



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 22.5.2018
COM(2018) 271 final

2018/0127 (NLE)

Vorschlag für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zu hochwertiger frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung

{SWD(2018) 173 final}

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Die frühe Kindheit¹ ist die prägendste Zeit für die Entwicklung der grundlegenden Kompetenzen und Lerndispositionen, die die späteren Bildungs- und Beschäftigungsaussichten und die darüber hinausgehenden Lebensleistungen und die Zufriedenheit erheblich beeinflussen.

In der europäischen Säule sozialer Rechte² ist festgelegt, dass Kinder ein Recht auf hochwertige, bezahlbare frühkindliche Bildung und Betreuung haben. Weiterhin ist festgelegt, dass Kinder aus benachteiligten Verhältnissen Recht auf besondere Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit haben.

In ihrer Mitteilung zur Stärkung der europäischen Identität durch Bildung und Kultur³ beschreibt die Kommission die Vision eines europäischen Bildungsraums, in dem hochwertige, inklusive allgemeine und berufliche Bildung sowie Forschung nicht von Grenzen gehemmt werden und in dem die Menschen von dem reichhaltigen Bildungsangebot in der Union profitieren können. Eine hochwertige frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung⁴ ist Teil dieser Vision, da sie die Grundlagen für weiteres Lernen⁵ und die Ausbildung von Identität und Bürgerschaft schafft.

Hochwertige Angebote spielen eine entscheidende Rolle bei der Verbesserung der Bildungsergebnisse einschließlich der Entwicklung sozialer Kompetenzen. Forschungsarbeiten zeigen, dass die Teilnahme an einer qualitativ hochwertigen frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung zu einem besseren Erwerb von Grundfertigkeiten führt und eine starke Maßnahme zur Verhinderung des frühzeitigen Schulabgangs darstellt.⁶ PISA, die internationale Schulleistungsstudie der OECD, zeigt auch, dass Schüler, die länger als ein Jahr lang die Vorschule besucht haben, im Alter von 15 Jahren besser in Mathematik abschneiden. Bei Schülern, die keine Vorschule besucht haben, ist die Wahrscheinlichkeit schlechterer Leistungen dreimal so hoch wie bei denjenigen, die sie länger als ein Jahr besucht haben.⁷

Die inklusive frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung trägt wesentlich zur Bekämpfung von Ungleichheit und sozialer Ausgrenzung bei. Ohne eine qualitativ

¹ Der Ausdruck „frühe Kindheit“ bezeichnet im Zusammenhang mit dieser Empfehlung die ersten sechs Lebensjahre.

² Rat der Europäischen Union (2017), Interinstitutionelle Proklamation zur europäischen Säule sozialer Rechte, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/de/pdf>.

³ Mitteilung der Kommission (2017), Stärkung der europäischen Identität durch Bildung und Kultur – Beitrag der Europäischen Kommission zum Gipfeltreffen in Göteborg am 17. November 2017, [COM\(2017\) 673 final](#).

⁴ Frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung bezieht sich auf jede Regelung, die die Betreuung, Bildung und Erziehung von Kindern von der Geburt bis zum schulpflichtigen Alter – unabhängig von Einrichtung, Finanzierung, Öffnungszeiten oder Programminhalten – vorsieht und die Kindertagesstätten- und Familienbetreuung, privat und öffentlich finanzierte Angebote sowie das vorschulische Betreuungs- und Bildungsangebot umfasst.

⁵ Stringher, C. (2016), Assessment of learning to learn in early childhood: an Italian framework. Italian Journal of Sociology of Education, 1/2016.

⁶ Europäische Kommission (2014), Study on the effective use of early childhood education and care in preventing early school leaving, <https://publications.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/7548dd37-c626-4e2d-bd70-625edf707adc>.

⁷ OECD (2016), Low-performing students – Why they fall behind and how to help them succeed, <https://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/low-performers-ebook-final.pdf?documentId=0901e72b82011e68>.

hochwertige Früherziehung entsteht früh eine Entwicklungs- und Kompetenzlücke zwischen Kindern mit unterschiedlichen sozioökonomischen Hintergründen⁸, was den Kreislauf der Übertragung der Benachteiligung von einer Generation zur nächsten verstärkt. Die Teilnahme an frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung bietet die Chance, die Benachteiligung von Kindern aus benachteiligten Roma-Gemeinschaften und mit Migrationshintergrund zu verhindern und abzumildern. Forschungsergebnisse zeigen, dass bei Kindern mit vergleichbarem Migrationshintergrund diejenigen, die in ihrem Gastland frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung erfahren haben, besser beim Lesen abschneiden.⁹ Darüber hinaus haben qualitativ hochwertige Betreuungs-, Bildungs- und Erziehungsangebote positive Auswirkungen auf die Arbeitsmarktbeteiligung der Eltern und haben einen deutlichen Nutzen im Hinblick auf die Stärkung der Gleichstellung der Geschlechter.

Ziel dieses Vorschlags für eine Empfehlung des Rates ist es, die Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen zu unterstützen, den Zugang zu ihren Systemen der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung und deren Qualität zu verbessern, wobei anerkannt wird, dass für diesen Bereich in erster Linie die Mitgliedstaaten zuständig sind. Es soll ein gemeinsames europäisches Verständnis davon festgelegt werden, was Qualität in der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung ausmacht. Es werden Instrumente und Beispiele politischer Maßnahmen vorgestellt, mit denen die Mitgliedstaaten bei ihren Bestrebungen unterstützt werden sollen, qualitativ hochwertige inklusive Systeme und Angebote zu gewährleisten. Eine jüngst vorgenommene Überprüfung politischer Maßnahmen¹⁰ zeigt, dass Länder mit einem strategischen Qualitätsansatz größere Fortschritte bei der Entwicklung und Verbesserung ihrer frühkindlichen Betreuungs-, Bildungs- und Erziehungsangebote machen als andere. Allerdings verfügen nur wenige Mitgliedstaaten über einen Qualitätsrahmen oder ein gleichwertiges Politikdokument zur Regelung des Angebots. Deshalb stellt dieser Vorschlag Schlüsselemente eines Qualitätsrahmens für die frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung vor, der die Mitgliedstaaten bei ihren strategischen Überlegungen zu diesen Angeboten leiten kann.

In den meisten EU-Ländern entsprechen weder die Qualität noch die Anzahl der Plätze den Erwartungen. Derzeit gibt es in der EU mehr als 32 Millionen Kinder, die das schulpflichtige Alter noch nicht erreicht haben, aber nur etwa 15 Millionen von ihnen erhalten frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung¹¹. Obwohl es im Ermessen der Eltern liegt, ob sie die Angebote in Anspruch nehmen wollen oder nicht, übersteigt die Nachfrage nach Plätzen in ganz Europa das Angebot.

⁸ Neueste Forschungsarbeiten können belegen, dass dies bereits im Alter von 12 Monaten der Fall ist: Hurt H. und Betancourt M. (2017), Turning 1 Year of Age in a Low Socioeconomic Environment: A Portrait of Disadvantage, *Journal of Developmental & Behavioral Pediatrics*: Band 38, Ausgabe 7, S. 493–500.

⁹ OECD und Europäische Union (2015), Integration von Zuwanderern: Indikatoren 2015 <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264238855-de.pdf?expires=1526290646&id=id&accname=id24042&checksum=E9B68318A6B91D4D1F7D63079771A096>.

¹⁰ Lazzari A. et al. (2017), The current state of national ECEC quality frameworks, or equivalent strategic policy documents, governing ECEC quality in EU Member States, Bericht des NESET II, <http://nesetweb.eu/en/library/the-current-state-of-national-eccec-quality-frameworks-or-equivalent-strategic-policy-documents-governing-eccec-quality-in-eu-member-states/>.

¹¹ European Political Strategy Center (2017), 10 Trends Transforming the Education as We Know It, https://ec.europa.eu/epsc/publications/other-publications/10-trends-transforming-education-we-know-it_en.

Die im Kontext des strategischen Rahmens für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung¹² festgelegte europäische Benchmark sieht vor, dass mindestens 95 % der Kinder zwischen vier Jahren und dem gesetzlichen Einschulungsalter in den Genuss einer Vorschulbildung kommen sollten. Diese Benchmark ist bereits fast erreicht.¹³ Gemäß dem vom Europäischen Rat (Barcelona, 2002) vereinbarten Ziel (zur Verbesserung der Erwerbsbeteiligung von Frauen) sollten 33 % der Kinder unter drei Jahren und 90 % der Kinder zwischen drei Jahren und dem schulpflichtigen Alter Zugang zu Betreuungsplätzen haben. Parallel zu diesem Vorschlag wird eine Bewertung dieser Ziele vorgelegt.¹⁴

Die Qualität der Versorgung ist oft unzureichend und es gibt erhebliche Diskrepanzen innerhalb eines Landes und zwischen den Ländern, zwischen privaten und öffentlichen Einrichtungen, zwischen städtischen und ländlichen oder abgelegenen Gebieten sowie zwischen den Altersgruppen (0-3 und 3-6 Jahre).¹⁵

Der Mangel an verfügbaren und bezahlbaren Plätzen und die schlechte Qualität der Angebote haben weitreichende Folgen.¹⁶ Die begrenzte Verfügbarkeit und/oder Bezahlbarkeit qualitativ hochwertiger Angebote ist eine besondere Herausforderung bei Kindern, die aufgrund einer Reihe von Faktoren wie Armut, Behinderung, Diskriminierung oder Roma- oder Migrationshintergrund von Geburt an benachteiligt sind. Im heutigen Europa ist bei Kindern, die in Armut oder sozialer Ausgrenzung aufwachsen, gegenüber besser gestellten Gleichaltrigen die Wahrscheinlichkeit geringer, dass sie in der Schule Erfolg haben, sich guter Gesundheit erfreuen und in ihrem Leben ihr ganzes Potenzial ausschöpfen.¹⁷

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Die Notwendigkeit, den Zugang zu und die Qualität der Angebote der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung zu verbessern, wurde auch in der Mitteilung der Kommission zu Schulentwicklung und hervorragendem Unterricht¹⁸ und den damit zusammenhängenden Schlussfolgerungen des Rates über Schulentwicklung und hervorragenden Unterricht¹⁹ hervorgehoben.

¹² Europäische Kommission/EUROSTAT, Ihr Schlüssel zur europäischen Statistik – EU-Benchmarks, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/education-and-training/eu-benchmarks>.

¹³ Gemäß dem jüngsten Education and Training Monitor (2017) nehmen 94,8 % der Kinder zwischen vier Jahren und dem Beginn der Pflichtschulzeit (ISCED 1) an Bildungsmaßnahmen teil; http://ec.europa.eu/education/sites/education/files/monitor2017_en.pdf.

¹⁴ Bericht der Kommission „Ausbau der Betreuungseinrichtungen für Kleinkinder in Europa mit Blick auf die Verbesserung der Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben, die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben und ein nachhaltiges und integratives Wachstum („die Barcelona-Ziele“), COM(2018) 273 final, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/DE/COM-2018-273-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF>.

¹⁵ Lazzari, A.; Vandenbroeck, M. (2013), Accessibility of ECEC for children from ethnic minority and low-income families, https://www.researchgate.net/publication/236347188_Accessibility_of_Early_Childhood_Education_and_Care_ECEC_for_children_from_ethnic_minority_and_low-income_families; Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (2017), Taking stock of the 2013 Recommendation on Investing in children: breaking the cycle of disadvantage, SWD(2017) 258.

¹⁶ Vandenbroeck M. et al. (2018), Benefits of early childhood education and care and the conditions for obtaining them, EENNEE Report, <https://publications.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/14194adc-fc04-11e7-b8f5-01aa75ed71a1>; siehe auch Europäische Kommission (2016), Employment and Social Developments in Europe 2015.

¹⁷ Empfehlung der Kommission (2013), Investitionen in Kinder: Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen (2013/112/EU), ABl. L 59 vom 2.3.2013.

¹⁸ Mitteilung der Kommission (2017), Ein guter Start ins Leben durch Schulentwicklung und hervorragenden Unterricht, COM(2017) 248.

¹⁹ Schlussfolgerungen des Rates über Schulentwicklung und hervorragenden Unterricht, 2017/C 421/03.

In der Empfehlung der Kommission mit dem Titel „Investitionen in Kinder: Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen“²⁰ wurde hervorgehoben, welche hohe Bedeutung dem Zugang zu hochwertiger, inklusiver frühkindlicher Bildung und Betreuung, der Gewährleistung ihrer Bezahlbarkeit und der Anpassung an die Bedürfnisse der Familien unter besonderer Berücksichtigung der Bedürfnisse benachteiligter Kinder zukommt.

Im Januar 2018 verabschiedete die Kommission einen Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zu Schlüsselkompetenzen für lebenslanges Lernen²¹, der sich mit frühkindlicher Bildung und Betreuung und der Bedeutung der Förderung der Kompetenzentwicklung in der frühkindlichen Bildung mit Schwerpunkt auf sozialen und emotionalen Kompetenzen befasst.

Darüber hinaus hat die Kommission einen Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Förderung gemeinsamer Werte, inklusiver Bildung und der europäischen Dimension im Unterricht²² verabschiedet. In diesem Vorschlag wird betont, wie wichtig es ist, allen Lernenden von frühester Kindheit an eine inklusive Bildung zu bieten.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Der Vorschlag steht in engem Zusammenhang mit der europäischen Säule sozialer Rechte²³, in der unter Grundsatz 11 das Recht der Kinder auf hochwertige, bezahlbare frühkindliche Bildung und Betreuung festgelegt wurde.

Die Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Bezahlbarkeit hochwertiger Kinderbetreuungseinrichtungen sind ebenfalls Schlüsselfaktoren, die Eltern die Teilnahme am Arbeitsmarkt ermöglichen. In einem von der Europäischen Kommission veröffentlichten Bericht über die vom Europäischen Rat (Barcelona, 2002) vereinbarten Ziele wurden die in den Mitgliedstaaten erzielten Fortschritte bewertet.²⁴

In der Mitteilung zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben²⁵ wurde die Notwendigkeit anerkannt, in ganz Europa qualitativ hochwertige formelle Betreuungsdienste anzubieten, um Hindernisse für die Erwerbstätigkeit insbesondere von Frauen zu beseitigen. Sie kann zur Steigerung der Erwerbsbeteiligung der Frauen und zur gleich hohen wirtschaftlichen Unabhängigkeit von Frauen und Männern beitragen, eine Priorität, die im Strategischen Engagement der Kommission für die Gleichstellung der Geschlechter (2016-2019)²⁶ festgelegt wurde. Die Initiative trägt somit zu den im Vertrag verankerten Zielen²⁷ der Gleichstellung von Männern und Frauen hinsichtlich der Arbeitsmarktchancen und der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus in der Union bei.

²⁰ Empfehlung der Kommission vom 20. Februar 2013, Investitionen in Kinder: Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen (2013/112/EU), ABl. L 59 vom 2.3.2013.

²¹ Europäische Kommission (2018), Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zu Schlüsselkompetenzen für lebenslanges Lernen, [COM\(2018\) 24](#).

²² Europäische Kommission (2018), Proposal for a Council Recommendation on promoting common values, inclusive education and the European dimension of teaching, [COM \(2018\)23 final](#).

²³ Rat der Europäischen Union (2017), Interinstitutionelle Proklamation zur Annahme der europäischen Säule sozialer Rechte, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/de/pdf>.

²⁴ Bericht der Kommission „Ausbau der Betreuungseinrichtungen für Kleinkinder in Europa mit Blick auf die Verbesserung der Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben, die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben und ein nachhaltiges und integratives Wachstum („die Barcelona-Ziele“), COM(2018) 273 final, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/DE/COM-2018-273-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF>.

²⁵ Mitteilung der Kommission (2017), Eine Initiative zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben von berufstätigen Eltern und pflegenden Angehörigen, [COM\(2017\) 252 final](#).

²⁶ Europäische Kommission (2015), Strategisches Engagement für die Gleichstellung der Geschlechter (2016-2019), https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/strategic-engagement-gender-equality-2016-2019_en.

²⁷ Artikel 153 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Im EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma²⁸ und in der Empfehlung des Rates von 2013 für wirksame Maßnahmen zur Integration der Roma in den Mitgliedstaaten²⁹ wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, den Zugang zu und die Qualität frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung zu verbessern, auch durch gezielte Maßnahmen zur Förderung von Roma-Kindern.

Im Aktionsplan für die Integration von Drittstaatsangehörigen³⁰ und in der Mitteilung über den Schutz minderjähriger Migranten³¹ wurde anerkannt, dass die frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung für die Integration von Familien und Kindern aus Drittstaaten von grundlegender Bedeutung sind. Die Initiative trägt dazu bei, Hindernisse für die Teilnahme von Mädchen und Jungen aus Drittstaaten an der frühkindlichen Bildung zu beseitigen, dafür zu sorgen, dass alle Kinder die Möglichkeit haben, ihr Potenzial voll auszuschöpfen, und die Integration von Migrantenkindern zu fördern.

Im Verfahren des Europäischen Semesters wurde der Frage der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung ein hoher Stellenwert eingeräumt, und an mehrere Mitgliedstaaten wurden länderspezifische Empfehlungen zu Kinderbetreuung und inklusiver Bildung gerichtet. In den beschäftigungspolitischen Leitlinien wird die Bedeutung des Zugangs zu einer bezahlbaren, qualitativ hochwertigen frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung hervorgehoben. Im Jahreswachstumsbericht 2018 wird auf ihre Bedeutung unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit, der sozialen Inklusion und der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben verwiesen. Im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2018 wird auch auf die Fortschritte der Mitgliedstaaten in diesem Bereich verwiesen, und im Rahmen des Scoreboards zur Säule sozialer Rechte wird insbesondere der Zugang von Kindern unter drei Jahren zu frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung überwacht.³² Die Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben sollte gefördert werden, insbesondere durch den Zugang zu Langzeitpflege und zu bezahlbarer, hochwertiger frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung.

Schließlich spielen die EU-Struktur- und Investitionsfonds ebenfalls eine wichtige Rolle bei der Förderung von Investitionen in zugängliche, bezahlbare und qualitativ hochwertige Infrastrukturen und Angebote.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISSÄSSIGKEIT

• Rechtsgrundlage

Die Initiative steht im Einklang mit Artikel 165 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). In Artikel 165 Absatz 1 AEUV ist Folgendes festgelegt: „Die Union trägt zur Entwicklung einer qualitativ hoch stehenden Bildung dadurch bei, dass sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und die Tätigkeit der Mitgliedstaaten unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems ... erforderlichenfalls unterstützt und ergänzt.“

²⁸ Mitteilung der Kommission (2011) zu einem EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma, [KOM\(2011\) 173](#).

²⁹ Empfehlung des Rates (EPSCO) vom 9. Dezember 2013 für wirksame Maßnahmen zur Integration der Roma in den Mitgliedstaaten, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/139979.pdf.

³⁰ Mitteilung der Kommission (2016), Aktionsplan für die Integration von Drittstaatsangehörigen, [COM\(2016\) 377 final](#).

³¹ Mitteilung der Kommission (2017), Schutz minderjähriger Migranten, [COM\(2017\) 211 final](#).

³² Social Scoreboard. Monitoring EU Member States Performance under the European Pillar of Social Rights, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-scoreboard-2018-country-reports_en.pdf.

Die Initiative schlägt keine Ausweitung der Regelungsbefugnisse der EU oder verbindliche Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten vor. Die Mitgliedstaaten entscheiden je nach ihren nationalen Gegebenheiten, wie sie die Empfehlung des Rates bestmöglich nutzen können.

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Die Kommission ergreift Maßnahmen, um die Mitgliedstaaten weiter zu ermutigen, bei der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung zusammenzuarbeiten³³, und zwar auf der Grundlage bereits erzielter wichtiger Ergebnisse, darunter insbesondere der Sachverständigenvorschlag für einen Qualitätsrahmen für frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung aus dem Jahr 2014³⁴.

Der Mehrwert der Maßnahme auf EU-Ebene liegt in der Fähigkeit der EU,

- Kenntnisse und Fachwissen innerhalb der Union zu nutzen und die Zusammenarbeit auf der Grundlage des vorgeschlagenen Qualitätsrahmens als gemeinsames Referenzinstrument fortzusetzen;
- die Mitgliedstaaten weiter bei ihren Bemühungen um eine Reformierung ihres Angebots zu unterstützen;
- die Bemühungen der Mitgliedstaaten durch Bereitstellung europäischer Instrumente wie einer Liste von Qualitätsleitsätzen zu unterstützen.

- **Verhältnismäßigkeit**

Der Vorschlag sieht Empfehlungen vor, die mit den fünf Bereichen des Qualitätsrahmens in Einklang stehen und von Optionen für politische Maßnahmen in Reaktion auf die wichtigsten Herausforderungen des Sektors flankiert werden. Auf diese Weise können die Mitgliedstaaten je nach ihrem spezifischen Kontext von der Empfehlung des Rates Gebrauch machen. Jeder Mitgliedstaat entscheidet selbst, wie er bei der Verbesserung seiner jeweiligen Systeme vorgeht.

- **Wahl des Instruments**

Eine Empfehlung des Rates ist ein geeignetes Instrument für den Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung, in dem die EU lediglich unterstützende Funktion hat; es wurde bereits häufig für EU-Maßnahmen im Bildungsbereich eingesetzt. Dieses Rechtsinstrument drückt aus, dass sich die Mitgliedstaaten zu den beschriebenen Maßnahmen verpflichten, und stellt die Zusammenarbeit in diesem Bereich auf eine solidere politische Grundlage, wobei die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für den Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung in vollem Umfang gewahrt wird.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

- **Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfung bestehender Rechtsvorschriften**

Entfällt.

³³ Gemeinsamer Bericht des Rates und der Kommission 2015 über die Umsetzung des strategischen Rahmens für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung (ET 2020), *Neue Prioritäten für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung*, [2015/C 417/04](#).

³⁴ Arbeitsgruppe für frühkindliche Bildung und Betreuung (2014), Vorschlag für die Leitlinien eines Qualitätsrahmens für die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung, http://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_de.pdf.

• **Konsultation der Interessenträger**

Im Dezember 2016 nahmen 250 Sachverständige, politische Entscheidungsträger und Fachleute an der Konferenz „A Great start in life! The best possible education in the early years“ teil. Die Schlussfolgerungen der Konferenz³⁵ wurden bei der Ausarbeitung dieses Vorschlags gebührend berücksichtigt. Darüber hinaus wurden die maßgeblichen Erkenntnisse aus den öffentlichen Konsultationen zur Initiative zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben³⁶ und zur europäischen Säule sozialer Rechte³⁷ herangezogen.

Nach einer Reihe früherer Konsultationen im Zusammenhang mit Vorschlägen für die Leitlinien eines Qualitätsrahmens für die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung³⁸ organisierte die Kommission am 31. Januar 2018 eine gezielte Konsultation der Interessenträger. Die Teilnehmer deckten ein breites Spektrum zivilgesellschaftlicher Organisationen ab und umfassten außerdem Vertreter der Mitgliedstaaten, darunter Organisationen aus den Bereichen Bildung und lebenslanges Lernen, Kinderschutz und Kinderrechte, Eltern- und Familienverbände, Netzwerke zur Bekämpfung sozialer Ungleichheit, spezielle Bildungs- und Behindertenorganisationen sowie Lehrergewerkschaften. Auf der Zusammenkunft der Interessenträger wurde der Ansatz insgesamt bestätigt und begrüßt, und es ergaben sich weitere Einblicke in die aktuellen Herausforderungen und mögliche Lösungen im Sektor.

- Die Interessenträger betonten die Notwendigkeit der sozialen Inklusion und der Spezifizierung bestimmter Gruppen von Kindern (oder Familien), um sicherzustellen, dass diese nicht benachteiligt werden. Sie erinnerten daran, wie wichtig es ist, überall, auch in ländlichen Gebieten, eine gleichbleibende Qualität sicherzustellen und die Bedürfnisse der Kinder in den Mittelpunkt zu stellen und altersgerechte Ziele festzulegen sowie dem spielerischen Lernen größere Bedeutung beizumessen.
- Die Interessenträger betonten ferner, dass anerkannt werden müsse, dass der Qualitätsrahmen nicht nur Mindeststandards festlegen soll, und dass die Mitgliedstaaten ermutigt werden sollten, ein qualitativ hochwertiges Angebot bereitzustellen. Darüber hinaus sollte die Empfehlung des Rates Unterstützung auf der Ebene der Mitgliedstaaten oder des Systems bieten und Flexibilität ermöglichen, damit die verschiedenen Länder ihren eigenen Qualitätsansatz überprüfen können.

³⁵ Europäische Kommission (2016), Great Start in Life. Conference Report, https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/great-start-life-report_en.pdf.

³⁶ Europäische Kommission (2017), Report on the public consultation on possible action addressing the challenges of work-life balance faced by working parents and caregivers, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1311&langId=en&moreDocuments=yes>.

³⁷ Öffentliche Konsultation zur europäischen Säule sozialer Rechte, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=699&consultId=22&visib=0&furtherConsult=yes>.

³⁸ Beispiele: Europäischer Dachverband der Dienstleistungsanbieter für Menschen mit Behinderungen (2016), Statement on Early Childhood Intervention, http://www.easpd.eu/sites/default/files/sites/default/files/Policy/Education/easpd_statement_on_early_childhood_intervention.pdf; European Parents' Association (2015), The Best Interest of the Young Child: Position Paper on Early Childhood Education and Care Needs and Provisions from the Parents' Perspective.

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

In den letzten zwei Jahren hat die Kommission mit wichtigen Experten aus der gesamten EU an der Festlegung von Qualitätsfaktoren³⁹ und der Ausarbeitung von Selbstbewertungsinstrumenten gearbeitet. Nachstehend weitere wichtige Quellen:

- (1) Daten zu Zugang, Teilnahme und Qualität werden den Quellen Eurydice (2016), Key Data on Early Childhood Education and Care, dem Education and Training Monitor 2017 und OECD (2017), Starting Strong V: Key Indicators on Early Childhood Education and Care, entnommen.
- (2) CARE (2016), Curriculum Quality Analysis and Impact Review of European Early Childhood Education and Care, Policy Recommendations on quality. Dieses multidisziplinäre europäische Forschungsprojekt hat Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu Bildungsprogrammen, Qualität, Wohlbefinden, Wirkung, Zugang, Finanzierung und Steuerung sowie zur Aufgabe von Fachkräften geliefert.
- (3) EENEE (2017), Benefits of Early Childhood Education and Care and the conditions for obtaining them. In diesem Bericht werden verschiedene Arten von Faktoren vorgeschlagen, die eine Rolle dabei spielen können, ob dieser potenzielle Nutzen eintreten kann.
- (4) NESET (2017), The current state of national early childhood education and care quality frameworks, or equivalent strategic policy documents, governing early childhood education and care quality in EU Member States.
- (5) Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zur Umsetzung der Empfehlung zu Investitionen in Kinder⁴⁰, die zusammen mit der Europäischen Säule sozialer Rechte veröffentlicht wurde.

Auch die Europäische Plattform für Investitionen in Kinder (EPIC) bietet faktenbasierte bewährte Verfahren zur Umsetzung der Empfehlung zu Investitionen in Kinder sowie aktualisierte Länderprofile zu politischen Maßnahmen für Kinder und Familien in der EU.

- **Folgenabschätzung**

Angesichts der erwarteten Auswirkungen und aufgrund der Tatsache, dass die Maßnahmen als Ergänzung zu Initiativen der Mitgliedstaaten konzipiert sind und die vorgeschlagenen Aktivitäten freiwillig erfolgen, wurde keine Folgenabschätzung durchgeführt. Stattdessen sind die Ergebnisse vorangegangener Studien, der Konsultation der Mitgliedstaaten und der Konsultation der Interessenträger in den Vorschlag eingeflossen.

- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

Entfällt.

³⁹ Europäische Kommission (2018), Monitoring the Quality of Early Childhood Education and Care – Complementing the 2014 ECEC Quality Framework proposal with indicators, <https://publications.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/825252b4-3ec6-11e8-b5fe-01aa75ed71a1>.

⁴⁰ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (2017), Taking stock of the 2013 Recommendation on Investing in children: breaking the cycle of disadvantage, SWD(2017) 258; vgl. auch Empfehlung der Kommission vom 20. Februar 2013, Investitionen in Kinder: Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen (2013/112/EU), ABl. L 59 vom 2.3.2013.

- **Grundrechte**

Diese Empfehlung steht im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt wurden, einschließlich des Rechts auf Bildung, der Achtung der kulturellen, religiösen und sprachlichen Vielfalt und der Nichtdiskriminierung. Im Einzelnen setzt sich die Empfehlung für die Rechte des Kindes nach Artikel 24 ein und berücksichtigt das UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes, insbesondere Artikel 29 Absatz 1 Buchstabe c, in dem im Einzelnen niedergelegt ist, dass die Bildung des Kindes darauf gerichtet sein muss, dem Kind Achtung vor seinen Eltern, seiner kulturellen Identität, seiner Sprache und seinen kulturellen Werten, den nationalen Werten des Landes, in dem es lebt, und gegebenenfalls des Landes, aus dem es stammt, sowie vor anderen Kulturen als der eigenen zu vermitteln⁴¹. Diese Empfehlung muss im Einklang mit diesen Rechten und Grundsätzen angewandt werden.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Die in der vorliegenden Empfehlung vorgeschlagenen haushaltswirksamen Maßnahmen werden aus bestehenden Mitteln des Erasmus+-Programms und möglicherweise des Programms „Horizont 2020“ oder der europäischen Struktur- und Investitionsfonds gefördert, sofern in den Bestimmungen der maßgeblichen Basisrechtsakte eine solche Förderung vorgesehen ist. Diese Initiative greift nicht den Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen und die künftigen Programme vor.

Weitere Mittel aus dem EU-Haushalt sind nicht erforderlich.

5. WEITERE ANGABEN

- **Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

Die Fortschritte werden in den Sitzungen der neu eingerichteten Arbeitsgruppe für frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung im Rahmen des ET 2020 erfasst, die ein Forum für das Voneinander-Lernen und den Austausch bewährter Verfahren bieten wird.

Das Europäische Semester wird ein wichtiges Instrument bleiben, um die Bereitstellung von hochwertiger frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung auch im Hinblick auf das Ziel von Barcelona⁴² zu überwachen, und es wird den Mitgliedstaaten weitere Leitlinien an die Hand geben, gegebenenfalls in Form länderspezifischer Empfehlungen.

Eine neue mögliche Benchmark zur Bereitstellung von Diensten für frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung wird Gegenstand weiterer Gespräche mit den Mitgliedstaaten sein. Dies kann eine mögliche Überarbeitung des Barcelona-Ziels für die Bereitstellung formaler Kinderbetreuung, ein mögliches Benchmarking im Rahmen des Europäischen Semesters sowie die Überarbeitung der im strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung (ET 2020) festgelegten Benchmark umfassen.⁴³

⁴¹ UN (1989), Übereinkommen über die Rechte des Kindes, angenommen am 20. November 1989.

⁴² Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Barcelona), 15. und 16. März 2002, SN 100/1/02 REV 1, <http://www.consilium.europa.eu/media/20931/71067.pdf>.

⁴³ Gemeinsamer Bericht des Rates und der Kommission 2015 über die Umsetzung des strategischen Rahmens für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung (ET 2020), *Neue Prioritäten für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung*, [2015/C 417/04](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015C41704&from=de).

Die Kommission wird dem Rat über die Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlung im Einklang mit den Berichterstattungsmodalitäten des strategischen Rahmens für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung berichten.

- **Erläuternde Dokumente (bei Richtlinien)**

Entfällt.

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

Bestimmungen der Mitgliedstaaten

In dem Vorschlag wird den Mitgliedstaaten empfohlen, den Zugang zu den frühkindlichen Betreuungs-, Bildungs- und Erziehungsangeboten sowie deren Qualität zu verbessern. Der Anhang des Vorschlags enthält den Qualitätsrahmen der EU für die frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung.

Mit dem Vorschlag werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die größten Herausforderungen in ihren Systemen der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung anzugehen. Er umfasst Politikmaßnahmen, die auf Folgendes abzielen:

- Sicherstellung, dass die frühkindlichen Betreuungs-, Bildungs- und Erziehungsangebote zugänglich, bezahlbar und inklusiv sind;
- Unterstützung der Professionalisierung des Personals in Abhängigkeit vom Grad der vorhandenen fachlichen Qualifikation und den Arbeitsbedingungen;
- Verbesserung der Entwicklung der frühkindlichen Bildungsprogramme, damit sie dem Wohlbefinden und den Bildungsbedürfnissen der Kinder gerecht werden;
- Förderung der Transparenz bei Monitoring und Evaluierung der Angebote auf allen Steuerungsebenen;
- Gewährleistung einer angemessenen Finanzierung und eines Rechtsrahmens für die Bereitstellung von Angeboten, einschließlich der Schaffung und Aufrechterhaltung maßgeschneiderter nationaler oder regionaler Qualitätsrahmen für die frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung.

Bestimmungen der Kommission

In der Empfehlung wird vorgeschlagen, folgende Absichten der Kommission zu begrüßen:

- Erleichterung des Austauschs von Erfahrungen und bewährten Verfahren unter den Mitgliedstaaten unter dem strategischen Rahmen für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung (Education and Training – ET 2020),
- Bereitstellung von Mitteln der Europäischen Union zur Unterstützung der Verbesserung der Verfügbarkeit und Qualität von Angeboten, insbesondere durch das Programm Erasmus+ und die europäischen Struktur- und Investitionsfonds,
- nach Konsultationen mit den Mitgliedstaaten vorzuschlagen, die Benchmark gemäß dem ET 2020, die Barcelona-Ziele sowie ein mögliches Benchmarking der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung im Rahmen des Europäischen Semesters und der Umsetzung der Säule der sozialen Rechte zu überarbeiten.

Vorschlag für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zu hochwertiger frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 165,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) In Grundsatz 11 der europäischen Säule sozialer Rechte⁴⁴ ist festgelegt, dass alle Kinder ein Recht auf hochwertige, bezahlbare frühkindliche Bildung und Betreuung haben. Dies steht im Einklang mit der Charta der Grundrechte der EU⁴⁵, die Bildung als Recht anerkennt, und mit dem UN-Ziel 4.2 für nachhaltige Entwicklung⁴⁶, das vorsieht, dass alle Mädchen und Jungen bis 2030 Zugang zu hochwertiger frühkindlicher Erziehung, Betreuung und Vorschulbildung haben sollen.
- (2) In ihrer Mitteilung „Stärkung der europäischen Identität durch Bildung und Kultur“⁴⁷ beschreibt die Europäische Kommission die Vision eines europäischen Bildungsraums und erkennt die Rolle der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung bei der Schaffung solider Grundlagen für das schulische und lebenslange Lernen an. Die Schlussfolgerungen des Rates über Schulentwicklung und hervorragenden Unterricht⁴⁸ und der Vorschlag der Kommission für eine Empfehlung des Rates zu Schlüsselkompetenzen für lebenslanges Lernen⁴⁹ bekräftigten die entscheidende Rolle, die frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung bei der Förderung des Lernens, des Wohlbefindens und der Entwicklung aller Kinder spielen können.
- (3) Politische Entscheidungsträger und Forscher erkennen an, dass es die frühe Kindheit⁵⁰ ist, in der sich die Grundlagen und Fähigkeiten für lebenslanges Lernen entwickeln. Lernen ist ein stufenweise erfolgreicher Prozess: Der Aufbau einer tragfähigen Grundlage in der frühen Kindheit ist eine Voraussetzung für die Kompetenzentwicklung und den Bildungserfolg auf höherem Niveau und ist von ebenso wesentlicher Bedeutung für die Gesundheit und das Wohlbefinden der Kinder. Daher müssen frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung als Fundament der

⁴⁴ Rat der Europäischen Union (2017), Interinstitutionelle Proklamation zur europäischen Säule sozialer Rechte, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/de/pdf>.

⁴⁵ Charta der Grundrechte der Europäischen Union, [2012/C 326/02](#).

⁴⁶ Nachhaltigkeitsziel 4, [UN SDG 4.2](#).

⁴⁷ Mitteilung der Kommission (2017), Stärkung der europäischen Identität durch Bildung und Kultur – Beitrag der Europäischen Kommission zum Gipfeltreffen in Göteborg am 17. November 2017, [COM\(2017\) 673 final](#).

⁴⁸ Schlussfolgerungen des Rates über Schulentwicklung und hervorragenden Unterricht, [2017/C 421/03](#).

⁴⁹ Europäische Kommission (2018), Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zu Schlüsselkompetenzen für lebenslanges Lernen, [COM\(2018\) 24](#).

⁵⁰ Frühe Kindheit wird in der Regel definiert als von der Geburt bis zum Alter von sechs Jahren; dies entspricht der Bildungsstufe ISCED 0.

Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung betrachtet werden und ein integraler Bestandteil des Bildungskontinuums sein.

- (4) Die Teilnahme an der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung ist für alle Kinder und insbesondere für Kinder aus benachteiligten Verhältnissen von Vorteil. Sie hilft, die Entstehung früher Qualifikationsdefizite zu vermeiden, und ist somit ein wesentliches Instrument zur Bekämpfung von Ungleichheit und Bildungsarmut. Das Angebot an frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung muss Teil eines integrierten kinderrechtsbasierten Maßnahmenpakets mit dem Ziel sein, bessere Ergebnisse für die Kinder zu erreichen und den generationenübergreifenden Kreislauf der Benachteiligung zu durchbrechen. Ein besseres Angebot trägt daher zur Erfüllung der Verpflichtungen aus der Empfehlung der Kommission „Investitionen in Kinder: Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen“⁵¹ und der Empfehlung des Rates von 2013 für wirksame Maßnahmen zur Integration der Roma in den Mitgliedstaaten⁵² bei.
- (5) Die Teilnahme an frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung hat einen vielfältigen Nutzen sowohl für den Einzelnen als auch für die Gesellschaft insgesamt, von verbesserten Bildungsabschlüssen und Arbeitsergebnissen bis hin zu weniger sozial- und bildungspolitischen Interventionsmaßnahmen und einer stärker von Zusammenhalt und Inklusion geprägten Gesellschaft.⁵³ Kinder, die länger als ein Jahr eine frühpädagogische Einrichtung besucht haben, haben in den PISA-Studien im Alter von 15 Jahren eine höhere Punktzahl in Mathematik erreicht.⁵⁴ Die Teilnahme an qualitativ hochwertiger frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung hat sich auch als wichtiger Faktor bei der Prävention eines frühzeitigen Schulabgangs erwiesen.⁵⁵
- (6) Bildung von Anfang an spielt eine wesentliche Rolle beim Erlernen des Zusammenlebens in heterogenen Gesellschaften. Diese Angebote können den sozialen Zusammenhalt und die Inklusion auf verschiedene Weise stärken. Sie können als Treffpunkt für Familien dienen. Sie können zur Entwicklung der Sprachkompetenz der Kinder beitragen, sowohl in der Sprache der jeweiligen Einrichtung als auch in der Muttersprache. Erfahrungen in der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung können es Kindern durch sozial-emotionales Lernen ermöglichen, Empathie zu erlernen, mit ihren Rechten vertraut zu werden und Gleichbehandlung, Toleranz und Vielfalt zu erleben.
- (7) Die Rentabilität von Investitionen in frühen Bildungsstufen ist so hoch wie in keiner anderen Bildungsstufe, insbesondere bei Menschen aus benachteiligten

⁵¹ Empfehlung der Kommission vom 20.2.2013, Investitionen in Kinder: Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen (2013/112/EU), ABl. L 59 vom 2.3.2013.

⁵² Empfehlung des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) vom 9. Dezember 2013 für wirksame Maßnahmen zur Integration der Roma in den Mitgliedstaaten.

⁵³ Vandenbroeck M. et al (2017), Benefits of early childhood education and care and the conditions for obtaining them, Bericht des Europäischen Expertennetzwerks Bildungsökonomik, <http://www.eenee.de/eeneeHome/EENEE/Analytical-Reports.html>.

⁵⁴ OECD (2016), Bildung auf einen Blick, <http://www.oecd.org/education/education-at-a-glance-19991487.htm>.

⁵⁵ Europäische Kommission (2014), Study on the effective use of early childhood education and care in preventing early school leaving, <https://publications.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/7548dd37-c626-4e2d-bd70-625edf707adc/language-en>.

Verhältnissen.⁵⁶ Die Ausgaben für frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung sind eine hochrentable frühzeitige Investition in Humankapital.

- (8) Die Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Bezahlbarkeit hochwertiger Kinderbetreuungseinrichtungen sind darüber hinaus Schlüsselfaktoren, die es Frauen und auch Männern mit Betreuungsaufgaben ermöglichen, am Arbeitsmarkt teilzunehmen, wie vom Europäischen Rat von Barcelona 2002, im Europäischen Pakt für die Gleichstellung der Geschlechter⁵⁷ und in der Mitteilung der Kommission vom 26. April 2017 über die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben⁵⁸ anerkannt wurde. Die Erwerbstätigkeit von Frauen trägt unmittelbar zur Verbesserung der sozioökonomischen Situation der Haushalte und zum Wirtschaftswachstum bei.
- (9) Investitionen in frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung lohnen sich nur dann, wenn die Angebote von hoher Qualität, zugänglich, bezahlbar und inklusiv sind. Es hat sich gezeigt, dass nur qualitativ hochwertige frühkindliche Betreuungs-, Bildungs- und Erziehungsangebote einen Nutzen bringen; minderwertige Angebote wirken sich in erheblichem Maße negativ auf die Kinder und die Gesellschaft insgesamt aus.⁵⁹ Bei politischen Maßnahmen und Reformen muss Qualitätserwägungen Vorrang eingeräumt werden.
- (10) Insgesamt geben die Mitgliedstaaten für frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung deutlich weniger aus als für die Grundschulbildung. Wie aus dem Bericht über die Bewertung der Fortschritte bei den Barcelona-Zielen⁶⁰ hervorgeht, gibt es derzeit nicht genügend Plätze in Einrichtungen für frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung, und die Nachfrage übersteigt in fast allen Ländern das Angebot. Unzureichende Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Bezahlbarkeit hat sich als eines der Haupthindernisse für die Nutzung dieser Angebote erwiesen.⁶¹
- (11) In seiner EntschlieÙung vom 14. September 2017 zu einer neuen europäischen Agenda für Kompetenzen⁶² fordert das Europäische Parlament die Mitgliedstaaten auf, die Qualität frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung zu verbessern und den Zugang zu ihr zu erweitern sowie das Defizit an hochwertigen und allen Einkommensgruppen offenstehenden Kinderbetreuungseinrichtungen abzubauen und

⁵⁶ Heckman, J.J. und Mosso, S. (2014), The Economics of Human Development and Social Mobility. *Annual Reviews of Economics*, 6, S. 689-733.

⁵⁷ Schlussfolgerungen des Rates vom 7. März 2011 zum Europäischen Pakt für die Gleichstellung der Geschlechter (2011-2020), [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XG0525\(01\)&from=DE](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XG0525(01)&from=DE).

⁵⁸ Mitteilung der Kommission (2017), Eine Initiative zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben von berufstätigen Eltern und pflegenden Angehörigen, [COM\(2017\) 252 final](#).

⁵⁹ Melhuish, E.; et al.; (2015). A Review of Research on the Effects of Early Childhood Education and Care on Child Development. CARE Projektbericht, <http://eccec-care.org/>.

⁶⁰ Bericht der Kommission „Ausbau der Betreuungseinrichtungen für Kleinkinder in Europa mit Blick auf die Verbesserung der Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben, die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben und ein nachhaltiges und integratives Wachstum (die ‚Barcelona-Ziele‘)“, [COM\(2018\) 273 final](#), <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/DE/COM-2018-273-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF>.

⁶¹ OECD (2017) „Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care <http://dx.doi.org/10.1787/9789264276116-en>; Empfehlung des Rates (2013) für wirksame Maßnahmen zur Integration der Roma in den Mitgliedstaaten, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H1224\(01\)&from=de](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H1224(01)&from=de); Eurofound (2015), Early childhood care: Accessibility and quality of services, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1512en.pdf.

⁶² EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 14. September 2017 zu einer neuen europäischen Agenda für Kompetenzen, [\(2017/2002\(INI\)\) P8_TA-PROV\(2017\)0360](#).

zu erwägen, Familien, die in Armut und sozialer Ausgrenzung leben, diese Angebote kostenlos zugänglich zu machen.

- (12) Angebote der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung müssen kindzentriert sein; Kinder lernen am besten in Umgebungen, die auf der Einbeziehung und dem Interesse der Kinder am Lernen basieren. Die Organisation, die Auswahl von Aktivitäten und Lernobjekten werden oft zwischen Erzieherinnen oder Erziehern und Kindern kommuniziert. Die Angebote sollten eine sichere, fördernde und fürsorgliche Umgebung bieten und einen sozialen, kulturellen und physischen Raum schaffen, der eine Reihe von Möglichkeiten für die Kinder bietet, ihr Potenzial zu entfalten. Das Angebot ist dann optimal konzipiert, wenn es auf der Grundannahme beruht, dass Bildung und Betreuung untrennbar miteinander verbunden sind.
- (13) In einem Kontext, der durch die nationalen, regionalen oder lokalen Vorschriften vorgegeben ist, sollten Familien in alle Aspekte der Betreuung, Bildung und Erziehung ihrer Kinder einbezogen werden. Die Familie ist der erste und wichtigste Ort, an dem Kinder wachsen und gedeihen können, und Eltern und Erziehungsberechtigte sind für das Wohlbefinden, die Gesundheit und die Entwicklung eines jeden Kindes verantwortlich. Angebote der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung sind eine ideale Möglichkeit, einen integrierten Ansatz zu schaffen, da sie zu einem ersten persönlichen Kontakt mit den Eltern führen. Eltern, die Probleme haben, könnten bei Hausbesuchen individuell beraten werden. Um sie auch tatsächlich einzubeziehen, sollten frühkindliche Betreuungs-, Bildungs- und Erziehungsangebote in Partnerschaft mit den Familien konzipiert werden und auf Vertrauen und gegenseitigem Respekt beruhen.⁶³
- (14) Die Teilnahme an frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung kann ein wirksames Instrument sein, Bildungsgerechtigkeit für Kinder aus benachteiligten Verhältnissen zu erreichen, wie z. B. Kinder von Migranten oder Angehörigen ethnischer Minderheiten (z. B. Roma) und Flüchtlingskinder, Kinder mit Förderbedarf oder Behinderungen, Kinder in alternativer Betreuung und Straßenkinder, Kinder inhaftierter Eltern sowie Kinder in Haushalten, die besonders von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind, wie Haushalte von Alleinerziehenden oder Großhaushalte. Flüchtlingskinder brauchen aufgrund ihrer prekären Lage besondere Unterstützung. Armut, körperliche und emotionale Stressfaktoren, Traumata und fehlende Sprachkenntnisse können ihre zukünftigen Bildungschancen und ihre erfolgreiche Integration in eine neue Gesellschaft behindern. Die Teilnahme an frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung kann dazu beitragen, diese Risikofaktoren zu entschärfen.
- (15) Das Angebot einer inklusiven frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung kann zur Erfüllung von Verpflichtungen aus den von allen Mitgliedstaaten unterzeichneten UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes⁶⁴ und die Rechte von Menschen mit Behinderungen⁶⁵ beitragen.

⁶³ Strategiepapier der Fachzeitschrift *Kinder in Europa* (2008), Young children and their services: developing a European approach, http://www.edizionijunior.com/public/INSERTI/CiE%20Policy%20Paper_april%202008_INGLESE.pdf.

⁶⁴ Übereinkommen über die Rechte des Kindes (1989), <https://www.unicef.de/blob/9364/a1bbed70474053cc61d1c64d4f82d604/d0006-kinderkonvention-pdf-data.pdf>.

⁶⁵ UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2006), [United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities](#).

- (16) Der 2014 veröffentlichte Vorschlag für Leitlinien eines Qualitätsrahmens⁶⁶ war die erste Handreichung europäischer Experten aus 25 Ländern zur Qualität von frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung. Seine Leitsätze gliedern sich in fünf Bereiche: Zugang, Personal, Bildungsprogramme, Monitoring und Evaluierung sowie Steuerung und Finanzierung. Insgesamt gibt es zehn Leitsätze zur Verbesserung der Qualität des Angebots an frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung. Dieses Papier wurde in vielen Ländern unter lokalen Akteuren, die sich für politische Themen, Forschung und Ausbildungsinitiativen einsetzen, verbreitet. Dort wirkte der Entwurf für einen Qualitätsrahmen als starker Katalysator für Veränderungen, indem er zu politischen Konsultationsprozessen beitrug, die die bestehenden Reformpfade untermauerten.
- (17) Alle fünf Bereiche des Qualitätsrahmens sind für die Gewährleistung hochwertiger Angebote wesentlich. Insbesondere die Arbeit von Fachkräften im Bereich frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung wirkt sich nachhaltig auf das Leben der Kinder aus. In vielen Ländern hat das Berufsfeld jedoch einen eher geringen Bekanntheitsgrad und Status.⁶⁷
- (18) Um ihrer beruflichen Rolle zur Unterstützung von Kindern und ihren Familien gerecht zu werden, benötigt das in der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung tätige Personal komplexe Kenntnisse und Kompetenzen sowie ein tiefgreifendes Verständnis der kindlichen Entwicklung. Die Professionalisierung des Personals ist entscheidend, da ein höheres Niveau der Berufsvorbereitung positiv mit einer höheren Qualität der Angebote, einer stärkeren Interaktion zwischen Personal und Kindern und damit besseren Entwicklungsergebnissen bei den Kindern korreliert.⁶⁸
- (19) Viele Anbieter arbeiten mit Assistenzkräften, deren Hauptaufgabe darin besteht, die direkt mit Kindern und Familien arbeitenden Erzieherinnen und Erzieher zu unterstützen. Sie verfügen in der Regel über eine geringere Qualifikation als die Erzieherinnen und Erzieher, und in vielen Ländern bestehen für die Assistenz Tätigkeit gar keine Qualifikationsvoraussetzungen. Daher ist eine Professionalisierung des Personals einschließlich der Assistenzkräfte notwendig.⁶⁹ Eine kontinuierliche Weiterbildung ist integraler Bestandteil des Kompetenzausbaus bei den Assistenzkräften.
- (20) Ein Qualitätsrahmen oder eine gleichwertige Handreichung kann ein wirksames Element einer verantwortungsvollen Steuerung im Bereich der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung darstellen. Nach Auffassung von Sachverständigen und gemäß einer kürzlich erfolgten Überprüfung politischer Maßnahmen⁷⁰ weisen

⁶⁶ Arbeitsgruppe für Frühkindliche Bildung und Betreuung FBBE (2014), Vorschlag für die Leitlinien eines Qualitätsrahmens für die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung, Bericht der Arbeitsgruppe für frühkindliche Bildung und Betreuung unter der Schirmherrschaft der Europäischen Kommission, http://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_de.pdf.

⁶⁷ Eurofound (2015), Early Childhood Care: working conditions, training and quality – A systematic review, <https://www.eurofound.europa.eu/de/publications/report/2015/working-conditions-social-policies/early-childhood-care-working-conditions-training-and-quality-of-services-a-systematic-review>.

⁶⁸ Europäische Kommission (2011), CoRe: Competence Requirements in Early Childhood Education and Care, <https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/CoReResearchDocuments2011.pdf>.

⁶⁹ Peeters, J.; Sharmahd, J.; Budginaitė I. (2016), Professionalisation of Childcare Assistants in Early Childhood Education and Care (ECEC): Pathways towards Qualification, Bericht des NESET II, <http://www.earlychildhoodworkforce.org/node/228>.

⁷⁰ Lazzari A. (2017), [The current state of national ECEC quality frameworks, or equivalent strategic policy documents, governing ECEC quality in EU Member States](#), Bericht des NESET II.

Länder, die Qualitätsrahmen erarbeiten und umsetzen, umfassendere und kohärentere Ansätze für Reformen auf.

- (21) Die Mitgliedstaaten haben Richtwerte und Ziele für die Teilnahme von Kindern an der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung festgelegt. 2002 legte der Europäische Rat in Barcelona Ziele für das Versorgungsangebot bei der formalen Kinderbetreuung fest, denen zufolge bis 2010 für mindestens 90 % der Kinder zwischen drei Jahren und dem schulpflichtigen Alter und für mindestens 33 % der Kinder unter drei Jahren Betreuungsplätze zur Verfügung zu stellen sind.⁷¹ Diese Ziele wurden im Europäischen Pakt für die Gleichstellung der Geschlechter 2011-2020 bekräftigt. Eine Analyse der Fortschritte zur Erfüllung dieser Richtwerte ist in der Mitteilung der Kommission über die Ziele von Barcelona enthalten.⁷² Im strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung⁷³ wurde der Richtwert einer Teilnahme von 95 % der Kinder zwischen vier Jahren und dem Einschulungsalter festgelegt.
- (22) Insgesamt haben die Mitgliedstaaten in den letzten Jahren bei der Verbesserung der Verfügbarkeit frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung gute Fortschritte erzielt. Der Richtwert gemäß dem strategischen Rahmen für die allgemeine und berufliche Bildung 2020 und das Barcelona-Ziel für Kinder unter drei Jahren sind erreicht. Trotz der seit 2011 erreichten Fortschritte ist das Ziel von Barcelona für Kinder zwischen drei Jahren und dem schulpflichtigen Alter noch nicht verwirklicht worden. 2016 nahmen 86,3 % der Kinder aus dieser Altersgruppe an frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung teil. Diese Durchschnittswerte verbergen jedoch erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, Regionen und gesellschaftlichen Gruppen.⁷⁴ Es sind weitere Anstrengungen erforderlich, um sicherzustellen, dass alle Kinder Zugang zu einer qualitativ hochwertigen frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung haben, sobald die Eltern dies wünschen. Insbesondere sind spezifische Maßnahmen erforderlich, um einen besseren Zugang für Kinder aus benachteiligten Verhältnissen zu schaffen.⁷⁵
- (23) Ziel dieser Empfehlung ist es, ein gemeinsames Verständnis davon festzulegen, was Qualität in der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung ausmacht. Sie legt mögliche Maßnahmen dar, die die Regierungen je nach ihren spezifischen Gegebenheiten in Betracht ziehen können. Die Empfehlung richtet sich auch an Eltern, Träger und Organisationen, einschließlich der Sozialpartner und Organisationen der Zivilgesellschaft, die den Sektor stärken wollen.

⁷¹ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung des Europäischen Rates in Barcelona am 15. und 16. März 2002, SN 100/1/02 REV 1, <http://www.consilium.europa.eu/media/20931/71067.pdf>.

⁷² Bericht der Kommission „Ausbau der Betreuungseinrichtungen für Kleinkinder in Europa mit Blick auf die Verbesserung der Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben, die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben und ein nachhaltiges und integratives Wachstum („die Barcelona-Ziele“), COM(2018) 273 final, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/DE/COM-2018-273-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF>.

⁷³ Gemeinsamer Bericht des Rates und der Kommission 2015 über die Umsetzung des strategischen Rahmens für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung (ET 2020), *Neue Prioritäten für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung*, 2015/C 417/04.

⁷⁴ Bericht der Kommission „Ausbau der Betreuungseinrichtungen für Kleinkinder in Europa mit Blick auf die Verbesserung der Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben, die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben und ein nachhaltiges und integratives Wachstum („die Barcelona-Ziele“), COM(2018) 273 final, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/DE/COM-2018-273-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF>.

⁷⁵ Europäische Kommission (2017), [Monitor für die allgemeine und berufliche Bildung](#).

- (24) Frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung im Sinne dieser Empfehlung⁷⁶ bezieht sich auf jede Regelung, die die Betreuung, Bildung und Erziehung von Kindern von der Geburt bis zum schulpflichtigen Alter – unabhängig von Einrichtung, Finanzierung, Öffnungszeiten oder Programminhalten – vorsieht und die Kindertagesstätten- und Familienbetreuung, privat und öffentlich finanzierte Angebote sowie das vorschulische Betreuungs- und Bildungsangebot umfasst.
- (25) Diese Empfehlung entspricht uneingeschränkt den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

EMPFIEHLT DEN MITGLIEDSTAATEN,

im Einklang mit den nationalen und europäischen Rechtsvorschriften, den verfügbaren Ressourcen und den nationalen Gegebenheiten sowie in enger Zusammenarbeit mit allen relevanten Interessenträgern:

1. den Zugang zu hochwertigen Systemen der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung im Einklang mit den Leitsätzen aus dem „Qualitätsrahmen für die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung“ im Anhang zu dieser Empfehlung und mit dem Grundsatz 11 der europäischen Säule sozialer Rechte zu verbessern;
2. darauf hinzuwirken, dass frühkindliche Betreuungs-, Bildungs- und Erziehungsangebote zugänglich, bezahlbar und inklusiv sind. Es könnte erwogen werden,
 - (a) das bestehende Angebot und die Nachfrage aus Familien zu analysieren, um die Angebote für frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung besser an deren Bedürfnisse anzupassen und dabei die Wahl der Eltern zu berücksichtigen;
 - (b) alle Hindernisse, mit denen Familien konfrontiert sein können – beispielsweise Kosten, armutsbedingte Hindernisse, geografische Lage, unflexible Öffnungszeiten, kulturelle und sprachliche Barrieren, Diskriminierung sowie Mangel an Informationen –, zu untersuchen und anzugehen;
 - (c) Kontakt mit allen Familien und insbesondere benachteiligten Familien aufzunehmen, um sie über den Nutzen der Teilnahme an frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung zu informieren und Vertrauen in die Angebote aufzubauen;
 - (d) zu gewährleisten, dass alle Kinder Zugang zu einer bezahlbaren frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung von guter Qualität haben, idealerweise indem auf der geeigneten Steuerungsebene auf das Recht auf eine qualitativ hochwertige frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung hingearbeitet wird;
 - (e) inklusive frühkindliche Betreuungs-, Bildungs- und Erziehungsangebote für alle Kinder, einschließlich Kinder mit unterschiedlichem Hintergrund, mit Förderbedarf oder Behinderungen, bereitzustellen und dabei Ausgrenzung zu vermeiden und Teilnahmeanreize unabhängig vom Arbeitsmarktstatus ihrer Eltern oder Betreuer zu schaffen;

⁷⁶ ISCED 0.1 und ISCED 0.2.

- (f) alle Kinder beim Erlernen der Unterrichtssprache bei gleichzeitiger Wertschätzung der Muttersprache des Kindes zu unterstützen;
3. die Professionalisierung des Personals in der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung zu unterstützen. Abhängig vom Grad der vorhandenen fachlichen Qualifikation und von den Arbeitsbedingungen können erfolgreiche Bemühungen Folgendes umfassen:
- (a) Statusaufwertung für das Berufsfeld der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung durch Ausarbeitung von Berufsstandards, durch die Angleichung von Qualifikationsanforderungen, Berufsstatus und Berufsaussichten von Erzieherinnen und Erziehern in der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung an diejenigen von Grundschullehrkräften und durch die Schaffung von Professionalisierungspfaden für Personal mit geringer oder fehlender Qualifikation und spezifischen Qualifizierungswegen für Assistenzkräfte;
 - (b) Verbesserung der Erstausbildung und der Weiterbildung, um dem Wohlbefinden, den Lern- und Entwicklungsbedürfnissen der Kinder, den relevanten gesellschaftlichen Entwicklungen und dem umfassenden Verständnis der Kinderrechte in vollem Umfang Rechnung zu tragen;
 - (c) Einplanung von Zeit für berufliche Aktivitäten des Personals wie Reflexion, Planung, Elternarbeit und Zusammenarbeit mit anderen Fachleuten und Kollegen;
 - (d) Hinarbeiten auf die Ausstattung des Personals mit den Kompetenzen, die es braucht, um auf die individuellen Bedürfnisse von Kindern mit unterschiedlichem Hintergrund, mit Förderbedarf oder einer Behinderung eingehen zu können, und Vorbereitung des Personals auf die Leitung vielfältiger Gruppen;
4. die Entwicklung der Programme für die frühkindliche Bildung zu verbessern, damit sie dem Wohlbefinden und den Bildungsbedürfnissen der Kinder gerecht werden. Ansätze zur Unterstützung der Programmentwicklung und zur Förderung der sozialen, emotionalen, Lern- und Sprachkompetenz der Kinder könnten Folgendes umfassen:
- (a) Gewährleistung eines Gleichgewichts zwischen sozial-emotionalem Wohlbefinden und Lernen, wobei die Bedeutung des Spielens und des Kontakts mit der Natur sowie die Rolle von Musik, Kunst und körperlicher Aktivität anerkannt werden;
 - (b) Förderung von Empathie, Mitgefühl und des Bewusstseins für Gleichbehandlung und Vielfalt;
 - (c) Ermöglichen eines frühen Kontakts mit Fremdsprachen und des frühen Fremdspracherwerbs durch spielerische Aktivitäten sowie Inbetrachtziehen zweisprachiger Früherziehungsprogramme;
 - (d) Beratung der Anbieter bei der altersgerechten Nutzung digitaler Hilfsmittel und neu entstehender Technologien;
 - (e) Förderung der weiteren Integration der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung in das Bildungskontinuum und Unterstützung der Zusammenarbeit des Personals von frühkindlichen Bildungs- und Betreuungseinrichtungen mit

dem Grundschulpersonal mit Blick auf den reibungslosen Übergang der Kinder in die Grundschule;

5. Transparenz und Kohärenz bei Monitoring und Evaluierung der Träger frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung auf allen Ebenen im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Politikmaßnahmen zu fördern. Wirksame Ansätze könnten Folgendes umfassen:
 - (a) Einsatz von Selbstbewertungsinstrumenten, Fragebögen und Beobachtungsleitlinien als Bestandteil des Qualitätsmanagements auf System- und Einrichtungsebene;
 - (b) Anwendung angemessener und altersgerechter Methoden, um die Einbeziehung der Kinder zu fördern und ihre Ansichten, Anliegen und Ideen anzuhören und bei der Bewertung zu berücksichtigen;
 - (c) Einsatz der bestehenden Instrumente zur Verbesserung der Inklusivität der Angebote der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung, wie das von der Europäischen Agentur für sonderpädagogische Förderung und inklusive Bildung erarbeitete Instrument „Selbstreflexionsbogen für das Umfeld der inklusiven frühkindlichen Bildung und Erziehung“;
6. darauf abzielen, eine angemessene Finanzierung und einen Rechtsrahmen für die Bereitstellung von Angeboten der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung zu gewährleisten. Folgendes könnte erwogen werden:
 - (a) Ausbau der Investitionen in die frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung mit dem Schwerpunkt auf Verfügbarkeit, Qualität und Bezahlbarkeit, einschließlich der Nutzung der Finanzierungsmöglichkeiten der europäischen Struktur- und Investitionsfonds;
 - (b) Schaffung und Erhaltung maßgeschneiderter nationaler oder regionaler Qualitätsrahmen;
 - (c) Förderung der weiteren Integration von Diensten für Familien und Kinder, und zwar vor allem mit den Sozial- und Gesundheitsdiensten;
 - (d) Einbettung robuster Kinderschutzmaßnahmen in das System der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung, um Kinder vor jeglicher Form von Gewalt zu schützen;
7. bestehende Rahmen und Instrumente zu nutzen, um über Erfahrungen und Fortschritte bei Zugänglichkeit und Qualität der Systeme der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung zu berichten;

BEGRÜSST HIERMIT DIE ABSICHT DER KOMMISSION:

8. den Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren unter den Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit dem strategischen Rahmen für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung und den Nachfolgeprogrammen sowie im Ausschuss für Sozialschutz zu erleichtern;
9. die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten entsprechend ihrer Nachfrage durch Peer-Learning und Peer-Counselling zu unterstützen;
10. die Entwicklung hochwertiger inklusiver Angebote der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung durch Bereitstellung von EU-Mitteln, insbesondere im Rahmen des Programms Erasmus+ und der europäischen Struktur- und

Investitionsfonds einschließlich Interreg, zu unterstützen, ohne den Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen vorzugreifen;

11. nach einer Konsultation der Mitgliedstaaten aktualisierte europäische Richtwerte oder Ziele für die Bereitstellung von Angeboten der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung im Einklang mit dem möglicherweise überarbeiteten Richtwert gemäß dem ET 2020 und den Zielen von Barcelona vorzuschlagen;
12. dem Rat im Einklang mit den Berichterstattungsmodalitäten der derzeitigen Rahmen und Instrumente über die Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlung zu berichten.

Geschehen zu Brüssel am [...]

Im Namen des Rates

Der Präsident



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 22.5.2018
COM(2018) 271 final

ANNEX

ANHANG

der

Empfehlung des Rates

zu hochwertiger frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung

{SWD(2018) 173 final}

ANHANG
QUALITÄTSRAHMEN FÜR
DIE FRÜHKINDLICHE BETREUUNG, BILDUNG UND ERZIEHUNG

Kinder haben das Recht auf hochwertige, bezahlbare frühkindliche Bildung und Betreuung.¹

Die europäische Säule sozialer Rechte

Lern- und Bildungsprozesse beginnen mit der Geburt, und die frühe Kindheit prägt besonders, denn in ihr wird das Fundament für die lebenslange Entwicklung gelegt. Der vorliegende Qualitätsrahmen bietet Leitlinien und einen europäischen Ansatz für hochwertige frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE) auf der Grundlage bewährter Verfahren der EU-Mitgliedstaaten und des aktuellen Stands der Forschung. Er umfasst zehn Qualitätsleitsätze, die um fünf breitere Qualitätsbereiche gegliedert sind, nämlich Zugang, Personal, Bildungsprogramme, Evaluation und Monitoring sowie Steuerung und Finanzierung. Die zehn Qualitätsleitsätze beschreiben die Hauptmerkmale hochwertiger Angebote, wie sie in der Praxis ermittelt wurden. Der Qualitätsrahmen ist ein Steuerungsinstrument, das bei der Entwicklung und Erhaltung von FBBE-Systemen als Orientierung dienen soll. Er bietet auch eine Reihe von Indikatoren, die sich auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene zur Selbstevaluation und zum Überdenken der Lage verwenden lassen.

Das oberste Ziel des Qualitätsrahmens ist die Bereitstellung einer hochwertigen frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung für alle Kinder; seine Entwicklung hat sich an folgenden Grundsätzen orientiert:

- Qualitativ hochwertige Angebote sind für die Förderung der Entwicklung und des Lernens von Kindern entscheidend und verbessern langfristig ihre Bildungschancen.
- Die Einbindung der Eltern als Partner solcher Angebote ist wesentlich, denn die Familie ist der wichtigste Ort für das Wachstum und die Entwicklung von Kindern, und Eltern (und Erziehungsberechtigte) sind für Wohlbefinden, Gesundheit und Entwicklung eines jeden Kindes verantwortlich.
- Frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung muss auf das Wohl der Kinder ausgerichtet sein, sie aktiv einbeziehen und ihre Ansichten berücksichtigen.

¹

https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_de

Der **ZUGANG für alle Kinder** zu hochwertigen Angeboten der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung trägt zu ihrer gesunden Entwicklung und ihrem Bildungserfolg bei, hilft beim Abbau sozialer Ungleichheiten und verringert die Kompetenzlücke zwischen Kindern mit unterschiedlichem sozioökonomischem Hintergrund. Ein gerechter Zugang gewährleistet auch in wesentlichem Maße, dass Eltern, insbesondere Frauen, bei der (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt Flexibilität genießen.

Qualitätsleitsätze:

1. Ein Angebot, das für alle Familien und ihre Kinder verfügbar und erschwinglich ist.

Der universelle Rechtsanspruch auf frühkindliche Betreuungs-, Bildungs- und Erziehungsangebote bietet eine solide Grundlage dafür, alle Kinder zu erreichen. Bevölkerungsdaten und Umfragen unter den Eltern zum Bedarf an Plätzen für frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung können als Basis für das Abschätzen des künftigen Bedarfs und die Anpassung der Kapazitäten dienen.

Das Angebot kann auf Hemmnisse eingehen, die Eltern und Kinder an einer Nutzung hindern. Dies kann eine Anpassung der geforderten Gebühren für frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung beinhalten, um auch einkommensschwachen Haushalten den Zugang zu ermöglichen. Flexibilität bei den Öffnungszeiten und bei anderen Modalitäten kann nachweislich die Teilhabe insbesondere von Kindern berufstätiger Mütter und aus Minderheiten oder benachteiligten Gruppen ermöglichen.

Angebote, die gleichmäßig auf städtische und ländliche Gebiete, wohlhabende und arme Wohngegenden und Regionen verteilt sind, können den Zugang für benachteiligte gesellschaftliche Gruppen erweitern. Die Verfügbarkeit und Bezahlbarkeit von qualitativ hochwertigen Dienstleistungen in Wohngebieten, in denen arme Familien und ethnische Minderheiten oder Migrantenfamilien leben, soll den größten Einfluss auf die Förderung von Gerechtigkeit und sozialer Inklusion haben.

2. Ein Angebot, das zur Teilnahme ermutigt, soziale Inklusion stärkt und Vielfalt unterstützt.

Einrichtungen für frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung können die Einbeziehung von Eltern, Familien und Betreuern in Entscheidungsprozesse (z. B. in Elternausschüssen) aktiv fördern. Das Ansprechen von Familien - insbesondere von Frauen und benachteiligten, Minderheiten- oder Migrantenfamilien - mit gezielten Initiativen ermöglicht diesen, ihre Bedürfnisse zum Ausdruck zu bringen, und ermöglicht FBBE-Trägern, diese bei der Anpassung der Angebote an die Nachfrage aus lokalen Gemeinschaften zu berücksichtigen.

Das Einstellen von Personal aus benachteiligten, Migranten- oder Minderheitengruppen kann gefördert werden, denn es hat sich als vorteilhaft erwiesen, wenn die Zusammensetzung des Personals in FBBE-Einrichtungen die Vielfalt in der Gemeinschaft widerspiegelt.

Die Schaffung einer einladenden Umgebung für Kinder, die ihre Sprache und ihren familiären Hintergrund wertschätzt, trägt zur Entwicklung ihres Zugehörigkeitsgefühls bei. Eine entsprechende kontinuierliche Weiterbildung bereitet das Personal auch auf die Aufnahme und Unterstützung zweisprachiger Kinder vor.

Einrichtungen für frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung können bewährte Verfahren in Familien für einen reibungslosen Übergang von der häuslichen Umgebung in die Einrichtung entwickeln sowie durch spezielle Initiativen ein hohes Maß an elterlicher Beteiligung fördern.

Das **PERSONAL** ist der wichtigste Faktor für das Wohlbefinden, das Lernen und die Entwicklungsergebnisse der Kinder. Daher werden Arbeitsbedingungen und Weiterbildung des Personals als wesentliche Komponenten für Qualität angesehen.

Qualitätsleitsätze:

3. Gut geschultes Personal, dessen Erst- und Weiterbildung es ihm ermöglicht, seine berufliche Rolle zu erfüllen.

In leistungsfähigen FBBE-Systemen wird in Betracht gezogen, den beruflichen Status des Personals, der weithin als Schlüsselfaktor für die Qualität anerkannt ist, zu verbessern, indem sie das Qualifikationsniveau anheben, flexible Berufsaussichten und alternative Wege für Assistenzkräfte bieten. Dies kann unterstützt werden, indem ein pädagogischer Personalbestand angestrebt wird, der sich aus Fachkräften, die über eine vollständige berufliche Qualifikation der ISCED-Stufe 6 für die frühkindliche Bildung verfügen, sowie aus Assistenzkräften zusammensetzt.

Modernste Erstausbildungsprogramme werden gemeinsam mit Praktikern konzipiert und sorgen für ein gutes Gleichgewicht zwischen Theorie und Praxis. Es ist auch von Vorteil, wenn Ausbildungsprogramme das Personal besser auf die gemeinsame Arbeit vorbereiten und seine reflexive Kompetenz fördern. Solche Programme können außerdem dadurch gewinnen, dass sie das Personal für die Arbeit mit sprachlich und kulturell unterschiedlichen Gruppen mit Kindern aus Minderheiten-, Migranten- und einkommensschwachen Familien ausbilden.

Personal, das über das nötige Rüstzeug verfügt, die Entwicklungsbedürfnisse von Kleinkindern zu begleiten und mögliche Probleme zu erkennen, kann die kindliche Entwicklung aktiver unterstützen. Regelmäßige, maßgeschneiderte und kontinuierliche Angebote für die berufliche Weiterentwicklung nutzen allen Mitarbeitern einschließlich der Assistenz- und Hilfskräfte.

Die unerlässlichen Elemente kindliche Entwicklung und Kinderpsychologie sollten Bestandteil der Kompetenzen des Personals in Form eines Moduls zu angewandtem Kinderschutz und allgemeiner zu den Rechten des Kindes sein.

4. Förderliche Arbeitsbedingungen mit fachlicher Leitung, die Gelegenheiten zur Beobachtung, Reflexion, Planung, Gruppenarbeit und Zusammenarbeit mit den Eltern bieten.

FBBE-Systeme, die auf bessere Arbeitsbedingungen einschließlich eines angemesseneren Arbeitsentgelts hinarbeiten, können eine Beschäftigung in der frühkindlichen Bildung für besser qualifiziertes Personal, das nach einer geeigneten Berufslaufbahn sucht, attraktiver machen.

Das Zahlenverhältnis zwischen Erwachsenen und Kindern und die Gruppengrößen sind am besten, wenn sie dem Alter und der Zusammensetzung der Kindergruppe angepasst sind, da jüngere Kinder mehr Aufmerksamkeit benötigen.

Professionelle Lerngemeinschaften, wo es sie in Einrichtungen und einrichtungsübergreifend gibt, haben durch die Zuweisung von Zeit und Raum für kollegiale Praktiken und gemeinsames Arbeiten einen positiven Effekt gezeigt.

Das Angebot von Mentoring und Supervision für neu eingestelltes Personal in der Einarbeitungsphase kann diesem helfen, rasch seinen beruflichen Aufgaben gerecht zu werden.

BILDUNGSPROGRAMME sind ein leistungsstarkes Instrument zur Verbesserung von Wohlbefinden, Entwicklung und Lernerfahrungen der Kinder. Ein umfassender pädagogischer Rahmen legt die Grundsätze für die Förderung der kindlichen Entwicklung durch Bildungs- und Betreuungspraktiken fest, die den Interessen, Bedürfnissen und Möglichkeiten der Kinder gerecht werden.

Qualitätsleitsätze:

5. **Bildungsprogramme, die auf pädagogischen Zielen, Werten und Ansätzen beruhen, die es Kindern ermöglichen, ihr Potenzial voll zu entfalten, und die auf ihre soziale, emotionale, kognitive und körperliche Entwicklung und ihr Wohlbefinden eingehen.**

Kindzentrierte pädagogische Ansätze können die Gesamtentwicklung von Kindern besser unterstützen, ihre Lernstrategien fördern und ihre kognitive und nicht-kognitive Entwicklung begünstigen, indem sie systematischer auf erfahrungsbasiertem Lernen, Spielen und sozialen Interaktionen aufbauen.

Ein explizites Bildungsprogramm ist nachweislich von Vorteil, da es einen kohärenten Rahmen für Betreuung, Bildung und Sozialisierung als integralen Bestandteil der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung bieten kann. Im Idealfall definiert ein solcher Rahmen altersspezifische Lernziele und ermöglicht es den Erzieherinnen und Erziehern, ihre Herangehensweise gezielt an die individuellen Bedürfnisse der Kinder anzupassen, außerdem kann er Leitlinien für eine qualitativ hochwertige Lernumgebung liefern. Er berücksichtigt auch die Verfügbarkeit von Büchern und anderem Druckmaterial, um Lesen und Schreiben bei Kindern zu fördern.

Durch die Förderung von Vielfalt, Gleichbehandlung und Sprachsensibilität unterstützt ein leistungsfähiges Bildungsprogramm die Integration von Migrantinnen und Migranten. Es kann die Entwicklung sowohl der Muttersprache als auch der Unterrichtssprache fördern.

6. **Bildungsprogramme, in denen festgelegt ist, dass das Personal mit den Kindern, Kollegen und Eltern zusammenarbeiten und die eigene Praxis reflektieren muss.**

Ein Bildungsprogramm kann dazu beitragen, Eltern, Interessengruppen und Personal besser einzubinden und sicherzustellen, dass es den Bedürfnissen, Interessen und Möglichkeiten der Kinder besser gerecht wird.

Ein Bildungsprogramm kann Aufgaben und Prozesse für die regelmäßige Zusammenarbeit des Personals mit den Eltern sowie mit Kollegen anderer für Kinder zuständige Dienste (einschließlich Gesundheits-, Sozial- und Bildungswesen) festlegen.

Wann immer möglich, enthält das Bildungsprogramm Leitlinien dazu, wie das FBBE-Personal mit Blick auf den Übergang der Kinder in die Grund- und/oder Vorschule Kontakt mit dem Schulpersonal aufnimmt.

MONITORING UND EVALUATION sind Voraussetzungen für nachhaltige Qualität. Durch das Aufzeigen von Stärken und Schwächen können ihre Prozesse wichtige Bausteine zur Qualitätssteigerung in frühkindlichen Bildungssystemen sein. Sie können Akteure und politische Entscheidungsträger dabei unterstützen, Initiativen zu ergreifen, die auf die Bedürfnisse von Kindern, Eltern und lokalen Gemeinschaften eingehen.

Qualitätsleitsätze:

7. Monitoring und Evaluation generieren Informationen auf der relevanten lokalen, regionalen und/oder nationalen Ebene, um fortlaufende Qualitätsverbesserungen von Politik und Praxis zu unterstützen.

Transparente Informationen zu Dienstleistung und Personal oder zur Umsetzung des Bildungsprogramms auf der entsprechenden – nationalen, regionalen und lokalen – Ebene können zur Verbesserung der Qualität beitragen.

Ein regelmäßiger Informationsrückfluss kann den Prozess der Evaluation politischer Maßnahmen erleichtern, unter anderem durch die Möglichkeit, die Verwendung öffentlicher Mittel und die Frage zu analysieren, was wirksam ist und in welchem Kontext.

Um den Lernbedarf des Personals zu ermitteln und die richtigen Entscheidungen zur Verbesserung der Dienstleistungsqualität zu treffen, ist es von Vorteil, dass die Verantwortlichen für frühkindliche Bildung rechtzeitig relevante Daten sammeln.

8. Monitoring und Evaluation im besten Interesse des Kindes.

Zur Wahrung der Rechte von Kindern sollten robuste Kinderschutzmaßnahmen in das FBBE-System integriert werden, um Kinder vor jeglicher Form von Gewalt zu schützen. Politische Maßnahmen zum Schutz von Kindern sollten vier große Bereiche abdecken: 1) Politik, 2) Menschen, 3) Verfahren und 4) Rechenschaftspflicht. Mehr Informationen zu diesen Bereichen finden sich in der Handreichung „Child safeguarding standards and how to implement them“ (Kinderschutznormen und ihre Umsetzung) von *Keeping Children Safe*.²

Monitoring- und Evaluationsverfahren können die aktive Mitwirkung und Zusammenarbeit aller Akteure und Beteiligten stärken. Jeder, der mit der Entwicklung der Qualität befasst ist, kann zu Verfahren für Monitoring und Evaluation beitragen und davon profitieren.

Es gibt Hinweise darauf, dass eine Mischung von Monitoring-Methoden (z. B. Beobachtung, Dokumentation, narrative Schilderungen der Kompetenzen von Kindern) nützliche Informationen liefern und über die Erfahrungen und die Entwicklung von Kindern berichten sowie auch zu einem reibungslosen Übergang zur Grundschule beitragen kann.

Es können Instrumente für Monitoring und partizipatorische Evaluationsverfahren geschaffen werden, um Kindern Gehör zu verschaffen und ihre Lern- und Sozialisierungserfahrungen in den Einrichtungen zu verdeutlichen.

STEUERUNG UND FINANZIERUNG sind von entscheidender Bedeutung, damit die frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung ihre Rolle bei der persönlichen Entwicklung der Kinder und bei der Verringerung des Leistungsgefälles und der Förderung des sozialen Zusammenhalts spielen kann. Steuerung muss Teil eines umfassenden Systems kohärenter staatlicher Maßnahmen sein, die frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung mit anderen Diensten verbinden, die sich mit dem Wohlbefinden von Kleinkindern und ihren Familien befassen.

² http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/rights_child/standards_child_protection_kcsc_en.pdf

Qualitätsleitsätze:

9. Akteure und Beteiligte teilen ein klares Verständnis ihrer Aufgaben und Zuständigkeiten und sind sich darüber im Klaren, dass von ihnen die Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen erwartet wird.

Das Angebot an frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung sollte im Idealfall in enger Zusammenarbeit mit allen für Kinder tätigen Diensten - einschließlich der Sozial- und Gesundheitsdienste -, Schulen und lokalen Akteuren und Beteiligten erfolgen. Solche ressortübergreifenden Allianzen haben sich als wirksamer erwiesen, wenn sie von einem kohärenten politischen Rahmen gesteuert werden, der die Zusammenarbeit und langfristige Investitionen in lokale Gemeinschaften proaktiv fördern kann.

Die Einbindung von Akteuren und Beteiligten hat sich als entscheidend für die Gestaltung und Umsetzung der frühkindlichen Betreuungs-, Bildungs- und Erziehungsangebote erwiesen.

Im Idealfall liegt die Verantwortung für alle Regelungen zur frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung sowie für die Finanzierung bei der gleichen Abteilung.

10. Rechtsvorschriften, Regelungen und/oder Finanzierung unterstützen Fortschritte bei der Verwirklichung eines allgemeinen Anspruchs auf eine staatlich geförderte oder finanzierte frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung und alle Akteure und Beteiligten werden regelmäßig über die Fortschritte informiert.

Eine Qualitätsverbesserung im Angebot für alle Kinder könnte möglicherweise eher durch den schrittweisen Aufbau eines universellen Rechtsanspruchs erreicht werden. Es kann sinnvoll sein, zu bewerten, ob es bei Zugänglichkeit und Qualität marktbasierter FBBE-Angebote zu Ungleichheiten für benachteiligte Kinder kommt, und gegebenenfalls Abhilfemaßnahmen zu planen.

Eine enge Verknüpfung mit der Arbeits-, Gesundheits- und Sozialpolitik wäre eindeutig von Vorteil, da sie eine effizientere Umverteilung der Ressourcen fördern kann, indem sie zusätzliche Mittel für benachteiligte Gruppen und Wohngegenden bereitstellt.

