

Verordnungsentwurf

des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen

Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Ausführung des Bayerischen Kinderbildungs- und -betreuungsgesetzes (AVBayKiBiG)

A. Problem

Das Bayerische Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz (BayKiBiG) und die dazugehörige Ausführungsverordnung (AVBayKiBiG) sind seit fast sieben Jahren in Kraft und haben einen tiefgreifenden Wandel im Bereich der Kindertagesbetreuung bewirkt. Bildungs- und Erziehungsziele wurden verbindlich vorgegeben. Der bedarfsgerechte Ausbau der Kindertagesbetreuung wurde forciert, die Planungssicherheit und Planungshoheit der Kommunen gestärkt, die Fördergerechtigkeit erhöht und der Einsatz öffentlicher Mittel optimiert. Vor allem wurde der Ausbau der Kinderbetreuung für Kinder unter drei Jahren erheblich vorangetrieben. Die Zahl der Plätze hat sich auf derzeit rund 93.000 Plätze mehr als verfünffacht.

Die Aufnahme von Kindern unter drei Jahren stellt besondere Anforderungen an das Personal. Für Kinder unter drei Jahren ist es von enormer Bedeutung, dass sich ergänzend zu den primären elterlichen Bindungspersonen auch in der neuen Betreuungsumgebung sicher Bindungserfahrungen entwickeln können. Bei einem Anstellungsschlüssel über 1:11,0 kann dies in Einrichtungen mit Kindern unter drei Jahren nur bedingt gelingen. Es ist fraglich, ob in diesen Fällen die verbindlichen Bildungs- und Erziehungsziele seitens des Stammpersonals noch erfüllt werden können.

B. Lösung

Der Mindestanstellungsschlüssel wird auf 1:11,0 abgesenkt. Langfristiges Ziel ist eine Anhebung des förderrelevanten Mindestanstellungsschlüssels auf 1:10,0. Dies ist derzeit mit Blick auf den Fachkräftemangel jedoch nicht umsetzbar. Soweit der neue Mindestanstellungsschlüssel wegen des Fachkräftemangels tatsächlich nicht flächendeckend umgesetzt werden kann, ist eine Übergangsregelung vorgesehen.

C. Alternativen

Um dem höheren pflegerischen und erzieherischen Aufwand Rechnung zu tragen, bietet die kindbezogene Förderung des BayKiBiG verschiedene Stellschrauben. Der von Verbänden geforderten Erhöhung des Gewichtungsfaktors von 2,0 auf 3,0 für Kinder unter drei Jahren wird teilweise bereits Rechnung getragen, da die staatliche kindbezogene Förderung unter Berücksichtigung der Bundesmittel, die der Freistaat vollumfänglich weitergibt, bereits jetzt einem Faktor von 2,42 entspricht. Die Umlage der Mittel aus der Fiskalpakt-Einigung wird zu einer weiteren Erhöhung des staatlichen Gewichtungsfaktors führen. Eine Erhöhung auch des kommunalen Gewichtungsfaktors ist finanziell nicht darstellbar. Zielführend ist, stattdessen den förderrelevanten Mindestanstellungsschlüssel – auch vor dem Hintergrund der schwierigen Situation bei den Fachkräften – moderat zu senken und damit zugleich die qualitativen Bedingungen aller Einrichtungen zu verbessern.

D. Kosten

1. Kosten für den Staat

Durch diese Verordnung ergeben sich für den Freistaat keine Kosten. Zwar wird ein Mehrbelastungsausgleich nach dem Konnexitätsprinzip zu leisten sein (siehe Nr. 2). Dieser ist aber nicht in dieser Verordnung geregelt. Der Ausgleich erfolgt über den neuen Basiswert Plus im Rahmen der anstehenden Änderungen des BayKiBiG, die insoweit rückwirkend zum 1. September 2012 in Kraft gesetzt werden. Der Ausgleichsbetrag wird, solange die Änderungen des BayKiBiG noch nicht in Kraft sind, den Kommunen bereits im Vorgriff ausgezahlt.

2. Kosten für die Kommunen und Konnexitätsprinzip

Durch die Absenkung des förderrelevanten Mindestanstellungsschlüssels entstehen Mehrkosten bei den Kommunen (bei kommunalen Einrichtungen und mittelbar im Falle von sogenannten Defizitübernahmeverträgen), den freigemeinnützigen und den sonstigen Trägern.

Für die Berechnung des Ausgleichsbetrages ist auf die Datenlage aus dem Jahr 2007/2008 (letzte Anstellungsschlüsselverbesserung) abzustellen. Zum damaligen Zeitpunkt lag der durchschnittliche Anstellungsschlüssel bei 1:10,98 und damit am neuen Zielwert. Die ursprünglich von der Personalkostenförderung des bayerischen Kindergartengesetzes zur kindbezogenen Förderung überführten Mittel waren somit im Schnitt ausreichend, um einen Anstellungsschlüssel von 1:11,0 zu erreichen. Um alle Einrichtungen auf den Schlüssel 1:11,0 zu heben, wäre 2008 zusätzliches pädagogisches Personal im Umfang von 1.276 Vollzeitkräften erforderlich gewesen. Die Personalkosten betragen 49,8 Mio. Euro. Abzüglich der Kosten für die bereits seitens der Kommunen und des Freistaates anteilig finanzierten 528 Stellen für die Verbesserung des Anstellungsschlüssels von 1:12,5 auf 1:11,5 im Jahr 2008 bleibt ein Kostenbetrag in Höhe von 29,2 Mio. Euro. Unter Berücksichtigung einer angemessenen Kostensteigerung errechnet sich ein maximaler Ausgleichsbetrag in Höhe von **33 Mio. Euro**.

Stellt sich die Prognose über die Kostenfolgen als wesentlich fehlerhaft heraus, besteht Anlass, die Bestimmungen über die Deckung der Kosten anzupassen. Die Anpassung erfolgt in der Regel auch für die Vergangenheit, wenn der Ausgleich nicht nur geringfügig abweicht.

3. Kostenauswirkungen auf die Träger

Bei Einrichtungen, die den Anstellungsschlüssel von 1:11,0 erfüllen, und deren Träger keine Defizitausgleichsvereinbarung mit der Gemeinde geschlossen haben, führt die Auszahlung des Basiswertes Plus zu einer spürbaren Entlastung. Bei Einrichtungen, die zusätzlich Personal einstellen müssen und keine Defizitausgleichsvereinbarung getroffen haben, werden die zusätzlichen Personalkosten nur anteilig gedeckt. Dies ist angemessen; insoweit wird auf D 2. (besserer Anstellungsschlüssel meist schon aufgrund der pädagogischen Situation erforderlich) verwiesen.

4. Kostenauswirkungen auf die Eltern

Aufgrund der dargestellten Aufgabenverteilung besteht kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen etwaigen Elternbeitragserhöhungen und dem Verordnungsentwurf.

Verordnungsentwurf des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen

2231-1-1-A

**Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung
zur Ausführung des Bayerischen Kinderbildungs- und -betreuungsgesetzes
(AVBayKiBiG)**

Vom2012

Auf Grund des Art. 30 des Bayerischen Gesetzes zur Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern in Kindergärten, anderen Kindertageseinrichtungen und in Tagespflege (Bayerisches Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz – BayKiBiG) vom 8. Juli 2005 (GVBl S. 236, BayRS 2231-1-1-A), zuletzt geändert durch Art. 117 des Gesetzes vom 8. Dezember 2006 (GVBl S. 942), erlässt das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen folgende Verordnung:

§ 1

Die Verordnung zur Ausführung des Bayerischen Kinderbildungs- und -betreuungsgesetzes (AVBayKiBiG) vom 5. Dezember 2005 (GVBl S. 633, BayRS 2231-1-1-A, zuletzt geändert durch Art. 117 des Gesetzes vom 8. Dezember 2006, GVBl S. 942), wird wie folgt geändert:

1. In § 17 Abs. 1 Satz 1 wird die Zahl „11,5“ jeweils durch die Zahl „11,0“ ersetzt.
2. § 22 Abs. 2 wird wie folgt geändert:
 - a) Die Datumsangabe „31. Dezember 2009“ wird durch „31. August 2015“ ersetzt.
 - b) Es wird folgender Satz 2 angefügt:

„²Zu den begründeten Ausnahmefällen zählt insbesondere ein nachzuweisender Fachkräftemangel.“

§ 2

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am 1. September 2012 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

Die aktuelle Entwicklung der pädagogischen Rahmenbedingungen in den bayerischen Kindertageseinrichtungen, insbesondere bei Aufnahme von Kindern unter drei Jahren macht eine Änderung der AVBayKiBiG erforderlich.

B. Zwingende Notwendigkeit einer normativen Regelung

Die Änderung der AVBayKiBiG schafft keine neuen normativen Regelungen. Sie modifiziert vielmehr die bestehenden Regelungen.

Die bisherigen Erfahrungen mit der Anwendung und Umsetzung des BayKiBiG und der AVBayKiBiG machen diese Modifizierung erforderlich.

Trotz der Empfehlung der Staatsregierung und der Kommunalen Spitzenverbände zu einem Anstellungsschlüssel von 1:10 gab es im Kindergartenjahr 2010/11 in Bayern 2.209 Einrichtungen, die einen Anstellungsschlüssel über 1:11,0 haben. Bei im Schnitt 750 dieser Einrichtungen wurde ein Anstellungsschlüssel über 1:11,3 errechnet. Etwa 90 % dieser Einrichtungen nehmen (auch) Kinder im Alter unter drei Jahren auf; bei 128 Einrichtungen handelt es sich um Kinderkrippen, die ausschließlich Kinder unter drei Jahren aufnehmen. Aufgrund der Rückmeldung der Träger und des pädagogischen Personals ist eine Umsetzung der verbindlichen Bildungs- und Erziehungsziele unter diesen Umständen deutlich erschwert, insbesondere wenn sich durch Fehlzeiten, z.B. durch Krankheit, die pädagogische Arbeitszeit faktisch reduziert.

C. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu § 1 Nr. 1

Die Rahmenbedingungen, mit denen die Kindertageseinrichtungen in Bayern arbeiten, sind entscheidend für eine gelingende Umsetzung der Bildungs- und Erziehungsziele und damit für die Qualität der pädagogischen Arbeit. Daher sind die Entwicklungen in diesem Bereich von besonderem Interesse. Es hat sich herausgestellt, dass der Anstellungsschlüssel in den einzelnen Einrichtungen stark differiert. Um flächendeckend gute Rahmenbedingungen zu etablieren und gleiche Bildungschancen zu gewährleisten, ist eine Neubewertung des förderrelevanten Anstellungsschlüssels zur Sicherstellung der Qualität der pädagogischen Arbeit erforderlich. In Abs. 1 Satz 1 wird daher der für die kindbezogene Förderung erforderliche Anstellungsschlüssel von 1:11,5 auf 1:11,0 angehoben. Diese Anhebung ist zur weiteren Verbesserung der pädagogischen Rahmenbedingungen dringend erforderlich. Mit dem Anstellungsschlüssel werden die Arbeit des pädagogischen Personals und die gewichteten Buchungsstunden der Kinder ins Verhältnis gesetzt. Dabei werden ausschließlich Zeiten der pädagogischen Arbeit sowie Verfügungszeiten eingerechnet.

Bis zu 2.209 Einrichtungen in Bayern hatten im Kindergartenjahr 2010/11 im Durchschnitt einen Anstellungsschlüssel von über 1:11,0. Darunter befanden sich 128 Kinderkrippen und 1863 altersgemischte Einrichtungen, die Kinder unter drei Jahren aufnehmen. Der nach der AVBayKiBiG empfohlene Anstellungsschlüssel liegt im Vergleich hierzu bei 1:10. Dieser Zustand dokumentiert den Bedarf an einer deutlichen, für alle Einrichtungen verbindlichen Verbesserung der Rahmenbedingungen. Mit der Änderung des förderrelevanten Mindestanstellungsschlüssels wird eine weitere Annäherung an den empfohlenen Anstellungsschlüssel vollzogen und die Gefahr, die Förderfähigkeit zu verlieren, weil die Bildungs- und Erziehungsziele nicht erreicht werden, deutlich reduziert.

Zu § 1 Nr. 2

Bei Vollzug des neuen Mindestanstellungsschlüssels ist insbesondere mit Blick auf den derzeit herrschenden Fachkräftemangel mit Übergangsproblemen zu rechnen. Aus diesem Gründen ist eine großzügige Übergangsregelung vorgesehen. Nach Ablauf von zwei Jahren ist eine Prüfung vorgesehen, welche Auswirkungen der Fachkräftemangel noch hat und ob eine Verlängerung der Übergangsregelung in Betracht zu ziehen ist. In den Monaten, in denen Einrichtungen den Anstellungsschlüssel 1:11,0 nicht erreichen, entfällt die Ausgleichszahlung in Form des Basiswertes Plus.

Zu § 2

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten der Verordnung.