

Interessen von Familien und Kindern in der Corona-Pandemie

Oder: Warum die „verdiente“ Unterstützung schwach blieb

SONJA BLUM

Familien und Kinder waren – neben anderen gesellschaftlichen Gruppen – in der Corona-Pandemie besonderen Belastungen ausgesetzt. Kinderbetreuung, Erziehung und Bildung: Was in Normalzeiten auf viele Schultern verteilt ist, wurde in der Pandemie, zumindest temporär, vollständig in die Kernfamilie zurückverwiesen.¹ Eine zentrale Belastung ergab sich aus den Kita- und Schulschließungen zur Pandemieeindämmung, deren Folgen durch flankierende Maßnahmen (z. B. Leistungen nach dem Infektionsschutzgesetz, zusätzliche Kinderkrankentage) nur teilweise aufgefangen werden konnten. Lediglich partiell lassen sich die getroffenen Maßnahmen im Bereich der Bildungs- und Betreuungspolitik mit „Notwendigkeiten“ der Pandemieeindämmung oder „uneindeutigen Interessen“ begründen. Familien und Kinder galten in der Pandemie zwar als stark „bedürftige“ Gruppen, die Unterstützung verdient haben. Ihre Interessen blieben aber insgesamt schwach vertreten.

Familien und Kinder in der Pandemie: eine Frage uneindeutiger Interessen?

„Die“ Interessen von (in ganz unterschiedlichen Situationen befindlichen) Familien und Kindern waren in der Corona-Krise vielschichtig. Einerseits hatten Familien prinzipiell ein Interesse an der Aufrechterhaltung oder schnellen Wiederherstellung der notwendigen Infrastrukturen und Leistungen. Eltern und vor allem

Mütter waren durch die Mehrfachverantwortung für Beruf, Familie und *Homeschooling* hohen Belastungen ausgesetzt, zumal auch informelle Unterstützungsnetzwerke – etwa durch Großeltern oder Nachbar*innen – allenfalls eingeschränkt zur Verfügung standen.² Ebenso kann für Kinder und Jugendliche ein grundsätzliches Interesse konstatiert werden, Bildungs- und Betreuungseinrichtungen in ihrer sozialen und pädagogischen Funktion (möglichst durchgängig) nutzen zu können. Zu den durch die Kita- und Schulschließungen ausgelösten teils erheblichen Lernrückstände liegen bereits Befunde vor.³

All dies würde für ein Interesse von Familien und Kindern an einem Hochrisikoansatz⁴ der Pandemieeindämmung sprechen. Ein solcher würde sich auf den Schutz der sogenannten Risikogruppen (Ältere, Vorerkrankte etc.) konzentrieren und, auf den Bereich der Bildungs- und Betreuungspolitik bezogen, Kitas und Schulen offenhalten.⁵

Andererseits können Kita- und Schulschließungen aber durchaus im Interesse von Familien und Kindern liegen, wenn sie als Eindämmungsstrategie erfolgreich das Risiko einer Erkrankung für sie selbst und für andere (z. B. Großeltern) verringern. Risikofaktoren – etwa durch Vorerkrankungen – existieren auch bei Kindern und in ihren Familien selbst. Und es besteht für die große Mehrheit allgemein auch ohne (bekannte) Risikofaktoren das Interesse, eine Covid-19-Erkrankung zu vermeiden. All

dies wiederum spräche für ein Interesse von Familien und Kindern an einem Bevölkerungsansatz der Pandemieeindämmung, der also bei entsprechend hohen Inzidenzen auch Kita- und Schulschließungen als legitimes Mittel einzusetzen würde, um ein Ansteckungsrisiko zu vermeiden und die „Kurve abzuflachen“.⁶

Familien und Kinder in der Pandemie: eine Frage schwacher Interessen

Wie auch in anderen Bereichen der Maßnahmen gegen die Pandemie bestanden also Zielkonflikte, die es abzuwägen galt. Gleichwohl würde es zu kurz greifen, die oft uneindeutigen Maßnahmen im Bereich der Kita- und Schulschließungen sowie entsprechender sozialpolitischer Unterstützungsmaßnahmen als Ausdruck eines „Austarierens“ zwischen diesen verschiedenen Interessenlagen (d.h. als die oft zitierte „Balance zwischen Sicherheit und Freiheit“) zu verstehen. Denn eine Priorisierung von Familien und Kindern als in der Pandemie besonders belastete Gruppen wurde zwar kommuniziert, vor allem indem erneute Kita- und Schulschließungen nur im absoluten Notfall erfolgen sollten. So äußerte Gesundheitsminister Jens Spahn (CDU) im Oktober 2020: „Es ist wichtig für die Kinder wie für die Eltern. Es geht um ein Recht auf Bildung für die Kinder. Es geht um ihre faire Chance im Leben.“⁷ Be trachtet man die Bildungs- und Betreuungspolitik der Pandemie im Zeitverlauf, zeigte

¹ Vgl. auch: Blank, F. (2020): Die Unordnung der Wohlfahrtsproduktion in Zeiten von Corona. WSI-Blog Work on Progress, 23.10.2020, <https://www.wsi.de/de/blog-17857-die-unordnung-der-wohlfahrtsproduktion-in-zeiten-von-corona-26756.htm> (letzter Zugriff: 11.10.2021).

² Für eine Übersicht zu den Folgen siehe z. B. Nieuwenhuis, R./Yerkes, M. A. (2021): Workers’ Well-being in the Context of the First Year of the COVID-19 Pandemic, in: Community, Work & Family 24 (2), S. 226–235.

³ Vgl. z. B. Engzell, P./Frey, A./Verhagen, M. D. (2021): Learning Loss Due to School Closures During the COVID-19 Pandemic, in: Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, DOI: 10.1073/pnas.2022376118

⁴ Zu den Konzepten Bevölkerungsansatz und Hochrisikoansatz siehe Rose, G. (2001): Sick Individuals and Sick Populations, in: International Journal of Epidemiology 30 (3), S. 427–432.

⁵ Blum, S./Dobrotić, I. (2021): Childcare-policy Responses in the COVID-19 Pandemic: Unpacking Cross-country Variation, in: European Societies 23 (sup1.), S. S545–S563.

⁶ Ebd.

⁷ Bei einer Pressekonferenz zusammen mit der damaligen Familienministerin Franziska Giffey (SPD) am 16.10.2020 (siehe: <https://www.youtube.com/watch?v=FXKC1hHmBgo>).

sich eine solche Priorisierung jedoch gerade nicht.

Das lässt sich insbesondere am Umgang mit der „zweiten“ und weiteren Wellen der Pandemie verdeutlichen. Aufgrund der neuen und in vielerlei Hinsicht unsichereren Pandemielage dienten die frühen Schließungen – die im März 2020 in fast allen europäischen Ländern erfolgten – dem gesundheitlichen Schutz von Kindern und Familien, der Pandemieeindämmung und möglichst auch der Vorbereitung von Strategien und Maßnahmen für einen Betrieb von Kitas und Schulen *in der Pandemie*. Sehr viel deutlicher unterschieden sich die europäischen Länder dann jedoch in der sogenannten „zweiten Welle“ ab dem Herbst 2020 dahingehend, ob Kitas und Schulen erneut geschlossen wurden und falls ja, für wie lange. In Deutschland wurden die Einrichtungen erneut geschlossen, und die Schließungen fielen im Ländervergleich überdurchschnittlich lang aus. Zwar behielten in den *Betreuungseinrichtungen* diesmal mehr Gruppen Zugang; dies setzt aber gerade nicht am Verständnis von Bildung und Betreuung als grundsätzlichem Recht aller Kinder an (d.h. Kinder aller Kita- und Schuljahrgänge, von erwerbstätigen und nicht-erwerbstätigen Eltern etc.).

Eine explizite Priorisierung der Interessen von Familien und Kindern hätte den Weg gehen können, deutliche Ressourcen in die Hand zu nehmen, um erneute Schließungen zu vermeiden – etwa durch das Verfolgen einer Niedriginzidenzstrategie, die durch schärfere Einschränkungen in anderen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens und Kontaktverfolgung die Infektionszahlen entsprechend niedrig gehalten hätte. In Frage gekommen wären beispielsweise auch zusätzliche Hygienemaßnahmen und kreative Lösungen, wie z.B. die (teilweise) Verlegung des Unterrichts in andere Räumlichkeiten (z.B. nicht genutzte Sporthallen). Gegenüber hätten, wenn die Bildungs- und Betreuungseinrichtungen schon geschlossen wurden, auch sehr viel umfassendere und generösere Freistellungsmöglichkeiten (z.B. durch

„Corona-Elternzeit und -Elterngeld“) erwogen werden können.

Fast schon symbolisch mit Blick auf „schwache Interessen“ von Familien und Kindern in der Corona-Pandemie stehen die Luftfilter für Kitas und Klassenräume. Zum Schuljahr 2020/21 wurden sie nicht flächendeckend eingeführt – „zu teuer“ hieß es, was in auffälligem Kontrast zu den enormen Corona-Ausgaben in anderen Bereichen steht.⁸ Stattdessen gab es Vorgaben zum regelmäßigen Lüften, die Diskussion konzentrierte sich bald auf Fenster in Klassenräumen, die sich (z.B. aus Sicherheitsgründen) nicht öffnen ließen. Letztlich fand ab dem Winter 2020/21 monatelang kein Unterricht statt. Zum Schuljahr 2021/22 sollten die Luftfilter in großem Umfang kommen und helfen, erneute Schulschließungen auch angesichts der drohenden „vierten Welle“ zu vermeiden. Doch auch wenn im Herbst und Winter 2021/22 generelle Schließungen gegebenenfalls vermieden werden könnten, mussten sich Familien und Kinder angesichts hoher Infektionszahlen vielfach auf Quarantäne wie auch gesundheitliche Risiken einstellen.⁹

Familien und Kinder als „Abhängige“

Für Familien und Kinder zeigten sich damit schwache Interessen – ihre Behandlung in der Krise passt fast idealtypisch zu einschlägigen wissenschaftlichen Konzepten. Die Politikwissenschaftlerinnen Anne Schneider und Helen Ingram trieb in den 1990er Jahren die Frage um, warum bestimmte Gruppen politisch in über- oder unterdurchschnittlichem Maße mit Leistungen oder aber Belastungen adressiert werden.¹⁰ Sie argumentierten, dass zwei Faktoren ausschlaggebend seien: Die soziale Konstruktion von Gruppen als „positiv“ oder „negativ“ sowie politische Macht und Ressourcen. Aus dieser Überlegung heraus ergeben sich vier Zielgruppen öffentlicher Politiken: Während *Advantaged* („Begünstigte“) mächtig und positiv konstruiert sind (z.B. Ältere, Mittelschicht), sind *Contenders* („Privilegierte“) zwar ebenfalls

mächtig, aber negativ konstruiert (z.B. Reiche, „die Elite“). Bei *Dependents* („Abhängige“) handelt es sich um positiv konstruierte, aber politisch schwache Gruppen (z.B. Mütter, Kinder, arme Familien). Schließlich gibt es noch *Deviants* („Abweichler*innen“), d.h. sowohl schwache als auch negativ konstruierte Gruppen (z.B. Drogenabhängige, illegale Migrant*innen).

Während „Begünstigte“ in überzogenem Maße mit Leistungen adressiert werden (d.h. stärker durch öffentliche Politiken begünstigt werden, als es im Sinne von Effektivität oder Repräsentativität angezeigt wäre), gilt für „Abhängige“ das Gegenteil: „For the dependent groups, such as children or mothers, officials want to appear to be aligned with their interests; but their lack of political power makes it difficult to direct resources to them.“¹¹ Dementsprechend würden politisch zwar Leistungen für diese Gruppen bereitgestellt; diese Leistungen seien aber regelmäßig unterfinanziert und symbolisch. Häufig würden sie unteren politischen Ebenen überlassen und den Gruppen selbst würde wenig Mitsprache eingeräumt.

Der Fall von Familien und Kindern in der Corona-Pandemie entspricht den Überlegungen von Schneider und Ingram zur Rolle von *Dependents*, vor allem – wie oben beschrieben – im fortschreitenden Pandemieverlauf. Blickt man auf die familienpolitischen Narrative in der Corona-Pandemie, so werden Familien als „Opfer“ der Krise beschrieben, die von der Regierung „nicht allein gelassen“ und deren Interessen „nicht vernachlässigt werden“.¹² Die Gruppenkonstruktion ist eindeutig positiv, weist aber auch die für als *Dependents* konstruierte typischen Merkmale auf wie etwa Mitleid für eine schuldlos (durch die Pandemie) in Probleme geratene Gruppe, für die es nun „finanzielle Folgen abzumildern“ (ebd.) gelte.

Ausblick

Bildungsungleichheiten, soziale Ungleichheiten und Geschlechterungleichheiten drohen sich durch die Pandemie zu verstärken, und auch

⁸ Siehe z.B. den Beitrag „Luftfilter – zu teuer für die Schulen?“ für tagesschau.de, <https://www.tagesschau.de/investigativ/monitor/luftfilter-schulen-101.html> (letzter Zugriff: 11.10.2021).

⁹ Die finale Version dieses Beitrags wurde Mitte Oktober 2021 verfasst, sodass die Entwicklungen über den Herbst und Winter 2021/22 nicht völlig abzusehen waren.

¹⁰ Schneider, A. / Ingram, H. (1993): Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy, in: American Political Science Review 87 (2), S. 334–347.

¹¹ Ebd., S. 338.

¹² Blum, S. / Kuhlmann, J. (2021): Wir sind Helden. Sozialpolitische Maßnahmen und politische

Kommunikation in der Corona-Pandemie, in: dms – der moderne staat 14 (2), online first, 1-22, DOI: 10.3224/dms.v14i2.04

¹³ Siehe auch: Huebener, M. / Spiess, C. K. (2021): Familien im Fokus der Bundestagswahl: Ein Be-kennen zur Systemrelevanz von Familien, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 31, S. 101–107.

mit Blick auf die Zukunftschancen der betroffenen Kinder und Jugendlichen sind umfassende Investitionen in Familien notwendig.¹³ Bisherige Erfahrungen können einerseits skeptisch stimmen, ob es in der nahen Zukunft gelingt, angesichts der weitreichenden Folgen der Pandemie sowie der Kita- und Schulschließungen Maßnahmen für Familien und Kinder zu tref-

fen, welche die oben skizzierten Dynamiken eines Politik-Designs für *Dependents* überwinden. Gleichzeitig hat sich in der Vergangenheit im Bereich der Familienpolitik gezeigt, dass es – z. B. über Allianzen mit starken Interessen – möglich ist, die schwachen Interessen zu verstärken, um weitreichende Maßnahmen zu ermöglichen.

AUTORIN

SONJA BLUM, Dr., Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der FernUniversität in Hagen. Forschungsschwerpunkte: Policy-Forschung, Policy-Design, Sozialpolitik.

@ sonja.blum@fernuni-hagen.de