

This is an accepted Manuscript of a book chapter published in *Aysel Yollu-Tok, Silke Bothfeld, Christian Hohendanner, Petra Schütt (eds) Geschlechtergerecht gestalten. Möglichkeiten und Grenzen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Frankfurt/New York: Campus, pp. 325-340.*

***Arbeitsmarkt und Gleichstellungspolitik in Deutschland: Raus aus dem Mittelmaß?***

Petra Ahrens

*Department of Social Sciences, Tampere University, Finland*

Correspondence details:

Dr. phil. Petra Ahrens

Tampere University

Department of Social Sciences

Kalevantie 4

33014 Tampere

Finland

Phone: +358 50 3182300.

E-mail: [petra.ahrens@tuni.fi](mailto:petra.ahrens@tuni.fi)

ORCID: 0000-0002-1867-4519

Twitter: [@petrahrens](https://twitter.com/petrahrens)

**Funding:** This work received funding from the Academy of Finland under project number 338556.

*Co-author: Agnes Blome, Katholische Hochschule Nordrhein-Westfalen, Germany*

## Arbeitsmarkt und Gleichstellungspolitik in Deutschland: Raus aus dem Mittelmaß?

Petra Ahrens, Tampere University, Finnland, [petra.ahrens@tuni.fi](mailto:petra.ahrens@tuni.fi)

Agnes Blome, Katholische Hochschule Nordrhein-Westfalen, [a.blome@katho-nrw.de](mailto:a.blome@katho-nrw.de)

### Kernaspekte

- Deutschland liegt im europäischen Vergleich zur Gleichstellung am Arbeitsmarkt im Mittelfeld, mit langsamer Umsetzung von EU-Vorgaben und einer hohen Teilzeitquote, vor allem bei Müttern kleiner Kinder.
- Arbeitsmarktsegregation bleibt ein länderübergreifendes Problem, das insbesondere Führungspositionen für Frauen erschwert.
- Trotz Fortschritten bleibt Deutschland hinter den skandinavischen Ländern zurück, die frühere und striktere Gleichstellungsreformen einführen.
- Hohe Teilzeitquoten, Minijobs und widersprüchliche familienpolitische Regelungen behindern Gleichstellung in Deutschland.

### 1. Einleitung

Deutschland galt lange europaweit als wirtschaftlicher “Motor”, aber hinsichtlich Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt war der Begriff “Bremse” eher charakterisierend. Im europäischen Vergleich bewegt sich Deutschland laut dem Gleichstellungsindex des Europäischen Instituts für Gleichstellungsfragen<sup>1</sup> (EIGE) im letzten Jahrzehnt unverändert im Mittelfeld. Während die Wiedervereinigung durch Selbstverständlichkeiten ostdeutscher Geschlechterpolitik positive Impulse für den Arbeitsmarkt setzte, zeichnete sich Deutschland insbesondere unter den Merkel-Regierungen durch notorisch langsame Umsetzung oder Blockade von Richtlinien der Europäischen Union (EU) aus (Lang 2017).

Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt erhielt lange Zeit – abgesehen von Vereinbarkeitsfragen – kaum Aufmerksamkeit (Henninger/von Wahl 2010; 2014; 2019), und erst unter der letzten Merkel-Regierung wurden gleichstellungsrelevante Gesetze verabschiedet (Ahrens/Scheele 2022a). Wir illustrieren in diesem Beitrag, dass Deutschland überraschenderweise mit einigen jüngeren Gesetzen den EU-Vorgaben voraus ist. Wenn Deutschland wiederum mit den hinsichtlich Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt führenden skandinavischen EU-Ländern verglichen wird, zeigen sich sowohl Unterschiede als auch Gemeinsamkeiten, die wir hier beleuchten.

Im ersten Abschnitt zeichnen wir das Verhältnis von deutscher und EU-Arbeitsmarktpolitik nach und legen dar, wie Deutschland durch EU-Politik und Entwicklungen in anderen Mitgliedsstaaten geprägt wurde. Daran anknüpfend vergleichen wir die Arbeitsmarktsituation und ihre geschlechtsspezifische Organisation in Deutschland mit Schweden, Finnland und Dänemark. Wir widmen uns dann drei Fallbeispielen, die zentrale EU-Gleichstellungsrichtlinien betreffen: Frauen in Führungspositionen der Wirtschaft, Entgelttransparenzgesetze und Elternzeitgesetze. Neben einem Vergleich mit EU-Vorgaben und der Umsetzung in den drei skandinavischen Ländern

---

<sup>1</sup> Der EIGE-Index umfasst Indikatoren zu Arbeit, finanziellen Ressourcen, Zeitverwendung, Gesundheit, Bildung und Führungspositionen. Vgl. <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2022/DE>

diskutieren wir die potenziellen Auswirkungen bzw. Limitierungen der Gesetze hinsichtlich Gleichstellung. Abschließend beleuchten wir aktuelle Themen und die bestehenden blinden Flecken hinsichtlich Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt.

## 2. Verortung Deutschlands

Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik gehören seit jeher zu den wichtigen EU-Politiken und Gleichstellung spielte darin seit spätestens den 1970ern eine zentrale Rolle (Ahrens 2018). Die auf den Arbeitsmarkt bezogenen EU-Gleichstellungsrichtlinien zeichneten sich dadurch aus, dass sie Standards in den Mitgliedsstaaten teilweise erheblich verbesserten, auch wenn über die Zeit ein Wandel von 'harten' Richtlinien zu 'soften' Vorgaben erfolgte (van der Vleuten 2007; vgl. Wöhl in diesem Band). Deutschland war bis weit nach der Jahrtausendwende stets Nachzügler bei der Umsetzung der EU-Vorgaben (Ahrens 2018; Lang 2017) und – trotz der Position als stärkste EU-Wirtschaftsmacht – gemessen am EIGE-Index im unteren bis mittleren Bereich der EU zu geschlechtsspezifischen Unterschieden auf dem Arbeitsmarkt platziert. Die skandinavischen EU-Mitglieder Dänemark, Schweden, und Finnland hingegen gelten als gleichstellungspolitische Vorreiter (de la Porte et al. 2022). In den letzten Jahren zeigt sich, dass Deutschland in einigen Aspekten aufholt, aber ebenso, dass sich die skandinavischen Länder unterscheiden. So ist der Anteil erwerbstätiger Frauen in Deutschland in den letzten Jahren gestiegen und liegt mit 73,1% im Jahr 2022 mit dem Frauenanteil der skandinavischen Länder gleichauf und deutlich über dem EU-Schnitt (65%). Allerdings ist die Teilzeitquote<sup>2</sup> von etwa 47% in Deutschland konstant deutlich höher als in Schweden (29%), Finnland (23%) und Dänemark (34%). Die Segregation in so genannte frauen- und männerdominierte Sektoren<sup>3</sup> zeigt sich länderübergreifend. Besonders hoch ist der Frauenanteil in Finnland in den frauendominierten Sektoren (etwa 80%), während er in Schweden und Deutschland seit Jahren rückläufig ist und mittlerweile knapp unterhalb des EU-Durchschnitts von 76% liegt. Seit 2020 unterbietet Deutschland (73%) sogar Dänemark, bis dato mit dem geringsten Anteil (74%) Spitzenreiter unter den vier Ländern.

Große Unterschiede zeigen sich bei der Erwerbsbeteiligung von Müttern mit Kindern unter 3 Jahren. Erst in jüngerer Zeit stieg diese in Deutschland von 52% (2011) auf 62% (2021) (in Finnland zeitgleich von 49% auf 61%), verbleibt aber auf niedrigerem Niveau im Vergleich zu allen Frauen sowie zu Dänemark und Schweden. Auch die hohe Teilzeitquote in Deutschland lässt sich auf Mütter zurückführen. In den skandinavischen Ländern liegt die Teilzeitquote von Müttern mit Kindern unter 14 Jahren bei unter 10%, während sie in Deutschland knapp 40% beträgt (OECD Family Database 2023).

Gemeinsam mit einem hohen Frauenanteil in frauendominierten Sektoren sowie der niedrigen Erwerbsquote von Müttern kleiner Kinder trägt die hohe Teilzeitrage zur (verglichen mit skandinavischen Ländern) hohen unbereinigten Entgeltlücke bei. Auch wenn diese in den letzten

---

<sup>2</sup> Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung basieren im European Labour Force Survey auf Eigenangaben der Befragten.

<sup>3</sup> Frauendominierte Sektoren laut Definition: Bildung, Gesundheit und Soziale Arbeit, weitere Dienstleistungen, Tätigkeiten in privaten Haushalten. Männerdominierte Sektoren: Landwirtschaft und Fischerei, Herstellung, Handwerk, Technik, Transport, IT.

Jahren kleiner geworden ist, liegt sie 2022 mit 17,7 noch teils deutlich über Finnland (15,5), Dänemark (13,9), dem EU27-Durchschnitt (12,7) und Schweden (11,1) (EIGE 2024).

	DE	DK	FI	SE
Beschäftigungsquote von Frauen in % (2022)	73,1	74,5	73,9	74,7
Teilzeitbeschäftigung in % aller Beschäftigung von Frauen (2022)	47,2	33,8	23,0	28,9
Frauenanteil in % in frauendominierten Sektoren (2022)	72,9	73,7 (2020)	79,4	73,8
Erwerbsbeteiligung in % von Frauen mit jüngstem Kind <3 (2020)	62	-	61	-
Unbereinigter Gender Pay Gap in % (2021)	17,7	13,9	15,5	11,1

Tabelle 1: Arbeitsmarktindikatoren im Ländervergleich

Quelle: EUROSTAT 2023, EIGE 2023, OECD Family Database 2023

### 3. Arbeitsmarktgesetze und Gleichstellung: aktuelle Beispiele

Wie dargelegt, bestehen Geschlechterungleichheiten in den untersuchten Ländern fort, wenn auch auf unterschiedlichem Niveau. Interessanterweise ähneln sich auch die gesetzlichen Regelungen, um diese Ungleichheiten abzubauen. Wiederum sind diese – trotz übergeordneter EU-Regeln – national unterschiedlich ausgestaltet, wie wir anhand der Themen Frauen in Führungspositionen der Wirtschaft, Entgeltungleichheit und Entgelttransparenzgesetze sowie Elternzeit im Folgenden veranschaulichen werden. Die drei Themen wurden ausgewählt, weil sie repräsentativ für politische Debatten stehen, die in unterschiedlichen Jahrzehnten auf EU-Ebene virulent wurden, und zu denen kürzlich neue EU-Richtlinien verabschiedet wurden (Ahrens 2018; Wöhl in diesem Band). Wir orientieren uns im Aufbau der folgenden Abschnitte an der zeitlichen Abfolge der Einführung von Richtlinien/Gesetzen: bei der Quote Deutschland, bei der Entgelttransparenz die EU, bei der Elternzeit Skandinavien.

#### 3.1 Frauen in Führungspositionen der Wirtschaft

Deutschland wurde zum Vorbild, als die damalige Ministerin Christine Bergmann (SPD) bereits im Jahr 2000 ein umfassendes Gesetz vorschlug, das aber Bundeskanzler Gerhard Schröder als "Gedöns" ablehnte (Ahrens/Scheele 2022b). 2003 führte dann Norwegen als erstes europäisches Land eine Quote für Führungsgremien in der Privatwirtschaft ein, gefolgt von Spanien (2007), Island (2010), Belgien, Frankreich, Italien (2011), den Niederlanden (2013) und weiteren Ländern (Arndt/Wrohlich 2019).

Deutschland hielt lange an einer freiwilligen Vereinbarung fest, bis die SPD 2013 sich im Koalitionsvertrag durchsetzte und 2015 das *Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen (FüPoG I)* verabschiedet wurde (Ahrens/Scheele 2022a, b). Es verpflichtet Unternehmen mit mehr als 2.000 Beschäftigten auf eine 30-Prozent-Mindestquote für das unterrepräsentierte Geschlecht; ein 'leerer Stuhl' sanktioniert Missachtung. 2021 verabschiedete die letzte Merkel-Regierung das *Zweite Führungspositionen-Gesetz (FüPoG II)*

mit einem Mindestbeteiligungsgebot von mindestens einer Frau bei Vorständen mit mehr als drei Personen bei börsennotierten / paritätisch mitbestimmten Unternehmen.

Rund um die FÜPoG I-Verabschiedung gab es einen sprunghaften Anstieg des Frauenanteils, der seither auf einem 30-35-Prozent-Plateau verharrt, während er unter Vorsitzenden und Geschäftsführer\*innen unverändert äußerst gering blieb (Ahrens/Scheele 2022b; FidAR 2023: 18). Bei Unternehmen, die selbst Ziele festlegen, veränderte sich der Frauenanteil kaum und insgesamt 26 Unternehmen legten für Aufsichtsrat und Vorstand die Zielgröße "Null" fest (FidAR 2023; Kirsch/Wrohlich 2020). So verbesserte sich die Lage für eine numerisch kleine weibliche Elite, ohne strukturelle Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt und innerhalb der Unternehmen anzutasten. Anforderungen für Frauenförderung und/oder mehr Diversität im Personalmanagements fehlen, so dass Vereinbarkeitsprobleme und verdeckte Diskriminierungen von Müttern, Teilzeitbeschäftigten und marginalisierten Personen bestehen bleiben (Ahrens/Scheele 2022b; vgl. unten).

Verglichen mit 12 Prozent in Deutschland lag 2013 der Frauenanteil in Finnland und Schweden mit 25% und Dänemark mit 18% deutlich höher (EIGE 2024). Bis 2023 stieg er in allen Ländern kontinuierlich an. Deutschland überholte 2020 dank Quote kurzzeitig Finnland und Dänemark, ist aber 2023 mit 33% letztplatziert (Dänemark 42%, Finnland 38%, Schweden 36%) (EIGE 2024). Interessanterweise haben die drei skandinavischen Länder keine gesetzliche Quote, sondern Empfehlungen im Corporate Governance Code (Gregorič/Hansen 2017), die aber ebenso effektiv wie die deutsche Quote sind. Ob die Effektivität am Drohpotential einer möglichen Quote (Bothfeld/Rouault 2019) oder am „nation-branding“ als weltweit führende Länder für Gleichstellung lag (Larsen et al. 2021), bedarf weiterer Forschung.

In Schweden schreibt die Gesetzgebung Gleichstellungspläne für Unternehmen vor. Quoten für die Wirtschaft wurden oft diskutiert, stattdessen aber Anfang der 2000er Parität als Ziel im Corporate Governance Code mit Berichtspflichten fixiert (Engelstad/Teigen 2012; Holgersson/Wahl 2017). Der stetige Anstieg nach 2015 führt u.a. auf die damalige feministische Regierung zurück, während Unternehmen eine gesetzliche Quote favorisierten und Frauenorganisationen das Thema unbeachtet ließen (Holgersson/Wahl: 147-149).

Auch Dänemark diskutierte lange Quoten, verankerte dann aber 2008 im Corporate Governance Code mehr Diversität, inklusive Geschlecht (Gregorič/Hansen 2017: 173). Das Unternehmensrecht wurde 2008 um gleichstellungswirksame öffentliche Berichtspflichten erweitert: Frauen- und Männeranteile auf verschiedenen Managementebenen, Unternehmensstrategien zu Fortbildungen/Karriereplanung, Zielsetzungen für Frauen in Führungspositionen bei einem Anteil unter 40% (ebd.: 174). Die Anteilseigner\*innen wählten bisher wenig Frauen in Aufsichtsräte und Vorstände; die Arbeitnehmer\*innenvertretung sicherte vorrangig den Frauenanteil (ebd.: 159).

Finnland, wo die Einführung einer Quote scheiterte, weil es nie Mehrheiten in einer Regierung dafür gab, versah 2008 den Corporate Governance Code mit Gleichstellungsanforderungen (2020 erweitert um Diversitätsaspekte), wie u.a. Karriereförderung auf allen Managementebenen

(Sievänen et al. 2023: 24). Haupthindernis ist bisher die starke Arbeitsmarktsegregation, da Unternehmen mit geringen Frauenanteilen männlich dominiert sind, Frauen also auf unteren Managementebenen fehlen (ebd.: 19).

Der umkämpfte deutsche Weg spiegelt sich auf EU-Ebene, wo Kommissarin Viviane Reding 2012 eine Richtlinie vorschlug, die das EP 2013 bestätigte, aber Deutschland bis zur Ampelregierungsübernahme im Rat blockierte. Für die neue Richtlinie<sup>4</sup> müssen alle Mitgliedsstaaten bis 2026 Gesetze erlassen oder ändern: Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten müssen zukünftig mindestens 40% des Aufsichtsrats und 33% der Vorstände mit dem unterrepräsentierten Geschlecht besetzen. Börsennotierte Unternehmen haben eine jährliche und öffentliche Berichtspflicht, und es müssen "wirksame, abschreckende und verhältnismäßige Sanktionen (z.B. Geldbußen)" eingeführt werden (Europäisches Parlament 2022). Deutschland äußerte, keinen Umsetzungsbedarf zu sehen, da mit dem FÜPoG II "bereits umfangreiche Maßnahmen gelten" (BMFSFJ 2022), obwohl die EU-Ziele höher sind und die Grenze von 250 Beschäftigten mehr Unternehmen betrifft. Insgesamt ist das Thema Führungspositionen in der Wirtschaft und Quote derzeit (politisch) beendet ebenso wie weiter bestehende Probleme (mangelnde Diversität, Vereinbarkeitsprobleme, Frauen im mittleren Management).

### 3.2 Gender Pay Gap und Entgelttransparenz

„Gleiches Entgelt für gleiche Arbeit“ ist die älteste EU-Gleichstellungsvorgabe (Artikel 119, Römische Verträge 1957). Die Nichtbeachtung führte zu wegweisenden Urteilen des Europäischen Gerichtshofs und zur ersten Gleichstellungsrichtlinie 1975 (Ahrens 2018). Die stetig abnehmende EU-Entgeltlücke lag 2022 bei 12,7 Prozent; Deutschland liegt mit 17,7 Prozent auf Platz 25 weiter am unteren Ende; die skandinavischen Länder liegen im Mittelfeld.

Seit 2019 fokussierte die EU-Kommission Entgelttransparenz und verabschiedete nach intensiven Verhandlungen mit Rat und Europäischem Parlament im April 2023 die Entgelttransparenzrichtlinie<sup>5</sup>. Sie sieht Berichtspflichten zum Gehalt, weiteren Entgeltbestandteilen sowie Karrierestrukturen für Unternehmen mit mehr als 100 Beschäftigten vor. Details, Umfang und Regelmäßigkeit variieren nach Unternehmensgröße, aber ab einer 5%-Lohndifferenz müssen Entgeltbewertungen (d.h. Überprüfung der Verfahren zur Entgeltfestlegung) erstellt werden. Alle Beschäftigten haben unabhängig von der Unternehmensgröße einen Auskunftsanspruch. Arbeitgeber\*innen müssen schon bei der Ausschreibung über das Einstiegsgehalt (bzw. über die Entgeltspanne) informieren und dürfen Bewerber\*innen nicht zum vorherigen Gehalt befragen. Die rechtliche Ausgangsposition variierte in den vier Ländern vor der Richtlinienumsetzung (vgl. Tabelle 1).

	DK	DE	FI	SE
--	----	----	----	----

<sup>4</sup> EU-Führungspositionen-Richtlinie 2022/2381.

<sup>5</sup> EU-Entgelttransparenzrichtlinie 2023/970.

Beschäftigte können Einsicht verlangen	-	2017	1999	-
Berichtspflicht zu durchschnittlichen Einkommen nach Geschlecht	2006	2017	-	-
Gender Pay Audit-Pflicht	-	-	2005 (2014)	1994 (2009, 2017)
'Weiche' Anreize für Equal Pay bei Tarifverhandlungen	Nein	Ja	Ja	Ja
Pflicht zu Gleichstellungsplänen	Nein	Nein	Ja	Ja
Mindestbeschäftigtenanzahl für Berichtspflichten	>35	>500	>30	>25

Tabelle 1: Nationale Entgelttransparenzregeln vor EU-Richtlinie 2023

Quelle: Eurofund (2018); eigene Recherchen.

In Schweden (seit 1766) und Finnland (seit 1999) kann jede\*r Mensch individuelle Steuerdaten einsehen (Enskog 2023), die implizit auch Rückschlüsse auf Entgelte von Kolleg\*innen zulassen. Unternehmen sind zudem verpflichtet, Entgeltumfragen durchzuführen, um Diskriminierungen zu erfassen und abzubauen. Seit 2009 verpflichtet Schweden mittels Antidiskriminierungsgesetz alle Unternehmen zur jährlichen Entgeltdatenerhebung, die veröffentlicht wird, und jene mit mehr als 25 Beschäftigten zu Gleichstellungsplänen. In Finnland müssen Unternehmen mit mehr als 30 Beschäftigten einen jährlichen Gleichstellungsplan veröffentlichen, der auch die Entgeltlücke angibt. Eine Gleichstellungs-Ombudsperson kann verdächtige Unternehmen gezielt überprüfen und die Regierung vereinbart seit 2006 mit den Tarifpartnern konkrete Ziele zur Senkung des Pay Gaps (Veldman 2017).

Ob der Rückgang der Entgeltlücke auf die langjährig bestehende Transparenz und die Unternehmensverpflichtungen zurückzuführen ist, ist unklar, da auch Faktoren wie Tarifabdeckung, geschlechtsspezifische Segregation, Verteilung auf öffentliche Verwaltung und Privatwirtschaft eine Rolle spielen (Enskog 2023).

Dänemark verabschiedete 2006 ein Entgelttransparenzgesetz das Unternehmen zu jährlich geschlechterdifferenzierten Entgeltstatistiken verpflichtet, wenn (1) ein Unternehmen mehr als 35 Beschäftigte hat, und (2) mehr als 10 Männer und Frauen im gleichen Job arbeiten. Die Entgeltlücke sank anschließend und auch Unternehmen, die das zweite Kriterium nicht erfüllten, veröffentlichten Statistiken (Bennedsen et al 2022).

In Deutschland wurde bereits seit den 1980er Jahren für ein Gleichstellungsgesetz mobilisiert, das auch Entgeltungleichheit thematisierte (Ahrens/Scheele 2022b). Jedoch reichte die Fraktion der SPD erst 2012 und die Fraktion der Grünen (damals in der Opposition) 2013 einen Gesetzesvorschlag ein (Ahrens/Scheele 2022a). In der letzten Großen Koalition (2015-2019) setzte sich die SPD mit dem Entgelttransparenzgesetz 2017 durch (vgl. Jochmann-Döll/Winter in diesem Band). Verglichen mit den drei anderen Ländern ist es deutlich moderater. Nur Unternehmen mit mehr als 200 Beschäftigten sind gegenüber Arbeitnehmer\*innen auf Antrag auskunftspflichtig, eine Erhebungspflicht im 5-Jahres-Rhythmus gibt es erst ab 500 Beschäftigten. Nur Kapitalgesellschaften mit mehr als 500 Beschäftigten müssen regelmäßig über Gleichstellungsmaßnahmen berichten. Da Frauen überwiegend in kleinen und mittleren Unternehmen arbeiten und 99,4% aller Unternehmen weniger als 250 Beschäftigte und daher keine Berichtspflichten haben, ist die Wirkung begrenzt (Ahrens/Scheele 2022a). So überprüfte nicht einmal die Hälfte der größeren Unternehmen (>200 Beschäftigte) ihre Entgeltstrukturen.

Die Umsetzung der EU-Entgelttransparenzrichtlinie erfordert in allen vier Ländern Anpassungen, insbesondere in Deutschland, da bereits für kleinere Unternehmen Berichtspflichten vorgesehen und die Maßnahmen anspruchsvoller sind. In Skandinavien bestehen bereits striktere Regeln, aber beispielsweise erfordert der vorgesehene allgemeine Auskunftsanspruch unabhängig von Unternehmensgröße umfangreichere Neuregelungen.

Die SPD strebte in der Großen Koalition bereits strengere Regeln wie z.B. ein Verbandsklagerecht und Prüfverfahren an, scheiterte aber an der CDU (Ahrens/Scheele 2022a). Die nun verabschiedete EU-Richtlinie entspricht somit den Anliegen der aktuellen Koalitionspartner SPD und Grüne. Ähnlich wie bei der Quoten-Richtlinie könnte daher die neue deutsche Regierung eine schnelle Verabschiedung der EU-Richtlinie vereinfacht haben.

### *3.3 Elternzeit*

Lebenslaufforschung zu Frauen auf dem Arbeitsmarkt zeigt regelmäßig, dass Frauen benachteiligt werden wenn sie Kinder bekommen. Internationale Vergleiche heben die Bedeutung von Elternzeit- und Geldregelungen für die (Re-)Integration von Müttern in den Arbeitsmarkt hervor. Elternzeit folgt in vielen Ländern den Vorgaben der Internationalen Arbeitsorganisation und seit 1992 den Mutterschutzregelungen der EG-Mutterschutz-Richtlinie, die ein Beschäftigungsverbot für Mütter (mind. 14 Wochen) rund um die Geburt von Kindern vorsehen. Die Elternzeitrichtlinie 2010/18/EU verpflichtete die Mitgliedsländer, mindestens 4 Monate unbezahlte Elternzeit pro Elternteil zu gewähren. 2019 wurde sie von einer neuen Richtlinie abgelöst, die u.a. mindestens zwei vergütete, nicht übertragbare Elternzeitmonate pro Elternteil sowie einen bezahlten zehntägigen Partnerurlaub nach der Geburt eines Kindes vorschreibt.<sup>6</sup>

Die skandinavischen Länder gelten als Vorreiter für Elternzeitgesetze, die einen raschen Wiedereinstieg der Mütter in den Beruf und eine partnerschaftliche Familienarbeitsteilung fördern. Schweden führte bereits 1974 eine sechsmonatige über Sozialversicherungsbeiträge finanzierte, frei unter Eltern aufteilbare Elternzeit mit einer Lohnersatzrate von 90% ein. Diese wurde bis 1989

---

<sup>6</sup> EU-Vereinbarkeitsrichtlinie 2019/1158.

auf 15 Monate erhöht (zwölf Monate 90% Lohn, drei Monate Pauschalleistung) und 1995 mit dem EU-weit einmaligen „Partnermonat“ (Reservierung einer der 15 Monate Elternzeit für einen Elternteil) ergänzt, der die Väterbeteiligung an der Kinderbetreuung fördern sollte (Duvander/Cedstrand 2022). Ab 2007 sollte ein Gleichstellungsbonus dazu führen, dass die Elternzeit gleichberechtigt aufgeteilt wird.<sup>7</sup> Bis 2016 wurden die Partnermonate auf drei Monate ausgeweitet und die Lohnersatzrate auf 80% gesenkt; seit 2012 ist es möglich maximal einen Monat gleichzeitig in Elternzeit zu gehen (ebd.).

Deutschland folgte 2007 Schwedens Beispiel: Eltern haben ein Recht auf eine bis zu 14-monatige bezahlte Elternzeit, mindestens zwei Monate sind für jeden Elternteil reserviert (Anspruch verfällt bei Nichtinanspruchnahme). Die vorherige einkommensgeprüfte, geringe Pauschalleistung wurde zur Lohnersatzleistung Elterngeld mit 67% des vorherigen Nettolohnes weiterentwickelt – ein unerwarteter Paradigmenwechsel in der Vereinbarkeitspolitik der CDU-geführten Großen Koalition (Blome 2017). Das Elterngeld wurde mehrfach reformiert um mehr Flexibilität zu ermöglichen und die partnerschaftliche Aufteilung zu fördern: wenn beide Eltern *gleichzeitig* 24-32 Wochenstunden teilzeitbeschäftigt sind, verlängert sich der Elterngeldbezug<sup>8</sup> um bis zu vier ElterngeldPlus-Monate (Partnerschaftsbonus). Allerdings reduzierte die CDU/CSU/FDP-Regierung mit dem Haushaltsbegleitgesetzes 2011 das Elterngeld auf 65% (Ausnahmen für Geringverdienende), die Maximalhöhe von 1.800€ wurde nie an Lohn- oder Inflationsentwicklungen angepasst und Bürgergeldbezieher\*innen haben keinen Anspruch. Die SPD/Grüne/FDP-Regierung beschränkte im April 2024 den parallelen Elterngeldbezug auf einen Monat und senkte die Einkommensanspruchsgrenze von 300.000 auf 200.000 Euro (d.h. kein Elterngeldbezug bei höherem Jahreseinkommen). Die im Koalitionsvertrag 2021 angekündigte Ausweitung auf drei Partnermonate und einer zweiwöchigen vergüteten Freistellung für die/den Partner\*in nach der Geburt existiert bis heute (Stand November 2024) nicht. Insgesamt bieten skandinavische Länder somit großzügigere Lohnersatzraten und stärkere Anreize zur Inanspruchnahme von Vätern.

Ein ausgewogenes Verhältnis der von Müttern und Vätern beanspruchten Elternzeittage pro Jahr gibt es dennoch in keinem der Länder (OECD Family Database 2023). Nur in Schweden nehmen Väter mittlerweile ein Drittel der in einem Jahr gewährten Elternzeittage. In Dänemark, Deutschland und Finnland liegt der Anteil um die 10%. Erwähnenswert ist die durchschnittliche Anzahl der beanspruchten Tage: 2020 nahmen deutsche Väter mit etwa 81 Tagen die höchste durchschnittliche Anzahl Elternzeit, gefolgt von (41 Tage), Finnland (31 Tage) und Dänemark (30 Tage). Ein Grund (abgesehen von Vergleichsproblemen<sup>9</sup>) für die hohe Inanspruchnahme

---

<sup>7</sup> Bonus bei Steuerermäßigung: ca. 11,50 Euro/Tag (maximal ca. 1.550 Euro) als Anreiz für insbesondere Eltern mit geringen/mittleren Einkünften (Duvander/Ferrarini 2013).

<sup>8</sup> Ein Monat Elterngeld entspricht zwei Monaten ElterngeldPlus. Ohne Zusatzeinkommen aus Teilzeitbeschäftigung ist das ElterngeldPlus die Hälfte des Elterngeldes. Bei Teilzeitbeschäftigung sind bis zu 900 Euro ElterngeldPlus möglich.

<sup>9</sup> Dänemark zählt Elternzeittage nur bis zum ersten Geburtstag. Schweden erfasst Tage anteilig zur ausgezahlten Leistung (1/8, 1/4, 1/2 oder 3/4-Tage Leistungsbezugs zählen 0.125, 0.25, 0.5, und 0.75 Tage). Deutschland berichtet die durchschnittlich erwartete (nicht tatsächliche) Elterngeldinanspruchnahme (OECD 2023). In Deutschland beziehen nur 26,1% aller anspruchsberechtigten Väter überhaupt Elterngeld (Statistisches Bundesamt 2023).

deutscher Väter ist, dass sie bisher gleichzeitig mit der Mutter in Elternzeit gehen dürfen. Dies ist in Dänemark nicht erlaubt, in Finnland dürfen maximal 3 Wochen und in Schweden maximal ein Monat gemeinsam genommen werden (Eydal et al. 2015). Die gleichzeitige Inanspruchnahme ist problematisch, weil Väter dadurch zu „Care-Assistenten“ werden, aber nicht eigenständig die Säuglingsbetreuung übernehmen. Mit der Reform 2024 auf maximal einen Monat in Deutschland bleibt abzuwarten, ob die Väterbeteiligung steigt oder zukünftig auf die nicht übertragbaren Monate verzichten wird.

Jüngste Reformen in Finnland und Dänemark erhöhen vermutlich die von Vätern beanspruchten Elternzeittage: seit 2022 sieht Finnland für Väter und Mütter jeweils 160 bezahlte Elternzeittage (8 Monate) vor; jeweils 63 Tage sind übertragbar. In Dänemark haben Mütter und Väter das Recht auf 24 Wochen Elternzeit, jeweils 9 Wochen sind nicht übertragbar (vgl. Tabelle 2).

	DK	DE	FI	SE
<b>Bezahlte Elternzeit<sup>1</sup> (insgesamt)</b>	52 Wochen	14 Monate	320 Tage	480 Tage
<b>Mutterschutz &amp; reservierte Elternzeit für gebärende Elternteile</b>	<i>Børnepenge</i> : 4 Wochen vor und 2 Wochen nach Geburt; 22 Wochen, davon 9 nicht übertragbar	14 Wochen (8 Wochen nach Geburt angerechnet auf Elternzeit); 2 Monate nicht übertragbar	<i>Vanhempainraha</i> : 160 Tage, 97 nicht übertragbar	<i>Föräldrapeng</i> 240 Tage, 90 nicht übertragbar
<b>Partnerzeit &amp; reservierte Elternzeit für zweites Elternteil</b>	<i>Børnepenge</i> : 2 Wochen nach Geburt; 22 Wochen, davon 9 nicht übertragbar	2 Monate	<i>Vanhempainraha</i> : 160 Tage, 97 nicht übertragbar	<i>Föräldrapeng</i> 240 Tage, 90 nicht übertragbar
<b>Flexibel aufteilbare Elternzeit insgesamt</b>	24 Wochen, davon 9 nicht übertragbar	12 Monate	160 Tage, 97 nicht übertragbar	480 Tage, je 90 nicht übertragbar

<b>Elterngeldleistung</b>	Ca. 90% vorheriger Lohn (max. 611 Euro/Woche) Arbeitgeberaufstockung ist üblich	65-67% des pauschalierten Nettolohns vor der Geburt, mind. 300 Euro/Monat max. 1.800 Euro/Monat	90% vorheriger Lohn für 16 Tage, dann 70-25% abhängig von vorherigem Einkommen	Erste 190 Tage 77,6% vorheriger Lohn, weitere 45 Tage Pauschalleistung 15,12 Euro/Tag
---------------------------	---	---	--	---

Tabelle 2: Regelungen zur bezahlten Mutterschutz-, Väter- und Elternzeit, 2024

Quelle: Dobrotic 2023, MISSOC 2023, Duvander/Löfgren 2023, Lammi-Taskula et al. 2023, Rostgaard/Ejrnæs 2023.

Bemerkungen: 1 - inklusive Mutterschutz.

Die skandinavischen Länder, insbesondere Schweden, sind Vorreiter für Elternzeiten, die partnerschaftliche Arbeitsteilung und die Müttererwerbstätigkeit fördern. Deutschland orientierte sich an Schweden, ging 2007 allerdings einen eigenen Weg u.a. mit einem weniger großzügigen Lohnersatzniveau und der Steuerfinanzierung. Anreize für Väter, sich in der Säuglingsbetreuung zu engagieren (Anzahl reservierte Wochen; Verbot gleichzeitige Inanspruchnahme), sind geringer ausgeprägt. 2022 wurde ein Vertragsverletzungsverfahren zur Vereinbarkeitsrichtlinie, u.a. wegen der fehlenden zehntägigen bezahlten Auszeit für den zweiten Elternteil gegen Deutschland eingeleitet, worauf im Dezember 2022 das Vereinbarkeitsrichtlinienumsetzungsgesetz verabschiedet wurde. Die Regierung argumentierte, dass Deutschland die zusätzliche Auszeit aufgrund umfassender Regelungen zu Elternzeit und Elterngeld nicht umsetzen müsse. Trotz des Versprechens, eine zweiwöchige Partnerschaftsfreistellung nach der Geburt einzuführen, existiert dazu kein Gesetzgebungsverfahren, geschweige denn eine Reform wie sie Dänemark und Finnland jüngst umsetzten.

#### 4. Fazit

Trotz der in den letzten Jahren gestiegenen Frauenerwerbsbeteiligung ist Deutschland wie andere europäische Länder von Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt noch weit entfernt. Verglichen mit den skandinavischen EU-Ländern Dänemark, Finnland und Schweden bleibt festzuhalten, dass alle vier Länder Gesetze verabschiedeten, um mehr Gleichberechtigung zu erreichen - allerdings mit unterschiedlichem Fokus, Geschwindigkeit und Erfolg. Generell wurden Reformen in Skandinavien deutlich früher als in Deutschland initiiert und mit teils strikteren Regelungen. Um nur einige Beispiele zu nennen: Ein mit Deutschlands Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz vergleichbares Recht gilt in Schweden bereits seit den 1970er Jahren, die Berichtspflicht zu durchschnittlichen Einkommen nach Geschlecht herrscht für Dänemarks Unternehmen seit 2006 (Deutschland 2017) und Finnland versah 2008 den Corporate Governance Code mit Gleichstellungsanforderungen für Führungspositionen (Deutschland 2015). Allerdings bestehen auch in Skandinavien Defizite wie die ausgeprägte Entgeltlücke von 10-16 Prozent oder eine Arbeitsmarktsegregation, die mittlerweile sogar stärker ist als in Deutschland. Dass die Arbeitsmarktsegregation ein großes Hindernis für mehr Frauen in Führungspositionen in Finnland ist, trifft vermutlich auch auf Deutschland zu. Anders als in

Skandinavien trägt in Deutschland der hohe Anteil teilzeitbeschäftigter Frauen und die deutlich geringere Erwerbsbeteiligung von Müttern zum vergleichsweise schlechteren Abschneiden bei.

Interessant ist insgesamt, dass sich in Skandinavien über Jahrzehnte Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt verbesserte und der geringe Anteil von Frauen in Führungspositionen der Wirtschaft als Widerspruch zur nationalen Identität gesehen wurde (de la Porte et al. 2022; Gregorič/Hansen 2017; Holgersson/Wahl 2017). Damit gab es einen spiegelbildlichen Ansatz zu Deutschland: der Fokus lag auf Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt allgemein und nicht exklusiv auf Führungspositionen, da ersteres als Grundlage für letzteres gesehen wurde. In Deutschland verblieb nur die exklusive Quote, andere gleichstellungspolitische Maßnahmen wurden vernachlässigt. Insbesondere die Möglichkeit prekärer Beschäftigungsverhältnisse (Minijobs, Teilzeit), auch wenn sie vorgeblich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf dienen, behindern Gleichstellung auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Widersprüchliche familien-, sozial- und arbeitsmarktpolitische Regelungen mögen zwar der Wahlfreiheit dienen, führen aber häufig zu einer Verfestigung von Geschlechterungleichheiten sowie zu sozialen Ungleichheiten zwischen einer privilegierten weiblichen Elite und einer unteren bis mittleren Schicht, die nicht von den Regelungen profitieren können, weil sie in kleineren Betrieben arbeitet oder ein geringes Elterngeld aufgrund eines vorangegangenen niedrigen Erwerbseinkommen erhalten und/oder der Partner als Hauptverdiener nicht Elternzeit nimmt.

## Literatur

Ahrens, Petra (2018), *Actors, Institutions, and the Making of EU Policy Programs*, Basingstoke.

Ahrens, Petra, Scheele, Alexandra (2022a), »Game-Changers for Gender Equality in Germany's Labour Market? Corporate Board Quotas, Pay Transparency and Temporary Part-Time Work«, in: *German Politics*, Jg. 31, H. 1, S. 157-176.

Ahrens, Petra, Scheele, Alexandra (2022b), »Mobilizing Against all Odds: The Long Road to a Corporate Quota in Germany«, in: Isabelle Engeli, Amy Mazur (Hg.), *Gender Equality and Policy Implementation in the Corporate World. Making Democracy Work in Business*, Oxford, S. 287-311.

Arndt, Paula, Wrohlich, Katharina (2019), »Gender quotas in a European comparison: Tough sanctions most effective«, in: *DIW Weekly Report 38/2019*, S. 338-344.

Bennedsen, Moritz, Simintzi, Elena, Tsoutsoura, Margarita, Wolfenzon, Daniel (2022), »Do Firms Respond to Gender Pay Gap Transparency?«, in: *The Journal of Finance*, Jg. 77, H. 4, S. 2051-2091.

Blome, Agnes (2017), *The Politics of Work-family Policies in Germany and Italy*, London.

BMFSFJ (2022), »Bundesregierung stimmt der EU-Führungspositionen-Richtlinie zu«, in: *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*,

<https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/bundesregierung-stimmt-der-eu-fuehrungspositionen-richtlinie-zu-198786>

Bothfeld, Silke, Rouault, Sophie (2019), »Gender quotas for corporate boards – Why authority does not suffice. A comparative analysis of policy package design«, in: Harriet Taylor Mill Institute (Hg.), *Discussion Paper*, Bd. 37, Berlin.

de la Porte, Caroline, Eydal, Björk Guðný, Kauko, Jaakko, Nohrstedt, Daniel, 't Hart, Paul, Tranøy, Bent Sofus (Hg.) (2022), *Successful Public Policy in the Nordic Countries: Cases, Lessons, Challenges*, Oxford.

Dobrotić, Ivana (2023), »Parenting Leave Policies and Their Variations: Policy Developments in OECD Countries«, in: Mary Daly, Birgit Pfau-Effinger, Neil Gilbert, Douglas J. Besharov (Hg.), *The Oxford Handbook of Family Policy Over The Life Course*, Oxford.

Duvander, Ann-Zofie, Ferrarini, Tommy (2013), *Schwedens Familienpolitik im Wandel: Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft*. Friedrich-Ebert-Stiftung, <https://library.fes.de/pdf-files/id/10231.pdf>

Duvander, Anne-Zofie, Löfgren, Niklas (2023), »Sweden country note«, in: Ivana Dobrotić, Sonja Blum, Gayle Kaufman, Alison Koslowski, Peter Moss, Marie Valentova (Hg.), *International Review of Leave Policies and Research 2023*, [http://www.leavenetwork.org/lp\\_and\\_r\\_reports](http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports)

Duvander, Ann-Zofie, Cedstrand, Sofie (2022), »Gender Equal Parental Leave Use in Sweden: The Success of the Reserved Months«, in: Caroline de la Porte, Guðný Björk Eydal, Jaakko Kauko, Daniel Nohrstedt, Paul 't Hart, Bent Sofus Tranøy: *Successful Public Policy in the Nordic Countries: Cases, Lessons, Challenges*, Oxford, S. 263-283.

Engelstad, Fredrik, Teigen, Mari (2012), *Firms, Boards and Gender Quotas: Comparative Perspectives*, Bingley.

Enskog, Dorothée (2023), »The Nordics' wage transparency experiment«, in: *ReThink Q*, <https://rethinkq.adp.com/nordics-wage-transparency-experiment/>

Europäisches Parlament (2022), »Parlament nimmt bahnbrechende Regeln für mehr Gleichstellung in Vorständen an«, in: *Aktuelles Europäisches Parlament*, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20221118IPR55706/parlament-nimmt-bahnbrechende-regeln-fur-mehr-gleichstellung-in-vorstanden-an>

FidAR (2023), *Women-on-Board-Index 185*, <https://www.yumpu.com/de/document/read/68336895/women-on-board-index-wobindex-2023>

Gregorič, Aleksandra, Hansen, Jesper Lau (2017), »Women's Path to the Boardroom: The Case of Denmark«, in: Cathrine Seierstad, Patricia Gabaldon, Heike Mensi-Klarbach (Hg.), *Gender Diversity in the Boardroom: Volume 2: Multiple Approaches Beyond Quotas*, Switzerland, S. 159-181.

Henninger, Annette, von Wahl, Angelika (2010), »Das Umspielen von Veto-Spielern. Wie eine konservative Familienministerin den Familialismus des deutschen Wohlfahrtsstaates unterminiert«, in: Christoph Egle, Reimut Zohlnhöfer (Hg.), *Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005-2009*, Wiesbaden, S. 361-379.

Henninger, Annette, von Wahl, Angelika (2014), »Grand Coalition and Multi-Party Competition: Explaining Slowing Reforms in Gender Policy in Germany (2009- 2013)«, in: *German Politics*, Jg. 23, H. 4, S. 386-399.

Henninger, Annette, von Wahl, Angelika (2019), »This Train Has Left the Station: The German Gender Equality Regime on Course Towards a Social Democratic Model (2013-2017)«, in: *German Politics*, Jg. 28, H. 3, S. 462-481.

Holgersson, Charlotte, Wahl, Anna (2017), »Sweden: Work for Change and Political Threats«, in: Cathrine Seierstad, Patricia Gabaldon, Heike Mensi-Klarbach (Hg.), *Gender Diversity in the Boardroom*, Switzerland, S. 129–157.

Kirsch, Anja, Wrohlich, Katharina (2020), »Frauenanteile in Spitzengremien großer Unternehmen steigen – abgesehen von Aufsichtsräten im Finanzsektor.«, in: *DIW Wochenbericht*, Jg. 87, H. 4, S. 38-49.

Larsen, Eirinn, Moss, Sigrun Marie, Skjelsbæk, Inger (Hg.) (2021), *Gender equality and nation branding in the Nordic region*, London.

Lammi-Taskula, Johanna, Miettinen, Anneli, Närvi, Johanna (2023), »Finland country note«, in: in: Ivana Dobrotić, Sonja Blum, Gayle Kaufman, Alison Koslowski, Peter Moss, Marie Valentova (Hg.), *International Review of Leave Policies and Research 2023*, [http://www.leavenetwork.org/lp\\_and\\_r\\_reports](http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports)

Lang, Sabine (2017), »Gender Equality in Post-Unification Germany: Between GDR Legacies and EU-Level Pressures«, in: *German Politics*, Jg. 26, H. 4, S. 556-573.

OECD (2022), »PF2.2 Parents' use of childbirth-related leave«, in: *OECD Family Database*, [oe.cd/fdb](http://oe.cd/fdb)

Rostgaard, Tine, Ejrnæs, Anders (2023), »Denmark country note«, in: in: Ivana Dobrotić, Sonja Blum, Gayle Kaufman, Alison Koslowski, Peter Moss, Marie Valentova (Hg.), *International Review of Leave Policies and Research 2023*, [http://www.leavenetwork.org/lp\\_and\\_r\\_reports](http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports)

Sievänen, Riikka, Vähämaa, Emilia, Ittonen, Kim, Haga, Jesper, Nikander, Jussi, Hytti, Jenna, Paunisaari, Essi, Tuominen-Thuesen, Minna, Lehmuskoski, Terhi (2023), »Listayhtiöiden hallitus- ja johtoryhmätehtävät – naisten urakehityksen haasteet«, in: *Valtioneuvostonselvitys- Jatutkimustoiminnan Julkaisusarja* 2023:7, [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164638/VNTEAS\\_2023\\_7.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164638/VNTEAS_2023_7.pdf)

Statistisches Bundesamt (2023), »Elterngeld 2022: Väteranteil steigt weiter auf 26,1 %. Pressemitteilung Nr. 123 vom 29. März 2023«, in: *Statistisches Bundesamt (Destatis)*, [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/03/PD23\\_123\\_22922.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/03/PD23_123_22922.html)

Veldman, Albertine (2019), *Pay transparency in the EU. A legal analysis of the situation in the EU Member States, Iceland, Liechtenstein and Norway*, Herausgegeben von der Europäischen Kommission, <https://ec.europa.eu/newsroom/just/redirection/document/44501>