



„Aus der tiefen Krise in den Höhenflug –  
Wie reformiert man in Skandinavien?“

Eine Veranstaltung der  
NORWEGISCH-DEUTSCHEN WILLY-BRANDT-STIFTUNG  
und der  
DEUTSCH-NORDISCHEN PARLAMENTARIERGRUPPE  
IM DEUTSCHEN BUNDESTAG  
Mittwoch, 28. Januar 2004, 18.00 – 21.00 Uhr  
Residenz der E.ON AG, Unter den Linden 38, 10117 Berlin

**Ingrid Norstein:**  
**Einige Aspekte der norwegischen Familienpolitik**

Hintergrundpapier

**Zielsetzung**

**Zielsetzung der norwegischen Familienpolitik ist es, die rechtlichen Grundlagen dafür zu schaffen, dass Familien selbst die für sie günstigsten Lösungen für Erwerbsarbeit und Betreuung ihrer Kinder finden.**

Mehrere empirische Untersuchungen belegen, dass sich bei weitem die meisten norwegischen Frauen und Männer wünschen, dass die beiden Eltern erwerbstätig sind und ihre Kinder im Alter zwischen 1 und 5 Jahren in einem öffentlichen Kindertagesstättenplatz betreut sind. Sie kritisieren, dass es in Norwegen noch nicht genügend Kindergartenplätze gibt und die vorhandenen Plätze zu teuer sind.

Ein relativ großer Teil der norwegischen Mütter mit Kleinkindern arbeiten mit verkürzter Arbeitszeit an ihrem normalen Arbeitsplatz. Diese "Teilzeitarbeit" ergibt sich nicht aus steuer- oder abgabetechnischen Gründen – etwa in geringer qualifizierten Tätigkeiten".

**Das zentrale Moment in der norwegischen Familienpolitik ist, dass Frauen auch nach der Geburt in ihrem Beruf weiter arbeiten, ihren Qualifizierungsprozess fortsetzen und nicht riskieren, aus dem Arbeitsleben herauszufallen oder durch längere Abwesenheit aus ihrem Beruf schrittweise die Qualifikation und damit die Attraktivität ihrer Arbeitskraft zu verlieren.**

Für die meisten ist der Lebensabschnitt mit Kleinkindern relativ kurz, und es ist daher

aus Sicht der norwegischen Gesellschaft wichtig, dass so wenig Menschen wie möglich aufgrund von Kleinkindern aus dem Arbeitsleben aussteigen müssen. **Die beträchtlichen staatlichen Investitionen in das Mutterschaftsgeld (100% vom früheren Gehalt bei 42 Wochen Elternurlaub) und die Bereitstellung von Kindergarten- und Krippenplätzen zahlen sich durch eine hohe Beschäftigungs- und Geburtenrate volkswirtschaftlich aus.**

Wie in anderen westlichen Ländern war die **Geburtenrate** in Norwegen im Laufe der Nachkriegszeit gesunken. Allerdings konnten Norwegen und andere nordische Länder diesen Trend in den siebziger und achtziger Jahren umkehren, während zur gleichen Zeit die Erwerbstätigkeit von Frauen stieg, die Kindergartenplätze ausgebaut wurden und die Vorschriften für Mutterschaftsurlaub und Elterngehalt Schritt für Schritt verbessert wurden.

(Aus norwegischer Sicht wird das Faktum der relativ hohen Geburtenrate in den skandinavischen Ländern nicht durch den "Knick" in dieser Entwicklung in Schweden in Frage gestellt, da diese auf die Verunsicherung vor allem der unteren sozialen Gruppen durch zeitweise dramatisch gestiegene Arbeitslosigkeit und Rezession in den 90er Jahren zurückgeführt wird. Auch in anderen OECD-Ländern, beispielsweise in den neuen Bundesländern in Deutschland, zeigt sich der Zusammenhang zwischen unsicheren Zukunftsaussichten des Einzelnen und dem Negativtrend in der Geburtenrate.)

Es gibt guten Grund zu der Annahme,



dass unter sonst gleichen Verhältnissen bessere Bedingungen für die Teilnahme von Müttern am Erwerbsleben (Mutterschafts- und Elternurlausgehalt, Ausbau der Kindergartenbetreuung, flexible Arbeitszeitregelung) es den einzelnen Frauen leichter machen, Arbeit und Familie mit mehreren Kindern zu vereinbaren.

Das Ziel einer hohen Beschäftigungsrate (gleichermaßen von Frauen und Männern) wurde von allen norwegischen Regierungen unabhängig von ihrer politischen Ausrichtung verfolgt. Der Begriff "Arbeitslinie" für diese Politik seit den 80er Jahren zielte darauf ab, die Gesetzgebung in verschiedenen Bereichen daraufhin zu prüfen, ob sie die Bereitschaft für (selbständige wie abhängige) Erwerbstätigkeit fördern. Dies gilt beispielsweise für die Steuer- und Sozialgesetzgebung, Sozialhilfe und die Gestaltung der Kinderbetreuung.

Für verheiratete Frauen mit Kleinkindern war vor den Steuerreformen der achtziger Jahre die "marginale Besteuerung" bei Wiedereintritt ins Arbeitsleben außerordentlich hoch. D.h.: Je mehr der Mann verdiente, desto höher waren seine steuerlichen Abzugsmöglichkeiten für die "Hausfrau". Die unterschiedlichen Steuerklassen für Ehepaare und die hohen Kosten für Kinderbetreuung machten eine Erwerbstätigkeit der Mütter wenig attraktiv:

Diese Regelungen waren sowohl für den Einzelnen als auch für die Gesellschaft ungünstig. Deshalb wurde in Norwegen der Unterschied zwischen der Steuerklasse 2 (verheiratete Hauptversorger) und 1 (Unverheiratete bzw. Steuerklasse wenn beide Ehepartner arbeiten) deutlich reduziert. Auf diese Weise wurde Erwerbstätigkeit für Frauen erheblich attraktiver, obwohl die Betreuungskosten in öffentlichen Kindertagesstätten weiterhin recht hoch blieben.

Das norwegische Parlament (Stortinget) hat im Frühjahr 2002 beschlossen, dass die sozial gestaffelten Betreuungskosten in den Kindertagesstätten auf ein Maximum von NoK 1500 pro Monat reduziert, das heißt de facto halbiert, werden sollen. Die Regierung legte eine Durchführungsverordnung für den Staatshaushalt 2003 vor.

### Erwerbstätigkeit von Frauen

In den fünfziger Jahren war die Erwerbsquote unter norwegischen Frauen eine der niedrigsten in ganz Europa. Heute liegt sie auf dem gleichen hohen Niveau wie in

Dänemark und Schweden.

Die größten Änderungen geschahen im Laufe der siebziger Jahre, als die gesamte Beschäftigungsquote von Frauen zwischen 20 und 54 Jahren von 44 % (1970) auf 72 % (1980) anstieg. Bei Frauen mit Kleinkindern unter 3 Jahren stieg die Erwerbsquote im gleichen Zeitraum vom 28 % auf 55 %. Bis 1990 stieg sie weiter auf 69 %.

Unter den erwerbstätigen Müttern mit Kindern unter drei Jahren stieg der Anteil voll-erwerbstätiger Frauen von etwas mehr als einem Drittel (1986) auf mehr als 50 % seit 1995.

1998 waren insgesamt 77 % der Frauen mit Kindern unter 3 Jahren erwerbstätig, 41 % arbeiteten mehr als die Hälfte der Regelarbeitszeit, während 36 % eine Stellung mit geringerer Arbeitszeit innehatten.

In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass in Norwegen vorübergehende Teilzeitarbeit keine negativen Konsequenzen für Renten- oder soziale Unterstützungsansprüche hat. Der Anspruch auf die höchste Altersrente erfordert zwar eine (unabhängige oder selbständige) Erwerbstätigkeit von 40 Jahren, die Höhe der Rente wird aber auf der Basis der 20 besten Verdienstjahre bestimmt.

Im Zeitraum zwischen 1986 und 1995 wurde der Schwangerschafts- und Erziehungsurlaub mit vollem Lohnausgleich von 18 auf 42 Wochen ausgedehnt (Alternative: 52 Wochen mit 80 % vollem Lohnausgleich oder Anrechnung auf einem Arbeitszeitkonto von maximal drei Jahren).

Die Erhöhung des Schwangerschafts- und Mutterschaftsurlaus trug erheblich zur Verankerung der Frauen im Erwerbsleben bei. Mittlerweile sehen es die meisten norwegischen Frauen als selbstverständlich an, nach Abschluss des einjährigen bezahlten Mutterschaftsurlaus ins Arbeitsleben zurückzukehren. Dies gibt den Familien den zusätzlichen Anreiz, Betreuungslösungen auch dann zu finden, wenn das Kindergartenangebot noch unzureichend ist, beispielsweise durch Tagesmütter oder die steuerlich begünstigte Beschäftigung von privaten Erziehungs- und Haushaltshilfen.

Die Länge des voll bezahlten Schwangerschafts- und Erziehungsurlaus ermunterte Frauen auch, mehrere Kinder zu bekommen.



### Zur familienfreundlichen Gestaltung des Arbeitslebens

Der norwegische Gesetzgeber legte durch die Gewährung von zwei Stunden täglicher Dienstbefreiung besonderen Wert darauf, berufstätige Mütter zum Stillen ihrer Kinder zu ermuntern. In einigen Tarifgebieten (z.B. im öffentlichen Sektor) ist dies mit vollem Lohnausgleich verbunden. Stillende Mütter arbeiten also bei voller Arbeitszeit 10 Stunden weniger pro Woche. Die Dienstbefreiung zum Stillen kann beispielsweise je eine Stunde vor und nach der Arbeitszeit genommen werden, sodass die Rückkehr in ein normales Arbeitsleben nach dem Schwangerschafts- und Elternurlaub im Interesse des Kindes erleichtert wird. In anderen Fällen – z.B. öffentlichkeitswirksam auch im Falle der ehemaligen Familienministerin Grete Berget – bringt der Vater das Kind zum Stillen an den Arbeitsplatz der Mutter.

Die hohe Erwerbstätigkeit von Frauen geht einher mit einer starken Vorbildwirkung von führenden Politikern mit Kindern, was es Schritt für Schritt im norwegischen Arbeitsleben selbstverständlich macht, auf die Bedürfnisse von Familien mit Kindern Rücksicht zu nehmen. Beispielsweise endet der normale Arbeitstag von Vätern wie Müttern mit Kleinkindern – auch von leitenden Angestellten - in vielen Unternehmen um 16.00 Uhr, weil sie ihre Kinder vom Kindergarten abholen müssen.

Es ist in Norwegen weit verbreitet, dass ein Elternteil die Kinder zum Kindergarten bringt, der andere sie abholt. Auch dies erleichtert die Ganztagsarbeit von Müttern.

Zwischen verschiedenen sozialen Gruppen von Müttern gibt es dennoch bedeutende Unterschiede in der Arbeitszeit. Die Anzahl von Arbeitsstunden pro Woche steigt mit der Länge und Höhe der Ausbildung: Mütter mit Universitätsausbildung arbeiten in der Regel 12 Stunden pro Woche mehr als die am niedrigsten qualifizierten Mütter.

Auf der anderen Seite gibt es in den unterschiedlichen Berufsgruppen keinen statistischen Unterschied bei der Anzahl der Kinder: Akademikerinnen haben eine ebenso hohe Geburtenrate wie andere, auch wenn viele von ihnen zu einem späteren Zeitpunkt Kinder bekommen als Frauen ohne akademische Ausbildung. (In Schweden haben berufstätige Akademikerinnen sogar überdurchschnittlich viele Kinder).

Es ist in diesem Zusammenhang auch bemerkenswert, dass die Einführung des Elterngeldes („kontantstøtte“ = „Bar-

Unterstützung“) für Familien, die keinen Kindergartenplatz in Anspruch nehmen, sich nicht signifikant auf das Erwerbsverhalten der Frauen ausgewirkt hat. Die wenigen Frauen, die ihre Arbeitszeit aufgrund des Familiengeldes reduziert haben, sind überwiegend höchst ausgebildete Frauen mit einer oft recht langen wöchentlichen Arbeitszeit (siehe nächster Abschnitt).

Laut Untersuchungen von 1998 und 1999 gibt es auch keinen statistischen Zusammenhang zwischen der Berufstätigkeit von Müttern und dem Einkommen des Ehepartners. Auch die Frauen von Männern mit sehr hohem Einkommen sind in der Regel genauso erwerbstätig wie die Frauen in anderen Einkommensgruppen.

Das heißt: Die Frauen wollen arbeiten – unabhängig von ihrem sozialen Status. Die Behauptung, dass norwegische Frauen „arbeiten müssen“, um einen angemessenen Lebensstandard für die Familie zu ermöglichen, erfährt keinen statistischen Beleg.

### Betreuungsalternativen – die Auswirkungen der kontantstøtte (Familiengeld)

Seit 1998 erhalten Eltern eine „kontantstøtte“ von monatlich NOK 3000 pro Kind im „Familiengeldalter“ von 1 und 2 Jahren unter der Voraussetzung, dass das Kind keinen öffentlichen Tagesstättenplatz in Anspruch nimmt.

Die Versorgungsrate mit Kindertagesstättenplätzen liegt in Norwegen bei durchschnittlich 62 %, mit gewissen regionalen Unterschieden, insbesondere in Städten gibt es eine bessere Versorgung .

Kinder im „Familiengeldalter“ sind zu 25 % in Kitas untergebracht, während 75 % Elterngeld erhalten. 54 % der Kinder im Alter zwischen 3 und 5 Jahren sind in Kindertagesstätten untergebracht. Gleichzeitig zeigt eine Untersuchung des Statistischen Zentralbüros über die Auswirkung des Elterngeldes, dass 53 % der Eltern von 1 bis 2jährigen Kindern einen Tagesplatz für ihre Kinder vorziehen würden. 80 % aller Eltern wünschen sich einen Betreuungsplatz für ihre 3 bis 5jährigen Kinder.

Es gibt also eine große Unterdeckung des Bedarfs an Kindertagesstättenplätzen. Inzwischen haben sowohl Betriebe als auch Gemeinden in Norwegen entdeckt, dass die bessere Bereitstellung von privaten oder öffentlichen Betreuungsplätzen der Wirtschaft



in der jeweiligen Region beziehungsweise den Betrieben selbst einen Konkurrenzvorteil bietet.

Die Nutzung von Kindergärten ist in Norwegen derzeit durch den Mangel an Angebot wie durch hohe Preise begrenzt. Obwohl viele Eltern einen Kindergartenplatz wünschen, führte die Einführung des Familiengeldes zu einer Verringerung der Nutzung von Ganztagsplätzen für 1-2-Jährige um 5 – 10 %, während die Nutzung einer Tagesmutter oder anderer Betreuungslösungen entsprechend anstieg.

Die Nutzung alternativer Betreuungsformen ist eine logische Konsequenz aus der gesetzlichen Regelung für das Familiengeld, welches für 1 bis 2-jährige Kinder die keinen öffentlichen, d.h. staatlich subventionierten, Kindertagesstättenplatz in Anspruch nehmen, ausgezahlt wird.

Auch wenn die Untersuchung des Statistischen Zentralbüros sich erst auf 2 Jahre Erfahrung mit der kontantstötte/ Elterngeld stützen kann, sind die Trends doch signifikant:

Die Auswirkungen des Familiengeldes auf die Berufstätigkeit bzw. die Betreuung der Kinder durch die Eltern selbst war geringer als erwartet (oder "befürchtet"). Die Zeit, die die Eltern mit ihren Kindern im Alter von 1 bis 2 Jahren verbringen, nahm allerdings laut Umfragen um nur 2,4 Stunden pro Woche zu. Auch die Auswirkung auf die Erwerbsquote insgesamt war gering. Nur 17 % der Mütter von Familien, die das Elterngeld in Anspruch nahmen, gaben 1999 an, sie seien nicht berufstätig. Berufstätige Mütter mit Kindern im Alter von 1 bis 2 Jahren reduzierten ihre Arbeitszeit seit Einführung des Elterngeldes nur um durchschnittlich 1,5 Stunden pro Woche. Mütter mit Universitätsausbildung reduzierten ihre Arbeitszeit der Untersuchung zufolge am meisten: Im Durchschnitt reduzierte diese Gruppe ihre Arbeitszeit von 38,9 Stunden pro Woche im Jahre 1998 auf 35,5 Stunden im Jahre 1999, also um 3,4 Stunden. Hingegen haben Mütter mit der niedrigsten Ausbildung ihre Arbeitszeit sogar noch etwas erhöht. Eine Erklärung ist unter anderem, dass die Erwerbsquote in dieser Gruppe insgesamt stieg und ihre zum Teil unregelmäßige Arbeitszeit (etwa im Gesundheitswesen) nicht davon abhängt, ob sie Kindergartenplätze in Anspruch nehmen oder nicht.

Auf jeden Fall hat das Elterngeld in seiner derzeitigen Form nicht dazu geführt, dass Mütter mit 1 bis 2-jährigen Kindern ohne

Kindergartenplatz sich weniger am Erwerbsleben beteiligen. Die von einigen Kritikern befürchtete negative Wirkung des Elterngeldes (geringere Berufstätigkeit und Wechsel vom Kindergarten zur Tagesmutter) hat sich kaum bewahrheitet.

Auf der anderen Seite sind die gesellschaftlichen Kosten außerordentlich hoch: Das Elterngeld kostet mittlerweile die Steuerzahler etwa NOK 3 Milliarden pro Jahr. Diese Mittel fehlen für Maßnahmen, die den Untersuchungen zufolge bei Eltern mit Kleinkindern weit höher rangieren als das Elterngeld: Ausbau der Kindergartenplätze und Verlängerung des bezahlten Elternurlaubs.

### Einige Daten

**Kindergeld** wird in Norwegen bis zum 18. Lebensjahr bezahlt. Totale Ausgaben pro Jahr (2001): NOK 14,9 Milliarden (ca. 1,8 Milliarden €) für etwa 1 Millionen Kinder (bei jährlich ca. 60.000 neu geborenen Kindern). Das normale Kindergeld beträgt NOK 972 (ca. 117 €) pro Monat. Für Kinder zwischen 1 und 3 Jahren wird ein zusätzliches Kindergeld von NOK 657 (ca. 80 €) pro Monat gezahlt. Alleinerziehende Eltern erhalten zusätzlich Kindergeld für ein Kind mehr als sie tatsächlich haben.

Das **Elterngeld** wird in 2001 an 79,1 % aller Kinder im Alter von 1 bis 2 Jahren ausgezahlt. Die Gesamtausgaben betragen 2,8 Milliarden NOK (339 Millionen €) für 94.945 Kinder

Die **Übergangsunterstützung** für alleinerziehende Mütter durch den Staat beträgt derzeit 95.016 NOK pro Jahr. Diese staatliche Unterstützung wurde bisher an alleinerziehende Mütter mit Kindern unter 10 Jahren bezahlt. Die Regelung wurde schrittweise in der Periode von 1998-2001 so geändert, dass alleinerziehende Mütter diese Unterstützung nur für drei Jahre erhalten. Ausgenommen sind Mütter, die sich in der Ausbildung befinden oder Mütter mit kranken Kindern. Diese können weiterhin eine Übergangsunterstützung für maximal fünf Jahre erhalten. Die Kosten für diese Regelung betragen bisher jährlich etwa 2,7 Milliarden NOK, nach der Änderung ca. 1,9 Milliarden NOK.

Die ersten Analysen dieser Änderung zeigten übrigens ein sehr interessantes Resultat: Es wurde festgestellt, dass die alleinerziehenden Eltern seitdem ein höheres Einkommensniveau als vorher haben. Dies kann daran liegen, dass die Verkürzung der



Bezugszeit für die Übergangsunterstützung einen Anreiz zur Erwerbstätigkeit von allein erziehenden Eltern bietet und viele dazu veranlasst, während der Unterstützungsperiode ihre Qualifikation für das Berufsleben zu verbessern.

Des weiteren gibt es für alleinerziehende Eltern einen Ausbildungszuschuss (anstelle des auf Kredit beruhenden Stipendiums) sowie eine Unterstützung für die Betreuung von Kindern. Die Kosten betragen 1,3 Milliarden NOK pro Jahr.

Die **Schwangerschaftsurlaubsregelung** sichert Frauen das Recht auf 42 Wochen vollen Lohnausgleich (drei Wochen vor und 39 nach der Geburt). Die Kosten, die aus der Staatlichen Sozialversicherung gezahlt werden, betragen zur Zeit 7,8 Milliarden NOK pro Jahr.

**Öffentliche Zuschüsse für Kindertagesstätten** betragen jährlich 5 Milliarden NOK für staatliche und 3 Milliarden für kommunale Förderung für insgesamt 195.000 Plätze. Der Eigenanteil der Eltern beträgt jährlich etwa 5 Milliarden NOK.

**Steuerliche Regelungen:** Für nachgewiesene Kosten für Betreuung und Erziehung von Kindern unter 12 Jahren gibt es einen Steuerfreibetrag von maximal 25.000 NOK fürs erste Kind und 30.000 NOK

bei mehreren Kindern.

**Sogenannter "persönlicher Freibetrag" (steuerfreier Betrag):**

Familien mit zwei Einkommen werden nach Steuerklasse 1 besteuert, während Familien mit einem Einkommen sowie alleinerziehende Eltern nach der Steuerklasse 2 besteuert werden. Derzeit beträgt der persönliche Freibetrag je 27.700 NOK in der Steuerklasse 1 und 55.400 in der Steuerklasse 2.

Nicht berücksichtigt bei den hier genannten Zahlen sind die Ausgaben bzw. Kosten für die Arbeitszeitreduzierung von täglich zwei Stunden für stillende Mütter. Der tarifvertraglich vereinbarte Lohnausgleich wird für diese gesetzliche Regelung durch die Arbeitgeber getragen. Des weiteren sind bei diesen Daten nicht berücksichtigt die Ausgaben für die Ausbildungsstipendien, die jedem/r Norweger/in ab dem Alter von 18 Jahren zustehen.

Stand: September 2003

Ingrid Norstein ist Botschaftssekretär in der politischen Abteilung der Königlich Norwegischen Botschaft Berlin und Mitglied der Norwegisch-Deutschen Willy-Brandt-Stiftung