

Referentenentwurf

Gesetzesentwurf

der Landesregierung

Erstes Gesetz zur Änderung des Kinderbildungsgesetzes

A Problem

Die Angebote der frühkindlichen Bildung sind von elementarer Bedeutung für eine erfolgreiche Bildungsbiografie unserer Kinder. Sie legen den Grundstein für eine erfolgreiche Zukunft und gesellschaftliche Teilhabe, unabhängig von Elternhaus oder Herkunft. Zugleich leisten sie einen unverzichtbaren Beitrag zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf, denn vielfach ermöglichen nur sie die Berufstätigkeit beider Elternteile oder von Alleinerziehenden. Auch bieten die Angebote für die Eltern Verlässlichkeit bei der Erziehung unserer jüngsten Kinder. Nicht zuletzt tragen sie in Zeiten einer immer diverseren Gesellschaft zu einer gelungenen Integration von Anfang an bei. Keine Lebensphase ist so prägend für das weitere Leben wie die ersten Lebensjahre. Ein stabiles System frühkindlicher Bildung und Betreuung ist daher eine Investition in das Rückgrat unseres Landes: In die Bürgerinnen und Bürger.

Dieses so wichtige System steht jedoch vor wachsenden Herausforderungen: So erlebt Nordrhein-Westfalen aktuell einen Fachkräftemangel gerade auch in der frühkindlichen Bildung.

Der Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund hat unter dem Titel „Fachkräfte in der Kinder- und Jugendhilfe“ im Jahr 2024 erstmals eine speziell auf Nordrhein-Westfalen zugeschnittene Analyse zum Thema Fachkräfte in der Kinder- und Jugendhilfe auf Basis von Daten aus 2022 erstellt. Zentrales Ergebnis für die Kindertagesbetreuung war, dass bis 2030 rund 9.000 bis 20.000 pädagogische Kräfte fehlen werden. Dieser Befund gilt, obwohl sich das Personalvolumen im Arbeitsfeld – ähnlich wie in der Studie angenommen – weiterhin positiv entwickelt: Am 1. März 2025 waren nochmals 7 % mehr Personen in Kindertageseinrichtungen pädagogisch tätig als 2022. Hinzu kommen rund 14.300 Kindertagespflegepersonen.

Wenngleich aktuell die Bevölkerungszahlen der Kinder und die Geburtenentwicklung eine rückläufige Tendenz aufweisen, bleibt die gesamtgesellschaftliche Problematik des Fachkräftemangels trotz einer steigenden Zahl von pädagogisch Tätigen in der Kindertagesbetreuung eine aktuelle Herausforderung, da weiterhin der elterliche Bedarf an Betreuungsangeboten steigt: Laut Daten der genannten Studie des Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund möchte ein immer größerer Anteil von Eltern in NRW ein Betreuungsangebot für ihr unter dreijähriges Kind in Anspruch nehmen. Zuletzt 2024 gaben 54,1 % der Eltern eines unter dreijährigen Kindes an, dass sie sich ein Betreuungsangebot für ihr Kind wünschen. Die reale Betreuungsquote liegt deutlich darunter.

Parallel dazu steigen angesichts einer immer komplexer werdenden Welt und daraus resultierend immer komplexer werdenden Herausforderungen für ein gelingendes Aufwachsen unserer Kinder die Anforderungen an das Personal in den Einrichtungen und in der Kindertagespflege.

In dieser Konstellation ist der Fachkräftemangel in der Kindertagesbetreuung die größte Herausforderung für Träger von Kindertageseinrichtungen. Wird diesem nicht hinreichend begegnet, leidet primär die Qualität und Quantität der Angebote, sekundär sinkt die Bildungs- und Betreuungsleistung der Kindertagesbetreuung. In der Folge werden wiederum Bildungspotentiale unserer Kinder verschenkt und Eltern bekommen Probleme mit der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Es drohen damit nicht zuletzt kurz- und langfristige volkswirtschaftliche Verluste. Dies gilt nicht nur in Nordrhein-Westfalen, sondern in Deutschland insgesamt. Dies kann sich ein Land, dessen größtes Kapital seine Menschen sind, nicht leisten.

Auch finanziell waren die vergangenen Jahre eine große Herausforderung für Träger. Die dynamische Fortschreibungsrate, die mit der vergangenen Reform eingefügt worden ist, hat die Situation der Träger verbessert. Jedoch konnten hiermit unterjährige Kostensteigerungen – insbesondere bei den Personalkosten aufgrund von Tarifabschlüssen – nicht ausgeglichen werden. Dies hat Träger von Kindertageseinrichtungen stark belastet.

Zugleich bedürfen die Rahmenbedingungen in den Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege in Nordrhein-Westfalen einer Weiterentwicklung. So belastet zu viel Bürokratie in Nordrhein-Westfalen das System zusätzlich. Eine nicht immer passgenaue und historisch gewachsene Finanzierungsstruktur in der frühkindlichen Bildung stellt darüber hinaus eine zentrale Herausforderung dar, die Schritt für Schritt modernisiert werden muss.

B Lösung

Mit der Reform werden wichtige Schritte gegangen, um die Fachkräftesituation zu verbessern, die Finanzen zu stabilisieren, die Basis für den Einstieg in ein neues innovatives Finanzierungssystem zu legen, Bürokratie abzubauen sowie Förderprogramme zusammenzulegen und zu optimieren. Ziel der Reform ist es, die Kindertagesbetreuung in Nordrhein-Westfalen zu stärken und ein verlässlicheres Bildungs- und Betreuungsangebot in der frühkindlichen Bildung zu schaffen.

Mit der vorliegenden Reform startet eine wichtige und zielgerichtete Ausbildungsoffensive. Jährlich werden zusätzliche 50 Millionen Euro eine praxisintegrierte Ausbildung, eine bessere Qualifizierung und mehr Praxisanleitung sicherstellen. Dazu wird die Förderung der praxisintegrierten Ausbildung der Kinderpfleger:in, die das Land mit rund 21% der Ausgaben für die Ausbildung unterstützen wird, in das KiBiz integriert. Auch die praxisintegrierte Ausbildung der Erzieher:in wird weiterhin gefördert. Die Förderung des Landes wird hier zukünftig ebenfalls rund 21% der Ausgaben für die Ausbildung betragen. Für die Ausbildung und Fortbildung von Kindertagespflegepersonen wird rund eine Million Euro bereitgestellt. Darüber hinaus steuert das Land durch die finanzielle Unterstützung von Praxisanleitungen – rund 40 Mio. Euro - in den Kindertageseinrichtungen dem zunehmenden Problem der hohen Abbruchquoten bei Auszubildenden entgegen.

Auch werden mit der Reform wichtige Fördermaßnahmen im Bereich der frühkindlichen Bildung vereinfacht und verbessert. So sieht der Gesetzentwurf eine Fokussierung auf die Sprachbildung in den Kindertageseinrichtungen vor, wodurch die Chancengerechtigkeit gerade für Kinder aus Familien mit multiplen Herausforderungen erhöht wird. Konkret wird in einem ersten Schritt die Finanzierung der bisher über eine Förderrichtlinie geförderten Sprach-Kitas in das Kinderbildungsgesetz überführt. In diesem Zuge werden die bisherigen Sprach-Kitas gemeinsam normiert mit den plusKITAs. Dadurch werden in Nordrhein-Westfalen gerade für Kinder mit besonderen Herausforderungen die Voraussetzungen für eine frühkindliche Sprachbildung „aus einer Hand“ geschaffen.

Gleichzeitig wird mit der Einführung der Chancen-Kita der nächste Schritt zu mehr Chancengerechtigkeit sowie zur Stärkung und Verbesserung der Kitas mit einem sehr hohen Anteil von Kindern mit besonderem Unterstützungsbedarf des Bildungsprozesses, insbesondere mit sprachlichem Förderbedarf, gesetzlich festgelegt. Eine Chancen-Kita wird zukünftig eine Kindertageseinrichtung sein, die als plusKITA gefördert wird und zugleich als Familienzentrum zertifiziert ist.

Mit der Integration des Förderprogramms der Kita-Helferinnen und -Helfer in das KiBiz werden die finanziellen Mittel aus dem Förderprogramm Teil der Kindpauschalen. So erhalten Einrichtungen durch die Umstellung von einer einrichtungsbezogenen auf eine kindbezogene Förderung mehr finanzielle Flexibilität und die Bürokratie wird deutlich reduziert.

Mit einem vorgezogenen Ausgleich von Personalkostensteigerungen in Bezug auf den Landesanteil sowie ab 1. August 2027 200 Millionen Euro zusätzlich für den Landesanteil an der Grundfinanzierung bis maximal zum Kindergartenjahr 2030/2031 wird ein weiterer Baustein zur finanziellen Stabilisierung geschaffen.

Das Land erarbeitet aktuell ein kindbezogenes, faktorbasiertes Finanzierungssystem als eine alternative Grundlage für die Berechnung der finanziellen Förderung für Träger von Kindertageseinrichtungen. Diese Umstellung ermöglicht langfristig den Jugendämtern eine einfache, digitalisierte und damit auch wesentlich bürokratieärmere Finanzsteuerung und erhöht die zielgenauere Ressourcensteuerung, da die Gruppenzugehörigkeit zukünftig kein maßgebliches Kriterium für die Finanzierung spielt.

Durch die Reform präzisiert das Land die Möglichkeiten, vor Ort innovative Modelle zur Weiterentwicklung des Kita-Systems zu erproben.

Weiterhin wird mit dem Reformvorhaben ein wichtiger Beitrag zum Abbau von Bürokratie im Kita-Finanzierungssystem geleistet, indem das Prüfverfahren zur Verwendung der Landesmittel modernisiert und deutlich vereinfacht wird. Um sicherzustellen, dass die Finanzkontrolle den bewährten Standard erhält, wird eine zufallsbasierte Überprüfung durch die Gemeindeprüfungsanstalt möglich gemacht, in dem Prüfungstätigkeiten des Landes gebündelt werden.

Darüber hinaus werden Maßnahmen zur Flexibilisierung und bedarfsgerechten Steuerung eingeführt. Personal, Betreuungszeiten und Gruppen sollen passgenauer organisiert werden können. Neben der Ausdifferenzierung der buchbaren Betreuungszeiten in 5-Stunden-Schritten zählt dazu insbesondere die Einführung der Möglichkeit für Träger, eigenverantwortlich innerhalb der Öffnungszeiten einer Kindertageseinrichtung Kern- und Randzeiten zu definieren. Durch die Einführung einer Kernzeit und vor

oder nach dieser liegenden Randzeiten in Verbindung mit entsprechend ausdifferenzierten Personalanforderungen, die für die Randzeiten in der Personalverordnung geregelt werden, wird es zukünftig möglich sein, das pädagogische Personal in der Kindertageseinrichtung – orientiert an den örtlichen und situativen Gegebenheiten – flexibler einzusetzen. Das wird dazu beitragen, mehr Verlässlichkeit und gute pädagogische Qualität auch in Zeiten des Fachkräftemangels zu gewährleisten. So soll während der Kernzeit die bewährte Zusammensetzung des pädagogischen Personals in den unterschiedlichen Gruppenformen bestehen bleiben. Die Kindpauschalen bleiben so bemessen, dass zu jeder Zeit die Finanzierung des etablierten, hohen Personalstandards gesichert ist

Durch die Gesetzesänderungen wird die Überarbeitung des KiBiz konsequent weiter fortgeführt und an die Herausforderungen der heutigen Zeit angepasst. Die Reform wird einen wichtigen Beitrag zu Verbesserungen der Kita-Situation leisten und sie wird im komplexen Zusammenwirken dazu beitragen, dass die frühkindliche Bildung in Nordrhein-Westfalen weiter verbessert und wieder verlässlicher wird.

C Alternative

Keine.

D Kosten

Das Gesetz zur Änderung des Kinderbildungsgesetz führt im Kindergartenjahr 2027/2028 zu Mehrausgaben für den Landeshaushalt in Höhe von rund 250 Mio. Euro.

Diese Summe setzt sich wie folgt zusammen:

- 25.000 Euro zusätzlich für den Landeselternbeitrag,
- rund 50 Mio. Euro für die Personaloffensive (vgl. § 46 KiBiz) und
- 200 Mio. Euro für den Landeszuschuss zur Finanzierung der Transformationskosten (vgl. § 48a KiBiz).

Ab dem Kindergartenjahr 2028/29 kommt es zu weiteren finanziellen Veränderungen:

- Durch den Wegfall der Altfallregelung für eingruppige Einrichtungen spart das Land rund 2,8 Mio. Euro.
- Für die Einführung der „Finanzielle Überbrückung durch das Land“ (vgl. § 37a KiBiz) wird ab 2028 mit Mehrausgaben von mind. rund 65 Mio. Euro pro Jahr gerechnet.

E Zuständigkeit

Federführend ist das Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration. Beteiligt sind das Ministerium der Finanzen, das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales, das Ministerium für Schule und Bildung und das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung.

F Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände

Durch die Gesetzesänderungen werden nach den Vorgaben des Konnexitätsausführungsgesetzes Nordrhein-Westfalen (KonnexAG NRW) keine relevanten Belastungen bei den Haushalten der kommunalen Jugendämter erwartet. Es werden zwar im Rahmen der Ausbildungsoffensive und der Fachberatung für plusKITAs neue Aufgaben übertragen und bestehende Aufgaben verändert (Integration von Kita-Helfer:innen in die Kindpauschalen und Sprach-Kitas in die Förderung der plusKITAs in das KiBiz). Die neuen Fördertatbestände sind jedoch allein landesseitig refinanziert und belasten die Jugendämter nicht zusätzlich. Im Gegenteil führen verschiedene Maßnahmen dieses Gesetzentwurfes zu einer z.T. starken Entlastung der Jugendämter (u.a. Vereinfachung der Planungsgarantie, Bürokratieabbau durch Integration der bisherigen Förderrichtlinien Kita-Helfer:innen und Sprach-Kitas ins KiBiz, Ersetzen der Verwendungsnachweise gegenüber dem Land durch rechtsverbindliche Bestätigungen).

Auch die neuen Buchungszeiten (30 und 40 Stunden) werden nach einer Prognose des Buchungsverhaltens voraussichtlich zu einer finanziellen Entlastung des Landes, der Jugendämter, der Eltern und der Träger führen.

Des Weiteren wird mit der Schaffung des Kernzeitmodells allen Trägern mehr personelle und finanzielle Flexibilität geschaffen. Dies entlastet die Gemeinden und Gemeindeverbände unmittelbar, wenn sie auch Träger von Einrichtungen sind. Mittelbar werden sie zudem entlastet, weil auch den freien Trägern mehr Flexibilität eröffnet wird.

Insgesamt stellt das Gesetz damit zumindest keine Belastung für die kommunale Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände dar, es ist eine Entlastung.

G Finanzielle Auswirkung auf Unternehmen und private Haushalte

Die Reform hat zum Ziel, das System der Kindertagesbetreuung insgesamt zu entlasten und damit zu stabilisieren, damit aber auch die Eltern bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu unterstützen. Hiervon profitieren die betreuten Kinder, das pädagogische Personal, die Familien, aber auch die Unternehmen sowohl in Hinblick auf den früheren Wiedereinstieg ihrer Beschäftigten als auch unter dem Gesichtspunkt der generellen Fachkräftesicherung. Beides wirkt sich positiv – und damit auch in finanzieller Hinsicht – auf den Bestand und die Entwicklung von Unternehmen aus.

H Geschlechterdifferenzierte Betrachtung der Auswirkungen des Gesetzes

Bei den vorgesehenen Maßnahmen wird nicht nach dem Geschlecht unterschieden. Eine Verbesserung des Kindertagesbetreuungsangebotes bewirkt allerdings eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf für beide Geschlechter und kann sich auf eine erhöhte Frauenerwerbstätigkeit und insoweit auf eine verbesserte Gleichstellung der Geschlechter auswirken. Angebote der Kindertagesbetreuung fördern die Erwerbsneigung, Erwerbstätigkeit, den früheren Wiedereinstieg und die Ausweitung von Teilzeiterwerbstätigkeit von Müttern. Beispielsweise zeigt sich, dass ein maßgeblicher Anteil des Anstiegs der Erwerbsquote von Müttern mit Kleinkindern zwischen 2007 und 2014 direkt dem Ausbau der Kindertagesbetreuung zuzuschreiben ist. Zudem sind rund 50 Prozent der Mütter von Kindern im Alter von einem bis unter drei Jahren mit gedecktem Betreuungsbedarf mehr als 20 Wochenstunden erwerbstätig, während es unter Müttern mit ungedecktem Platzbedarf nur 18 Prozent sind (vgl. Expertise der Prognos AG „Ökonomische und volkswirtschaftliche Effekte von Kindertagesbetreuung“ aus 2024, erstellt Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend).

Da im Feld der Kindertagesbetreuung überwiegend Frauen tätig sind, kommen Verbesserungen der Rahmenbedingungen des Tätigkeitsfeldes in erster Linie ihnen zugute. Mittel- und langfristig wird die Stärkung der frühkindlichen Bildung aber auch zu einer Steigerung der gesellschaftlichen Anerkennung und einer weiteren Erhöhung des Anteils männlichen pädagogischen Personals führen.

I Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung (im Sinne der Nachhaltigkeitsstrategie NRW)

Die Reform hat das Potenzial, die nachhaltige Entwicklung in Nordrhein-Westfalen in mehreren Bereichen zu beeinflussen. Im Einklang mit der NRW-Nachhaltigkeitsstrategie 2020 können insbesondere die Aspekte Armutsfolgenbekämpfung, Bildungsbeteiligung sowie Vereinbarkeit von Familien und Beruf hervorgehoben werden. Insgesamt trägt die Gesetzesänderung durch seine Reformen dazu bei, die Ziele der NRW-Nachhaltigkeitsstrategie zu unterstützen und eine nachhaltige Entwicklung in den Regionen zu fördern.

J Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen

Die deutlichere Zweckbindung der für die Kindertagespflege und für Kindertageseinrichtungen gezahlten erhöhten Zuschüsse für die gemeinsame Betreuung von Kinder ohne Behinderung und Kindern mit (drohender) Behinderung (§§ 24 Absatz 2 Satz 4 und 33 Absatz 1 Satz 6) stellt lediglich eine Klarstellung dar, dass die erhöhte Kindpauschale nicht individuelle Teilhabe-Bedarfe der Kinder mit oder mit drohender Behinderung adressiert, in Ansehung derer grundsätzlich individuelle Ansprüche der betroffenen Kinder auf Leistungen der Eingliederungshilfe in Betracht kommen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass diese Klarstellung in der Praxis dazu führen kann, dass zugunsten der Kinder mit oder mit drohender körperlicher oder geistiger Behinderung wirksamer als bisher sichergestellt wird, dass der in § 10 Absatz 4 Satz 2 SGB VIII verankerte Vorrang der Eingliederungshilfe unberührt bleibt.

K Auswirkungen auf das E-Government und die Digitalisierung von Staat und Verwaltung (E-Government-Check)

Keine.

L Befristung

Keine.