

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 17.2.2011
KOM(2011) 66 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung: der bestmögliche Start für alle unsere Kinder in die Welt von morgen

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung: der bestmögliche Start für alle unsere Kinder in die Welt von morgen

1. EINLEITUNG

Die Grundlage für Europas Zukunft bildet intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Für diese drei Wachstumsaspekte ist die Verbesserung der Qualität und Wirksamkeit der Bildungssysteme in ganz Europa von grundlegender Bedeutung. In diesem Kontext bildet die frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE) das Fundament für erfolgreiches lebenslanges Lernen, soziale Integration, persönliche Entwicklung und spätere Beschäftigungsfähigkeit. Die FBBE ergänzt die zentrale Rolle der Familie und hat tiefgehende und langfristige Auswirkungen, die mit späteren Maßnahmen nicht erreicht werden können. Die frühesten Erfahrungen, die Kinder sammeln, bilden die Grundlage für alles spätere Lernen. Wenn ein gutes Fundament in frühen Jahren gelegt wird, ist späteres Lernen wirkungsvoller und wird mit höherer Wahrscheinlichkeit ein Leben lang fortgesetzt. Zudem wird das Risiko eines Schulabbruchs gemindert und die Gerechtigkeit beim Bildungserfolg erhöht. Die Kosten für die Gesellschaft in Form ungenutzter Talente und öffentlicher Ausgaben des Sozial-, Gesundheits- und auch des Justizsystems werden ebenfalls verringert¹.

Im Rahmen der Leitinitiative „Jugend in Bewegung“, die Bestandteil der umfassenden Strategie Europa 2020 ist, wird die Bedeutung hervorgehoben, die Kreativität und Innovation längerfristig für unsere Wettbewerbsfähigkeit und den Erhalt unseres Lebensstandards haben. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass wir *allen* unseren jungen Menschen die Möglichkeit geben müssen, ihre Talente so umfassend wie möglich zu entwickeln. FBBE verfügt über das Potenzial, allen jungen Menschen einen guten Start in die Welt von morgen zu ermöglichen und den Kreislauf zu durchbrechen, der Benachteiligung von einer Generation auf die nächste überträgt.

Die Vorteile einer hochwertigen FBBE sind sozialer, wirtschaftlicher und bildungsbezogener Natur und damit sehr umfangreich. FBBE kann eine entscheidende Rolle bei der Schaffung des Fundaments für bessere Kompetenzen spielen, die die EU-Bürger in Zukunft besitzen sollen. Sie kann uns dabei helfen, mittel- und langfristige Herausforderungen zu bewältigen und zu kompetenteren Arbeitskräften führen, die zum technologischen Wandel beitragen und sich daran anpassen können, wie dies in der Leitinitiative „Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten“ festgehalten wurde². Es wurde eindeutig festgestellt, dass eine Teilnahme an einer hochwertigen FBBE bedeutend bessere Ergebnisse bei internationalen Tests zu Grundfertigkeiten (wie PISA oder PIRLS) nach sich zieht, die einem Unterschied von ein bis zwei Schuljahren entsprechen³.

Eine hochwertige FBBE ermöglicht es Eltern, familiäre und berufliche Aufgaben besser zu vereinen, und steigert damit ihre Beschäftigungsfähigkeit. FBBE unterstützt Kinder nicht nur

¹ Mitteilung der Kommission „Effizienz und Gerechtigkeit in den europäischen Systemen der allgemeinen und beruflichen Bildung“, KOM(2006) 481.

² Mitteilung der Kommission „Eine Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten: Europas Beitrag zur Vollbeschäftigung“, KOM(2010) 682.

³ OECD, PISA 2009 Results: Overcoming Social Background, Vol.2 (2010), S. 97-98; IEA, PIRLS 2006 International Report, (2007) S. 158.

im Hinblick auf ihre spätere Bildung sondern auch bei der gesellschaftlichen Integration, wodurch Wohlbefinden erzeugt und ihre Beschäftigungsfähigkeit im Erwachsenenalter unterstützt wird⁴.

FBBE ist besonders für Kinder aus benachteiligten Umfeldern von Vorteil, wie Kinder mit Migrationshintergrund und aus Familien mit geringerem Einkommen. Sie kann dazu beitragen, Kinder aus der Armut zu befreien und ihnen bei Funktionsstörungen in der Familie zu helfen. Auf diese Weise kann sie daran mitwirken, im Rahmen der Strategie Europa 2020 die Ziele der Leitinitiative „Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut“⁵ zu erreichen.

Indem sie alle Kinder dabei unterstützt, ihr Potenzial zu entfalten, kann eine hochwertige frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung insbesondere zu zwei Kernzielen der Strategie Europa 2020 ihren Beitrag leisten: einmal im Hinblick auf die Verringerung der Anzahl der Schulabbrecher unter 10 %, zum anderen im Hinblick auf das Ziel, mindestens 20 Millionen Menschen aus Armut und Ausgrenzung herzuholen.

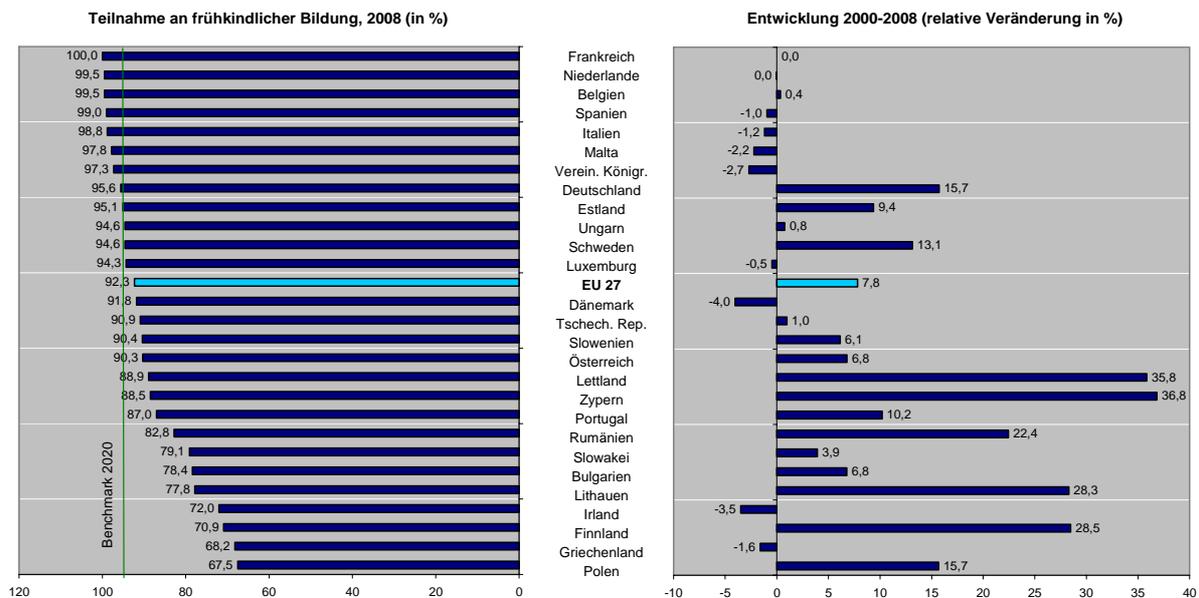
Derzeitige Situation und die Rolle der EU

Bisher lag der Schwerpunkt der meisten Aktionen auf EU-Ebene darauf, die Anzahl der Betreuungs- und Vorschulplätze zu erhöhen, damit mehr Eltern und insbesondere die Mütter dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen können. Auf der Tagung des Europäischen Rates in Barcelona haben die Mitgliedstaaten 2002 beschlossen, bis zum Jahr 2010 für mindestens 90 % der Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter und für mindestens 33 % der Kinder unter drei Jahren reguläre Ganztagsbetreuungsplätze zur Verfügung zu stellen. Fortschritte wurden in unterschiedlichem Maße erzielt: Das Betreuungsziel von 33 % für Kinder unter drei Jahren haben fünf Länder übertroffen und fünf weitere Länder fast erreicht; die Mehrzahl ist jedoch weit davon entfernt und acht Länder haben sogar nur 10 % bzw. weniger erreicht⁶. Im Hinblick auf Kinder über drei Jahren haben acht Länder das Ziel von 90 % übertroffen und drei weitere Länder nähern sich diesem Ziel. In fast einem Drittel der Mitgliedstaaten liegt die Abdeckung jedoch unter 70 %. Im Jahr 2009 bekräftigten die Bildungsminister diesen Ansatz, indem sie eine neue europäische Benchmark einführten: Bis 2020 sollen mindestens 95 % der Kinder zwischen vier Jahren und dem Schulpflichtalter an der FBBE teilhaben. Die folgende Abbildung zeigt, dass der EU-Durchschnitt gegenwärtig 92,3 % beträgt, wobei ein erheblicher Anteil der Länder weit zurückliegt.

⁴ Schlussfolgerungen des Rates vom 26.11.2009 zur Bildung von Kindern mit Migrationshintergrund, (ABl. 2009/C 301/07).

⁵ Schlussfolgerungen des Rates vom 11. Mai 2010 zur sozialen Dimension der allgemeinen und beruflichen Bildung, (ABl. 2010/C 135/02).

⁶ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Umsetzung der Barcelona-Ziele auf dem Gebiet der Betreuungseinrichtungen für Kinder im Vorschulalter“ (SEK(2008) 2524).



Quelle: GD EAC, Datenquelle: Eurostat, UOE⁷.

Die Ausweitung des Vorschulangebots bleibt daher eine bedeutende Herausforderung. Darüber hinaus ist es jedoch auch wichtig, dass die Qualität der FBBE hoch ist. Aus diesem Grund haben die Mitgliedstaaten in den vergangenen Jahren ihren Wunsch nach einer engeren Zusammenarbeit auf EU-Ebene bei Fragen zum Ausdruck gebracht, die auf eine qualitative Verbesserung der FBBE abzielen. Im Jahr 2006 erklärten die Minister, dass mit der FBBE innerhalb des gesamten lebenslangen Lernprozesses langfristig der höchste Ertrag erzielt werden kann, insbesondere für benachteiligte Gruppen⁸. Im Jahr 2008 haben sie im Bereich der Schulpolitik eine Reihe von Schwerpunkten für eine Zusammenarbeit auf EU-Ebene vereinbart, wie etwa die Sicherstellung eines allgemein zugänglichen, hochwertigen Vorschulangebots⁹. 2009 nahmen die Minister dann einen strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung bis 2020 an. Für den Zeitraum 2009-2011 lautete einer der Schwerpunkte: „Vorschulbildung: Den allgemeinen gleichberechtigten Zugang fördern und die Qualität des Unterrichts und der Unterstützung für die Lehrkräfte verbessern“¹⁰.

Angesichts der Rolle, die die FBBE bei der Verringerung der Anzahl der Schulabbrecher und bei der Förderung der sozialen Integration im Bereich der Bildung spielt, wird sie Bestandteil der Strategien der Mitgliedstaaten sein, mit denen die Ziele der Strategie Europa 2020 erreicht werden sollen. Viele Mitgliedstaaten verstärken ihre Bemühungen im Hinblick auf Bewertung und Reform ihres ganzen FBBE-Systems. Dabei gibt es sehr unterschiedliche Ansatzpunkte in Bezug auf Teilnahmequoten, Versorgung, Qualität, Ressourcen, Konzeption und Verwaltung der FBBE.

Obwohl es sich dabei um einen Bereich handelt, der hauptsächlich in den Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten fällt, gibt es doch zahlreiche Möglichkeiten für

⁷ Für das Vereinigte Königreich liegt ein Bruch zwischen 2002 und 2003 vor (frühere Schätzwerte lagen zu hoch). Für Griechenland wurden die Daten für 2008 durch die Angaben aus dem Jahr 2007 ersetzt.

⁸ Schlussfolgerungen des Rates zu Effizienz und Gerechtigkeit in der allgemeinen und beruflichen Bildung (ABl. C 298 vom 8.12.2006).

⁹ Schlussfolgerungen des Rates zum Thema „Junge Menschen auf das 21. Jahrhundert vorbereiten: eine Agenda für die europäische Zusammenarbeit im Schulwesen“ (ABl. C 319 vom 13.12.2008).

¹⁰ Schlussfolgerungen des Rates zu einem strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung („ET 2020“), (ABl. C 119 vom 28.5.2009).

die EU, in diesem Prozess einen Mehrwert zu erbringen. So kann sie die Bestimmung und den Austausch bewährter Verfahren erleichtern, die Entwicklung der Infrastruktur der FBBE und der entsprechenden Kapazitäten fördern sowie die EU-weite Untersuchung verschiedener Aspekte der Qualität der FBBE bzw. ihrer Auswirkungen unterstützen.

Mit der vorliegenden Mitteilung wird dem Wunsch der Mitgliedstaaten nachgekommen, einen Kooperationsprozess in Gang zu setzen, der sie bei der genannten doppelten Herausforderung unterstützt: **Zugang zu Betreuung, Bildung und Erziehung** für alle Kinder sowie eine **bessere Qualität des Angebots** durch gut integrierte Dienste, die auf einer gemeinsamen Zielvorstellung im Hinblick auf die Bedeutung des FBBE sowie auf den besten **Curricula, Mitarbeiterkompetenzen** und **Koordinationsstrukturen**, die dafür erforderlich sind, aufbauen.

In den EU-Mitgliedstaaten lassen sich bereits Beispiele für einige der besten Verfahren in der Welt im Bereich der FBBE finden. Die Kommission will die offene Methode der Koordinierung einsetzen, um die Mitgliedstaaten bei der Identifizierung, Analyse und Verbreitung wirksamer Politikansätze im Bereich der FBBE sowie deren Übertragung auf ihre eigene Situation zu unterstützen. Sie wird verschiedene bestehende Instrumente wie das Programm für lebenslanges Lernen und den Strukturfonds nutzen, um Innovation, Mitarbeiterentwicklung und die Infrastruktur im Bereich der FBBE zu unterstützen. Darüber hinaus wird die Kommission das 7. Rahmenprogramm für Forschung und Entwicklung nutzen, um Forschung, Analyse und Entwicklung zu den wirksamsten Ansätzen im Bereich der FBBE in der EU und anderswo zu fördern.

2 ZUGANG ZUR FBBE

2.1 Allgemeine und integrative FBBE

Der Zugang zu einem allgemein zugänglichen, hochwertigen und integrativen FBBE-Angebot ist für alle von Vorteil. Es hilft Kindern, ihr Potenzial zu entfalten, und kann darüber hinaus Eltern und anderen Familienmitgliedern mit entsprechenden Maßnahmen helfen: Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, Teilnahme an beruflicher Weiterbildung, Elternbildung und Freizeitaktivitäten.

In der frühen Kindheit kann über Bildung die Entwicklung von Kindern am besten beeinflusst und eine Benachteiligung ausgeglichen werden. Forschungsergebnisse zeigen, dass Armut und dysfunktionale Familien am stärksten mit schlechten Lernergebnissen korrelieren. Bereits im Alter von 3 Jahren bestehen große Unterschiede in der kognitiven, sozialen und emotionalen Entwicklung bei Kindern aus reichen und armen Umfeldern; und ohne spezifische Maßnahmen verstärken sich diese Unterschiede bis zum Alter von 5 Jahren häufig. Forschungen aus den USA zeigen, dass die positiven Auswirkungen der FBBE auf Kinder aus armen Familien doppelt so hoch sind wie auf Kinder aus einem begünstigteren Umfeld¹¹. Die FBBE ist daher für sozial benachteiligte Kinder und ihre Familien, sowie Migranten und Minderheiten besonders vorteilhaft¹². Die Vorteile der FBBE sind jedoch auch weit oberhalb der Armutsgrenze zu spüren. In allen sozialen Gruppen kann sie langfristiger und kostengünstiger als Interventionen zu einem späteren Zeitpunkt zur Bewältigung einer Reihe von Bildungsproblemen beitragen¹³.

¹¹ S.W. Barnett, „Maximising returns from prekindergarten education“, (2004) S. 10.

¹² J. Bennett, „Benchmarks for early childhood services in OECD countries“, Innocenti Working Paper (2008), S. 23; Joseph Rowntree Foundation, „Poorer children’s educational attainment“ (2010).

¹³ S.W. Barnett, „Benefits and costs of quality per-school education: evidence based-policy to improve returns“, vorgestellt bei der 7. Tagung des OECD-Netztes zu FBBE, (2010), S. 11.

Die FBBE stellt eine wichtige Möglichkeit dar, die Häufigkeit des Schulabbruchs zu verringern, der in einem starken Zusammenhang zu sozioökonomischer Benachteiligung steht. Eine allgemein zugängliche und hochwertige FBBE kann die Lücke bei der sozialen Entwicklung sowie den Rechen- und Lesefertigkeiten zwischen Kindern aus sozial begünstigten und benachteiligten Umfeldern schließen und damit den Teufelskreis von geringem Erfolg und schulischem Rückzug durchbrechen; dieser führt häufig zu einem vorzeitigen Verlassen der Schule und damit zu einer „Vererbung“ der Armut von einer auf die nächste Generation¹⁴.

Die Daten zeigen für Kinder aus Migrantenfamilien, dass diese im Vergleich zu einheimischen Schülern erheblich schlechtere Leistungen erbringen, dass in vielen Mitgliedstaaten die Leistungen der zweiten Generation unter der ersten liegen und dass die Anzahl der Schulabbrecher im Schnitt doppelt so hoch ist¹⁵. Migrantenfamilien haben häufig Schwierigkeiten mit der Sprache und sind mit dem Bildungssystem des Gastlandes nicht vertraut, so dass es für sie besonders schwierig sein kann, ihre Kinder beim Lernen zu unterstützen. Die Teilnahme an FBBE-Programmen ist jedoch nachweislich äußerst vorteilhaft für die kognitive und sprachliche Entwicklung von Migrantenkindern. Modellprogramme in den USA haben signifikante positive Auswirkungen auf den späteren Bildungserfolg und das Einkommen sowie auch im Hinblick auf kriminelles Verhalten gezeigt¹⁶. Die frühzeitige sprachliche Unterstützung von Kindern mit einer anderen Umgangssprache im Elternhaus spielt eine wichtige Rolle bei der Verbesserung ihrer Schulreife und erlaubt es ihnen, mit einer vergleichbaren Ausgangsbasis wie ihre Mitschüler die Schule zu beginnen.

Die Situation der Roma ist jedoch häufig schwieriger, und viele Mitgliedstaaten stehen vor der grundsätzlichen Herausforderung, angemessene Bildungsmöglichkeiten für Roma-Kinder anzubieten. Auch wenn der Bedarf an Unterstützung bei diesen Kindern höher ist, fällt ihre Teilnahme an FBBE allgemein signifikant geringer aus als die der restlichen Bevölkerung: Die Ausweitung der entsprechenden Möglichkeiten stellt damit eine Schlüsselherausforderung in der EU dar. Die FBBE kann eine zentrale Rolle bei der Beseitigung der schulischen Benachteiligung von Roma-Kindern spielen, dies zeigen Pilotmaßnahmen zur Integration der Roma, die gegenwärtig in einigen Mitgliedstaaten mit Unterstützung aus dem EU-Haushalt durchgeführt werden¹⁷.

Im Hinblick auf Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf haben sich die Mitgliedstaaten mit ihrer Beteiligung am Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu integrativen Bildungsansätzen¹⁸ verpflichtet. Dennoch werden in Europa immer noch etwa 2 % der Schüler in Sondereinrichtungen unterrichtet. Die FBBE bietet die Möglichkeit einer stärkeren Integration von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf, wodurch ihre spätere Integration in reguläre Schulen erleichtert wird.

Die Umsetzung des Potenzials, das die FBBE im Hinblick auf die Bewältigung der genannten Integrationsherausforderungen besitzt, hängt von der Gestaltung und Finanzierung des FBBE-

¹⁴ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zur Senkung der Schulabbrecherquote (SEK(2011) 96), S. 15.

¹⁵ Schlussfolgerungen des Rates zur Bildung von Kindern mit Migrationshintergrund, (ABl. C 301 vom 31.12.2009).

¹⁶ D. Nusche, „What works in migrant education?“, OECD Education Working Paper Nr. 22 (2009) S. 27.

¹⁷ Weitere Informationen: http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/roma/about_en.cfm?nmenu=2

¹⁸ Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2006) wurde von den Mitgliedstaaten unterzeichnet und von der Mehrzahl ratifiziert.

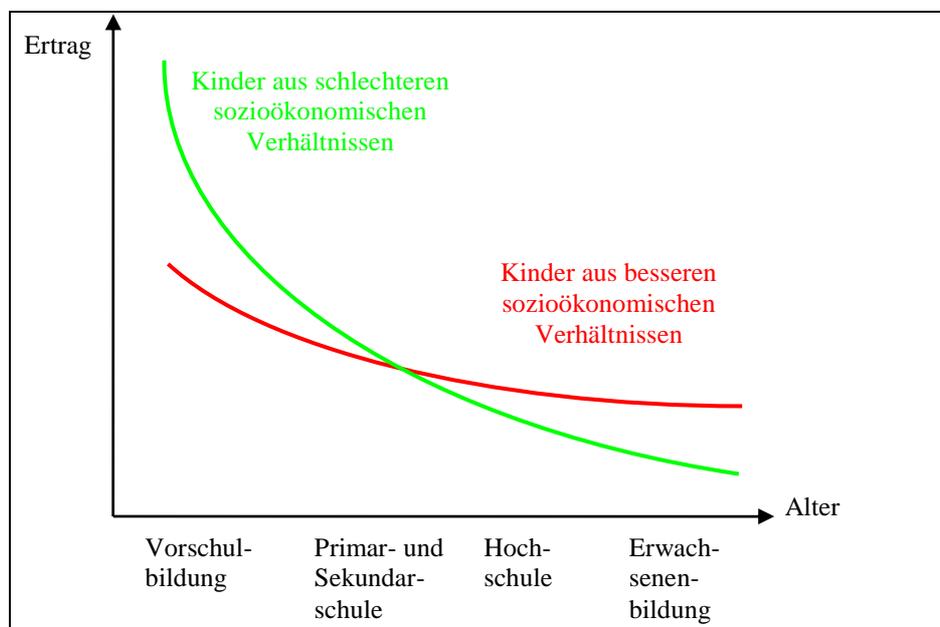
Systems ab. Der allgemeine Zugang zu einer hochwertigen FBBE bietet nachweislich mehr Vorteile als Interventionsmaßnahmen, die sich ausschließlich an benachteiligte Gruppen richten. Eine Ausrichtung der FBBE gestaltet sich problematisch, da es in der Praxis schwierig ist, die Zielgruppe zuverlässig zu bestimmen; es stigmatisiert oft die Zielgruppe und kann sogar im weiteren Bildungsverlauf zu einer Segregation führen. Angebote für spezielle Zielgruppen werden zudem schneller als allgemeine Angebote zurückgezogen.

Dabei ist zu beachten, dass FBBE-Angebote – wie gut sie auch sein mögen – die Armut der Familie und die sozioökonomische Benachteiligung nur zum Teil ausgleichen können. Um die langfristigen Vorteile einer hochwertigen FBBE für Kinder aus benachteiligten Umfeldern zu verstärken, muss sie im Rahmen einer umfassenden Strategie mit Initiativen in anderen Politikbereichen verknüpft werden (z. B. Beschäftigung, Wohnung und Gesundheit).

2.2 Effiziente und ausgeglichene Finanzierung

Die folgende Abbildung zeigt, dass der Ertrag der Bildung im Bereich der frühkindlichen Erziehung am höchsten ist und bei Kindern aus benachteiligten Umfeldern besonders hoch ausfällt; Bildungsinvestitionen zu einem späteren Zeitpunkt kommen hingegen verstärkt Kindern aus besseren sozioökonomischen Umfeldern zugute.

Ertrag der Bildung in den verschiedenen Phasen des lebenslangen Lernens



Quelle: KOM(2006) 481, S. 4.

Die Kosten pro Kind können in der FBBE zwar mindestens genauso hoch wie in der Schule sein (besonders bei hochwertigen Angeboten), Forschungsergebnisse zeigen jedoch, dass eine hochwertige FBBE das Kosten-Nutzen-Verhältnis verbessert. Anders gesagt, mit höheren Investitionen in der frühen Kindheit kann später *Geld gespart* werden.¹⁹ In den meisten Mitgliedstaaten fallen die öffentlichen Ausgaben pro Kind in der Phase der frühen Kindheit jedoch geringer als in allen anderen Phasen aus²⁰.

In den Mitgliedstaaten gibt es eine Vielzahl an Finanzierungsmodellen für die FBBE, die auf öffentliche und private Quellen nutzen. Alle europäischen Staaten finanzieren oder

¹⁹ M.E. Lamb, „Nonparental child care: context, quality, correlates and consequences“, in W. Damon et al, *Handbook of Child Psychology* (1998).

²⁰ OECD, *Doing better for children* (2009), S. 15.

kofinanzieren das FBBE-Angebot für Kinder über 3 Jahren mit öffentlichen Mitteln; weniger als die Hälfte der EU-Mitgliedstaaten decken den Großteil der Kosten, ohne einen Beitrag der Familien zu fordern. Für Kinder unter drei Jahren wird das Angebot häufig privat finanziert. Für ein auf Risikogruppen zugeschnittenes Angebot bieten einige Mitgliedstaaten zusätzliche finanzielle Unterstützung, zusätzliches Personal sowie finanzielle Anreize für die Bindung der Mitarbeiter.

Angesichts des politischen Augenmerks in den Mitgliedstaaten, das sich verstärkt auf die FBBE richtet, und der Folgen der Beschränkungen bei den öffentlichen Ausgaben ist es besonders wichtig, dass die finanziellen Mittel so effizient wie möglich genutzt werden.

Bei marktgesteuerten Angeboten besteht die Möglichkeit, öffentliche Ausgaben zu begrenzen, und sie bieten Eltern zudem eine bessere Auswahl und Kontrolle. Dies darf jedoch nicht dazu führen, dass das hochwertige Angebot nicht allen zur Verfügung steht. Familien mit geringeren Einkünften bedürfen häufig am stärksten einer Kinderbetreuung und zwar zu den geringstmöglichen Kosten. Oft können sie sich jedoch keine marktgesteuerten Angebote für ihre Kinder leisten.

3. QUALITÄT DER FBBE

3.1 Curriculum

Das FBBE-Angebot sollte so gestaltet und umgesetzt werden, dass es allen Bedürfnissen der Kinder, d. h. kognitiver, emotionaler, sozialer und physischer Art, gerecht wird. Diese Bedürfnisse unterscheiden sich erheblich von denen älter Kinder im Schulalter. Forschungsergebnisse lassen den Schluss zu, dass die ersten Lebensjahre Kinder am stärksten prägen. In dieser Phase wird der Grundstein für die wichtigsten Verhaltensweisen und -muster ihres gesamten Lebens gelegt.

Der Erwerb nicht-kognitiver Fähigkeiten (wie Ausdauer, Motivation und die Fähigkeit, mit anderen zu interagieren) in den ersten Jahren ist für das gesamte zukünftige Lernen und ein erfolgreiches soziales Engagement äußerst wichtig. Der Inhalt des FBBE-Curriculums muss daher über kognitives Lernen hinausgehen und die Sozialisierung sowie eine Reihe nicht-kognitiver Aspekte umfassen. Betreuung, Erziehung und Bildung müssen daher integriert werden, und zwar unabhängig davon, ob das FBBE-System zwischen a) einer Kinderbetreuung bis zum Alter von drei Jahren und b) einer Vorschulbildung von drei Jahren bis zum Schulalter unterscheidet, oder ob es auf einem einheitlichen Modell beruht, dass die gesamte Alterspanne von der Geburt bis zum Beginn der Regelschule umfasst.²¹

Angesichts der Vielfalt der Ansätze, die gegenwärtig in der EU bestehen, ist es wichtig, sich auf die Frage der Qualität und Angemessenheit von Curricula zu konzentrieren und positive Erfahrungen in den Mitgliedstaaten zu analysieren bzw. von ihnen zu lernen, damit die FBBE möglichst positive Wirkung zeigen kann.

3.2 Mitarbeiter

Die Kompetenz der Mitarbeiter ist der Schlüssel zu einer hochwertigen FBBE. Es ist daher eine große Herausforderung, entsprechend qualifizierte Mitarbeiter zu gewinnen, auszubilden und zu binden. Die Trends bei der Integration von Kinderbetreuung und Bildung führen zu einer stärkeren Professionalisierung der Personen, die in der FBBE tätig sind, sowie zu einem höheren Niveau und einer größeren Vielfalt der verlangten Bildungsabschlüsse, höheren Gehältern und besseren Arbeitsbedingungen. Das allgemeine Mitarbeiterprofil bleibt jedoch

²¹ Eurydice-Bericht, Frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung in Europa: ein Mittel zur Verringerung sozialer und kultureller Ungleichheiten (2009), S. 31.

sehr unterschiedlich. Es besteht weiterhin die Tendenz, „Bildungsaufgaben“ qualifizierten Mitarbeiter und die „Betreuung“ weniger qualifizierten Mitarbeitern zu übertragen, was häufig zu einer mangelnden Kontinuität bei der Betreuung, Erziehung und Bildung des einzelnen Kindes führt.

Darüber hinaus verlangt die Breite der Fragestellungen, mit denen sich FBBE-Mitarbeiter auseinandersetzen, und die Vielfalt der ihnen anvertrauten Kinder ein beständiges Nachdenken über die pädagogische Praxis sowie ein umfassendes Konzept für die Professionalisierung. In vielen Ländern ist die Arbeit mit Kindern mit Risikohintergrund integraler Bestandteil der Grundausbildung. Zahlreiche andere Aspekte der Vielfalt werden jedoch nicht ausreichend abgedeckt. Die Mitarbeiter in der FBBE verfügen zudem selten über dieselben Möglichkeiten der Einarbeitung, der berufsbegleitenden Ausbildung und der beruflichen Weiterbildung wie Schullehrer.

Auch wenn in vielen Mitgliedstaaten Fortschritte im Hinblick auf eine zunehmende Professionalisierung und Spezialisierung der Mitarbeiter in der FBBE erzielt wurde, so doch in vielen Ländern von einem sehr niedrigen Niveau ausgehend. Die Verbesserung dieser Situation wird ein wichtiger Bestandteil der Ausweitung des FBBE-Angebots sein.

Eine besonders wichtige Frage betrifft das Geschlechterverhältnis bei FBBE-Mitarbeitern: Fast alle sind Frauen. Dies wird schon lange mit Besorgnis betrachtet. In einigen Ländern wurden Ziele im Hinblick auf die Beschäftigung von Männern in der FBBE gesetzt, oder man bemühte sich darum, den Beruf neu zu gestalten, um das Problem der unausgewogenen Repräsentation der Geschlechter zu verringern²². Es ist dringend erforderlich, in allen EU-Ländern die Laufbahn im FBBE-Sektor für Männer attraktiver zu machen.

3.3 Koordination der FBBE

Die Vorteile einer hochwertigen FBBE nehmen langfristig zu: Dies bedeutet, dass der Rest des Systems darauf aufbauen muss, damit der gute Start nicht verloren ist.

Ein Systemansatz für die FBBE bedeutet eine enge Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Politikbereichen wie Bildungs-, Beschäftigungs-, Gesundheits- und Sozialpolitik. Mit solchen Ansätzen können die Regierungen die Politik einfacher und effizienter organisieren und steuern und die Ressourcen für Kinder und ihre Familien bündeln. Dafür ist ein kohärentes Leitbild erforderlich, dass von allen beteiligten Akteuren, einschließlich der Eltern, mitgetragen wird, sowie ein politischer Rahmen mit Zielen für das ganze System und klar definierten Rollen und Verantwortlichkeiten auf zentraler und lokaler Ebene. Mit einem solchen Ansatz kann das FBBE-Angebot auch besser auf lokale Bedürfnisse reagieren. Durch politischen Austausch und Kooperation auf EU-Ebene können die Länder bei dieser wichtigen und anspruchsvollen Aufgabe von bewährten Verfahren der anderen profitieren.

Der reibungslose Übergang von einer Einrichtung auf eine andere (z. B. von der Vorschule auf die Grundschule) erfordert effiziente Kommunikation zwischen den Einrichtungen und Kontinuität im Hinblick auf Inhalte und Standards. Darüber hinaus machen die wachsende soziale Vielfalt in der EU und die Schwierigkeit, immer unterschiedlichere soziokulturelle Kontexte in Einklang zu bringen, den Übergang von der Familie in die FBBE und zwischen verschiedenen Altersgruppen innerhalb einer Einrichtung immer wichtiger.

Mechanismen zur Qualitätssicherung im Bereich der FBBE müssen in der Regel auf einem gemeinsamen pädagogischen Rahmen beruhen, der den gesamten Zeitraum von der Geburt

²² OECD, *Starting strong II* (2006), S. 170-171.

bis zum Schulalter abdeckt. Ein solcher Rahmen umfasst mehr als das traditionelle Curriculum. Darin können die Qualifikationsanforderungen an die Mitarbeiter, pädagogische Ausrichtungen und Standards und der Ordnungsrahmen für das FBBE-Angebot definiert werden. Darüber hinaus können darin die angestrebten Ergebnisse festgehalten werden, anhand derer die Entwicklung des Kinds in Zusammenarbeit zwischen Eltern und FBBE-Mitarbeitern beobachtet und der Übergang in andere Bildungsstufen erleichtert werden kann. Mit einem solchen Rahmen können kohärente Standards für das gesamte System bestimmt werden, an denen Ergebnisse gemessen und Maßnahmen zur Qualitätssicherung ausgerichtet werden können.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

In der vorliegenden Mitteilung wurde die Notwendigkeit hervorgehoben, die FBBE EU-weit zu verbessern, indem die bestehenden quantitativen Ziele mit Maßnahmen für einen verbesserten Zugang und zu Sicherstellung der Qualität des Angebots ergänzt werden. Als Antwort auf die Forderungen in den Schlussfolgerungen des Rates von 2008 und 2009 nach einer verstärkten politischen Zusammenarbeit im Bereich der FBBE und auf die Herausforderung einer neuen europäischen Benchmark für die Teilnahme an der FBBE wird mit der Mitteilung eine Agenda für die gemeinsame Arbeit der Mitgliedstaaten zu zentralen Fragen im Hinblick auf Zugang und Qualität vorgeschlagen, die durch Aktionen seitens der Kommission unterstützt wird. Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über diese Agenda. Diese Arbeit soll im Rahmen der offenen Methode der Koordinierung organisiert werden und sich auf die Bestimmung und Analyse der allgemeinen Herausforderungen, Modelle bewährter Verfahren sowie auf die Frage konzentrieren, wie erfolgreiche Konzepte auf andere Systeme übertragen werden können.

Die FBBE kann eine wichtige Rolle bei der Verringerung der Anzahl der Schulabbrecher spielen. Daher sollten in den nationalen Reformprogrammen der Mitgliedstaaten, die auf die Ziele der Strategie Europa 2020 ausgerichtet sind, zentrale Herausforderungen und mögliche Lösungen in diesem Bereich hervorgehoben werden. Es ist dringend erforderlich, von den bewährten Verfahren und der Erfahrung in der EU zu lernen und so die Qualität der Politik im Bereich der FBBE zu verbessern.

Mögliche Themen für eine politische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten

Zugang zur FBBE

- Effektive Nutzung der FBBE zur Unterstützung der Integration und für eine Verringerung der Anzahl der Schulabbrecher
- Ausweitung des Zugangs zu einer hochwertigen FBBE für Kinder aus benachteiligten Umfeldern, Migranten, Roma-Kinder (wie Teilnahmeanreize für benachteiligte Familien, Anpassung des Angebots an die Erfordernisse der Familien und zunehmende Zugänglichkeit und Erschwinglichkeit)
- Sammlung von Informationen zu Vorteilen und Auswirkungen eines allgemeinen Angebots im Vergleich zu einem zielgruppenspezifischen Angebot
- Gestaltung effizienter Finanzierungsmodelle und des richtigen Gleichgewichts öffentlicher und privater Investitionen

Qualität der FBBE

- Bestimmung eines ausgewogenen Verhältnisses im Curriculum zwischen kognitiven und nicht-kognitiven Elementen
- Förderung der Professionalisierung der FBBE-Mitarbeiter: welche Qualifikationen für welche Aufgaben?
- Entwicklung von Strategien, um entsprechend qualifizierte Mitarbeiter für die FBBE zu gewinnen, auszubilden und zu binden
- Verbesserung des Geschlechterverhältnisses bei FBBE-Mitarbeitern
- Entwicklung hin zu FBBE-Systemen, in denen Betreuung, Erziehung und Bildung integriert sind, und Verbesserung von Qualität, Gerechtigkeit und Systemeffizienz
- Erleichterung des Übergangs für Kleinkinder von der Familie in die Betreuung/Erziehung/Bildung sowie des Übergangs zwischen Bildungsstufen
- Qualitätssicherung: Entwicklung eines kohärenten, gut koordinierten pädagogischen Rahmens unter Einbeziehung der beteiligten Akteure

Die Kommission wird in diesem Sinne:

- die Bestimmung und den Austausch bewährter Strategien und Verfahren im Rahmen der offenen Methode der Koordinierung im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung mit den Mitgliedstaaten (ET 2020) fördern;
- die Entwicklung innovativer Ansätze unterstützen, indem im Rahmen des Programms für lebenslanges Lernen transnationale Projekte und Netze entwickelt werden;
- Unterstützung für die Forschung in diesen Bereichen über das 7. Rahmenprogramm für Forschung und Entwicklung bieten;
- die Mitgliedstaaten auffordern, in diese Bereiche über den Strukturfonds zu investieren, insbesondere durch die Unterstützung von Schulungsmaßnahmen für Mitarbeiter und durch die Entwicklung einer zugänglichen Infrastruktur.
-