

# Gleichstellungspolitik in Nordeuropa: Quotenregelungen für Eltern und Führungskräfte

Wie erfolgreich ist die Gleichstellungspolitik der nordeuropäischen Länder? Lässt sich noch zu Recht von einem nordischen Gleichstellungsmodell sprechen? Wir untersuchen in diesem Beitrag die Hintergründe zweier spezifisch nordeuropäischer Innovationen und besprechen deren Auswirkungen auf die Gleichstellung von Mann und Frau in Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden. Die in diesen Ländern gefundenen Lösungen lassen sich nicht unbedingt auf andere Länder übertragen, da sie sich aus den jeweiligen geschichtlichen Situationen und spezifischen Kontexten heraus entwickelt haben. Aber aus der Analyse der jeweiligen Auslöser und Hemmnisse können nützliche Erkenntnisse gewonnen werden.<sup>1</sup>

ANETTE BORCHORST, MARI TEIGEN

## 1. Einleitung

Die Vorstellung von einem in allen Ländern Nordeuropas praktizierten Gleichstellungsmodell ist so verbreitet, dass diese Region mitunter als Paradies der Gleichberechtigung dargestellt wird (Lister 2009). „Empowerment“ und die Einbeziehung von Frauen in das öffentliche Leben gelten als herausragende Merkmale dieses Modells, und dessen frauenfreundliche Maßnahmen werden oft als „best practice“ weiterempfohlen (Hernes 1987; Esping-Andersen 2002). Am Anteil der Sitze von Frauen in Parlamenten und Regierungsressorts gemessen, zählen die nordischen Länder seit vielen Jahren zu den Top Ten der Welt. Im OECD-Vergleich haben Frauen in den nordischen Ländern mit die höchsten Frauenbeschäftigungsquoten und sind im Schnitt höher gebildet als Männer. Auch in den Rankings nach geschlechtsbezogenen Ungleichheiten und Gender Gaps schneiden die Länder des Nordens immer unter den zehn besten ab (UN 2014; World Economic Forum 2013; EIGE 2013). Hinsichtlich konkreter Politikmaßnahmen stechen vergleichsweise großzügige Elternzeiten und erweiterte Kinderbetreuungsregelungen hervor, die auch die Väter einbeziehen. Zur Herstellung eines ausgewogeneren Geschlechterverhältnisses in politischen Entscheidungsprozessen – und neuerdings auch in den Aufsichtsräten – wurden Geschlechterquoten eingeführt.

Dennoch sind sich feministische Wissenschaftlerinnen der genannten Länder weitgehend einig, dass die Gleichstellungspolitik nordeuropäischer Länder nicht uneingeschränkt als Erfolgsmodell gelten kann. Die feministische Literatur zeigt, dass die Gleichstellung von Mann und Frau ein ausgehandelter Kompromiss ist, der sich nicht den Grundsätzen des korporatistischen Arbeitsmarktmodells sowie der Organisations- und Religionsfreiheit entziehen kann (Skjeie/Teigen 2005). Angesichts der langen Dauer des Kampfes der Frauen um politische Macht wird die Vorbildrolle der nordischen Länder infrage gestellt (Dahlerup/Freidenvall 2005). Dennoch lässt sich sagen, dass in Bezug auf die Gleichberechtigung von Mann und Frau in all diesen Ländern vergleichsweise große Fortschritte erzielt worden sind. Unter den dafür ausschlaggebenden Faktoren hat die Gleichstellungspolitik eine wichtige Rolle gespielt.

Unser Beitrag berücksichtigt vier der fünf nordeuropäischen Länder (die Ausnahme ist Island) und untersucht zwei klar zu unterscheidende Neuerungen ihrer Gleichstellungspolitik, als deren Kern vier verschiedene Instrumente gelten. Zwei dieser Handlungsfelder, nämlich die Kinderbetreuung einerseits, zu der auch die Einführung von Väterquoten beim Anspruch auf Elternzeit zählt, und ▶

1 Übersetzung aus dem Englischen: Lisa Eskuche und Gerhart Eskuche.

andererseits die Einführung von Frauenquoten für die Besetzung von Aufsichtsräten, waren ursprünglich spezifisch nordische Lösungen. Die beiden anderen Instrumente, Gender Mainstreaming sowie gesetzliche Diskriminierungsverbote und Institutionen zur Umsetzung dieser Verbote, gehen auf internationale Initiativen zurück. Wir konzentrieren uns an dieser Stelle auf neue, spezifisch nordeuropäische Instrumente der Gleichstellungspolitik. Die entsprechenden Lösungen lassen sich nicht ohne Weiteres auf andere Länder übertragen, da sie sich aus der jeweiligen geschichtlichen Situation und spezifischen Kontexten heraus entwickelt haben, doch lassen sich aus der Untersuchung der jeweiligen Auslöser und Hemmnisse nützliche Erkenntnisse gewinnen. Wir greifen Kinderbetreuungsmaßnahmen und Geschlechterquoten für Aufsichtsräte heraus als Beispiele für Maßnahmen, die zuerst in nordeuropäischen Ländern eingeführt wurden und somit als deren Innovationen gelten können. Weiterhin analysieren wir die geschichtliche Entwicklung dieser Instrumente und ihre Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter. Dabei gilt unser Interesse zuvorderst den entscheidenden Auslösern und Akteuren sowie den von der jeweiligen Politik ausgelösten Kontroversen. Zugleich betrachten wir Unterschiede und Ähnlichkeiten zwischen den vier Ländern und versuchen die Frage zu beantworten, ob man überhaupt noch von einem typisch nordischen Gleichstellungsmodell sprechen kann.

## 2. Der nordeuropäische Kontext

Die Länder des Nordens verbinden ein demokratisches Mehrheitssystem mit deutlich korporatistischen Elementen. Geschichtlich gesehen wurden diese Länder durch eine ähnliche politische Kultur mit einem starken Einheitsstaat geprägt, der aber für die Forderungen der Zivilgesellschaft empfänglich war (Christiansen et al. 2006). Bewegungen wie die Bauern-, Arbeiter- und Frauenbewegung trugen in der Entstehungszeit der sozialen Sicherungssysteme wesentlich zu deren Ausgestaltung bei. Korporatistische Regelungen bei der Institutionalisierung des Einflusses der Sozialpartner erleichterten die Kompromissfindung zwischen verschiedenen Gesellschaftsschichten, und Arbeitsmarktfragen werden auch heute noch hauptsächlich auf dem Tarifweg, Konflikte in den industriellen Beziehungen über ein System von Arbeitsgerichten geregelt.

Die Vorreiterrolle Nordeuropas in der Gleichstellungspolitik ist zu einem großen Teil Helga Hernes' Schlussfolgerungen über das frauenfreundliche Potenzial der nordischen Sozialstaaten (1987) zu verdanken.<sup>2</sup> Ihr Einfluss wirkte nicht nur innerhalb der Region selbst, sondern übertrug sich auch auf andere Länder. Nach Hernes führten die Wechselwirkungen zwischen einer breiten politischen Mobilisierung der Frauen „von unten nach oben“ und staatsfeministischen Reaktionen „von oben nach unten“, etwa durch

Institutionalisierung des Gleichstellungsprinzips, zu einer frauenfreundlichen Dynamik. Diese Wechselwirkungen waren jedoch unterschiedlich stark ausgeprägt: In Schweden ist die Gleichstellungspolitik vorwiegend institutionalisiert, in Dänemark dominiert das Bottom-Up-Prinzip, Norwegen und Finnland beschreiten einen Mittelweg zwischen diesen beiden Positionen (Berqvist et al. 1999).

Im Zusammenhang mit dem vorherrschenden Ansatz der Gleichstellungspolitik, der den Fokus auf die Einbindung der Frauen in den Arbeitsmarkt legt, haben die Erfahrungen dieser Ländern zudem Widersprüchlichkeiten zutage gefördert (Borchorst 2008). Die Arbeitsmärkte der nordischen Länder sind stark geschlechtsspezifisch segregiert, wobei der öffentliche Sektor überwiegend Frauen, die Privatwirtschaft deutlich mehr Männer beschäftigt. Der Gender Gap bei Löhnen und Einkommen ist eng mit dieser Spaltung des Arbeitsmarktes verbunden, und die vorherrschende geschlechtsspezifische Verteilung von Betreuungsaufgaben und Einkommenssicherung innerhalb der Familien hält sich hartnäckig. In Finnland, Schweden und Dänemark besteht nach wie vor eine relativ große Lohnlücke zwischen Männern und Frauen, in Norwegen ist sie dagegen vergleichsweise moderat (OECD 2013). Auch die Anzahl weiblicher Führungskräfte und weiblicher Vorstands- beziehungsweise Aufsichtsratsmitglieder ist angesichts des ausgewogenen Geschlechterverhältnisses in Bildung und Arbeitswelt erstaunlich niedrig (Niskanen 2011).

Der vergleichsweise hohe Erfolg bei der Beseitigung von sozialen Unterschieden und geschlechtsspezifischen Ungleichheiten hängt eng mit der ausgeprägten Umverteilungspolitik zusammen, die fester Bestandteil des Sozialstaats skandinavischer Prägung ist. Die demokratischen und rechtlichen Traditionen der nordeuropäischen Länder, an deren parlamentarischen Entscheidungsprozessen seit den 1960er Jahren auch eine kritische Masse von Frauen beteiligt ist, haben die politischen und sozialen Bürgerrechte der Mehrheitsbevölkerung gestärkt. Die allen diesen Ländern gemeinsame positivistische Rechtsordnung bewirkt allerdings, dass der Schutz von Minderheitsrechten seit jeher eine untergeordnete Rolle spielt (Føllesdal/Wind 2009) und kulturelle Unterschiede vergleichsweise wenig anerkannt werden.

Die Konvergenz zwischen den Staaten Nordeuropas ist von politischen Lernprozessen geprägt, die sich mit unterschiedlicher Intensität und unterschiedlichem Formalisierungsgrad bereits über mehr als hundert Jahre erstrecken. In den drei skandinavischen Ländern wurde dieser Prozess von der starken Ähnlichkeit der Landessprachen Dänisch,

2 Helga Hernes ist eine norwegische Sozialwissenschaftlerin, Politikerin und Diplomatin sowie Wegbereiterin der feministischen Forschung. In ihrem 1987 erschienenen Buch *Welfare State and Woman Power: Essays in State Feminism* prägte sie den Begriff „Staatsfeminismus“ für eine politische Bewegung, die versucht, frauenfreundliche Politik durch Bündnisse zwischen Staat und Frauenbewegung sowie anderen Akteuren voranzutreiben.

Norwegisch und Schwedisch begünstigt; die Koordination der Geschlechtergleichstellungspolitik wurde in den 1970er Jahren unter der Federführung des Nordischen Ministerrates institutionalisiert. Aufgrund des unterschiedlichen Verhältnisses zur Europäischen Gemeinschaft (EG) driftete die regionale Ausrichtung der nordeuropäischen Länder allerdings seit den Anfangsjahren jenes Jahrzehntes auseinander. Dänemark trat 1973 der EG bei und war bis 1995, als Schweden und Finnland der Europäischen Union (EU) beitraten, das einzige nordische Mitgliedsland, während Norwegen bis heute nicht Mitglied der EU, jedoch durch das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) mit ihr verbunden ist.

### 3. Kinderbetreuungspolitik: Einrichtungen, Väterquoten und Betreuungsgeld

Mutterschaftsurlaub und öffentlich geförderte Kinderbetreuungseinrichtungen wurden in den nordischen Sozialstaaten bereits sehr früh eingeführt. Das Gebot der Frauenfreundlichkeit erforderte die Verlagerung sozialer Reproduktionsarbeit auf den öffentlichen Sektor (bezeichnet als „reproduction going public“), und vor allem Mutterschaftsurlaub und ein ausreichendes Kinderbetreuungsangebot waren die Mittel, Beruf und Familie zu vereinbaren und damit die genannte Entwicklung zu ermöglichen. Diese politischen Instrumente, die über lange Zeit ein Merkmal nordeuropäischer Staaten blieben, trugen wesentlich zu einer vergleichsweise hohen Frauenbeschäftigungsquote und einem beträchtlichen Anteil berufstätiger Mütter mit kleinen Kindern bei (Lappegård 2008). In Bezug auf das Timing und den konkreten Kurs jedoch unterscheidet sich die Entwicklung in den einzelnen Ländern und hat unterschiedliche Kombinationen von Maßnahmen hervorgebracht.

In allen vier Ländern schnellte die Frauenbeschäftigungsquote in der Nachkriegszeit in die Höhe, allerdings nicht zeitgleich. Als Erste eroberten in den 1950er Jahren die Finninnen den Arbeitsmarkt. In Schweden und Dänemark setzte diese Entwicklung erst in den frühen 60er Jahren ein, verlief aber zügiger und weitreichender als in Finnland. Die Frauen Norwegens drangen ab den 70er Jahren in großem Umfang in bezahlte Beschäftigungsverhältnisse vor. Diese Entwicklungen wurden in unterschiedlicher Weise durch politische Maßnahmen wie die Schaffung staatlicher Kinderbetreuungseinrichtungen sowie Elternzeitregelungen und finanzielle Leistungen für Betreuungsarbeit gefördert.

In Laufe der 1960er und 70er Jahre wurde in der nordischen Kinderbetreuungspolitik ein allgemeiner Anspruch auf einen Platz in öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen eingeführt, der für Kinder aller Bevölkerungsschich-

ten galt. In Dänemark fiel der entsprechende Beschluss 1964, in Schweden und Finnland 1972 bzw. 1973. Norwegen führte den Anspruch auf einen Betreuungsplatz zwar 1975 ein, das Angebot wurde jedoch erst etwa ein Jahrzehnt später entsprechend ausgebaut. Die genannten Regelungen waren insofern universaler Natur, als die Gemeinden verpflichtet wurden, Kinderbetreuungseinrichtungen zu bezuschussen, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. Alle vier Länder haben zu einem späteren Zeitpunkt den Anspruch auf einen öffentlichen Betreuungsplatz bis zum schulpflichtigen Alter gesetzlich verankert. Die Altersgruppe von null bis drei Jahren ist gegenwärtig in Dänemark am besten versorgt, wo für 50 % aller Kinder ein Platz zur Verfügung steht. In den anderen Ländern liegt die Quote etwas niedriger. Von den Drei- bis Fünfjährigen haben in Schweden, Norwegen und Dänemark über 90 % einen Kindergartenplatz, in Finnland etwa 75 % (NOSOSKO 2013). In Dänemark, wo der Staat bereits 1919 begonnen hatte, entsprechende Einrichtungen zu finanzieren, verlief die politische Debatte zum Thema Kinderbetreuung bemerkenswert reibungslos, da das Thema hauptsächlich als Frage der Kinderpolitik und weniger als Gleichstellungsthema gesehen wird. Entsprechend dieser Sichtweise waren und sind die politischen Maßnahmen auf das Kindeswohl ausgerichtet (Borchhorst 2009). Auch in Schweden und Finnland konnte die öffentliche Kinderbetreuung auf breite Unterstützung der Öffentlichkeit rechnen, jedoch spielt bei der Kleinkindbetreuung die Familie eine erheblich größere Rolle als zum Beispiel in Dänemark. Im Gegensatz dazu war das Thema Kinderbetreuung in Norwegen über viele Jahrzehnte stark umstritten, da die christdemokratische Partei und die Konservativen sich gegen den Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuung sperrten. Zwischenzeitlich wurde jedoch auch dort das Angebot ausgebaut (Ellingsæter 2006).

Neben der Kinderbetreuung existieren in den Ländern Nordeuropas zudem großzügige *Elternzeitregelungen*. Seit den 1970er und 80er Jahren haben auch die Väter Anspruch auf Erziehungsurlaub – 1974 verabschiedete Schweden als erstes Land der Welt ein entsprechendes Gesetz. Der Anspruch war geschlechtsneutral formuliert, aber die Reform führte nicht zu einer wesentlich stärkeren Inanspruchnahme der Elternzeit durch Väter. Mitte der 70er Jahre schlug die Frauengruppe der Sozialdemokraten einen Vaterschaftsurlaub vor, der nicht auf die Kindesmutter übertragbar sein sollte. Der Vorschlag spaltete das sozialdemokratische Lager (Karlsson 1996) und der Vaterschaftsurlaub wurde erst 1995 von der damaligen liberal-konservativen Regierung verabschiedet. Zwei Jahre früher hatte Norwegen als erstes Land der Welt eine solche „Väterquote“ eingeführt. Der nicht übertragbare Anspruch der Väter wurde jedoch nach dem Antritt der neuen rechtsgerichteten Regierung 2013 von 14 auf zehn Wochen verkürzt. Finnischen Vätern wurde das Recht auf Elternzeit 1978 zugestanden, jedoch war die Wahrnehmung dieses Anspruchs bis in die 1990er Jahre von der Zustimmung der Kindesmutter abhängig. Vätern stehen in Finnland vier zusätzliche „Bonus-Wochen“ ►

zu, wenn sie mindestens zwei Wochen der gemeinsamen Elternzeit in Anspruch nehmen. Dieser zusätzliche Zeitraum läuft (seit 2003) unter dem Begriff „Väter-Monat“, erstreckt sich in der Praxis aber heute auf sechs Wochen (Salmi/Lammi-Taskula i.E.). Dänemark führte 1998 unter einer Mitte-links-Regierung einen zweiwöchigen Vaterschaftsurlaub ein, den aber die 2001 gewählte rechtsgerichtete Regierung wieder aufhob. Erst nach dem Antritt der sozialdemokratischen Regierung 2011 wurde die Väterquote erneut eingeführt.

Die Aufteilung der Elternzeit auf die Geschlechter hat unmittelbare Auswirkungen. In Schweden (und auch in Island) stehen Mutter und Vater jeweils ein Drittel der Elternzeit ausschließlich zu, das verbleibende Drittel kann flexibel von beiden Elternteilen wahrgenommen werden. In Norwegen ist der den Müttern zustehende Zeitraum länger als die Väterquote, in Finnland ist der nicht mit der Mutter teilbare Anteil der Väter am Erziehungsurlaub gering. Väterquoten tragen wirksam zu einer erhöhten Inanspruchnahme des Vaterschaftsurlaubs bei, da Mütter, Väter, Arbeitgeber und Arbeitskollegen gleichermaßen dazu tendieren, die gemeinsame Elternzeit als Mutterschaftsurlaub zu betrachten. Die Aufteilung der Elternzeit auf die Geschlechter spielt also eine wichtige Rolle. Am wenigsten nehmen die dänischen und finnischen Väter die ihnen zustehenden Tage in Anspruch (2012: ca. 7 bzw. 9 %). Norwegische und schwedische Väter dagegen beanspruchen bis zu 20 bzw. 25 % der gesamten Elternzeit (Nordic Statistical Yearbook 2013, Tabelle 5.4).

Finnland führte 1985 als erstes Land ein *Betreuungsgeld* ein. Damit wird einerseits die „Wahlfreiheit der Eltern“ betont, andererseits aber auch den vergleichsweise hohen Kosten der öffentlichen Kinderbetreuung Rechnung getragen. Das Entgelt für die mütterliche Betreuung im eigenen Heim, so die Logik, erspart Staat und Gemeinden erhebliche Ausgaben (Kantola 2006). In Norwegen wurde das Betreuungsgeld 1998 von einer mehrheitlich christdemokratischen Regierung eingeführt. Schweden und Dänemark haben das Thema zwar auf die politische Tagesordnung gesetzt, in der politischen Debatte spielte es bisher aber keine zentrale Rolle. Umgesetzt wurden zwar bereits einige Angebote dieser Art, sie fanden jedoch keinen besonders regen Zuspruch. In allen vier Ländern wird das Betreuungsgeld vor allem von Familien mit niedrigem Einkommensniveau sowie von ethnischen Minderheitsgruppen in Anspruch genommen (Eydal/Rostgaard 2011). Die entsprechenden Mittel fließen fast ausschließlich an Mütter beziehungsweise (in Norwegen) an andere mit der Kinderbetreuung beauftragte Frauen. So gesehen vertieft diese Lösung soziale und Geschlechterungleichheiten sowie ethnische Gräben.

Die jeweiligen Instrumente der Kinderbetreuungspolitik basieren auf verschiedenen Vorstellungen von Geschlechtergleichstellung und auf unterschiedlichen Ansätzen zu Unterhaltssicherung und Betreuungsarbeit (Mahon 2002; Borchorst 2009). Fraser (1997) unterscheidet in diesem Zusammenhang drei „Visionen“: Erstens, das Modell

der Gleichstellung durch allgemeine Erwerbsarbeit, das die Gleichheit der Geschlechter in den Vordergrund rückt und weibliche Erwerbsarbeit fördert, zum Beispiel durch Ausbau des Kinderbetreuungsangebots. Zweitens, das Modell der Gleichstellung von Betreuungsarbeit. Hier führt der Weg zur Gleichstellung der Geschlechter über die Beibehaltung der geschlechtsspezifischen Verteilung von Einkommenserwerb und Betreuungsarbeit, und zwar durch die staatliche Unterstützung privater Betreuungsarbeit. Das Modell universaler Betreuungsarbeit schließlich zielt darauf ab, auch Männer in die Betreuungsarbeit einzubeziehen.

Schweden und Dänemark haben sich vorrangig dem Modell allgemeiner Erwerbsarbeit verschrieben. Dass dieser Ansatz mit Widersprüchlichkeiten behaftet ist, liegt auf der Hand. Andererseits zielen die Väterquoten in Schweden und Norwegen auf die Gleichstellung der Betreuungsarbeit ab, wobei jedoch klar ist, dass diese Lösung nur einen kleinen Schritt in Richtung auf Frasers Vision einer ultimativen Aufhebung der Dichotomie von Betreuungsarbeit und Einkommenserwerb darstellt. Was Maßnahmen zugunsten einer Gleichstellung der Betreuungsarbeit anbetrifft, sind Finnland und Norwegen am weitesten vorgeprescht, wenngleich das angebotene Betreuungsgeld weder in dem einen noch in dem anderen Fall eine Parität zwischen Betreuungsarbeit und Unterhalt sichernder Erwerbstätigkeit herstellt. Die finanzielle Entschädigung für Betreuungsarbeit ist gering, gleichzeitig basieren soziale Grundansprüche zunehmend auf der Teilnahme am formalen Arbeitsmarkt und der dort erbrachten Leistung. Am schwersten lässt sich die norwegische Gleichstellungspolitik einordnen, da dort alle drei Strategien verfolgt werden bzw. verfolgt worden sind (Ellingsæter 2006). In den letzten Jahren sind in allen vier Ländern verstärkt Debatten über die „elterliche Wahl“ in den Vordergrund gerückt, allerdings in unterschiedlichen Zusammenhängen. In Dänemark ging es dabei um die Väterquoten, in Finnland und Norwegen in erster Linie um das Betreuungsgeld (Kantola 2006).

#### 4. Geschlechterquoten in Politik und Wirtschaft

Bei der Einführung von Geschlechterquoten traten die nordischen Länder als Wegbereiter auf. Ab den 1970er Jahren versuchte man in Nordeuropa, die geschlechtsspezifische Zusammensetzung von Entscheidungsgremien durch Quotenregelungen für Wahllisten, Parteiämter und öffentliche Ausschüsse zu beeinflussen. Dabei bestehen jedoch erhebliche Unterschiede in Bezug auf den Geltungsbereich der jeweiligen Quotensysteme. In Norwegen haben mit Ausnahme der Konservativen und der Fortschrittspartei alle Parteien Frauenquoten. In Schweden gelten bei den Linksparteien (Sozialdemokraten, Linkspartei und Grüne) Quo-



tenregelungen für Kandidaturen (Freidenvall 2006). In den 1980er Jahren wurden auch in Dänemark Wahllistenquoten erlassen – und in den 90er Jahren wieder aufgehoben. Keinerlei Geschlechterquoten gibt es in der finnischen Politik<sup>3</sup> – derartige Quoten gelten dort nur für öffentlich bestellte Entscheidungsgremien und Ausschüsse. Auch in Norwegen sind für solche Organe und Ausschüsse Geschlechterquoten gesetzlich vorgeschrieben. In Dänemark gilt ein Gesetz über die ausgewogene Vertretung der Geschlechter, das allerdings keine genauen Zahlen vorgibt, während Schweden erfolgreich damit war, auf freiwillige Methoden zu setzen (Teigen 2011).

Im Folgenden befasst sich unsere Analyse mit der Entwicklung in der Privatwirtschaft, wo jüngst ebenfalls Geschlechterquoten für Aufsichtsräte eingeführt wurden. Wie fast überall in der Welt, werden auch in den nordischen Ländern wirtschaftliche Entscheidungen nach wie vor fast ausschließlich von Männern getroffen. Um in unternehmerischen Entscheidungsprozessen eine ausgewogenere Geschlechtervertretung herzustellen, erließ Norwegen 2003 als erstes Land Genderquoten für die Besetzung der Verwaltungsräte von Unternehmen. Das Gesetz schreibt für beide Geschlechter eine Mindestvertretung von jeweils 40 % vor und gilt für Unternehmungen unterschiedlichster Art, von börsennotierten<sup>4</sup> bis zu interkommunalen und staatlichen Unternehmen. Seit 2008 und 2009 gilt die Regelung auch für Genossenschaften beziehungsweise gemeindeeigene Betriebe.

Die Einführung von Geschlechterquoten wurde im Allgemeinen von den Linksparteien befürwortet, von den Rechtsparteien dagegen abgelehnt. Diesbezüglich eine Ausnahme stellte die Quotenregelung für Aufsichtsräte dar: Der entsprechende Vorschlag kam 1999 von einer Koalition aus drei Parteien der bürgerlichen Mitte, wurde von einer sozialdemokratischen Regierung ausgestaltet und revidiert und schließlich 2003 wiederum von einer Koalition der bürgerlichen Mitte dem Parlament zur Abstimmung vorgelegt. Mit Ausnahme der Fortschrittspartei stimmte das gesamte politische Spektrum für die Regelung. Allerdings war und ist die Konservative Partei in dieser Frage gespalten.

Quotenregelungen spielen in der norwegischen Gleichstellungspolitik seit den 70er Jahren eine zentrale Rolle. Diesem Umstand ist teilweise zu verdanken, dass Geschlechterquoten für Aufsichtsräte überhaupt ihren Weg auf die politische Tagesordnung gefunden haben. Weitere Anstöße kamen gegen Ende der 90er Jahre, was in eine umfassende Überarbeitung des Gleichstellungsgesetzes mündete und zeitlich mit einer sehr hitzigen Debatte über die Anzahl von Frauen in Führungspositionen zusammentraf. Im Vorfeld der Reform wurde die Quotenfrage lebhaft diskutiert, allerdings hauptsächlich im Rahmen eines Top-down-Prozesses, ohne die Öffentlichkeit oder zivilgesellschaftliche Organisationen aktiv einzubeziehen. Beteiligt waren vor allem Politiker, hochrangige Beamte und Vertreter der Arbeitgeberverbände. Bürgerorganisationen, beispielsweise Frauenorganisationen, hatten hierbei keinen

aktiven Part. Die zentralen Argumente in der öffentlichen Debatte lassen sich drei Kategorien – juristischer, demokratischer und praktischer Art – zuordnen. Die Befürworter der Quotenregelung argumentierten im Wesentlichen, die männliche Dominanz der Führungsetagen sei unververtretbar und ein Indiz für die Existenz von „Seilschaften“. Zudem bedeute die männliche Vorherrschaft eine unzureichende Ausschöpfung des Humankapitals unserer Gesellschaft, da weibliches Talent ungenutzt bleibe. Die Reformgegner führten hauptsächlich ins Feld, eine eventuelle Quotenregelung verstieße gegen die Grundsätze der Aktionsnärdsdemokratie und der Entscheidungsfreiheit der Eigner und bedeute zudem, dass kompetente Männer gegebenenfalls durch weniger kompetente Frauen ersetzt werden müssten.

Die Einführung von Geschlechterquoten für Aufsichtsräte in Norwegen belebte auch andernorts die entsprechende Diskussion und löste sowohl europaweit als auch in anderen Teilen der Welt eine Welle ähnlicher Regelungen aus (Fagan et al. 2012; Teigen 2012; Armstrong/Walby 2012; Terjesen et al. 2014). Spanien verabschiedete 2007 ein Gesetz zur ausgewogenen Vertretung in unternehmerischen Verwaltungsräten, gefolgt von Island im Jahre 2010 sowie Frankreich, Belgien, den Niederlanden und Italien 2011. Trotz Unterschieden in den einzelnen Bestimmungen, den vorgesehenen Sanktionen und dem Umsetzungsprozess sprechen die Ergebnisse der bisher durchgeführten Analysen dafür, dass der Frauenanteil in unternehmerischen Führungspositionen schneller in Ländern mit gesetzlichen Quotenregelungen steigt als andernorts.<sup>5</sup> Von den nordischen Ländern folgte tatsächlich allein Island relativ zügig dem Beispiel Norwegens. Dieser Umstand ist insofern interessant, als die Länder des nordischen Raums zu politischer Konvergenz tendieren und im Übrigen auf dem Gebiet der Geschlechtergleichstellung eine gemeinsame Vorhut gebildet haben.

Schweden hat keine Geschlechterquoten für die Spitzengremien von Unternehmen eingeführt; dennoch verdient die politische Entwicklung dort besondere Beachtung. Zeitgleich mit Norwegen wurde in Schweden über die Einführung gesetzlicher Geschlechterquoten für Unternehmensorgane diskutiert (Bohman et al. 2012; Heidenreich 2012), und zwar auf Betreiben der Sozialdemokratischen Partei. Wie in Norwegen wurde zunächst die gesetzliche Einführung einer Frauenquote „angedroht“ und die Drohung 2002 konkretisiert – sollten bis 2004 ►

3 Allerdings haben zwei Parteien ein internes Quotensystem.

4 Das Unternehmensgesetz erfasst börsennotierte Unternehmen bzw. Unternehmen der entsprechenden Rechtsform.

5 Vgl. [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/women-on-boards\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/women-on-boards_en.pdf).

nicht mindestens 25 % aller Verwaltungsratspositionen mit Frauen besetzt sein, werde die Regierung eingreifen. Die „Quotenandrohung“ bewirkte einen erheblichen Anstieg der weiblichen Repräsentanz in den Spitzengremien: Im Zeitraum 2003 – 2007 stieg der Frauenanteil von 6 auf 19 %. 2006 unterbreitete die schwedische Regierung einen entsprechenden Gesetzesvorschlag. Im gleichen Jahr löste jedoch eine konservative Regierung die sozialdemokratische ab und zog den Vorschlag zurück. Gesetzlich verordnete Geschlechterquoten für Spitzengremien der Wirtschaft wurden mit dem Argument der Eignerrechte und der freien Entscheidungsgewalt verworfen. Stattdessen verabschiedete man einen Corporate Governance Kodex und richtete spezielle Mentoring- und Schulungsprogramme für Frauen ein. Die Debatte über eventuelle Geschlechterquoten für unternehmerische Spitzengremien folgt in Schweden einem Zickzackkurs und ist noch längst nicht abgeschlossen. Aktuell scheint ein kürzlich erfolgter Einbruch der Anzahl von Frauen in Aufsichtsräten die derzeitige konservative Regierung empfänglicher für den Vorschlag gesetzlicher Genderquoten gestimmt zu haben.

Ein kürzlich in Dänemark verabschiedetes Gesetz stellt nicht auf verbindliche Quoten, sondern auf Zielvorgaben ab: Unternehmen, die ein Vertretungsverhältnis von weniger als 40 zu 60 haben, müssen konkrete, realistische und ehrgeizige Ziele aufstellen und eine Strategie formulieren, wie diese Ziele zu erreichen sind. Das Gesetz findet für einen breiten Kreis von Unternehmen Anwendung. Ungeachtet des geringen Frauenanteils in dänischen Aufsichtsräten setzt die dänische Regierung mit dieser Regelung auf eine weichere Lösung. Der Grund dafür ist die gegenüber anderen nordischen Ländern deutlich stärkere Opposition gegen Geschlechterquoten.

In Finnland diskutiert man seit Anfang der 2000er Jahre über die Beteiligung von Frauen an wirtschaftlichen Entscheidungsprozessen und die Möglichkeit gesetzlicher Geschlechterquoten. 2004 wurde entschieden, dass die Spitzengremien staatseigener Unternehmen mindestens zu 40 % mit Frauen besetzt sein müssen. Die in Gang gesetzten Projekte zum Erreichen dieses Zieles wurden auch von den späteren Regierungen fortgeführt. Für Unternehmen des Privatsektors setzt Finnland auf freiwillige Initiative. 2006 wurde eine die Gender-Balance in Spitzenorganen betreffende Bestimmung in den finnischen Corporate Governance Kodex aufgenommen und 2008 verschärft. Sie schreibt nun vor, dass in den Leitungs- und Kontrollgremien der Unternehmen beide Geschlechter vertreten sein und Abweichungen begründet werden müssen („comply or explain“) (EWL 2012). Ob Finnland Geschlechterquoten für Vorstandsetagen einführen wird, ist noch nicht entschieden. Der staatliche Aktionsplan für Geschlechtergleichheit 2012 – 2015 sieht die Beobachtung des Vertretungsverhältnisses von Männern und Frauen in den Führungsorganen börsennotierter Unternehmen vor. Im Juni 2014 wurde überprüft, inwieweit sich die Lage ausreichend verbessert hat.

## 5. Zwischenfazit

In den nordischen Ländern sind die Quotenregelungen für die Leitungs- und Kontrollorgane von Unternehmen im Top-down-Verfahren initiiert worden. Die Gleichstellung in wirtschaftlichen Entscheidungsprozessen nimmt auf der politischen Agenda und in den Medien eine recht prominente Stellung ein, ist jedoch von den Frauenorganisationen kaum thematisiert worden. Opposition kam vor allem aus der Privatwirtschaft. Besonders interessant sind die Unterschiede zwischen den Ansätzen des norwegischen Unternehmerverbands NHO und seines schwedischen Counterparts Svenskt Näringsliv. Zwar sprachen sich beide Organisationen gegen eine Quotenregelung aus, doch reagierte der NHO pragmatisch auf die Quotenandrohung und das spätere Gesetz. Als Strategie zur Vermeidung gesetzlicher Vorgaben trug der Unternehmerverband zu einer reibungslosen Umsetzung der Reform bei und bemühte sich um die freiwillige Erfüllung der Zielvorgaben. Er setzte eine Reihe von Projekten wie „Female Future“ in Gang, um eine adäquate Anzahl kompetenter Frauen auf die Aufgaben in den Leitungsgremien vorzubereiten. Zwar gelang es den Arbeitgeberverbänden nicht, wie intendiert, gesetzliche Quoten zu vermeiden, jedoch steht jetzt ihr Beitrag zur erfolgreichen Umsetzung der gesetzlichen Regelung außer Zweifel. Mit anderen Worten: Die norwegischen Arbeitgeber haben ihre grundsätzliche Ablehnung in einen zweckdienlichen Pragmatismus transformiert. In Schweden dagegen war die grundsätzliche Opposition stärker ausgeprägt und weit weniger anpassungsfähig. Dieser Unterschied mag mit Eigenheiten des jeweiligen Wirtschaftssystems zusammenhängen. In Norwegen spielt der Staat als Unternehmenseigner eine führende Rolle, in Schweden geben große Privatunternehmen eindeutig den Ton an (Heidenreich 2012).

## 6. Schlussfolgerungen

Unsere Analyse der beiden voneinander abzugrenzenden, aber für Nordeuropa charakteristischen Politikfelder zeigt, dass von einem Gleichstellungsparadies in den nordischen Ländern keine Rede sein kann. In bestimmten Bereichen mögen diese mit Fug und Recht als Versuchslabors für die Förderung der Geschlechtergleichstellung gelten, doch entstanden die entsprechenden Lösungen unter spezifischen Rahmenbedingungen und sind daher nicht unbedingt übertragbar. Die Analyse verdeutlicht zudem, dass oft spezifische Akteure und Gruppierungen bei der Durchsetzung der jeweiligen Lösungen eine maßgebliche Rolle gespielt haben. Das Thema Geschlechtergleichstellung wird jedoch in allen nordischen Ländern sehr unterschiedlich gesehen und diskutiert; die Vorstellung von einer gemeinsamen Agenda und

vorrangigen Zielsetzung im Bereich der Gleichstellung geht somit an der Wirklichkeit vorbei.

Unser Beitrag bestätigt, dass in den vier Ländern bis zu einem gewissen Punkt ähnliche politische Maßnahmen ergriffen wurden. Gleichzeitig bestehen jedoch ausgeprägte Unterschiede, die es unseres Erachtens verbieten, in Bezug auf Geschlechtergleichstellung und soziale Sicherung von einem gemeinsamen nordischen Ansatz zu sprechen. Dieser Schluss deckt sich mit den Ergebnissen anderer vergleichender Untersuchungen zum nord-europäischen Raum, die vier (beziehungsweise fünf) verschiedene Modelle identifiziert haben beziehungsweise ein einziges mit fünf Ausnahmen (Bergqvist et al. 1999; Christiansen et al. 2006). Auch wenn die nordischen Länder oft zusammengefasst werden, wenn sie an weiblichen Beschäftigungsquoten, an der Anzahl von Frauen in der Politik usw. gemessen werden, unterscheiden sie sich doch in Bezug auf spezifische Maßnahmen und öffentlichen Diskurs und gehen eigene Wege.

Die verschiedenen Maßnahmen im Bereich der Kinderbetreuungspolitik, wie staatlich unterstützte Kindertageseinrichtungen, Erziehungszeiten und finanzielle Leistungen für Betreuungsarbeit, können als typische Instrumente nordischer Umverteilungspolitik betrachtet werden. Dennoch lässt unsere Analyse deutliche Unterschiede in Bezug auf den Policy-Mix der vier Länder erkennen. Gleiches gilt hinsichtlich des jeweils verfolgten Ansatzes zur Geschlechtergleichstellung. In Schweden und Dänemark scheint als politisches Konzept das Modell allgemeiner Erwerbsarbeit vorzuherrschen, während in Finnland und Norwegen die Gleichstellung der Betreuungsarbeit eine größere Rolle spielt. Mit der Einführung von Väterquoten folgen Schweden und Norwegen zugleich dem Modell universaler Betreuungsarbeit. Die tatsächlichen Schritte zur Umsetzung der jeweiligen Zielvorstellung waren jedoch in allen Ländern eher bescheiden. Insbesondere das Betreuungsgeld ist kritisiert worden, da sich die getroffenen Regelungen als Hemmschuh für die Gleichstellung erwiesen haben. Dabei stellt die Betonung der Geschlechterunterschiede nicht das eigentliche Problem dar, sondern vielmehr der Umstand, dass diese Regelungen von ihrem Ansatz her die wirtschaftliche Abhängigkeit der Frauen von Männern verstärken.

Noch deutlichere Unterschiede zwischen den vier Ländern deckt unsere Analyse der Geschlechterquoten für unternehmerische Leitungsgremien auf. Derartige Quoten wurden zuerst in Norwegen (und anschließend in Island) eingeführt und bewirkten dort erhebliche Veränderungen in der geschlechtsspezifischen Zusammensetzung der Leitungs- und Kontrollorgane. In Schweden, Finnland und Dänemark wurde die Einführung gesetzlicher Quoten zwar lebhaft diskutiert, aber bisher abgelehnt. Besonders interessant ist die zweigleisige Entwicklung in Schweden und Norwegen. Es sieht so aus, als setze Schweden auf eine breitere, mit freiwilligen Maßnahmen gepaarte Maßnahmenpolitik, während Norwegen Quotenregelungen zur Sicherung einer Mindestrepräsentation bevorzugt, ohne Rücksicht auf die tatsächliche Wirkung in einzelnen Geltungsbereichen zu nehmen. Mit der deutlichen Bevorzugung von Quotenregelungen und dem Verzicht auf eine systematische und umfassende Gleichstellungspolitik stellt Norwegen unter den nordischen Ländern eine Ausnahme dar. Die Folge dieser Politik sind bedeutende Gleichstellungsfortschritte in einzelnen Bereichen und vergleichsweise bescheidene Ergebnisse in anderen. Die Entwicklung in Finnland ist ungewiss. In diesem Zusammenhang ist angesichts des Vormarsches „norwegischer“ Geschlechterquoten in anderen Teilen Europas anzumerken, dass derartige Regelungen offensichtlich einen wunden Punkt getroffen haben. Plötzlich gibt es eine Lösung für das scheinbar unlösbare Problem männlicher Dominanz in wirtschaftlichen Entschei-

dungsprozessen. In Dänemark haben Geschlechterquoten keine starke Tradition und sind stark umstritten, was dazu geführt hat, dass sowohl die Väterquoten als auch die Geschlechterquoten für die Wirtschaft fallengelassen wurden. Ungeachtet dieser erheblichen Unterschiede in der Gleichstellungspolitik lassen sich unter einem breiteren Blickwinkel eindeutige Parallelen feststellen, die unter anderem dazu geführt haben, dass in internationalen Vergleichen zum Stand der Gleichstellungspolitik die nordeuropäischen Länder oft zusammengefasst werden.

In der offiziellen nordischen Erzählung wird die Gleichstellungspolitik oft als Besonderheit dieser Länder dargestellt, und in der Tat lässt sich sagen, dass Kinderbetreuungsmaßnahmen und Frauen- beziehungsweise Männerquoten zur verbesserten Gleichstellung der Geschlechter beigetragen haben. Unser Beitrag zeigt, dass eine redistributive Sozialpolitik dabei eine wichtige Rolle gespielt hat. Die nordischen Länder sind weit gekommen, wenn man die Integration von Frauen in Bildung und Erwerbstätigkeit betrachtet, wodurch die nordischen Frauen wirtschaftliche Unabhängigkeit erlangt haben. Gleichzeitig argumentieren wir jedoch, dass weiterhin erhebliche geschlechtsspezifische Ungleichgewichte bestehen, die die Gleichstellungspolitik der nordischen Länder vor anhaltende Herausforderungen stellen. ■

## LITERATUR

- Armstrong, J./Walby, S.** (2012): Gender quotas in management boards, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C: Citizen's Rights and Constitutional Affairs, Brussels
- Bergqvist, C./Borchorst, A./Christensen, N. C. R./Styrkasdóttir, A.** (Hrsg.) (1999): *Equal democracies? Gender and politics in the Nordic countries*, Oslo
- Bohman, L./Bygren, M./Edling, C.** (2012): Surge under threat: The rapid increase of women on Swedish boards of directors, in: Fagan, C./Menendez, M. G./Anson, S. G. (Hrsg.): *Women on corporate boards and in top management. European trends and policy*, London, S. 91–108
- Borchorst, A.** (2008): Woman-friendly policy paradoxes? Childcare policies and gender equality visions in Scandinavia, in: Melby, K./Ravn, A.-B./Wetterberg, C. C. (Hrsg.): *Gender equality and welfare politics in Scandinavia: The limits of political ambition*, Bristol, S. 27–42
- Borchorst, A.** (2009): Danish child-care policies within path: Timing, sequence, actors and opportunity structures, in: Willeken, H./Scheiwe, K. (Hrsg.): *Child care and preschool development in Europe: Institutional perspectives*, Houndmills, S. 126–141
- Christiansen, N. F./Edling, N./Petersen, K./Haave, P.** (Hrsg.) (2006): *The Nordic model of welfare: A historical reappraisal*, Copenhagen
- Dahlerup, D./Freidenvall, L.** (2005): Quotas as a 'fast track' to equal representation for women: Why Scandinavia is no longer the model, in: *International Feminist Journal of Politics* 7 (1), S. 2641–2648
- European Institute for Gender Equality (EIGE)** (2013): *Gender Equality Index*, Italy, Vilnius
- Ellingsæter, A. L.** (2006): The Norwegian childcare regime and its paradoxes, in: Ellingsæter, A. L./Leira, A. (Hrsg.): *Politicising parenthood in Scandinavia. Gender relations in welfare states*, Bristol, S. 121–144
- Esping-Andersen, G.** (2002): *Why we need a new welfare state*, Oxford
- European Woman's Lobby (EWL)** (2012): *Women on boards in Europe from a snail's pace to a giant leap? – EWL report on progress, gaps and good practice*, Brussels
- Eydal, G. B./Rostgaard, T.** (2011): Gender Equality Revisited – Changes in Nordic Childcare Policies in the 2000s, in: *Social Policy & Administration* 45 (2), S. 161–179
- Fagan, C./Gonzalez Menendez, M./Gomez Anson, S.** (Hrsg.) (2012): *Women on corporate boards and in top management. European trends and policy*, London
- Føllesdal, A./Wind, M.** (2009): Introduction – Nordic reluctance towards judicial review under siege, in: *Nordic Journal of Human Rights* 27 (2), S. 131–141
- Fraser, N.** (1997): *Justice interruptus: Critical reflections on the "postsocialist" condition*, New York

**Freidenvall, L.** (2006): Vägen til Varannan damernas: om kvinnerepresentation, kvotering och kandidaturval i svensk politik 1970–2002: Department of political science, Stockholm University

**Heidenreich, V.** (2012): Why gender quotas in company boards in Norway – and not in Sweden?, in: Engelstad, F./Teigen, M. (Hrsg.): Firms, Boards and Quotas: Comparative Perspective, Comparative Social Research, Bd. 29, Bingly, S. 147–183

**Hernes, H. M.** (1987): Welfare state and woman power: Essays in state feminism, Oslo

**Kantola, J.** (2006): Feminists theorize the state, Houndmills

**Karlsson, G.** (1996): Från broderskap till systerskap: det socialdemokratiska kvinnoförbundets kamp för inflytande och makt i SAP, Lund

**Lappegård, T.** (2008): Family policies and fertility: Parents' parental leave use, childcare availability, the introduction of childcare cash benefit and continued childbearing in Norway: Statistics Norway, Research Department, Discussion Paper (564), October

**Lister, R.** (2009): A nordic nirvana? Gender, citizenship, and social justice in the nordic welfare states, in: Social Politics 16 (2), S. 242–278

**Mahon, R.** (2002): Child care: Toward what kind of social Europe?, in: Social Politics, International Studies in Gender, State & Society 9 (3), S. 343–379

**Niskanen, K.** (2011): Gender and power in the nordic countries: with focus on politics and business, Oslo

**NOSOKO:** (2013): Social Protection in the Nordic Countries. Scope, expenditure and financing, Nordic Social Statistical Committee 56/2013

**Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)** (2013): Closing the gender gap, Paris

**Salmi, M./Lammi-Taskula, J.** (i.E.): Policy goals and obstacles for fathers' parental leave in Finland, in: Eydal, G. B./Rostgaard, T. (Hrsg.): Caring fathers in the nordic welfare states – Policies and practices of contemporary fatherhoods, Bristol

**Skjeie, H./Teigen, M.** (2005): Political constructions of gender equality: Traveling towards... a gender balanced society?, in: Nordic Journal of Women's Studies 13 (3), S. 187–197

**Teigen, M.** (2011): Gender quotas on corporate boards, in: Niskanen, K. (Hrsg.): Gender and power in the nordic countries, Oslo, S. 87–110

**Teigen, M.** (2012): Gender quotas on corporate boards: On the diffusion of a distinct national policy reform, in: Engelstad, F./Teigen, M. (Hrsg.): Firms, boards and quotas: Comparative perspective, Comparative Social Research, Bd. 29, Bingly, S. 115–146

**Terjesen, S./Aguilera, R. V./Lorenz, R.** (2014): Legislating a woman's seat on the board: Institutional factors driving gender quotas for boards of directors, in: Journal of Business Ethics 50 (2), S. 1–19

**UN** (2014): Human Development reports, New York

**World Economic Forum** (2013): The Global Gender Gap Report, Geneva

## AUTORINNEN

**ANETTE BORCHORST** ist Professorin an der Abteilung Politikwissenschaft der Universität Aalborg/Dänemark. Arbeitsschwerpunkte: Gender und Sozialstaat, Gleichstellungspolitik und Europäisierung.

@ ab@dps.aau.dk

**MARI TEIGEN** ist Forschungsdirektorin am Institut für Sozialforschung (Institute for Social Research), Oslo/Norwegen. Arbeitsschwerpunkte: Geschlechtergleichstellung, Arbeitsmarktsegregation, Frauen in Führungspositionen und politische Analyse.

@ mari.teigen@sammfunnsforskning.no