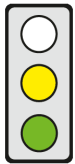


## KERNPUNKTE

**Ziel der Empfehlung:** Die Angebote an frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE) sollen ausgeweitet und deren Qualität verbessert werden.

**Betroffene:** Kinder bis zum schulpflichtigen Alter und deren Eltern, FBBE-Personal.



**Pro:** (1) Investitionen in FBBE entfalten langfristig einen grenzüberschreitenden Nutzen für alle Mitgliedstaaten.

(2) FBBE-Berufe sollten durch eine Statusaufwertung insgesamt attraktiver gemacht werden, damit ausreichend Personal mit der angestrebten höheren Qualifikation eingestellt werden kann.

**Contra:** Die Entscheidung darüber, welche Inhalte in der FBBE vermittelt werden, sollte grundsätzlich den Mitgliedstaaten überlassen werden.

Die wichtigsten Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet.

## INHALT

### Titel

Vorschlag COM(2018) 271 vom 22. Mai 2018 für eine **Empfehlung des Rates zu hochwertiger frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung**

### Kurzdarstellung

Hinweis: Die Nummerierungen und Seitenzahlen verweisen, soweit nicht anders angegeben, auf die vorgeschlagene Empfehlung COM(2018) 271.

#### ► Hintergrund und Ziele

- Frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE) umfassen den Zeitraum ab der Geburt bis zum schulpflichtigen Alter.
- Hochwertige FBBE tragen zu besseren Bildungsabschlüssen und Arbeitsmarktergebnissen sowie zur sozialen Inklusion bei [Erwägungsgründe 3-7].
- Die Verfügbarkeit von FBBE-Diensten erleichtert die Arbeitsmarktbeteiligung der Eltern, insbesondere der Mütter [Erwägungsgrund 8].
- Der Europäische Rat hat in seinen [Schlussfolgerungen](#) zu seinem Treffen vom 15. und 16. März 2002 in Barcelona beschlossen, dass bis 2010 in der EU
  - für 33% aller Kinder von 0–2 Jahren und
  - für 90% aller Kinder von 3 Jahren bis zum schulpflichtigen Alter
 FBBE-Angebote zur Verfügung stehen sollen („Barcelona-Ziele“) [Erwägungsgrund 21]. Bis heute wurde nur das erste Ziel erreicht, das zweite mit 86% verfehlt [COM(2018) 273, S. 1 ff.].
- Nur die Hälfte aller Kinder in der EU zwischen 0 Jahren und dem schulpflichtigen Alter, rund 15 Mio., erhalten FBBE [S. 2].
- Die Mitgliedstaaten sollen auf der Grundlage der vorgeschlagenen Empfehlung [S. 1 f.]
  - den Zugang zu FBBE-Einrichtungen erleichtern und
  - die Qualität der FBBE-Dienste verbessern.

#### ► Anwendungsbereich und Umsetzung der Empfehlung

- Die Empfehlung richtet sich neben den Mitgliedstaaten auch an Sozialpartner und sonstige Organisationen der Zivilgesellschaft, die in der FBBE tätig sind [Erwägungsgrund 23].
- Die Empfehlung soll von den Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der verfügbaren Ressourcen und der nationalen Gegebenheiten sowie in enger Zusammenarbeit mit allen relevanten Interessenträgern umgesetzt werden [S. 17].

#### ► Zugang zu FBBE-Einrichtungen

- Es sollen ausreichend FBBE-Plätze für alle Kinder geschaffen und dafür gesorgt werden, dass diese Plätze tatsächlich in Anspruch genommen werden können [Erwägungsgrund Nr. 10; Nr. 2].

- Die Mitgliedstaaten sollen z.B. dafür sorgen, dass
  - FBBE-Einrichtungen angemessen geographisch verteilt sind und flexible Öffnungszeiten haben [Nr. 2 b],
  - Kosten für die Nutzung der FBBE-Einrichtungen die Eltern nicht von der Nutzung abhalten [Nr. 2b],
  - FBBE-Einrichtungen auch von Kindern aus „benachteiligten Familien“ genutzt werden [Nr. 2 c].
- ▶ **Qualifikation des FBBE-Personals**
  - Die Qualifikation des Personals von FBBE-Einrichtungen soll verbessert werden [Nr. 3].
  - Die Mitgliedstaaten sollen z.B. dafür sorgen, dass
    - FBBE-Berufe attraktiver werden, damit sich mehr Menschen dafür entscheiden [Nr. 3 a],
    - Anforderungen an die Qualifikation des FBBE-Personal an diejenigen für Grundschullehrer angeglichen und die Erstausbildung und Weiterbildung des FBBE-Personals verbessert werden [Nr. 3 a, b].
- ▶ **Inhalte der FBBE**
  - Die FBBE soll vor allem die „sozialen, emotionalen, Lern- und Sprachkompetenzen“ der Kinder fördern [Nr. 4].
  - Die Empfehlung enthält eine ganze Reihe von Vorschlägen, welche Fähigkeiten die Mitgliedstaaten durch die FBBE fördern sollten [Nr. 4 a bis e], unter anderem den Fremdspracherwerb [Nr. 4 c].
- ▶ **Weitere Maßnahmen der Mitgliedstaaten**
  - Die Mitgliedstaaten sollen für eine angemessene Finanzierung der FBBE sorgen [Nr. 6 a].
  - Die Mitgliedstaaten sollen auf der Grundlage dieser Empfehlung weitergehende nationale oder regionale Qualitätsanforderungen für FBBE-Dienste aufstellen [Nr. 6 b].
- ▶ **Weitere Maßnahmen der EU**
  - Die Kommission wird den Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten erleichtern [Nr. 8, 9].
  - Die Kommission wird die Umsetzung der Empfehlung durch die Bereitstellung von EU-Mitteln, insbesondere durch die europäischen Struktur- und Investitionsfonds, unterstützen [Nr. 10].
  - Die Kommission wird dem Rat nach einer Konsultation der Mitgliedstaaten aktualisierte Richtwerte für FBBE-Angebote vorschlagen [Nr. 11]. Darauf basierend könnte der Rat [S. 9]
    - die Barcelona-Ziele anpassen,
    - die neuen Richtwerte in das Europäische Semester einbeziehen und
    - die bisherigen Richtwerte des [Strategischen Rahmens](#) für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung anpassen.

### Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Auf der Grundlage der Empfehlung soll die bisherige Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der FBBE, als Teil der allgemeinen und beruflichen Bildung, fortgesetzt werden. Die Mitgliedstaaten sollen dazu gebracht werden, weiter auf die vom Europäischen Rat beschlossenen Barcelona-Ziele hinzuarbeiten. Der Mehrwert des gemeinsamen Handelns auf EU-Ebene ergibt sich u.a. aus dem Austausch von Fachwissen und Erfahrungen zwischen den Mitgliedstaaten [S. 6].

### Politischer Kontext

Die Empfehlung soll zur Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte [s. [ceplinput 01/20018](#)] beitragen [S. 1], die bestimmt, dass alle Kinder ein Recht auf hochwertige, bezahlbare frühkindliche Bildung und Betreuung haben [Grundsatz 11]. Empfehlungen zur Verbesserung der FBBE sind bereits u.a. in der [Empfehlung des Rates](#) vom 22. Mai 2018 zu Schlüsselkompetenzen für lebenslanges Lernen und enthalten.

### Stand der Gesetzgebung

22.05.18 Annahme durch Kommission

### Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	Bildung, Jugend, Sport und Kultur (federführend)
Bundesministerien:	Bildung und Forschung (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (federführend)
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

### Formalien

Kompetenznorm:	Art. 165 AEUV (Bildung)
Art der Zuständigkeit:	Unterstützungs-, Koordinierung und Ergänzungszuständigkeit (Art. 6 AEUV)
Verfahrensart:	Nichtlegislatives Verfahren

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

Durch die Umsetzung der Empfehlung können den Mitgliedstaaten erhebliche Kosten entstehen. Investitionen in die Verfügbarkeit und die Qualität von FBBE-Diensten sind allerdings im Wesentlichen aus drei Gründen volkswirtschaftlich sinnvoll:

Erstens: Investitionen in FBBE erzeugen hohe Bildungsrenditen, denn sie tragen eher dazu bei, dass die betroffenen Personen später höhere Einkommen erzielen, als Investitionen in anderen Bildungsbereichen [SWD(2018) 173, S. 14]. Die Teilnahme an FBBE, insbesondere bei Kindern aus benachteiligten Familien, hat deutlich positive Effekte auf das zukünftige Bildungsniveau und damit auf Einkommen, soziale Eingliederung und Gesundheit [SWD(2018) 173, S. 10].

Zweitens: **Investitionen in FBBE entfalten** nicht nur Vorteile für den investierenden Mitgliedstaat, sondern **langfristig auch einen grenzüberschreitenden Nutzen für alle Mitgliedstaaten**. Aufgrund des Rechts auf Freizügigkeit können EU-Bürger in der gesamten EU eine Ausbildung machen, studieren und arbeiten. Die Kinder, die heute FBBE in einem Mitgliedstaat erhalten, können ihre persönlichen Fähigkeiten daher in 15 bis 20 Jahren als Auszubildende, Studenten, Arbeitnehmer oder Selbstständige EU-weit einbringen.

Drittens: FBBE-Dienste erleichtern den Eltern, die dies wünschen, die Teilnahme am Arbeitsmarkt. Insbesondere bei Frauen führt das Fehlen von verfügbaren FBBE-Angeboten dazu, dass sie ihre Arbeitszeit reduzieren oder ganz aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden [OECD(2018) *Education and Skills today*].

Aufgrund des Nutzens von FBBE haben die Mitgliedstaaten 2002 im Europäischen Rat die Barcelona-Ziele beschlossen, wonach bis 2010 für 33% aller Kinder von 0–2 Jahren und für 90% aller Kinder von 3 Jahren bis zum schulpflichtigen Alter FBBE-Plätze zur Verfügung stehen sollen. Bis heute wurden diese Ziele aber nur zum Teil erreicht [zum Stand der Umsetzung s. COM(2018)273, S. 1 ff.]. Im EU-Durchschnitt geben rund 32% der Eltern, die keine FBBE-Einrichtungen nutzen, als Gründe hierfür an, dass FBBE-Einrichtungen nicht verfügbar sind oder Hindernisse für deren Nutzung bestehen [EU-SILC-Ad-hoc-Module 2016 *“Access to services”*]. Da die Barcelona-Ziele noch nicht erreicht sind und die Nachfrage nach FBBE-Einrichtungen das Angebot tatsächlich übersteigt, ist es sachgerecht, dass die Kommission die Mitgliedstaaten auffordert, mehr FBBE-Angebote zu schaffen und Hindernisse beim Zugang zu bereits bestehenden FBBE-Angeboten abzubauen.

Inwieweit FBBE der Entwicklung von Kindern nutzen, hängt maßgeblich von der Qualität der FBBE-Dienste ab. Es ist daher grundsätzlich sinnvoll, dass die Mitgliedstaaten die Anforderungen an die Qualifikation des FBBE-Personals erhöhen sollen. Dadurch werden aber auch Hürden für den Zugang zu FBBE-Berufen geschaffen, obwohl zugleich das Angebot an FBBE-Plätzen ausgebaut werden soll. **FBBE-Berufe sollten**, wie von der Kommission vorgeschlagen, **durch eine Statusaufwertung insgesamt attraktiver gemacht werden, damit ausreichend Personal mit der angestrebten höheren Qualifikation eingestellt werden kann**.

EU-Vorgaben für die Inhalte der FBBE sind ökonomisch nur sinnvoll, wenn diese Vorgaben in allen Mitgliedstaaten Nutzen entfalten. Es ist zwar unstrittig, dass FBBE an sich positive Wirkungen entfalten, aber es lässt sich kaum beurteilen, welche einzelnen Inhalte für die Kinder und für die Gesellschaft langfristig den größten Nutzen stiften. **Die Entscheidung darüber, welche Inhalte in der FBBE vermittelt werden, sollte daher grundsätzlich den Mitgliedstaaten überlassen werden**. Eine Ausnahme hiervon bildet die Förderung von Fremdsprachen. Die Kenntnis von Fremdsprachen erleichtert die Freizügigkeit innerhalb der EU und damit auch den Zugang zu den Arbeitsmärkten der anderen Mitgliedstaaten.

### Juristische Bewertung

#### Kompetenz

Die EU soll zur Entwicklung einer qualitativ hochwertigen allgemeinen Bildung beitragen, indem sie die Zusammenarbeit und Tätigkeit der Mitgliedstaaten fördert, unterstützt und ergänzt [Art. 165 Abs. 1 AEUV]. Zu diesem Zweck kann der Rat auf Vorschlag der Kommission Empfehlungen erlassen [Art. 165 Abs. 4 AEUV]. Dabei muss er aber die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems beachten [Art. 165 Abs. 1 AEUV]. Hiervon macht der Vertrag allerdings eine Ausnahme, indem er bestimmt, dass die EU das Erlernen von Sprachen fördern soll [Art. 165 Abs. 2 AEUV]. Der Vorschlag der Kommission umfasst nur wenige kurze, sehr allgemein formulierte Empfehlungen, die im Wesentlichen die Organisation der FBBE betreffen, und daher von der Kompetenz der EU gedeckt sind. Auch der Vorschlag, den Fremdspracherwerb zu fördern, ist kompetenzkonform. Darüber hinaus umfasst der Vorschlag zwar auch Empfehlungen zur Förderung der sozialen, emotionalen, Lern- und Sprachkompetenz und somit zu den Inhalten der FBBE-Angebote. Diese sind allerdings ebenfalls so vage formuliert, dass sie nicht als Vorgabe eines konkreten Lerninhalts verstanden werden können. Die Empfehlung ist daher insgesamt von der Kompetenz der EU gedeckt.

### Subsidiarität

Die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Lerninhalte [Art. 165 Abs. 1 AEUV] ist Ausdruck des Grundsatzes, dass die EU die nationale Identität der Mitgliedstaaten achtet [Art. 4 Abs. 2 EUV]. Die Mitgliedstaaten und deren Untergliederungen wissen selbst am besten, welche Inhalte durch die FBBE vermittelt werden sollen. Abgesehen von der Empfehlung zur Förderung des Fremdspracherwerbs verstößt die Vorgabe bestimmter FBBE-Inhalte daher grundsätzlich gegen das Subsidiaritätsprinzip. Hiervon ist eine Ausnahme zu machen: Alle Mitgliedstaaten haben sich zur Wahrung gemeinsamer Werte wie Menschenwürde, Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit verpflichtet [Art. 2 EUV]. **Angesichts der gegenläufigen Entwicklungen in mehreren Mitgliedstaaten sollte der Rat daher in der endgültigen Version empfehlen, dass die gemeinsamen EU-Werte wie Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit bereits in der FBBE vermittelt werden** [vgl. Empfehlung des Rates vom 22. Mai 2018 zur Förderung gemeinsamer Werte, inklusiver Bildung und der europäischen Dimension im Unterricht].

### Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Empfehlungen sind nicht verbindlich [Art. 288 AEUV]. Es bleibt daher grundsätzlich den Mitgliedstaaten überlassen, ob und wie sie Empfehlungen umsetzen. Dennoch sind die Mitgliedstaaten aufgrund des Grundsatzes der Unionstreue [Art. 4 Abs. 3 EUV] gehalten, Empfehlungen zu beachten. Zudem wird die Umsetzung der Empfehlung voraussichtlich im europäischen Semester überwacht werden. Allerdings werden die Gestaltungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten durch die Empfehlung kaum eingeschränkt, da sie nur sehr allgemein formulierte Ziele enthält.

### Auswirkungen auf das deutsche Recht

Bildungspolitik ist Ländersache [Art. 30 GG]. Die Bundesländer sind daher dafür zuständig, die FBBE-Angebote anhand der Empfehlung zu verbessern. Das jüngst beschlossene Gute-Kita-Gesetz sieht ebenfalls vor, dass die Bundesländer mit Unterstützung des Bundes die Qualität der FBBE-Angebote verbessern. Die Empfehlung dürfte daher kaum zu nennenswerten Änderungen des deutschen Rechts führen.

### Zusammenfassung der Bewertung

Investitionen in FBBE entfalten langfristig einen grenzüberschreitenden Nutzen für alle Mitgliedstaaten. FBBE-Berufe sollten durch eine Statusaufwertung insgesamt attraktiver gemacht werden, damit ausreichend Personal mit der angestrebten höheren Qualifikation eingestellt werden kann. Die Entscheidung darüber, welche Inhalte in der FBBE vermittelt werden, sollte grundsätzlich den Mitgliedstaaten überlassen werden. Angesichts der Entwicklungen in mehreren Mitgliedstaaten sollte der Rat empfehlen, dass die gemeinsamen EU-Werte wie Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit bereits in der FBBE vermittelt werden.