

Die deutsche Familienpolitik im Lichte der Theorie der kulturellen Evolution

Ein Beitrag zum Hayek-Essay-Wettbewerb 2008¹

von

Andreas Koenig

Institut für Volkswirtschaftslehre (520D)

Universität Hohenheim

70593 Stuttgart

AKoenig@uni-hohenheim.de

Datum der Einreichung: 30. Mai 2008

A. Einführung

In Deutschland werden jährlich im Rahmen von 145 familienbezogenen staatlichen Leistungen rund 184 Milliarden Euro ausgegeben.² Dies entspricht etwa 7,6 Prozent des deutschen Bruttoinlandsprodukts.³ Damit gehört die Familienpolitik als gewichtiger Teil der Sozialpolitik zumindest fiskalisch betrachtet keineswegs zu den vernachlässigbaren Nebenschauplätzen der deutschen Politik. Es stellt sich die Frage, welche Ziele mit diesen milliarden schweren Programmen verfolgt werden – und auf welcher Grundlage sie abgeleitet worden sind. Nur vor dem Hintergrund der zugrundeliegenden Annahmen über gesellschaftliche Zusammenhänge kann beurteilt werden, zu welchen langfristigen Folgen diese Ausgestaltung der Familienpolitik führen dürfte.

In diesem Beitrag soll eine Bewertung der Familienpolitik der von der Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD getragenen Bundesregierung sowie die Abgrenzung einer alternativen liberalen Familienpolitik vorgenommen werden. Den theoretischen Hintergrund stellen dabei die grundlegenden Ausführungen dar, die Friedrich August von Hayek im Rahmen seiner Theorie der kulturellen Evolution über positive und normative Aspekte gesellschaftlichen Wandels vorgelegt hat.

B. Ziele und Instrumente der deutschen Familienpolitik

In der Familienpolitik hat die Große Koalition die schon von der vorigen rot-grünen Koalition eingeschlagene Richtung fortgesetzt, dabei aber deutlich stärkere Impulse gesetzt. So hatte bereits die Vorgängerregierung ein Programm zum staatlich finanzierten Ausbau der Tagesbe-

¹ Die Fragestellung des Essay-Wettbewerbs lautete:

„Hayek bezeichnet die Institutionen von Eigentum und Familie als grundlegend für eine freie Gesellschaft. Wie beurteilen Sie unter diesem Blickwinkel die Bemühungen deutscher Familienpolitik?“

Friedrich A. von Hayek-Gesellschaft e.V. (2008), *Hayek Essay-Wettbewerb 2008*, <http://www.hayek.de/start.html> [15.05.2008].

² Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend [BMFSFJ] (Hrsg.)(2007a), *Vorteil Familie. Weil Gemeinschaft Chancen schafft. Bilanz der ersten Hälfte der 16. Legislaturperiode (2005-2007)*, Berlin, S. 19.

³ Eigene Berechnung unter Verwendung von Daten des Statistischen Bundesamtes für 2007.

treuungseinrichtungen gestartet,⁴ doch erst die von der Großen Koalition getragene Bundesregierung hat diese Pläne ausgebaut und mit komplementären Ansätzen ergänzt.

Ziel der aktuellen Familienpolitik ist es, die Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben für Familien und insbesondere für Zweiverdienerehen zu verbessern.⁵ Den Hintergrund dieses Ziels bildet die Sorge um die aktuelle demographische Entwicklung, die zu großen Teilen durch die in den letzten Jahrzehnten immer weiter gefallenen Fertilitätsziffern in Deutschland bedingt ist.

Die zur Erreichung dieses Ziels eingesetzten Instrumente bilden einen „Dreiklang aus finanzieller Förderung, verbesserter Infrastruktur und mehr Zeit.“⁶ Die Regierung hat die verschiedenen Entwicklungsphasen der kindlichen Entwicklung analysiert und sich zum Ziel gesetzt, für jede dieser Phasen passende Instrumente bereitzustellen, um „mehr jungen Menschen Mut zu machen, sich für Kinder zu entscheiden.“⁷

Die wichtigsten familienpolitischen Maßnahmen der laufenden Legislaturperiode können in der Einführung des „Erziehungsgeldes“⁸, der Einführung der sogenannten „Partnermonate“⁹, einem deutlichen Ausbau der staatlichen Kinderbetreuungseinrichtungen¹⁰, der stärkeren steuerlichen Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten¹¹ sowie einer geplanten Erhöhung von Kindergeld und Kinderfreibeträgen gesehen werden.¹²

⁴ Siehe BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND (Hrsg.)(2004), *Das Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG). Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung und zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe*, Berlin.

⁵ Vgl. BMFSFJ (2007a), S. 9.

⁶ Ebenda.

⁷ Ebenda.

⁸ Seit 2007 greift nach der Geburt eines Kindes zunächst das Erziehungsgeld, das für die Dauer der ersten zwölf Lebensmonate des Kindes einem der beiden Eltern eine berufliche Auszeit ermöglichen soll, indem eine steuerfinanzierte finanzielle Unterstützung in Höhe von 67 Prozent des zuvor verfügbaren durchschnittlichen monatlichen Nettoeinkommens gewährt wird. Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND (Hrsg.)(2007b), *Elterngeld und Elternzeit. Das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz*, Berlin.

⁹ Hierbei handelt es sich um zwei zusätzliche Fördermonate, die die Familie erhalten kann, wenn die Erziehungszeit insgesamt zwischen den beiden Elternteilen aufgeteilt wird, wobei jeder Teil mindestens für zwei Monate aus dem Erwerbsleben aussteigen und zu Hause das Kind betreuen muß. Empirisch dürfte dies auf eine Verlängerung der Förderung für den Fall, daß der Vater zwei Monate frei nimmt, hinauslaufen, was die in der öffentlichen Debatte gängige Bezeichnung als „Vätermonate“ rechtfertigt. Und in der Tat rechnet es sich das Familienministerium implizit als Erfolg an, daß der Anteil der Väter, die ihr Kind aktiv zu Hause betreuen, seit Einführung dieser Regelung gestiegen ist. Vgl. BMFSFJ (2007a), S. 10 f. Folgerichtig sind vor diesem Hintergrund die Pläne für eine Ausweitung der „Vätermonate“. Da solche bedingten Sozialtransfers bereits aus neoklassisch-statischer Perspektive gegenüber ungebundenen Transferleistungen pareto-inferior sind, scheint sich eine hayekianische Kritik daran zu erübrigen. Es wird sich jedoch zeigen, daß aus Hayeks normativen Konzepten weit gewichtigere Argumente ableitbar sind.

¹⁰ Angedacht ist eine Mischfinanzierung von Bund, Ländern und Gemeinden in Höhe von zwölf Milliarden Euro für den Zeitraum von 2008 bis 2013, zu welcher der Bund ein Drittel der Mittel beitragen soll. Vgl. ebenda, S. 13. Ab 2013, wenn insgesamt rund 750.000 Betreuungsplätze bereitstehen sollen und die Aufbauphase damit abgeschlossen sein wird, ist die Verankerung eines Rechtsanspruches für alle Familien mit Kindern zwischen einem und drei Jahren geplant. Dabei ist eine Aufteilung von 70:30 zwischen Kindertagesstätten und Tagesmüttern angedacht. Das Familienministerium argumentiert hier sowohl aus Eltern- wie auch aus Kindesperspektive: Erstere gewinnen Entscheidungsspielraum und könnten sich sowohl beruflich als auch familiär verwirklichen. Letztere erhielten die Gelegenheit, andere Kinder kennenzulernen und ihre Sozialkompetenzen zu erweitern. Uneinigkeit zwischen den Koalitionsparteien herrscht derzeit noch in der Frage, ob ab 2013 als Alternative zur Inanspruchnahme der steuerlich finanzierten Kinderbetreuung ein „Erziehungsgeld“ für solche Eltern angeboten werden soll, die über die Bezugszeit des Elterngeldes hinaus ihre Kinder zu Hause selbst betreuen wollen. Vgl. ebenda.

¹¹ Seit Jahresbeginn 2006 ist eine Regelung in Kraft, die zwei Drittel der Kosten der Kinderbetreuung für Kinder bis zu vierzehn Jahren als Werbungskosten oder Betriebsausgaben steuerlich abzugsfähig macht. Allerdings gilt

Halten wir fest: Die zugrundeliegenden Ziele der deutschen Familienpolitik scheinen

- in einer Antwort auf die seit langem gesunkene Fertilitätsrate,
- in der Erhöhung des Arbeitsangebotes,
- in der Erhöhung der Chancengleichheit zwischen den Kindern sowie
- in der Förderung bestimmter normativer Konzepte der Geschlechterverhältnisse

zu bestehen. Auf die Frage, wie diese aus hayekianischer Perspektive zu bewerten wären, soll im Anschluß an eine kurze Darstellung der einschlägigen theoretischen Argumente Hayeks eine Antwort zu finden versucht werden.

C. Prozedurale und ergebnisorientierte Aspekte der deutschen Familienpolitik im Lichte der Theorie der kulturellen Evolution

I. Prozedurale Aspekte: Ist die Gestaltung familiärer Beziehungen eine Aufgabe der Politik?

Zunächst ist zu klären, ob die Idee einer staatlichen, für alle verbindlichen Familienpolitik gerechtfertigt werden kann.

Hayek versteht den Liberalismus als „eine Lehre über den zulässigen Inhalt der Gesetze [...]“. ¹³ Wie ist dieser Inhalt im Falle der familienbezogenen Politik beschaffen? Da wir es hier mit einer auf den Inhalt und nicht auf das Prozedere bezogenen Definition zu tun haben, genügt es nicht, sich zur Begründung auf den demokratischen Prozeduralismus zu beziehen, demzufolge alles, das nach bestimmten Regeln (insbesondere der Regel der einfachen Mehrheit) beschlossen wird, allein dadurch legitimiert ist.

dies nur für Familien, in denen beide Eltern berufstätig sind. Vgl. ebenda, S. 14. Es können pro Jahr und Kind höchstens 4.000 Euro steuerlich geltend gemacht werden. Hier wird das Ziel deutlich, für beide Eltern Arbeitsanreize zu erzeugen, wie dies im Fall des Kinderzuschlages offen zugegeben wird. Dieser Zuschlag soll Geringverdiener ermöglichen, mit Hilfe ihres Erwerbseinkommens für ihre Kinder zu sorgen, ohne dabei auf das Arbeitslosengeld II angewiesen zu sein. Vgl. ebenda, S. 20.

¹² Darüber hinaus sind weitere familienpolitische Maßnahmen im Gespräch, die zwar noch nicht in konkrete Gesetzesvorhaben gemündet sind, deren Nennung hier aber die enorme Dynamik und die Wirkung des, um es ironisch zu formulieren, „Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren“, wie er sich zwischen den Koalitionsparteien eingebürgert hat, andeuten soll:

Aus den Reihen der SPD sind Vorschläge für die staatliche Finanzierung einer Erstausrüstung mit Schulmaterial und eines „Schul-Laptops“ für bedürftige Kinder vernehmbar. Vgl. FAZ.NET (2008), *Familienpolitik: Merkel pocht auf höheres Kindergeld*, <http://www.faz.net/s/Rub594835B672714A1DB1A121534F010EE1/Doc~EFBB C4E3336704532ACB3 62F77B60AE54~ATpl~Ecommon~Scontent.html> [11.02.2008].

Von seiten der CDU-Familienministerin kommt die Idee, in Fortführung der „Elternzeit“ eine „Großelternzeit“ einzuführen, die es den Eltern minderjähriger Kinder, die ihrerseits Kinder haben, ermöglichen soll, eine berufliche Auszeit zur Betreuung der Enkel zu nehmen. Vgl. o.V. (2008), *Mehr Wohltaten für Verbraucher und Mieter*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 18.01.2008, S. 11.

Neben den bisherigen Maßnahmen, die auf die funktionierende Familie zielen, plant die Große Koalition eine Reform des staatlichen Eingriffsrechtes in Fällen, in denen die Eltern ihre Erziehungsrechte nicht angemessen wahrnehmen und dem Kind damit Schaden zufügen. Bislang ist der Staat in solchen Fällen in der Nachweispflicht gegenüber den Familiengerichten. Zukünftig soll diese Pflicht wegfallen und der Staat somit weit eher eingreifen können. Vgl. DIETRICH, STEFAN (2008), *Zum Wohl des Kindes*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 20.02.2008. Dies führte tendenziell zu einer stärkeren Mitgestaltung der Erziehung durch den Staat und zu einer Vereinheitlichung und staatskonformen Normung der Erziehung.

¹³ HAYEK, F. A. V. (1991/1971), *Die Verfassung der Freiheit*, 3. Aufl., Tübingen, S. 125 f.

Demokratie ist kein Ziel an sich, sondern eine Methode, um gewisse Ziele zu erreichen, so daß ihr Geltungsanspruch keineswegs im Sinne einer möglichst umfassenden Ausbreitung verabsolutiert werden kann. Vielmehr sollte die demokratische Methode nur dort angewandt werden, wo ein langfristiger Konsens über allgemeine Grundsätze besteht.¹⁴

Ein hilfreiches Instrument zur Bestimmung des legitimen Einsatzfeldes der demokratischen Methode liefert Hayek mit der Beschreibung von drei Hauptargumenten, von denen nur eines erfüllt sein muß, um die Anwendung der Demokratie in einer bestimmten Frage zu rechtfertigen.¹⁵ Anhand dieser drei Argumente soll nun überprüft werden, ob die Familienpolitik hierzu zählt.

Erstens ist die Demokratie dann gerechtfertigt, wenn zwischen mehreren konkurrierenden Ansichten die Festlegung auf eine von ihnen *notwendig* ist. Dies ist bei der Entscheidung über verschiedene Methoden der Erziehung und der innerfamiliären Organisation keineswegs der Fall; es ist vielmehr problemlos möglich und in vielen Bereichen auch Realität, daß sich jede Familie für die ihr sinnvoll erscheinende Erziehungsmethode entscheidet.

Zweitens ist die Demokratie dann gerechtfertigt, wenn sie die *persönliche Freiheit* erhält oder vergrößert. Dies ist hier nun sicher nicht der Fall, sondern kann nur dann gelten, wenn durch die Demokratie eine Form der Tyrannei einer Minderheit gegenüber einer Mehrheit verhindert werden kann. Dagegen geht es gemäß Hayek ja gerade darum, daß im Falle einer liberalen Familienpolitik jede Familie das tun könnte, was sie für richtig hält.¹⁶

Drittens ist die Demokratie dann gerechtfertigt, wenn ihre Anwendung zu einer langfristigen Erhöhung des allgemeinen Verständnisses für die *öffentlichen Angelegenheiten* führt. Jedoch sticht dieses Argument im Falle der Familienpolitik gerade nicht. Denn durch die Delegierung dieses Gebietes an gewählte Politiker nimmt der Anreiz, sich für Fragen der Erziehung zu interessieren, gerade ab, da der einzelne ja mit seinen diesbezüglichen Ansichten und Kenntnissen nicht direkt auf die Entwicklung der eigenen Kinder einwirkt, sondern auf die aller Kinder und somit ein öffentliches Gut bereitstellt. Das Problem rationaler Ignoranz im Wahlverhalten¹⁷ wird auch auf dem Feld der Familienpolitik relevant.

Es ergibt sich, daß sich anhand dieser Kriterien keine sinnvolle Anwendbarkeit des Demokratieprinzips auf die Gestaltung innerfamiliärer Prozesse begründen läßt.

Bereits in der „Verfassung der Freiheit“ analysiert Hayek, daß sich der demokratische Mehrheitsbeschluß „grundsätzlich von jenem freien Wachstum [unterscheidet], aus dem Bräuche und Einrichtungen entstehen, weil sein zwangsmäßiger, monopolistischer und exklusiver Charakter die selbstberichtigenden Kräfte zerstört, die in einer freien Gesellschaft bewirken, daß

¹⁴ Vgl. ebenda, S. 127-129.

¹⁵ Vgl. ebenda, S. 131-133.

¹⁶ Hier gehe ich analog zu Hayek von einem Begriff negativer Freiheit ausgegangen. Siehe dazu ausführlich BATHYÁNY, PHILIPP (2007), *Zwang als Grundübel in der Gesellschaft? Der Begriff des Zwangs bei Friedrich August von Hayek* (Untersuchungen zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik; 52). Zugl.: Diss., München, Hochsch. f. Philosophie, 2006. Ein Begriff positiver Freiheit ist abzulehnen, da die positive Freiheit nur dadurch zustande käme, daß andere für sie in Form von Steuerzahlungen aufkommen müßten und somit in ihrer negativen Freiheit verletzt würden. Die Idee einer positiven Freiheit, daß man sich für jede beliebige Option entscheiden können müsse, ohne die damit naturgemäß einhergehenden Nachteile erdulden zu brauchen, ist theoretisch inkonsistent: „Freiheit heißt nicht, daß wir alles so haben können, wie wir es wünschen. Wenn wir unseren Beruf suchen, müssen wir immer Vorteile und Nachteile gegeneinander abwägen, und wenn unsere Wahl getroffen ist, bereit sein, gewisse Nachteile um des Gesamtvorteils willen in Kauf zu nehmen.“ HAYEK (1991), S. 146. Dies gilt ebenso für alle anderen Entscheidungen, vor denen Menschen stehen. Mit welcher Rechtfertigung sollten sämtliche Alternativen, aus denen der einzelne eine Auswahl treffen kann, systematisch um ihre – ja dazugehörigen – Nachteile bereinigt werden, und das auf Kosten der anderen Gesellschaftsmitglieder?

¹⁷ Siehe DOWNS, ANTHONY (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York.

fehlerhafte Versuche aufgegeben werden und die erfolgreichen sich durchsetzen.“¹⁸ Das Zusammenleben der Menschen in Familien aber ist einer der grundlegendsten und ältesten Bräuche, älter jedenfalls als der Staat.¹⁹ Es erschließt sich nicht, weshalb die dezentrale evolutionäre Entwicklung an diesem Punkt der Geschichte abgebrochen werden sollte.

In Hayeks „Großer Gesellschaft“ werden anders als in Kleingruppen (deren wichtigste Ausformung die Familie darstellt)²⁰ keine einheitlichen Ziele benötigt. Mehr noch, wer in diesem Punkt irrt, richtet ernsthaften Schaden an: „Alle Versuche, die Große Gesellschaft nach dem Vorbild der vertrauten kleinen Gruppe zu formen oder sie dadurch in eine Gemeinschaft zu verwandeln, daß man die Individuen auf gemeinsame, sichtbare Zwecke hinlenkt, müssen eine totalitäre Gesellschaft hervorbringen.“²¹ Dies hängt mit dem Freiheits- bzw. Zwangsbegriff Hayeks zusammen: Beide sind rein formal und negativ definiert.²² Zwang als das Gegenteil der Freiheit wird – mit Ausnahme des Regeldurchsetzungszwangs²³ – als absolutes Übel in der Gesellschaft definiert. Eine steuerliche Finanzierung der verschiedenen familienpolitischen Maßnahmen erfordert aber durchaus Zwang. Regeldurchsetzungszwang ist nur zur Abwehr von Übergriffen in den individuellen Schutzbereich gerechtfertigt; gerade diese Übergriffe werden aber erst durch die zahlreichen monetären und nicht-monetären familienbezogenen Leistungen erzeugt. Diese wären nur gerechtfertigt, solange sie Grundbedürfnisse des Menschen betreffen würden; für diese ist im deutschen Sozialstaat allerdings bereits durch vielfältige Maßnahmen der sozialen Grundsicherung gesorgt.

Folglich ist die auf bestimmte konkrete Gestaltungsziele ausgerichtete Familienpolitik der Bundesregierung durch eine zielneutrale, allen Bürgern die größtmögliche Freiheit zu eigenverantwortlichem Handeln gewährende Politik zu ersetzen. Für die Postulierung und Durchsetzung konkreter familiärer Ziele ist die Politik und insbesondere die Bundesebene somit grundsätzlich ungeeignet.

Die deutsche Familienpolitik verstößt in zwei wesentlichen Punkten gegen die Kriterien, die Hayek einer Rechtsordnung der Großen Gesellschaft auferlegt:

- Sie ist durchdrungen vom Konzept der positiven Freiheit, etwa in dem Sinne, daß sich der einzelne für Arbeitsmarkt oder Familie entscheiden können soll, ohne dabei den damit naturgemäß verbundenen Konsequenzen ausgesetzt zu sein.
- Es wird vor dem Hintergrund der Moral der Kleingruppe argumentiert. Statt zu einer echten Hilfe für wirtschaftlich Schwache wie beispielsweise Alleinerziehende führt dies letztlich zu einer Gefährdung der Familie als einen der Grundpfeiler der spontanen Ordnung.²⁴

Ingesamt läßt sich ein konstruktivistischer, vernunft euphorischer Ansatz feststellen, eine „Anmaßung von Wissen“, welche sich bedenkenlos über jahrtausendealte Traditionen stellt.

¹⁸ HAYEK (1991), S. 135.

¹⁹ Vgl. HABERMANN, GERD (2007), Drei Typen von Familienpolitik, in: *ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 58, S. 3-12.

²⁰ Vgl. BATTHYÁNY (2007), S. 51, Fn. 171.

²¹ HAYEK, F. A. V. (1980), *Recht, Gesetzgebung und Freiheit. Eine neue Darstellung der liberalen Prinzipien der Gerechtigkeit und der politischen Ökonomie*, Landsberg am Lech, S. 140. Zitiert nach: HABERMANN, GERD (Hrsg.) (1999), *Philosophie der Freiheit. Ein Friedrich-August-von-Hayek-Brevier*, 2. Aufl., Thun, S. 112.

²² Vgl. BATTHYÁNY (2007), S. 221.

²³ Zwang ist lediglich dann legitim, wenn er auf Verhaltensregeln basiert, „deren einzige normative Funktion darin besteht, Zwang zu verhindern, d.h. dauerhafte individuelle Freiheit herzustellen [...]“. BATTHYÁNY (2007), S. 174. Da Freiheit bei Hayek aber rein formal-negativ definiert ist, können familienpolitische Regelungen des Sozialstaats kaum unter diese Verhaltensregeln fallen.

²⁴ Vgl. BATTHYÁNY (2007), S. 56, Fn. 191.

II. Ergebnisbezogene Aspekte: Was sind die langfristigen Folgen der deutschen Familienpolitik?

Die deutsche Familienpolitik ist mit der Sozialpolitik untrennbar verbunden. Das Grundproblem der Familienpolitik ist insofern demjenigen der allgemeinen Sozialpolitik sehr ähnlich. Von den Verfechtern eines starken Sozialstaats gepriesene Wirkungen, die mit Begriffen wie „soziale Gerechtigkeit“ oder „Teilhabeerechtigkeit“ umschrieben werden, basieren auf einem Begriff positiver Freiheit. Doch ist die Kehrseite eines Rechtsanspruchs auf familienbezogene Leistungen: „Niemand hat ein Recht auf einen bestimmten Sachverhalt, wenn es nicht irgend jemandes Pflicht ist, ihn zu garantieren.“²⁵ Sozialleistungen erscheinen zunächst als staatliche Dienstleistungen, stellen aber tatsächlich eine Ausübung von Zwangsgewalt dar und beruhen auf Ausschließlichkeitsansprüchen.²⁶ Denn das *staatliche* Familienbudget kommt von den Bürgern und ist nichts anderes als ein Teil deren *eigenen* Familienbudgets, über das nunmehr allein der Staat entscheidet.²⁷ Der Staat wird, um Hayeks Terminologie zu verwenden, im Bereich der Familienpolitik immer mehr zu einem Haushaltsstaat, der über große Teile des Einkommens verfügt und der bestimmt, für welche konkreten Zwecke dieses Einkommen verwendet wird.

Bezeichnend sind vor diesem Hintergrund Pläne in der SPD, die Steuerfreibeträge für Kinderbetreuungsleistungen zu streichen – mit der Begründung, aufgrund des geplanten staatlichen Ausbaus der Kinderbetreuungseinrichtungen seien die Freibeträge nicht mehr notwendig, da die Eltern nun mit entsprechend weniger Aufwendungen rechnen könnten. Die Steuermehreinnahmen könnten Sachleistungen wie etwa der Schulspeisung zugute kommen.²⁸

Aus politisch-ökonomischer Sicht veranschaulicht dieses Beispiel auf bestechende Weise, welche bedenklichen Argumentationsketten zu erwarten sind. So scheint es wenig glaubhaft, daß der Staat den Eltern langfristig eine echte Gleichwertigkeit der Optionen beläßt, wie es bislang beschworen wird. Denn gibt es erst einmal die angedachten Kapazitäten an staatlichen Betreuungseinrichtungen, wollen sie auch ausgefüllt sein. Schließlich liegt ein wesentlicher Unterschied zwischen privater und staatlicher Bereitstellung in der Flexibilität: Private Anbieter müssen sich in der Regel rasch an die tatsächliche Nachfrage anpassen, während dem Staat stets die Möglichkeit offensteht, die fehlende Nachfrage nach seinen Leistungen selbst zu erzeugen. Konkret bedeutet das: Müssen die Eltern, die ihre Kinder zu Hause selbst betreuen oder ein nicht staatlich zertifiziertes Tagesmutter-Angebot annehmen wollen, auf die bisherigen Freibeträge verzichten und werden mit den zusätzlichen Steuereinnahmen die Gebühren für die Inanspruchnahme des staatlichen Angebots gesenkt, so wird sich die Nachfrage nach den staatlichen Betreuungsplätzen schon einstellen. Letztlich können die politischen Entscheidungsträger ihre Beschlüsse zum staatlichen Ausbau *ex post* rechtfertigen: Die staatlichen Angebote werden hervorragend angenommen – ein voller Erfolg für die vorausschauend handelnde Regierung!²⁹

²⁵ HAYEK, F. A. V. (1980), *Recht, Gesetzgebung und Freiheit. Eine neue Darstellung der liberalen Prinzipien der Gerechtigkeit und der politischen Ökonomie*, Landsberg am Lech, S. 140. Zitiert nach: HABERMANN, GERD (Hrsg.)(1999), *Philosophie der Freiheit. Ein Friedrich-August-von-Hayek-Brevier*, 2. Aufl., Thun, S. 101.

²⁶ Vgl. HAYEK (1991), S. 329.

²⁷ Von einer „Freiwilligkeit des Angebots“ [KORN, EVELYN (2008), Zerstört der Sozialstaat die Familie?, S. 158, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 9(2), S. 156-172] kann hinsichtlich des staatlichen Ausbaus der bereitgestellten Kinderbetreuungsplätze jedenfalls nicht gesprochen werden.

²⁸ Vgl. o.V. (2008), Die SPD nimmt die Kinderfreibeträge aufs Korn, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* Nr. 30 (05.02.2008), S. 11.

²⁹ Ähnlich verhält es sich mit der oftmals propagierten Umstellung von Ehe- auf Familienförderung [bspw. KORN (2008), S. 166]. Das Ziel ist zunächst eine stärkere Kinderorientierung, doch mißlingt dies, da hiermit eine Schwächung der Verfügungsrechte und damit des Verantwortlichkeitsgefühls gegenüber den Kindern einher-

Selbst wenn die skizzierte Entwicklung nicht eintreten würde – wenn also die angestrebte „Entscheidungsfreiheit“ (ein Konstrukt der positiven Freiheit) zwischen elterlicher und Fremdbetreuung tatsächlich erreicht würde, wäre damit nicht viel gewonnen. Denn das zur (Wieder-)Herstellung dieser Entscheidungsfreiheit erforderliche Erziehungsgeld stellt nichts anderes als einen weiteren umfangreichen Sozialtransfer dar, der den Steuerzahlern nicht nur in Höhe der Zahllast, sondern weit darüber hinaus treffen würde: durch die (offenen und verdeckten) Verwaltungskosten und durch die Ausweichreaktionen provozierenden Lenkungswirkungen, wie sie Hayek anhand progressiver Einkommensteuern kritisiert hat.³⁰

Die vielleicht ernsthafteste Gefahr könnte in den langfristigen politisch-ökonomischen Folgen einer staatlichen Sozial- und Familienpolitik bestehen. Auch wenn diese naturgemäß schwer meßbar sind, scheint die Erfahrung Hayeks Thesen bestätigt zu haben, daß sich durch eine staatliche Sozialversicherung eine Verschiebung der individuellen Vorstellungen über Bedarf und Verdienst ergibt,³¹ daß sich persönliche Einstellungen der Transferempfänger verändern, und daß diese Einstellungen wiederum einen immer stärkeren Einfluß auf die Gesetzgebung ausüben.³² Als sich selbstverstärkender Prozeß führt dies zu einer weiteren Erhöhung der Zahl der Transferempfänger und zugleich zu einer Verringerung der Zahl der Nettotransferzahler. Dieses Argument stellt die Debatte in den weiteren Rahmen der gesamten sozialstaatlichen Entwicklung: Aktuell stehen in Deutschland gemessen an der Gesamtbevölkerung 37,4 Prozent Leistungsempfängern nur noch 40,1 Prozent Leistungserbringer gegenüber, so daß es denkbar scheint, daß die Leistungsempfänger im Zuge der angedachten weiteren familienpolitischen Maßnahmen die Mehrheit stellen und bei Wahlen den Median-Wähler stellen.

Staatliche Kinderbetreuungseinrichtungen (oder auch nur staatliche Regulierungen) erhöhen tendenziell die Gleichheit in der Qualität der Kinderbetreuung. Dies bedeutet eine Einschränkung der Freiheit, zusätzliche Mengen oder andere Qualitäten zu kaufen. Dabei ist aber gerade die Möglichkeit, abweichend von den Vorstellungen der Mehrheit zu leben, in der Regel der Mechanismus, der Innovationen und Wachstum hervorbringt.³³ Es scheint plausibel, daß dieser Grundgedanke auf Fragen der Erziehung und der innerfamiliären Organisation übertragen werden kann. Auch hier sollte die Bedeutung der Möglichkeit alternativer privater Initiativen für die langfristige kulturelle Evolution nicht geringgeschätzt werden.

Wenn also schon eine staatliche Bereitstellung von Kinderbetreuungseinrichtungen eingeführt werden soll, dann sollte zumindest auf eine staatliche Produktion dieser Einrichtungen verzichtet werden. Denn dadurch wird es zumindest erleichtert, die Präferenzen der Nutzer –

geht. Gerade die Förderung der Ehe schadet nicht der Entstehung leistungsfähiger Familien, sondern nutzt ihr tendenziell. Die aktuelle deutsche Familienpolitik wählt aber gerade den falschen Weg hin zu einer Familienförderung, die einerseits die Ehe unattraktiver macht [so werden bspw. verheiratete Frauen bei der Vergabe von subventionierten Kinderbetreuungsplätzen gegenüber Alleinerziehenden systematisch benachteiligt; vgl. ebenda, S. 168] und andererseits das Entstehen leistungsschwacher Eine-Person-Elternschaften fördert. Selbst wenn diese Strategie zu einer Erhöhung der Kinderzahl führen sollte (was denkbar scheint), so leben diese Kinder tendenziell in einer hinsichtlich Erziehungsfragen relativ leistungsschwachen Umgebung. Dies wiederum wird naturgemäß von Politik und Sozialverbänden als Argument genutzt, um das geringe Maß an Eigenverantwortung der Eltern zu rechtfertigen bzw. um eine weitere Einschränkung derselben durchzusetzen. Es läßt sich mithin das bekannte Muster des Sozialstaats erkennen: Zunächst werden privatgesellschaftliche Strukturen durch Kompetenz- und Ressourcenentzug geschwächt; diese Schwächung wiederum wird als Begründung weiterer staatlicher Einmischung genutzt. Eine Art Interventionsspirale wird in Gang gesetzt. Mit der Schwächung des Ehevertrags wird ein wichtiges Instrument zur Schaffung leistungsfähiger Familienstrukturen geschwächt.

³⁰ Vgl. HAYEK (1991), XX. Kapitel, S. 387-408.

³¹ Vgl. HAYEK (1991), S. 150.

³² Vgl. HAYEK (1991), S. 148 f.; dort am Beispiel der unselbständig Beschäftigten.

³³ Vgl. HAYEK (1991), S. 151-157.

gerade auch in ihrem Wandel – einzubeziehen.³⁴ Positiv ist daher zu werten, daß der Ausbau zumindest zum Teil in Form einer Ausgabe von Gutscheinen geplant ist.

D. Die liberale Position: Eine Abgrenzung

Die Institutionen von Privateigentum und Familie stellen Grundpfeiler der Theorie der kulturellen Evolution Hayeks dar.³⁵ Sie haben sich offenbar in einem langen evolutionären Prozeß gegen andere Regelordnungen durchgesetzt und stellen nach Ansicht Hayeks daher nicht einfach das dar, was sie möglicherweise auf den ersten Blick scheinen – bloße Überbleibsel der Vergangenheit, denen keinerlei normative Eigenschaften zuzuschreiben wären. Sondern „[d]er Selektionsprozeß, in dem sich Sitten und Moralvorstellungen ausprägten, konnte mehr Tatsachen berücksichtigen als der Mensch wahrnehmen konnte und infolgedessen ist die Tradition in mancher Hinsicht dem menschlichen Verstand überlegen, ‚weiser‘ als dieser.“³⁶ Von den drei Quellen der menschlichen Werte³⁷ stellt die mittlere, die Tradition, die wichtigste dar, zugleich aber ist sie auch die am wenigsten verstandene.³⁸

In Analogie zum hayekianischen Konzept des Eigentums stellt sich nun die Frage, welche Institution am besten geeignet erscheint, eine Treuhänderfunktion für die Kinder in einer Gesellschaft zu übernehmen, solange diese nicht selbst Verantwortung für sich tragen können. Dabei spielen das Informations-, das Anreiz- sowie das Verantwortungsproblem eine Rolle.

- *Das Informationsproblem:* Es dürfte offenkundig sein, daß die Eltern hinsichtlich der Eigenschaften und Bedürfnisse ihrer Kinder einen immensen und nicht kompensierbaren Informationsvorsprung gegenüber dem Staat haben, was dafür spricht, ihnen die Treuhänderfunktion zu übertragen.
- *Das Anreizproblem:* Die Eltern haben sowohl einen biologisch-evolutionären als auch einen sozio-ökonomischen Anreiz, sich um das Kindeswohl zu kümmern.³⁹ Auch wenn der sozio-ökonomische Anreiz in Deutschland durch die Ausgestaltung der gesetzlichen Rentenversicherung weitgehend ausgeschaltet worden ist,⁴⁰ scheint es doch immer noch so zu sein, daß die Eltern durch ihre von Anfang an engste Bindung an das Kind die größten Anreize

³⁴ Vgl. HAYEK (1980), S. 72.

³⁵ Privateigentum und Familie sind nicht zufällig zentrale Schwerpunkte der christlichen wie anderer Weltreligionen, sondern sie scheinen sich im Wettbewerb der Religionen systematisch durchgesetzt zu haben. Vgl. HAYEK, F. A. v. (1996a), Die überschätzte Vernunft, S. 97, in: DERS., *Die Anmaßung von Wissen. Neue Freiburger Studien* (Wirtschaftswissenschaftliche und wirtschaftsrechtliche Untersuchungen; 32), hrsg. von Wolfgang Kerber, S. 76-101.

³⁶ HAYEK, F. A. v. (1996b), *Die verhängnisvolle Anmaßung. Die Irrtümer des Sozialismus*, Tübingen, S. 80.

³⁷ Diese umfassen den Instinkt, die Tradition und die Vernunft. Vgl. HAYEK, F. A. v. (1996c), Die drei Quellen der menschlichen Werte, S. 48, in: DERS., *Die Anmaßung von Wissen. Neue Freiburger Studien* (Wirtschaftswissenschaftliche und wirtschaftsrechtliche Untersuchungen; 32), hrsg. von Wolfgang Kerber, S. 37-75.

³⁸ „Ich behaupte nicht, daß die Ergebnisse der Gruppenselektion von Traditionen notwendigerweise ‚gut‘ sind [...]. Ich behaupte jedoch, daß – ob uns das nun paßt oder nicht – ohne die erwähnten spezifischen Traditionen die erweiterte Ordnung der Zivilisation nicht fortbestehen könnte [...]; und daß wir, wenn wir diese Traditionen aus falsch verstandenen Vorstellungen [...] von Vernünftigkeit aufgeben, einen großen Teil der Menschheit zu Armut und Tod verurteilen.“ HAYEK (1996b), S. 25.

³⁹ Vgl. HORWITZ, STEVEN (2005), The Functions of the Family in the Great Society, S. 682, in: *Cambridge Journal of Economics* 29, S. 669-684.

⁴⁰ Da Erziehungsleistungen einerseits neben der Kapitalakkumulation die zentrale Voraussetzung der Finanzierung des umlagefinanzierten Rentensystems darstellen, andererseits aber bei der individuellen Rentenhöhe nur eine untergeordnete Rolle spielen, untergräbt die GRV systematisch ihre eigenen Voraussetzungen. Vgl. bspw. KOENIG, ANDREAS (2006), *Die deutsche Rentenversicherung aus konstitutionenökonomischer Perspektive*. Hohenheim, Univ., unveröffentl. Diplomarbeit.

haben, für das Wohl des Kindes Verantwortung zu übernehmen. Die Bereitstellung von Kindern kann daher keineswegs mit Verweis auf die Marktversagensproblematik in der Bereitstellung von Kollektivgütern als staatliche Aufgabe begriffen werden – zumal das Staatsversagensproblem in diesem Fall massiv sein dürfte.

- *Das Verantwortungsproblem:* Von dem Problem der Anreize, die Treuhänderschaft im Interesse des Kindes ausfüllen zu wollen, zu unterscheiden ist das Problem, ob die Treuhänderinstanz diffus strukturiert ist oder ob eine eindeutige Kompetenzzuordnung an eindeutig definierte Individuen stattfindet. Auch unter diesem Aspekt scheint es plausibel zu sein, den Eltern die Treuhänderschaft zu übertragen.

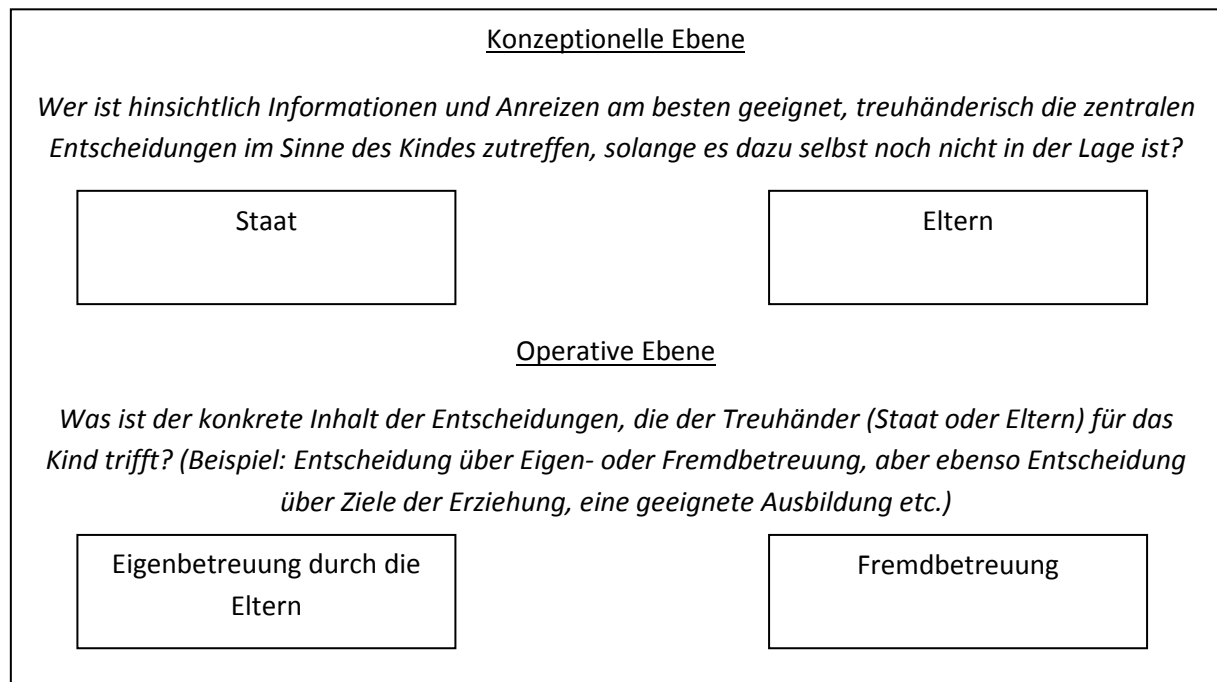


Abbildung 1: Konzeptionelle und operative Ebene der Entscheidung über die Kinderbetreuung

Es sei angemerkt, daß die These, die Eltern seien als Treuhänder des Kindes am besten geeignet, nicht zwangsläufig eine umfangreiche Eigenbetreuung des Kindes „zu Hause“ implizieren muß. Vielmehr sollten hier zwei Ebenen voneinander getrennt werden, die ich als die „konzeptionelle“ und die „operative“ bezeichnen möchte (siehe Abbildung 1). Das vorgebrachte Argument, wonach die Eltern als Treuhänder des Kindes am geeignetsten seien, ist auf der konzeptionellen Ebene angesiedelt und bedeutet, daß die Eltern am geeignetsten sind, die Entscheidungen über die bestmögliche Kindesbetreuung zu treffen. Auf der operativen Ebene wird dann ihre Entscheidung wirksam, etwa indem das Kind von den Eltern selbst betreut wird oder indem es in hierauf spezialisierten Einrichtungen fremdbetreut wird.

Die hayekianische Kritik an der deutschen Familienpolitik zielt nun darauf, daß der Staat, obwohl dazu wenig geeignet und auf der konzeptionellen Ebene nicht mit der Entscheidungsbefugnis ausgestattet, in die operativen Entscheidungen für das Kind eingreift, obwohl hierzu die Eltern besser geeignet erscheinen. Keine Kritik trifft dagegen die letztlich resultierenden Ergebnisse auf der operativen Ebene: Ob in einer Gesellschaft die Kinder überwiegend selbst- oder überwiegend fremdbetreut werden, ob sie zu einem sehr großen Anteil in der Stadt oder auf dem Dorf aufwachsen, ob sie weiterführende Schulen besuchen oder nicht, kann aus dieser Perspektive nicht beurteilt werden. Was zählt, ist nicht das Resultat selbst, sondern die Art und Weise des Zustandekommens dieses Resultats (prozedurale Ebene).

Praktische Relevanz erhält diese Unterscheidung unter anderem dadurch, daß die operativen Entscheidungen reversibel sein müssen und eine Exit-Option insofern vorliegt, als die Eltern in Anbetracht neuer Informationen ihre Entscheidung hinsichtlich Eigen- und Fremdbetreuung ändern oder das Kind aus einer schlechten Betreuungseinrichtung herausnehmen können.⁴¹ Bei einer staatlichen Entscheidungskompetenz ist dies hingegen nicht nur aufgrund von Informationsproblemen unwahrscheinlich, sondern liefe darüber hinaus aus politisch-ökonomischer Perspektive auf einen freiwilligen Macht- und Ressourcenverzicht hinaus – eine wenig plausible Konstellation.

Die liberale Position kann – analog zu vielen anderen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Grundsatzfragen – von sozialistischen Auffassungen auf der einen und konservativen Haltungen auf der anderen Seite abgegrenzt werden: Während erstere auf der operativen Ebene für eine Fremdbetreuung der Kinder eintritt und letztere eine Eigenbetreuung durch die Eltern bevorzugt, bewegt sich eine liberale hayekianische Position auf der Metaebene der konzeptionellen Entscheidungen und ist somit den anderen Positionen nicht gleichgeordnet.

Vielmehr muß zunächst, um die drei Argumente vergleichbar zu machen, hinterfragt werden, welche Antworten die sozialistischen und die konservativen Ansätze denn implizit auf die erste und grundlegendere Frage geben, nämlich auf die nach dem geeignetsten Treuhänder des Kindes. Und hier zeigt sich, daß es auf der Metaebene keinen Unterschied zwischen Sozialisten und Konservativen gibt: Beider Eintreten für je bestimmte Entscheidungen auf der operativen Ebene zeigt, daß sie zunächst die treuhänderische Verantwortung für das Kind dem Staat zugeordnet haben – wenngleich dieser Staat im nächsten Schritt operativ höchst unterschiedliche Entscheidungen treffen mag. Aber auch der scheinbar „familienfreundliche“ Geist der Konservativen, der in der Befürwortung der Familie zum Ausdruck zu kommen scheint, entpuppt sich als Ergebnis staatlicher Treuhänderschaft über das Kind – und kann daher prinzipiell jederzeit in das Gegenteil verkehrt werden, wenn dies aus staatlicher Sicht geboten scheint.⁴²

D. Fazit

Aus hayekianischer Perspektive fällt das Urteil über die aktuelle deutsche Familienpolitik eindeutig aus. Weder scheint es eine überzeugende Idee zu sein, auf Bundesebene eine milliardenschwere Familienpolitik zu betreiben, um konkrete paternalistische Ziele zu erreichen – hier fehlt offenbar das Verständnis für das Wesen der modernen „Großen Gesellschaft“, die sich eben gerade durch das Fehlen jeglicher konkreter staatlich-gemeinschaftlicher Ziele auszeichnet –, noch ist das Bestreben der Regierung auch nur aussichtsreich: Aufgrund des konstruktivistisch-rationalistischen Gestaltungsoptimismus, der aus Maßnahmen wie dem Ausbau des staatlichen Netzes an Kindertagesstätten spricht, scheint Pessimismus angebracht, ob sich die staatlich gesetzten Ziele im demographischen wie im gesellschaftspolitischen Bereich erreichen lassen und ob nicht selbst im Erfolgsfall andere nichtintendierte Folgen des intendierten Handelns aufträten, die wiederum Bedarf an neuen staatlichen Interventionen hervorrufen.

⁴¹ Vgl. HORWITZ (2005), S. 682.

⁴² Die Unterscheidung zwischen bürgerlich-konservativer und sozialistischer Familienpolitik läßt sich auch anders treffen: Habermann trennt anhand der Frage, welches Element sozialisiert wird: die Kosten (konservativ) oder die Funktionen (sozialistisch). Vgl. HABERMANN (2007), S. 6 f. Hier wird indes eine andere Unterscheidung vorgeschlagen, da mir scheint, die grundlegendere Differenz zwischen den drei Typen bestehe bereits auf der konzeptionellen Ebene – wo die konkrete Ausformung der Kinderbetreuung eben noch gar nicht feststeht.

Dabei zeigen sich durchaus Unterschiede zwischen den einzelnen Maßnahmen. Während etwa ein Teil der zusätzlichen geförderten Kinderbetreuungsplätze durch private Tagesmütter abgedeckt werden soll, so daß der Staat lediglich die Bereitstellung vermittels Steuern finanziert, die Produktion jedoch privaten Anbietern überlassen will, scheint eine Maßnahme wie die „Vätermonate“ keinen anderen Sinn zu haben, als aus paternalistischer Warte eine als nicht „zeitgemäß“ empfundene innerfamiliäre Organisationsform mit sanftem Druck an bestimmte exogen definierte Standards anzugleichen. Daß hierzu das vergleichsweise milde Mittel sozialstaatlicher Transfers gewählt wird, ändert nach der dieser Arbeit zugrundeliegenden Anschauung nichts daran, daß hier staatlicher Zwang im Spiel ist – staatlicher Zwang, der im Gedankengebäude Hayeks das Gegenteil der Freiheit und das größte Übel der Gesellschaft darstellt.