

EWR 10 (2011), Nr. 5 (September/Oktober)

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

Doing Better for Families

Paris: OECD 2011

(275 S.; ISBN 978-9-2640-9872-5; 40,00 EUR)

Seit einigen Jahren bringt sich die OECD verstärkt mit empirisch unterlegten Argumentationen in kindheits- und elternbezogene Diskurse ein. Neben auf Bildungspolitiken und Schule ausgerichteten Untersuchungen wie „Education at a Glance“ (jährlich seit 1996) und den berühmten PISA-Studien (seit 2000 im 3-Jahresturnus) drücken sich diese Bemühungen vor allem in der Durchführung und Finanzierung von Studien zu frühkindlicher Bildung und Betreuung („Starting Strong“; 2004 und 2006), zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf („Babies and Bosses“; 2007) und zur Wohlfahrt von Kindern („Doing Better for Children“; 2009) aus. Das jüngste Glied in dieser Kette stellt die hier rezensierte Studie „Doing Better for Families“ dar.



Die Zielsetzung der Studie deutet sich in der folgenden Formulierung an: „This volume reviews what is known about family and child policies and outcomes, what works and what does not, and hopes to make a contribution to improving family policy in the future“ (15). Zum einen geht es der OECD darum, ausgewählte Aspekte der Politik für Familien – und damit für Kinder und Eltern – im OECD-Raum empirisch darzulegen und ländervergleichend zu analysieren. Zum anderen werden normative Empfehlungen für Umbauten der öffentlichen Förderung von Familien formuliert. Hierbei wird angestrebt, die eigene Position zu markieren, diese gegenüber anderen (Kollektiv-)AkteurInnen zu kommunizieren und damit politikberatend zu wirken.

Wenngleich in der Studie unausgesprochen, erscheint es berechtigt, anzunehmen, dass mit dieser Zielstellung auch eine spezifische AdressatInnenfokussierung verbunden ist. Vor allem die Formulierung expliziter politischer Empfehlungen legt es nahe, dass als primäre LeserInnenengruppe am öffentlichen Diskurs der politischen Regulierung von Familien Beteiligte – wie politische EntscheidungsträgerInnen, (Sozial-)WissenschaftlerInnen, Medien- und VerbändevertreterInnen etc. erreicht werden sollen.

Die Studie ist in sieben Kapitel unterteilt. Im ersten Kapitel („families are changing“) werden Trends des familialen Wandels in den OECD-Ländern und empirische Befunde zur Wohlfahrt bzw. dem „well-being“ von Kindern dargelegt. Es werden u. a. Einblicke in die Veränderungen der Fertilitätsmuster, der Familienstrukturen, der Elternverbstätigkeit, der Haushaltseinkommen etc. und in folgende ausgewählte Bereiche der Wohlfahrt von Kindern gegeben: „material well-being, education and health“ (42) sowie subjektives Wohlbefinden.

Im Mittelpunkt des zweiten Kapitels („the balance of family policy tools“) steht die Frage, wie die Ausgaben für politische Maßnahmen zur Förderung von Familien im OECD-Raum ausgestaltet sind und wie sich diese im zeitlichen Verlauf entwickelt haben. Dabei monieren die AutorInnen, dass zwar die Ausgabenhöhe für die frühe Kindheitsphase in den letzten Jahren am stärksten gestiegen ist, dennoch wird bislang deutlich mehr für die mittlere und vor allem die späte Kindheitsphase ausgegeben – „while the theory and evidence on child well-being and development that suggests it is most efficient to start investing early in childhood“ (56, 65). Problematisiert wird zudem, dass trotz eines starken Anstiegs der Ausgaben für Sach- und Dienstleistungen (gemeint sind damit vor allem Kitas), weiterhin Geldleistungen den größten Anteil der öffentlichen Ausgaben für Familien ausmachen.

Die in den ersten beiden Kapiteln angerissenen Themenbereiche werden in den nachfolgenden Kapiteln drei bis sechs vertieft bzw. mit dem siebten Kapitel um ein neues Thema erweitert. Im dritten Kapitel („fertility trends“) werden zentrale Einflüsse auf die Fertilitätsmuster im OECD-Raum und im vierten Kapitel („reducing barriers to parental employment“) förderliche und hemmende Faktoren des (Wieder-)Eintritts der Eltern – primär der Mütter – in das Arbeitsleben herausgearbeitet, wobei in beiden Kapiteln auf das jeweilige Potential eines ausgebauten Kinderbetreuungssystems hingewiesen wird.

Die im ersten Kapitel begonnene Auseinandersetzung mit der Wohlfahrt von Kindern wird im fünften Kapitel („promoting child development and child well-being“) unter einer Armuts- und Ungleichheitsperspektive fortgeführt. Als ein zentrales Mittel zur Reduzierung der (Einkommens-)Armut von Kindern wird die Integration von Eltern in den Arbeitsmarkt herausgestellt. Darauf basierend wird der folgenden Frage nachgegangen: „What is a good moment for mothers to go back to paid work?“ (173). Die Antwort sehen die AutorInnen darin, dass eine Rückkehr in das (Vollzeit-) Berufsleben nach sechs Monaten zwar negative Auswirkungen auf die kognitive Entwicklung des Kindes haben kann; dieser Zusammenhang wird von ihnen jedoch als gering und zudem nicht generalisierbar eingeschätzt, da dies primär auf Kinder in intakten und bildungsnahen Familien zutrifft. Sozial benachteiligte und bildungsferne Familien profitieren in der von den AutorInnen propagierten Arbeitsmarkt- und Betreuungsstrategie besonders von einem frühzeitigen Kita-Besuch: die Kinder werden außerfamiliär kognitiv stimuliert und die Mütter können die materielle Wohlfahrt durch einen frühen Wiedereinstieg ins Berufsleben steigern (175).

Der Fokus des sechsten Kapitels („sole parents, public policy, employment and poverty“) ist auf politische Maßnahmen für Alleinerziehende und damit eine Schwachstelle vieler OECD-Länder gerichtet, während im abschließenden siebten Kapitel („child maltreatment“) mit Kindesmisshandlung ein empirisch schwer greifbares und in international vergleichenden, quantitativen Studien vergleichsweise unterbelichtetes Thema angeschnitten wird.

Versucht man die zentrale Botschaft der Studie zusammenzufassen, fühlt man sich schnell an die eindringlichen Gesänge am indischen Ganges erinnert – möglicherweise auch deshalb, da das von der OECD angestimmte Mantra derzeit nahezu im gesamten Kindheitsdiskurs erklingt und beinahe schon hegemonial erscheint. Die Kernbotschaft lautet: Wohlfahrtsstaatliche Ausgaben für Familien sollten – vor allem unter Bedingungen knapper öffentlicher Haushalte – folgendermaßen umgelenkt werden (57-58):

- von Investitionen in spätere Kindheitsphasen in frühe Phasen;
- von universellen Maßnahmen und Leistungen in selektive, zielgruppenspezifische Maßnahmen für Kinder in sozial benachteiligten Familien und
- von Geldleistungen zu Sach- und Dienstleistungen, wobei frühkindlicher Bildung und Betreuung eine herausragende Relevanz zugesprochen wird.

Ohne an dieser Stelle die aus den vorgebrachten Umgestaltungsvorschlägen resultierenden Folgen für die Lebensphase Kindheit und die Familie als Institution ausführlich diskutieren zu können, lässt sich aus einer kindheitssoziologischen Perspektive folgende Anmerkung vorbringen: Mit ihrer Indikatorenauswahl, ihren daraus resultierenden empirischen Befunden und wiederum daraus abgeleiteten politischen Empfehlungen wurzelt die Studie in einem zukunfts- und entwicklungs-fokussierten „Investitions“-Verständnis von Kindheit, das diese Lebensphase auf die Vorbereitung auf ein möglichst effektives Erwerbsarbeitsleben späterer Erwachsener reduziert und wohlfahrtsstaatliche Maßnahmen für Kinder primär hinsichtlich ihrer Effektivität zur Schaffung zukünftigen Humankapitals bewertet. Zugleich befördert sie gezielt die Durchsetzung einer solchen Konstruktion von Kindheit.

Damit knüpft die „Doing Better for Families“-Studie an die vorangegangene OECD-Studie „Doing Better for Children“ an und grenzt sich klar von einem kinderrechtsverankerten Zugang zu Kindern und Kindheit und damit der wohl bedeutsamsten Konkurrenzkonstruktion ab. In der Kinderrechtsperspektive werden Kindheit als Lebensphase aus eigenem Recht und Kinder als Träger eigenständiger Rechte verstanden. Dadurch werden Fragestellungen möglich, die aus einer zukunfts- und entwicklungs-fokussierten Investitionsperspektive unter Umständen wenig Bedeutung entfalten, für die Analyse gegenwärtiger Verwirklichungschancen von „Kindern als Kindern“ jedoch entscheidend sein können. Trotz einer zunehmenden (Rück-)Besinnung auf ein entwicklungsbezogenes Kindheitsverständnis ist eine solche Forschungsperspektive in international vergleichenden Analysen derzeit am ehesten in den UNICEF-Studien wie bspw. den Innocenti Report Cards realisiert.

Fazit: Mit dem umfangreichen quantitativen Datenmaterial und den klaren politischen Empfehlungen haben die AutorInnen das eingangs skizzierte, selbst gesetzte Ziel eindrucksvoll erreicht und einen weiteren Meilenstein in der Debatte um Politiken für Kinder und Eltern gesetzt. Allerdings sind die damit verknüpften Politikempfehlungen unter anderen normativen Setzungen von „guter Kindheit“ durchaus debattierbar wie bspw. die Diskussion zur Relevanz ökonomischer Umverteilung im Kinderarmutsdiskurs zeigt. In Investitionslogiken verankerte Analysen benötigen also ein kinderrechtsverankertes Gegengewicht, um einen ausgewogenen Einblick in Kindheit zu ermöglichen.

Zu den wünschenswerten Perspektiverweiterungen für nachfolgende international vergleichende Studien zählt eine kritischere Reflexion der nicht-intendierten Folgen, Spannungsfelder und Konfliktlinien der allseits geforderten und sukzessive tatsächlich zunehmenden wohlfahrtsstaatlichen Intervention in die frühe Kindheit. Zudem sind die Möglichkeiten der Kinderrechtskonstruktion kaum ausgeschöpft. Generational vergleichende Fragestellungen (Erwachsene vs. Kinder) nach dem Zugang von Kindern zu gesellschaftlichen Ressourcen wie politischer Macht und Mitbestimmung, Zeit, Geld und Raum wurden bislang nur wenig verfolgt. Vor dem Hintergrund der Spannungen aber auch Überschneidungen, die dem Verhältnis der kinderrechts- und investitionsverankerten Logik innewohnen, scheinen neben dem Bedarf nach weiteren empirischen Befunden auch theoretisch-konzeptionelle Beiträge für die Auseinandersetzung mit der Politik für Kinder und Eltern von Nutzen zu sein.

Maksim Hübenenthal (Halle / Saale)

Zur Zitierweise der Rezension:

Maksim Hübenenthal: Rezension von: (OECD), Organisation for Economic Co-operation and Development: Doing Better for Families. Paris: OECD 2011. In: EWR 10 (2011), Nr. 5 (Veröffentlicht am 04.10.2011), URL: <http://www.klinkhardt.de/ewr/978926409872.html>