann als auskömmlich, wenn die Träger damit finanziell in der Lage sind, dass im Kinderbildungsgesetz gesetzlich hinterlegte Personalvolumen faktisch zu erbringen und die Sachkosten, die zur Erfüllung der Aufgaben im Sinne des KiBiz erforderlich sind, zu decken.

## **3.1 Auskömmlichkeit des Personalkostenanteils in den Kindpauschalen**

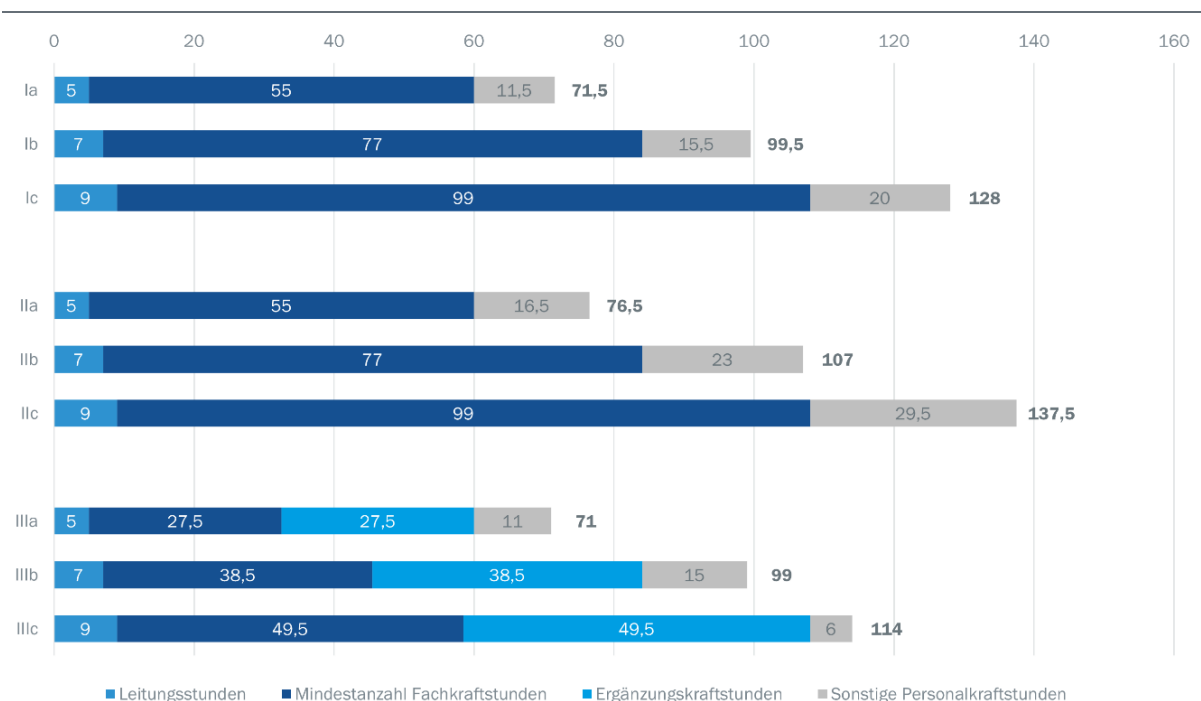
Die Bewertung der Auskömmlichkeit des Personalkostenanteils der Kindpauschale orientiert sich an dem Ziel, dass die Träger damit das im KiBiz gesetzlich hinterlegte Personalvolumen erbringen können. Das im Gesetz hinterlegte Personalvolumen gliedert sich in die Mindestpersonalausstattung (§ 36 Absatz 4) und die Gesamtpersonalkraftstunden (§ 28

<sup>9</sup> Ergänzende Landesförderungen wie plusKITAs oder Qualifizierungsförderungen sind im Rahmen der Evaluation nicht betrachtet worden, das heißt, die Zuschüsse sind auf der Einnahmenseite nicht eingerechnet worden und auf der Ausgabenseite wurden sie nicht berücksichtigt.



Absatz 3). Laut Gesetzesbegründung (Landtagsdrucksache 17/6726) ist das Kindpauschalenbudget auskömmlich zur Finanzierung der in der Anlage zu § 33 KiBiz ausgewiesenen Gesamtpersonalkraftstunden. Förderungsvoraussetzung ist die Erbringung der Mindestpersonalausstattung. Diese umfasst die in der Anlage zu § 33 KiBiz ausgewiesene Leitungszeit sowie die ausgewiesene Mindeststundenzahl von sozialpädagogischen Fachkräften und Ergänzungskräften. Gleichfalls ist eine Verfügungszeit von 10 Prozent der Betreuungszeit pro Gruppe nachzuweisen. Die Kindpauschale ist für die in der Anlage vorgesehenen und in der folgenden Abbildung dargestellten Gesamtpersonalkraftstunden einzusetzen.

Abbildung 34: Gesamtpersonalkraftstunden nach § 36 Absatz 4 und § 28 Absatz 3 KiBiz



Quelle: Anlage zu § 33 KiBiz, eigene Darstellung

© Prognos 2023

Die in der Trägerbefragung erhobenen Personalstunden verweisen darauf, dass sich der tatsächlich erfolgte Personaleinsatz in den Einrichtungen von den im KiBiz zugrunde gelegten Gesamtpersonalkraftstunden unterscheidet. Die Verordnung zu den Grundsätzen über die Qualifikation und den Personalschlüssel (Personalverordnung) gemäß § 2 KiBiz ermöglicht den Trägern unter bestimmten Voraussetzungen, bis zu 50 Prozent der Fachkraftstunden durch Ergänzungskraftstunden in den Gruppenformen I und II zu ersetzen und um sonstiges Betreuungspersonal zu ergänzen. Die Strukturdaten zum Personalmix zeigen, dass in den Einrichtungen die möglichen Stunden durch Ergänzungskräfte in der KiBiz-Gruppe III in einem deutlich geringeren Umfang und in den KiBiz-Gruppen II und I so gut wie gar nicht realisiert werden. Gleichfalls werden anstatt sonstigem Betreuungspersonal verstärkt Fachkraftstunden eingesetzt.

Für eine bessere Vergleichbarkeit der Auskömmlichkeit des Personalkostenanteils der Kindpauschalen wird für die Bewertung ein rechnerisches und empirisches Bewertungsverfahren unterschieden:

Im **rechnerischen** Bewertungsverfahren wird die Auskömmlichkeit auf Basis der Personalkosten bewertet, die eine Einrichtung aufgrund ihrer Kinderzahlen und Betreuungsstruktur aufweisen würde, wenn der Personaleinsatz für die Gesamtpersonalkraftstunden nach den Angaben in der Anlage zu § 33 KiBiz organisiert wäre. Dafür wird das Kindpauschalenbudget berechnet, das für die Einrichtung aufgrund der Anzahl der gemeldeten Kinder in den jeweiligen KiBiz-Gruppen verfügbar ist. Die Kosten für das dafür nach Anlage zu § 33 KiBiz vorgesehene Personal werden mit den Personalkosten der Träger für die Personalgruppen berechnet. Aus dem Vergleich des Kindpauschalenbudgets für eine Einrichtung und den tatsächlichen Personalkosten der Träger ergibt sich der Deckungsbeitrag der Pauschale. Liegt dieser bei 100 Prozent oder darüber, gilt der Personalkostenanteil der Pauschale für die Einrichtung als auskömmlich.

Das **empirische** Bewertungsverfahren erfolgt mit der gleichen Berechnung. Nur werden hier die Kosten der Träger für das tatsächlich vom Träger eingesetzte Personal berechnet und mit dem Kindpauschalenbudget verglichen.



### **Kernergebnisse der rechnerischen und empirischen Auskömmlichkeit des Personalkostenanteils der Kindpauschalen**

- Die Einführung der neuen Kindpauschalen im Kindergartenjahr 2020/21 stellt einen wesentlichen Schritt in Richtung Auskömmlichkeit des Personalkostenanteils der Kindpauschalen dar.
- In der rechnerischen Bewertung, die allen Einrichtungen einen Einsatz aller Personalgruppen im Rahmen der Gesamtpersonalkraftstunden nach Anlage zu KiBiz § 33 unterstellt, können die dafür von den Trägern angegebenen Personalkosten im Median in den Kindergartenjahren 2020/21 und 2021/22 zu etwas über 100 Prozent gedeckt werden. Dies zeigt sich sowohl für Einrichtungen, die sonstiges Personal einsetzen als auch für Einrichtungen, denen das sonstige Betreuungspersonal nur rechnerisch unterstellt wurde.
- Bei kirchlichen Trägern lag der Kostendeckungsgrad der Kindpauschale im Referenzjahr 2019/20 im Median unter 100 Prozent. Durch die Novellierung stieg er in den Kindergartenjahren 2020/21 und 2021/22 auf unter 110 Prozent. Der Anteil der Einrichtungen in kirchlicher Trägerschaft, die mit weniger als 100 Prozent Kostendeckung als nicht-auskömmlich gelten, ist in den Kindergartenjahren 2020/21 und 2021/22 von knapp 70 Prozent in 2019/20 auf weniger als ein Drittel der Einrichtungen gesunken.
- Kommunale Träger weisen ebenfalls im Referenzkindergartenjahr noch eine knappe Unterdeckung auf, erreichen aber ab dem Kindergartenjahr 2020/21 eine deutliche Verbesserung der Kostendeckung, die im Kindergartenjahr 2021/22 124 Prozent umfasst.
- Im Gegensatz zu den kirchlichen und kommunalen Einrichtungen, werden die anderen freien Träger im Referenzjahr 2019/20 im Median bereits als auskömmlich bewertet und könnten durch die Novellierung der Kindpauschalen die Gesamtpersonalkraftstunden in den beiden folgenden Kindergartenjahren zu 117 Prozent decken.
- Gleiches gilt für Elterninitiativen, die im Referenzjahr eine Auskömmlichkeit von fast 110 Prozent aufweisen und eine Kostendeckung der unterstellten Gesamtpersonalkraftstunden in den beiden folgenden Kindergartenjahren von 120 Prozent und 125 Prozent aufweisen würden.

- 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 nicht-auskömmlich gelten, wird mit 38 Prozent für die kirchlichen Träger angenommen. Entgegen der Entwicklung der Auskömmlichkeit bei den anderen Trägerarten, steigt die Nicht-Auskömmlichkeit bei den Elterninitiativen zwar nur geringfügig, aber kontinuierlich bereits ab dem Kindergartenjahr 2021/22 wieder an und wird für das vierte Kindergartenjahr 2022/23 auf 16 Prozent berechnet.
- Auch mit Blick auf den tatsächlichen Personaleinsatz in den Einrichtungen zeigt sich eine verbesserte Auskömmlichkeit durch die Novellierung der Kindpauschalen. Obwohl ein deutlich höherer Einsatz an Fachkraftstunden statt sonstigem Personal zu verzeichnen ist, ist die empirische Auskömmlichkeit im Vergleich zur rechnerischen Auskömmlichkeit (unterstellter Personaleinsatz nach Anlage zu § 33 KiBiz) zwischen 1 bis 3 Prozentpunkten besser und verläuft etwas dynamischer. Für das vierte Kindergartenjahr kann keine empirische Auskömmlichkeit ermittelt werden, aber angesichts der geringen Unterschiede zwischen rechnerischer und empirischer Auskömmlichkeit in allen drei vorherigen Kindergartenjahren ist auch für das Kindergartenjahr 2022/23 von einer etwas niedrigeren empirischen Auskömmlichkeit auszugehen.
- Regressionsberechnungen zeigen, dass die Auskömmlichkeit sinkt:
  - ... je höher die Kosten für eine Fachkraftstunde sind,
  - ... je höher der Anteil des Personals in Entwicklungs-/Erfahrungsstufe 5 oder höher ist
  - ... je kleiner die Einrichtung (gemessen an der Anzahl der Kinder) ist.

### 3.1.1 Auskömmlichkeit bei Hinterlegung der im KiBiz angenommenen Gesamtpersonalkraftstunden (rechnerisches Bewertungsverfahren)

Die Ergebnisse zur Auskömmlichkeit des Personalkostenanteils werden im Folgenden für die vier Trägerkategorien (kirchliche, kommunale, andere freie Träger und Elterninitiativen) und die vier Kindergartenjahre 2019/20, 2020/21, 2021/22 und 2022/23 dargestellt.

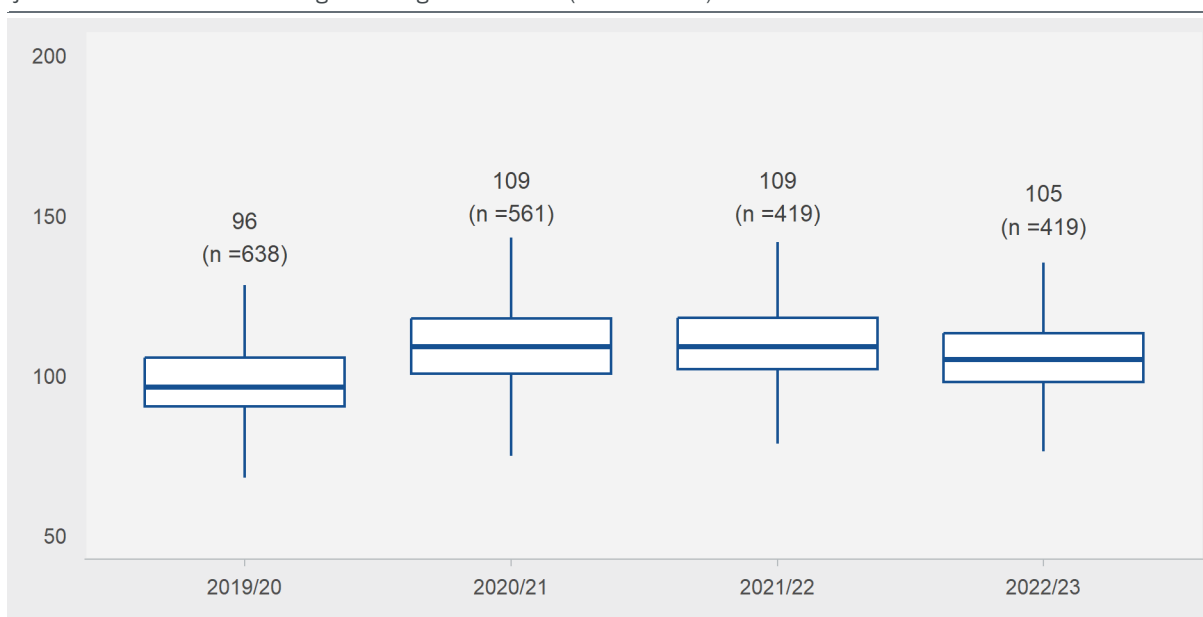
Eine streng an der Formulierung „Das Kindpauschalenbudget ist hinsichtlich der vorgesehenen Gesamtpersonalkraftstundenzahl nach Maßgabe von Satz 1 einzusetzen“ in § 28 Absatz 3 KiBiz ausgerichtete Berechnung schließt neben den freigestellten Leitungsstunden, den Fachkraftstunden für alle drei Gruppenformen und den Ergänzungskraftstunden in Gruppenform III auch die Stunden für sonstiges Betreuungspersonal ein. Es zeigt sich, dass insgesamt nur rund 20 Prozent der Einrichtungen, für die aufgrund der Datenlage die Auskömmlichkeit berechnet werden kann, sonstiges Betreuungspersonal über die Kindergartenjahre 2019/20 bis 2021/22 ausweisen (Kapitel 2.1.2). Ein kleiner Einbruch zeigt sich im Kindergartenjahr 2020/21, in dem der Anteil der Einrichtungen mit sonstigem Betreuungspersonal bei 17,5 Prozent lag.

Abbildung 35 stellt als zentrale Tendenz die durchschnittliche Kostendeckung bei Unterstellung der Gesamtpersonalkraftstunden sowie die Streuung der Deckungsanteile für Einrichtungen dar, die

sonstiges Betreuungspersonal aufweisen. Es zeigt sich, dass die Einführung der neuen Kindpauschalen im Kindergartenjahr 2020/21 einen wesentlichen Schritt in Richtung Auskömmlichkeit des Personalkostenanteils der Kindpauschalen bewirken konnte. Im Median konnten die Personalkosten für Gesamtpersonalkraftstunden aller Träger in den Kindergartenjahren 2020/21 und 2021/22 zu 109 Prozent gedeckt werden.

**Abbildung 35: Kostendeckungsgrad des Personalkostenanteils der Kindpauschalen für Einrichtungen mit sonstigem Betreuungspersonal, 2019/20 bis 2021/22**

Darstellung der rechnerischen Auskömmlichkeit; Verteilung der Kostendeckungsbeiträge (in Prozent); angegeben sind jeweils der Median und die zugrunde liegende Fallzahl (in Klammern)



Quelle: Träger-Befragung, eigene Berechnung und Darstellung

© Prognos 2023

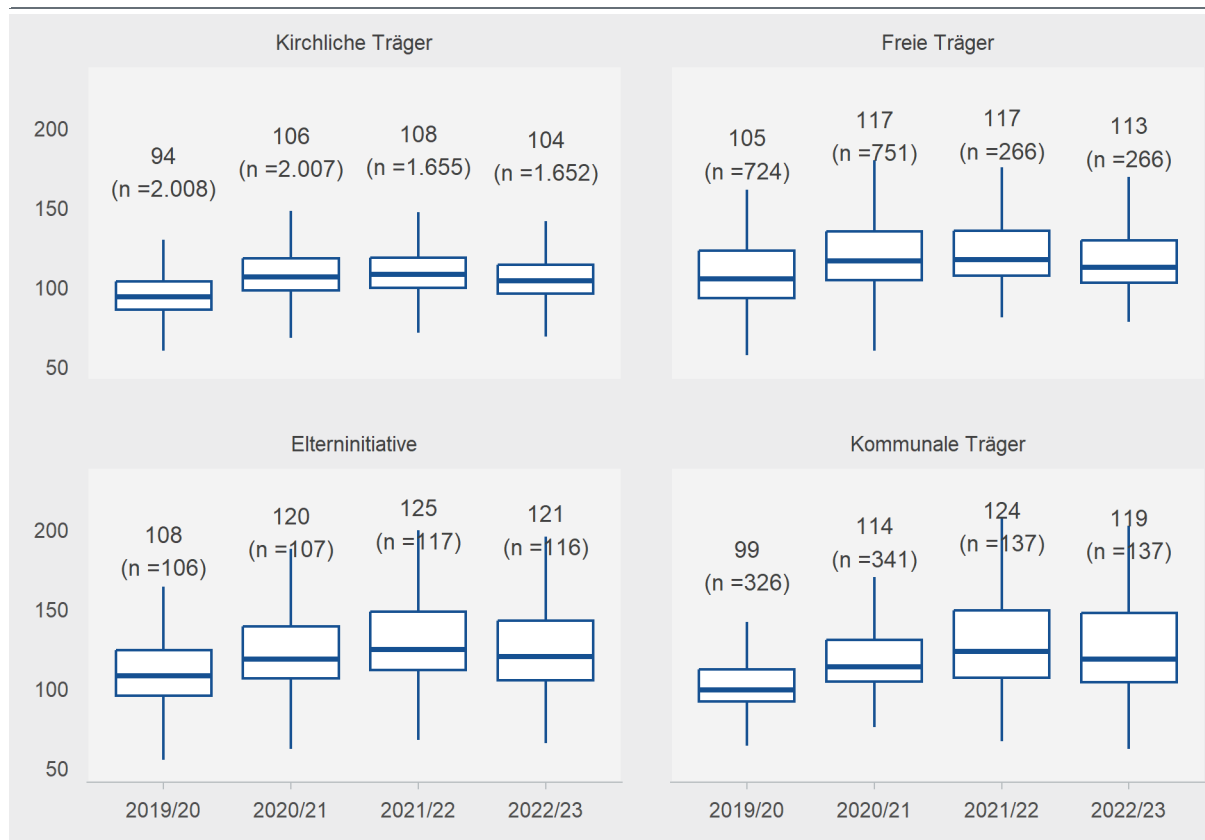
Aufgrund der geringen Fallzahlen von Einrichtungen mit sonstigem Betreuungspersonal, die sich auf die Streuung der Ergebnisse auswirkt, erfolgt die weitergehende Betrachtung differenziert nach den vier Trägerarten für alle Einrichtungen, die die Voraussetzungen für die Berechnung der Auskömmlichkeit erfüllen (plausible Angaben zu den Jahrespersonalstunden, der (anteiligen) Anzahl an Personen je Personalgruppe und Personalkosten). In Abbildung 36 wird der Deckungsgrad des Personalkostenanteils der Kindpauschale für alle Einrichtungen dargestellt, auch wenn diese kein sonstiges Betreuungspersonal vorweisen. Bei Einrichtungen ohne sonstiges Betreuungspersonal wird die in der Anlage zu § 33 KiBiz für diese Personalgruppe angegebene Anzahl an Stunden unterstellt und zu 25 Prozent mit den Personalkosten nach TVöD-SuE 4 und zu 75 Prozent nach TVöD-SuE 8a hinterlegt. Damit wird prüfbar, ob in allen Einrichtungen mit den jeweiligen Personalkosten der Träger ein Personalmix analog zur Anlage zu § 33 KiBiz durch den Personalkostenanteil der Kindpauschalen gedeckt wäre.

Im Unterschied zum Kindergartenjahr 2019/20, das als Referenzjahr vor der Gültigkeit der neuen Kindpauschalen für alle Trägerarten und ihre Einrichtungen nicht auskömmlich war, zeigt sich auch hier für die drei folgenden Kindergartenjahre bei allen Trägerarten eine rechnerische Kostendeckung der Personalkosten von etwas über 100 Prozent. Dies bedeutet, dass wenn das Personal im Hinblick auf die jeweilige Kinderzahl, Altersstruktur und den Betreuungsumfängen der

Kinder entsprechend der Anlage zu § 33 eingesetzt würde, die von den Trägern für die Personalgruppen angegebenen Personalkosten gedeckt wären.

**Abbildung 36: Kostendeckungsgrad des Personalkostenanteils der Kindpauschalen nach Trägerart für alle Einrichtungen, 2019/20 bis 2022/23**

Darstellung der rechnerischen Auskömmlichkeit; Verteilung der Kostendeckungsbeiträge (in Prozent); angegeben sind jeweils der Median und die zugrunde liegende Fallzahl (in Klammern)



Quelle: Träger-Befragung, eigene Berechnung und Darstellung

© Prognos 2023

Im Median liegt der Kostendeckungsgrad der Kindpauschale bei den Einrichtungen der kirchlichen Träger im Referenzjahr 2019/20 bei etwa 94 Prozent. Dies wird als nicht-auskömmlich bewertet. Die Novellierung der Kindpauschalen zum Kindergartenjahr 2020/21 hat zu einer deutlichen Verbesserung geführt, die Spannweite von 106 bis 108 und zurück zu 104 Prozent Deckungsbeitrag kann als auskömmlich bewertet werden. In der in Kapitel 3.1.3 folgenden Betrachtung der Auskömmlichkeit differenziert nach Personalstruktur und Gruppenzusammensetzung in den Einrichtungen wird analysiert, in welchem Ausmaß Veränderungen der Personalstruktur oder der Gruppenzusammensetzung die Auskömmlichkeit beeinflussen können und wie stabil oder fragil sich dadurch die hier aufgezeigte Auskömmlichkeit darstellt.

Im Gegensatz zu den kirchlichen Einrichtungen, werden die anderen freien Träger im Referenzjahr 2019/20 bereits mit im Median 105 Prozent als auskömmlich bewertet. Gleiches gilt für Elterninitiativen, die im Referenzjahr eine Auskömmlichkeit von 108 Prozent aufweisen. Die Bewertung der Auskömmlichkeit für die Elterninitiativen ist aufgrund der geringen Fallzahlen mit

Vorbehalten verbunden. Der Deckungsbeitrag der Kindpauschale für die Personalkosten stellt sich im Kindergartenjahr 2021/22 mit 120 Prozent etwas geringer dar als im Kindergartenjahr 2020/21, wo er im Median bei 125 Prozent lag. Hier ist zu berücksichtigen, dass die Zahl der für die Berechnung nutzbaren Einrichtungen der Elterninitiativen in der zweiten Befragungswelle deutlich geringer ist.

Deutliche Verbesserungen der rechnerischen Auskömmlichkeit zeigen sich bei den kommunalen Trägern, die mit 99 Prozent im Kindergartenjahr 2019/20 als nicht-auskömmlich gelten, hingegen in den Kindergartenjahren 2020/21, 2021/22 und 2022/23 eine Auskömmlichkeit von 114, 124 und 119 Prozent aufzeigen.

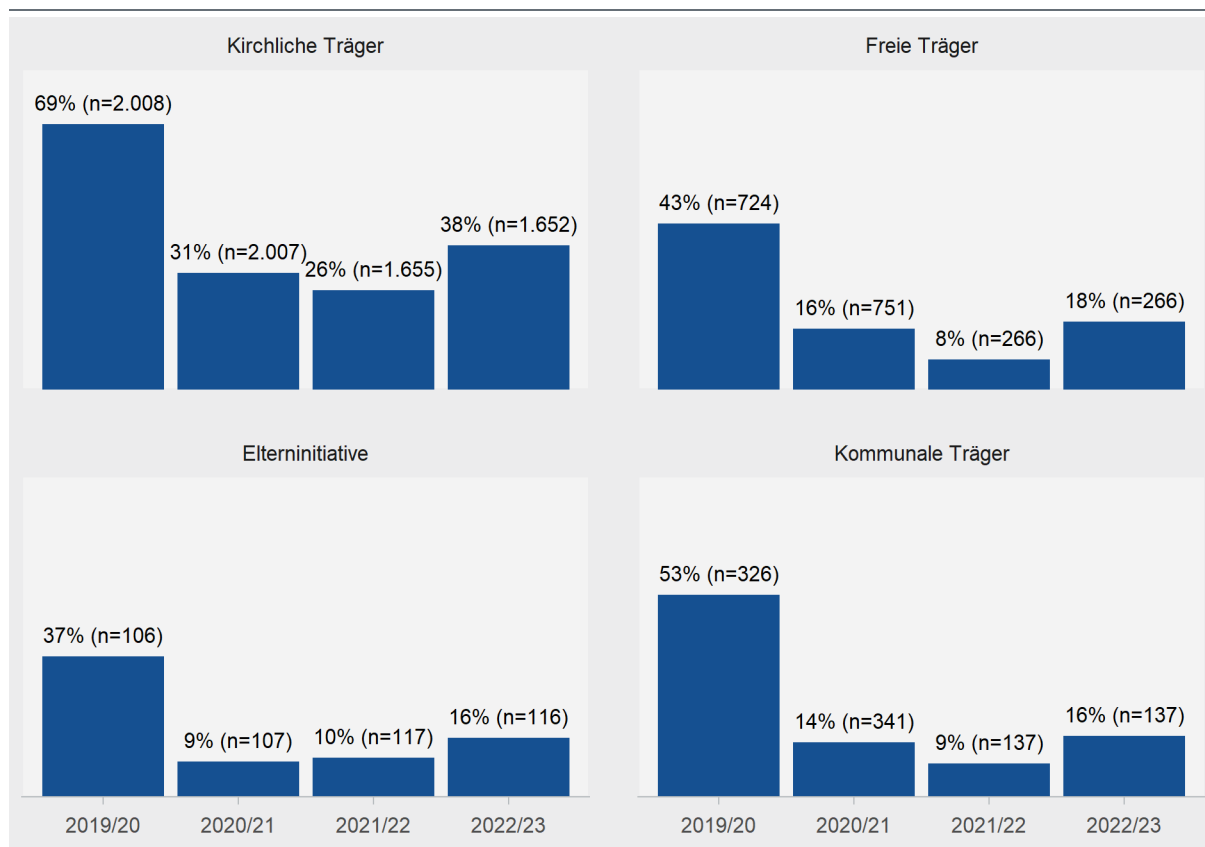
Nach der Novellierung des Gesetzes sind alle Trägerarten bei den Kosten für pädagogisches Personal im Median auskömmlich. Die Auskömmlichkeit verbessert sich in den Kindergartenjahren 2020/21 und 2021/22 sukzessive, verschlechtert sich jedoch im hochgerechneten Kindergartenjahr 2022/23 um 4 bis 5 Prozentpunkte.

Für die Hochrechnung des Kindergartenjahres 2021/22 wurde eine dynamischere Kostenentwicklung auf Basis sekundärstatistischer Daten angenommen, als es die Dynamisierung der Kindpauschale vorgesehen hat. Die Lohnnebenkosten (unter anderem Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber und Lohnfortzahlungen im Krankheitsfall) wurden in der Hochrechnung mit 10,5 Prozent dynamisiert. Gründe dieser überdurchschnittlichen Kostendynamik könnten eine Häufung von Krankheitsfällen im Kindergartenjahr 2022/23 sowie ein Ausgleich der weniger dynamischen Entwicklung der Lohnnebenkosten in den Vorjahren sein. Weiterhin wurden die Lohnkosten mit 2,85 Prozent dynamisiert. Diese Entwicklung dürfte wiederum auch auf Zuschläge, die im Sommer 2022 für Beschäftigte im TVöD-SuE gewährt wurden, zurückzuführen sein. Aus diesem Grund zeigt sich für das Kindergartenjahr 2022/23 eine geringere rechnerische Auskömmlichkeit bei den Personalkosten.

Nicht zu vernachlässigen sind die Einrichtungen, für die der Deckungsgrad des Personalkostenanteils in den Kindpauschalen unter 100 Prozent liegt und für die somit nicht von einer Auskömmlichkeit gesprochen werden kann. Es zeigt sich, dass der Anteil dieser Einrichtungen bei allen vier Trägerarten im Referenzkindergartenjahr 2019/20 deutlich höher war und mit der Einführung der neuen Kindpauschale im Kindergartenjahr 2020/21 deutlich gesunken ist. Diese sinkende Tendenz ist mit Ausnahme der Elterninitiativen auch für das folgende Kindergartenjahr 2021/22 festzustellen. Der Anteil der nicht-auskömmlichen Einrichtungen steigt im Kindergartenjahr 2022/23 für alle Trägerarten mit einer Zunahme um 6 bis 12 Prozentpunkte wieder deutlich an.

In der Betrachtung nach den vier Trägerarten sind jedoch Unterschiede zu beachten, die in den weiteren Auswertungen der Auskömmlichkeit nach Gruppenzusammensetzungen und Personalstrukturen in den Einrichtungen erklärt werden müssen.

**Abbildung 37: Anteil der Einrichtungen mit einem Personalkostendeckungsgrad von unter 100 Prozent nach Trägerart, 2019/20 bis 2022/23**



Quelle: Träger-Befragung, eigene Berechnung und Darstellung

© Prognos 2023

Bei den Einrichtungen der kirchlichen Träger waren im Kindergartenjahr 2019/20 die Kindpauschalen für etwa 69 Prozent der untersuchten Einrichtungen (1.394 von 2.008 Einrichtungen) und damit für mehr als zwei Drittel der Einrichtungen hinsichtlich der Personalkosten nicht auskömmlich. In den Kindergartenjahren 2020/21 und 2021/22 ist dieser Anteil deutlich gesunken und betrifft knapp ein Drittel der Einrichtungen, die an der Träger-Befragung teilnahmen. Im Kindergartenjahr 2022/23 steigt der Anteil nicht-auskömmlicher Einrichtungen auf 38 Prozent.

Bei den freien Trägern waren knapp 43 Prozent der Einrichtungen im Referenzjahr nicht auskömmlich, verbesserten sich jedoch nach der Novellierung im Kindergartenjahr 2020/21 auf rund 16 Prozent nicht-auskömmlicher Einrichtungen und im Kindergartenjahr 2021/22 nochmal um die Hälfte auf 8 Prozent. Wie bei den kirchlichen Trägern steigt der Anteil der nicht-auskömmlichen Einrichtungen für das Kindergartenjahr 2022/23 wieder, hier auf 18 Prozent.

Bei den Elterninitiativen zeigt sich ein leicht anderes Bild. Während im Kindergartenjahr 2019/20 noch 37 Prozent als nicht-auskömmlich gelten, zeigt sich eine prozentuale Verbesserung auf 9 Prozent nach der Novellierung. Entgegen der Entwicklung bei den anderen Trägerarten, steigt der Anteil nicht-auskömmlicher Einrichtungen bei den Elterninitiativen zwar nur geringfügig, aber kontinuierlich bereits ab dem Kindergartenjahr 2021/22 wieder an und wird für das vierte Kindergartenjahr 2022/23 auf 16 Prozent berechnet.

Bei den kommunalen Trägern zeigt sich ein ähnliches Bild wie bei den anderen freien Trägern. Der prozentuale Anteil nicht-auskömmlicher Einrichtungen liegt im Referenzjahr deutlich höher als im ersten Jahr der Novellierung. Im Kindergartenjahr 2021/22 ist wie bei den anderen freien und kirchlichen Trägern bei den kommunalen Trägern der geringste Anteil nicht-auskömmlicher Einrichtungen mit rund 9 Prozent angegeben. Dieser steigt für das Kindergartenjahr 2022/23 deutlich an und übersteigt mit 2 Prozentpunkten den Anteil der nicht-auskömmlichen Einrichtungen im ersten Jahr nach der Novellierung.

Der Anteil nicht-auskömmlicher Einrichtungen steigt in den betrachteten Jahren zwischen 6 (Elterninitiativen) und 12 Prozentpunkten (kirchliche Träger) an. Zurückzuführen ist dies mit der angenommenen stärkeren Dynamisierung der Personalkosten für das Kindergartenjahr 2022/23 als die Dynamisierung der Kindpauschale dies zunächst vorgesehen hatte.

### 3.1.2 Auskömmlichkeit basierend auf den tatsächlichen Personal- und Betreuungsstrukturen laut Erhebung (empirisches Bewertungsverfahren)

Die nachfolgende Darstellung betrachtet die Auskömmlichkeit des Personalkostenanteils der Kindpauschale bei dem tatsächlich in den Einrichtungen vorhandenen Personalmix und vergleicht sie mit der rechnerischen Auskömmlichkeit (die einen Personalmix nach Anlage zu § 33 KiBiz unterstellt). Einschränkend ist anzumerken, dass das vierte Kindergartenjahr aufgrund der Hochrechnung zwar veränderte Personalkosten aber mögliche strukturelle Personalveränderungen nicht abbildet und daher hier nur die rechnerische Auskömmlichkeit ermittelt werden kann.



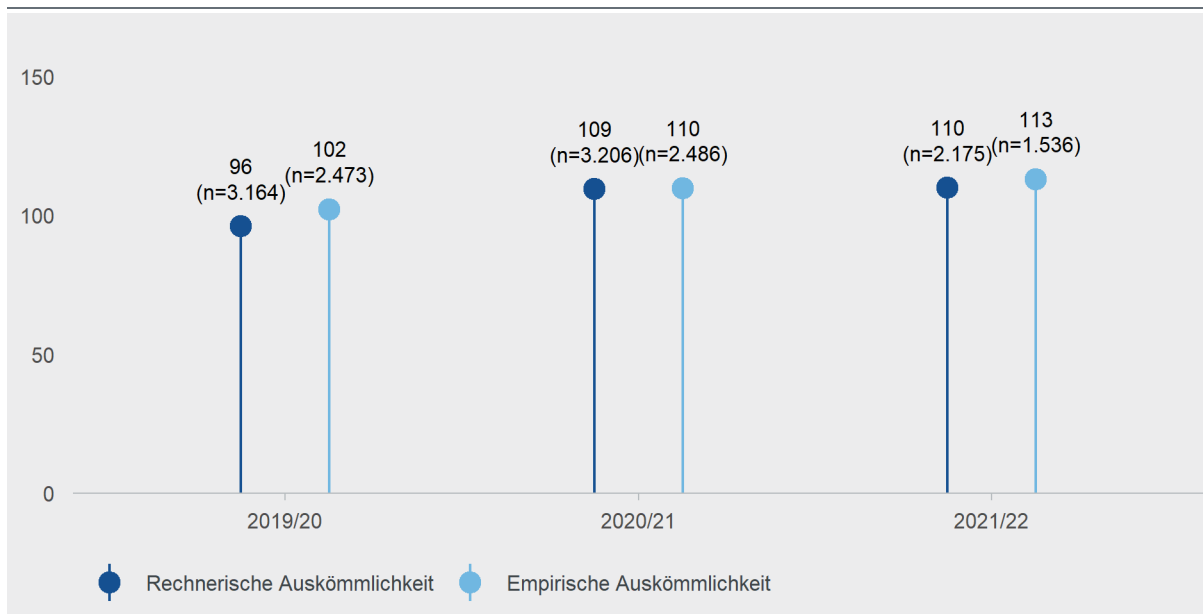
#### **Empirische Auskömmlichkeit**

Die empirische Auskömmlichkeit beruht auf den tatsächlichen Personalkosten und des realen Personalstundeneinsatzes der Einrichtungen, differenziert aufbereitet nach Trägerart. Die empirischen Daten werden dem Personalkostenanteil der Kindpauschale gegenübergestellt und ermöglichen einen Einblick in die reale Auskömmlichkeit der Einrichtungen.



**Abbildung 38: Kostendeckungsgrad des Personalkostenanteils der Kindpauschalen nach rechnerischem und empirischem Berechnungsverfahren im Vergleich, 2019/20 bis 2021/22**

Median und zugrunde liegende Fallzahl (in Klammern)



Quelle: Träger-Befragung und KiBiz.web, eigene Berechnung und Darstellung

© Prognos 2023

Die dargestellte Abbildung 38 zeigt die rechnerische und empirische Auskömmlichkeit auf. In der Tendenz zeigt sich eine geringe Abweichung zwischen rechnerischer und empirischer Auskömmlichkeit über die Jahre. Der größte Unterschied mit rund 6 Prozentpunkten ist im Kindergartenjahr 2019/20 zu erkennen. Hier ist auch festzustellen, dass die rechnerische Auskömmlichkeit bei unter 100 Prozent lag.

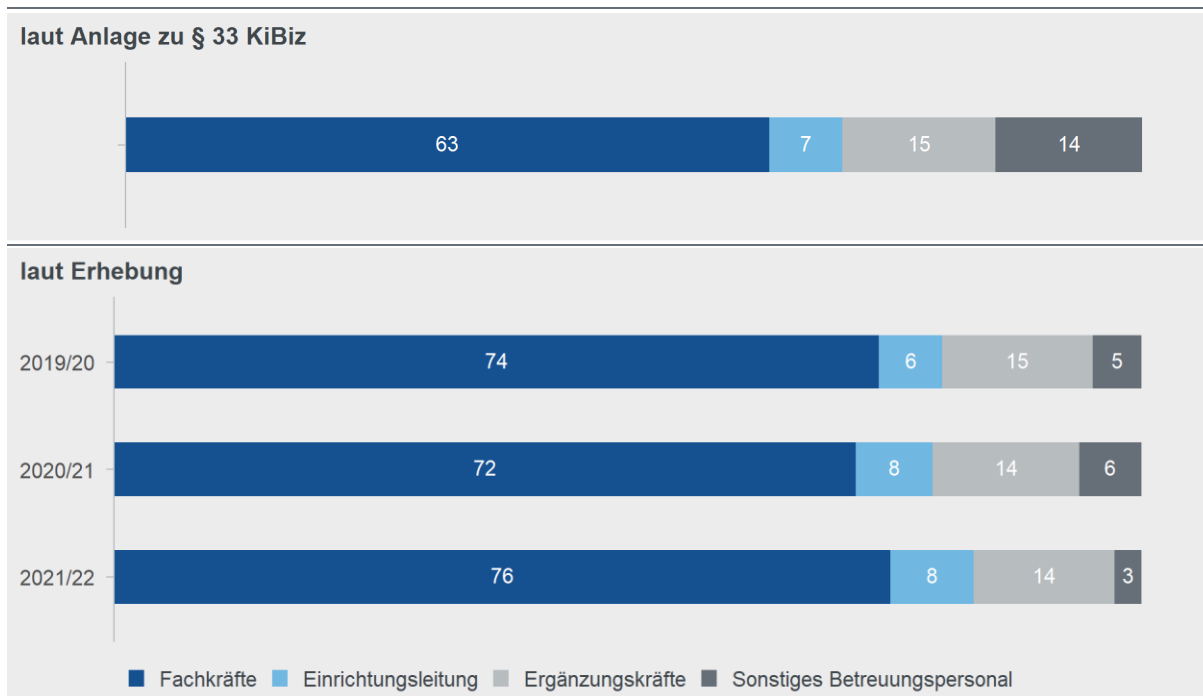
Die leicht positivere empirische Auskömmlichkeit weist zudem darauf hin, dass die Träger, trotz verstärktem Einsatz von Fachkräften anstatt von sonstigem Betreuungspersonal und damit höherer Kosten als vom KiBiz geplant, mit dem Personalkostenanteil der Kindpauschale im Median auskömmlich finanziert sind. Gründe können sein, dass die Träger durchschnittlich geringere Personalkosten je Person aufweisen, als das KiBiz den Kindpauschalen unterstellt.

Während sich die rechnerische Auskömmlichkeit zwischen den Kindergartenjahren 2020/21 und 2021/22 um 1 Prozentpunkt verbessert und von 109 auf 110 Prozent steigt, zeigt sich mit Blick auf den tatsächlichen Personaleinsatz in den Einrichtungen eine verzögerte Entwicklung und stufenförmige Verbesserung im Kindergartenjahr 2020/21 mit einer Kostendeckung von 110 Prozent und im Kindergartenjahr 2021/22 mit einer Kostendeckung von 113 Prozent. Zwar kann keine empirische Auskömmlichkeit für das vierte, hochgerechnete Kindergartenjahr ermittelt werden. Angesichts des niedrigeren Deckungsbeitrags der empirischen Auskömmlichkeit in allen drei vorherigen Kindergartenjahren ist jedoch auch im Kindergartenjahr 2022/23 eine etwas niedrigere empirischen Auskömmlichkeit nicht ausgeschlossen.

In untenstehender Abbildung ist erneut abgebildet, wie die Trägerarten ihr Personal einsetzen. Es ist ein deutlich höherer Anteil an Fachkraftstunden und ein deutlich geringerer Anteil an sonstigem Personal im Vergleich zu den Vorgaben des KiBiz zu erkennen. Zudem setzen die Einrichtungen etwas weniger Ergänzungskraftstunden ein, als nach den Vorgaben des KiBiz vorgesehen ist.

### Abbildung 39: Anteile der Gesamtpersonalkraftstunden laut Anlage zu § 33 KiBiz und laut Erhebung im Vergleich

Angegeben ist jeweils das arithmetische Mittel der anteiligen Gesamtpersonalkraftstunden (in Prozent)



Quelle: Träger-Befragung und KiBiz.web, eigene Berechnung und Darstellung

© Prognos 2023

#### 3.1.3 Einflussfaktoren auf die Auskömmlichkeit des Personalkostenanteils

Ergänzend bieten weitere Datenanalysen zu Zusammenhängen zwischen bestimmten Merkmalen der Einrichtungen und den Personalkosten Antworten auf die Frage, welche möglichen Einflussfaktoren ausschlaggebend für die Auskömmlichkeit des Personalkostenanteils der Kindpauschalen sind.

Für diesen Zweck wurde im Rahmen von Regressionsanalysen (je Kindergartenjahr) der Einfluss bestimmter unabhängiger Variablen (mögliche erklärende Merkmale) auf die Auskömmlichkeit (abhängige Variable oder Zielvariable) untersucht. Zu den untersuchten Einflussfaktoren gehören Strukturmerkmale wie die Trägerschaft, die Einrichtungsgröße sowie Merkmale der Personalstruktur und die vorhandenen Gruppenformen. Die folgende Infobox gibt einen Überblick über die untersuchten Variablen und die Faktoren, die laut Regressionsanalysen einen statistisch signifikanten Zusammenhang mit der Auskömmlichkeit des Personalkostenanteils aufweisen.



#### Ergebnisse der Regressionsanalyse

Kindertageseinrichtungen sind weniger auskömmlich ...

- ... je höher die Kosten für eine Fachkraftstunde

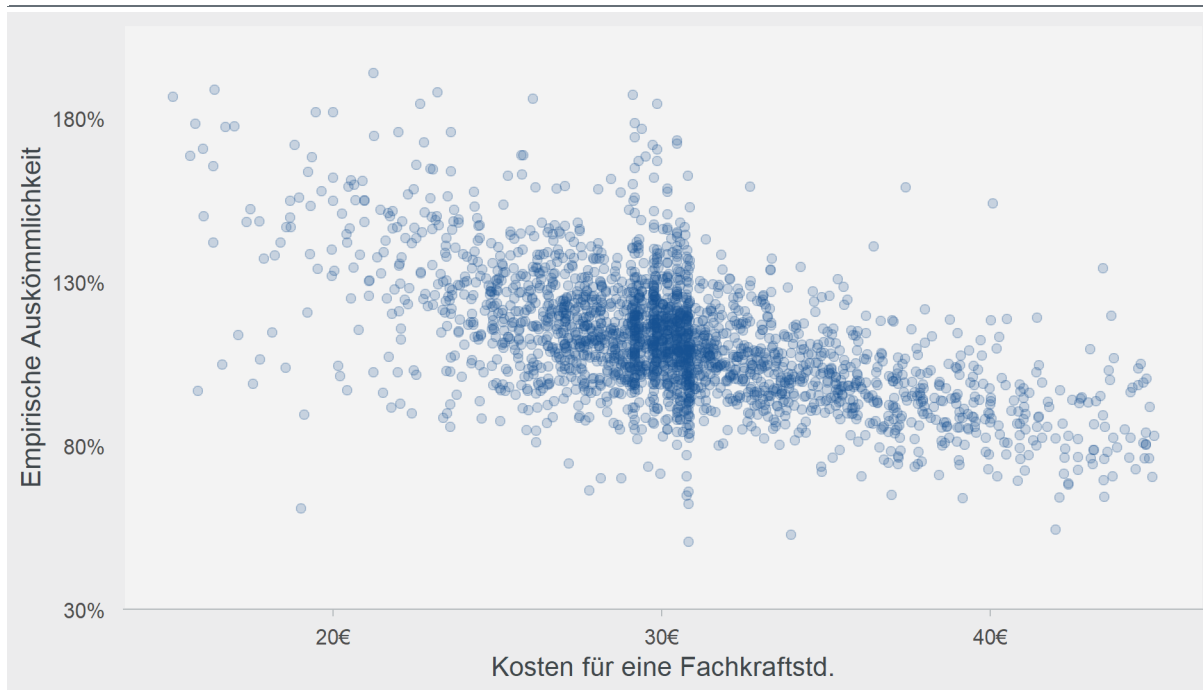
- ... je höher der Anteil des Personals in Entwicklungs-/Erfahrungsstufe 5 oder höher

In den Daten ist laut Regressionsanalysen kein Zusammenhang folgender Variablen mit der empirischen Auskömmlichkeit zu sehen: KiBiz-Gruppenformen, Anteil der Kinder unter drei Jahren bzw. mit einem Betreuungsumfang von 45 Stunden, Verhältnis der Jahrespersonalstunden zur Anzahl des pädagogischen Personals, Region (städtische Region/Region mit Verstärkeransätzen (eher ländlich geprägt)).

In allen Kindergartenjahren zeigt sich in erster Linie ein deutlicher Zusammenhang der Kosten für eine Fachkraftstunde mit der Auskömmlichkeit des Personalkostenanteils. Je höher die Kosten für eine Fachkraftstunde, desto niedriger ist die empirische Auskömmlichkeit der Einrichtung. Abbildung 40 veranschaulicht diesen Zusammenhang am Beispiel des Kindergartenjahres 2020/21. Der Zusammenhang zeigt sich in allen betrachteten Kindergartenjahren im ähnlichen Umfang. Für Einrichtungen, die gemessen an ihrem tatsächlichen Personaleinsatz auskömmlich sind – also eine Kostendeckung der Personalkosten von 100 Prozent oder höher aufweisen – liegen die Kosten für eine Fachkraftstunde im Mittel (Median) bei 28 bis 29 Euro, während sie bei nicht-auskömmlichen Einrichtungen in den Kindergartenjahren 2019/20 und 2021/22 bei rund 32 Euro und im Kindergartenjahr 2020/21 bei 35 Euro lagen.

#### Abbildung 40: Zusammenhang zwischen den Kosten für eine Fachkraftstunde und der empirischen Auskömmlichkeit

am Beispiel des Kindergartenjahres 2020/21; alle Einrichtungen, für die die Berechnung der Auskömmlichkeit möglich ist\*



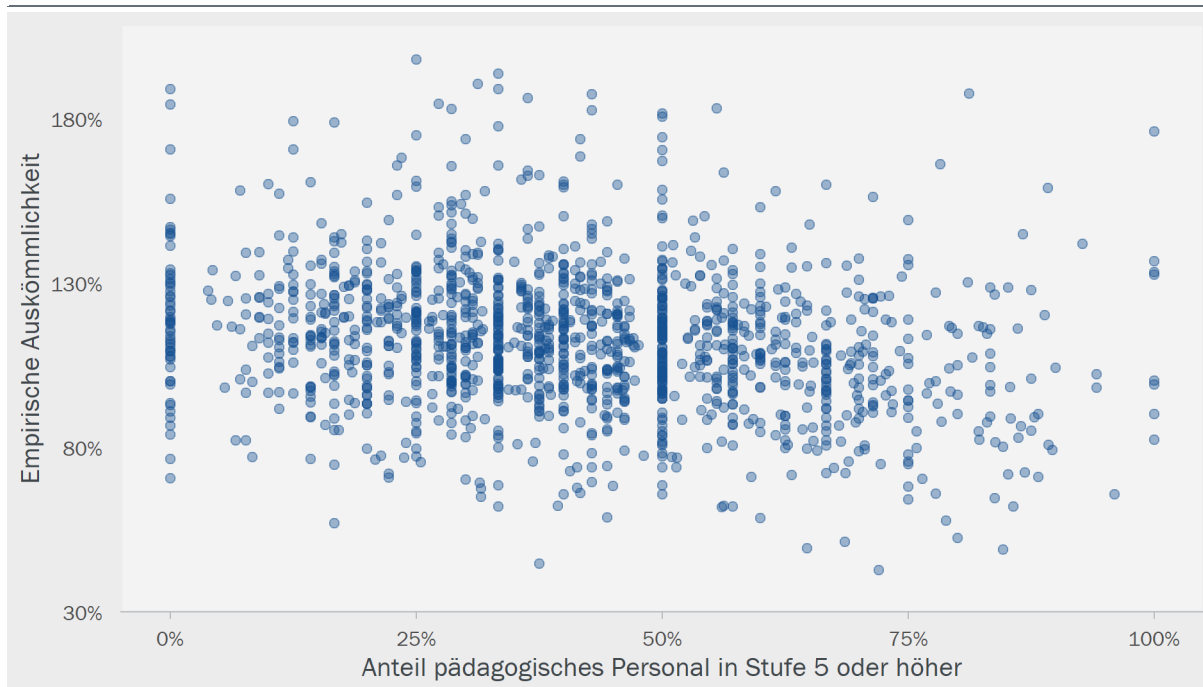
\*Voraussetzungen für die Berechnung der Auskömmlichkeit: plausible Angaben zu den Jahrespersonalstunden, © Prognos 2023 der(anteiligen) Anzahl an Personen je Personalgruppe und Personalkosten.

Quelle: Träger-Befragung, eigene Berechnung und Darstellung

Darüber hinaus erklärt die Personalstruktur einen Teil der Unterschiede in der Auskömmlichkeit der Einrichtungen. Die Analysen zeigen, dass je höher der Anteil des pädagogischen Personals in den höheren Entwicklungs-/Erfahrungsstufen (Stufe 5 oder höher), desto geringer die Auskömmlichkeit der Einrichtung. Umgekehrt sind Einrichtungen umso auskömmlicher, je höher der Anteil des pädagogischen Personals in den niedrigen Stufen (Stufe 1 oder 2). Bei auskömmlichen Einrichtungen liegt der Anteil des pädagogischen Personals in den höheren Stufen im Median bei rund 35 Prozent, bei nicht-auskömmlichen Einrichtungen bei über 40 Prozent, im dritten Kindergartenjahr gar bei 46 Prozent. Der Zusammenhang dieser Variable mit der empirischen Auskömmlichkeit ist jedoch bei Weiten nicht so groß wie der Zusammenhang der Kosten für eine Fachkraftstunde mit der Auskömmlichkeit.

### Abbildung 41: Zusammenhang zwischen dem Anteil des pädagogischen Personals in Entwicklungs-/Erfahrungsstufe 5 oder höher und der empirischen Auskömmlichkeit

am Beispiel des Kindergartenjahres 2020/21; alle Einrichtungen, für die die Berechnung der Auskömmlichkeit möglich ist\*



\*Voraussetzungen für die Berechnung der Auskömmlichkeit: plausible Angaben zu den Jahrespersonalstunden, © Prognos 2023 der (anteiligen) Anzahl an Personen je Personalgruppe und Personalkosten.  
Quelle: Träger-Befragung, eigene Berechnung und Darstellung

### Zusammenhang weiterer Strukturmerkmale mit der Auskömmlichkeit des Personalkostenanteils

Die Höhe des Kostendeckungsgrades variiert zudem in Abhängigkeit der Trägerart. Dies hat sich bereits bei der Betrachtung der Auskömmlichkeit nach dem rechnerischen Bewertungsverfahren gezeigt (Abbildung 36) und gilt auch in Bezug auf die empirische Auskömmlichkeit. Die Analysen ergeben statistisch signifikante Unterschiede in der empirischen Auskömmlichkeit zwischen Einrichtungen kirchlicher Träger und freier Träger. Insbesondere im Kindergartenjahr 2021/22 waren Einrichtungen kirchlicher Träger im Median (111 Prozent) weniger auskömmlich als Einrichtungen in freier Trägerschaft (124 Prozent). Die Größe der Einrichtungen gemessen an der Anzahl der Kinder hat ebenfalls einen kleinen Einfluss auf die Auskömmlichkeit. Je kleiner die Einrichtung, desto geringer die empirische Auskömmlichkeit. Insbesondere im Kindergartenjahr 2021/22 sind große Einrichtungen (mit 100 und mehr Kindern) im Median (121 Prozent) auskömmlicher als Einrichtungen mit weniger als 50 Kindern (110 Prozent).

Der mit Abstand größte Teil der Unterschiede in der Auskömmlichkeit wird durch unterschiedliche Kosten für eine Fachkraftstunde in den Einrichtungen erklärt. Weitere Variablen wie die Trägerart und die Einrichtungsgröße können darüber hinaus nur einen kleinen Teil der Varianz in der Auskömmlichkeit des Personalkostenanteils erklären. Die erhobenen Daten weisen auf keinen wesentlichen Einfluss der KiBiz-Gruppenformen auf die Auskömmlichkeit des Personalkostenanteils hin. In den Daten ist auch kein Zusammenhang der Auskömmlichkeit mit

dem Anteil der Kinder unter drei Jahren bzw. mit einem Betreuungsumfang von 45 Stunden oder mit dem Verhältnis der Jahrespersonalstunden zur Anzahl des pädagogischen Personals zu sehen. Auch gibt es in den Daten keinen Hinweis, dass die Region (städtische Region/Region mit Verstärkeransätzen (eher ländlich geprägt)) einen Einfluss auf die Auskömmlichkeit des Personalkostenanteils hat.

### **3.2 Sachkostenanteil der Kindpauschalen und Gesamtauskömmlichkeit**

Aus den Ergebnissen der Auskömmlichkeit des Personalkostenanteils und der Höhe der Sachkosten deutet sich eine nicht umfängliche Auskömmlichkeit der Kindpauschalen an. Deutlich wird, dass nach den Angaben der Träger in der Befragung die Sachkosten je Platz in den Kindergartenjahren in der Tendenz kontinuierlich gestiegen sind. Dabei gibt es sachlich begründete Unterschiede zwischen den Kostengruppen und auch zwischen den Trägerarten.

Die Analyse der Sachkosten weist jedoch verschiedene Besonderheiten auf, aufgrund derer die Möglichkeit, eine tragfähige Aussage zur Bewertung der Auskömmlichkeit des Sachkostenanteils aus den Ergebnissen ableiten zu können, kritisch hinterfragt werden muss. Im Gegensatz zur Evaluation der Auskömmlichkeit des Kindpauschalen-Budgets für Personalkosten stellte sich im Verlauf der Evaluation heraus, dass die Auskömmlichkeit des Kindpauschalen-Budgets für Sachkosten und somit auch die Auskömmlichkeit des gesamten Kindpauschalen-Budgets im Rahmen der vorliegenden Evaluation unter Beachtung der Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht mit hinreichender Zuverlässigkeit ermittelt werden kann.

Ursächlich hierfür sind Erkenntnisse auf drei Ebenen: Das KiBiz weist rechtlich eine unbestimmte Anlage und Abgrenzung der Sachkosten sowie eine fehlende trennscharfe Abgrenzung der Finanzierung von Sachmitteln aus den Kindpauschalen und anderen Fördermitteln auf. Daraus resultieren auch unterschiedliche Zuordnungen von Kosten zu den Kostengruppen seitens der Träger in der Befragung (insbesondere für die Verwaltungskosten). Und drittens war der Zeitraum der Evaluation durch die Corona-Pandemie geprägt und weist so einige Besonderheiten in der Kostenentwicklung auf, deren Entwicklungen nicht mit ausreichender Sicherheit auch als zukünftiger Trend zu definieren sind. Diese Ursachen werden nachfolgend näher erläutert.

1) Es ist rechtlich nicht bestimmt, welche Sachkosten der Art und Höhe nach im Sinne von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erforderlich sind.

Der Evaluationsauftrag forderte gemäß Leistungsbeschreibung eine Untersuchung der Sachkosten, die unter dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zur Erfüllung der Aufgaben nach dem KiBiz notwendig sind. Dazu wurde im Rahmen der Evaluation in Abstimmung mit der Auftraggeberin und unter Einbeziehungen verschiedenster Träger aller Trägerarten eine Sachkostensystematik erarbeitet, die die aus Sicht von Wissenschaft und Praxis für den Betrieb einer Kindertageseinrichtung erforderlichen Sachkostenarten umfasst (Kapitel 2.2.2).

Eine angemessene Bewertung der zum Teil heterogen ausfallenden Ausgaben für die verschiedenen Sachkostenarten unter Beachtung der Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Art und Höhe erfordert eine Standardisierungsmöglichkeit, wie sie für die Bewertung der Personalkosten mit § 32 und mit der Anlage zu § 33 KiBiz gegeben ist.

§ 32 setzt für die finanzielle Förderung von Kindertageseinrichtungen voraus, dass § 28 Absatz 1 bis 3 und § 29 Absatz 2 als Grundlage für die Personalbemessung eingehalten werden. Die Anlage zu § 33 KiBiz stellt mit den Gesamtpersonalkraftstunden und den entsprechenden tariflichen

Einordnungen den vergleichbaren Standard für die Art und Höhe der Personalkosten dar. Eine solche Standardisierungsmöglichkeit ist im KiBiz für die Sachkosten nicht verankert. So werden zwar bestimmte Sachkosten benannt, aber nicht die zu erbringenden sachlichen Leistungen definiert.

Abgeleitet von der Frage, ob die Kindpauschalen ausreichend sind, um die Kindertageseinrichtungen angemessen mit sachlichen Ressourcen auszustatten, fordert die Evaluation eine Bewertung der Auskömmlichkeit. Fachlich gesehen ist darunter eine Kostendeckung der relevanten Ausgaben zu verstehen. Schon Diller et al. 2004 und Jasmund et al. (2016) weisen darauf hin, dass sich bei dem Versuch der Beantwortung dieser Fragen stets neue Detailfragen, auch unter Beachtung der Qualität des Angebotes ergeben.

Ein Beispiel hierfür sind verbindliche Anforderungen an die Raumgestaltung und das Ausstattungsangebot sowie deren Einhaltung. Zwar werden von den Landesjugendämtern landeseinheitliche Empfehlungen ausgesprochen (LWL & LVR 2012), jedoch gibt es in Nordrhein-Westfalen für die Ausstattung von Kindertageseinrichtungen keine landesrechtlich definierten Mindestanforderungen, die etwa einer Betriebserlaubnis nach § 45 SGB VIII zu Grunde liegen würden, noch statistische Meldedaten (Bensel 2016, S. 321). Solche verbindlichen Anforderungen müssten auf vergleichbaren Definitionen von Raumarten und Flächengrößen sowie weiteren Aspekten wie pädagogischen Konzepten, Sozialraumbezug usw. basieren. Gleichfalls sind sehr heterogene Beschaffungsmöglichkeiten zu berücksichtigen. So sind die Kosten für eine Hauswirtschaftskraft auf dem freien Arbeitsmarkt in ländlichen und urbanen Regionen unterschiedlich und fallen noch einmal anders aus, wenn individuelle Kontakte und Kooperationen genutzt werden können. Um diese Einflüsse sachgerecht zu bewerten, ist eine kleinteilige, einrichtungsbezogene Abfrage der einzelnen Kostenpositionen erforderlich, die sich im Rahmen der Evaluationen nicht als durchführbar erwies. Die Kostenangaben erfolgten teils in aggregierter Form auf Ebene von Kostengruppen.

Hinsichtlich der im KiBiz definierten Verwaltungskosten zeigte sich gleichfalls ein Definitions-Defizit dafür, welche Kostenarten unter den Verwaltungskosten einberechnet werden sollen. Daraus ergibt sich eine erhebliche Varianz. So werden zum Teil neben den Umlagekosten bestimmter Verwaltungseinheiten auch der Overhead in Form von Verwaltungssoftware oder auch Rechtsberatung für Personalfragen einbezogen, zum Teil aber auch nur Einheiten der Personalverwaltung.

Auch im Rahmen dieser Evaluation traten damit stetig neue Detailfragen auf, für die in diesem Rahmen keine ausreichend zuverlässigen Antworten möglich waren. Eine vergleichbare Ressourcenbemessung erfordert sowohl verbindliche Kriterien für die Ausstattung als auch eine Betrachtung nach betriebswirtschaftlichen Standards – zu der beispielsweise eine Trennung von Investitionen, Sachanlagen inklusive der Berücksichtigung von Abschreibungen und laufenden Betriebsmitteln gehört, aber auch eine saubere Trennung von Betriebskosten und Instandhaltungskosten. Heister et al. verweisen zu Recht darauf, dass das System der Kameralistik zu sehr unterschiedlichen Vorgehensweisen und damit auch Uneinheitlichkeit führt. Erforderlich wäre eine doppelte Buchführung als Grundlage einer professionellen Kostenrechnung (Jasmund et al. 2016, S. 109), die jedoch keinesfalls den Verwendungsnachweis verkomplizieren sollte, sondern zugunsten einer zeitnahen Bearbeitungsmöglichkeit, vereinfacht werden sollten.

Die mittels der Sachkostensystematik für die drei Kindergartenjahre 2019/20 bis 2021/22 jeweils erhobenen Sachkosten konnten nicht ausreichend dahingehend überprüft werden, ob sie ihrer Höhe nach im Sinne von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit für alle Einrichtungen erforderlich



waren, da die hierfür erforderlichen Standards weder rechtlich definiert sind noch sich aus dem empirischen Material ableiten ließen.

(2) Es ist rechtlich nicht vollständig bestimmt, welche Sachkosten über die Kindpauschalen und welche Sachkosten über weitere im KiBiz verankerte Zuschüsse bzw. Förderungen zu finanzieren sind.

Neben den Kindpauschalen als Basisfinanzierung umfasst das KiBiz weitere Zuschüsse bzw. Förderungen im Rahmen einer Betriebskostenförderung (z. B. für Mieteinrichtungen nach § 34, für Familienzentren nach § 43, für plusKITAs nach § 44, für Qualifizierungsmaßnahmen nach § 46 oder für Fachberatung nach § 47). Aus den rechtlichen Regelungen dieser zum Teil temporär verfügbaren Zuschüsse bzw. Förderungen geht dabei nicht immer hervor, welche Sachkosten sie im Einzelnen finanzieren sollen. Eine solche Festlegung wäre jedoch für eine nach Finanzierungsquelle differenzierte Erhebung der Sachkosten erforderlich gewesen, die wiederum Voraussetzung für eine differenzierte Bewertung der Auskömmlichkeit des Kindpauschalen-Budgets – also ohne Berücksichtigung der weiteren Zuschüsse bzw. Förderungen – gewesen wäre.

So konnten auch die Kosten für Kita-Helfer:innen, für die im Kontext der Corona-Pandemie erstmals von August 2020 bis Dezember 2020 und dann fortlaufend eine gesonderte finanzielle Unterstützung wieder aufgenommen wurde, nicht separiert werden. Mit diesen Mitteln wurden sowohl zusätzliche Hilfskräfte als auch die Aufstockung von Stunden bei vorhandenem nicht-pädagogischen Personal gefördert. Es ist anzunehmen, dass auch aufgrund des Fachkräftemangels eine Entlastung der tätigen Fachkräfte angestrebt wurde, was auch die Höhe der finanziellen Förderung deutlich macht. Es ist hier also von einer Kostenüberschätzung auszugehen. Für eine Berechnung, bei der die zusätzlichen Finanzmittel auf das Kindpauschalen-Budget aufgerechnet werden und damit nicht das Kindpauschalenbudget belasten, standen keine einrichtungsbezogenen oder trägerbezogenen Daten zu den gewährten Mitteln zur Verfügung.

(3) Das Coronajahr hat sich durch die Kontaktbeschränkungen und (teilweisen) Schließungen von Einrichtungen und Gruppen sowie Gruppenzusammenlegungen auf die Kostenentwicklung ausgewirkt. So gab es in einigen Bereichen z. B. Verbrauchsmaterialien aber auch für das nichtpädagogische Personal Minderausgaben, auf der anderen Seite aber auch Mehrausgaben z. B. für Hygienemaßnahmen und Verwaltung. Diese Entwicklungen können nicht zuverlässig für die Zukunft antizipiert werden.



---

## 4 Auswirkungen des KiBiz auf die Träger(-landschaft) in Nordrhein-Westfalen

---

### 4.1 Ergebnisse der Träger-Interviews

**i**

#### Zentrale Ergebnisse der Expertengespräche

- Insgesamt wird die KiBiz-Reform zum 1. August 2020 als ein Schritt in die richtige Richtung bewertet. Aus Sicht der Befragten wurde jedoch durch die Reform dem bestehenden Reformbedarf nicht vollständig entsprochen, es müssten weitere Verbesserungsanstrengungen unternommen werden.
- Die Kostendeckung durch das KiBiz wird als eher unzureichend insbesondere für eigene sowie (zunehmend) vom Land geforderte Qualitätsansprüche und Anforderungen wahrgenommen. Die befragten Trägervertretungen schätzen ihren wirtschaftlichen Handlungsspielraum als zu gering ein, um dem Anspruch an pädagogische Qualität gerecht zu werden.
- Mit Blick auf die Kindpauschale sei die Gesamtpauschale für Personal- und Sachkosten unzureichend.
- Die Fortschreibungsrate / Dynamisierung wird von den Befragten vom Ansatz her positiv wahrgenommen und das hinterlegte Verhältnis von Personal- zu Sachkostensteigerungen (90 zu 10 Prozent) als angemessen empfunden. Die angesetzte Fortschreibungsrate entspreche aber nicht den tatsächlichen Kostensteigerungen.
- Die Deckelung der Verwaltungskosten auf 3 Prozent der Einnahmen wird von mehr als der Hälfte der Befragten als unzureichend beschrieben. Angeführt werden in diesem Zusammenhang in fast allen Äußerungen ein notwendiger Overhead von 10 Prozent.
- Als die zentralsten Einflussgrößen auf die Personalkosten werden die Tarifbindung und die Personalstruktur im Hinblick auf das Alter bzw. die Erfahrungsstufen genannt.
- Die Einrichtungsgröße und die Gruppenformen werden als finanzierungsrelevante Faktoren von den befragten Trägervertretungen angeführt.
- Die Komplexität des KiBiz führe bei vielen Trägern zu Anpassungsstrategien in den Organisationsstrukturen (größere Organisationseinheiten und bestimmte Gruppenformen sowie Tendenzen der Zentralisierung und Standardisierung).
- Der Trägeranteil wird als größte Herausforderung bei der Finanzierung benannt und stelle eine Gefahr für die Trägervielfalt dar.
- Hinsichtlich wahrgenommener Veränderungen in der Trägerstruktur / Trägerlandschaft berichten die Trägervertretungen vor allem, dass sich kirchliche Träger weniger am Ausbau beteiligen bzw. mitunter sogar Plätze abbauen oder Einrichtungen schließen.

## Grundsätzliche Bewertung des KiBiz und der Kindpauschalen

In den im Frühjahr 2021 geführten **Expertengesprächen** mit Trägervertretungen wurde deutlich, dass – wenngleich eine Bewertung der KiBiz-Reform aus dem Jahr 2020 für viele Befragte (noch) schwierig erscheint – die Mehrheit der Befragten unabhängig von der Trägerart das (neue) KiBiz vom Grundsatz her positiv bewertet. In diesem Kontext findet sich in den Interviews oftmals die Beschreibung vom KiBiz als **Schritt in die richtige Richtung**. Dabei wird aber durchaus auch zum Ausdruck gebracht, dass der Prozess aus Sicht der Befragten noch nicht als abgeschlossen gelten kann und weitere Verbesserungsanstrengungen unternommen werden müssten. Diesbezüglich nennen die Befragten jeweils spezifische Herausforderungen, die sie im Kontext des KiBiz erleben. Konkret benannte Elemente erscheinen allerdings nicht nur höchst unterschiedlich und individuell, sondern werden oftmals von einer Interviewperson als positiv, von einer anderen hingegen als negativ hervorgehoben. Bei diesen Aspekten handelt es sich somit in der Regel um Einzelnennungen und es sind wenig Übereinstimmungen zu erkennen.

**i**

**Zu den positiv wahrgenommenen Aspekten gehören:** die Höhe der Pauschalen, die Refinanzierung der Personalkosten, die transparente Dynamisierung, das Zusammenführen der Zuschussysteme, die Herstellung von Wettbewerb sowie die Aufnahme von Fachberatung

**Als Herausforderungen werden folgende Merkmale erwähnt:** die Pauschalisierung, die Berechnungsgrundlagen bei den Personalkosten, nicht berücksichtigte Kostensteigerungen, der Flickenteppich der Finanzierung, die Belegungsabhängigkeit, fehlende Rücklagen und die Komplexität der Abrechnung

Die **Kostendeckung** durch die Kindpauschalen<sup>10</sup> wird als eher unzureichend insbesondere für eigene sowie (zunehmend) vom Land geforderte **Qualitätsansprüche und Anforderungen** wahrgenommen. Etwa die Hälfte der Befragten benennt Kostenpunkte, deren Deckung durch das KiBiz aus ihrer Perspektive nicht hinreichend gegeben, aber notwendig sei. Hierzu gehören:

- „Vorlaufkosten“ für neu eröffnete Einrichtungen außerhalb des Investitionskostenbereichs
- überschüssige Mietkosten
- Mittel für die räumliche und fachliche Ausstattung
- Verwaltungskosten
- Instandhaltungskosten
- gesetzlichen Anforderungen an Sicherheit und Hygiene
- Kosten im Kontext der Digitalisierung

Insgesamt schätzen die befragten Träger ihren wirtschaftlichen Handlungsspielraum als gering ein. Um dem Anspruch an pädagogische Qualität gerecht zu werden, seien Drittmittel notwendig. Zusätzliche Finanzquellen sind daher für fast alle Träger relevant, seien aber in der Abrechnung durch das KiBiz sehr kompliziert geworden.

<sup>10</sup> Hierbei ist zur berücksichtigen, dass in den Expertengesprächen nicht immer klar zwischen den Kindpauschalen und anderen Förderatbeständen des KiBiz unterschieden wurde, so dass sich nachfolgende Aussagen auch auf weitere Bestandteile des KiBiz beziehen können und nicht ausschließlich auf die Kindpauschalen fokussieren.

Hinsichtlich der **Auskömmlichkeit der Kindpauschalen** äußern die Befragten, dass die Gesamtpauschale für Personal- und Sachkosten unzureichend sei. Hinsichtlich der einzelnen Komponenten, die als ursächlich genannt werden (Personalkostenpauschale, Sachkostenpauschale oder beides), unterscheiden sich die Aussagen jedoch. Mit Blick auf den Sachkostenanteil wird erwähnt, dass kleine Einrichtungen benachteiligt seien, da bestimmte Sachkosten unabhängig von der Kinderanzahl anfallen würden. Andere Befragte werten die Personalkostenpauschale als Bevorzugung von Trägern mit niedrigen Personalkosten durch eine untertarifliche Bezahlung oder eine große Zahl an jungen Fachkräften mit niedrigen Tarifeinstufungen.

Die **Fortschreibungsrate/Dynamisierung** wird von den Befragten vom Ansatz her positiv wahrgenommen und das hinterlegte Verhältnis von Personal- zu Sachkostensteigerungen (90 zu 10 Prozent) als angemessen empfunden. Es finden sich in den Interviews keine Aussagen, die den grundsätzlichen Ansatz des KiBiz Kostensteigerungen auf der Basis eines bestehenden Index zu begegnen, kritisieren. Durchaus angemerkt wird jedoch, dass die gewählten Indizes die Realität im Feld der Kindertagesbetreuung nicht angemessen abbilden bzw. eine beständige Evaluation und Nachbesserung erforderlich sei. Grund hierfür sei, dass die Pauschalen nicht mit den tatsächlichen Kosten Schritt halten könnten; dies betreffe insbesondere die in Aussicht gestellten Erhöhungen im Bereich der Personalkosten sowie die Mietzuschüsse. Letzteres werde insbesondere in den Fällen problematisch, in denen eine bestimmte Steigerungsrate in den Mietverträgen festgeschrieben ist. Wiederholt problematisiert wird auch, dass Anpassungen erst im Nachhinein erfolgen und die Träger in Vorleistung treten müssen.

Einen erheblichen Mehraufwand beschreiben viele Träger mit Blick auf das Abrechnungssystem des KiBiz und beziehen sich dabei zum Teil auf die **Planungsgarantie**, die für zu lange Abrechnungszeiträume von bis zu vier Jahren verantwortlich gemacht wird. Die Bewertung der Planungsgarantie ist dabei unterschiedlich. Auf der einen Seite verbinden Träger damit ein gewisses Maß an Verlässlichkeit, auf der anderen Seite torpediere sie jegliche Planungen. Die Herausforderung bestünde darin, dass es kaum verlässliches Zahlenmaterial gebe und sowohl mögliche Nachzahlungen als auch Rückzahlungen über Jahre im Raum stehen könnten. Während dies grundsätzlich die Abrechnung erschwere, wird mehrfach angemerkt, dass es – insbesondere für kleine Träger – problematisch sein kann, wenn bestimmte Kosten erst Jahre später refinanziert würden. Eine Verschärfung erhalte diese Problematik im Kontext von Inklusion.

Die mit dem KiBiz einhergehende Bürokratie und der **Verwaltungsaufwand** wird insgesamt als hohe Belastung beschrieben, die weiter zugenommen habe und in keinem Verhältnis zu den Ressourcen stehe. Die damit verbundenen Anforderungen werden als enorm und sehr kompliziert beschrieben, denen keiner mehr ohne zusätzliche Ressourcen nachkommen könne. Die Aufgabenkomplexität müsste personell aufgefangen werden, was vor allem mit den Personalstrukturen kleiner Träger nicht möglich sei. Die Deckelung der Verwaltungskosten auf 3 Prozent der Einnahmen wird von mehr als der Hälfte der Befragten deutlich als unzureichend, unverhältnismäßig, unrealistisch oder gar als „Witz“ beschrieben. Angeführt werden in diesem Zusammenhang in fast allen Äußerungen ein notwendiger Overhead von 10 Prozent.

### **Beschreibung finanzierungsrelevanter Trägermerkmale**

Die **Personalkosten** werden von den Befragten bei weitem als größter Kostenpunkt benannt und sind aus Trägersicht mit den verschiedensten Herausforderungen verbunden. Als die zentralsten Einflussgrößen auf die Personalkosten stellen sich dabei **Tariffindung** und die **Personalstruktur** im Hinblick auf das Alter bzw. die Erfahrungsstufen heraus. Wenngleich den Kindpauschalen die

höchste Tarifstufe zugrunde liegt, werden langjährige Mitarbeitende bzw. ein hohes Durchschnittsalter des Teams als Folge der pauschalierten Finanzierung als Herausforderung wahrgenommen. Die Ursache hierfür könnte ein hoher Anteil des Personals in den sogenannten Endstufen sein, die einen nicht gedeckten Kostenfaktor darstellen können. Die finanzielle Gleichbehandlung der Träger unabhängig von tariflichen Verpflichtungen und der Personalstruktur in den Einrichtungen wird vor diesem Hintergrund kritisiert. Träger mit hohen Personalkosten sehen in der Regel wenig Spielraum, die Kosten anders zu decken als über eine Reduzierung der Sachkosten, den Verzicht auf Rücklagenbildung oder den ausschließlichen Einsatz von Mindestpersonal. Träger mit mehreren Einrichtungen bzw. in Verbänden beschreiben hingegen Strategien eines Ausgleichs zwischen bzw. einer Gesamtsteuerung über alle Einrichtungen. Die Herstellung eines entsprechenden ausgewogenen Verhältnisses zwischen Fachkräften in niedrigeren und höheren Erfahrungsstufen wird – zumindest in finanzieller Hinsicht – als erstrebenswert beschrieben. Dies sei aber nicht immer einfach zu erreichen, sei an beständige Wachstumsstrategien gekoppelt und werde insbesondere über Investitionen in die Ausbildung angestrebt.

**i**

### **Exkurs: Eigentum und Miete**

Insbesondere alte Gebäude im Eigentum, aber auch hohe Mietpreise werden als relevante Größen durch die Trägervertretungen benannt. Die befragten Träger unterscheiden sich strukturell dahingehend, ob sie – insbesondere als langjährige Träger – ihre Einrichtungen primär in alten Gebäuden im Eigentum betreiben oder entsprechende Räumlichkeiten anmieten. Beide Modelle werden mit finanziellen Herausforderungen verbunden, wobei die Befragten mehrheitlich zum Ausdruck bringen, dass sich besonders Eigentümer von alten Gebäuden im Vergleich zum „Investoren-Mietmodell“ durch das KiBiz benachteiligt fühlen.

**Herausforderungen bei alten Gebäuden im Eigentum:** Instandhaltungskosten und Renovierungsmaßnahmen der alten Gebäude seien nicht angemessen in der Finanzierung berücksichtigt; daraus resultierende „Renovierungs- und Investitionsstaus“ würden kostenmäßig nicht sichtbar. Darüber hinaus gebe es eine finanzielle Mehrbelastung durch höhere Energiekosten.

**Herausforderungen beim „Investoren-Mietmodell“:** Realen Kosten von 15 Euro oder mehr (insbesondere im städtischen Raum) stehen refinanzierte Mietpauschalen von elf Euro pro Quadratmeter gegenüber. Es sei schwierig, Investoren zu gewinnen, wenn man sich an den angesetzten Mietpauschalen und den veranschlagten Steigerungsraten orientiert. Die förderfähigen Quadratmeterzahlen ließen sich dabei nicht immer einhalten.

Schließlich werden die Einrichtungsgröße und Gruppenformen als finanzierungsrelevante Faktoren von den befragten Trägervertretungen angeführt. Mehr als die Hälfte der Befragten benennt die **Einrichtungsgröße** als finanzierungsrelevant. Kleine, d. h. ein- und zweigruppige Einrichtungen sind laut der Interviewten nicht rentabel und würden in der Folge vermieden bzw. – sofern möglich – ausgebaut. Andersherum wird das Finanzierungssystem insofern als verlässlich beschrieben, als dass sich Einrichtungen umso besser tragen, je größer sie sind. Diesbezüglich könnte es in der Betreuungslandschaft zu einer Verschiebung des Verhältnisses von kleinen zu großen Einrichtungen kommen. Ebenfalls in fast allen Interviews wird zum Ausdruck gebracht, dass die

**Gruppenformen** unterschiedlich ausfinanziert und bestimmte Gruppenformen lukrativer seien. Die Träger sprechen grundsätzlich ihre Bemühungen an, die Einrichtungsstrukturen an das KiBiz anzupassen; allerdings stellt sich die Frage, ob dies überall möglich ist. Genannte Herausforderungen, die sich zum Beispiel beim Ausbau kleiner Einrichtungen stellen können, beziehen sich auf bauliche Strukturen sowie einen mangelnden Bedarf in ländlichen Räumen.

### **Beschreibung von Veränderungen in der Trägerlandschaft (durch das KiBiz)**

Die Komplexität des KiBiz und der damit verbundene Verwaltungsaufwand führe bei vielen Trägern zu Anpassungsstrategien in den Organisationsstrukturen. Neben den zuvor beschriebenen Bemühungen auf Einrichtungsebene – größere Organisationseinheiten und bestimmte Gruppenformen –, werden als eine weitere Veränderung **Tendenzen der Zentralisierung und Standardisierung auf Trägerebene** als Antwort auf die Komplexität des KiBiz beschrieben. Dies zeige sich vor allem bei kirchlichen, aber auch bei kommunalen Trägern. In der Hälfte der Interviews sind Hinweise auf Verbundstrategien unterschiedlicher Art zu finden. Diese reichen von Verbundleitungssystemen über Träger-Zusammenschlüsse in Verbänden bis hin zu Ausgliederungs- und Umwandlungsprozessen mit Trägerwechsel. Die Anzahl der Träger und Einrichtungen, die sich Verbänden anschließen bzw. diesen zugeführt werden, steige dabei laut der Interviewpartnerinnen und -partnern zunehmend. Diese Prozesse werden auf das KiBiz zurückgeführt und mit den damit einhergehenden Verwaltungsanforderungen und der Komplexität des KiBiz begründet. Neben Auswirkungen, die diese Zusammenlegungen auf die Vielfalt der Trägerlandschaft haben könnten, werfen diese Entwicklungen auch die Frage nach möglichen Konsequenzen für die Vielfalt auf Einrichtungsebene auf. Gut die Hälfte der Befragten berichten von einem engmaschigen Controlling. Dessen Zwecke variieren und umfassen u. a. die Herstellung von Planungsgrundlagen und Transparenz, die Vermeidung nicht verausgabter Ressourcen, die Etablierung eines Frühwarnsystems zur rechtzeitigen Identifizierung finanzieller Schieflagen oder ein Benchmarking mit dem Ziel, Vergleichbarkeit herzustellen. Damit verbunden sind teilweise auch Steuerungsstrategien, die eine Vereinheitlichung über möglichst viele Einrichtungen beinhalten. Bei mehr als der Hälfte der befragten Trägervertretungen zeigt sich diesbezüglich die Motivation, Einrichtungsleitungen in Bezug auf Verwaltungsprozesse zu entlasten. Wenngleich dabei die Rede davon ist, Leitungen bei bestimmten Schritten durchaus einzubeziehen, wird auch berichtet, dass dies nicht immer gelingt. Mitunter zeigt sich ein Spannungsverhältnis zwischen einer Standardisierung durch den Träger auf der einen Seite und dem Erhalt der Eigenständigkeit/Vielfalt auf Einrichtungsebene auf der anderen Seite. Dabei unterscheiden sich die Aussagen der Befragten dahingehend, ob sich das Controlling auf rein betriebswirtschaftliche oder administrative Aspekte bezieht oder auch pädagogische Inhalte stärker gesteuert werden.

Darüber hinaus wird das Thema der Trägervielfalt bzw. Veränderungen in der Trägerlandschaft von den interviewten Trägervertretungen in Zusammenhang mit dem KiBiz auch explizit thematisiert. In fast allen Interviews wird diesbezüglich der **Trägeranteil** als größte Herausforderung bei der Finanzierung benannt. Er stelle eine Gefahr für die Trägervielfalt dar. Alle befragten kommunalen Trägervertretungen formulieren deutlich, dass einige Träger den Eigenanteil zum Teil oder gar nicht aufbringen könnten. Die kirchlichen und anderen freien Träger beschreiben den Eigenanteil mitunter als „Damoklesschwert“ und „existenzbedrohenden Faktor“, der auch dazu führen könne, dass eine Interessensbekundung nicht abgegeben oder eine Trägerschaft aufgegeben werde. Während insbesondere freie und kirchliche Trägervertretungen den Eigenanteil kritisieren und für eine vollständige Abschaffung plädieren, gibt es auch unter den kommunalen Trägern Befragte, die für eine 50/50-Regelung zwischen Land und den Kommunen argumentieren und dies mit dem Erhalt der Trägervielfalt begründen:

„(...) und ich würde auch in der Tat noch mal trotz aller Absenkungen, die man vorgenommen hat, deutlich das Thema des Erhalts der Trägervielfalt nach vorne bringen, das ist für mich der wichtigste Teil. Und deshalb sind die Fragen der Trägeranteile für mich von elementarer Bedeutung.“ (Interview Kommunale Trägervertretung 3)

In diesem Kontext äußern die freien und kirchlichen Träger eine deutliche Abhängigkeit von der Bereitschaft oder Möglichkeit der Kommunen, Trägeranteile teilweise oder vollständig zu übernehmen. Diesbezüglich sei das Verständnis und die Leistungsfähigkeit der Kommunen laut der Befragten sehr unterschiedlich. Sie berichten von extremen Differenzen in den **freiwilligen kommunalen Anteilen**, die von null bis 105 Prozent variieren sowie individuelle Absprachen mit einzelnen Trägern oder aber den Erlass für alle beinhalten könnten. Dabei komme es teilweise zu Konflikten zwischen den Kommunen und den anderen freien/kirchlichen Trägern. Darüber hinaus führe dies mitunter auch dazu, dass Träger aus dem Bereich der Kindertagesbetreuung aussteigen (müssten). Hier erscheinen die Kommunen als „Gatekeeper“ und Trägervielfalt in der Konsequenz als lokal abhängiges Phänomen.

„Durch die Absenkung der Trägeranteile, auch des kommunalen Trägeranteils, der ja erheblich abgesenkt worden ist, nehmen wir schon mit Sorge wahr, wie wird @@Träger## auf Dauer noch wahrgenommen? Also wir stellen gerade fest, dass auch Kommunen gerne – ich will es jetzt mal vorsichtig formulieren – auch gerne selber jetzt Trägerschaften übernehmen. Also ich nehme schon eine deutliche Veränderung wahr. [...] Ich nehme das regional bereits an einigen Standorten wahr. [...] Wenn das kommen wird, was macht das mit der Trägerlandschaft, was macht das mit der Trägervielfalt, die wir unbedingt wollen. [...] Und da fällt (...) unser Träger irgendwann hinten rüber. Da gibt es auch Jugendämter, die das so kommunizieren. Da werden dann auch die öffentlichen Mittel nicht weitergeleitet, da bleibt der örtliche Träger, da bleiben wir (...) einfach außen vor.“ (Interview Kirchliche Trägervertretung 2)

„(...) wir kommen an ganz vielen Stellen an unsere Grenzen, weil wenn wir dann sagen, ja, wir brauchen aber den Trägeranteil, dann sagt die Kommune: Nein danke, dann nicht. Und daran sieht man schon, da gibt es Veränderungen.“ (Interview Freie Trägervertretung 1)

Die Befragten teilen die Beobachtung, dass die unterschiedlichen Träger **nicht gleichermaßen am Platzausbau beteiligt** sind. In wenigen Aussagen geraten diesbezüglich kleine Träger und Elterninitiativen in den Blick. Vor allem aber sind es die kirchlichen Träger, die davon berichten, sich nicht (mehr) am Ausbau zu beteiligen oder aber das Platzangebot nur noch in bestehenden Einrichtungen zu erweitern/anzupassen und keine Neugründungen vorzunehmen. Darüber hinaus wird in mehreren Interviews von einem Abbau von Plätzen und der Schließung von Einrichtungen bei kirchlichen Trägern berichtet, die auch in Zusammenhang mit der Finanzierung gebracht werden:

„Diese Plätze sind verloren gegangen im Grunde genommen aus zwei Gründen. Das eine waren Schließungen von Einrichtungen, die in der Regel von Kirchengemeinden, von den historischen kirchlichen Trägern, nicht mehr zu finanzieren waren aufgrund der hohen Trägeranteile, weil die schlichtweg als unwirtschaftlich identifiziert waren (...).“ (Interview Kirchliche Trägervertretung 1)



Diese Entwicklung wird nicht nur von den kirchlichen Trägern beschrieben, sondern deckt sich auch mit der Wahrnehmung anderer freier und kommunaler Trägervertretungen. Wenngleich beide Aspekte – die unterschiedliche Beteiligung am Ausbau und die Schließung von Einrichtungen kirchlicher Träger – mit finanziellen Herausforderungen in Verbindung gebracht werden, lassen sie sich nicht eindeutig auf das KiBiz bzw. die aktuelle KiBiz-Reform zurückführen:

„Nein, das ist ein langjähriger Prozess. Also es ist eher ein schleichender Prozess. Es ist nicht so, dass eine Einrichtung geschlossen wird, weil ein neues Gesetz gekommen ist. Also es gibt jetzt nicht so direkt Ursache – Wirkung [...].“ (Interview Kirchliche Trägervertretung 1)

## 4.2 Abgleich mit den Befunden zur Auskömmlichkeit der Kindpauschalen

Die aus den Trägerinterviews gewonnenen Erkenntnisse lassen sich aufgrund des qualitativen Charakters der Erhebung sowie der geringen Fallzahl (n = zehn) nicht ohne Weiteres verallgemeinern; wohl aber ist es möglich, sie vor dem Hintergrund der Daten zu Strukturen und Kosten sowie der quantitativen Analysen zur Auskömmlichkeit (Kapitel 2 und 3) auf ihre Plausibilität hin zu überprüfen. Dies wird im Folgenden in zwei Schritten vorgenommen: Zunächst werden die jeweiligen Interview-Aussagen zum Thema Auskömmlichkeit vor dem Hintergrund der Ergebnisse der quantitativen Analysen eingeordnet. Anschließend werden sie mit den in den Thesen zum Thema Trägervielfalt verknüpft bzw. um diese erweitert.

### Einordnung der Interview-Aussagen zum Thema Auskömmlichkeit der Kindpauschalen

#### i

#### Einordnung zentraler Befunde zur Auskömmlichkeit der Kindpauschalen

- Die quantitativen Analysen stützen die These der Befragten, dass die KiBiz-Reform ein **Schritt in die richtige Richtung** darstellt, der Prozess aber mit Blick auf die Auskömmlichkeit als noch nicht abgeschlossen gelten kann.
- Die **Kindpauschalen** des KiBiz seien laut der befragten Trägervertretungen insgesamt nicht auskömmlich. Auf Basis der quantitativen Daten kann dies nicht mit hinreichender Sicherheit bestätigt werden.
- Die Kostendeckung wird von den Interviewten als eher unzureichend insbesondere für eigene sowie vom Land geforderte **Qualitätsansprüche** und Anforderungen wahrgenommen. Hinsichtlich der Personalkosten zeigt sich diesbezüglich in den Befragungsdaten allerdings, dass die Träger im Median mehr Fachkraftstunden einsetzen als vom KiBiz vorgegeben und trotzdem als auskömmlich gelten können. Allerdings erreichen auch einige Einrichtungen die Mindestfachkraftstunden nicht.
- Das hinterlegte **Verhältnis von Personal- zu Sachkostensteigerungen** (90 zu 10 Prozent) wird von den Befragten als angemessen empfunden. Die Bewertung der Fortschreibungsrate auf Basis der empirischen Kostenentwicklung stützt tendenziell die Aussage der Befragten, dass die Fortschreibungsrate nicht den tatsächlichen Kostensteigerungen entspreche. Eine abschließende Bewertung ist jedoch auf Basis der vorliegenden Daten schwierig.

- Die Auskömmlichkeit der **Personalkosten** sei von der Art der Tarifbindung und der Personalstruktur abhängig. Insbesondere die Kosten für eine Fachkraftstunde, aber auch der Anteil an Personal in höheren Erfahrungsstufen haben sich in den quantitativen Analysen als zentrale Einflussfaktoren auf die Auskömmlichkeit der Personalkosten herausgestellt.
- Die Einrichtungsgröße, nicht aber die Gruppenformen beeinflussen den Berechnungen zufolge die Auskömmlichkeit. **Kleine Einrichtungen** sind in der Finanzierung benachteiligt.
- Auch wenn die Höhe des Verwaltungskostenanteils nicht exakt bestimmt werden kann, erweist sich die Aussage der Träger, dass eine Deckelung der **Verwaltungskosten** auf 3 Prozent nicht ausreichend sei, als plausibel; allerdings gibt es aber mit den vorliegenden Daten keine solide Basis dafür, diesen auf 10 Prozent anzuheben.

Eine in den Interviews gemachte zentrale Aussage ist, dass die KiBiz-Reform zum 1. August 2020 ein Schritt in die richtige Richtung gewesen sei, die Kindpauschalen insgesamt aber noch immer nicht auskömmlich seien. Eine Bewertung der Gesamtauskömmlichkeit war in der Evaluation vor dem Hintergrund der Herausforderungen bei der Bewertung der Auskömmlichkeit des Sachkostenanteils nicht abschließend möglich. Hinsichtlich der Ursachen gab es in den Interviews eine unterschiedliche Einschätzung dahingehend, welche Bestandteile der Pauschalen – Personal- oder Sachkosten oder beides – hierfür verantwortlich seien. Diesbezüglich zeigen sich auf Basis der quantitativen Analysen Unsicherheiten bei den Sachkosten.

### **Auskömmlichkeit des Personalkostenanteils**

Hinsichtlich des Personalkostenanteils der Pauschale zeigen die Berechnungen der **rechnerischen Auskömmlichkeit**, dass die Einführung der neuen Kindpauschalen im Kindergartenjahr 2020/21 einen wesentlichen Schritt in Richtung Auskömmlichkeit bedeutet haben. Im Median sind die Personalkosten für Gesamtkraftstunden unabhängig von der Trägerart in den Kindergartenjahren 2020/21 und 2021/22 gedeckt. Wenngleich hinsichtlich des Deckungsgrades Unterschiede zwischen den Trägerarten bestehen und **kirchliche Träger im Median die niedrigsten Werte** aufweisen, sind dennoch alle Trägerarten hinsichtlich der Personalkosten im Median so finanziert, dass sie den nach dem KiBiz geforderten Personalstundeneinsatz erbringen könnten, wenn der Personaleinsatz für die Gesamtpersonalkraftstunden nach den Angaben in der Anlage zu § 33 KiBiz organisiert wäre.

Allerdings verweisen die Daten der Trägerbefragung darauf, dass sich der tatsächliche Personaleinsatz in den Einrichtungen von den im KiBiz zugrunde gelegten Gesamtpersonalkraftstunden unterscheidet. Während Ergänzungskräfte nahezu analog zur Anlage zu § 33 KiBiz eingesetzt werden, finden sich in den Einrichtungen statt sonstigem Betreuungspersonal verstärkt Fachkraftstunden. Nur insgesamt rund 20 Prozent der Einrichtungen, die in den Berechnungen zur Auskömmlichkeit berücksichtigt werden konnten, weisen sonstiges Betreuungspersonal aus. Aber auch mit Blick auf den tatsächlichen Personaleinsatz in den Einrichtungen sind diese im Sinne der **empirischen Auskömmlichkeit im Median auskömmlich finanziert**. Die Aussage der Befragten, die Kostendeckung sei unzureichend für eigene sowie vom Land geforderte Qualitätsansprüche und Anforderungen, lässt sich mit Blick auf die Personalkosten demzufolge in dieser Hinsicht nicht ohne Weiteres bestätigen. Auch ist an



dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass nicht alle Einrichtungen die Mindestfachkraftstunden erreichen (Fußnote 2). Dabei ist allerdings zu beobachten, dass für das hochgerechnete Kindergartenjahr 2022/23 eine leicht gesunkene Auskömmlichkeit zu erkennen ist.

Eine Auskömmlichkeit im Median bedeutet nicht, dass dies auf alle Einrichtungen gleichermaßen zutrifft. Wenngleich der Anteil der **nicht-auskömmlichen Einrichtungen** bei allen vier Trägerarten mit der Einführung der neuen Kindpauschalen im Kindergartenjahr 2020/21 zurückgeht, gibt es noch Einrichtungen, die trotz der im Schnitt auskömmlichen Finanzierung der Personalkosten mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln ihre Personalkosten nicht decken können. Dieser Anteil liegt bei den meisten Trägerarten zwischen 8 Prozent und 18 Prozent. Auffällig sind die Ergebnisse bei **Einrichtungen in kirchlicher Trägerschaft**: Hier liegen die jeweiligen Anteile auch nach der Einführung der neuen Kindpauschalen zwischen 26 Prozent und 38 Prozent, was zwischen 430 und 630 Einrichtungen entspricht.

Wenngleich also ein Großteil der Einrichtungen hinsichtlich der Personalkosten auskömmlich finanziert ist, gibt es diesbezüglich Unterschiede zwischen den Einrichtungen. Hierzu wurden in den qualitativen Interviews folgende Aussagen getroffen: Die Auskömmlichkeit der Personalkosten sei (1) von der Art der Tarifbindung und Personalstruktur abhängig, (2) kleine Träger und kleine Einrichtungen seien in der Finanzierung benachteiligt und (3) bestimmte Gruppenformen seien auskömmlicher. Hinsichtlich des Themas der **Tarifbindung und Personalstruktur** lässt sich vor dem Hintergrund der Ergebnisse der quantitativen Analysen festhalten, dass bei den kommunalen und den kirchlichen Trägern nahezu alle Einrichtungen eine Tarifbindung für pädagogisches und nicht-pädagogisches Personal aufweisen. Aber auch bei den Elterninitiativen und Einrichtungen in freier Trägerschaft gibt es bei der großen Mehrheit (knapp 80 Prozent) eine Tarifbindung. Bei den Elterninitiativen gilt dies allerdings häufig ausschließlich für das pädagogische Personal. Die jeweiligen Tarife unterscheiden sich dabei je nach Trägerart. Die Analyse zur Auskömmlichkeit zeigt diesbezüglich, dass insbesondere **die Höhe der Kosten für eine Fachkraftstunde** in einem deutlichen Zusammenhang mit der Auskömmlichkeit des Personalkostenanteils der Kindpauschalen steht. Demnach sind Einrichtungen auskömmlicher, wenn die Kosten für eine Fachkraftstunde unter 30 Euro liegen. Weitaus weniger ausgeprägt, aber dennoch relevant, ist auch der **Anteil des pädagogischen Personals in den höheren Entwicklungs-/Erfahrungsstufen** (Stufe 5 oder höher). Einrichtungen, bei denen dieser Anteil bei über 40 Prozent liegt, sind weniger auskömmlich. Diesbezüglich lässt sich anhand der Daten der Befragung feststellen, dass kommunale und kirchliche Träger mit 35 bis 37 Prozent im Durchschnitt die höchsten Anteile an Personal in höheren Entwicklungs-/Erfahrungsstufen aufweisen und dieser Wert in den betrachteten Kindergartenjahren vergleichsweise stabil ist.

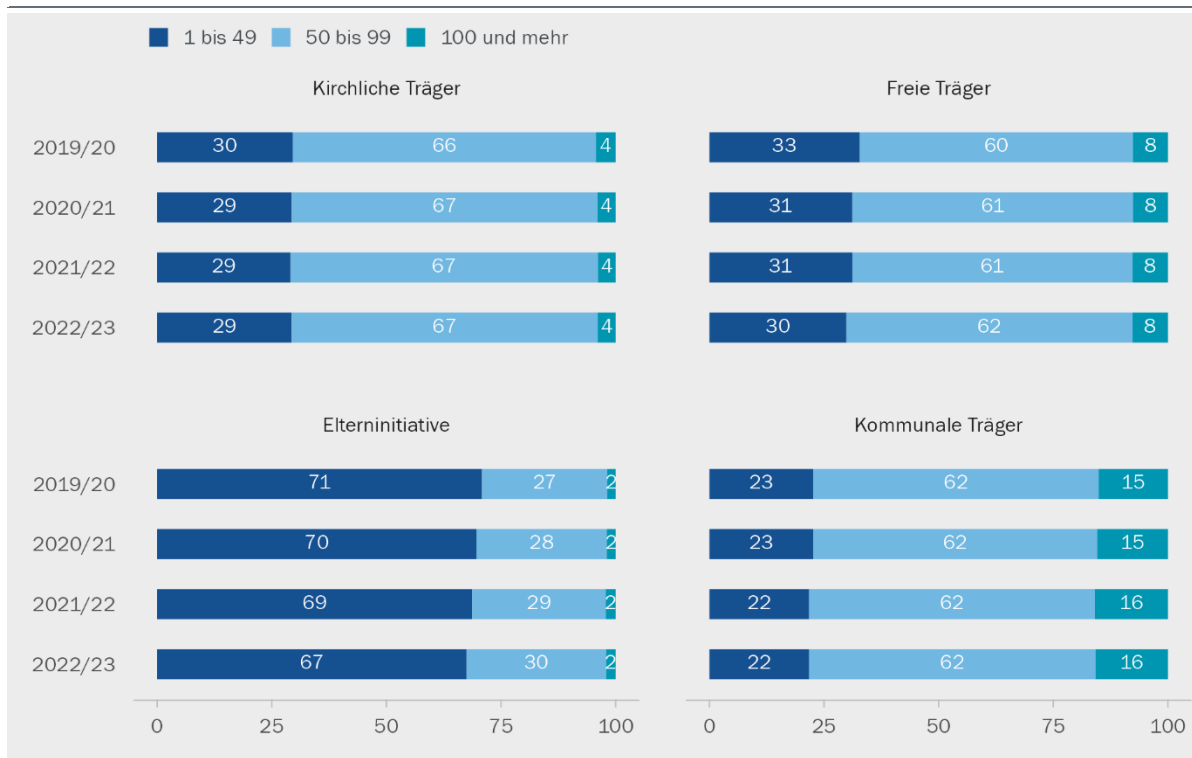
Die in den Interviews geäußerte Annahme, dass **kleine Einrichtungen** bei der Finanzierung benachteiligt seien, lässt sich mit Blick auf die Personalkosten ebenfalls bestätigen: Je kleiner die Einrichtung (gemessen an der Anzahl der Kinder), desto geringer die empirische Auskömmlichkeit. Einrichtungen mit 100 und mehr Kindern sind im Median deutlich auskömmlicher als Einrichtungen mit weniger als 50 Kindern. Diesbezüglich erscheint es wenig verwunderlich, dass der Anteil an größeren Einrichtungen (gemessen an der Anzahl der Plätze mit Betriebserlaubnis) steigt. Kommunale Einrichtungen weisen die höchsten Zahlen auf (im Median=75), gefolgt von anderen freien Einrichtungen (62) und kirchlichen Einrichtungen (60). Elterninitiativen sind deutlich kleiner (40). Bei den Einrichtungen, die in beiden Erhebungswellen teilgenommen haben, zeigt sich vor allem, dass die Plätze mit Betriebserlaubnis bei den anderen freien Trägern über die drei Kindergartenjahre steigen (von 60 in 2019/20 auf 64,5 in 2021/22).

Einrichtungen in kommunaler Trägerschaft sind zudem mit 15 bzw. 16 Prozent vergleichsweise häufig groß (100 und mehr Kinder), während insbesondere Einrichtungen in kirchlicher

Trägerschaft (4 Prozent) und Elterninitiativen (2 Prozent) selten eine solche Größe aufweisen (Abbildung 42). Bei den anderen freien Trägern liegt der Anteil großer Einrichtungen bei 8 Prozent. Elterninitiativen sind demgegenüber mehrheitlich ( $\approx 70$  Prozent) klein (weniger als 50 Kinder), wenngleich dieser Anteil über die Zeit leicht sinkt (von 71 Prozent auf 67 Prozent). Der entsprechende Anteil bei Einrichtungen in kommunaler Trägerschaft umfasst hingegen nur gut 20 Prozent. Bei den kirchlichen und anderen freien Trägern ist etwa ein Drittel aller Einrichtungen klein. Grundsätzlich lässt sich beobachten, dass sich der Anteil an Einrichtungen mit weniger als 50 Kindern von 2019/20 bis 2022/23 leicht reduziert hat (von 34 Prozent auf 32 Prozent) zugunsten von Einrichtungen mittlerer Größe (50 bis 99 Kinder) (+1 Prozent) (ohne Abbildung).

**Abbildung 42: Entwicklung der Einrichtungsstruktur nach Trägerart und Einrichtungsgröße, 2019/20 bis 2022/23**

Anteil der KiBiz-geförderten Einrichtungen, deren Zahl an Kindern der jeweiligen Größenklasse entspricht (in Prozent)



Quelle: KiBiz.web, eigene Berechnung und Darstellung

© Prognos 2023

Hinsichtlich der **Trägergröße** ist festzustellen, dass die kommunalen Träger in der Grundgesamtheit wie im Rücklauf über die höchste durchschnittliche Einrichtungszahl verfügen (3 bis 5), mit deutlichem Abstand gefolgt von den kirchlichen (2 bis 3) sowie den anderen freien Trägern (2). Auf Elterninitiativen entfällt sowohl im Rücklauf als auch in der Grundgesamtheit im Mittel nur eine Einrichtung. Da die Träger sich mitunter aber nur mit einem Teil ihrer Einrichtungen an der Erhebung beteiligt haben, lässt sich ein möglicher Einfluss der Trägergröße auf die Auskömmlichkeit nicht valide bestimmen, so dass an dieser Stelle diesbezüglich keine entsprechende Einordnung erfolgen kann. Anders in den Interviews formuliert, weisen schließlich die erhobenen Daten auf **keinen wesentlichen Einfluss der Gruppenformen** auf die Auskömmlichkeit des Personalkostenanteils hin.

## **Sachkostenanteil der Kindpauschalen und Gesamtauskömmlichkeit**

Wie in Kapitel 3 deutlich wurde, ist kritisch zu hinterfragen, inwieweit tragfähige Aussagen zur Bewertung der Auskömmlichkeit des Sachkostenanteils aus den Ergebnissen abgeleitet werden können.

Aufgrund der bereits in Abschnitt 3.2 beschriebenen Besonderheiten bei der Analyse der Sachkosten, ist fraglich, inwieweit eine tragfähige Aussage zur Bewertung der Auskömmlichkeit des Sachkostenanteils aus den Ergebnissen abgeleitet werden kann. Dennoch sind die Befunde zumindest als Trendaussagen berichtenswert.

Die höchsten Sachkosten je Platz weisen tendenziell die Kindertageseinrichtungen in freier und in kommunaler Trägerschaft sowie die Elterninitiativen auf. Die Sachkosten der kirchlichen Einrichtungen fallen im Median um mehrere hundert Euro geringer aus. Wie bei den Personalkosten gibt es dabei einen signifikanten Zusammenhang zwischen den Sachkosten je Platz bzw. der Auskömmlichkeit des Sachkostenanteils der Kindpauschale und der **Größe der Einrichtung** gemessen über die vorhandenen Plätze: Da die Sachkosten je Platz mit der Größe der Einrichtung in der Tendenz sinken, sind größere Einrichtungen bei den Sachkosten bzw. der Auskömmlichkeit des Sachkostenanteils – wie bei den Personalkosten – tendenziell im Vorteil. Bei diesen Ergebnissen ist allerdings zu berücksichtigen, dass mit der vorliegenden Evaluation die Sachkosten unter Beachtung der Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit aufgrund der in Kapitel 3 genannten Gründen nicht mit hinreichender Zuverlässigkeit ermittelt werden konnten.

Auch eine Abgrenzung der **Verwaltungskosten** auf Basis der Daten der Evaluation ist schwierig, da sich hinsichtlich der im KiBiz definierten Verwaltungskosten gleichfalls ein Definitions-Defizit dahingehend besteht, welche Kostenarten unter den Verwaltungskosten einberechnet werden sollen. Verwaltungskosten konnten daher unter verschiedenen Kostenpositionen bzw. -bereichen angegeben werden. Allerdings sind die unter „Verwaltungskosten“ im Kostenbereich „sächliche Geschäftsaufwendungen“ angegebenen Kosten relativ gut abgrenzbar. Diese machen im Median rund **4 Prozent** des Kindpauschalen-Budgets (ohne Erhaltungspauschale) aus. Vergleichsweise **höhere Kosten für die Verwaltung verzeichnen Einrichtungen in kirchlicher Trägerschaft**, während Elterninitiativen und kommunale Einrichtungen geringere Verwaltungskosten aufweisen. Weitere Verwaltungskosten können unter den Personalkosten für nicht-pädagogisches Personal sowie unter Kosten für Fremdleistungen/Kostenumlagen vom Träger enthalten sein. Die 4 Prozent stellen also eher eine **Untergrenze** dar. Auch wenn die Höhe des Verwaltungskostenanteils somit nicht exakt bestimmt werden kann, erweist sich die Aussage der Träger, dass eine Deckelung der Verwaltungskosten auf 3 Prozent nicht ausreichend sei, durchaus als tragfähig.

**i**

### **Exkurs zum Thema Miete und Gebäude:**

Die Überprüfung der Auskömmlichkeit der Miet- bzw. Gebäudekosten war nicht Gegenstand der Evaluation, da diese nicht Bestandteil der Kindpauschalen sind. Auf der Basis der Daten lässt sich aber beschreiben, dass sich Miet- bzw. Eigentumsverhältnisse zwischen den Trägerarten unterscheiden: Kommunale und kirchliche Träger sind zumeist rechtlicher Eigentümer oder dem Eigentümer wirtschaftlich gleichgestellt (ca. 70 Prozent bzw. 85 Prozent aller Einrichtungen des Rücklaufs). Kirchliche Träger sind dabei Eigentümer von den ältesten Gebäuden. Einrichtungen in freier Trägerschaft und Elterninitiativen nutzen demgegenüber eher das Mietmodell (ca. 60 Prozent bzw. 75 Prozent der Einrichtungen in der Stichprobe).

## **Fortschreibungsrate**

Die Aussage der Befragten, dass die angesetzte **Fortschreibungsrate** der Kindpauschalen nicht den tatsächlichen Kostensteigerungen entspräche, lässt sich nur in Teilen anhand der quantitativen Analysen einordnen. Für das Kindergartenjahr 2022/23 betrug die Fortschreibungsrate insgesamt 1,02 Prozent. Mit Blick auf die Personalkosten wurde der 90 Prozent umfassende Anteil der Kindpauschale für Personalkosten mit 0,84 Prozent dynamisiert. Die Hochrechnung der Personalkosten für das Kindergartenjahr 2022/23 ergab demgegenüber eine Steigerung der Personalkosten um 2,85 Prozent. In diesem Vergleich stellt sich die geplante Dynamisierung des Personalkostenanteils der Kindpauschale von 0,84 Prozent für das Kindergartenjahr 2022/23 gegenüber dem Anstieg der Personalkosten um 2,85 Prozent tatsächlich als nicht ausreichend dar.

Hinsichtlich der Sachkosten zeigen sich insbesondere zwischen 2019/20 und 2020/21 starke Anstiege in den Sachkosten zwischen 13 Prozent und 21 Prozent. Maßgebliche Kostentreiber dürfen hier aber vor allem die Kosten für nicht-pädagogisches Personal sein, was vermutlich auch im Zusammenhang mit dem Einsatz von Alltagshelfenden steht, deren Kosten nicht eindeutig den Kindpauschalen zugeordnet werden können, sondern auch durch Sonderförderprogramme des Landes finanziert sein können. Die Ergebnisse zur Entwicklung der Sachkosten – auch im Folgezeitraum – sind vor diesem Hintergrund schwierig zu interpretieren. Zwischen 2020/21 und 2021/22 stiegen die Sachkosten bei den Einrichtungen in kirchlicher und in freier Trägerschaft tendenziell um 3 bis 4 Prozent und damit zumindest bei diesen Trägern deutlich stärker als die vom Gesetzgeber antizipierte Entwicklungsrate (0,66 Prozent). Die für das Kindergartenjahr 2022/23 rechnerisch ermittelten Sachkosten lagen in etwa um 6 Prozent (freie Träger) bzw. 7 Prozent (kirchliche und kommunale Träger) höher als im Kindergartenjahr 2021/22, was in etwa der Entwicklungsrate der Sachkosten laut Hochrechnung dieses Kindergartenjahres entspricht.

Allerdings war der Zeitraum der Evaluation durch die Corona-Pandemie sowie den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine geprägt und weist so einige Besonderheiten in der Kostenentwicklung auf, deren Entwicklungen nicht mit ausreichender Sicherheit auch als zukünftiger Trend zu definieren sind. Wenngleich demnach die Bewertung der Fortschreibungsrate auf Basis der quantitativen Daten Hinweise generiert, welche die Aussage der Befragten stützen, bedarf es für eine verlässliche Einschätzung der notwendigen Dynamisierung präziserer Daten, als sie durch die Erhebung vorliegen.

## **Auskömmlichkeit der Personalkosten in Abhängigkeit von der Trägerschaft**

Die Einordnung der Befunde der qualitativen Ergebnisse mit Hilfe der Daten zu Strukturen und Kosten sowie den quantitativen Analysen zur Auskömmlichkeit haben gezeigt, dass sich die Ergebnisse der Interviews dahingehend mit den quantitativen Berechnungen decken, dass vor allem Personalkosten und in Teilen auch die Personalstruktur mit der Auskömmlichkeit in Verbindung stehen. Darüber hinaus hat sich die Größe der Einrichtung als relevanter Einflussfaktor herausgestellt. In den Interviews wurde von unterschiedlichen Trägervertretungen besonders hervorgehoben, dass kirchliche Träger mit finanziellen Herausforderungen konfrontiert seien. Eine nach Trägern differenzierte Betrachtung der die Auskömmlichkeit beeinflussenden Merkmale lässt ebenfalls erkennen, dass insbesondere **Einrichtungen in kirchlicher Trägerschaft weniger auskömmliche Merkmalsausprägungen** aufweisen: Die Kosten für eine Fachkraftstunde liegen nicht unter 30 Euro, ihr Personal ist vergleichsweise häufig in höheren Entwicklungs-/Erfahrungsstufen und sie haben seltener eine Größe von 100 Kindern oder mehr. Vor diesem Hintergrund ist es nicht überraschend, dass kirchliche Träger im Median die niedrigsten Werte bei der Auskömmlichkeit der Personalkosten aufweisen und hier der Anteil an nicht-auskömmlichen Einrichtungen in kirchlicher Trägerschaft überproportional hoch ist.

**Einrichtungen in kommunaler Trägerschaft** sind hinsichtlich der Kosten für eine Fachkraftstunde sowie dem Anteil an pädagogischem Personal in höheren Entwicklungs- und Erfahrungsstufen strukturell mit Einrichtungen in kirchlicher Trägerschaft vergleichbar. Sie weisen aber hinsichtlich der Einrichtungsgröße die günstigsten Strukturen auf: Sie haben vergleichsweise hohe Anteile an großen Einrichtungen und niedrige Anteile an kleinen Einrichtungen, was mit Blick auf die Auskömmlichkeit mit Vorteilen bei den Personalkosten einhergeht. **Elterninitiativen** sind zwar in der überwiegenden Mehrheit kleine Einrichtungen, sie haben aber geringere Personalkosten.

### **Befunde aus den Interviews zur Entwicklung der Trägerlandschaft**

Neben Aussagen zum KiBiz und den damit verbundenen Reformen, lassen sich in den Interviews auch Einschätzungen zur Entwicklung der Trägerlandschaft und zum Thema Trägervielfalt finden. Zentrale Befunde beziehen sich dabei insbesondere auf einen Rückgang an Einrichtungen in kirchlicher Trägerschaft, Tendenzen zur Zentralisierung und Verbundstrategien sowie dem Trägeranteil als Gefahr für die Trägervielfalt. Letzteres lässt sich dabei mit Blick auf die quantitativen Analysen nicht auf Basis von belastbaren Zahlen einordnen, da die Finanzierungsseite nicht Bestandteil des vorliegenden Berichts ist. Wohl aber können Veränderungen in der Einrichtungs- und Trägerlandschaft sowie verbandliche Strukturen durch eine Aufbereitung entsprechender Strukturdaten aufgezeigt werden.

**i**

#### **Zentrale Befunde aus den Interviews zum Thema Trägervielfalt**

- Hinsichtlich wahrgenommener Veränderungen in der Trägerstruktur / Trägerlandschaft geraten vor allem **kirchliche Träger** mit einem Rückgang an Einrichtungszahlen bzw. in den Anteilen an Einrichtungen insgesamt in den Blick; diese fallen auch bei den Analysen hinsichtlich der Auskömmlichkeit auf.
- Der Befund der Interviews, dass es Tendenzen zu einer stärkeren **Zentralisierung bzw. Verbundstrategien** komme, kann auf Basis der Daten der quantitativen Befragung so nicht bestätigt werden.
- Da die Finanzierungsseite nicht Bestandteil des vorliegenden Berichts ist, lässt sich die Rolle des **Trägeranteils** nicht empirisch einordnen.

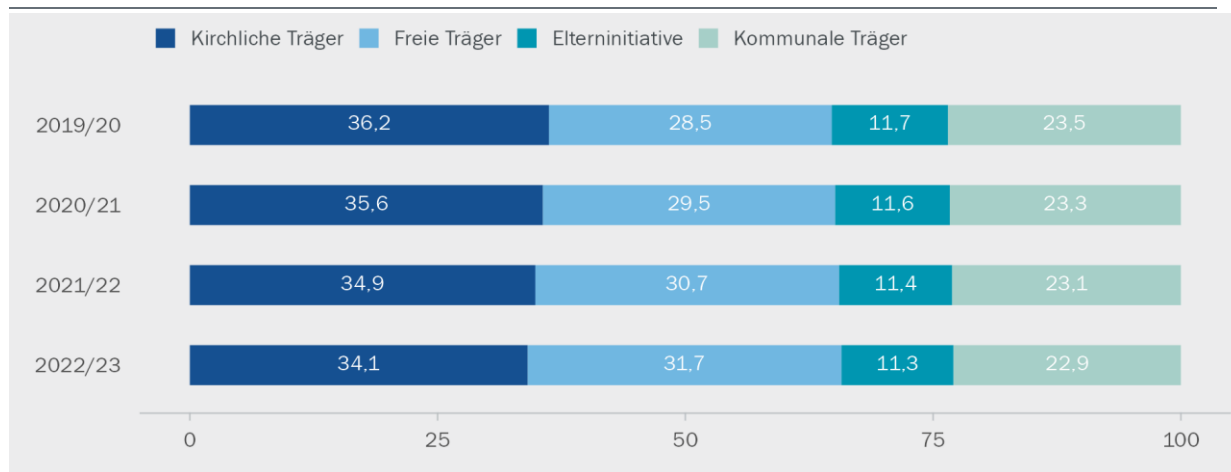
## Veränderungen in der Einrichtungs- und Trägerlandschaft

Die Zahl der KiBiz-geförderten Einrichtungen in Nordrhein-Westfalen liegt in dem betrachteten Zeitraum der Evaluation bei gut 10.000 mit einer leicht steigenden Tendenz (Kindergartenjahr 2019/20:  $\approx 10.100$ ; 2022/23:  $\approx 10.600$ ) (ohne Abbildung). Das Wachstum konzentriert sich dabei auf Einrichtungen in freier Trägerschaft (ohne kirchliche Träger), die ein Plus von rund 460 Einrichtungen verzeichnen; das entspricht einem Zuwachs von 15,7 Prozent. Wenig bis gar nicht verändert hat sich die Zahl der kommunalen Einrichtungen (plus 45 Einrichtungen = 1,9 Prozent) sowie der Elterninitiativen (plus 5 Einrichtungen = 0,4 Prozent). Wie in den Interviews beschrieben, sinkt demgegenüber die Zahl der kirchlichen Einrichtungen um rund 70 (-1 Prozent).

Betrachtet man die Trägeranteile insgesamt, so machen kirchliche Einrichtungen zwar immer noch den größten Anteil an allen KiBiz-geförderten Einrichtungen aus; dieser Anteil ist aber von 36,2 Prozent im Kindergartenjahr 2019/20 auf 34,1 Prozent im Kindergartenjahr 2022/23 gesunken (Abbildung 43). Auch der Anteil der Elterninitiativen und der kommunalen Einrichtungen ist in den letzten Jahren leicht zurückgegangen (von 11,7 Prozent auf 11,3 Prozent bzw. von 23,5 Prozent auf 22,9 Prozent). Gestiegen ist somit nur der Anteil der Einrichtungen in anderer freier Trägerschaft von 28,5 Prozent im Kindergartenjahr 2019/20 auf 31,7 Prozent im Kindergartenjahr 2022/23. Der Anstieg der Zahl der Einrichtungen, die sich in anderer freier Trägerschaft befinden, beruht dabei nicht nur auf Neugründungen, sondern – in geringerem Maße – auch auf Trägerwechseln. Zwischen 2019/20 und 2022/23 hat bei rund 150 Einrichtungen ein Trägerwechsel stattgefunden. Bei diesen Einrichtungen handelt es sich überwiegend ( $n \approx 90$ ) um Einrichtungen, die aus kirchlicher Trägerschaft in eine andere freie Trägerschaft gewechselt haben. Diese Ergebnisse decken sich mit den Befunden aus den Interviews.

**Abbildung 43: Entwicklung der Einrichtungsstruktur nach Trägerart, 2019/20 bis 2022/23**

Anteil der KiBiz-geförderten Einrichtungen je Trägerart an allen KiBiz-geförderten Einrichtungen (in Prozent)



Quelle: KiBiz.web, eigene Berechnung und Darstellung

© Prognos 2023

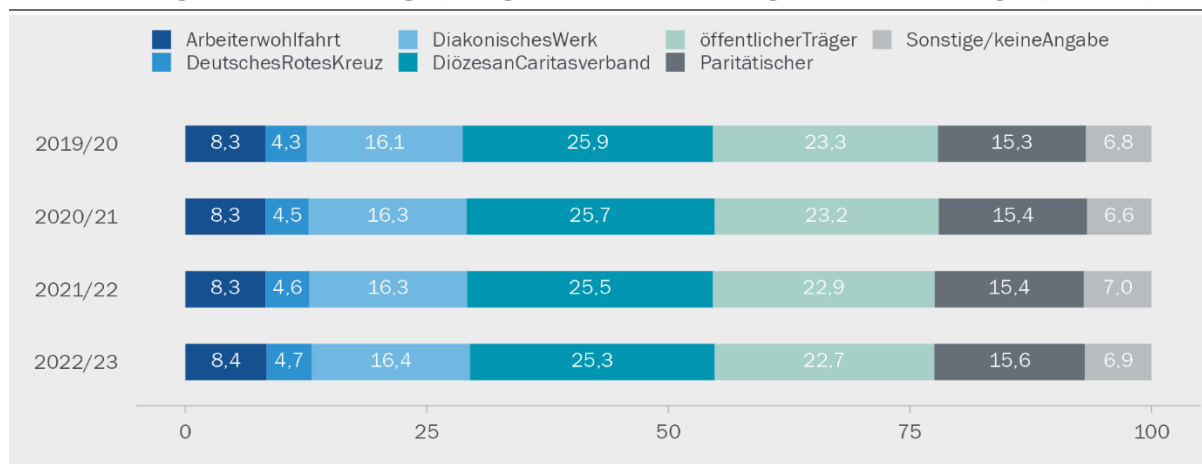
Zugleich verzeichneten zwischen den Kindergartenjahren 2019/20 und 2022/23 alle Verbände mit Ausnahme der öffentlichen Träger Einrichtungszuwächse. Die mit am stärksten absoluten sowie prozentualen Zuwächse verzeichneten das Diakonische Werk und die Einrichtungen, die dem Paritätischen Wohlfahrtsverband angeschlossen sind. Am schwächsten fielen die Zuwächse für die AWO und den Diözesan Caritasverband aus (ohne Abbildung). Der scheinbare Widerspruch



zwischen der abnehmenden Zahl an kirchlichen Einrichtungen und der zunehmenden Zahl an Einrichtungen, die dem Diözesan Caritasverband oder dem Diakonischen Werk angehören, dürfte sich dadurch erklären, dass einige Einrichtungen innerhalb des jeweiligen Verbands die Trägerart von kirchlich zu anderer freier Trägerschaft gewechselt haben. Da fast alle Verbände Zuwächse verzeichneten, bleibt die Einrichtungsstruktur nach Verband relativ stabil (Abbildung 44).

**Abbildung 44: Entwicklung der Einrichtungsstruktur nach Trägerverband, 2019/20 bis 2022/23**

Anteil der KiBiz-geförderten Einrichtungen je Trägerverband an allen KiBiz-geförderten Einrichtungen (in Prozent)



Quelle: KiBiz.web, eigene Berechnung und Darstellung

© Prognos 2023

### Tendenzen der Zentralisierung und Verbundstrategien

Der Befund der Interviews, dass es Tendenzen zu einer stärkeren Zentralisierung bzw. Verbundstrategien komme, kann auf Basis der Daten der quantitativen Befragung nicht bestätigt werden. Nur 30 Prozent der Träger sind Teil eines Trägerverbundes. Diesbezüglich zeichnet sich zudem bei allen Trägern eine – unterschiedlich stark ausgeprägte – Tendenz ab, aus Trägerverbänden auszusteigen, da der Anteil von Trägern, die Teil eines Trägerverbundes sind, leicht sinkt. Besonders selten sind dabei kommunale Einrichtungen Teil eines Trägerverbundes (4,2 Prozent im Jahr 2019/20; 2,3 Prozent im Jahr 2021/22). Elterninitiativen sind im Kindergartenjahr 2021/22 noch zu 10,6 Prozent in Verbänden organisiert (in den Jahren zuvor waren es 11,4 Prozent). Und auch bei Einrichtungen in kirchlicher Trägerschaft zeichnet sich ein Rückgang um 4,2 Prozentpunkte ab (von 35,3 Prozent in 2019/20 auf 31,1 Prozent in 2021/22). Bei anderen freien Trägern ist der Anteil, die Teil eines Trägerverbundes sind, noch deutlicher gesunken (von 30 Prozent in 2019/20 auf 17 Prozent in 2021/22).

### 4.3 Einordnung vor dem Hintergrund längerfristiger Entwicklungen

Es ist ein Ziel der vorliegenden Evaluation, die Auswirkungen der Finanzierung bzw. der Ausgestaltung der Kindpauschalen im Hinblick auf die Trägerpluralität zu analysieren. Die vorausgehenden Teilkapitel haben diesbezüglich erste Hinweise generiert: So gerieten in den Interviews insbesondere **kleine Einrichtungen/Träger** (wie zum Beispiel Elterninitiativen) sowie **Einrichtungen in kirchlicher Trägerschaft** in den Blick, wenn es um Herausforderungen bei der Finanzierung geht. Die Analysen zur Auskömmlichkeit haben diese These insofern gestützt, als dass kleine Einrichtungen und Einrichtungen kirchlicher Träger insgesamt betrachtet **weniger**

auskömmlich sind. Wenngleich Analysen zur Rolle der Größe des Trägers aufgrund einer unzureichenden Datenbasis nicht vorgenommen werden konnten, fallen Elterninitiativen (als in der Regel kleine Träger) mit Blick auf die Kostendeckung nicht besonders auf.<sup>11</sup> Die betrachteten Entwicklungen in der Trägerlandschaft weisen ebenfalls darauf hin, dass vor allem kirchliche Träger einen Verlust an Einrichtungen zu verzeichnen haben.

Zwar sind die beschriebenen Zusammenhänge auffällig, aber ob das KiBiz ursächlich für diese Entwicklung ist, lässt sich anhand der vorliegenden Daten und angewendeten Methoden – auch vor dem Hintergrund des kurzen Betrachtungszeitraums – nicht gesichert sagen. In den Interviews wurde diesbezüglich angemerkt, dass diese Entwicklungen zwar durchaus mit finanziellen Herausforderungen in Verbindung stehen, sich aber nicht eindeutig auf das KiBiz bzw. die letzte KiBiz-Reform zurückführen lassen. Vielmehr wird darauf verwiesen, dass es sich um langjährige Prozesse handle. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Einordnung der thematisierten Entwicklungen in längerfristige Entwicklungstrends in der Landschaft der Kindertagesbetreuung in Nordrhein-Westfalen (und Deutschland insgesamt) angebracht. Als Grundlagen dienen hierfür insbesondere Trägeranalysen und damit verbundene Daten sowie Berichte der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik des Forschungsverbundes DJI/TU Dortmund, die sich auf den Zeitraum von 2006 bis 2020/21 beziehen.<sup>12</sup> Zu beachten ist, dass in der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik die Trägerkategorien anders erfasst werden als dies im KiBiz.web vorgenommen wird. So unterscheidet die amtliche Statistik zwar zwischen evangelischer und katholischer Trägerschaft, allerdings nicht konfessionsintern zwischen kirchen(gemeindlichen) Einrichtungen und Einrichtungen in Trägerschaft der Caritas oder Diakonie. Gerade diese Differenzierung wiederum ist in den KiBiz.web-Daten zu finden, da diese insbesondere auch relevant ist mit Blick auf den durch den Träger zu erbringenden Eigenanteil.



### **Längerfristige Entwicklungen in der Trägerlandschaft in Nordrhein-Westfalen und Deutschland**

- Die Betrachtung der trägerspezifischen **Entwicklung der Einrichtungszahlen** in Nordrhein-Westfalen über einen längeren Zeitraum verdeutlicht, dass es sich bei den in Kapitel 4.2 dargestellten Veränderungen in der Trägerlandschaft (Bedeutungsverlust insbesondere kirchlicher, aber auch kommunaler Träger und die Zunahme von Einrichtungen anderer freier Träger) um die **Fortsetzung eines Entwicklungstrends** handelt, der sich **bereits seit 2006** nachzeichnen lässt.
- Betrachtet man darüber hinaus Entwicklungen in ganz Deutschland, wird sichtbar, dass die beschriebenen Verschiebungen in der Trägerlandschaft nicht spezifisch für Nordrhein-Westfalen sind, sondern sich **bundesweit** zeigen.
- Rückgänge betreffen insbesondere **Einrichtungen in Trägerschaft der katholischen Kirche/Caritas**.

<sup>11</sup> Dies könnte allerdings auch daran liegen, dass diese Trägerart mehr als andere Träger mit ehrenamtlich Tätigen arbeitet, die in der Evaluation nicht abgebildet werden. Verschiedene Studien weisen immer wieder auf die hohe Bedeutung, welche das Ehrenamt und das Engagement von Eltern für den Erhalt von Elterninitiativen haben.

<sup>12</sup> Die Trägeranalysen und die entsprechenden Tabellenbände finden sich online unter <https://www.akjstat.tu-dortmund.de/themen/indertagesbetreuung-vor-dem-schuleintritt/monitoring/traeger-von-kindertageseinrichtungen/> (letzter Abruf: 23.10.2023). Nicht für alle hier betrachteten Variablen stehen die Daten für die alle Jahre in der notwendigen Differenziertheit zur Verfügung (länder- und trägerspezifisch), so dass der im Folgenden betrachtete Zeitraum jeweils unterschiedlich ist.



- Die Betrachtung der **Einrichtungsgrößen** in den Jahren 2011, 2015 und 2020 zeigt, dass der Rückgang kleiner Einrichtungen bei gleichzeitigem Anstieg an größeren Einrichtungen eine Entwicklung ist, die sich in Nordrhein-Westfalen sowie Gesamtdeutschland verstärkt **seit 2015** abzeichnet.
- Mit Blick auf die zeitliche Entwicklung wird die **Verschiebung der Altersstruktur** des Einrichtungspersonals für den Zeitraum zwischen 2006 und 2015 als nachhaltige Veränderung beschrieben; im Zeitraum von 2011 bis 2021 gab es hingegen nur leichte Veränderungen. Entsprechende Entwicklungen sind im Blick zu behalten, weil sie einen Einfluss darauf haben, inwieweit eine breite Altersdurchmischung zu realisieren ist.
- Dass die Entwicklungen ursächlich auf die KiBiz-Reform zurückzuführen sind, erscheint in Anbetracht ihrer Langfristigkeit und überregionalen Sichtbarkeit unwahrscheinlich. Dennoch dürfte das KiBiz diese Trends womöglich verstärken.

Grundsätzlich ist zu konstatieren, dass die einzelnen Träger in den Bundesländern jeweils eine unterschiedliche Bedeutung haben und unterschiedlich stark vertreten sind. Die Einordnung erfolgt vor diesem Hintergrund im Folgenden zunächst für Nordrhein-Westfalen. Zugleich wird der Blick auch auf Gesamtdeutschland gerichtet, um zu prüfen, ob es sich bei den Entwicklungen in Nordrhein-Westfalen um spezifische Trends handelt oder diese ggf. auch deutschlandweit zu erkennen sind.

### **Entwicklungen in der Struktur der Trägerlandschaft seit 2006**

In Nordrhein-Westfalen stellen die **kirchlichen Träger** laut Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik mit etwa 40 Prozent aller Einrichtungen die **größte Trägergruppe** dar (Tabelle 2). Diesbezüglich ist im Zeitverlauf festzustellen, dass dieser Anteil von 2006 bis 2020 **um insgesamt gut 6 Prozentpunkte** (von 46,4 Prozent auf 40,2 Prozent) **zurückgegangen** ist. Dieser Rückgang ist vor allem auf Entwicklungen im Bereich der **katholischen Kirche/Caritas** zurückzuführen: Machten diese 2006 fast 30 Prozent aller Einrichtungen in Nordrhein-Westfalen aus, waren es 2020 nur noch 24,5 Prozent (minus **4,9 Prozentpunkte**). Bei den Einrichtungen in Trägerschaft der evangelischen Kirche/Diakonie war demgegenüber nur ein Rückgang von **1,3 Prozentpunkten** zu verzeichnen (von 17,0 Prozent in 2006 auf 15,7 Prozent in 2020). Auch die zweitgrößte Trägergruppe – Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft – lässt im Trägergefüge insgesamt einen Rückgang erkennen: Gehörten 2006 noch 26,5 Prozent aller Kindertageseinrichtungen in Nordrhein-Westfalen einem öffentlichen Träger an, waren es 2020 nur noch 23,5 Prozent (minus 3 Prozentpunkte). Andererseits nimmt der Anteil der anderen (freien) Träger im Zeitverlauf kontinuierlich zu. Insbesondere der Anteil sonstiger Träger gewinnt in Nordrhein-Westfalen an Bedeutung; 2020 werden 24,1 Prozent aller Einrichtungen dieser Trägerkategorie zugewiesen.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Diesbezüglich ist davon auszugehen, dass die Einrichtungen des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, die für das Jahr 2020 nicht mehr ausgewiesen werden, ebenfalls der Kategorie der sonstigen Träger zugeordnet sind. 2015 lag der Anteil der Einrichtungen des Paritätischen bei 12,8 Prozent, während 10,0 Prozent der Einrichtungen einen sonstigen Träger hatten.

**Tabelle 2: Einrichtungen nach Trägerschaft im Zeitverlauf**

Anzahl; in Klammern: Prozent

Träger	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
Öffentlicher Träger	2.537 (26,5)	2.425 (26,2)	2.354 (24,2)	2.391 (25,0)	2.377 (25,0)	2.330 (24,6)	2.333 (24,9)	2.305 (24,6)	2.350 (24,8)	2.467 (25,0)	2.440 (23,3)
EKD/Diakonie	1.626 (17,0)	1.600 (17,3)	1.662 (17,1)	1.647 (17,2)	1.623 (17,1)	1.626 (17,1)	1.596 (17,0)	1.598 (17,0)	1.543 (16,3)	1.546 (15,7)	1.633 (15,7)
Kath. Kirche/ Caritas	2.815 (29,4)	2.724 (29,4)	2.813 (28,9)	2.653 (27,7)	2.630 (27,7)	2.598 (27,4)	2.562 (27,3)	2.538 (27,0)	2.563 (27,1)	2.537 (25,7)	2.551 (24,5)
AWO	696 (7,3)	655 (7,1)	690 (7,1)	682 (7,1)	680 (7,2)	678 (7,1)	683 (7,3)	680 (7,2)	693 (7,3)	732 (7,4)	842 (8,1)
Paritätischer	1.062 (11,1)	1.054 (11,4)	1.171 (12,0)	1.178 (12,3)	1.173 (12,3)	1.236 (13,0)	1.202 (12,8)	1.236 (13,2)	1.184 (12,5)	1.268 (12,8)	-
DRK	290 (3,0)	273 (2,9)	288 (3,0)	289 (3,0)	285 (3,0)	296 (3,1)	308 (3,3)	323 (3,4)	324 (3,4)	335 (3,4)	429 (4,1)
Weitere/Sonstige Träger	535 (5,6)	533 (5,8)	768 (7,9)	743 (7,8)	737 (7,8)	722 (7,6)	697 (7,4)	704 (7,5)	813 (8,6)	991 (10,0)	2.503 (24,1)
Insgesamt	9.561	9.264	9.746	9.583	9.505	9.486	9.381	9.384	9.470	9.876	10.398

Quelle: Tabellenband Einrichtungen ([https://www.forschungsverbund.tu-dortmund.de/fileadmin/user\\_upload/TrEBBE\\_2020\\_Tabellenband\\_Einrichtungen\\_final.xlsx](https://www.forschungsverbund.tu-dortmund.de/fileadmin/user_upload/TrEBBE_2020_Tabellenband_Einrichtungen_final.xlsx)), eigene Berechnung und Darstellung © Prognos 2023

Mit Blick auf **Deutschland insgesamt** zeigen sich **vergleichbare Entwicklungen**: Die katholischen aber auch die öffentlichen zumeist kommunalen Einrichtungen verzeichnen mit jeweils etwa 4 Prozentpunkten die stärksten Rückgänge. Die Entwicklung der Anzahl der Einrichtungen innerhalb der Trägergruppen verdeutlicht, dass zwischen 2006 und 2020 – mit Ausnahme der katholischen Kirche/Caritas – ein genereller Ausbau der Einrichtungen bei allen Trägern stattgefunden hat; wenngleich auf unterschiedlichem Niveau. Der größte Ausbau ist auch deutschlandweit durch die sonstigen Träger erfolgt (mehr als 6.200 zusätzliche Einrichtungen = knapp 65 Prozent mehr). Der Blick auf den Zeitraum der Jahre 2015 bis 2020 ist zudem zu erkennen, dass sich die Anzahl der Einrichtungen bei allen Trägern erhöht hat. Auch die katholische Kirche hat in diesem Zeitraum ihre Anzahl an Einrichtungen wieder ausgebaut, auch wenn der Wert mit unter einem Prozent (43 Einrichtungen mehr) den geringsten Ausbau im Vergleich zu den anderen Trägern bedeutet. Richtet man den Blick auf die Entwicklungen zwischen 2020 und 2021, wird deutlich, dass bei allen Trägern außer der katholischen Kirche/Caritas zumindest leichte Anstiege zu beobachten sind, die sich etwa auf dem Niveau der vorherigen Jahre bewegen. Bei der katholischen Kirche/Caritas ist die Anzahl der Einrichtungen hingegen gleichgeblieben. Damit setzt sich der Trend der Vorjahre fort, in denen bereits kaum eine Ausweitung an katholischen Einrichtungen stattgefunden hat. Im Ländervergleich zeigt sich, dass die katholische Kirche/Caritas in mehreren Bundesländern sogar ihre Einrichtungszahl reduziert hat.<sup>14</sup>

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Trägerlandschaft zwar insgesamt eine relativ hohe Stabilität aufweist, jedoch durchaus auch Veränderungen zu beobachten sind. So haben sich die Träger zum Beispiel unterschiedlich am Platzausbau beteiligt. Bei der damit verbundenen Wachstumsdynamik verloren vor allem kirchliche Träger – und hier insbesondere Träger der katholischen Kirche/Caritas – an Bedeutung. Zugleich wurde eine „neue Generation“<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Vgl. Wallußek et al. (2022).

<sup>15</sup> Vgl. Riedel (2010).

gemeinnütziger und privat-nichtgemeinnütziger Träger sichtbar, die vielfach auch keinem größeren Verband mehr angeschlossen sind.<sup>16</sup> Im Vergleich zu den traditionellen Trägern agieren diese neuen Träger häufiger lokal oder regional, sind kleiner und haben oft nur eine Einrichtung sowie weniger ausdifferenzierte Verwaltungsstrukturen.<sup>17</sup>

Bei den in Kapitel 4.2 aufgezeigten Veränderungen in der Trägerlandschaft – d. h. ein Bedeutungsverlust insbesondere kirchlicher, aber auch kommunaler Träger und die Zunahme von Einrichtungen anderer freier Träger – handelt es sich demzufolge um die **Fortsetzung von Entwicklungstrends, die sich bereits seit 2006 kontinuierlich abzeichnen** und nicht ausschließlich für Nordrhein-Westfalen, sondern auch Gesamtdeutschland zutreffen. Anhand der Möglichkeit, Trägerkategorien im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfestatistik differenzierter zu betrachten, wird deutlich, dass bezüglich kirchlicher Träger insbesondere **Einrichtungen der katholischen Kirche/Caritas Rückgänge** zu verzeichnen haben.

### **Entwicklungen mit Blick auf die Einrichtungsgröße seit 2011**

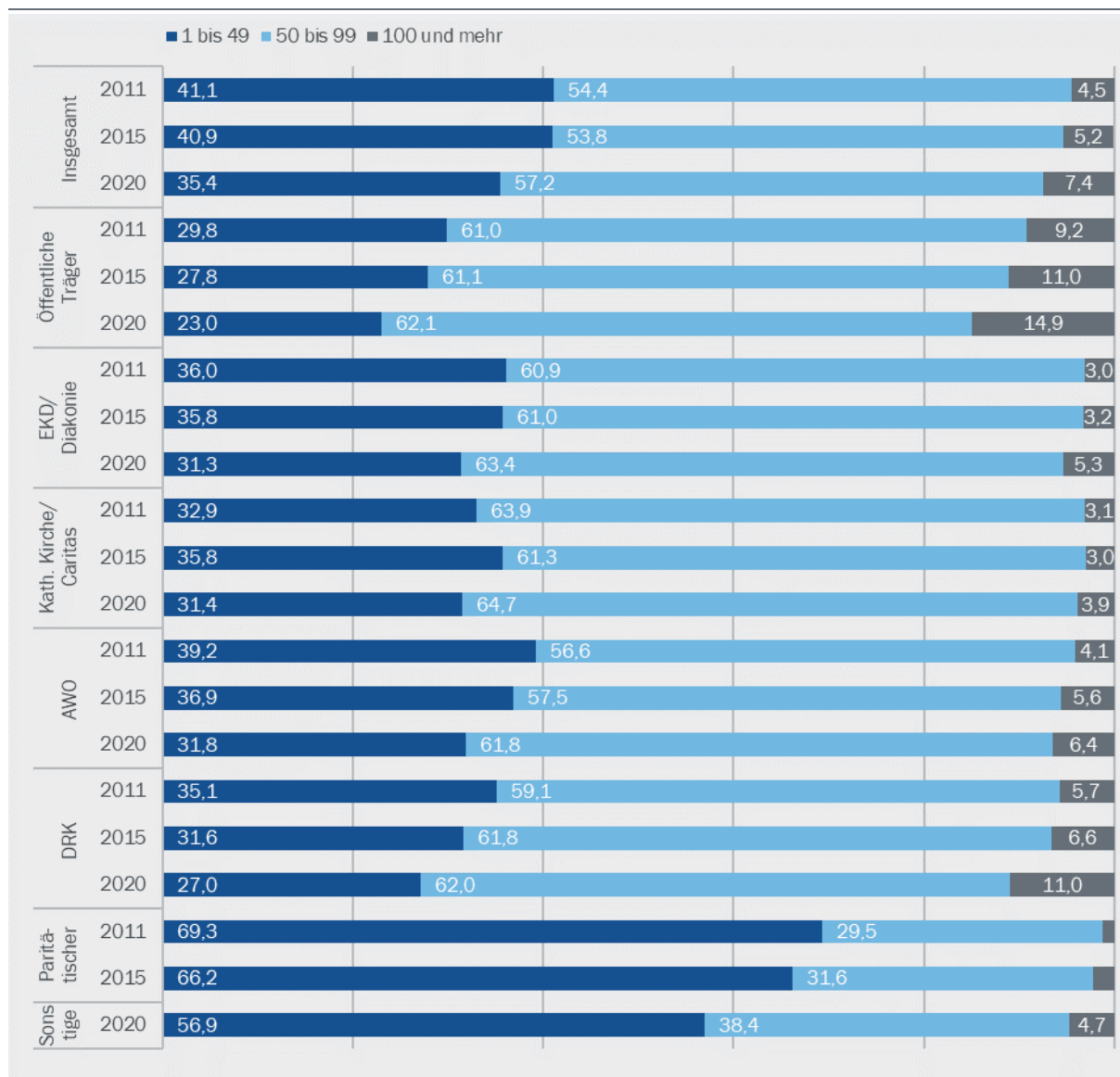
Die Auskömmlichkeit der Kindertageseinrichtungen steht mit ihrer Größe in einem positiven Zusammenhang, d. h. größere Einrichtungen sind auskömmlicher finanziert. In dem in der Evaluation betrachteten Zeitraum ist der Anteil an größeren Einrichtungen gestiegen, während zugleich der Anteil an kleinen Einrichtungen leicht zurückgegangen ist. Die Betrachtung der entsprechenden Daten für Nordrhein-Westfalen ab 2011 zeigt, dass dies eine Entwicklung ist, die sich bereits länger, verstärkt aber insbesondere seit 2015 abzeichnet (Abbildung 45). Während sich von 2011 bis 2015 nur geringfügige Veränderungen von etwa 1 bis 2 Prozentpunkte zugunsten größerer Einrichtungen zeigen, **nimmt der Anteil an kleinen Einrichtungen (weniger als 50 Kinder) von 2015 bis 2020 bei allen Trägern um etwa 4 bis 5 Prozentpunkte ab**. Öffentliche Träger haben dabei insbesondere einen Zuwachs bei großen Einrichtungen (100 Kinder oder mehr) (+3,9 Prozent). Bei Einrichtungen in Trägerschaft der evangelischen Kirche/Diakonie zeigt sich ein Plus bei großen und mittleren Einrichtungen (2,1 Prozent und 2,4 Prozent). Bei Trägern der katholischen Kirche/Caritas erhöht sich demgegenüber insbesondere der Anteil an mittelgroßen Einrichtungen (+3,4 Prozent). Auffällig ist darüber hinaus, dass der Anteil an kleinen Einrichtungen in Trägerschaft der katholischen Kirche/Caritas von 2011 bis 2015 zunächst noch um 2,9 Prozentpunkte gestiegen ist. Des Weiteren ist zu erkennen, der Anteil an kleinen Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft bereits seit 2011 erkennbar sinkt und sich der Anteil großer Einrichtungen entsprechend erhöht. Möglicherweise haben öffentliche Träger in Nordrhein-Westfalen vor dem Hintergrund des Platzmangels schon früher als andere Träger systematisch kleine Einrichtungen ausgebaut oder bei Neugründungen von vorneherein große Einrichtungen geplant.

<sup>16</sup> Vgl. Böwing-Schmalenbrock/Tiedemann (2019).

<sup>17</sup> Vgl. Riedel/Fuchs-Rechlin (2021).

**Abbildung 45: Veränderung der Einrichtungsstruktur in Nordrhein-Westfalen nach Größenklasse der Kinderzahl je Trägertyp, 2011, 2015 und 2020**

Prozent



Quelle: Tabellenband Einrichtungen 2022 ([https://www.forschungsverbund.tu-dortmund.de/fileadmin/user\\_upload/TrEBBE\\_2020\\_Tabellenband\\_Einrichtungen\\_final.xlsx](https://www.forschungsverbund.tu-dortmund.de/fileadmin/user_upload/TrEBBE_2020_Tabellenband_Einrichtungen_final.xlsx)) und Tabellenband des Kapitels zu den Strukturen der Einrichtungen und Gruppen 2016 ([https://www.akjstat.tu-dortmund.de/fileadmin/user\\_upload/AKJStat/Analysen/Kita/Kapitel\\_1\\_-\\_Strukturen\\_der\\_Einrichtungen\\_und\\_Groupen.xlsx](https://www.akjstat.tu-dortmund.de/fileadmin/user_upload/AKJStat/Analysen/Kita/Kapitel_1_-_Strukturen_der_Einrichtungen_und_Groupen.xlsx)), eigene Berechnung und Darstellung © Prognos 2023

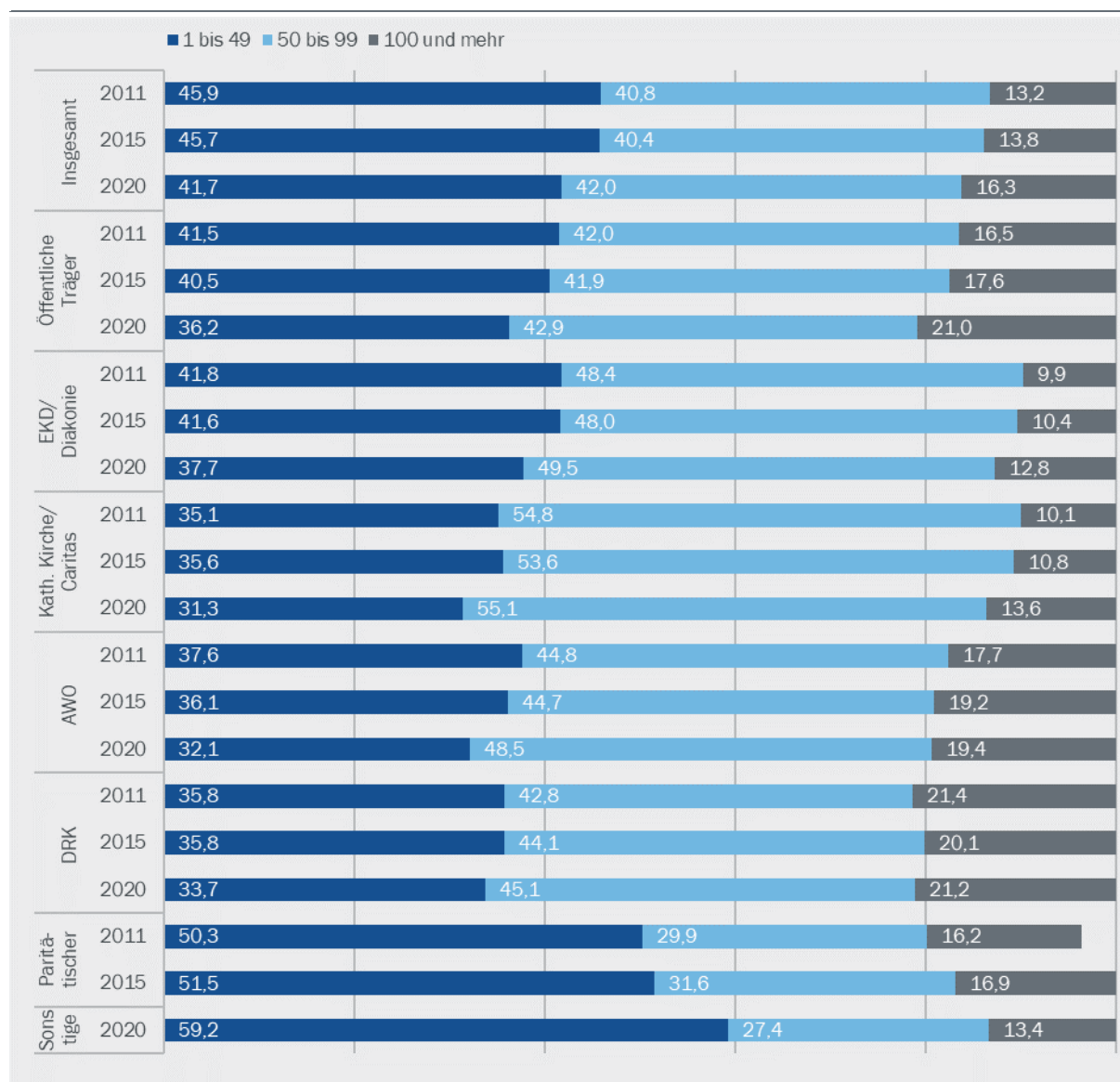
Auch auf Bundesebene zeigt sich vor allem im Vergleich von 2020 zu 2015 eine leichte Verschiebung weg von kleinen Einrichtungen hin zu mittelgroßen und großen Einrichtungen (Abbildung 46). Hier hat nicht nur ein Zuwachs an Einrichtungen bei den mittelgroßen und großen Einrichtungen stattgefunden, sondern auch die Anzahl der kleinen Einrichtungen ist zurückgegangen: im Jahr 2020 gab es insgesamt 915 kleine Einrichtungen weniger als 2015.<sup>18</sup> Der in den Evaluationsdaten sowie den Nordrhein-Westfalen-spezifischen Daten der Kinder- und

<sup>18</sup> Wallußek et al. (2022).

Jugendhilfestatistik hervortretende Trend lässt sich somit auch deutschlandweit bei allen Trägern beobachten.

**Abbildung 46: Veränderung der Einrichtungsstruktur in Deutschland nach Größenklasse der Kinderzahl je Trägertyp, 2011, 2015 und 2020**

Prozent



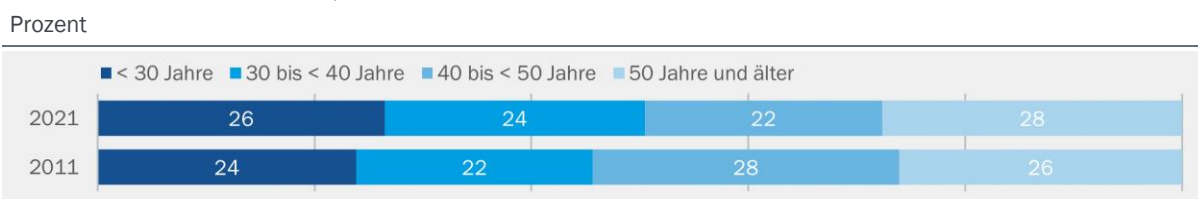
Quelle: Tabellenband Einrichtungen 2022 ([https://www.forschungsverbund.tu-dortmund.de/fileadmin/user\\_upload/TrEBBE\\_2020\\_Tabellenband\\_Einrichtungen\\_final.xlsx](https://www.forschungsverbund.tu-dortmund.de/fileadmin/user_upload/TrEBBE_2020_Tabellenband_Einrichtungen_final.xlsx)) und Tabellenband des Kapitels zu den Strukturen der Einrichtungen und Gruppen 2016 ([https://www.akjstat.tu-dortmund.de/fileadmin/user\\_upload/AKJStat/Analysen/Kita/Kapitel\\_1\\_-\\_Strukturen\\_der\\_Einrichtungen\\_und\\_Groupen.xlsx](https://www.akjstat.tu-dortmund.de/fileadmin/user_upload/AKJStat/Analysen/Kita/Kapitel_1_-_Strukturen_der_Einrichtungen_und_Groupen.xlsx)), eigene Berechnung und Darstellung

## Zu berücksichtigende Perspektiven bezüglich des Personals

Wenngleich keine differenzierten Informationen bezüglich des **Anteils des pädagogischen Personals in den höheren Entwicklungs-/Erfahrungsstufen** vorliegen, verweist die Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik darauf, dass sich die sonstigen freien Träger (konkret: die AWO, das DRK und die Gruppe der sonstigen Träger) durch die geringsten Anteile an Personal in den beiden ältesten und durch die höchsten Anteile an Personal in den beiden jüngsten Altersgruppen ausweisen, wodurch sie insgesamt eine jüngere Altersstruktur als die konfessionellen und die öffentlichen Träger haben.<sup>19</sup> Hier ist davon auszugehen, dass sich dies zumindest in Teilen auch in einer entsprechenden Eingruppierung des Personals hinsichtlich der Entwicklungs-/Erfahrungsstufen niederschlägt. Interessant sind auch Unterschiede, die sich diesbezüglich im Zusammenhang mit dem Geschlecht des pädagogisch tätigen Personals zeigen: Männer sind im Durchschnitt deutlich jünger als Frauen. Dass der geringste Männeranteil bei der katholischen Kirche/Caritas zu beobachten (4 Prozent) ist<sup>20</sup>, dürfte auch damit zusammenhängen, dass dort entsprechend älteres Personal beschäftigt ist.

Mit Blick auf die zeitliche Entwicklung wird die Verschiebung der Altersstruktur des Einrichtungspersonals für den Zeitraum zwischen 2006 und 2015 als „[d]ie nachhaltigste Veränderung neben der quantitativen Expansion“<sup>21</sup> beschrieben, und zwar aufgrund des starken Anstiegs des Anteils an älteren Beschäftigten von 7 Prozent auf 16 Prozent. Diese Entwicklung hat sich in der Form nach 2015 nicht fortgesetzt. Vielmehr zeigen sich in den letzten fünf Jahren nur geringfügige Änderungen der Altersstruktur in den Kindertageseinrichtungen.<sup>22</sup> Zwischen 2011 und 2021 zeigt sich neben einem leichten Anstieg des Anteils an pädagogischem Personal im Alter von 50 Jahren und älter um 2 Prozentpunkte (von 26 Prozent auf 28 Prozent) auch eine Erhöhung des Anteils an jüngerem Personal um 4 Prozentpunkte (Abbildung 47), vermutlich bedingt durch den Ausbau der Fachschulen. Abgenommen hat demgegenüber der Anteil an Fachkräften im Alter von 40 bis unter 50 Jahren um 6 Prozentpunkte (von 28 Prozent auf 22 Prozent). Die Entwicklung der Altersstruktur des Personals in den Kindertageseinrichtungen ist eine zentrale Einflussgröße, weil sie mitbestimmt, inwieweit eine breite Altersdurchmischung überhaupt zu realisieren ist.

**Abbildung 47: Altersstruktur des pädagogischen Personals in Kindertageseinrichtungen in Deutschland, 2011 und 2021**



Quelle: Kinder- und Jugendhilfestatistik (Destatis), eigene Berechnung und Darstellung

© Prognos 2023

<sup>19</sup> Wallußek et al. (2022).

<sup>20</sup> Vgl. ebd.

<sup>21</sup> Meiner-Teubner et al. (2016), S. 113.

<sup>22</sup> Wallußek et al. (2022).



## **Abschließende Bewertung der Entwicklungen**

Zwei zentrale Entwicklungen, die sich in den Strukturdaten der Evaluation zeigen und mit der Auskömmlichkeit der Einrichtungen in Verbindung gebracht werden können – a) ein Rückgang an Einrichtungen in kirchlicher Trägerschaft (insbesondere: Einrichtungen der katholischen Kirche/Caritas) sowie b) der Trend weg von kleinen zu größeren Einrichtungen – konnten mithilfe der Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik in einen größeren zeitlichen und räumlichen Kontext eingeordnet werden. Dabei wurde deutlich, dass sich beide Beobachtungen offenbar in Entwicklungstrends einfügen, die sich bereits seit 2006 bzw. 2011/2015 abzeichnen. Dass diese Entwicklungen ursächlich auf die KiBiz-Reform – oder die KiBiz-Einführung im Jahr 2008 – zurückzuführen sind, erscheint in Anbetracht ihrer Langfristigkeit nicht möglich. Auch die Beobachtung, dass sich diese Trends nicht nur für Nordrhein-Westfalen aufzeigen lassen, sondern in ganz Deutschland zu beobachten sind, spricht eher dagegen, dass ein landesspezifisches Finanzierungssystem diese Veränderungen ursächlich hervorbringt. Dennoch erscheint es bedenklich, dass **das KiBiz diese beiden Trends vermutlich weiter verstärken** dürfte. Die regional unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen der Träger in den Bundesländern können grundsätzlich auch mit externen Faktoren wie den Finanzierungssystemen der Länder und den damit verbundenen Eigenanteilen in Verbindung stehen.<sup>23</sup> Für Nordrhein-Westfalen ist diesbezüglich insbesondere von Relevanz, dass kirchliche Träger die größte Trägergruppe ausmachen; ihr weiteres Engagement im Bereich der Kindertagesbetreuung erscheint insbesondere vor dem Hintergrund des weiter anzustrebenden Platzausbaus nicht unwesentlich. Ein Ansatz für Diskussionen könnte an dieser Stelle sein, wie den weniger auskömmlich finanzierten Einrichtungen, Personal- und Kostenstrukturen dieser Trägergruppe zu begegnen ist. Wenngleich sich die Situation für andere Träger im Vergleich nicht so zugespitzt darstellt, sollte dies dennoch gleichermaßen auch für sie gelten. Die Ergebnisse der Evaluation legen dabei nahe, dass diese Auseinandersetzung für unterschiedliche Trägergruppen differenziert erfolgen sollte.

<sup>23</sup> Wallußek et al. 2022.

---

## 5 Empfehlungen für ein dauerhaftes Monitoring der Kindertagesbetreuung in Nordrhein-Westfalen

---

### i

#### Zentrale Hinweise zum Monitoring

- Die Unterschiede zwischen den Trägern und Einrichtungen mit Blick auf ihre Organisationsstruktur können finanzierungsrelevant sein. Die Evaluationsergebnisse deuten an, dass nicht alle Träger und Einrichtungen gleichermaßen auskömmlich finanziert sind. Ein Monitoring sollte im Sinne eines (Früh-) Warnsystems insbesondere nicht-auskömmliche Träger und Kindertageseinrichtungen identifizieren können.
- Eine kontinuierliche, datengestützte Information erlaubt es, Steuerungshandeln zu begründen und zielgerichtet zu gestalten; ein entsprechendes Monitoring ist nur dann sinnvoll, wenn Konsequenzen abgeleitet werden.
- Im Sinne der Dateneffizienz sollten so viele Daten wie notwendig, aber so wenig Daten wie möglich erhoben werden.
- Träger brauchen einerseits hinreichend Zeit, die Daten vorzubereiten, und präzise Hinweise, welche Daten in welchem Umfang benötigt werden. Andererseits sollten Daten für ein Monitoring, das eine (gegen-)steuernde Wirkung haben soll, möglichst aktuell sein.
- Einige Träger scheinen entsprechende Unterstützungsstrukturen bzw. anschlussfähige Controllingssysteme zu haben, die für den weiteren Prozess hilfreich sein können.
- Es ist zu prüfen, wie ein Monitoring in bereits bestehende Systeme integriert werden kann. Der Aufbau von Doppelstrukturen ist zu vermeiden.
- Ein Monitoring, das Daten regelmäßig und über lange Zeiträume erhebt, ermöglicht stabilere Prognosen.
- Ein Monitoring sollte unterschiedliche Analyseebenen und Analyseperspektiven integrieren und differenzierte Aussagen ermöglichen.
- Basierend auf den Ergebnissen der Evaluation sollten mit Blick auf das Personal insbesondere die Kosten für eine Fachkraftstunde sowie die Personalstruktur und der Personaleinsatz in den Blick genommen werden.
- Mit Blick auf die Sachkosten fehlt es an einer belastbaren Sachkostenmatrix. Eine dafür notwendige längsschnittliche, kleinteilige und einrichtungsbezogene Datenerhebung erfordert verbindliche Kriterien für die Ausstattung und ihre Betrachtung nach betriebswirtschaftlichen Standards (doppelte Buchführung als Grundlage einer professionellen Kostenrechnung).
- Beim Aufbau eines Monitorings sollte geprüft werden, ob auch andere Bereiche, die außerhalb des Gegenstandsbereichs der Evaluation liegen, integriert werden können/sollten.



## **Hintergrund und Einordnung**

Das System der Kindertagesbetreuung ist gekennzeichnet durch eine vertikale Gliederung der Gebietskörperschaften (Träger – Gemeinde – (Land-)Kreis – Land – Bund); auf jeder Ebene sind jeweils eigene Verantwortungen und Zuständigkeiten geregelt. Hinzu kommt das Nebeneinander von öffentlicher und freier Jugendhilfe. Die Landschaft der Kindertagesbetreuung zeichnet sich in der Folge durch eine Vielfalt aus, die sich auch darin zeigt, dass verschiedene Trägerarten Angebote der Bildung, Betreuung und Erziehung bereithalten. Dezentralisierung und eine hohe Autonomie der einzelnen Organisationseinheiten sind dabei zentrale Prinzipien.<sup>24</sup> So lassen sich auch bei den befragten Trägern der Evaluation Unterschiede hinsichtlich ihrer Struktur und Organisation z. B. bei den betreuten Altersgruppen, dem pädagogischen Gruppenkonzept, der Einrichtungs- und Trägergröße, den Tarifen und Eingruppierungen sowie dem Einsatz von Personal oder den Miet- und Eigentumsverhältnissen erkennen. Bei manchen dieser Merkmale – wie auch in der Struktur der Trägerlandschaft insgesamt – deuten sich in der Evaluation Veränderungen bzw. Entwicklungstrends an.

Die trägerspezifische Festsetzung und damit verbundene Varianz in der (pädagogischen) Angebotsstruktur ist in § 26 Absatz 1 des KiBiz rechtlich kodifiziert und korrespondiert mit dem in § 3 formulierten Wunsch- und Wahlrecht der Eltern. Die Ausschreibung der Evaluation des Kinderbildungsgesetzes durch das Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration (jetzt: Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration) verdeutlicht, dass es dem Land ein Anliegen ist, den Erhalt der Trägervielfalt in Nordrhein-Westfalen sicherzustellen. So ist die Analyse der Auswirkungen der Finanzierung im Hinblick auf die Trägerpluralität ein zentraler Aspekt in der der Evaluation zugrundeliegenden Leistungsbeschreibung. Zugleich zeigt die Evaluation, dass die unterschiedlichen Merkmale von Trägern und Einrichtungen finanzierungsrelevant sein können und nicht alle Träger und Einrichtungen gleichermaßen auskömmlich finanziert sind. Als relevant stellen sich insbesondere die Kosten für eine Fachkraftstunde, der Anteil des Personals in Entwicklungs-/Erfahrungsstufe 5 oder höher sowie die Größe der Einrichtung (gemessen an der Anzahl der Kinder) dar.

Wenngleich eine Einordnung der in diesem Bericht dargelegten Befunde in einen größeren Kontext und in längere Zeiträume erkennen lässt, dass Entwicklungen in der Trägerlandschaft eher weniger durch das KiBiz hervorgebracht werden, wurde dennoch deutlich, dass die Struktur des KiBiz diese Entwicklungen sehr wahrscheinlich verstärkt. Vor dem Hintergrund des Platz- und Personalmangels in der Kindertagesbetreuung ist zu vermuten, dass die Träger künftig weniger Flexibilität/Spielräume haben dürften, ihre Einrichtungen strukturell so aufzustellen, dass sie auskömmlich sind. So sind z. B. vor dem Hintergrund der Konkurrenz um Fach- und Ergänzungskräfte sowie womöglich auch sonstigem Betreuungspersonal eher steigende Personalkosten zu erwarten. Die insbesondere für die größte Trägerart in Nordrhein-Westfalen – die kirchlichen Träger – erkennbaren Herausforderungen verweisen an dieser Stelle auf einen Handlungsbedarf.

## **Grundsätzliche Anforderungen an ein Monitoring**

Für eine Steuerung des Kindertagesbetreuungssystems, die an den im Bericht aufgezeigten Herausforderungen ansetzen will, bedarf es eines entsprechenden Steuerungswissens, das durch ein Monitoring gewonnen werden kann. Eine kontinuierliche, datengestützte Information erlaubt

<sup>24</sup> Diskowski, D. (2018). Steuerung im Elementarbereich: Traditionen, Entwicklungen und Herausforderungen. In W. Böttcher & N. Hogrebe (Hrsg.), Enzyklopädie Erziehungswissenschaft Online (Fachgebiet Bildungsorganisation, Bildungsplanung, Bildungsrecht, Bildungsrecht). Beltz Juventa.

es, Steuerungshandeln zu begründen und zielgerichtet zu gestalten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine datenbasierte Beobachtung des Systems nur dann sinnvoll ist, wenn aus ihr auch Konsequenzen abgeleitet werden.<sup>25</sup> Die Sammlung von entsprechenden Daten ist aufwändig und kostspielig, so dass im Sinne einer Dateneffizienz zwar so viele Daten wie notwendig, aber so wenig Daten wie möglich erhoben werden sollten.

Im Rahmen dieser Evaluation ist anhand des Rücklaufs und Rückmeldungen der Träger deutlich geworden, dass diese die notwendigen Informationen nicht ohne Weiteres bereitstellen können bzw. in dieser Hinsicht unterschiedliche Möglichkeiten zu haben scheinen. In einem Monitoring wäre unabdingbar, dass entweder eine Vollerhebung angestrebt wird oder aber ein Erhebungssystem entwickelt wird, das repräsentative Stichproben realisiert. Sollen Träger für eine entsprechende Datenbereitstellung verpflichtet werden, bräuchten sie hinreichend Zeit, die Daten vorzubereiten und entsprechend präzise Hinweise dazu, welche Daten in welchem Umfang benötigt werden. Denkbar wäre auch ein Monitoring-System, das auf einer freiwilligen Teilnahme basiert und insbesondere dazu dienen könnte, dass Träger im Sinne einer Problemanzeige auf eine Unterfinanzierung hinweisen können unter der Bedingung, dass sie entsprechend differenzierte Daten als Belege bereitstellen. Ein solches (Früh-)Warnsystem würde allerdings überwiegend nicht-auskömmliche Träger bzw. Einrichtungen identifizieren und weniger einer „Überfinanzierung“ an anderer Stelle sichtbar machen.

Auffällig ist diesbezüglich in der vorliegenden Evaluation insbesondere der überdurchschnittlich hohe Rücklauf der kirchlichen Träger, die sich als weniger auskömmlich erweisen als andere Trägerarten, was zu einer höheren Teilnahmemotivation geführt haben dürfte als bei anderen Trägern. Der hohe Rücklauf dieser Trägerart zeigt aber auch, dass entsprechende Unterstützungsstrukturen bzw. anschlussfähige Controllingsysteme vorliegen oder geschaffen werden können, wodurch die Träger befähigt wurden, die in der Befragung erhobenen Informationen leichter bereitzustellen. Diesbezüglich wäre ein Austausch zwischen den Trägern (und dem Ministerium) sinnvoll, um voneinander zu lernen, wie Mechanismen ausgestaltet sein können, die ein zielgerichtetes Monitoring ermöglichen. Dabei sollte auch berücksichtigt werden, wie ein solches Monitoring in bereits bestehende Systeme integriert werden kann, um den Aufbau von Doppelstrukturen zu vermeiden. Möglicherweise können bestehende Datensammlungen entsprechend angepasst werden; im Rahmen der Evaluation zeigte sich z. B., dass im KiBiz.web grundsätzlich nützliche Daten vorhanden sind – insbesondere Daten aus den Verwendungsnachweisen –, diese aber für den Analysezeitraum nicht verfügbar waren oder nicht in der erforderlichen Aufbereitung vorlagen. An diesem Beispiel wird deutlich, dass Daten eines Monitorings, das eine (gegen-)steuernde Wirkung haben soll, möglichst aktuell sein sollten, wenn aus ihnen ein zielgerichtetes Steuerungshandeln resultieren soll.

Die Ergebnisse der quantitativen Analysen verweisen darauf, dass Prognosen z. B. mit Blick auf Kostensteigerungen durchaus beträchtlich von tatsächlichen Entwicklungen abweichen können. In den Interviews mit den Trägervertretungen wurde diesbezüglich angemerkt, dass es problematisch sein kann, über lange Zeiträume in Vorleistung gehen zu müssen und dies nicht für alle Träger gleichermaßen möglich sei. Zu berücksichtigen ist dabei, dass der Evaluation außergewöhnliche Jahre (COVID-19 Pandemie, russischer Angriffskrieg auf die Ukraine) zugrunde liegen, die entsprechende Auswirkungen auf die Finanzierung der Kindertagesbetreuung haben. Dies kann zumindest in Teilen die überaus dynamische Kostenentwicklung in den vorliegenden Daten erklären. Dennoch stützt dieser Befund zugleich die Aussage der Träger, dass eine entsprechende Vorleistung schwierig sein kann. Ein Monitoring, das darauf angelegt ist, Daten regelmäßig und über lange Zeiträume zu erheben, bietet die Möglichkeit, längerfristig und damit ggf. stabilere

<sup>25</sup> Böttcher et al. (2008).

Fortschreibungsraten zu entwickeln, die weniger stark kurzzeitigen Schwankungen ausgesetzt sind.

In den Trägergesprächen deutete sich zudem an, dass mitunter auch Prozesse der Standardisierung wahrgenommen werden, die sich auf die pädagogische Arbeit in den Einrichtungen beziehen oder Auswirkungen auf diese haben. Die Empfehlungen in diesem Bericht beziehen sich ausschließlich darauf, Voraussetzungen für ein betriebswirtschaftliches Controlling zu schaffen, die sich nicht auf die Inhalte der pädagogischen Arbeit von Trägern und Einrichtungen beziehen.

### **Mögliche inhaltliche Schwerpunkte eines Monitorings**

Die Evaluation des KiBiz hat sich ausschließlich mit der Auskömmlichkeit der Kindpauschalen befasst und kann vor diesem Hintergrund auch nur für diesen Bereich des Kinderbildungsgesetzes Empfehlungen aussprechen. Wenn ein Monitoring aufgebaut wird, ist es sinnvoll zu prüfen, ob auch andere Bereiche, die außerhalb des Gegenstandsbereichs der Evaluation liegen, integriert werden können/sollten.

Die Evaluation hat mit Blick auf die Auskömmlichkeit gezeigt, dass diese sich zwischen Trägerarten, aber auch bezüglich bestimmter Merkmale auf Einrichtungsebene unterscheiden kann. Die Einordnung der Evaluationsergebnisse auf der Basis weiterer Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik legt bezüglich der Trägerarten nahe, dass bei einem Monitoring eine differenziertere Betrachtung der Trägerarten sinnvoll sein könnte. Darüber hinaus hat die Evaluation keine weitere Unterscheidung zwischen Trägern innerhalb einer Trägerart vorgenommen. Ein Monitoring sollte so angelegt sein, dass grundsätzlich unterschiedliche Analyseebenen ausgewiesen werden können: Trägerart – Trägerverband – rechtlicher Träger innerhalb eines Verbands/Typs sowie ggf. auch Verwaltungsträger – Einrichtungen innerhalb eines Trägers. Auch regionale Unterschiede (im Sinne von tatsächlichen Regionen im Unterschied zu Regionscharakterisierungen wie städtisch oder ländlich) könnten eine gewinnbringende zusätzliche Analyseperspektive darstellen.

Als größter Einflussfaktor auf die Auskömmlichkeit des Personalkostenanteils in den Kindpauschalen haben sich die Kosten für eine Personalfachkraftstunde erwiesen, so dass dieser Faktor zentraler Bestandteil eines Monitorings sein sollte. Die Evaluation verweist auf eine starke Dynamisierung der Personalkosten. Wenngleich diese auch durch die COVID-19-Pandemie beeinflusst sein dürfte, muss dennoch angenommen werden, dass der länger fortbestehende Fachkräftemangel eher nicht zu einer Stagnation der Kostenentwicklung beiträgt. Weiterer Klärungsbedarf besteht darüber hinaus mit Blick auf den Personaleinsatz. Die Kindertageseinrichtungen der Evaluations-Stichprobe setzen durchschnittlich deutlich mehr Fachkraftstunden und weniger sonstiges Betreuungspersonal ein, als gemäß Anlage zu § 33 KiBiz möglich ist. Unklar ist, ob dies z. B. an eigenen Qualitätsansprüchen oder an Herausforderungen bei der Personalrekrutierung liegt. Hinsichtlich der zeitlichen Entwicklung der Personalstruktur (Alter des Personals und Stufenverteilung) wird für den Zeitraum zwischen 2006 und 2015 eine nachhaltige Verschiebung der Altersstruktur beschrieben, die sich offenbar in der Form anschließend nicht fortsetzte. Vor dem Hintergrund, dass es mit Blick auf die Finanzierung zielführend ist, eine möglichst breite Durchmischung in der Personalstruktur anzustreben, sollten etwaige Entwicklungen in dieser Hinsicht unter Beobachtung bleiben.

Das Verhältnis von Sach- und Personalkosten sollte im Rahmen eines Monitorings – unter der Voraussetzung einer soliden Datenbasis – längerfristig überprüft werden. Da dieses Verhältnis

auch für die Dynamisierung der Kindpauschalen und der damit verbundenen Fortschreibungsrate relevant ist, ist eine genauere Überprüfung an dieser Stelle wesentlich. Zentral ist diesbezüglich der Befund, dass die Datenbasis der Evaluation keine robuste Aussage zur Bewertung der Sachkosten erlaubt. Dies liegt auch darin begründet, dass die Anlage und Abgrenzung der Sachkosten rechtlich unbestimmt sind und eine trennscharfe Abgrenzung der Finanzierung von Sachmitteln aus den Kindpauschalen und anderen Fördermitteln fehlt. Dies würde bedeuten, dass trennscharf zu bestimmen wäre, welche Sachmittel aus welchen Bestandteilen der Förderstruktur finanziert werden sollen. Während die aufgezeigte Heterogenität der Sachkosten es wünschenswert erscheinen lässt, durch ein Monitoring eine entsprechende belastbare Sachkostenmatrix zu generieren, bedarf es dafür präziserer Daten. Eine längsschnittliche, kleinteilige und einrichtungsbezogene Abfrage und Analyse der einzelnen Kostenpositionen und -strukturen wäre ebenso erforderlich wie verbindliche Kriterien für die Ausstattung – die nicht losgelöst von qualitativen Anforderungen entwickelt werden können – und ihre Betrachtung nach betriebswirtschaftlichen Standards. Voraussetzung hierfür wäre die doppelte Buchführung die Grundlage einer professionellen Kostenrechnung.

Für alle Trägerarten gilt aufgrund der dynamischeren Berechnung der Personalkosten im Kindergartenjahr 2022/23 eine voraussichtliche Verschlechterung der Auskömmlichkeit um 4 bis 5 Prozentpunkte. Der größte Anteil der erhobenen Einrichtungen, die als nicht-auskömmlich gelten, wird mit 38 Prozent für die kirchlichen Träger angenommen. Wenngleich also die Reform des KiBiz zum Kindergartenjahr 2020/21 durchaus positiv mit Blick auf die Herstellung von Auskömmlichkeit zu bewerten ist, stellt sich die Frage, in welchem Ausmaß Veränderungen z. B. in der Personalstruktur oder der Gruppenzusammensetzung die Auskömmlichkeit beeinflussen können und wie stabil oder fragil sie sich dadurch darstellt. Es ist daher sinnvoll, die Auskömmlichkeit der Träger und ihrer Kindertageseinrichtungen weiterhin festzustellen, ggf. mit einem besonderen Fokus auf nicht-auskömmliche Einrichtungen und Träger. Da die Träger sich mitunter nur mit einem Teil ihrer Einrichtungen an der Erhebung beteiligt haben, lässt sich ein möglicher Einfluss der Trägergröße auf die Auskömmlichkeit nicht valide bestimmen; auch dies könnte ein zukünftiges Monitoring ergänzend in den Blick nehmen.

---

# Anhang

---

---

## A Tabellenverzeichnis

---

Tabelle 1:	Gruppenformen und Kindpauschalen nach Anlage zu § 33 KiBiz für das Kindergartenjahr 2020/21	54
Tabelle 2:	Einrichtungen nach Trägerschaft im Zeitverlauf	89

---

## B Abbildungsverzeichnis

---

Abbildung 1:	Übersicht des Finanzierungssystems nach dem Kinderbildungsgesetz in Nordrhein-Westfalen	2
Abbildung 2:	Methodenmix der Evaluation	5
Abbildung 3:	Einrichtungsstruktur in Rücklauf und Grundgesamtheit nach Kreisen, 2020/21 und 2021/22	8
Abbildung 4:	Einrichtungsstruktur in Rücklauf und Grundgesamtheit nach Trägerart, 2020/21 und 2021/22	9
Abbildung 5:	Einrichtungsstruktur in Rücklauf und Grundgesamtheit nach Verbandszugehörigkeit, 2020/21 und 2021/22	9
Abbildung 6:	Einrichtungsstruktur in Rücklauf und Grundgesamtheit nach Einrichtungszahl des Trägers, 2020/21 und 2021/22	10
Abbildung 7:	Einrichtungsstruktur in Rücklauf und Grundgesamtheit nach Anzahl der Kinder in der Einrichtung, 2020/21 und 2021/22	11
Abbildung 8:	Einrichtungsstruktur in Rücklauf und Grundgesamtheit nach Gruppenform (Alter) im Sinne der Anlage zu § 33 Absatz 1 KiBiz, 2020/21 und 2021/22	12
Abbildung 9:	Einrichtungsstruktur in Rücklauf und Grundgesamtheit nach Gruppentyp (Betreuungsumfang) im Sinne der Anlage zu § 33 Absatz 1 KiBiz, 2020/21 und 2021/22	13
Abbildung 10:	Konstellation der KiBiz-Gruppenformen nach Trägerart, 2019/20 bis 2022/23	17

Abbildung 11:	Pädagogisches Gruppenkonzept nach Trägerart, 2021/22	18
Abbildung 12:	Konstellation der pädagogischen Gruppenformen nach Trägerart, 2021/22	19
Abbildung 13:	Verbreitung der Gruppenform IV (z. B. Mischformen) nach Trägerart, 2019/20 bis 2021/22	20
Abbildung 14:	Tarifbindung nach Trägerart, 2021/22	21
Abbildung 15:	Eingruppierung des pädagogischen Personals nach Trägerart, 2021/22	22
Abbildung 16:	Einstufung des pädagogischen Personals nach Trägerart, 2019/20 bis 2021/22	23
Abbildung 17:	Arbeitsumfänge nach Trägerart, 2019/20 bis 2021/22	24
Abbildung 18:	Personaleinsatz nach Personalgruppen und Trägerart, 2021/22	27
Abbildung 19:	Verteilung des empirischen Personalstundeneinsatzes nach Trägerart, 2019/20 bis 2021/22	29
Abbildung 20:	Verteilung des empirischen Personalstundeneinsatzes nach Größe der Einrichtung, 2019/20 bis 2021/22	30
Abbildung 21:	Verteilung des empirischen Personalstundeneinsatzes nach KiBiz-Gruppenkonstellation, 2019/20 bis 2021/22	31
Abbildung 22:	Arbeitsbruttokosten einer vertraglich vereinbarten Stunde für das pädagogische Personal nach Trägerart, 2020/21	33
Abbildung 23:	Größe des Innen- und Außenbereichs nach Trägerart, 2021/22	36
Abbildung 24:	Miet- bzw. Eigentumsverhältnisse der Räumlichkeiten/Gebäude nach Trägerart, 2021/22	37
Abbildung 25:	Baujahr der Gebäude nach Trägerart, 2021/22	38
Abbildung 26:	Kostendeckung durch Entgelte für Mahlzeiten nach Trägerart, 2021/22	39
Abbildung 27:	Definition und Systematik der Sachkosten	41
Abbildung 28:	Höhe der Sachkosten je Platz in Kindertageseinrichtungen in Nordrhein-Westfalen nach Trägerart, 2019/20 bis 2022/23	44

Abbildung 29:	Höhe der Sachkosten je Platz in Kindertageseinrichtungen in Nordrhein-Westfalen nach Kostengruppe, 2019/20 bis 2022/23	46
Abbildung 30:	Struktur der Sachkosten in Kindertageseinrichtungen in Nordrhein-Westfalen, 2019/20 bis 2022/23	48
Abbildung 31:	Struktur der Sachkosten in Kindertageseinrichtungen in Nordrhein-Westfalen nach Trägerart, 2021/22	49
Abbildung 32:	Entwicklung der Sachkosten je Platz in Kindertageseinrichtungen in Nordrhein-Westfalen nach Trägerart (Längsschnitt), 2019/20 bis 2022/23	51
Abbildung 33:	Entwicklung der Sachkosten je Platz in Kindertageseinrichtungen in Nordrhein-Westfalen nach Kostengruppe (Längsschnitt), 2019/20 bis 2022/23	53
Abbildung 34:	Gesamtpersonalkraftstunden nach § 36 Absatz 4 und § 28 Absatz 3 KiBiz	56
Abbildung 35:	Kostendeckungsgrad des Personalkostenanteils der Kindpauschalen für Einrichtungen mit sonstigem Betreuungspersonal, 2019/20 bis 2021/22	59
Abbildung 36:	Kostendeckungsgrad des Personalkostenanteils der Kindpauschalen nach Trägerart für alle Einrichtungen, 2019/20 bis 2022/23	60
Abbildung 37:	Anteil der Einrichtungen mit einem Personalkostendeckungsgrad von unter 100 Prozent nach Trägerart, 2019/20 bis 2022/23	62
Abbildung 38:	Kostendeckungsgrad des Personalkostenanteils der Kindpauschalen nach rechnerischem und empirischem Berechnungsverfahren im Vergleich, 2019/20 bis 2021/22	64
Abbildung 39:	Anteile der Gesamtpersonalkraftstunden laut Anlage zu § 33 KiBiz und laut Erhebung im Vergleich	65
Abbildung 40:	Zusammenhang zwischen den Kosten für eine Fachkraftstunde und der empirischen Auskömmlichkeit	67
Abbildung 41:	Zusammenhang zwischen dem Anteil des pädagogischen Personals in Entwicklungs-/ Erfahrungsstufe 5 oder höher und der empirischen Auskömmlichkeit	68
Abbildung 42:	Entwicklung der Einrichtungsstruktur nach Trägerart und Einrichtungsgröße, 2019/20 bis 2022/23	81



Abbildung 43:	Entwicklung der Einrichtungsstruktur nach Trägerart, 2019/20 bis 2022/23	85
Abbildung 44:	Entwicklung der Einrichtungsstruktur nach Trägerverband, 2019/20 bis 2022/23	86
Abbildung 45:	Veränderung der Einrichtungsstruktur in Nordrhein-Westfalen nach Größenklasse der Kinderzahl je Trägertyp, 2011, 2015 und 2020	91
Abbildung 46:	Veränderung der Einrichtungsstruktur in Deutschland nach Größenklasse der Kinderzahl je Trägertyp, 2011, 2015 und 2020	92
Abbildung 47:	Altersstruktur des pädagogischen Personals in Kindertageseinrichtungen in Deutschland, 2011 und 2021	93

---

## **C Abkürzungsverzeichnis**

---

BBSR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
GTK	Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KiBiz	Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern – Kinderbildungsgesetz
MKJFGFI	Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration

---

## D Quellenverzeichnis

---

Bensel, J., Martinet, F. & Haug-Schnabel, G. (2016): Raum und Ausstattung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege In: Viernickel, S. et al. (Hrsg.). Qualität für alle – Wissenschaftlich begründete Standards für die Kindertagesbetreuung. Freiburg im Breisgau: Herder. S. 317–402.

Böttcher, W., Bos, W., Döbert, H. & Holtappels, H. G. (2008): Bildung unter Beobachtung. In dies. (Hrsg.), Bildungsmonitoring und Bildungscontrolling in nationaler und internationaler Perspektive (S. 7–11). Waxmann.

Böwing-Schmalenbrock, M. & Tiedemann, C. (2019): Träger – eine wenig beachtete Einflussgröße der Kita-Landschaft. Kommentierte Daten der Kinder- und Jugendhilfe, 22(3), S. 13–18.

Diller, A., Leu, H. R. & Rauschenbach, T. (Hrsg.) (2004): Kitas und Kosten: Die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen auf dem Prüfstand. Deutsches Jugendinstitut (DJI).

DKLK-Studie 2023. Themenschwerpunkt: Personalmangel in Kitas im Fokus. Eine bundesweite Befragung unter 5.387 Kitaleitungen. Online: [https://deutscher-kitaleitungskongress.de/wp-content/uploads/2023/03/DKLG\\_Studie\\_2023\\_210x297\\_A4\\_V07\\_RZ-1.pdf](https://deutscher-kitaleitungskongress.de/wp-content/uploads/2023/03/DKLG_Studie_2023_210x297_A4_V07_RZ-1.pdf)(Abruf 31.10.2023).

Dohmen, D. et al. (2016): Expertise Finanzierungsfragen der Kindertagesbetreuung im Rahmen der AG Frühe Bildung. Online: [https://www.fruehe-chancen.de/fileadmin/user\\_upload/PDF-Dateien/FIBS\\_Expertise\\_Kita-Finanzierung\\_Langfassung.pdf](https://www.fruehe-chancen.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/FIBS_Expertise_Kita-Finanzierung_Langfassung.pdf) (Abruf 31.10.2023).

Gandlgruber, M. (2019): Feldphasen bei Institutionenbefragungen. Herausforderungen und Hinweise zu ihrer Vorbereitung und Durchführung – eine Arbeitshilfe. Online: [https://www.dji.de/fileadmin/user\\_upload/bibs2019/28149\\_Feldphasen\\_bei\\_Institutionenbefragungen.pdf](https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs2019/28149_Feldphasen_bei_Institutionenbefragungen.pdf) (Abruf 31.10.2023).

Jasmund, C., Heister, W., Hödtke, S., Wilk, M. (2016): Zukunft Kita NRW. Bildung, Erziehung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen unter fachlich qualitativen und betriebswirtschaftlichen Aspekten kritisch betrachtet. Wissenschaftliches Gutachten. Hochschule Niederrhein.

Kita-Portal NRW. Online: <https://www.kita.nrw.de/rechtliches/das-neue-KiBiz> (Abruf 31.10.2023).

LWL & LVR (2012): Empfehlungen zum Raumprogramm für Kindertageseinrichtungen. Online: [https://www.lvr.de/media/wwwlvrde/jugend/service/arbeitshilfen/dokumente\\_94/kinder\\_und\\_familien/tageseinrichtungen\\_f\\_r\\_kinder/2012-09-01-Raummatrix.pdf](https://www.lvr.de/media/wwwlvrde/jugend/service/arbeitshilfen/dokumente_94/kinder_und_familien/tageseinrichtungen_f_r_kinder/2012-09-01-Raummatrix.pdf) (Abruf 31.10.2023).

Meiner-Teubner, C., Kopp, K. & Schilling, M. (2016): Träger von Kindertageseinrichtungen im Spiegel der amtlichen Statistik. Eine Analyse der Strukturen, der Bildungsbeteiligung, des Personals und von Qualitätskriterien. Online: [https://www.akjstat.tu-dortmund.de/fileadmin/user\\_upload/AKJStat/Analysen/Kita/Traeger\\_von\\_Kindertageseinrichtungen\\_im\\_Spiegel\\_der\\_amtlichen\\_Statistik.pdf](https://www.akjstat.tu-dortmund.de/fileadmin/user_upload/AKJStat/Analysen/Kita/Traeger_von_Kindertageseinrichtungen_im_Spiegel_der_amtlichen_Statistik.pdf) (Abruf 31.10.2023).

MKFFI/MSB – Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen/ Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen (2018): Bildungsgrundsätze für Kinder von 0 bis 10 Jahren in Kindertagesbetreuung und Schulen im Primarbereich in Nordrhein-Westfalen. Online: [https://www.kita.nrw.de/system/files/media/document/file/Bildungsgrundsätze\\_Stand\\_2018.pdf](https://www.kita.nrw.de/system/files/media/document/file/Bildungsgrundsätze_Stand_2018.pdf) (Abruf 31.10.2023).

Riedel, B. (2010): Neue Spielregeln. DJI Bulletin 89, S. 23–24.

Riedel, B./Fuchs-Rechlin, K. (2021): Kita-Träger – ein Feld in Bewegung. In: FORUM Jugendhilfe, H.02, S. 37–44.

Unfallkasse NRW (2022): Sichere-Kita – Allgemeine Anforderungen. Rechtsgrundlagen für Bau und Ausstattung. Online: [https://pdf-api.rms2srv.de/storage/portals/18/pdf/Sichere-Kita\\_1697448434.pdf](https://pdf-api.rms2srv.de/storage/portals/18/pdf/Sichere-Kita_1697448434.pdf) (Abruf 31.10.2023).

Wallußek, N., Böwing-Schmalenbrock, M. & Meiner-Teubner, C. (2022): Einrichtungen im Trägervergleich. Eine vergleichende Analyse mit Fokus auf Einrichtungen der katholischen Kirche/Caritas, EKD/Diakonie, AWO und des DRK. Forschungsverbund DJI/TU Dortmund. Online: <https://www.forschungsverbund.tu-dortmund.de/index.php?id=1874> (Abruf 31.10.2023).

---

## E Glossar

---

### Verwendete Begriffe aus der Gesetzgebung des KiBiz sowie Begriffe, die im Rahmen der Evaluation mit der Auftraggeberin definiert wurden

Anlage zu § 33; auch KiBiz-Gruppen	Die Anlage zu § 33 ist die Finanzierungsgrundlage, nach dessen Systematik die Kinder den Gruppenformen und -typen aufgrund ihres Alters und der Betreuungsdauer zugeordnet werden. Hieraus leitet sich die Zusammensetzung der Kindpauschalen ab. Die Anlage zu § 33 stellt jedoch keine Vorgabe zur Zusammensetzung der pädagogischen Gruppen dar.
Auskömmlichkeit	der Finanzierung der Kindertagesbetreuung ist eines der zentralen Ziele der Reform des KiBiz. Der Begriff der Auskömmlichkeit beschreibt im Rahmen der Evaluation eine durchschnittlich ausreichende Deckung der laufenden Betriebskosten (Personal- und Sachkosten) einer Einrichtung. Grundlegend für die Bewertung der Auskömmlichkeit ist der nach §§ 28 Absatz 3 erfolgte Einsatz des Kindpauschalenbudgets für die Gesamtpersonalkraftstunden. Die Kindpauschalen gelten dann als auskömmlich, wenn die Träger damit finanziell in der Lage sind, das im KiBiz hinterlegte Personalvolumen faktisch zu erbringen und die Sachkosten im Sinne des KiBiz zu decken.
Fortschreibungsrate nach § 37 KiBiz	Nach § 37 KiBiz wird die Kindpauschale jährlich fortgeschrieben. Hierfür werden neun Teile der Kindpauschale mit der Kostenentwicklung der Personalkosten nach Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst, Sozial- und Erziehungsdienst (TVöD-SuE) und KGSt-Werten (Berichte zu Kosten eines Arbeitsplatzes der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) und ein Teil der Kindpauschale mit der Steigerung der Sachkosten angelehnt an den Verbraucherpreisindex dynamisiert. Die Fortschreibungsrate wird im Rahmen der Evaluation geprüft.
Gruppenform nach KiBiz	Die KiBiz-Gruppenform entspricht einer Zuordnung der Kinder zu drei Altersgruppen. Nach Anlage zu § 33 sind der Gruppenform I Kinder im Alter von zwei Jahren bis zur Einschulung zugeordnet. Der Gruppenform II sind Kinder im Alter von unter drei Jahren zugeordnet und der Gruppenform III Kinder im Alter von drei Jahren und älter. Die Gruppenformen bilden im Zusammenhang mit dem Gruppentyp die Finanzierungsgrundlage.

Gruppentyp	Der Gruppentyp differenziert für jede Gruppenform die wöchentliche Betreuungsdauer der Kinder. Gruppenform a: 25 Stunden, Gruppenform b: 35 Stunden, Gruppenform c: 45 Stunden.
Kindpauschale	Die Förderung der Betriebskosten für Kindertageseinrichtungen erfolgt in Nordrhein-Westfalen nach § 33 KiBiz im Rahmen eines pauschalierten Finanzierungssystems. Für jedes in einer Kindertageseinrichtung betreute Kind werden auf Basis der Betreuungsverträge jährliche Pauschalen geleistet, sofern die Kindertageseinrichtungen unter den Voraussetzungen des KiBiz eine Förderung beantragt haben. Für die Zuteilung der Pauschalen bildet das Gesetz in der Anlage zu § 33 drei KiBiz-Gruppenformen für bestimmte Altersgruppen, gestuft jeweils nach drei möglichen Betreuungszeiten. Außerdem ist eine maximale Kinderzahl für die Gruppenformen vorgegeben.
Mindestfachkraftstunden	Das im KiBiz hinterlegte Personalvolumen gliedert sich in die Mindestpersonalausstattung nach § 36 Absatz 4 und die Gesamtpersonalkraftstunden nach § 28 Absatz 3. Förderungsvoraussetzung ist die Erbringung der Mindestpersonalausstattung. Diese umfasst die in der Anlage zu § 33 KiBiz ausgewiesene Leitungszeit sowie die ausgewiesene Mindeststundenzahl von sozialpädagogischen Fachkräften und Ergänzungskräften. Gleichfalls ist eine Verfügungszeit von zehn Prozent der Betreuungszeit pro Gruppe nachzuweisen.
Personal- und Sachkostenanteil der Kindpauschale	Nach Logik der Fortschreibungsrate werden die Kindpauschalen in neun Anteilen Personalkosten und einem Anteil Sachkosten fortgeschrieben. Die Bewertung der Auskömmlichkeit der jeweiligen Anteile beruht ebenfalls auf der Neun-zu-Eins-Betrachtung.

---

### **Begrifflichkeiten im Zusammenhang mit der Berechnung der Auskömmlichkeit**

Deckungsbeitrag	Der Deckungsbeitrag wird für die Bewertung der Auskömmlichkeit herangezogen und zeigt an, zu wie viel Prozent die empirisch erhobenen Kosten gedeckt sind.
Empirische Personalkosten	Die empirischen Personalkosten sind die Kosten, die die Träger in der Erhebung angegeben haben. Sie entsprechen damit den realen Arbeitskosten der jeweiligen Personalgruppe.
Empirische Auskömmlichkeit bzw. empirisches Bewertungsverfahren	Die empirische Auskömmlichkeit zeigt den realen Personalstundeneinsatz mit den realen Kosten des Trägers an. Sie stellt demnach die tatsächliche Auskömmlichkeit der Einrichtungen dar, unabhängig von den Vorgaben des KiBiz zum Personalstundeneinsatz.

Rechnerische  
Auskömmlichkeit bzw.  
rechnerisches  
Bewertungsverfahren

Für die Bewertung der Auskömmlichkeit des Personalkostenanteils der Kindpauschale wurde ein Berechnungsmodell entwickelt, welches die rechnerische Auskömmlichkeit einrichtungsscharf unter Berücksichtigung der Gesamtpersonalkraftstunden ermittelt. Dies bedeutet, dass den Einrichtungen unterstellt wird, ihr Personal entsprechend der Anlage zu § 33 einzusetzen. Diese Herangehensweise ermöglicht eine hohe Vergleichbarkeit und entspricht den Vorgaben zu § 55 Absatz 5 KiBiz.

---

### Statistische Begrifflichkeiten

Boxplot

Mithilfe eines Boxplots, auch Kastengrafik, wird der Median zusammen mit den anderen Quartilen angezeigt. Damit lässt sich sowohl ein Durchschnitt als auch die Spannweite der Ergebnisse über und unter dem Median optisch erfassen.

Median

Der Median wird in dieser Evaluation insbesondere zur Darstellung der durchschnittlichen Auskömmlichkeit genutzt. Während das arithmetische Mittel durch Ausreißer nach oben und unten beeinflusst wird, bildet der Median (auch Zentralwert genannt) den Wert ab, der genau in der Mitte einer Datenreihe liegt. Mindestens die Hälfte der Werte sind kleiner gleich bzw. größer gleich dem Median.

Zusammenhangsanalyse

Die Zusammenhangsanalyse ist ein statistisches Verfahren zur Darstellung des Zusammenhangs von zwei oder mehreren Variablen. Mit der Zusammenhangsanalyse kann zum Beispiel aufgezeigt werden, ob es einen linearen Zusammenhang zwischen der Auskömmlichkeit der Kindpauschale und der Größe einer Einrichtung gibt. Der lineare Zusammenhang zeigt sich beispielsweise, wenn mit der steigenden Größe der Einrichtung auch der Deckungsbeitrag der Kindpauschale steigt.

---

## F Erläuterung zur Berechnung von Kosten

---

### Herleitung des Rechenwegs zur Bewertung der Auskömmlichkeit der Personalkosten

Für die Bewertung der Auskömmlichkeit des **Personalkostenanteils der Kindpauschale** wurde ein Berechnungsmodell entwickelt, welches die rechnerische Auskömmlichkeit einrichtungsscharf unter Berücksichtigung der Gesamtpersonalkraftstunden ermittelt. Dies bedeutet, dass den Einrichtungen unterstellt wird, ihr Personal entsprechend nach Anlage zu § 33 einzusetzen. Diese Herangehensweise ermöglicht eine hohe Vergleichbarkeit und entspricht den Vorgaben zu § 55 (5) KiBiz.

Für die **Herleitung der rechnerischen Auskömmlichkeit** werden verschiedene Parameter herangezogen, die eine **einrichtungsspezifische Bewertung** ermöglichen:

- Aufgrund der realen Verhältnisse in den Einrichtungen ist eine Umrechnung des Personalstundeneinsatzes nach Anlage zu § 33 KiBiz zunächst auf ein Kind erforderlich.
- Die Anzahl und Verteilung der Kinder auf die KiBiz-Gruppen je Einrichtung werden dem Leistungsbescheid entnommen. Anschließend wird der definierte Personalstundeneinsatz je Kind mit der entsprechend vorhandenen Anzahl Kinder multipliziert. Im Ergebnis sind die Gesamtpersonalkraftstunden je Gruppenform und -Typ einrichtungsspezifisch berechnet.
- Der für die zu untersuchende Einrichtung berechnete Personalkostenanteil der Kindpauschale sowie die empirisch erhobenen Personalkosten für diese Einrichtung, für die Personalgruppen, die die Gesamtpersonalkraftstunden bilden: Einrichtungsleitung, sozialpädagogische Fachkräfte, Ergänzungskräfte und sonstiges Betreuungspersonal. Die weiteren Kosten für zusätzliches Personal, wie Inklusion oder PlusKita werden über Zuschüsse finanziert. Sie finden in der Bewertung der Auskömmlichkeit keine Berücksichtigung.

Für die **Bewertung der rechnerischen Auskömmlichkeit** sind folgende Schritte umgesetzt worden:

Die empirisch erhobenen Personalkosten bilden die Kosten der Einrichtung basierend auf ihrem realen Personalstundeneinsatz ab. Da die rechnerische Bewertung der Auskömmlichkeit auf der nach Anlage zu § 33 vorgegebenen Anzahl Gesamtpersonalkraftstunden beruht, ist eine Umrechnung der empirischen Kosten auf den nach KiBiz vorgegebenen Personalstundeneinsatz erforderlich.

#### ■ Vertraglich vereinbarte Stunden

In der Erhebung wurden sowohl die Personalkosten als auch die vertraglich vereinbarten Stunden erfasst. Die vertraglich vereinbarten Stunden umfassen dabei Urlaub, Feiertage und Krankheit bis weniger als sechs Wochen und sogenannte produktive (Betreuung am Kind) als auch unproduktive Zeiten<sup>26</sup> (Verfügungszeiten, Elternarbeit, etc.). Sie beziehen sich auf die Stunden, die zwischen dem Arbeitgeber und der Arbeitnehmerin im Arbeitsvertrag vertraglich vereinbart sind.

#### ■ Umrechnung der empirischen Personalkosten auf rechnerische Kosten

Die Berechnung der Kosten für den Personalstundeneinsatz nach KiBiz erfolgt, indem die

<sup>26</sup> unproduktive Stunden: Dies ist ein Begriff der Betriebswirtschaft und meint Stunden, die nicht direkt in der Produktion, am Beispiel Kita am Kind, stattfinden. Es handelt sich dabei um Arbeitszeit, die für Verfügungszeiten, Weiterbildung und Elterngesprächen etc. eingesetzt wird. Sie findet demnach nicht direkt am Kind statt.



empirischen Personalkosten durch die Anzahl vertraglich vereinbarter Stunden berechnet werden. Im Ergebnis liegen die Kosten einer vertraglich vereinbarten Stunde im Durchschnitt für die jeweilige Personalgruppe vor. Die Kosten einer vertraglich vereinbarten Stunde wird, mit dem berechneten Personalstundeneinsatz nach KiBiz, multipliziert. So sind die Kosten ermittelt, die eine Einrichtung aufweisen würde, wenn sie den nach KiBiz vorgegebenen Personalstundeneinsatz umsetzen würde. Dieses Ergebnis wird dem Personalkostenanteil der Kindpauschale gegenübergestellt.

---

# Impressum

---

Evaluation des Kinderbildungsgesetzes NRW

Endbericht

---

Erstellt im Auftrag von

Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen  
Völklinger Straße 4  
40219 Düsseldorf  
Telefon: +49 (0)211 837-2000  
Fax: +49 (0)211 837-22 00  
E-Mail: [poststelle@mkjfgfi.nrw.de](mailto:poststelle@mkjfgfi.nrw.de)  
<http://www.mkjfgfi.nrw/>

---

Bearbeitet von

Prognos AG  
Goethestraße 85  
10623 Berlin  
Telefon: +49 30 52 00 59-210  
Fax: +49 30 52 00 59-201  
E-Mail: [info@prognos.com](mailto:info@prognos.com)  
[www.prognos.com](http://www.prognos.com)

---

Autoren

Dagmar Weißler-Poßberg  
Gwendolyn Huschik  
Rahel Reemtsma  
Tim Krause  
Ulrich Weuthen  
Sören Mohr  
Christina Resnischeck  
Alina Fischer

---

Satz und Layout: Prognos AG

Stand: November 2023

Copyright: 2023, Prognos AG

---

Alle Inhalte dieses Werkes, insbesondere Texte, Abbildungen und Grafiken, sind urheberrechtlich geschützt. Das Urheberrecht liegt, soweit nicht ausdrücklich anders gekennzeichnet, bei der Prognos AG. Jede Art der Vervielfältigung, Verbreitung, öffentlichen Zugänglichmachung oder andere Nutzung bedarf der ausdrücklichen, schriftlichen Zustimmung der Prognos AG.