



Betreuungsgeld

Erfahrungen aus Finnland, Norwegen und Schweden

DR. ANNE LISE ELLINGSÆTER

April 2012

- Finnland, Norwegen und Schweden zahlen Betreuungsgeld an Eltern mit Kindern unter drei Jahren, die nicht in staatlich finanzierten Einrichtungen betreut werden. In Finnland gibt es das Betreuungsgeld seit 1985, in Norwegen seit 1998 und in Schweden seit 2008. Es ist jedoch unterschiedlich ausgestaltet.
- Das Betreuungsgeld ist in allen drei Ländern mit etwa 10 % eines durchschnittlichen Monatslohns eher niedrig; nur Finnland bietet ergänzende Zusatzleistungen.
- Der Anteil der Familien, die das Betreuungsgeld in Anspruch nehmen, variiert stark: In Finnland ist er am höchsten, in Schweden am geringsten.
- Die große Mehrheit der Leistungsempfänger sind in allen drei Ländern Mütter, vor allem Mütter mit geringem Einkommen, niedrigem Bildungsniveau und Migrationshintergrund.
- Grundsätzlich wirkt sich das Betreuungsgeld negativ auf die Beschäftigung von Müttern und auf die Nutzung von öffentlichen Kinderbetreuungsangeboten aus, besonders stark sind die negativen Effekte in Finnland und unter Müttern mit Migrationshintergrund.
- Eines der wichtigsten Argumente für das Betreuungsgeld war in allen drei Ländern die Entscheidungsfreiheit für Eltern, vereinzelt spielten aber auch ökonomische Gründe eine Rolle.
- In Finnland wurden die finanziellen Anreize für die Kinderbetreuung zu Hause eher akzeptiert, während der politische Widerstand in Norwegen und Schweden vor allem aus dem linken Spektrum nach wie vor groß und die Fortführung des Betreuungsgeldes ungewiss ist.



Inhalt

1 Einleitung	3
2 Das Betreuungsgeld in Finnland, Norwegen und Schweden – im Detail	3
Einführung und Begründung	3
Berechtigungskriterien und Ansprüche	5
3 Auswirkungen des Betreuungsgeldes	5
Leistungsempfänger	6
Gendergerechtigkeit	8
Beschäftigung von Frauen	8
Lebensarbeitszeit von Frauen	9
Arbeitsteilung in der Familie	9
Bedarf/Angebot staatlicher Kinderbetreuung	9
Integration von Kindern mit Migrationshintergrund	10
Sozialkompetenz von Kindern	10
Andere Auswirkungen	11
4 Debatten über das Betreuungsgeld	11
5 Zusammenfassung und Fazit: Erfahrungen aus Finnland, Norwegen und Schweden	12
Literatur	15

1 Einleitung

Nachdem die Nordischen Staaten sich bei der ursprünglichen Ausformung ihrer jeweiligen Familienpolitik an dem Modell orientierten, dass beide Elternteile arbeiten und beide sich um die Kinderbetreuung kümmern (Doppelterversorgermodell), weist die Einführung des Betreuungsgeldes nun in die entgegengesetzte Richtung. Die bisherige Politik, die sich am Doppelterversorger-Modell orientierte, ermunterte Mütter, am Arbeitsmarkt teilzunehmen, und förderte die gleichmäßige Umverteilung der Betreuungsarbeit – zwischen Mutter und Vater sowie zwischen der Familie und der Gesellschaft (Korpi 2000). Zwei der wichtigsten Elemente dieser Politik sind das Elterngeld bzw. bezahlter Erziehungsurlaub mit seiner Koppelung an obligatorische Vätermontate und der universelle Zugang zu qualitativ guten und bezahlbaren Plätzen in öffentlichen Kindertageseinrichtungen. Das Betreuungsgeld gehört dagegen zu einer Familienpolitik, die sich am klassischen männlichen Alleinverdienermodell orientiert, das die traditionelle Aufgabenverteilung zwischen den Geschlechtern in den Familien und in der Gesellschaft voraussetzt bzw. sich neutral dazu verhält (ebda.) Die Auszahlung von Betreuungsgeld ist häufig mit geringem Einkommen verbunden und geht davon aus, dass es einen (meist männlichen) Ernährer in der Familie gibt. Die Leistungen können unterschiedlichen Zwecken dienen. Leistungen, die die staatlich subventionierte Kinderbetreuung ersetzen und die Betreuung der Kinder durch ihre Eltern zu Hause unterstützen sollen, sind höchst umstritten (Sipilä, Repo & Rissanen 2010) und Thema dieser Analyse.

Das Betreuungsgeld steht regelmäßig im Mittelpunkt heftiger Auseinandersetzungen zwischen Parteien und Interessengruppen (Sipilä et al. 2010). In einigen Fällen wurde das Betreuungsgeld aus der Forderung nach einem Gehalt für Mütter abgeleitet und gehört damit zum Forderungskatalog der »Mütter sollen zu Hause bleiben«-Linie (Leira 2002). Erst in jüngster Zeit tritt das Argument der elterlichen Wahl- bzw. Entscheidungsfreiheit in den Vordergrund. Ideen der traditionellen Familie und neoliberale Werte untermauern diese Politik (vgl. Mahon 2002). Zu den Hauptargumenten derjenigen, die das Betreuungsgeld unterstützen, gehört entsprechend die Wahlfreiheit für Eltern, die Aufwertung der Betreuung durch die Eltern, eine gerechtere Verteilung staatlicher Unterstützung zwischen den Familien und die Privatisierung der Kinderbetreuung. Es kann allerdings auch durch die Absicht, die öffentlichen Ausgaben zu senken,

motiviert sein, da die Kosten für das Betreuungsgeld geringer sind als für die Bereitstellung von Kinderbetreuungsplätzen. Ein gemeinsames Kennzeichen der europäischen Länder mit Betreuungsgeld ist die Tatsache, dass es konservative Regierungen eingeführt haben (Morgan & Zippel 2003). Die Betreuungsgeldprogramme sind auf erheblichen politischen Widerstand getroffen, vor allem von Seiten der Parteien aus dem linken Spektrum. Die Hauptkritikpunkte der Gegner des Betreuungsgeldes sind die nachteiligen Auswirkungen auf die Gendergerechtigkeit, weil es die Berufstätigkeit von Müttern und den Ausbau des Kinderbetreuungsangebots ausbremst. Von besonderer Bedeutung ist darüber hinaus, dass es Müttern aus Familien mit Migrationshintergrund einen Anreiz gibt, dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung zu stehen und ihre Kinder nicht in öffentlich finanzierten Kinderbetreuungseinrichtungen anzumelden.

2 Das Betreuungsgeld in Finnland, Norwegen und Schweden – im Detail

Die Auszahlung des Betreuungsgeldes in Finnland, Norwegen und Schweden ist grundsätzlich daran gebunden, dass das staatlich finanzierte Angebot der Kinderbetreuung nicht oder nur teilweise in Anspruch genommen wird.¹ Das Betreuungsgeld gilt nicht nur für die heimische Betreuung durch die Eltern, sondern kann auch für private Betreuungsangebote genutzt werden. D. h. die Leistungen sind im Grunde eine finanzielle Entschädigung dafür, dass die öffentlichen Betreuungsangebote nicht oder nur teilweise in Anspruch genommen werden, was an und für sich schon eine äußerst ungewöhnliche Begründung für eine Sozialleistung ist (Repo 2010: 48). Die wichtigsten Merkmale des Betreuungsgeldes der drei Länder sind in Tabelle 1 zusammengefasst. Es ist in allen drei Ländern gesetzlich geregelt. In Finnland und Norwegen ist es Teil der nationalen Sozialleistungen, in Schweden entscheiden dagegen die Kommunen selbst, ob sie Betreuungsgeld anbieten wollen (Eydal & Rostgaard 2011).

Einführung und Begründung

Das Betreuungsgeld ist den drei Ländern zu unterschiedlichen Zeitpunkten eingeführt worden, es wurde aber in

1. Auch Dänemark und Island haben eine Form des Betreuungsgeldes, die sich aber von denen der hier analysierten drei Länder unterscheidet (vgl. Eydal & Rostgaard 2011).



Tabelle 1. Betreuungsgeld in Finnland, Norwegen und Schweden

	Finnland	Norwegen	Schweden
Einführung	1985	1998	2008
Gesetzliche Regelung	Ja	Ja	Ja
Finanziert durch	Staat	Staat	Staat
Realisierung durch	Staat und Gemeinden	Staat	Gemeinden
Alter	bis 3 Jahre	1–2 Jährige (ab 1. August 2012: 1-Jährige)	1–2 Jährige
Anteilige Nutzung von Betreuungsgeld und staatlicher Kinderbetreuung möglich	Nein	Ja	Ja
Betreuungsgeld kann für die Nutzung privater Kinderbetreuungsmöglichkeiten genutzt werden	Ja	Ja	Ja
universeller Anspruch, unabhängig von anderen Einkommen	Ja	Ja	Nein
Betrag/Monat	327,46 Euro	3.303 NOK, etwa 430 Euro (ab 1. August 2012: 5000 NOK (etwa 660 Euro) für Kinder zwischen 13–18 Monaten, 3.303 NOK für Kinder zwischen 19–23 Monaten)	3.000 SEK, etwa 340 Euro

Quelle: bearbeitet aus Eydal & Rostgaard 2011, S. 90–91.

allen drei Fällen vor allem mit der Wahl- bzw. Entscheidungsfreiheit der Eltern begründet.

Die Ursprünge des finnischen Betreuungsgelds liegen Anfang der 1970er Jahre, als einige Gemeinden anfangen, Leistungen für die private Betreuung zu Hause zu zahlen, um den wachsenden Bedarf nach öffentlichen Kinderbetreuungsplätzen zu dämpfen (Rantalahti 2009). In den nationalen Auseinandersetzungen zur Familienpolitik dominierte dann aber schnell das Argument der Wahlfreiheit der Eltern in Bezug auf die Kinderbetreuung. Als das Betreuungsgeld (*kotihoidontuki*) 1985 eingeführt wurde, galt es vor allen Dingen als Alternative zur staatlich finanzierten Kinderbetreuung (ebda.). Besonders die Zentrumsparterie betrachtete das Betreuungsgeld als Ausgleich für die fehlenden Kinderbetreuungsangebote in den ländlichen Gegenden. Die Reform war Teil eines Kompromisses zwischen den Parteien des linken und des mitte-rechts-Flügels, mit dem außerdem auch der Anspruch der Eltern auf einen kommunalen Betreuungsplatz eingeführt wurde.

In Norwegen wurde das Betreuungsgeld (*kontantstøtte*) 1998 von einer von der Zentrumsparterie geführten Minderheitsregierung mit Unterstützung der anderen bürgerlichen Parteien eingeführt. Die Sozialdemokraten und

linken Parteien lehnten die Reform ab. Die drei wichtigsten Argumente waren: mehr Zeit für die Eltern für die Betreuung ihrer eigenen Kinder, Wahlfreiheit der Familien in Bezug auf die Kinderbetreuungsarbeit und die gerechtere Verteilung der öffentlichen Zuwendungen für Familien (Ellingsæter 2003). Die beharrlichsten Befürworter des Betreuungsgelds waren die Christdemokraten, die vor allem die ökonomischen Aspekte der freien elterlichen Entscheidung betonten, während die anderen bürgerlichen Parteien mit der finanziellen Unterstützung der privaten Betreuungsarbeit gegenüber den öffentlichen Angeboten argumentierten (Ellingsæter 2007).

Das aktuelle Betreuungsgeld (*vårdnadsbidrag*) in Schweden wurde 2008 von der konservativ-bürgerlichen Koalitionsregierung durchgesetzt. Das Gesetz ermöglicht es den Kommunen, ein Betreuungsgeld auszus zahlen. Das Hauptargument war, die »Entscheidungsfreiheit der Familien zu erhöhen [...] durch die Verminderung der staatlichen Steuer« (Prop. 2007/08:91: 17). Die Leistung soll den Eltern mehr Zeit mit ihren Kindern bieten und die Flexibilität zwischen Erwerbs- und Betreuungsarbeit erhöhen. Die Reform war das Ergebnis von Verhandlung zwischen den Koalitionspartnern und wurde vor allem von den Christdemokraten vorangetrieben. 2011 haben 37 % aller Kommunen das Betreuungsgeld eingeführt

(Statistiska Centralbyrån 2012), die meisten der teilnehmenden Gemeindeverwaltungen werden dabei von bürgerlichen Parteien geleitet (Nyberg 2010). Schon 1994 war von der damaligen mitte-rechts-Regierung ein landesweites Betreuungsgeld eingeführt worden, das aber von den Sozialdemokraten noch im gleichen Jahr wieder abgeschafft wurde, nachdem diese die Regierung übernommen hatten.

Berechtigungskriterien und Ansprüche

Berechtigungskriterien und Ansprüche sind in allen drei Programmen unterschiedlich geregelt. Die Höhe der ausbezahlten Beträge unterscheidet sich kaum – der Grundbetrag liegt bei 10 % des durchschnittlichen Einkommens (Bakken & Myklebø 2010, Eydal & Rostgaard 2011). In Finnland gibt es allerdings verschiedene Zulagen.

In Finnland wird Betreuungsgeld an Familien ausgezahlt, die ein Kind unter drei Jahren haben, das nicht in einer öffentlichen Einrichtung betreut wird (www.kela.fi). Der Grundbetrag beläuft sich auf 327,46 Euro/Monat (2011) für jedes berechnete Kind. Dazu kommt noch eine Zulage, abhängig vom Einkommen und der Größe der Familie (Repo 2010, www.kela.fi), sowie eine Zuzahlung für jedes Geschwisterkind (63–98 Euro), das noch nicht schulpflichtig ist und auf gleiche Weise betreut wird. Die Leistungen müssen versteuert werden. Darüber hinaus zahlt jede sechste Kommune eine besondere Zulage an ihre Einwohner (Repo 2010); das sind vor allem die stark bewohnten Kommunen, in denen mehr als die Hälfte der finnischen Vorschulkinder leben. Die Zulagen schwanken zwischen 70 und 250 Euro pro Kind, hinzu kommt gegebenenfalls noch eine Geschwisterzulage.

In Norwegen bekommen Eltern von Kindern zwischen ein und zwei Jahren, die nicht in öffentliche Betreuungseinrichtungen gehen, einen monatlichen Festbetrag von 3.303 norwegischen Kronen, NOK (2011), rund 400 Euro. Die Leistung ist steuerfrei. Eltern, die ihre Kinder außerhalb der staatlich finanzierten Kinderbetreuungseinrichtungen privat betreuen lassen, haben auch Anspruch auf Betreuungsgeld. Für Kinder, die teilweise staatlich betreut werden, wird ein anteiliger Betrag ausgezahlt, je nach vereinbarter Anwesenheit pro Woche.² Der Real-

2. Wöchentliche Anwesenheit in Kinderbetreuungseinrichtungen/ Betreuungsgeld: 1–8 Std./2.646 NOK, 9–16 Std./1.982 NOK, 17–24 Std./1.321 NOK, 25–32 Std./661 NOK.

wert des Betreuungsgeldes hat sich über die Jahre etwas verringert, denn 2006 wurde der Leistungszeitraum von 24 auf 23 Monate reduziert. Die derzeitige mitte-links Mehrheitsregierung hat kürzlich entschieden, dass ab dem 1. August 2012 kein Betreuungsgeld mehr für zweijährige Kinder ausgezahlt wird. Das Betreuungsgeld für die einjährigen wird ab diesem Zeitpunkt gestaffelt: für Kinder zwischen 13–18 Monaten werden 5.000 Kronen (etwa 660 Euro) ausgezahlt, für Kinder zwischen 19–23 Monaten beläuft sich der Betrag auf 3.303 Kronen. Es wird entweder der volle Betrag oder die Hälfte ausgezahlt, letzteres für Kinder, die weniger als 20 Stunden in der Woche in einer öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtung untergebracht werden (Prop. 1 S (2011–2012)).

Das kommunale Betreuungsgeld in Schweden beträgt maximal 3.000 schwedische Kronen, SEK (etwa 340 Euro) pro Monat für Kinder im Alter von ein bis drei Jahren, die nicht in öffentliche Einrichtungen gehen.³ Der Betrag ist steuerfrei. Wenn ein Kind nur teilweise im öffentlich finanzierten System betreut wird, kann das Betreuungsgeld anteilig ausgezahlt werden. 95 % derjenigen Familien, die 2011 Betreuungsgeld bekommen haben, haben den maximalen Betrag ausgezahlt bekommen (Statistiska Centralbyrån 2012). Das Betreuungsgeld wird nicht an Eltern ausgezahlt, die Arbeitslosen-, Kranken-, Elterngeld, Asylbewerberbeihilfe oder eine staatliche Rente bekommen (Prop. 2007/08:91; Eydal & Rostgaard, 2011:92).

3 Auswirkungen des Betreuungsgeldes

Da sich die drei Programme unterscheiden und darüber hinaus zu unterschiedlichen Zeitpunkten eingeführt wurden, ist ein Vergleich des Betreuungsgeldes in den drei Ländern und eine Bewertung der Auswirkungen schwierig (Sipilä et al. 2010). In Finnland und Norwegen gibt es das Betreuungsgeld schon für eine vergleichsweise lange Zeit, weswegen es für beide Länder umfassendere Untersuchungen gibt als für Schweden.

Unterschiedliche Ansprüche und Berechtigungskriterien führen in der Regel zu verschiedenen Formen und einem unterschiedlichen Ausmaß in der Inanspruchnahme (Eydal & Rostgaard 2010a, Rantalaiho 2010). Deshalb

3. Das Betreuungsgeld wird erst ausgezahlt, nachdem 250 Tage der Erziehungszeit in Anspruch genommen worden sind.

muss das Betreuungsgeld in Relation zu den anderen politischen Elementen der nationalen Kinderbetreuungsregimes betrachtet werden. So wird z. B. der Leistungszeitraum des Betreuungsgelds für Kinder unter drei Jahren beeinflusst von den finanziellen Leistungen, die während der Elternzeit gezahlt werden, da das Betreuungsgeld in der Regel nach Ablauf der Elternzeitbezüge ausgezahlt wird. In Finnland ist die bezahlte Elternzeit am kürzesten – neun Monate mit 70 % des ursprünglichen Einkommens. In Norwegen werden über 47 Wochen 100 % Lohnersatzleistung gezahlt bzw. 57 Wochen 80 %, während in Schweden über 13 Monate 80 % gezahlt werden sowie ein Festbetrag für weitere drei Monate. In allen drei Ländern haben Kinder einen Rechtsanspruch auf einen Kinderbetreuungsplatz. Seit 1996 haben finnische Eltern mit Kindern unter sieben Jahren Anspruch auf einen kommunalen Kindergartenplatz (seit 1990 gilt der Anspruch auch für Kinder unter drei Jahren). In Norwegen gibt es das Recht auf einen Kinderbetreuungsplatz für Kinder ab einem Jahr (geboren vor dem 1. September des vorangegangenen Jahres) seit 2009. Und in Schweden sind die Kommunen seit 1995 angehalten, ohne größere Verzögerung einen Kinderbetreuungsplatz anzubieten, d. h. innerhalb von drei bis vier Monaten. In Finnland zahlen Eltern für einen Platz in einer Kinderbetreuungseinrichtung maximal 233 Euro, in Norwegen 2.330 NOK (etwa 300 Euro) und in Schweden 1.260 SEK (rund 140 Euro (Eydal & Rostgaard 2011) pro Monat.

Die Beurteilung der Betreuungsgeldprogramme beginnt mit einer Übersicht darüber, wie viele Eltern das Elterngeld in Anspruch nehmen und ob unter den Empfängern bestimmte Gruppen überrepräsentiert sind. Außerdem werden die in den öffentlichen Debatten immer wieder aufgeführten potenziellen negativen Effekte, überprüft, so wie die Auswirkungen des Betreuungsgelds auf die Gendergerechtigkeit, auf die Beschäftigung von Müttern und auf die Bereitstellung von Kinderbetreuungsplätzen durch die öffentliche Hand. Dem Einfluss auf Familien mit Migrationshintergrund wird besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Während die Auswirkungen des finnischen und des norwegischen Betreuungsgelds ziemlich gut untersucht sind, gibt es nur wenige Studien zum schwedischen System.

Leistungsempfänger

Der Anteil der berechtigten Eltern, die Elterngeld beziehen, variiert in allen drei Ländern erheblich. Darüber hinaus ist die Entwicklung in Finnland und Norwegen äußerst unterschiedlich.

In Finnland ist die Inanspruchnahme des Betreuungsgelds seit seiner Einführung relativ stabil (Repo 2010). Seit 1990 wurde die Mehrheit der kleinen Kinder zu Hause betreut: 1998 wurde für 57 % der Kinder zwischen neun Monaten und drei Jahren Betreuungsgeld ausgezahlt, 2007 waren es 52 % (ebda.). Mitte der 1990er Jahre ging der Anteil zurück, was wohl mit der Reduzierung des Betreuungsgeldes um mehr als 20 % erklärt werden kann. Dennoch nahmen weiterhin mehr als 50 % der Eltern die Leistungen in Anspruch. Über 90 % der Leistungsempfänger sind Mütter, darunter vor allem Mütter mit geringem Bildungsstand, niedrigem Einkommen und vielen Kindern (ebda.). Der Anteil von Müttern mit Migrationshintergrund, die Betreuungsgeld beantragen, ist etwas höher als der in Finnland geborener Mütter (Eydal & Rostgaard 2011). Eine wachsende Zahl von Familien nimmt das Betreuungsgeld über den gesamten Leistungszeitraum in Anspruch, also bis die Kinder drei Jahre alt sind (Repo 2010). Lange Betreuungsauszeiten haben in Finnland eine hohe Akzeptanz (Rantalaiho 2009), und viele Mütter beurteilen das Betreuungsgeld positiv; die Verlängerung der Elternzeit und die Betreuung zu Hause gilt generell als positiv für das Kind (Repo 2010). Bei der Beanspruchung gibt es regionale Unterschiede, die von unterschiedlichen kulturellen Werten und Arbeitsmarktstrukturen herrühren. Als nachteilig für die gleiche Entwicklung der Kinder werden die einkommensabhängigen Zuzahlungen zum Grundbetrag betrachtet, da sie Familien mit niedrigem Einkommen Anreize schaffen, das Betreuungsgeld als Alternative zur öffentlich finanzierten Kinderbetreuung zu betrachten (Repo 2010). Ein weiterer Effekt des Betreuungsgelds ist, dass Familien auch ihre älteren Kinder vermehrt zu Hause betreuen. Außerdem führen die besonderen Zusatzleistungen einiger Kommunen zu ausgesprochenen Ungleichheiten und sie erschweren die Vergleichbarkeit von Familien in verschiedenen Kommunen.

In den Anfangsjahren war der Anteil der norwegischen Familien, die Betreuungsgeld in Anspruch genommen haben, sehr hoch, hat sich aber seitdem stark reduziert: Ende 1999 haben noch 75 % aller Eltern von ein- bis



Tabelle 2. Anteil der 1–2-jährigen Kinder, für die Betreuungsgeld ausgezahlt wird (per 31.12), Norwegen 1999–2011.

	alle 1–2-Jährigen	1-Jährige	2-Jährige	Anteil derjenigen, die den kompletten Betrag beziehen
1999	75	79	71	84
2000	74	79	70	84
2001	73	78	69	83
2002	71	76	66	83
2003	68	73	63	82
2004	63	69	58	81
2005	58	64	52	79
2006	48	56	40	77
2007	41	47	35	75
2008	35	40	29	73
2009	31	36	26	73
2010	28	32	22	74
2011	25	30	20	75

Quelle: Rikstrygdeverket, NAV

zweijährigen Kindern Betreuungsgeld erhalten, 2011 waren es nur noch 25 % (Tabelle 2). Der Anteil derjenigen Eltern, die die Leistung in diesem Zeitraum in voller Höhe in Anspruch genommen haben, ist auch zurückgegangen – von 84 auf 75 %. 2011 erhielten 30 % der Eltern eines einjährigen Kindes Betreuungsgeld und 20 % der Eltern eines zweijährigen Kindes. 84 % der Empfänger waren in diesem Jahr Frauen. Der Rückgang der Inanspruchnahme kann sicherlich auf den erheblichen Ausbau der staatlichen Kinderbetreuungsmöglichkeiten für Kinder unter drei Jahren und auf die gesenkten Gebühren für einen Kinderbetreuungsplatz (s. u.) zurückgeführt werden. Die Bezugsdauer des Betreuungsgeld schwankt seit seiner Einführung: 91 % der Eltern von Kindern mit Geburtsjahr 1998 erhielten einen oder mehrere Monate Betreuungsgeld, der entsprechende Anteil von Eltern mit Kindern, die 2007 geboren wurden, verringerte sich auf 62 % (Bakken & Myklebø 2010). Der Anteil der Eltern, die die Leistung nur für kurze Zeit beziehen, z. B. während sie auf einen Kinderbetreuungsplatz warten, ist angestiegen, während der Anteil derjenigen, die so lange wie möglich Betreuungsgeld beziehen, zurückgegangen ist.⁴ Weniger als eine von vier Familien (Kind geboren

2006) bezogen für 23 Monate Betreuungsgeld, während mehr als zwei von fünf Familien es für zehn Monate oder weniger bezogen (ebda.) Die durchschnittliche Bezugsdauer verringerte sich von 20 auf 13 Monate. Für Norwegen ist besonders interessant, inwieweit der Rückgang der Inanspruchnahme zwischen den Familien differiert. Der Anteil der Leistungsempfänger ist in allen Bevölkerungsgruppen zurückgegangen, dafür ist die Gruppe der Empfänger/innen insgesamt homogener geworden. Sie besteht vor allem aus Eltern mit geringem Einkommen und niedrigem Bildungsstandard, Einwanderern aus Asien und Afrika sowie Müttern mit geringer Bindung an den Arbeitsmarkt. Mütter mit hohem Einkommen und guter Ausbildung nehmen seltener Betreuungsgeld in Anspruch, der Rückgang in dieser Gruppe war am größten. Am wenigsten ist der Anteil der Mütter ohne Einkommen gesunken und auch für Mütter mit geringem Einkommen lohnt sich das Betreuungsgeld eher.

Bisher nehmen nur wenige schwedische Eltern Betreuungsgeld in Anspruch. In den Kommunen, die Betreuungsgeld auszahlen, haben im Laufe des Jahres 2011

4. Die Eltern berücksichtigen die Regel, dass Kinder nur einmal im Jahr im Herbst, in staatlichen Kinderbetreuungseinrichtungen aufgenommen werden und dass das Recht auf Kinderbetreuung für Kinder ab einem

Jahr nur für Kinder gilt, die vor dem 1. September der vorangegangenen Jahres geboren wurden. Die Wahrscheinlichkeit, dass Eltern Betreuungsgeld nur für eine kurze Zeit beantragen, ist am höchsten, wenn das Kind in den Monaten Januar bis Mai geboren wurde.

4,7 % der bezugsberechtigten Eltern (8568 Kinder) Betreuungsgeld erhalten (Statistiska Centralbyrån 2012). Das entspricht 2,5 % aller Eltern von ein- bis zweijährigen Kindern. 92 % der Antragssteller waren Frauen, Einwanderer waren überrepräsentiert. 17 % der Antragssteller sind neun Jahre oder weniger zur Schule gegangen (im Vergleich zu 11 % der Gesamtbevölkerung). Es wird geschätzt, dass mindestens 50 % der Frauen, die Betreuungsgeld erhalten, ökonomisch von ihrem Partner abhängig sind (Kessel & Vinge 2010). Ein Effekt des ersten Betreuungsgelds 1994 war, dass vor allem Frauen, die weniger als ihre Partner verdienten und im öffentlichen Sektor arbeiteten, Betreuungsgeld beantragt haben. Mit steigendem Einkommen und höherem Bildungsgrad, sank die Wahrscheinlichkeit, dass Betreuungsgeld in Anspruch genommen wurde, eine Ausbildung im Erziehungsbereich erhöhte die Wahrscheinlichkeit hingegen (Segendorf & Teljosuo 2011:62).

Gendergerechtigkeit

Das Betreuungsgeld ist im Prinzip genderneutral, richtet sich also sowohl an Mütter als auch an Väter. Die Nutzung ist allerdings in allen drei untersuchten Ländern in hohem Maße geschlechtsspezifisch, denn die große Mehrheit derjenigen, die Betreuungsgeld erhalten sind Mütter. Grundsätzlich zeigen die Studien aus allen drei Staaten, dass sich das Betreuungsgeld negativ auf die Gleichberechtigung der Geschlechter auswirkt, sowohl in Bezug auf eine genderechte Arbeitsteilung in Familien als auch auf die Gendergerechtigkeit auf dem Arbeitsmarkt. Das finnische Betreuungsgeld neigt dazu das übliche Muster der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung bei der Kinderbetreuung zu verstärken und die Position von Frauen in der Gesellschaft insgesamt zu schwächen (Repo 2010). In Norwegen unterstützt das Betreuungsgeld die traditionellen Geschlechterrollen und steigert die ungleiche Arbeitsteilung zwischen Eltern noch; das hat negative Effekte auf das formulierte politische Ziel der größeren Gendergerechtigkeit (Rønsen & Kitterød 2010). Das schwedische Betreuungsgeld führt zur größeren Ungleichheit zwischen den Einkommen von Frauen und Männern, da Frauen diejenigen sind, die ihre Arbeit und damit das Einkommen reduzieren (Kessel & Vinge 2010).

Beschäftigung von Frauen

In Norwegen und Schweden haben sich die Beschäftigungsquoten von Müttern und Nicht-Müttern weitgehend angeglichen, nicht aber in Finnland (Mandel & Seymonov 2006).

In Finnland wurde ein größerer Anteil von Frauen mit Kindern unter drei Jahren zu Hausfrauen. Studien zeigen allerdings, dass fast die Hälfte der Mütter, die Betreuungsgeld bekommen, nicht wirklich zwischen bezahlter und unbezahlter Arbeit wählen konnten, da sie keine Beschäftigung hatten, zu der sie zurückkehren könnten (Haataja & Nyberg 2006). Nach Auslaufen des Betreuungsgelds bleibt Müttern häufig nur die Arbeitslosigkeit: den größten Anteil bei den langfristig Arbeitslosen stellen Mütter mit Kindern im Alter zwischen drei und sechs Jahren (ebda.). Bei Müttern, die vor ihrer Betreuungsauszeit, befristet beschäftigt waren, ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass sie das Betreuungsgeld für eine längere Zeit beziehen (Eydal & Rostgaard 2011). Mütter mit Migrationshintergrund haben größere Schwierigkeiten, Arbeit zu finden (Haataja 2010, in ebda.). Weil die meisten der größeren Kommunen zusätzliche Zahlungen für die Betreuung zu Hause bieten, um die Nutzung der kommunalen Kinderbetreuungsangebote unattraktiver zu machen, beeinflussen diese finanziellen Anreize die Entscheidung von Müttern, zu Hause zu bleiben. (OECD 2005). Eine Studie über kommunale Zusatzleistungen zum Betreuungsgeld zeigt, dass sich der Anteil der Mütter, die sich am Arbeitsmarkt beteiligen, noch weiter verringert. (Kosonen 2011).

In Norwegen hatte die Reform zunächst nur einen mäßigen negativen Einfluss auf die Berufstätigkeit von Müttern (Balkien, Ellilingsæter & Gulbrandsen 2001, Schøne 2004). Die Beschäftigungszahlen von Müttern mit Kindern zwischen ein und zwei Jahren gingen kurz nach der Reform kaum zurück, sondern blieben über einige Jahre stabil. Als die Beschäftigungszahlen jedoch vier Jahre nach der Reform erneut gemessen wurden, waren die negativen Effekte angestiegen (Rønsen 2009). Seit Mitte der 2000er Jahre nehmen die Beschäftigungszahlen von Müttern mit Kindern zwischen ein und zwei Jahren zu. Das Betreuungsgeld hat sich aber insgesamt besonders negativ auf die Beschäftigung von Müttern mit Migrationshintergrund ausgewirkt. Eine aktuelle Studie darüber, wie Mütter auf die Einführung des Betreuungsgeldes reagiert haben, schätzt, dass die Beteiligung von Müttern

nicht-europäischer Herkunft am Arbeitsmarkt um 12 % zurückgegangen ist, im Vergleich zu einem Rückgang von 4 % bei norwegischen Müttern (Hardoy & Schöne 2010). Zwei von drei Müttern ohne Migrationshintergrund kombinieren heute das Betreuungsgeld mit einer bezahlten Beschäftigung, bei Müttern mit Herkunft aus Afrika und Asien sind es nur eine von drei (NOU 2011). Viele Einwanderer kommen aus Ländern, in denen es üblich ist, dass Mütter mit Kindern unter drei Jahren zu Hause bleiben. Kulturelle Prägungen und Bilder darüber, was das Beste für das Kind ist, spielen bei der Entscheidung über die Berufstätigkeit von Müttern eine große Rolle.

In Schweden sind Mütter mit Migrationshintergrund wesentlich seltener berufstätig. Das Betreuungsgeld wird als »Falle« für eingewanderte Mütter ohne Arbeit betrachtet (Segendorf & Teljosuo 2011).

Lebensarbeitszeit von Frauen

Das Betreuungsgeld führt zu einer längeren Abwesenheit von Frauen im Beruf, was ihre Möglichkeiten am Arbeitsmarkt einschränkt: Frauen riskieren, keine Arbeit zu bekommen, bei Beförderungen nicht berücksichtigt zu werden, sich nicht weiterbilden zu können und ihre dauerhafte Anbindung an den Arbeitsmarkt zu verlieren (Neland 2007). Der Einfluss des Betreuungsgeldes auf die zukünftige Rente von Frauen ist ein weiterer Grund zur Besorgnis. Kein oder nur ein geringes Einkommen für die Zeit des Leistungsbezugs und der negative Einfluss auf das Einkommen durch längere Auszeiten bei der Berufstätigkeit führen zu geringen Renten. In Norwegen gleicht das Rentensystem die negativen Effekte allerdings aus: Eltern, die zu Hause bleiben, um ihre noch nicht schulpflichtigen Kinder zu betreuen, bekommen automatisch Rentenpunkte zugeschrieben, die einem Jahreseinkommen von 356.000 NOK (etwa 46.000 Euro) entsprechen (www.nav.no).

Arbeitsteilung in der Familie

Da Betreuungsgeld überwiegend von Frauen bezogen wird, verstärkt es die traditionellen Geschlechterrollen in den Familien. Zeitbudgeterhebungen nach der Einführung des Betreuungsgeldes in Finnland haben gezeigt, dass das Betreuungsgeld Einstellungen und Verhaltens-

muster fördert, die sich an einem traditionellen Rollenverständnis orientieren, und dass die Arbeitsteilung während der heimischen Betreuungsperioden im Vergleich zu anderen Lebensphasen eine größere Ungleichheit zwischen den Geschlechtern aufweist (Österbacka 2012). Vor allem in Familien mit kleinen Kindern herrschte eine traditionelle Arbeitsteilung, die auch später selten verändert wird.

Bedarf/Angebot staatlicher Kinderbetreuung

In Finnland hat die Einführung des Betreuungsgeldes das Angebot und die Nachfrage nach staatlichen Kinderbetreuungsplätzen erheblich beeinflusst. Nur 30 % der finnischen Einjährigen werden in staatlichen Einrichtungen angemeldet, verglichen mit 49 % in Schweden und 71 % in Norwegen.⁵ Der hohe Anteil von finnischen Eltern, die Betreuungsgeld in Anspruch nehmen, setzt sich bei den zweijährigen Kindern fort: Weniger als 51 % der Zweijährigen haben einen Platz in staatlichen Kinderbetreuungseinrichtungen, verglichen zu 89 und 91 % in Norwegen und Schweden (Tabelle 3). Das Betreuungsgeld beeinflusst auch die Nutzung der staatlich finanzierten Kinderbetreuungsangebote durch ältere Kinder. Während in Finnland zwischen 68 und 78 % der Drei- bis Fünfjährigen in den Kindergarten gehen, sind es in Norwegen und Schweden zwischen 97 und 99 % der gleichen Altersgruppe.

Tabelle 3. Kinder in staatlicher Kinderbetreuung (nach Alter) in Finnland, Norwegen, Schweden. In Prozent. 2010.*

Alter	Finnland	Norwegen	Schweden
Insgesamt 0–5	50	76	72
0	1	4	–
1	30	71	49
2	51	89	91
3	68	95	96
4	74	99	98
5	78	97	98

* Vollständig oder teilweise staatlich finanzierte Kinderbetreuung.

Quelle: Nordic Council of Ministers 2011.

5. Der Hauptgrund für den Unterschied zwischen Norwegen und Schweden liegt in der längeren Elternzeit in Schweden.

Ganz entgegen der Erwartung ist in Norwegen die Nachfrage nach öffentlichen Kinderbetreuungsplätzen für die Ein- bis Zweijährigen erheblich angestiegen, nachdem das Betreuungsgeld eingeführt worden ist (Ellingsæter & Gulbrandsen 2007). Das Angebot an Kinderbetreuungsplätzen lag in Norwegen lange Jahre hinter dem in Schweden und Dänemark. Es gab lange Wartelisten, weil der Bedarf größer war, als das vorhandene Angebot, obwohl die norwegischen Kindertagesstätten im Vergleich zu anderen skandinavischen Ländern verhältnismäßig teuer waren. Zum Zeitpunkt der Einführung des Betreuungsgeldes war der Anteil der staatlich betreuten Kinder unter drei Jahren deshalb besonders niedrig. 77 % der Mütter mit Kindern zwischen ein und zwei Jahren waren berufstätig (Rønsen & Kitterød 2010), aber nur eins von drei Kindern hatte einen Platz in staatlichen Betreuungseinrichtungen, so dass viele auf private Tagesmütter zurückgreifen mussten. Der hohe Anteil an Eltern, die kurz nach der Einführung Betreuungsgeld bezogen, ist demnach vor allem auf den Mangel der zur Verfügung stehenden Betreuungsplätze zurückzuführen. 2005 hat die mitte-links Mehrheitsregierung einen massiven Ausbau der Ganztags-Kinderbetreuungsplätze eingeleitet, vor allem für Kinder unter drei Jahren. Darüber hinaus hat die Einführung einer Höchstgrenze bei den Betreuungsgebühren die Nachfrage erhöht (Ellingsæter & Gulbrandsen 2007). Unter den Eltern, die 2010 Betreuungsgeld erhielten, sagten 41 %, dass sie sich um einen Kinderbetreuungsplatz bemühen würden, wenn das Geld gestrichen würde (Moafi & Bjørkli 2011). Die Nutzung von staatlichen Kinderbetreuungseinrichtungen korreliert mit dem Bildungsstand und dem Einkommen der Eltern.

Schweden war ein Wegbereiter beim Auf- und Ausbau der staatlichen Kinderbetreuung, so dass das Angebot ausreichend war, als das Betreuungsgeld eingeführt wurde. Die meisten Kinder kommen mit 1½ Jahren in Betreuungseinrichtungen, wenn die Elternzeit endet. Deshalb stiegen die Anmeldequoten zur öffentlichen Kinderbetreuung bei zweijährigen Kindern im Vergleich zu den Einjährigen erheblich an. Alle vier- und fünfjährigen Kinder haben einen Anspruch auf einen kostenlosen Kindergartenplatz (Bergqvist & Nyberg 2002). Hinter dem Ausbau des öffentlichen Kinderbetreuungsangebots standen vor allem sozialdemokratische Regierungen. Die Parteien des bürgerlichen Flügels verhielten sich eher skeptisch gegenüber zu großer staatlicher Beteiligung und befürworteten das Betreuungsgeld, haben den Ausbau der staatlichen Kinderbetreuung aber mitgetragen.

Integration von Kindern mit Migrationshintergrund

Der Bevölkerungsanteil der Einwanderer in Finnland ist geringer als der in Norwegen und Schweden. Die Auswirkungen des Betreuungsgeldes auf die Nutzung der staatlichen Kinderbetreuung durch Einwandererkinder scheint in Finnland ein weniger bestimmendes Thema zu sein – vielleicht weil der Anteil der Empfänger grundsätzlich ziemlich hoch ist.

In Norwegen ist die Anzahl der Empfänger von Betreuungsgeld generell zurückgegangen. Das spiegelt sich auch bei den Empfängerzahlen von Eltern mit asiatischer und afrikanischer Herkunft wieder, deren Anteil sich in einem Zeitraum von 1999–2009 von 76 % auf 53 % verringert hat. Allerdings war der Rückgang bei Eltern ohne Migrationshintergrund erheblich größer (45 %, vgl. NOU 2011:235). Das große Angebot an Kinderbetreuungsplätzen wird auch vermehrt von Eltern mit Migrationshintergrund in Anspruch genommen, so dass sich der Anteil von Kindern mit und ohne Migrationshintergrund in den Betreuungseinrichtungen insgesamt angeglichen hat. Die Lücke ist dennoch erheblich: 2009 waren 54 % der Kinder mit Migrationshintergrund unter sechs Jahren in staatlichen Einrichtungen angemeldet, verglichen zu 73 % aller Kinder in dieser Altersgruppe (NOU 2011). Das Betreuungsgeld scheint die Nachfrage nach staatlicher Kinderbetreuung bei Familien mit Migrationshintergrund zu vermindern.

Auch wenn die Inanspruchnahme des Betreuungsgeldes in Schweden grundsätzlich sehr gering ist, gibt es Anzeichen dafür, dass es die Segregation zwischen den Bevölkerungsgruppen vergrößert (Segendorf & Teljosuo 2011). Einwanderer sind als Empfänger des Betreuungsgelds überrepräsentiert.

Sozialkompetenz von Kindern

Da der Familienhintergrund die Entwicklung der Kinder und ihre späteren Berufsaussichten beeinflusst, spielt die frühkindliche Bildung beim Ausgleich der unterschiedlichen Sozialisationsbedingungen eine immer größere Rolle. Studien zeigen, dass schon in der frühen Kindheit die Stimulierung der kognitiven (Rechnen, Lesen, Sprechen) und nicht-kognitiven (sozial, motorisch, emotional) Fähigkeiten sehr wichtig ist. (Mogstad & Rege 2009).

Deshalb gilt der niedrige Anteil von Kindern aus Familien mit geringem Bildungsstand und/oder Migrationshintergrund in den staatlichen Kinderbetreuungseinrichtungen generell als Problem. Das Betreuungsgeld bietet den Eltern Anreize, das staatliche Angebot nicht zu nutzen, wodurch sich die sozio-ökonomischen Unterschiede bei der Teilhabe an der frühkindlichen Bildung erhöhen.

Andere Auswirkungen

Das Betreuungsgeld kann einen kurzfristigen positiven Umverteilungseffekt haben, da es das Einkommen von Familien mit geringem Einkommen erhöht. Weil es sich aber negativ auf die Nutzung der staatlichen Kinderbetreuungsangebote und die Berufstätigkeit von Müttern auswirkt, sind die langfristigen Umverteilungseffekte negativ (NOU 2009:289–90).

4 Debatten über das Betreuungsgeld

In allen drei Ländern war das Betreuungsgeld über einen längeren Zeitraum Gegenstand politischer Auseinandersetzungen zwischen linkem und rechtem Flügel. Die finnische und die schwedische Reformen waren Kompromissentscheidungen – in Finnland zwischen den politischen Lagern und in Schweden zwischen den Parteien der mitte-rechts Koalitionsregierung. In Norwegen und Schweden ist die öffentliche Diskussion um das Betreuungsgeld nach wie vor Teil der politischen Auseinandersetzungen, während die Reform in Finnland inzwischen akzeptiert zu sein scheint.

Die finnische Politik wurde bis in die 1960er Jahre von der Bauernpartei (später Zentrumspartei) dominiert; danach fand die Regierungsbildung in Koalitionen mit den Sozialdemokraten statt. Befürwortern aus dem bürgerlichen Flügel gelang es, das Betreuungsgeld positiv zu besetzen, vor allem durch die Aufwertung der Hausarbeit und die Betonung der Entscheidungs- bzw. Wahlfreiheit der Eltern, die Form der Betreuung zu wählen, die sie brauchten. (Hiilamo & Kangas 2009). Darüber hinaus spielten Kosten in Finnland immer eine übergeordnete Rolle in den Auseinandersetzungen, denn das Betreuungsgeld belastete die öffentlichen Haushalte weniger als der Ausbau des Angebots an Kindertagesstätten (ebda.). Der Kompromiss zwischen der Linken und dem bürgerlichen Flügel, der die Reform 1985 ermöglicht hat, hat die lange

andauernden Auseinandersetzungen zwischen den Befürwortern des Betreuungsgeldes und seinen Gegnern befriedet (Rantalaiho 2010). Die Kritik ist verhallt und das Betreuungsgeld gehört heute zu den Hauptelementen der finnischen Familienpolitik. Zwar gibt es keine bedeutenden Initiativen, das Betreuungsgeld wieder abzuschaffen, doch gibt es Stimmen, die den Konsens als »relativ« bezeichnen: noch immer ist die Frage, ob nun das Betreuungsgeld oder der Angebot an Kinderbetreuungsplätzen ausgebaut wird, ständiger Gegenstand der Auseinandersetzungen zwischen Sozialdemokraten und dem bürgerlichen Flügel aus Zentrum und Konservativen (Salmi 2006:163)

In Norwegen ist das Betreuungsgeld nach einer heftigen und polarisierenden Debatte beschlossen worden (Ellingsæter 2003), ohne dass die Unstimmigkeiten danach beigelegt worden wären. Der Widerstand der Linken äußerte sich vor allem im Argument der Gendergerechtigkeit, da angenommen wurde, dass die Reform zu einem Rückgang der Berufstätigkeit von Müttern und damit zu einer geringeren Nachfrage nach staatlichen Kinderbetreuungsplätzen führt. Die Einführung der Reform eröffnete dann aber einen größeren politischen Spielraum für den Ausbau des staatlichen Kinderbetreuungsangebots (Ellingsæter & Gulbrandsen 2007). Im Parlament initiierte die Opposition zu Beginn des Jahrhunderts eine Höchstgrenze für Betreuungsgebühren, während die mitte-links Mehrheitsregierung, die seit 2005 im Amt ist, den Ausbau von Kinderbetreuungsplätzen mit dem Ziel der vollen Bedarfsdeckung vorantreibt. Das Betreuungsgeld teilt die norwegische Bevölkerung noch immer in zwei gleich große Parteien; die gegensätzlichen Haltungen wurden auch durch den deutlichen Rückgang der Empfängerzahlen nicht beeinflusst (Gulbrandsen 2009). Der Schwerpunkt der Kritik hat sich etwas verschoben, von der Sorge um die Gendergerechtigkeit hin zur besseren Integration von Müttern und Kindern mit Migrationshintergrund. Dies erklärt sich durch den erheblichen Rückgang des Anteils norwegisch stämmiger Eltern bei den Empfängern, während der Anteil bestimmter Einwanderergruppen hoch geblieben ist. Zwei Parteien der derzeitigen Koalition, die Sozialdemokraten und die Sozialisten, fordern in ihren Parteiprogrammen, das Betreuungsgeld abzuschaffen, während der dritte Partner, die Zentrumspartei (einer der Initiatoren des Betreuungsgelds) noch zögert. Jüngst wurde in einem Kompromiss die Abschaffung des Betreuungsgelds für die Zweijährigen ab 2012 beschlossen. Begründet wird der Beschluss mit den negativen Einflüssen

auf die Berufstätigkeit der Mütter und auf die Nutzung der staatlichen Kinderbetreuungseinrichtungen, was sich besonders nachteilig auf die Integration von Müttern und Kindern mit Migrationshintergrund auswirkt; der Einfluss auf den Erwerb der Sprachkenntnisse wird dabei besonders betont (Prop. 1S (2011–2012)). Dennoch haben einige Kommunen aus den konservativeren und religiöseren Teilen des Landes, vor allem solche mit einer bürgerlichen Regierung, beschlossen, das Betreuungsgeld weiterhin auch für zweijährige Kinder auszuzahlen.⁶ Die Regierung überlegt nun als Sanktionsmaßnahme, die Auszahlungen zu versteuern.

In Schweden hat das Betreuungsgeld eine lange Geschichte politischer Auseinandersetzungen hinter sich. Die Frage, ob die Regierung die heimische Betreuungsarbeit der Mütter durch finanzielle Beihilfen unterstützen sollte oder stattdessen die Berufstätigkeit der Frauen durch den Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuungsstätten, wurde in Schweden seit Ende des Zweiten Weltkriegs diskutiert (Nyberg 2010). Ein Betreuungsgeld wurde nach mehrjährigen, heißen Debatten erstmals 1994 von einer bürgerlichen Regierung eingeführt. Der Beschluss war Teil eines politischen Kompromisses, der auch eine neue Maßnahme zur Förderung der Gerechtigkeit hervorbrachte – einen verpflichtenden Vatermonat während der Elternzeit. Das aktuelle Betreuungsgeld wurde von einer bürgerlichen Mehrheitsregierung verabschiedet, rund zehn Jahre nachdem das erste Betreuungsgeld wieder abgeschafft worden war. Das Betreuungsgeld von 2008 ist kein landesweites Programm, sondern ist auf solche Kommunen begrenzt, die sich für die Auszahlung entscheiden. Die Meinungen über das Betreuungsgeld gehen allerdings auch innerhalb der bürgerlichen Koalition auseinander (Nyberg 2010): Größter Unterstützer ist die christdemokratische Partei, die das Betreuungsgeld gerne für alle Kommunen verpflichtend eingeführt hätte. Die bürgerliche Zentrumsparterie und die konservative Partei (Moderaterna) haben das Betreuungsgeld unterstützt, während die liberale Partei es nur

widerwillig akzeptierte. Auch diesmal wurde das Betreuungsgeld zusammen mit einer weiteren Maßnahme zur Verbesserung der Gleichbehandlung der Geschlechter eingeführt: einem Bonus für die gerechtere Aufteilung der Elternzeit zwischen Müttern und Vätern.⁷ Die Sozialdemokraten, die Linkspartei und die Grünen sind gegen das Betreuungsgeld, weil es Frauen zu Verliererinnen abstempelt. Sie argumentieren, dass es altmodisch sei, nicht die gleichberechtigte Elternschaft unterstütze, die Situation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt verschlechtere, Frauen dadurch später geringere Renten erhielten und bei Arbeitslosigkeit und Krankheit ökonomisch weniger abgesichert seien (Nyberg 2010). Die Christdemokraten wollten die Höhe des Betreuungsgelds verdoppeln, wurden aber von ihren Koalitionspartnern nicht unterstützt. Der Vorschlag stand entgegengesetzt zur generellen Regierungslinie der konservativen Partei (Moderaterna) und unterhöhlt die Integration von Frauen mit Migrationshintergrund in den Arbeitsmarkt.⁸

5 Zusammenfassung und Fazit: Erfahrungen aus Finnland, Norwegen und Schweden

In Finnland, Norwegen und Schweden wird für Kinder unter drei Jahren Betreuungsgeld gezahlt, wenn die Kinder nicht oder nur teilweise in staatlich subventionierten Kinderbetreuungseinrichtungen untergebracht sind. Das Betreuungsgeld wurde in allen drei Ländern zu unterschiedlichen Zeitpunkten eingeführt: in Finnland schon 1985, 1998 in Norwegen und 2008 in Schweden. In Finnland und Norwegen ist das Betreuungsgeld Teil der nationalen Sozialleistungen, während in Schweden die Gemeinden entscheiden, ob sie Betreuungsgeld anbieten oder nicht. In Norwegen und Schweden kann das Betreuungsgeld anteilig mit der Nutzung staatlicher Kinderbetreuung kombiniert werden. Die Beträge des in den drei Ländern ausgezahlten Betreuungsgelds unterscheiden sich kaum, es liegt bei etwa 10 % eines durchschnittlichen Monatseinkommens. In Finnland zahlt eine von sechs Gemeinden einkommensabhängige Zusatzleistungen und Zulagen für Geschwisterkinder, wodurch finnische Eltern ermuntert werden, auch ihre älteren Kinder

6. Zum Beispiel bietet die viertgrößte Stadt Norwegens ein Betreuungsgeld von 4.000 NOK (etwa 530 Euro) für Zweijährige ab dem Herbst 2012, vorausgesetzt, dass das Kind keine öffentliche Kinderbetreuungseinrichtung besucht (www.kristiansand.kommune.no). Begründet wird das mit der Wahlfreiheit der Eltern, aber es wird auch betont, dass es die kommunalen Finanzen unterstützt, da ein Kinderbetreuungsplatz um einiges teurer ist, als das Betreuungsgeld. Die Anzahl der Kinderbetreuungsplätze für Zweijährige soll reduziert werden. Weil volle Bedarfsdeckung erreicht ist, werden staatliche Subventionen für kommunale Kindertagesstätten ab 2012 von zweckgebundenen Mitteln in die generellen Zuschüsse verschoben, über deren Mittel die Kommunen nach eigenem Ermessen verfügen können.

7. Bonus in Form einer Steuervergünstigung; je gerechter die Aufteilung der Elternzeit zwischen Vater und Mutter, desto höher ist der Bonus (Eydal & Rostgaard 2011:45–46).

8. »KD vill dubbla vårdnadsbidrag«, *Dagens Nyheter* 1.2.2012. [»Christdemokraten wollen Betreuungsgeld verdoppeln« in: *Dagens Nyheter* (Tagzeitung) 1.2.2012]

zu Hause zu betreuen. Eines der wichtigsten Argumente für das Betreuungsgeld war in allen drei Ländern die Wahlfreiheit der Eltern. In Finnland hat aber auch der Kostenfaktor eine große Rolle gespielt. Durch das Betreuungsgeld sollte der Bedarf an teureren staatlichen Kinderbetreuungsplätzen verringert werden. In allen drei Ländern sind die Initiativen zum Betreuungsgeld auf erheblichen Widerstand gestoßen, vor allem von Seiten der politischen Linken. Die wichtigsten Kritikpunkte sind die nachteiligen Auswirkungen auf die Gendergerechtigkeit, da es die Berufstätigkeit der Mütter und den Ausbau der staatlichen Kinderbetreuungsangebote hemmt. Eine besondere Sorge ist außerdem, dass es Müttern mit Migrationshintergrund den Anreiz bietet, nicht zu arbeiten und ihre Kinder nicht in öffentlichen Einrichtungen betreuen zu lassen.

Der direkte Vergleich der Betreuungsgeldprogramme ist schwierig, weil sie unterschiedlich gestaltet sind und auch zu unterschiedlichen Zeiten eingeführt wurden. Darüber hinaus ist die Forschungslage zum finnischen und norwegischen Betreuungsgeld recht umfassend, während es zum schwedischen Fall kaum Untersuchungen gibt. Gemessen am Anteil der Eltern, die Betreuungsgeld beziehen, unterscheiden sich die Auswirkungen des Betreuungsgelds in den drei Ländern erheblich. In Finnland erhalten 52 % der Eltern von Kindern unter drei Jahren Betreuungsgeld; dieser Anteil hat sich über die Jahrzehnte stabil gehalten. In Norwegen beziehen zurzeit 25 % der Eltern ein- und zweijähriger Kinder Betreuungsgeld, das ist ein erheblicher Rückgang zu 75 % Leistungsempfängern bei Einführung des Betreuungsgelds. In Schweden ist der Anteil der Eltern von ein- bis zweijährigen Kindern, die Betreuungsgeld beziehen, sehr gering. Eine von drei Gemeinden hat das Betreuungsgeld eingeführt und nur 5 % der berechtigten Eltern in diesen Gemeinden erhalten Betreuungsgeld. Während die Inanspruchnahme der Leistungen in den drei Ländern erheblich abweicht, ähneln sich die Empfänger des Betreuungsgelds: Die große Mehrheit sind Mütter, vor allem Mütter mit geringem Einkommen, niedrigem Bildungsstandard und Mütter mit Migrationshintergrund.

Das Betreuungsgeld hat die Teilnahme von Müttern am Arbeitsmarkt verringert. Bezieht man jedoch den großen Unterschied zwischen den Ländern bei der Anzahl der Betreuungsgeld beziehenden Eltern ein, zeigen sich große Unterschiede bei den Auswirkungen auf das Arbeitskräfteangebot. In Finnland haben Mütter oft keine

echte Wahl zwischen bezahlter und unbezahlter Arbeiter, da sie keine Arbeitsstelle haben, zu der sie zurückkehren können. Darüber hinaus ist Teilzeitarbeit in Finnland keine Alternative und wesentlich seltener als in Norwegen und Schweden anzutreffen, so dass eine Wahl auch nur zwischen Vollzeit-Arbeit oder Vollzeit-Hausfrau bestünde. In Norwegen hat das Betreuungsgeld bislang zu einem mäßigen Rückgang der Berufstätigkeit von Müttern geführt, es wird aber geschätzt, dass sich der Rückgang in den nächsten Jahren verstärkt. Norwegische Frauen können zwischen Berufstätigkeit und Hausarbeit wählen, da der Arbeitsmarkt seit 1998 über lange Phasen stabil und die Arbeitslosenquote niedrig ist. Der umfassende Ausbau der staatlichen Kinderbetreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren und verringerte Gebühren bieten Eltern seit Mitte der 2000er Jahre größere Wahlmöglichkeiten bei der Kinderbetreuung, und die Berufstätigkeit von Müttern ist angestiegen. Der negative Einfluss auf die Beschäftigung wirkt sich stärker bei Müttern mit asiatischer und afrikanischer Herkunft aus. Auch in diesen Bevölkerungsgruppen ist der Anteil derjenigen, die Betreuungsgeld erhalten, zurückgegangen, aber der Rückgang fand in geringerem Maße statt als bei norwegischen Eltern. Auch in Schweden werden negative Effekte des Betreuungsgelds auf die Beschäftigung von Müttern mit Migrationshintergrund beobachtet.

Betreuungsgeld bietet den Eltern einen Anreiz, staatliche Kinderbetreuungsangebote nicht zu nutzen, so dass die sozio-ökonomischen Ungleichheiten bei der Partizipation an der frühkindlichen Bildung ansteigen. In allen drei Ländern haben Eltern von Kindern unter drei Jahren einen gesetzlichen Anspruch auf einen Kinderbetreuungsplatz, und es gibt Höchstgrenzen für Kinderbetreuungsgebühren. In Finnland hatte das Betreuungsgeld starke negative Auswirkungen auf die Anmeldung von Kindern zur staatlich subventionierten Kinderbetreuung; in Norwegen und Schweden werden Kinderbetreuungsplätze für ein- bis zweijährige Kinder viel häufiger in Anspruch genommen. Zum Zeitpunkt der Einführung hatten nur sehr wenige norwegische Eltern mit Kindern unter drei Jahren staatliche Kinderbetreuungsmöglichkeiten in Anspruch genommen, wodurch es in der Anfangszeit einen vergleichsweise hohen Anteil von Eltern gab, die Betreuungsgeld bezogen. Entgegen den Erwartungen ist in Norwegen die Nachfrage nach Kinderbetreuungsplätzen für Ein- bis Zweijährige nach der Einführung des Betreuungsgelds aber sogar angestiegen. Allerdings sind Kinder mit Migrationshintergrund in Kindertagesstätten

trotz sich angleichender Anmeldezahlen immer noch unterrepräsentiert. In Finnland hat die Inanspruchnahme von Betreuungsgeld auch die Nutzung staatlicher Kinderbetreuungseinrichtungen durch ältere Kinder negativ beeinflusst. In Norwegen und Schweden sind fast alle Kinder zwischen drei und fünf Jahren in einer Kindertagesstätte angemeldet; der Anteil bei finnischen Kindern ist bedeutend geringer. Dass Kinder in Finnland längere Zeit zu Hause betreut werden, obwohl es einen Rechtsanspruchs auf öffentliche Kinderbetreuungsplätze gibt, wird als »paradox« bewertet (Repo 2010).

Das Betreuungsgeld ist in den nordischen Staaten nicht unumstritten, stärker noch in Norwegen und Schweden als in Finnland. In Norwegen und Schweden ist die Zukunft des Betreuungsgeldes ungewiss, während es in Finnland weitgehend akzeptiert zu sein scheint. Vor allem in Finnland hat das Argument der Wahlfreiheit bei der Kinderbetreuung besonderes Gewicht. In Finnland und Schweden war die Reform Teil eines politischen Kompromisses – in Finnland zwischen dem linken und dem bürgerlichen Flügel und in Schweden innerhalb der bürgerlichen Koalitionsregierung. Die norwegische Reform wurde von Parteien aus der politischen Mitte initiiert und von den konservativen Parteien unterstützt, während die linken Parteien sich klar dagegen ausgesprochen haben. In Norwegen und Schweden haben vor allem die kleinen christdemokratischen Parteien die Einführung des Betreuungsgelds vorangetrieben. Aktuell hat in Norwegen die derzeitige mitte-links Regierung die Abschaffung des Betreuungsgeldes für zweijährige Kinder ab dem 1. August 2012 beschlossen. Der Vorschlag der schwedischen Christdemokraten, das Betreuungsgeld zu verdoppeln und es für alle Gemeinden verbindlich zu machen, wird vermutlich keine Mehrheit finden.

Das Betreuungsgeld kann kurzfristig zu positiven Verteilungseffekten führen, weil es das Einkommen von Familien mit sehr geringem Einkommen erhöht. Langfristig sind die Verteilungseffekte aber negativ. Verschiedene Expertenbewertungen über die Auswirkungen des Betreuungsgeldes in den drei Ländern kamen zu dem Schluss, dass es abgeschafft oder erheblich reformiert werden sollte (NOU 2009, 2011, OECD 2005, 2009, Segendorf & Teljosuo 2011). So wird z. B. das norwegische Betreuungsgeld als kontraproduktiv für die Integration bewertet, weil es die nicht-norwegischen Mütter vom Arbeitsmarkt fernhält (OECD 2009). Das Zusammenspiel von Gebühren für den Kinderbetreuungsplatz und das

Betreuungsgeld schafft klare ökonomische Anreize, Kinder nicht für die staatlichen Kinderbetreuung anzumelden, besonders bei Eltern, die mit geringen Einkommen auf dem Arbeitsmarkt rechnen müssen (NOU 2011:7).

Die Erfahrungen aus Finnland, Norwegen und Schweden werfen interessante Fragen in Bezug auf das Argument der Wahlfreiheit auf. So kann man fragen, in welchem Maße die Entscheidung finnischer Frauen von »familiären« Präferenzen geprägt sind oder ob sie Ausdruck des Mangels an Arbeitsmöglichkeiten und fehlender Unterstützung zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind (Salmi 2006). Es wird argumentiert, dass die Wahlfreiheit nicht meinen kann, dass das finnische Betreuungsgeld fast ausschließlich von Müttern, und oft Müttern mit geringem Einkommen und geringer Bildung, in Anspruch genommen wird, die darüber hinaus am ehesten gefährdet sind, ihren Arbeitsplatz zu verlieren (Anttonen & Sointu 2006, in: Repo 2010). Offensichtlich kann Wahlfreiheit nicht als abstrakter Wert betrachtet werden, der losgelöst ist von der jeweiligen tatsächlichen Lebenssituation. Die Entscheidungsfreiheit von Eltern hängt in hohem Maße von den Alternativen ab, zwischen denen gewählt werden kann. Familien entscheiden sich im Umfeld eines größeren institutionellen, ökonomischen und kulturellen Rahmens, zu dem die Bedingungen des Arbeitsmarktes, die Höhe des Betreuungsgeldes und der Gebühren für die Kinderbetreuung, wie auch kulturelle Normen gehören.



Literatur

- Bakken, F. & Myklebø, S.** (2010) *Kontantstøttens utbredelse og foreldres preferanser for barnetilsyn – en studie av årskullene 1998–2008 og deres foreldre*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Baklien, B., Ellingsæter, A.L. & Gulbrandsen, L.** (2001) *Evaluering av kontantstøtteordningen*. Oslo: The Research Council of Norway.
- Bergqvist, C. & Nyberg, A.** (2002) Welfare State Restructuring and Child Care in Sweden. In: S. Michel & R. Mahon (eds) *Child Care Policy at the Crossroads*. New York: Routledge.
- Ellingsæter, A.L.** (2003) The complexity of family policy reform. The case of Norway. *European Societies* 4: 419-43.
- Ellingsæter, AL** (2007) 'Old' and 'new' politics of time to care: three Norwegian reforms. *Journal of European Social Policy* 17(1): 49–60.
- Ellingsæter, AL & Gulbrandsen, L** (2007). Closing the child care gap: The interaction of childcare supply and mothers' agency in Norway. *Journal of Social Policy* 36(4): 649–669.
- Eydal, G. & Rostgaard, T.** (2011) Day-care schemes and cash-for-care at home. In: I.V. Gislason & G.B. Eydal (eds) *Parental leave, childcare and gender equality in the Nordic countries*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Gulbrandsen L** (2009). The Norwegian Cash-for-Care reform. Changing behaviour and stable attitudes. *Nordic Early Childhood Education Research* 2: 17–25.
- Haataja, A. & Nyberg, A.** (2006) Diverging paths? The dual-earner/dual-carer model in Finland and Sweden. In: A.L. Ellingsæter & A. Leira (eds) *Politicising parenthood in Scandinavia*. Bristol: Policy Press.
- Hardoy, I. & Schøne, P.** (2010) Incentives to work? The impact of a 'Cash-for-Care' benefit for immigrant and native mothers labour market participation. *Labour Economics* 17: 963–974.
- Hiilamo, H. & Kangas, O.** (2009) Trap for Women or Freedom to Choose? The Struggle over Cash for Child Care Schemes in Finland and Sweden. *Journal of Social Policy* 38: 457–475.
- Kessel, D. & Vinge, S.** (2010) *Vad hende med hela lönen och halva makten? En rapport om Alliansens jämställdhetspolitik för Arbetarrörelsens ekonomiska råd*. Stockholm.
- Korpi, W.** (2000) Faces of Inequality: Gender, class and patterns of inequalities in different types of welfare states. *Social Politics* 7: 127–91.
- Kosonen, T.** (2011) *To work or not to work? The effect of child-care subsidies on the labour supply of parents*. Working papers 23. Helsinki: Government Institute for Economic Research.
- Leira, A.** (2002) *Working Parents and the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mahon, R.** (2002) Child Care: Toward What Kind of »Social Europe«? *Social Politics* 9: 343–379.
- Mandel, H. & Seymonov, M.** (2006) A Welfare State paradox: State Intervention and Women's Employment Opportunities in 22 Countries. *American Journal of Sociology* 111: 1910-49.
- Mogstad, M. & Rege, M.** (2009) Tidlig læring og sosial mobilitet. *NOU 2009:10*, vedlegg 2. Oslo.
- Morgan, K.J. & Zippel, K.** (2003) Paid to Care: The Origins and Effects of Care Leave **Policies in Western Europe**. *Social Politics* 10: 49–85.
- Nelander, Å.** (2007) *Vårdnadsbidrag – en tillbakagång i svensk familjepolitik*. Rapport nr 5/2007. Stockholm: Arbetarrörelsens Tankesmedja.
- Nordic Council of Ministers** (2011) *Nordic countries in figures 2011*. Copenhagen.
- NOU** (2009) *Fordelingsutvalget*, NOU 2009: 10. Oslo.
- NOU** (2011) *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid*, NOU 2011:7. Oslo.
- Nyberg A** (2010) Cash for childcare schemes in Sweden: history, political contradictions and recent developments. In: Sipilä J, Repo K, Rissanen, T (eds) *Cash-for-Childcare. The Consequences for Caring Mothers*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Moafi, H. & Bjørkli, E. S.** (2011) *Barnefamiliers tilsynsordninger, høsten 2010*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- OECD** (2005) *Babies and Bosses – Reconciling Work and Family Life. Canada, Finland, Sweden and the United Kingdom*. Paris.
- OECD** (2009) *Jobs for immigrants: Labour market integration in Norway*. Paris: OECD.
- Prop. 2007/08:91**. *Vårdnadsbidrag – familjepolitisk reform*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Prop. 1 S** (2011–2012). Oslo: Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Rantalaiho, M.** (2009) *Kvoter, valgfrihet, fleksibilitet*. Oslo: NIKK.
- Ranthalaiho, M.** (2010) Rationalities of cash-for-childcare: the Nordic case. In: J. Sipilä, K. Repo & T. Rissanen (eds) *Cash-for-Childcare. The Consequences for Caring Mother*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Repo, K.** (2010) Finnish child home care allowance – users' perspectives and perceptions. In: J. Sipilä, K. Repo & T. Rissanen (eds) *Cash-for-Childcare. The Consequences for Caring Mothers*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Rønsen, M.** (2009) Long-term Effects of Cash for Childcare on Mothers' Labour Supply. *Labour* 23, 507–533.
- Rønsen, M. & Kitterød, R.H.** (2010) Cash-for-care in Norway: take-up, impact and consequences. In: J. Sipilä, K. Repo & T. Rissanen (eds) *Cash-for-Childcare. The Consequences for Caring Mothers*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Salmi, M.** (2006) Parental choice and the passion for equality in Finland. In: A.L. Ellingsæter & A. Leira (eds) *Politicising parenthood in Scandinavia*. Bristol: Policy Press.



Literatur

Schöne, P. (2004) Labour supply effects of a cash-for-care subsidy. *Journal of Population Economics* 17: 703–727.

Segendorf, Å.O. & Teljosuo, T. (2011) *Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration*. Stockholm: Finansdepartementet.

Sipilä, J., Repo, K. & Rissanen, T. (eds) (2010) *Cash-for-Childcare. The Consequences for Caring Mothers*. Cheltenham: Edward Elgar.

Statistiska Centralbyrån (2012) *Nyttjande av kommunalt vårdnadsbidrag*. Stockholm.

Österbacka, E. (2012) *Gendered Division of Time Use and the Effects of Home care Allowance*. Paper to be presented at the European Population Conference, Stockholm, 13–16 June 2012.



Über die Autorin

Dr. Anne Lise Ellingsæter ist Professorin für Soziologie am Institut für Soziologie und Humangeografie an der Universität Oslo.

Der Beitrag ist eine Auswertung verschiedener Studien und wurde aus dem Englischen ins Deutsche übersetzt von Valeska Henze.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Referat Westeuropa/Nordamerika |
Abteilung Internationaler Dialog
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Anne Seyfferth, Leiterin des Referats Westeuropa/
Nordamerika

Tel.: ++49-30-269-35-7736 | Fax: ++49-30-269-35-9249
<http://www.fes.de/international/wil>
Email: ID-INFO-WENA@fes.de

Diese Publikation ist im Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung in Stockholm entstanden.

Das FES-Büro in Stockholm (www.fesnord.org)

Das Nordische Büro ist Teil des internationalen Netzwerks der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) und umfasst die Länder Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden.

Das Büro mit Sitz in Stockholm wurde 2006 mit dem Ziel gegründet, die deutsch-nordische Zusammenarbeit zu fördern. Mit Seminaren und Publikationen trägt das Büro zu einem kontinuierlichen Dialog zwischen Entscheidungsträger/innen und der Zivilgesellschaft in den Nordischen Ländern und Deutschland bei.

Die Arbeit der FES in den Nordischen Ländern konzentriert sich insbesondere auf den Ideen- und Erfahrungsaustausch zu gemeinsamen Herausforderungen in den Bereichen Soziales, Wirtschaft und Außenpolitik, wie beispielsweise:

- Erfahrungen aus Wohlfahrtsstaats- und Sozialreformen, insbesondere im Hinblick auf Chancengleichheit, partizipatorische Demokratie und Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors;
- Erfahrungen in den Bereichen Außen- und Sicherheitspolitik, europäische Integration und Ostseekooperation;
- Erfahrungen auf dem Gebiet Integration- und Migrationspolitik.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.