

# FRAUEN IN TOP-MANAGEMENTORGANEN ÖFFENTLICHER UNTERNEHMEN – EIN DEUTSCHLANDWEITER STÄDTEVERGLEICH

## FIT-PUBLIC MANAGEMENT-STUDIE 2023

Prof. Dr. Ulf Papenfuß  
Lehrstuhl für Public Management & Public Policy  
Zeppelin Universität Friedrichshafen



Fördernde Kooperationspartner:innen der FIT-Public Management-Studie:



Zentrum für Management-  
und Personalberatung  
Edmund Mastiaux & Partner



## Fördernde Kooperationspartner:innen der FIT-Public Management-Studie:



zfm fördert die Erstellung dieser Studie seit 2018.

zfm zählt sich zu den führenden Personalberatungen für den öffentlichen Sektor und sieht seine Spezialisierung im Bereich Personalsuche und -auswahl, Personalentwicklung und Organisationsentwicklung: [www.zfm-bonn.de](http://www.zfm-bonn.de)

Edmund Mastiaux | Meckenheimer Allee 162 |  
53115 Bonn | Tel.: 0228 26 50 04



Die Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern (AKDB) fördert die Erstellung dieser Studie seit 2021.

AKDB zählt sich als Komplettanbieter für die digitale Transformation der deutsche Verwaltungslandschaft mit einem breiten Digital-Toolset: mit Software, E-Government- und Smart-City-Lösungen, Beratung sowie Cloud- und Outsourcing-Leistungen: [www.akdb.de](http://www.akdb.de)

AKDB | Hansastraße 12-16 |  
80686 München | Tel.: 089 5903 – 0

## Co-Förderer der FIT-Public Management-Studie 2023:



[www.vku.de](http://www.vku.de)

**Hinweise:**

Der Begriff „Top-Managementmitglieder“ beinhaltet zusammenfassend Mitglieder leitender Organe wie Geschäftsführung, Geschäftsleitung oder Vorstand. So soll die Vielfalt der Begriffe zusammengefasst und auch leitende Personen und Organe kleinerer Unternehmen adäquat berücksichtigt werden. Entsprechende Organe werden als „Top-Managementorgan“ bezeichnet. Mit „Aufsichtsorgan“ werden Aufsichtsräte, Verwaltungsräte oder vergleichbare Organe bezeichnet.

**Autorenschaft:**

Prof. Dr. Ulf Papenfuß  
Dr. Christian Arno Schmidt  
Sivany Kanagalingam  
Katharina Zettl

**Bitte zitieren als:**

Papenfuß, U./Schmidt, C./Kanagalingam, S./Zettl, K. (2023): Frauen in Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen – Ein deutschlandweiter Städtevergleich (FIT-Public Management-Studie 2023), Friedrichshafen. <https://doi.org/10.48586/zu/01237>

Papenfuß, U./Schmidt, C./Kanagalingam, S./Zettl, K. (2023): Women as Executive Directors of State-Owned Enterprises - A Germany-wide City Comparison (FIT-Public Management-Study 2023), Friedrichshafen. <https://doi.org/10.48586/zu/01237>

**Weitere Studien:** [puma.zu.de/download](https://puma.zu.de/download)

**Studienprogramme der ZU:** [zu.de/studium-weiterbildung/](https://zu.de/studium-weiterbildung/)

**ZU|kunftssalon Public Corporate Governance - Gute Führung bei Handlungsformen der öffentlichen Hand und Smart Government:** [www.zu.de/zukunftssalon](https://www.zu.de/zukunftssalon)

**Kontakt:**

Lehrstuhl für Public Management & Public Policy  
Zeppelin Universität Friedrichshafen  
Am Seemooser Horn 20, 88045 Friedrichshafen  
Tel.: 07541 6009 1442

[puma@zu.de](mailto:puma@zu.de)  
[puma.zu.de](https://puma.zu.de)

## Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis .....	4
Executive Summary .....	5
Vorworte .....	6
1. Motivation und Bedarf der Studie .....	9
2. Anforderungen in Gesetzen und Public Corporate Governance Kodizes zur Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen .....	11
3. Forschungslücke und Einzigartigkeit der FIT-Public Management-Studie .....	15
4. Methodik der Datenerhebung .....	16
5. Befunde zur Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen auf kommunaler Ebene im Städte- und Branchenvergleich .....	19
6. Befunde zur Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen auf Bundes- und Landesebene .....	26
7. Fazit und Ausblick .....	27
Literaturverzeichnis .....	30
Anhang .....	32
Anlage 1: Substanzielle Regelungsunterschiede zwischen Public Corporate Governance Kodizes und im Vergleich zu § 77a GmbHG .....	32
Anlage 2: Substanzielle Regelungsunterschiede zwischen Landesgleichstellungsgesetzen ..	33
Anlage 3: Executive Summary (English Version) .....	35

## Executive Summary

In der Debatte um die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen in Führungspositionen werden dem Staat und öffentlichen Unternehmen eine besondere Vorbildfunktion zugeschrieben. Daseinsvorsorge und soziale Nachhaltigkeit müssen zusammen gedacht werden, um fachlich und charakterlich geeignete Personen für die Zukunftsgestaltung in Führungspositionen zu bekommen. Die chancengerechte und qualifizierte Besetzung von Spitzenpositionen ist ein Kernthema nachhaltiger Public Corporate Governance.

Die als Langfristvorhaben konzipierte FIT-Public Management-Studie untersucht – anknüpfend an die Vorjahresstudien – mit Daten von April 2023 die Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen bei 1.994 öffentlichen Unternehmen von 69 Städten sowie der Bundes-/Landesebene.

Bei den Städten liegt der Frauenanteil bei 21,5 %. Trotz eines leichten Anstiegs um 0,9 Prozentpunkte im Vergleich zum Vorjahr liegt der Wert weiter deutlich unter den von der Politik formulierten Zielen. Erstmals liegt die Repräsentation bei öffentlichen Unternehmen unter den aktuellen Werten der DAX-40 Unternehmen. Bei den 269 Neubesetzungen von Top-Managementpositionen wurden im vergangenen Jahr auch nur 21,9 % mit Frauen besetzt – deutlich weniger als im Vorjahr (32,1 %), wieder auf dem Niveau der vorangegangenen Jahre. Die höchsten Werte bei weiblichen Neubesetzungen weisen die Stadtstaaten (Hamburg 40,0 %, Berlin 38,9 %, Bremen 38,1 %) sowie die Städte aus Sachsen-Anhalt (30,0 %) und Brandenburg (29,4 %) auf; am geringsten sind die Werte für die Städte aus Mecklenburg-Vorpommern (9,1 %), Rheinland-Pfalz (9,1 %), Sachsen (6,7 %) und dem Saarland (0 %). Die Unterschiede bei den Neubesetzungen sind besonders diskussionswürdig, sollten aber stets kontextabhängig reflektiert werden. Im Vergleich zum Vorjahr verzeichnet Baden-Württemberg bei den Städten im Bundesländervergleich mit 2,2 Prozentpunkten den höchsten Rückgang bei weiblich besetzten Positionen; Bayern (4,3 Prozentpunkte) und Sachsen-Anhalt (2,9 Prozentpunkte) weisen die größten Anstiege auf.

Im Branchenvergleich sind Frauen im Bereich „Gesundheits- & Sozialwesen“ (33,3 %) und „Krankenhäuser“ (25,6 %) weiterhin deutlich häufiger repräsentiert als in vielen anderen Branchen. Am geringsten ist der Frauenanteil weiter in der Branche „IT/Digitalisierung“ (11,1 %).

Bei öffentlichen Unternehmen des Bundes liegt der Anteil weiblich besetzter Positionen mit 31,8 % deutlich über dem Gesamtschnitt, aber unter den Werten einzelner Städte. Der Frauenanteil bei den Flächenbundesländern liegt mit 21,2 % deutlich niedriger auf dem Niveau der kommunalen Ebene. Schleswig-Holstein (37,2 %) und Brandenburg (36,4 %) weisen hier die höchsten und Sachsen (15,4 %) und Rheinland-Pfalz (14,3 %) die niedrigsten Frauenanteile auf.

Neben vielfältiger „Kulturarbeit“ und nachhaltiger Personalentwicklung ist in jeder Gebietskörperschaft angesichts der Studienergebnisse ein zentraler Schritt zeitnah in einen Public Corporate Governance Kodex eine Empfehlung mit den Anforderungen aus § 77a GmbHG zur Mindestbeteiligung von Frauen in Top-Managementorganen und aus § 76 AktG / § 36 GmbHG zu Zielgrößen für die obersten Managementebenen aufzunehmen. In der Diskussion um Regulierung sind PCGKs ein Schlüsselthema und sollten auch in Wahlprogramme und Koalitionsverträge von Parteien aufgenommen werden. Weiterhin ist ein integriertes Personalinformationssystem auf Ebene der Gebietskörperschaft mit relevanten Diversitymanagement-Informationen erforderlich.

Mit dieser Studie erhalten Politik, Verwaltung, Beratung, öffentliche Wirtschaft und Medien wieder ein aktuelles empirisches Fundament und Impulse für die anstehende Debatte.

## Vorwort

*Sehr geehrte Leserinnen und Leser,*



öffentliche Unternehmen besitzen besondere Relevanz für die öffentliche Aufgabenerfüllung und unser demokratisches Gemeinwesen. Daseinsvorsorge und soziale Nachhaltigkeit müssen zusammen gedacht werden, um die fachlich und charakterlich besten Talente für die Zukunftsgestaltung in Führungspositionen zu bekommen. Ein Kernthema von Public Corporate Governance ist sicherzustellen, dass Chancengerechtigkeit besteht und nur geeignete Personen in Führungspositionen gelangen. Die aktuelle Debatte um Umwelt-, Sozial- und Governance-Kriterien (ESG) in der Unternehmensführung bietet weitere Chancen an der Schnittstelle von „S“ und „G“.

Die Befunde dieser Studie unterstreichen die Dringlichkeit von weiteren Maßnahmen im Kontext öffentlicher Unternehmen. Erstmals liegt die Repräsentation bei öffentlichen Unternehmen unter den Werten der DAX-40-Unternehmen. Besonders diskussionswürdig sind auch die substanziellen Unterschiede beim Anteil von Frauen bei den Neubesetzungen im vergangenen Jahr im Vergleich von Bundesländern und einzelnen Gebietskörperschaften.

Übergreifend braucht es nachhaltige Personalentwicklung auf allen Ebenen und vielfältige „Kulturarbeit“. In jeder Gebietskörperschaft mit öffentlichen Unternehmen sollten zeitnah PCGKs etabliert werden, in denen die Anforderungen zur Mindestbeteiligung von Frauen in Top-Managementorganen aus § 77a GmbHG und zu Zielgrößen für die obersten Managementebenen analog zu § 36 GmbHG / § 76 AktG als Empfehlung aufgenommen werden. Einen PCGK mit klaren Regelungen kann jede Gebietskörperschaft zeitnah einführen bzw. eine Überarbeitung veröffentlichen. Wo das noch nicht der Fall ist, muss dies von allen Seiten eingefordert werden. Ein PCGK ist ideal zur Abstimmung von Rollen, Spielregeln, Arbeitsstrukturen sowie zur Ansprache von einzelnen Instrumenten und Maßnahmen. Es ist nicht vermittelbar, wenn Städte, Landkreise und Bundesländer auf der Regelebene hinter den Anforderungen des Zweiten Führungspositionengesetzes zurückbleiben. In der Diskussion um Regulierung sind PCGKs ein Schlüsselthema. PCGKs sollten auch in Wahlprogrammen und Koalitionsverträgen angesprochen werden.

Das Zusammenwirken von Praxis und Wissenschaft ist in der Diskussion um die Teilhabe von Frauen an Führungspositionen öffentlicher Unternehmen für die weiteren Entwicklungen von besonderer Bedeutung. Für unser demokratisches Gemeinwesen sind Forschung und Lehre an deutschen Universitäten zu öffentlichen Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen ein sehr wichtiger und im internationalen Vergleich in Deutschland weiter stark unterausgeprägter Zukunftsfaktor. Ich danke unseren fördernden Kooperationspartner:innen zfm – Zentrum für Management- und Personalberatung Edmund Mastiaux & Partner und der Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern (AKDB) für die Förderung der Studie und die Begleitung der Diskussion in der Praxis sowie unserem Co-Förderer Verband kommunaler Unternehmen (VKU e.V.). Wir hoffen, dass diese in Deutschland einzigartige Langfriststudie wieder relevante Grundlagen für sachorientierte Diskussionen um Weiterentwicklungspotenziale liefern kann.

Prof. Dr. Ulf Papenfuß  
Lehrstuhl für Public Management & Public Policy  
Zeppelin Universität, Friedrichshafen



## Vorwort

*Liebe Leserinnen und Leser,*



dass der öffentliche Dienst unter einem massiven Fachkräftemangel leidet, ist keine Neuigkeit. Bis 2030 werden insgesamt über 830.000 Arbeitskräfte fehlen. Was das mit der vorliegenden Studie über die Repräsentation von Frauen in Führungspositionen zu tun hat? Viel. Sehr viel sogar. Denn je mehr Frauen generell arbeiten, dabei Erfahrungen sammeln und Kompetenzen aufbauen, desto besser stehen ihre Chancen auf eine Führungsposition.

In öffentlichen Unternehmen auf kommunaler Ebene sind Frauen noch immer viel zu selten in Führungspositionen – gerade einmal 21,5 Prozent beträgt der Frauenanteil, wie die vorliegende Studie zeigt. Besonders bitter: Erstmals liegt die Repräsentation unter den aktuellen Werten der DAX-40 Unternehmen. Wie sollen Mitarbeiterinnen sich ausreichend im Unternehmen repräsentiert fühlen, wenn Positionen in Führungs- und in Aufsichtsgremien ausschließlich oder mehrheitlich von Männern besetzt sind? Das schadet der Arbeitgeberattraktivität. Besonders heute, wo es ein gesteigertes Bewusstsein für Diversität bei den künftigen Arbeitnehmerinnen gibt.

Die Gründe für eine Unterrepräsentation sind nach wie vor die gleichen: Dazu zählen Familiengründung, Auszeiten oder der Wiedereinstieg als „bloße“ Teilzeitkraft. Die Lösungen bleiben auch die gleichen: mehr Mut für neue Arbeitsmodelle, wie Jobsharing oder Führung in Teilzeit bei Fokusthemen. Zuvorderst braucht es aber natürlich Bewusstsein für das Thema, flankiert von entsprechenden Forderungen seitens des Managements und der Aufsichtsgremien. Und nicht zuletzt bedarf es einer konsequenten Umsetzung. Allzu oft erlebe ich, dass bei Neueinstellungs- und Nachbesetzungsprozessen zu wenig oder keine Auseinandersetzung mit der Frage erfolgt, ob und wie eine weibliche (Nachwuchs-)Führungskraft gewonnen werden kann. Auch eine Reflexion darüber, warum Führungspositionen letzten Endes nicht mit einer Frau besetzt werden konnten, fehlt aus meiner Sicht vielfach. Hierin sehe ich einen wichtigen Ansatz, um Transparenz zu schaffen und eine gezielte Steuerung zu ermöglichen. Ich würde mich freuen, im Arbeitsalltag künftig mehr Frauen auf Managementebene zu treffen.

Wir in der AKDB fördern unsere Mitarbeiterinnen vielfältig – vor allem durch Wertschätzung und Unterstützung. Nicht wenige starten im Kundenservice und eignen sich schnell so viel technisches und organisatorisches Wissen an, dass sie später dort, in der Produktentwicklung oder im Produktmanagement Karriere machen. Besonders wichtig ist auch, Frauen in die zweite und dritte Führungsebene zu bringen, die dann als Kandidatinnen bestmögliche Voraussetzungen mitbringen, wenn eine entsprechende Top-Managementposition zu besetzen ist.

Ich freue mich, dass die AKDB zum dritten Mal in Folge die vorliegende Studie unterstützt. Sie schärft das Bewusstsein für dieses wichtige Thema, das höchste Relevanz für die Zukunft des Wirtschaftsstandorts Deutschland und für unsere Gesellschaft hat.

Gudrun Aschenbrenner  
Mitglied des Vorstands der AKDB,  
München

## Vorwort

*Liebe Leserinnen und Leser,*



als Personalberatung, die sich auf den öffentlichen Sektor spezialisiert hat, ist uns die Förderung und Begleitung der FIT-Public Management-Studie seit 2018 ein großes Anliegen. Die Repräsentation von Frauen in Top-Managementpositionen ist ein viel diskutiertes Thema, das sich stark auf unsere tägliche Praxisarbeit auswirkt. Abermals betont die vorliegende Studie die Relevanz aktueller Vergleichsdaten zur Frauenrepräsentation.

Insgesamt ist zwar ein leichter Anstieg in der Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen zu verzeichnen. Mit Blick auf politische Ziele und gesellschaftliche Relevanz dokumentieren die Ergebnisse jedoch weiterhin große Handlungsbedarfe für Entscheidungsträger:innen. Wir stehen noch nicht da, wo wir stehen sollten. Dies zeigen auch die Werte der DAX-40-Unternehmen, die erstmals die Zahlen öffentlicher Unternehmen übersteigen.

Es ist unerlässlich, insbesondere zukunftsrelevante Felder wie Energie-/Wasserversorgung und IT/Digitalisierung, in denen die Frauenrepräsentation noch immer gering ist, in den Blick zu nehmen. Gleichzeitig bestehen weiterhin beachtliche Unterschiede zwischen Städten. In manchen Städten sind Frauen in Top-Managementorganen seit Jahren unterrepräsentiert, mitunter liegt die Frauenquote bei 0 %. Dies gilt es kontextabhängig einzuordnen. Dennoch sollten sich öffentliche Arbeitgeber:innen fragen, wie es teilweise sogar direkte Nachbarstädte schaffen, als gute Beispiele voranzugehen. Was ist ihre Best Practice? Hier könnte gezielte Vernetzungen hilfreich sein. Chancengleichheit und Diversität dürfen keine Label bleiben, sondern müssen gelebt werden. Hierfür muss frühzeitig angesetzt werden. Es gibt genügend geeignete und motivierte Kandidatinnen, die es für Führungskarrieren zu gewinnen gilt. Dies kann u. a. über gezielte Kampagnen wie Führungsnachwuchsprogramme geschehen. In der Auswahl geeigneter (Nachwuchs-) Führungskräfte legen auch wir als Personalberatung großen Wert auf divers besetzte Gremien, die nach unserer Erfahrung repräsentativere Auswahlentscheidungen treffen können.

Neben Frauennetzwerken, Mentoringprogrammen und individuellen Coaching-Angeboten während der Karriereentwicklung, ist auch die Sichtbarkeit von Vorbildern besonders relevant. Employer Branding und das Herausarbeiten von Wettbewerbsvorteilen auf dem Bewerbendenmarkt ist für den öffentlichen Sektor essenziell. Eine integrierte Personalentwicklung und Gleichstellungsarbeit sowie New Work Modelle können Anreize für qualifizierte Nachwuchskräfte schaffen. Rahmenbedingungen, die eine Vereinbarkeit von Führung und Familie sicherstellen, zum Beispiel über Modelle geteilter Führung oder flexible Arbeitszeitmodelle, sind besonders wichtig. Diese sollten sich auf alle Geschlechter beziehen. Durch flexiblere Arbeit und Führung, ermöglichen wir Frauen notwendige Freiräume für ihre Verwirklichung und leben echte Gleichstellung.

Eine adäquate Repräsentation von Frauen muss auf vielen Ebenen mitgedacht werden, um eine langfristige und sozial nachhaltige Angleichung der Geschlechterrepräsentation zu erzielen. Hier stehen wir alle nach wie vor in einer besonderen Verantwortung.

Edmund Mastiaux  
zfm – Zentrum für Management- und Personalberatung  
Edmund Mastiaux & Partner, Bonn



## 1. Motivation und Bedarf der Studie

Die Repräsentation von Frauen und Männern in Führungspositionen öffentlicher Unternehmen wird weiter als ein zentrales Thema für soziale Nachhaltigkeit in Gesellschaft, Politik, Praxis und Wissenschaft diskutiert. Durch aktuelle gesetzgeberische Initiativen auf nationaler wie internationaler Ebene soll die Teilhabe von Frauen in den Führungsetagen öffentlicher und privater Organisationen weiter gestärkt werden. Am 22. November 2022 wurde die Führungspositionen-Richtlinie mit verbindlichen Standards zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern in Führungspositionen börsennotierter Unternehmen in der Europäischen Union (EU) verabschiedet. In Deutschland sind bereits seit 2021 durch das Zweite Führungspositionengesetz (FüPoG II)<sup>1</sup> zentrale Maßnahmen für eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst im Aktiengesetz (AktG)<sup>2</sup> und GmbH-Gesetz (GmbHG)<sup>3</sup> verankert.

Öffentlichen Unternehmen wird eine besondere Verantwortung bei der Erfüllung von Nachhaltigkeitszielen und einer gerechten Gesellschaft zugeschrieben. Die anforderungsgerechte Besetzung von Führungspositionen mit fachlich und charakterlich geeigneten Führungskräften ist ein zentrales Schlüsselthema für gute Public Corporate Governance bzw. gute Unternehmensführung. Daseinsvorsorge und soziale Nachhaltigkeit müssen zusammen gedacht werden, um mit Chancengerechtigkeit die geeigneten Personen in Führungspositionen zu erhalten (Papenfuß et al. 2022d).

Durch aktuelle Krisen und Konflikte sind öffentliche Unternehmen und ihre Rolle für das Gemeinwohl wieder zusätzlich ins Bewusstsein von Politik und Gesellschaft gerückt. Nach aktuellen Statistiken existieren in Deutschland 19.661 öffentliche Unternehmen, wobei rund 88 % auf kommunaler Ebene wichtige Dienstleistungen und Infrastrukturen für das tägliche Leben der Bevölkerung bereitstellen (Papenfuß 2023, Statistisches Bundesamt 2023). Bei öffentlichen Unternehmen hat eine verantwortungsvolle Unternehmensführung bzw. Public Corporate Governance sowie eine an den gesellschaftlichen Bedürfnissen und öffentlichen Werten ausgerichtete Aufgabenerfüllung besondere Relevanz (Expertenkommission D-PCGM 2022).

Für Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung des Bundes liegen bereits gesetzliche Vorgaben vor, dass bei Top-Managementorganen mit mehr als zwei Mitgliedern, mindestens ein Mitglied eine Frau und mindestens ein Mitglied ein Mann sein muss (§ 77a GmbHG). Daneben existieren für öffentliche Unternehmen in einigen Bundesländern und Kommunen Empfehlungen zur Repräsentation von Frauen in Führungspositionen in Public Corporate Governance Kodizes (PCGKs). Jedoch sind hier substanzielle Unterschiede und Defizite bei den Empfehlungen festzustellen (Papenfuß/Wagner-Krechlok 2022, Papenfuß 2019). Der Deutsche Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM) empfiehlt bei der Besetzung von Top-Managementorganen

---

<sup>1</sup> Gesetz zur Ergänzung und Änderung der Regelungen für die gleichberechtigte Teilhabe für Frauen in Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst (Zweites Führungspositionen-Gesetz- FüPoG II).

<sup>2</sup> Aktiengesetz vom 6. September 1965 (BGBl. I S. 1089), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 22. Februar 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 51) geändert worden ist.

<sup>3</sup> Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4123-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 22. Februar 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 51) geändert worden ist.

in öffentlichen Unternehmen, die geltende Regelung aus dem GmbHG als Empfehlung in die PCGKs anderer Gebietskörperschaften aufzunehmen (Expertenkommission D-PCGM 2022, Rn. 107).

Mit Blick auf die aktuellen Reformdiskurse in Gesetzen und PCGKs zur Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen stellt sich aktuell wieder die Frage, inwieweit Gebietskörperschaften auf den verschiedenen föderalen Ebenen eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in Führungspositionen fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinwirken.

Die FIT-Public Management-Studie ist die deutschlandweit einzige empirische Untersuchung, die vergleichende Übersichten zwischen Städten und den föderalen Ebenen zur Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen liefert. Die Top-Managementorgane öffentlicher Unternehmen sind in Bezug auf die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern von besonderem Interesse, da in diesen Organen zentrale Unternehmensentscheidungen für die öffentliche Aufgabenerfüllung getroffen oder entscheidend geprägt werden (Papenfuß/Schmidt 2022, Papenfuß 2013). Mit Blick auf die besondere Relevanz bei der öffentlichen Aufgabenerfüllung besteht in der andauernden Debatte weiterhin ein regelmäßiger Bedarf an aktuellen Vergleichsdaten zur Repräsentation von Frauen in den Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen im deutschlandweiten Vergleich.

Ziel dieser Studie ist es, den Anteil und die Entwicklung der in den Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen repräsentierten Frauen im Vergleich der Landeshauptstädte und Stadtstaaten sowie der jeweils vier größten Städte je Bundesland zu veranschaulichen. Neben der Analyse kommunaler Unternehmen werden zudem auch öffentliche Unternehmen auf Bundes- und Landesebene analysiert.

In der Diskussion um die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand bei der Erfüllung von Nachhaltigkeitszielen soll die Studie dazu beitragen, dass die Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen als positives Gestaltungsthema wahrgenommen wird. Es geht explizit nicht um einen unreflektierten Vergleich von Prozentwerten im Sinne von „besser oder schlechter“, sondern darum, die Diskussion über ein gesellschaftspolitisch relevantes Thema voranzubringen und sie mit empirischen Erkenntnissen zu versachlichen.

In Kapitel 2 werden zunächst Anforderungen zur Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen in Gesetzen, dem D-PCGM sowie vorliegenden PCGKs geschildert. Anschließend wird in Kapitel 3 die Forschungslücke und die Einzigartigkeit dieser Studie aufgezeigt. In Kapitel 4 wird die Methodik veranschaulicht, bevor in Kapitel 5 und 6 die Befunde im Städte- und Branchenvergleich sowie für die Bundes-/Landesebene illustriert und diskutiert werden. Abschließend wird in Kapitel 7 ein Fazit mit Ausblick formuliert.

## **2. Anforderungen in Gesetzen und Public Corporate Governance Kodizes zur Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen**

Die Gleichbehandlung aller Menschen durch den Staat ist in Deutschland durch Artikel 3 Grundgesetz verpflichtend geregelt. Der Staat hat die explizite Aufgabe, die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken.

Für börsennotierte und paritätisch mitbestimmte Unternehmen sieht § 76 Abs. 3a AktG vor, dass bei Top-Managementorganen mit mehr als drei Mitgliedern mindestens ein weibliches Mitglied und ein männliches Mitglied vertreten sein muss. Für öffentliche Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung des Bundes schreibt § 77a Abs. 2 GmbHG vor, dass bei Top-Managementorganen mit mehr als zwei Mitgliedern mindestens ein Mitglied eine Frau und mindestens ein Mitglied ein Mann sein muss. Nach Abs. 3 können die Bundesländer diese Vorgaben durch Landesgesetze auf öffentliche Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung eines Landes entsprechend erstrecken.

Auf europäischer Ebene weist die Kommission der EU in der Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter auf die Dringlichkeit der „gleichberechtigten Führungsverantwortung“ hin und verfolgt das Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern auf allen Führungsebenen (Europäische Kommission 2020, S. 15). Am 22. November 2022 wurde EU-Führungspositionen-Richtlinie verabschiedet. Nach dem Inkrafttreten dieser Richtlinie sind die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, innerhalb von zwei Jahren die erforderlichen nationalen Maßnahmen zu erlassen. Demnach sollen in der EU bis Ende 2026 u. a. 40 % der Mitglieder in Aufsichtsorganen oder 33 % in Aufsichts- und Top-Managementorganen börsennotierter Unternehmen weiblich sein. In Deutschland gelten durch das FöPoG II bereits entsprechende Regelungen seit 2022.

Neben den gesetzlichen Regelungen in AktG und GmbHG hat jedes Bundesland eigene Gleichstellungsgesetze zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern verabschiedet (siehe Anhang/Anlage 2). Dabei sind die Geltungsbereiche der Landesgleichstellungsgesetze in Bezug auf öffentliche Unternehmen und deren Top-Managementorgane zwischen den einzelnen Bundesländern stark unterschiedlich. Aus wissenschaftlicher Sicht sollten die Regelungsunterschiede zwischen Landesgleichstellungsgesetzen bezüglich des Geltungsbereiches und bezüglich einzelner Maßnahmen vollumfassend sachlich, faktenorientiert und evidenzbasiert diskutiert, reflektiert und gestaltet werden.

Für öffentliche Unternehmen existieren in Deutschland auf den verschiedenen föderalen Ebenen alternativ oder ergänzend zu gesetzlichen Vorgaben in einigen Bundesländern und Kommunen für öffentliche Unternehmen bereits Empfehlungen zur Repräsentation von Frauen in PCGKs (siehe Anhang/Anlage 1). Ein PCGK ist eine Zusammenstellung von bewährten Grundsätzen für die verantwortungsvolle Leitung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen (Papenfuß/Schmidt 2021, Papenfuß/Wagner-Krechlok 2021, Papenfuß 2019). PCGKs sollen Grundcharakteristika des Public Corporate Governance Systems kompakt zusammenfassen und verständlich machen sowie regelmäßig auftretende Fragen der Governance, Unklarheiten oder Lücken in Gesetzen gezielt adressieren und damit unterstützende Hinweise geben (Papenfuß et al. 2022d). Ein PCGK ist ideal zur Abstimmung von Rollen und „Spielregeln“, Verständigung über Arbeitsstrukturen,

Ansprache von Instrumenten/Maßnahmen und gemeinsamer Weiterentwicklung der Governance-Kultur (Papenfuß et al. 2022a, Papenfuß/Wagner-Krechlok 2022, Papenfuß/Wagner-Krechlok 2021a). Selbstregulierung mit PCGKs ermöglicht der öffentlichen Hand eine präzisere Formulierung von Anforderungen, um die angestrebten Policy- und Verhaltensziele zu erreichen und die Rollen der jeweiligen Akteur:innen präziser zu definieren. In der Diskussion wird einschlägig und vorherrschend betont, dass ein PCGK – eine anforderungsgerechte Ausgestaltung vorausgesetzt – hilfreiche und wichtige Beiträge leisten kann (Expertenkommission D-PCGM 2022, Papenfuß 2021, 2019, Papenfuß/Schmidt 2021, Papenfuß/Wagner-Krechlok 2021, Papenfuß/Wagner-Krechlok 2021, Plazek et al. 2020).

Ein PCGK ist zu unterscheiden von einer sogenannten Beteiligungsrichtlinie. Ein PCGK richtet sich insbesondere auch an die Top-Management- und Aufsichtsorgane der Unternehmen und formuliert Grundsätze verantwortungsvoller Public Corporate Governance sowie Wertmaßstäbe. Demgegenüber formuliert eine Beteiligungsrichtlinie administrative Hinweise für die Verwaltung und die von der öffentlichen Hand entsandten/ benannten Delegierten und hat eher den Charakter einer „Behördenanweisung“ mit noch detaillierteren und formalrechtlich geprägten Regelungen (Expertenkommission D-PCGM 2022).

Ein zentraler Unterschied ist ferner das comply-or-explain Prinzip, welches anforderungsgerecht und für alle Adressatengruppen (z. B. auch Top-Managementorgane) in einen PCGK integriert werden kann. Die Unternehmen können von Empfehlungen eines PCGK situationsgerecht abweichen, sind aber gemäß Kodex verpflichtet, diese Abweichungen jährlich in sogenannten Entsprechenserklärungen offenzulegen und zu begründen (Papenfuß 2013).

In Deutschland sind aktuell rund 60 verschiedene PCGKs öffentlich verfügbar, in Österreich 3 PCGKs und in der Schweiz 20 PCGKs (Papenfuß/Wagner-Krechlok 2022, Papenfuß et al. 2022a). In den etablierten PCGKs auf den verschiedenen föderalen Ebenen in Deutschland sind zu Empfehlungen zur Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen substantielle Regelungsunterschiede und Regelungsdefizite festzustellen. Exemplarisch werden in Tabelle 1 die unterschiedlichen Regelungsinhalte in PCGKs der Bundesländer und Landeshauptstädte zur Unterstreichung des Handlungsbedarfs dargestellt.

Regelungen zur Repräsentation von Frauen im Top-Managementorgan öffentlicher Unternehmen	
§ 77a Abs. 2 GmbHG: Hat eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung mit Mehrheitsbeteiligung des Bundes mehr als zwei Geschäftsführer, muss mindestens ein Geschäftsführer eine Frau und mindestens ein Geschäftsführer ein Mann sein. [...] Abs. 4 Die Länder können die Vorgaben [...] durch Landesgesetz auf Gesellschaften mit beschränkter Haftung erstrecken, an denen eine Mehrheitsbeteiligung eines Landes entsprechend [...] besteht.	
<i>(Anmerkung: entsprechende Regelungen in LHO und Gemeindeordnungen wurden bislang nicht etabliert)</i>	
D-PCGM (Rn. 107): Bei Geschäftsführungsorganen mit mehr als zwei/drei Mitgliedern soll mindestens ein Mitglied eine Frau sein.	
<i>(Anders als im FüPoG II handelt es sich hierbei um eine Empfehlung, bei der situationsgerecht und mit Begründung vom comply-or-explain Prinzip Gebrauch gemacht werden könnte. Die gesetzlichen Vorschriften lauten wie folgt: in Vorständen börsennotierter und paritätisch mitbestimmter Unternehmen, die „aus mehr als drei Personen“ bestehen, muss „mindestens eine Frau und mindestens ein Mann Mitglied des Vorstands sein“. In Unternehmen mit einer Mehrheitsbeteiligung des Bundes mit „mehr als zwei Geschäftsführer[n], muss mindestens ein Geschäftsführer eine Frau und mindestens ein Geschäftsführer ein Mann sein“.)</i>	
Baden-Württemberg (Rn. 54): [...] Berücksichtigung von Frauen und Männern zu gleichen Anteilen [...].	
Berlin (II. 4.): Die Geschäftsleitung soll die Vorschriften des Landesgleichstellungsgesetzes Berlin (insbesondere in Bezug auf die Erstellung eines Frauenförderplans, für Stellenbesetzungsverfahren sowie für die Wahl von Frauenvertreterinnen) beachten.	
Brandenburg (4.2.1): [...] angemessene Beteiligung von Frauen [...].	
Bund (5.2.2): [...] Zusammensetzung der Geschäftsführung auf Diversität, insbesondere auf das Erreichen der ggf. bestehenden gesetzlichen Quoten bzw. der freiwillig oder aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen gesetzten internen Ziele zur Zusammensetzung hinsichtlich der gleichberechtigten Teilhabe der Geschlechter achten.	
Düsseldorf (6.2.1): Das Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst ist in seiner jeweils gültigen Fassung zu beachten.	
Hamburg (2.4): [...] ausgewogenes Verhältnis von Frauen und Männern [...]. Die (gesetzlichen) Vorgaben des Hamburgischen Gleichstellungsgesetzes (HmbGleiG) sowie des Hamburgischen Gremienbesetzungsgesetzes (HmbGremBG) sind zu beachten und einzuhalten. Zudem ist bei mitbestimmten Unternehmen das bundesrechtliche „Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst“ zu beachten.	
Hessen (5.1.2): [...] angemessene Berücksichtigung von Frauen [...].	
Mainz (3.1.1): [...] Geschäftsführung soll mit Frauen und Männern besetzt werden.	
Nordrhein-Westfalen (3.1.3): [...] angemessene Berücksichtigung Angehöriger beider Geschlechter [...].	
Rheinland-Pfalz (Rn. 50): [...] gleichberechtigte Berücksichtigung von Frauen und Männern [...].	
Sachsen-Anhalt (Rn. 50): [...] angemessene Beteiligung von Frauen [...]. Ziel ist eine paritätische Besetzung (mindestens 40 %) von Frauen in Führungspositionen.	
Schleswig-Holstein (1.1 / 4.2.1): [...] soll auf eine paritätische Besetzung von Frauen und Männern [...].	
Thüringen (Rn. 98): Bei der Bestellung sollte eine Orientierung an den Zielen des Thüringer Gleichstellungsgesetzes (ThürGleichG) erfolgen.	
Wiesbaden (4.3.6): Die Landeshauptstadt Wiesbaden strebt an, den Frauenanteil in den Geschäftsführungen und Betriebsleitungen zu erhöhen.	
Keine direkte Regelung hierzu: Bremen, Magdeburg, Mecklenburg-Vorpommern, Potsdam, Saarland, Stuttgart, Schwerin.	
Die Tabelle stellt exemplarisch die unterschiedlichen Regelungsinhalte zur Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen in PCGKs der Bundesländer und Landeshauptstädte dar.	
Eine Übersicht von Gebietskörperschaften, die einen PCGK bereits etabliert haben, ist auf der Internetseite der Expertenkommission D-PCGM veranschaulicht ( <a href="http://www.pcg-musterkodex.de">www.pcg-musterkodex.de</a> ). Einen PCGK mit klaren Regelungen kann jede Gebietskörperschaft zeitnah einführen und überarbeiten. In der Diskussion um gesetzliche Vorschriften oder Regulierungsalternativen sind PCGKs ein Schlüsselthema.	
Quelle: Papenfuß et al. 2023, FIT-Public Management-Studie	
Stand: Juni 2023	

**Tabelle 1: Regelungsunterschiede in PCGKs zur Repräsentation von Frauen im Top-Managementorgan öffentlicher Unternehmen (Stand Juni 2023)**

In einzelnen Gebietskörperschaften gibt es begrüßenswerte Ansätze für die anforderungsge-  
rechte Etablierung von Empfehlungen zur Repräsentation von Frauen in Top-Managementorga-

nen, die konsequent weiterverfolgt werden sollten. In der Gesamtschau ist allerdings festzuhalten, dass die Regelungen in PCGKs erhebliche Gestaltungsunterschiede und Defizite aufweisen und strukturell von bereits vorliegenden gesetzlichen Regelungen für die Privatwirtschaft und Bundesunternehmen abweichen. Für eine gute und verantwortungsvolle Public Corporate Governance wäre es politisch konsequent und folgerichtig, die bereits gesetzlich geltenden Regelungen in PCGKs aufzunehmen und strukturell auch für kommunale und Landesunternehmen zumindest als Empfehlung in PCGKs in Anschlag zu bringen. Gebietskörperschaften haben hierfür, unabhängig von gesetzgeberischen Entwicklungen, die Chance und Verantwortung, entsprechende Regelungen zeitnah auch in ihren bestehenden PCGK aufzunehmen oder einen neuen PCGK zu etablieren.

Ein zentraler Schritt in jeder Gebietskörperschaft mit öffentlichen Unternehmen ist die zeitnahe Etablierung eines PCGK bzw. Evaluierung bestehender PCGKs, in dem die Anforderungen aus § 77a GmbHG zur Mindestbeteiligung von Frauen als Empfehlung aufgenommen werden. Zudem sollte analog zu § 36 GmbHG und § 76 Absatz 4 AktG eine Empfehlung enthalten sein, dass das Top-Managementorgan für den Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb der Unternehmensspitze Zielgrößen festlegt und hierüber jährlich transparent berichtet (Papenfuß et al. 2022d).

Der D-PCGM der Expertenkommission schlägt konkrete Empfehlungen zur Aufnahme in die PCGKs vor Ort vor. Der D-PCGM ist, wie in seiner Präambel herausgestellt, nicht als Ersatz für den PCGK einer Gebietskörperschaft vorgesehen, der jeweils vor Ort entwickelt und vom zuständigen politischen Gremium (z. B. Stadtrat, Landtag) verabschiedet wird. Er dient vielmehr als systematisch entwickelte Unterstützung für die Erarbeitung bzw. Überarbeitung eines für die jeweilige Gebietskörperschaft als situationsgerecht empfundenen PCGK (Expertenkommission D-PCGM 2022). Die Etablierung von Empfehlungen in PCGKs zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen in Top-Managementorganen – ergänzend zu den bestehenden gesetzlichen Regelungen – bietet besondere Potenziale. Durch PCGKs können die Regelungen für alle öffentlichen Unternehmen der Gebietskörperschaft anforderungsgerecht in Anschlag gebracht werden. Neben den bereits durch das GmbHG und AktG verpflichteten Kapitalgesellschaften sowie Bundesunternehmen, werden so auch öffentlich-rechtliche Rechtsformen oder Unternehmen anderer föderaler Ebenen in die Pflicht genommen (Papenfuß et al. 2022d).

Mit Blick auf die Studienergebnisse ist neben vielfältiger „Kulturarbeit“ in jeder Gebietskörperschaft ein zentraler Schritt zeitnah in einen PCGK eine Empfehlung mit den Anforderungen aus § 77a GmbHG zur Mindestbeteiligung von Frauen in Top-Managementorganen und aus § 76 AktG / § 36 GmbHG zu Zielgrößen für die obersten Managementebenen aufzunehmen, um wichtige ergänzende Hinweise zu geben, die Anforderungen für öffentliche Unternehmen unterschiedlicher föderaler Ebenen, in öffentlicher Rechtsform und verschiedener Größe zu übertragen und die Einhaltung von gesetzlichen Bestimmungen zu fördern.

Wissenschaftliche Studien zeigen, dass die komplementäre Nutzung von Gesetzen und Selbstregulierungsinstrumente, wie PCGKs, die stärkste Wirkung und Bindungskraft bei der Anwendung von Regelungen einer guten und verantwortungsvollen Unternehmensführung entfalten können (Papenfuß/Schmidt 2021). Gesetze sind oft allgemeiner gehalten, und Ermessens- und Auslegungsspielräume können zu begrenzten verhaltenssteuernden Effekten führen. Zudem



kann die geringe integrative Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens zu einer niedrigeren oder fehlenden Akzeptanz bei den betroffenen Akteur:innen führen. PCGKs können – eine anforderungsgerechte Ausgestaltung vorausgesetzt – nützliche Beiträge zur Verbesserung der Public Corporate Governance leisten, indem die durch relevante staatliche und gesellschaftliche Akteursgruppen in einem integrativen, gemeinschaftlichen Prozess erarbeiteten Regelungen bestehende Unklarheiten oder Lücken in Gesetzen gezielt ansprechen und wiederkehrende Governance-Fragen adressieren können (Expertenkommission D-PCGM 2022, Papenfuß et al. 2022d, Papenfuß/Wagner-Krechlok 2021a, Papenfuß 2019).

PCGKs sind von struktureller Relevanz und hoher Dringlichkeit, um eine nachhaltige öffentliche Aufgabenerfüllung zu gewährleisten (Papenfuß 2022). Daseinsvorsorge muss mit Nachhaltigkeitszielen, wie den Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen verbunden werden. Das Thema PCGK gehört u. a. mit Blick auf die intensive Debatte um kritische Infrastruktur, Versorgungssicherheit, Nachhaltigkeit, Teilhabe von Frauen in Führungspositionen und Vertrauen in den Staat vor Ort auf die Tagesordnung aller entsprechenden politischen Organe wie zum Beispiel Stadträten.

### **3. Forschungslücke und Einzigartigkeit der FIT-Public Management-Studie**

Die FIT-Public Management-Studie ist die deutschlandweit einzige empirische Untersuchung, die vergleichende Befunde über den Status quo der Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen auf allen föderalen Ebenen liefert. Die Studie nimmt dabei sowohl die kommunale Ebene mit einem deutschlandweiten Sample von 69 Städten sowie in der aktuellen FIT-Public Management-Studie erstmalig auch die Bundes- und Landesebene mit ihren jeweils unmittelbar bzw. mittelbar maßgeblich beeinflussten Unternehmen in den Blick. Daneben ist ein Kern des Studienziels, insbesondere auch die Entwicklung und die jährlichen Neubesetzungen von Top-Managementpositionen öffentlicher Unternehmen abzubilden.

Die ersten repräsentativen Vergleichsstudien zur Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen (Papenfuß et al. 2013, Papenfuß/Schrader 2012, Papenfuß/Schrader 2011) konzentrierten sich auf kommunaler Ebene auf die Landeshauptstädte. Die Studien wurden regelmäßig fortgeführt und ausgebaut. Seit 2018 erscheint die Untersuchung unter dem Titel FIT-Public Management-Studie.

Die Heinrich-Böll-Stiftung e. V. veröffentlichte letztmalig 2022 das sogenannte „Gender Ranking“, welches den Anteil von Frauen bei Ratsmandaten, Ausschussvorsitzen, Fraktionsvorsitzen, Dezernatsleitungen und im Oberbürgermeisteramt analysiert (Heinrich-Böll-Stiftung 2022). Das Ranking liefert deutschlandweite Befunde zur Repräsentation von Frauen in Ämtern der Politik und Verwaltung – Daten zum Feld der öffentlichen Unternehmen sind nicht enthalten.

Der Verein Frauen in die Aufsichtsräte (FidAR e. V.) publiziert seit 2014 die Studie „Public Women-on-Board-Index“ (Public WoB-Index). Seit 2020 wird die Studie auf die Untersuchung der größten Unternehmen mit Bund- und Länderbeteiligungen beschränkt – kommunale Unternehmen werden im Städtevergleich nicht mehr dargestellt. Der Fokus des Public WoB-Index liegt bei öffentlichen Unternehmen zudem ausdrücklich auf der Untersuchung von Aufsichtsorganen und nimmt Top-Managementorgane nur am Rande in den Blick (FidAR e. V. 2022).

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) veröffentlichte zuletzt 2022 das sogenannte Managerinnen-Barometer, in dem die 200 umsatzstärksten Unternehmen Deutschlands, alle DAX-Unternehmen, alle Unternehmen mit unmittelbarer Bundesbeteiligung sowie die 100 größten Banken und 60 größten Versicherungen in Bezug auf den Frauenanteil in Aufsichtsorganen und im Top-Managementorgan untersucht werden (DIW 2022). In dieser Untersuchung ist die Repräsentation von Frauen nur für unmittelbare Beteiligungen des Bundes und einzelne große öffentliche Unternehmen ausgewiesen.

Daneben veröffentlicht auch die Allbright Stiftung eine Studie zu weiblichen Vorständinnen in den 30 führenden Börsenunternehmen in Deutschland sowie in Frankreich, Großbritannien, Polen, Schweden und den USA (Allbright Stiftung 2022a). Darüber hinaus untersucht eine Studie der Allbright Stiftung die Repräsentation von Frauen in Aufsichts- und Top-Managementorganen der 100 umsatzstärksten deutschen Familienunternehmen (Allbright Stiftung 2022b).

Die FIT-Public Management-Studie untersucht die Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen und schließt damit eine relevante Forschungslücke. Die fokussierte Betrachtung der kommunalen Ebene ermöglicht dabei nicht nur die Generierung von Erkenntnissen über kleinere Unternehmen und andere Rechtsformen als in den vorgestellten Vergleichsstudien, sondern findet ihre Relevanz als weiteres Alleinstellungsmerkmal dieser Studie zusätzlich in der auf städtischer Ebene besonders starken Präsenz öffentlicher Unternehmen bzw. Spürbarkeit des öffentlichen Sektors für die Stadtgesellschaft. Dabei wird der Ansatz verfolgt, die Repräsentation von Frauen für die öffentlichen Unternehmen einer Stadt aggregiert zu veranschaulichen, um Unterschiede zwischen Städten und Bundesländern aufzuzeigen. So wird ein differenzierter Vergleich bei der Frauenrepräsentation je Stadt und im Längsschnitt ermöglicht und eine fundierte Datenbasis für weiterführende Rückschlüsse bezüglich möglicher Gründe für Unterschiede in den Frauenrepräsentationen der Städte geliefert.

Neben der Analyse kommunaler Unternehmen werden in der FIT-Public Management-Studie flankierend auch öffentliche Unternehmen der Bundes- und Landesebene in den Blick genommen. Besonders in Bezug auf die politische Vorbildfunktion des öffentlichen Sektors für die Privatwirtschaft bzw. politisch beschlossene Regelungen und gesellschaftliche Leitprinzipien und Werte, sind Erkenntnisse über den Status quo der Repräsentation von Frauen in Top-Managementpositionen von Bundes- und Landesunternehmen zusätzlich besonders relevant.

Auf Grundlage dieser breiten empirischen Datenbasis und der umfassenden Analyse von öffentlichen Unternehmen auf kommunaler, Bundes- und Landesebene können entsprechend Entwicklungen, Muster, Ursachen und mögliche Good-Practice-Beispiele gezielt identifiziert werden.

#### **4. Methodik der Datenerhebung**

In dieser Studie werden die öffentlichen Unternehmen von insgesamt 69 Städten sowie von Bund und Bundesländern analysiert. Auf kommunaler Ebene wurden neben den Stadtstaaten und Landeshauptstädten die jeweils vier größten Städte je Bundesland, gemessen an der Bevölkerungszahl, in die Untersuchung einbezogen. Da Bremerhaven einem eigenen Stadtrecht unterliegt, ist neben Bremen auch Bremerhaven vertreten. Durch diesen Ansatz wird eine deutschlandweit flächendeckende und regional ausgewogene Auswahl von Gebiets-

körperschaften über alle föderalen Ebenen sichergestellt. Eine ausschließliche Orientierung an der Bevölkerungszahl als Kriterium bei der Städteauswahl (unabhängig vom Bundesland) würde zu einer übermäßigen Repräsentation von Städten aus bestimmten Bundesländern, wie beispielsweise aus Nordrhein-Westfalen, führen. Damit wäre eine niedrige Repräsentation von Städten aus anderen Bundesländern, zum Beispiel aus Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern oder dem Saarland, verbunden.

Die Studie ist als Langfriststudie angelegt und soll im Kern des Studienziels auf kommunaler Ebene Vergleiche sowie Entwicklungen bei der Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen zwischen einzelnen Städten und aggregiert auf Bundeslands- und Branchenebene ermöglichen. Die Identifizierung der aktuellen Beteiligungsportfolios erfolgte zwischen März und April 2023 über die auf den Internetseiten der untersuchten Gebietskörperschaften verfügbaren, aktuellen Beteiligungsberichte. Durch einzelne Veränderungen in den Beteiligungsportfolios im Vergleich zum Vorjahr ist stets kontextgerecht zu berücksichtigen, dass sich Änderungen bei der Repräsentation von Frauen im Längsschnittvergleich in der vorliegenden Studie um Teil durch Änderungen in den Beteiligungsportfolios ergeben können.

Entsprechend einschlägiger Definition von öffentlichen Unternehmen (OECD 2015, Papenfuß/Keppeler 2020), wurden alle unmittelbaren und mittelbaren Unternehmen der zweiten Ebene berücksichtigt, bei denen die jeweiligen Gebietskörperschaften entweder durch Mehrheits-eigentümerschaft (Beteiligungsanteil von mindestens 50 %) oder durch anderweitige Ausübung einen beherrschenden Einfluss besitzen. In einigen Gebietskörperschaften wird das Beteiligungsmanagement von einem Referat oder einer ähnlichen Organisationseinheit der Verwaltung wahrgenommen, in anderen ist diese Aufgabe auf eine Beteiligungsmanagementgesellschaft ausgegliedert. In einigen Gebietskörperschaften hält die Gebietskörperschaft direkt die Anteile aller großen Beteiligungen, während dies in anderen Städten durch eine Beteiligungsmanagementgesellschaft erfolgt.

Für die Vergleichbarkeit der Strukturen wurden Unternehmen ebenfalls als „unmittelbar“ eingestuft, sofern sie direkte Tochtergesellschaften einer speziell für die Steuerung und Verwaltung von öffentlichen Beteiligungen zuständigen Beteiligungsmanagementgesellschaft sind, welche zu 100 % im Besitz der Gebietskörperschaft steht. Mit diesem Ansatz wird eine differenzierte Vergleichbarkeit gewährleistet, unabhängig von unterschiedlichen Ansätzen in der Beteiligungsmanagementorganisation. Die Beteiligungsquote bei mittelbaren Beteiligungsgesellschaften wurde stets in adäquater Weise unter Berücksichtigung direkter und indirekter Anteile von Mutter-, Tochter- oder Enkelgesellschaften berechnet. Bei Gesellschaften, für die keine genauen Beteiligungsanteile im Beteiligungsbericht angegeben sind, etwa bei Zweckverbänden, wurde anhand weitergehender, verfügbarer Quellen, wie zum Beispiel der Satzung, überprüft, ob das Kriterium „Ausübung eines beherrschenden Einflusses durch die jeweilige Gebietskörperschaft“ erfüllt ist. Hierfür wurden Merkmale wie das Stimmenverhältnis in der Mitgliederversammlung oder die Zusammensetzung anderer Organe herangezogen.

Zum Untersuchungsbereich zählen sowohl Unternehmen in Privatrechtsform (GmbH, gGmbH, GmbH & Co. KG, AG, AG & Co. KG) als auch in öffentlich-rechtlicher Rechtsform (Eigenbetrieb,

eigenbetriebsähnliche Einrichtung, Zweckverband, AöR/KöR).<sup>4</sup> Im Falle der GmbH & Co. KG wurde stets und ausschließlich das Top-Managementorgan der geschäftsführenden GmbH (vereinzelt auch Beteiligungs- oder Verwaltungs-GmbH genannt) in die Analyse einbezogen. Unternehmen, die sich in Liquidation oder Gründung befinden sowie Mantelgesellschaften wurden ausgeschlossen.

Um den jeweils aktuellen Stand der Zusammensetzung des Top-Managementorgans zu ermitteln, wurden die Daten von den Internetseiten der Unternehmen erhoben. Eine Nennung der Top-Managementorgane ist nach § 5 Telemediengesetz<sup>5</sup> im Impressum verpflichtend. Für Tochtergesellschaften wurden auch Informationen auf der Homepage der Muttergesellschaft berücksichtigt, sofern dort Angaben zum Top-Managementorgan der Tochtergesellschaften gemacht wurden. Bei Eigenbetrieben, eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen, Zweckverbänden sowie AöRs wurden zudem Angaben zur Zusammensetzung des Top-Managementorgans auf den Unterseiten des Internetauftritts der Gebietskörperschaft berücksichtigt.

Von 2.146 untersuchten kommunalen Unternehmen und 781 Unternehmen der Bundes-/Landesebene (gesamt: 2.927) verfügen 1.429 kommunale Unternehmen bzw. 565 Unternehmen der Bundes-/Landesebene (gesamt: 1.994) über einen eigenen Internetauftritt. Unternehmen mit eigener Homepage sind meist in Feldern der öffentlichen Aufgabenerfüllung tätig, die eine besonders spürbare Relevanz für die Bevölkerung durch öffentliche Angebote/Dienstleistungen haben. Unternehmen ohne Homepage weisen häufiger besondere Spezifika auf, wie beispielsweise keine Wahrnehmung eines eigenen operativen Geschäftsbetriebs bzw. Angebot von öffentlichen Dienstleistungen (z. B. Projektentwicklungsunternehmen).

Die systematische und differenzierte Branchenzuordnung der identifizierten Unternehmen erfolgte in Anlehnung an die Klassifikation der Wirtschaftszweige des Statistischen Bundesamtes (Statistisches Bundesamt 2008). Zur Berücksichtigung von Spezifika in den Tätigkeitsfeldern von öffentlichen Unternehmen wurden für eine differenzierte Branchenzuordnung zusätzlich die Beteiligungsberichte und die darin geschilderten Unternehmensgegenstände als weiteres Kriterium für die Klassifikation herangezogen. Ist ein Unternehmen in mehreren Branchen tätig, wurde es gemäß dem genannten Hauptzweck einer Branche zugeordnet.<sup>6</sup>

Die Datenerhebung zur Repräsentation von Frauen in Top-Managementpositionen der identifizierten Unternehmen erfolgte im März und April 2023.

---

<sup>4</sup> Sonstige Rechtsformen, wie z. B. eingetragene Vereine, Stiftungen des öffentlichen oder privaten Rechts, Gesellschaften bürgerlichen Rechts oder Genossenschaften, bleiben aufgrund ihrer Besonderheiten bei den Governance-Strukturen und bei den Einflussmöglichkeiten der öffentlichen Hand unberücksichtigt. Diese Rechtsformen sind in den Städten im Vergleich auch nur selten anzutreffen, weshalb dieses methodische Vorgehen auch keine strukturellen Auswirkungen auf die Befunde hat.

<sup>5</sup> Telemediengesetz vom 26. Februar 2007 (BGBl. I S. 179, 251), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 12. August 2021 (BGBl. I S. 3544) geändert worden ist.

<sup>6</sup> Sparkassen bleiben aufgrund rechtlicher Besonderheiten (u. a. Kreditwesengesetz, Sparkassengesetze), organisationaler bzw. gesellschaftsrechtlicher Unterschiede (u. a. freie Sparkassen, öffentlich-rechtliche Sparkassen) und stark unterschiedlicher Anteilseignerstrukturen (Trägerschaft durch einzelne Gebietskörperschaft oder über kommunalen Sparkassenzweckverband) unberücksichtigt.

## 5. Befunde zur Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen auf kommunaler Ebene im Städte- und Branchenvergleich

In den untersuchten 1.429 Top-Managementorganen kommunaler Unternehmen werden 449 der insgesamt 2.089 Top-Managementpositionen durch Frauen besetzt – ein Frauenanteil von 21,5 %. Im Vergleich zum Vorjahr (Vj.) entspricht dies einem Anstieg von 0,9 Prozentpunkten (Vj. 20,6 %). Nach aktuellen Zahlen liegt die Repräsentation von Frauen in öffentlichen Unternehmen damit erstmalig unter den Werten der DAX-40 Unternehmen (Allbright Stiftung 2023). Gleichzeitig zeigen sich allerdings auch beachtliche Unterschiede im Städtevergleich – bei 14 Städten (Vj. 12) liegt die Repräsentation bei über 30 %, bei 14 Städten (Vj. 16) unter 10 %, davon in 5 (Vj. 5) bei 0 %.

Im letzten Jahr wurden städteübergreifend insgesamt 269 Top-Managementpositionen neu besetzt<sup>7</sup> – nur 21,9 % mit Frauen. Damit ist der Anteil weiblicher Neubesetzungen zwar deutlich geringer als im Vorjahr (32,1 %), entspricht aber wieder dem Niveau der vorangegangenen Jahre. Bei den weiblichen Neubesetzungen entfallen 11,2 % auf einen Wechsel von einer zuvor männlich besetzten Position zu einer weiblich besetzten Position, bei 7,8 % wurde eine Position neu geschaffen und mit einer Frau besetzt und bei 2,9 % liegt eine weibliche Wiederbesetzung vor. In 78,1 % aller Neubesetzungen wurde ein Mann ins Top-Managementorgan berufen. Dabei wurde in 50,6 % der Fälle eine männlich besetzte Position erneut durch einen Mann besetzt, bei 19,7 % wurde eine neugeschaffene Position durch einen Mann besetzt und bei 7,8 % wurde ein weibliches Top-Managementmitglied durch einen Mann ersetzt. Die höchsten Werte bei weiblichen Neubesetzungen weisen im Betrachtungszeitraum die Stadtstaaten (Hamburg 40,0 %, Berlin 38,9 %, Bremen 38,1 %) sowie die Städte aus Sachsen-Anhalt (30,0 %) und Brandenburg (29,4 %) auf; am geringsten sind die Werte für die Städte aus Mecklenburg-Vorpommern (9,1 %), Rheinland-Pfalz (9,1 %), Sachsen (6,7 %) und dem Saarland (0 %).

Die überwiegende Zahl der untersuchten Unternehmen wird durch eine Alleingeschäftsführung (61,5 %; Vj. 60,3 %) oder Zwei-Personen-Organe (32,3 %; Vj. 33,8 %) vertreten. Dabei liegt der Anteil von weiblichen Alleingeschäftsführungen bei 21,8 % (Vj. 21,7 %). Bei Zwei-Personen-Organen (Doppelspitze) ist bei 279 Unternehmen (60,8 %; Vj. 63,7 %) keine Frau im Top-Managementorgan vertreten. Eine vollständig weiblich besetzte Doppelspitze ist bei 16 Unternehmen (3,5 % aller Doppelspitzen; Vj. 4,1 %) festzustellen. Eine paritätische Verteilung beider Geschlechter in Doppelspitzen ist bei 164 Unternehmen (Vj. 155) zu verzeichnen (35,7 % aller Doppelspitzen; Vj. 32,2 %). Bei Organen mit mehr als zwei Top-Managementmitgliedern (Mehrpersonenorgane) ist bei 48 Unternehmen (53,9 %; Vj. 50,0 %) mindestens eine Frau vertreten. Im Untersuchungssample ist auch in diesem Jahr ein rein weiblich besetztes Mehrpersonenorgan bestehend aus drei weiblichen Top-Managementmitgliedern zu verzeichnen – die Verkehrsbetriebe der Landeshauptstadt Hannover. In nur 12 Unternehmen (2,3 %; Vj. 2,5 %) mit zwei oder

---

<sup>7</sup> Gemäß der Studienmethodik liegt in folgenden Fällen eine Neubesetzung von Positionen vor: a) bestehende Top-Managementposition wurde durch eine neue Person besetzt (personeller Wechsel), b) im Vorjahr vakante Top-Managementposition wurde neu besetzt, c) Top-Managementposition wurde im Vorjahr neu geschaffen und besetzt (hierunter zählen auch neue Positionen durch Unternehmensneugründungen).

mehr Top-Managementmitgliedern ist nach den Angaben auf der Homepage eine Frau Vorsitzende bzw. Sprecherin im Top-Managementorgan (ausgenommen der rein weiblichen Mehrpersonenorgane und Doppelspitzen).

In Tabelle 2 werden die Städte nach dem Anteil der durch Frauen besetzten Positionen in den Top-Managementorganen (graue Spalte) in absteigender Reihenfolge dargestellt. Bei gleichem Frauenanteil sind die Städte in alphabetischer Reihenfolge sortiert. Für eine bessere Einordnung ist daneben die absolute Anzahl an Top-Managementpositionen je Stadt sowie die absolute Anzahl durch Frauen besetzter Positionen abgebildet. Um mögliche Mehrfachgeschäftsführungen und Konzernstrukturen sachgerecht darzustellen, wird neben dem Anteil und der Anzahl an Top-Managementpositionen auch die Anzahl an Personen/Köpfen angegeben, die die jeweiligen Positionen besetzen.

Beispiel: Für die Stadt Darmstadt konnten mit der in Kapitel 4 geschilderten Methodik 35 öffentliche Unternehmen identifiziert werden. Diese Unternehmen weisen insgesamt 62 Top-Managementpositionen auf, die durch 46 Top-Managementmitglieder besetzt sind. Dabei sind 13 dieser Mitglieder weiblich, was einem Frauenanteil von 28,3 % entspricht. Die 13 weiblichen Mitglieder besetzen 15 Positionen, was einem Anteil von 24,2 % aller Top-Managementpositionen der identifizierten Unternehmen in dieser Stadt entspricht.

Bei Vergleichen zwischen Städten ist stets kontextgerecht zu berücksichtigen, wie viele Unternehmen und folglich Top-Managementpositionen für die jeweiligen Städte in der Studie einbezogen werden konnten und inwiefern sich dies an einzelnen Stellen auf die Einzelbefunde und die Vergleichbarkeit der Städte untereinander auswirkt. So sind in Chemnitz beispielsweise von 38 zu besetzenden Positionen 26,3 % weiblich besetzt. Jena besitzt einen um 7,0 Prozentpunkte höheren Anteil (33,3 %), allerdings bei nur 18 zu besetzenden Top-Managementpositionen.

Die Spitzengruppe mit über 35 % bilden abermals die Städte Offenbach am Main (42,1 %; Vj. 42,1 %) und Berlin (37,3 %; Vj. 36,4 %) sowie seit diesem Jahr Hannover (37,5 %; Vj. 31,3 %) und Wittenberg (35,7 %; Vj. 15,4 %) – Städte unterschiedlicher Größe, Region und Struktur. Keine Frau wurde in den Top-Managementpositionen von 5 Städten (Vj. 5) festgestellt: Ingolstadt, Neunkirchen, Osnabrück, Trier und Völklingen. Gerade Neunkirchen, Trier und Völklingen sind mit der Einschränkung zu betrachten, dass bei diesen Städten nur vergleichsweise wenige Unternehmen gemäß der Methodik der Studie berücksichtigt werden konnten. Dies ist bei der Interpretation der Einzelbefunde dieser Städte und im Vergleich mit anderen Städten sachgerecht zu berücksichtigen und zu reflektieren. Allerdings ist ebenso hervorzuheben, dass in anderen Städten mit vergleichbar kleinen Beteiligungsportfolios auch höhere Repräsentationen von Frauen in Top-Managementpositionen feststellbar sind, u. a. Weimar (33,3 %) und Regensburg (23,1 %).

In Gesamtschau der Städte fällt auf, dass mehr als die Hälfte der Städte in der Kategorie über 30 % weiblich besetzter Top-Managementpositionen in Ostdeutschland liegen. Insgesamt 4 Städte aus Thüringen und 4 Städte aus Mecklenburg-Vorpommern finden sich in der oberen Hälfte des Vergleichs wieder. Hingegen sind alle betrachteten rheinland-pfälzischen Städte von einer unterdurchschnittlichen Frauenrepräsentation gekennzeichnet. Dabei liegt Mainz (17,5 %) als bestplatzierte rheinland-pfälzische Stadt 4,0 Prozentpunkte unter dem Gesamtdurchschnitt. Ähnlich verhält es sich bei den Städten aus Niedersachsen, dem Saarland, Nordrhein-Westfalen



und Schleswig-Holstein: Nur jeweils eine Stadt – Hannover (37,5 %), Homburg (33,3 %), Norderstedt (23,5 %) und Köln (22,0 %) – liegt über dem Gesamtschnitt.

Bemerkenswert sind auch die deutlichen Unterschiede in der Frauenrepräsentation im Top-Managementorgan zwischen Städten desselben Bundeslandes. Beispielsweise führt unter den hessischen Städten Offenbach am Main den Städtevergleich innerhalb des Bundeslandes und auch im Vergleich zu allen weiteren Städten mit 42,1 % an, während Kassel mit nur 10,8 % zum unteren Drittel gehört. Eine ähnlich deutliche Differenz ist zwischen den brandenburgischen Städten Potsdam (34,5 %) und Cottbus (4,8 %) festzustellen.

Im Längsschnittvergleich lässt sich bei der Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen feststellen, dass die Entwicklung sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. In insgesamt 21 Städten ist ein Anstieg weiblicher Top-Managementmitglieder zu verzeichnen ist. Dabei weisen Berlin und Bremen (Stadt) mit je 4 Frauen und Düsseldorf, Frankfurt (Main), Hamburg, Nürnberg und Wittenberg mit je 2 Frauen die höchsten absoluten Anstiege im Vergleich zum Vorjahr auf. In 12 Städten ist ein Rückgang festzustellen. Dabei sind mit je 2 ausgeschiedenen Frauen die absoluten Rückgänge in Gera, Kassel, Magdeburg, Mannheim und Wolfsburg am größten. Bei 36 Städten blieb die Anzahl weiblicher Top-Managementmitglieder konstant. Insgesamt ergibt sich ein Anstieg von 16 Frauen in den betrachteten Top-Managementorganen zum Vorjahr. Die weiblichen Top-Managementmitglieder besetzen insgesamt 449 Top-Managementpositionen (Vj. 433).

Auch im Längsschnittvergleich wird die Notwendigkeit einer kontextgerechten Interpretation deutlich: So schieden in den Städten Gera und Magdeburg im Vergleich zum Vorjahr jeweils zwei Frauen aus dem Top-Managementorgan aus. Aufgrund der geringen Anzahl von nur acht zu besetzenden Top-Managementpositionen ergab sich für Gera daraus eine Verringerung im Anteil weiblich besetzter Positionen zum Vorjahr von 25 Prozentpunkten (12,5 %; Vj. 37,5 %), während das Ausscheiden von zwei Frauen aus einer der 38 Top-Managementpositionen der Stadt Magdeburg nur eine Verringerung von 5,2 Prozentpunkten (31,6 %; Vj. 36,8 %) mit sich zog. Weiterhin ist zu beachten, dass sich die Prozentwerte zwischen den Jahren verändern können, obwohl keine Frau neu in ein Top-Managementorgan eingetreten ist bzw. dieses verlassen hat. Dies ist u. a. dann der Fall, wenn in einer Stadt zwischen den Erhebungszeitpunkten ein öffentliches Unternehmen liquidiert, verschmolzen oder neu gegründet wurde oder das Unternehmen keine eigene Homepage mit Angaben zum Top-Managementorgan mehr zur Verfügung stellt. Auch wegen einer Veränderung der Anzahl der Mitglieder einzelner Top-Managementorgane im Jahresvergleich können die Prozentwerte variieren. Unter anderem kann z. B. zum Erhebungszeitpunkt ein Top-Managementmitglied aufgrund eines ausgelaufenen Anstellungsvertrags das Organ verlassen haben und die Position noch nicht nachbesetzt worden sein oder ein im Vorjahr vakante Position neu besetzt worden sein.

Es bleibt zu betonen, dass sich die Prozentwerte nicht unreflektiert im Sinne von „besser oder schlechter“ vergleichen lassen. Dennoch bietet erst eine derart aufbereitete Gegenüberstellung Handelnden aus Politik, Verwaltung, Beratung, öffentlicher Wirtschaft und Medien die Möglichkeit, einen einordnenden Überblick zu erhalten. Die beschriebenen empirischen Befunde sollen als Diskussionseinladung für die „richtigen, weiterführenden Fragen“ im Kontext der Weiterentwicklung der Public Corporate Governance in Deutschland dienen, nicht als eine Bewertung im Sinne von „besser oder schlechter“.

Stadt	Bundesland	Anzahl Untern.	Anzahl Positionen	Anzahl Personen	Anzahl Frauen	Anteil Frauen in %	Anzahl weibl. bes. Pos.	Anteil weibl. bes. Pos. in %
<b>Über 30% mit Frauen besetzte Positionen in Top-Managementorganen</b>								
Offenbach (Main)	HE	14	19	12	5	41,7	8	42,1
Hannover	NI	12	16	15	6	40,0	6	37,5
Berlin	BE	101	153	132	50	37,9	57	37,3
Wittenberg	ST	12	14	9	4	44,4	5	35,7
Potsdam	BB	34	55	36	14	38,9	19	34,5
Bremen (Stadt)	HB	38	71	56	23	41,1	24	33,8
Homburg	SL	3	3	3	1	33,3	1	33,3
Jena	TH	14	18	15	5	33,3	6	33,3
Plauen	SN	10	12	11	4	36,4	4	33,3
Rostock	MV	20	30	26	9	34,6	10	33,3
Weimar	TH	8	9	6	2	33,3	3	33,3
Freiburg	BW	14	25	16	5	31,3	8	32,0
Wiesbaden	HE	14	22	19	6	31,6	7	31,8
Magdeburg	ST	33	38	33	10	30,3	12	31,6
<b>Zwischen mind. 25% und 30% mit Frauen besetzte Positionen in Top-Managementorganen</b>								
Greifswald	MV	13	14	12	4	33,3	4	28,6
Brandenburg (Havel)	BB	12	15	14	3	21,4	4	26,7
Chemnitz	SN	30	38	29	7	24,1	10	26,3
Bremerhaven	HB	25	32	21	5	23,8	8	25,0
Erfurt	TH	19	20	13	4	30,8	5	25,0
Halle (Saale)	ST	25	28	22	6	27,3	7	25,0
Schwerin	MV	16	20	16	4	25,0	5	25,0
<b>Zwischen mind. 20% und 25% mit Frauen besetzte Positionen in Top-Managementorganen</b>								
München	BY	37	61	55	13	23,6	15	24,6
Darmstadt	HE	35	62	46	13	28,3	15	24,2
Norderstedt	SH	9	17	12	4	33,3	4	23,5
Regensburg	BY	9	13	12	3	25,0	3	23,1
Gotha	TH	9	9	8	2	25,0	2	22,2
Nürnberg	BY	28	45	28	6	21,4	10	22,2
Stralsund	MV	14	18	18	4	22,2	4	22,2
Hamburg	HH	100	168	142	29	20,4	37	22,0
Köln	NW	32	59	51	12	23,5	13	22,0
Leipzig	SN	45	64	49	12	24,5	14	21,9
<b>GESAMT</b>		<b>1.429</b>	<b>2.089</b>	<b>1.672</b>	<b>386</b>	<b>23,1</b>	<b>449</b>	<b>21,5</b>
Karlsruhe	BW	20	28	16	5	31,3	6	21,4
Mannheim	BW	39	57	50	11	22,0	12	21,1
Oldenburg	NI	10	10	7	2	28,6	2	20,0
<b>Zwischen mind. 15% und 20% mit Frauen besetzte Positionen in Top-Managementorganen</b>								
Dortmund	NW	24	52	39	7	17,9	10	19,2
Kiel	SH	23	26	20	5	25,0	5	19,2
Neubrandenburg	MV	17	33	16	6	37,5	6	18,2
Mainz	RP	28	40	35	6	17,1	7	17,5
Düsseldorf	NW	26	47	39	7	17,9	8	17,0
Bitterfeld-Wolfen	ST	5	6	6	1	16,7	1	16,7
Oranienburg	BB	6	6	4	1	25,0	1	16,7
St. Ingbert	SL	3	6	6	1	16,7	1	16,7
Stuttgart	BW	14	24	21	4	19,0	4	16,7
Dresden	SN	24	31	26	5	19,2	5	16,1
Frankfurt (Oder)	BB	12	13	11	2	18,2	2	15,4
Saarbrücken	SL	25	39	35	6	17,1	6	15,4
Frankfurt (Main)	HE	34	53	43	8	18,6	8	15,1
<b>Zwischen mind. 10% und 15% mit Frauen besetzte Positionen in Top-Managementorganen</b>								
Ludwigshafen	RP	19	23	19	3	15,8	3	13,0
Essen	NW	25	31	25	4	16,0	4	12,9
Dessau-Roßlau	ST	13	16	11	2	18,2	2	12,5
Gera	TH	7	8	8	1	12,5	1	12,5
Wolfsburg	NI	21	33	28	4	14,3	4	12,1
Augsburg	BY	14	17	15	2	13,3	2	11,8
Neumünster	SH	15	18	14	2	14,3	2	11,1
Kassel	HE	24	37	27	3	11,1	4	10,8
<b>Zwischen mind. 5% und 10% mit Frauen besetzte Positionen in Top-Managementorganen</b>								
Braunschweig	NI	17	22	18	2	11,1	2	9,1
Zwickau	SN	17	24	21	2	9,5	2	8,3
Lübeck	SH	17	25	18	2	11,1	2	8,0
Flensburg	SH	13	13	12	1	8,3	1	7,7
Koblenz	RP	11	13	12	1	8,3	1	7,7
Kaiserslautern	RP	20	31	21	2	9,5	2	6,5
<b>Unter 5% mit Frauen besetzte Positionen in Top-Managementorganen</b>								
Cottbus	BB	20	21	15	1	6,7	1	4,8
Heidelberg	BW	17	23	21	1	4,8	1	4,3
Duisburg	NW	19	35	25	1	4,0	1	2,9
Ingolstadt	BY	10	12	11	0	0	0	0
Neunkirchen	SL	6	6	5	0	0	0	0
Osnabrück	NI	16	26	22	0	0	0	0
Trier	RP	8	9	6	0	0	0	0
Völklingen	SL	5	7	7	0	0	0	0

Quelle: Papenfuß et al. 2023, FIT-Public Management-Studie

Tabelle 2: Städteübersicht zur Repräsentation von Frauen in Positionen der Top-Managementorgane öffentlicher Unternehmen

Aufschlussreich ist zudem ein Blick auf die regionale Ausprägung und Entwicklung der Repräsentation im Bundeslandvergleich. Abbildung 1 fasst die Ergebnisse der Städte nach Bundesländern aggregiert zusammen. Hinter dem Bundeslandnamen befindet sich jeweils in Klammern die Gesamtanzahl der Top-Managementpositionen und die Anzahl der betrachteten Unternehmen. Im Balken links wird der prozentuale Anteil und in Klammern dahinter die absolute Anzahl durch Frauen besetzter Positionen in Top-Managementorganen gezeigt. Rechts am Ende des Balkens wird die Entwicklung weiblich besetzter Positionen in Prozentpunkten dargestellt. Die Sortierung erfolgt absteigend nach dem Anteil weiblich besetzter Top-Managementpositionen.

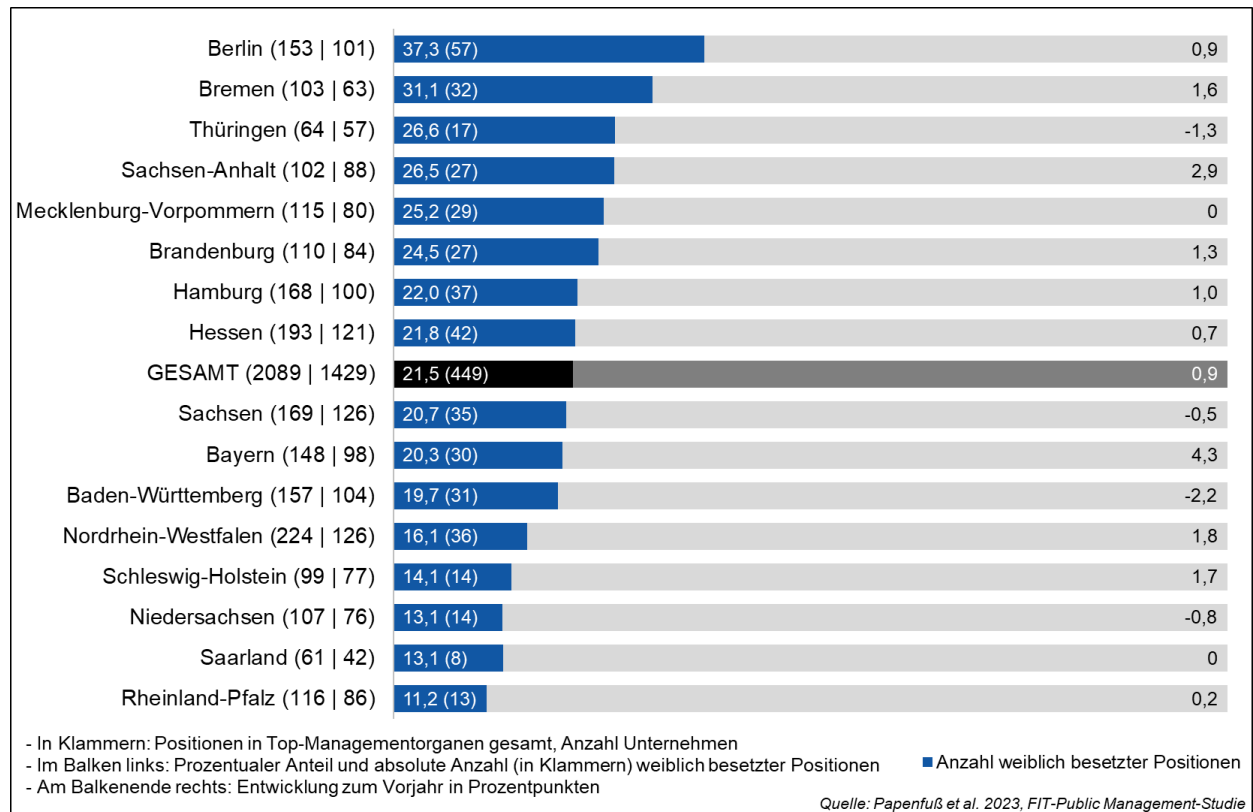


Abbildung 1: Bundesländervergleich zur Repräsentation von Frauen in Positionen der Top-Managementorgane öffentlicher Unternehmen in Städten

Wie auf Städtenebene bereits skizziert, sind die Höhe und Entwicklung der Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen zwischen den Städten der einzelnen Bundesländer stark unterschiedlich. Insbesondere in den östlichen Bundesländern sowie den Stadtstaaten ist die weibliche Besetzung von Positionen in Top-Managementorganen überdurchschnittlich hoch. Von den westlichen Flächenländern erreicht dieses Jahr nur Hessen (21,8 %; Vj. 21,1 %) ein Ergebnis knapp oberhalb des Durchschnitts. Auffällig ist, dass Baden-Württemberg mit einem Rückgang von 2,2 Prozentpunkten im Vergleich zum Vorjahr bei den Städten den deutlichsten Rückgang verzeichnet und nun unterhalb des bundesweiten Durchschnittes liegt. Bayern (4,3 Prozentpunkte) und Sachsen-Anhalt (2,9 Prozentpunkte) haben bei den Städten im landesweiten Vergleich die größten Anstiege.

Besonders auffällig ist im Bundeslandvergleich der Städte ebenfalls, dass alle ostdeutschen Bundesländer überdurchschnittliche Werte aufzeigen. Die ostdeutschen Bundesländer (ohne Berlin) weisen einen Frauenanteil von insgesamt 23,0 % (Vj. 22,6 %) auf – mit Berlin 25,8 % (Vj. 25,3 %). Demgegenüber liegt der Frauenanteil in den westlichen Bundesländern ohne die

Stadtstaaten Hamburg und Bremen bei 17,2 % (Vj. 16,4 %) – mit den beiden Stadtstaaten bei 18,9 % (Vj. 17,9 %). Insgesamt zeigt sich auch dieses Jahr ein deutliches Gefälle zwischen Ost und West.

Insbesondere bei Bundesländern mit wenigen großen Städten (z. B. das Saarland) ist in der Interpretation zu berücksichtigen, dass nach den einheitlich auf alle Bundesländer angewandten Kriterien teilweise viele kleinere Städte mit wenigen Unternehmen in einzelnen Bundesländern enthalten sind. Zudem können diese Unternehmen zum Teil denjenigen Branchen zugeordnet sein, die strukturell über eine niedrige Frauenrepräsentation im Top-Managementorgan verfügen (vgl. Abbildung 2).

Im nächsten Schritt wurde in Abbildung 2 eine Differenzierung nach Branchen vorgenommen. Die systematische und differenzierte Branchenzuordnung erfolgte in Anlehnung an die Klassifikation der Wirtschaftszweige des Statistischen Bundesamtes (Statistisches Bundesamt 2008) und unter Berücksichtigung der in den Beteiligungsberichten geschilderten Unternehmensgegenstände. Bei Unternehmen, die in mehreren Branchen tätig sind, wurde die Zuordnung nach dem kommunizierten Hauptbetätigungsfeld vorgenommen.

Bei der Branchenbetrachtung zeigt sich über alle untersuchten Städte hinweg, dass die technischen Branchen im Vergleich weiter durch eine deutlich geringere Frauenrepräsentation in den Top-Managementorganen gekennzeichnet sind. Besonders geringe Werte sind in den Branchen „Energie-/Wasserversorgung & Stadtwerke“ (12,8 %; Vj. 11,4 %) und „IT/Digitalisierung“ (11,1 %; Vj. 7,1 %) festzustellen. Im Sozial- und Gesundheitsbereich zeigt sich eine deutlich höhere Frauenrepräsentation: „Gesundheits- & Sozialwesen“ (33,3 %; Vj. 34,5 %) und „Krankenhäuser“ (25,6 %; Vj. 24,8 %).

Im Vorjahresvergleich lassen sich größere Anstiege in den Branchen Abfall- & Abwasserentsorgung“ (+ 2,9 Prozentpunkte) und „Messe & Kongresse“ (+ 2,9 Prozentpunkte) vermerken. Bemerkenswert ist der vergleichsweise hohe Anstieg in der Branche „Digitalisierung & IT“ (+ 4,0 Prozentpunkte) und „Flug- & Seehäfen“ (+ 3,8 Prozentpunkte). Ein stärkerer Rückgang ist insbesondere in der Branche „Beteiligungs- & Holdinggesellschaften“ (- 2,6 Prozentpunkte) zu verzeichnen. Die innerhalb der Beteiligungsportfolios abgebildeten Aufgabenfelder bzw. Branchen sind im Vergleich zwischen den Städten in struktureller Gesamtschau bzgl. der hier verfolgten Forschungsziele sehr ähnlich. Zum Beispiel ist häufig festzustellen, dass in kleineren Städten nur jeweils ein Unternehmen der Branche „Wohnungswesen“, „Abfall- & Abwasserentsorgung“, „Wirtschaftsförderung & Stadtmarketing“ o. ä. vertreten ist. Dagegen besitzen größere Städte und Stadtstaaten häufig mehrere Unternehmen in den gleichen Branchen und zudem Unternehmen in für größere Städte typischen Branchen, wie beispielsweise „Flug- & Seehäfen“, „Krankenhäuser“ oder „Messe & Kongresse“. Strukturelle Unterschiede in der Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen zwischen den Städten und Bundesländern sind in struktureller Gesamtsicht nicht auf die „Branchenverteilung“ zurückzuführen.

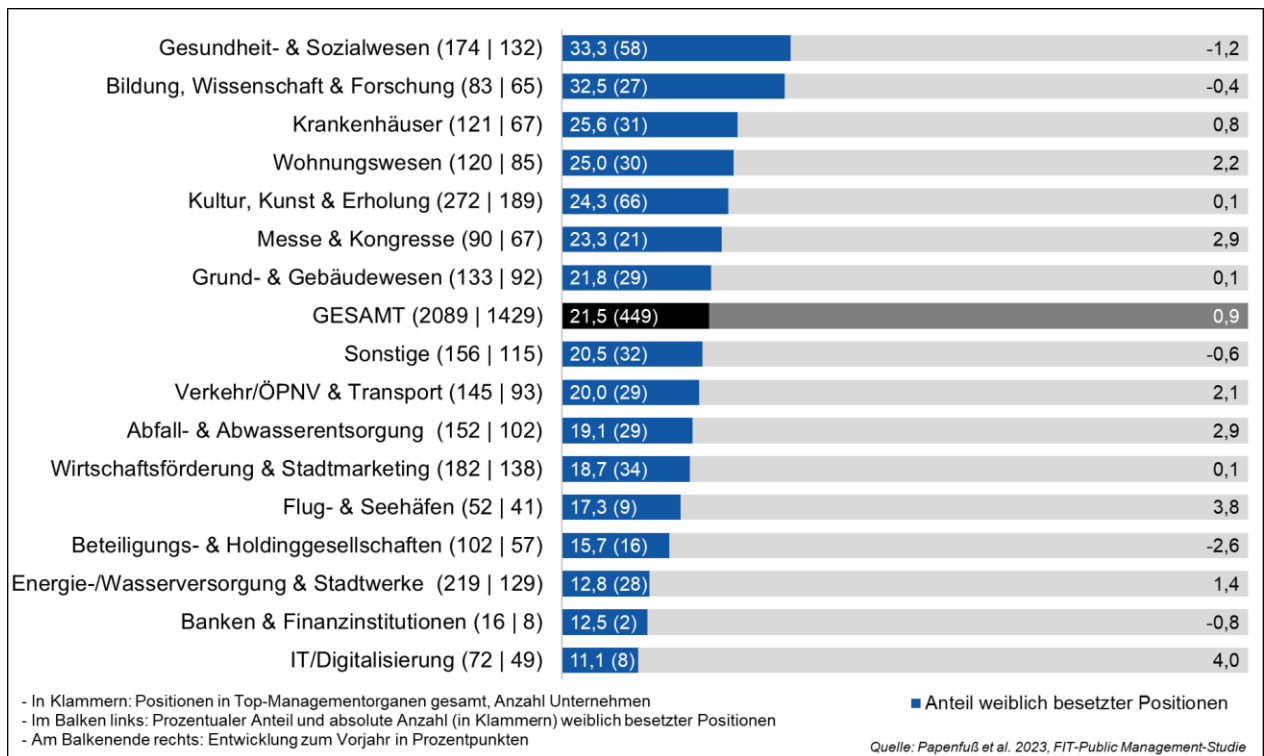


Abbildung 2: Branchenvergleich zur Repräsentation von Frauen in Positionen der Top-Managementorgane öffentlicher Unternehmen auf der kommunalen Ebene

Weiterhin ist die Betrachtung des Frauenanteils in Top-Managementorganen für Unternehmen verschiedener Größenklassen aufschlussreich. Als Merkmal für die Unternehmensgröße wurde die Bilanzsumme der Unternehmen herangezogen, da diese ein maßgebliches Entscheidungskriterium zur Größenklassenkategorisierung nach § 267 HGB darstellt und unabhängig von handelsrechtlichen Erleichterungsvorschriften in den Bilanzen jährlich offengelegt wird. In der folgenden Abbildung 3 werden die Unternehmen einer Größenklasse zugeordnet. Die Größenklassen bemessen sich anhand der berechneten Quartile bzw. Quartilsgrenzen. Die unterste Größenklasse enthält die 25 % kleinsten Unternehmen mit einer Bilanzsumme unter 1,8 Mio. Euro (1. Quartil). Die nächstgrößere Größenklasse enthält die 25 % nächstgrößten Unternehmen mit einer Bilanzsumme bis 13,1 Mio. Euro (Median). Die weiteren Größenklassen liegen zwischen 13,1 Mio. Euro und 128,0 Mio. Euro (3. Quartil) bzw. über 128,0 Mio. Euro Bilanzsumme (4. Quartil). Innerhalb der Balken wird der Anteil an weiblich besetzten Top-Managementpositionen je Größenklasse dargestellt.

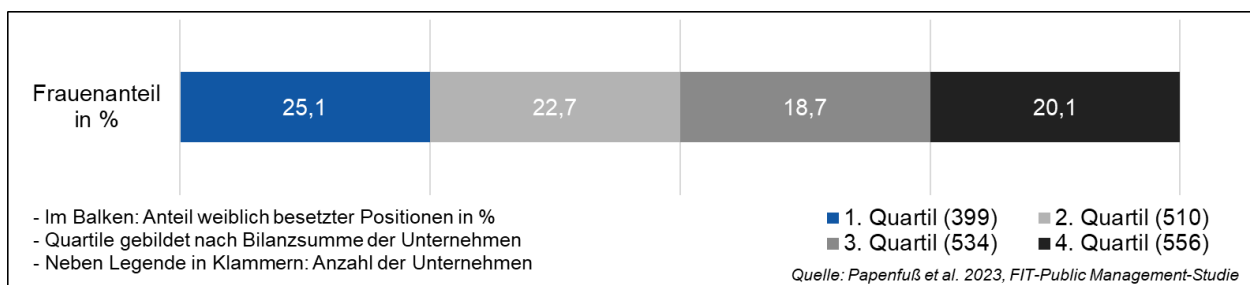


Abbildung 3: Größenklassenvergleich zur Repräsentation von Frauen in Positionen der Top-Managementorgane öffentlicher Unternehmen auf der kommunalen Ebene

Festzustellen ist, dass – gemessen an der Bilanzsumme – wie auch im Vorjahr kleinere Unternehmen den höchsten Frauenanteil (1. Quartil: 25,1 %; Vj. 25,5 %) aufweisen. Hier besteht in

Teilen ein Zusammenhang zu der Differenzierung nach Branchen, da in der untersten Größenklasse teilweise verstärkt Unternehmen aus Branchen mit einer im Vergleich höheren Repräsentation anzutreffen sind (z. B. „Gesundheits- & Sozialwesen“). In den größeren Unternehmen der anderen Quartile ist ein deutlich geringerer Anteil weiblich besetzter Top-Managementpositionen zu verzeichnen. Allerdings ist im Jahresvergleich festzustellen, dass der Frauenanteil im 2. Quartil von 20,9 % auf 22,7 % und im 4. Quartil von 18,5 % auf 20,1 % deutlich angestiegen ist. In den beiden anderen Quartilen haben sich hingegen die Anteile nur geringfügig verändert.

## 6. Befunde zur Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen auf Bundes- und Landesebene

Im Folgenden wird die Repräsentation von Frauen in Top-Managementpositionen in Unternehmen mit mehrheitlicher Beteiligung des Bundes und der Bundesländer dargestellt. Hierdurch sollen in dieser Studie auch Vergleiche zur Repräsentation über alle föderalen Ebenen ermöglicht werden.

Insgesamt liegt der Anteil weiblich besetzter Positionen bei den Bundesunternehmen bei 31,8 % (Vj. 27,9 %) und bei den Flächenbundesländern bei 21,2 % (Vj. 20,4 %). Im Vergleich der föderalen Ebenen hat damit der Bund die höchste Frauenrepräsentation in den Top-Managementorganen, während die Landesebene ebenso wie die kommunale Ebene einen um rund 10 Prozentpunkte geringeren aggregierten Schnitt bei der Frauenrepräsentation aufweisen.

In Tabelle 3 werden der Bund und die Bundesländer nach dem Anteil der durch Frauen besetzten Positionen in den Top-Managementorganen (graue Spalte) in absteigender Reihenfolge dargestellt. Für eine bessere Einordnung ist auch hier neben der absoluten Anzahl an Top-Managementpositionen die absolute Anzahl durch Frauen besetzter Positionen dargestellt. Um mögliche Mehrfachgeschäftsführungen und Konzernstrukturen sachgerecht darzustellen, wird neben dem Anteil und der Anzahl an Top-Managementpositionen auch die Anzahl an Personen/Köpfen angegeben, die die jeweiligen Positionen besetzen.

Gebietskörperschaft	BL	Anzahl Untern.	Anzahl Positionen	Anzahl Personen	Anzahl Frauen	Anteil Frauen in %	Anzahl weibl. bes. Pos.	Anteil weibl. bes. Pos. in %
Schleswig-Holstein	SH	23	43	29	10	34,5	16	37,2
Brandenburg	BB	14	22	17	6	35,3	8	36,4
Bund	DE	105	242	231	73	31,6	77	31,8
Thüringen	TH	20	28	25	6	24,0	8	28,6
Saarland	SL	20	41	31	8	25,8	11	26,8
Sachsen-Anhalt	ST	30	44	39	9	23,1	11	25,0
Hessen	HE	25	39	33	7	21,2	9	23,1
Bayern	BY	47	66	65	15	23,1	15	22,7
Niedersachsen	NI	28	45	42	9	21,4	9	20,0
Nordrhein-Westfalen	NW	38	63	54	11	20,4	12	19,0
Mecklenburg-Vorpommern	MV	36	54	47	9	19,1	10	18,5
Baden-Württemberg	BW	106	145	127	19	15,0	23	15,9
Sachsen	SN	30	39	29	6	20,7	6	15,4
Rheinland-Pfalz	RP	43	63	47	9	19,1	9	14,3

Quelle: Papenfuß et al. 2023, FIT-Public Management-Studie

Tabelle 3: Übersicht zur Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen der Flächenländer und des Bundes

Auf Ebene der Bundesländer bestehen erhebliche Unterschiede bei der Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen. Ähnlich zur Repräsentation in den



städtischen Unternehmen im Bundesländervergleich weisen, abgesehen von Schleswig-Holstein (37,2 %; Vj. 32,0 %) und dem Saarland (26,8 %; Vj. 26,8 %), mit Brandenburg (36,4 %; Vj. 28,6 %), Thüringen (28,6 %; Vj. 29,2 %) und Sachsen-Anhalt (25,0 %; Vj. 27,0 %) auch hier die ostdeutschen Bundesländer die höchsten Werte auf. Demgegenüber weisen die Bundesländer Baden-Württemberg (15,9 %; Vj. 14,4 %), Sachsen (15,4 %; Vj. 21,1 %) und Rheinland-Pfalz (14,3 %; Vj. 12,1 %) die niedrigsten Werte auf.

Im Vergleich zum Vorjahr verzeichnet Brandenburg mit 7,8 Prozentpunkten den höchsten Zuwachs und Sachsen mit 5,7 Prozentpunkten den stärksten Rückgang bei den weiblich besetzten Top-Managementpositionen. Die absolute Anzahl an Frauen ist im Vergleich zum Vorjahr in 8 Bundesländern gestiegen und in 2 Bundesländern gesunken. In 3 Bundesländern ist die Anzahl weiblicher Top-Managementmitglieder konstant geblieben. Beim Bund liegt der Anstieg weiblich besetzter Top-Managementpositionen bei 3,9 Prozentpunkten.

Im Vergleich zu den Vorjahreswerten ist auch an dieser Stelle zu betonen, dass stets eine kontextgerechte Interpretation erforderlich ist. Die Werte zwischen den Jahren können sich verändern, obwohl keine Frau neu in ein Top-Managementorgan eingetreten ist bzw. dieses verlassen hat. Dies ist u. a. dann der Fall, wenn ein öffentliches Unternehmen von einem Bundesland oder des Bundes zwischen den Erhebungszeitpunkten liquidiert, verschmolzen oder neu gegründet wurde oder das Unternehmen keine eigene Homepage mit Angaben zum Top-Managementorgan mehr zur Verfügung stellt. Auch wegen einer Veränderung der Anzahl der Mitglieder einzelner Top-Managementorgane im Jahresvergleich können die Prozentwerte variieren. Unter anderem kann zum Beispiel zum Erhebungszeitpunkt ein Top-Managementmitglied aufgrund eines ausgelaufenen Anstellungsvertrags das Organ verlassen haben und die Position noch nicht nachbesetzt worden sein oder ein im Vorjahr vakante Position neu besetzt worden sein.

## **7. Fazit und Ausblick**

In der Diskussion um soziale Nachhaltigkeit ist die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern weiter ein zentrales Thema. Dem Staat und öffentlichen Unternehmen wird mit Blick auf Artikel 3 Grundgesetz in dieser Debatte eine besondere Vorbildfunktion zugeschrieben. Die Repräsentation von Frauen in Führungspositionen ist ein weiter stark diskutiertes Thema in Gesellschaft, Politik, Praxis und Wissenschaft und wird durch gesetzgeberische Initiativen auf unterschiedlichen Ebenen weiter adressiert. Die anforderungsgerechte Besetzung von Führungspositionen mit geeigneten Personen ist ein Schlüsselthema für gute Public Corporate Governance.

Gemessen an den in wissenschaftlichen Studien identifizierten Effekten und Potenzialen, gesellschaftspolitischen und ökonomischen Argumenten und insbesondere auch den politisch formulierten Zielen dokumentieren die Zahlen allerdings, dass in vielen Gebietskörperschaften bei der Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen weiter großer Handlungsbedarf besteht. Trotz des leichten Anstiegs in diesem Jahr ist die Entwicklung als weiterhin steigerungsbedürftig einzustufen, zumal die Repräsentation erstmalig unter den aktuellen Werten der DAX-40 Unternehmen liegt und viele öffentliche Unternehmen den formulierten politischen Zielen und ihrer Vorbildrolle nicht nachzukommen scheinen.

Besonders bemerkenswert sind die im Vergleich von Städten und Bundesländern ganz erheblichen Unterschiede in der Höhe und Entwicklung der Frauenrepräsentation und in bemerkenswerter Weise auch bei der Neubesetzung von Top-Managementpositionen. Häufig besteht auch bei räumlich benachbarten Städten ein beachtliches Gefälle bei der Repräsentation. Neben der strukturellen Unterrepräsentation verdienen insbesondere die substanziellen Repräsentationsunterschiede im Vergleich von Städten und Bundesländern eine intensive gesellschaftspolitische Reflexion und Diskussion.

Die anhaltend geringe Frauenrepräsentation hat verschiedene Ursachen und wird durch unterschiedlich gelagerte Faktoren beeinflusst, die auch für den spezifischen Kontext öffentlicher Unternehmen in weiteren Studien untersucht werden sollten. Die Befunde unterstreichen diesen weiteren Forschungsbedarf. Neben vielen weiteren Aspekten wäre hier auch das Verständnis zur Kultur in Gebietskörperschaften und Unternehmen sowie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in Führungspositionen für Frauen und Männer zu erweitern. Für eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in Führungspositionen der öffentlichen Unternehmen vor Ort scheinen insbesondere auch die handelnden (politischen) Entscheidungsträger:innen in den Gebietskörperschaften eine wichtige Rolle zu spielen, was in der weiteren Forschung differenziert ergründet werden sollte. Erkenntnisreich und gestaltungsrelevant wäre ferner die Untersuchung von Governance-Maßnahmen, über die in einigen Städten unter Berücksichtigung von Biographien und Kompetenzprofilen in den letzten Jahren teilweise deutliche Anstiege bei der Repräsentation realisiert wurden.

Als besonders potenzialreich zur Förderung einer gleichberechtigten Teilhabe von Frauen in Top-Managementpositionen wird die Festlegung und Veröffentlichung von Zielgrößen für die zwei Führungsebenen unterhalb des Top-Managementorgans eingestuft (Papenfuß et al. 2022d). Im Vergleich zum Status quo veröffentlichte Zielgrößen können besondere Aufmerksamkeit auf die Vergrößerung des Talentpools auf den zwei Hierarchieebenen unterhalb des Top-Managementorgans lenken und den Frauenanteil hier steigern sowie in der Folge auch die Repräsentation in Top-Managementorganen fördern. Das Team von Prof. Dr. Papenfuß am Lehrstuhl für Public Management & Public Policy veröffentlicht in diesem Zusammenhang seit 2022 jährlich eine Studie zur Höhe und Berichterstattung von Zielgrößen für den Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb des Top-Managementorgans öffentlicher Unternehmen (Papenfuß et al. 2022d).

In der politischen Debatte ist es für das Feld öffentlicher Unternehmen bzgl. der Nutzung von Selbstregulierung in Form von PCGKs oder der Etablierung von gesetzlichen Vorschriften (z. B. in Gemeindeordnungen und Landeshaushaltsordnungen) zudem von besonderer Politik- und Gestaltungsrelevanz, ob und ggf. unter welchen Bedingungen PCGKs relevante Effekte auf von der Politik formulierte Teilhabeziele besitzen. Gerade in öffentlichen Unternehmen ist die öffentliche Hand dazu angehalten, durch konkrete Maßnahmen ihre gesellschaftspolitische Vorbildfunktion und ihre Einflussmöglichkeiten als Gesellschafterin wahrzunehmen. Mit Blick auf die bereits geltenden verpflichtenden Repräsentationserfordernissen von Frauen in Top-Managementorganen für Mehrheitsbeteiligungen des Bundes in § 77a GmbHG und die vorliegenden Befunde ist weiter intensiv zu reflektieren, inwieweit die im Gesetz formulierten

Anforderungen für öffentliche Unternehmen in der Breite durch PCGKs oder Gesetze zeitnah etabliert werden können.

Unabhängig von den gesetzgeberischen Überlegungen und Entwicklungen sollte in jeder Gebietskörperschaft ein PCGK eingeführt werden in dem die Anforderungen aus § 77a GmbHG zur Mindestbeteiligung von Frauen als Empfehlung aufgenommen werden. Zudem sollte analog zu § 36 GmbHG und § 76 Absatz 4 AktG eine Empfehlung enthalten sein, dass das Top-Managementorgan für den Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb der Unternehmensspitze Zielgrößen festlegt und hierüber jährlich transparent berichten soll. Beispiele für mögliche Empfehlungen finden sich auch im D-PCGM (Expertenkommission D-PCGM 2022).

Ebenfalls sollte für die Debatte die Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen und den zwei Führungsebenen unterhalb des Top-Managementorgans in die regelmäßig von Gebietskörperschaften zu veröffentlichenden Beteiligungsberichte aufgenommen werden. Beteiligungsberichte informieren hierüber bislang kaum, bieten jedoch wichtige Potenziale.

Integrierte Informationssysteme für eine integrierte Gleichstellungspolitik bilden im Zuge der digitalen Transformation auf Ebene der Gebietskörperschaften noch nicht ausgeschöpfte Potenziale, die weiter aktiviert werden sollten. Ein wichtiger Teil von integrierten Informationssystemen ist eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung für integriertes Personalmanagement im „Konzern Gebietskörperschaft“ (u. a. „Human Resource Information System“). Der Status quo, sowie Zielgrößen für die Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen und den beiden Führungsebenen unterhalb des Top-Managementorgans sollte zentraler Bestandteil sein. Gebietskörperschaft und öffentliche Unternehmen müssen mit mittlerweile digitalen Lösungen Schritt halten und sollten situationsgerechte Wege zur Entwicklung einer zeitgemäßen HR-IT-Governance realisieren (Papenfuß et al. 2022b, Papenfuß et al. 2022c).

Neben weiterer „Kulturarbeit“ können eine integrierte Personalentwicklung, integrierte Gleichstellungsarbeit und Aus- und Fortbildung mit Cross-Mentoring und Coaching im „Konzern Stadt“ bzw. „Konzern Gebietskörperschaft“ weitere Chancen und Potenziale für mehr Chancengerechtigkeit und eine moderne Arbeitskultur bieten. Auch Schulungen im Kontext Personalauswahl in Auswahlkommissionen, Personalentwicklungskonzepte und Workshops zur Personalentwicklung können relevante und chancenreiche Anknüpfungspunkte sein. Daseinsvorsorge und soziale Nachhaltigkeit müssen zusammen gedacht werden, um die fachlich und charakterlich besten Talente für die Zukunftsgestaltung in Führungspositionen zu bekommen.

In der übergreifenden Diskussion zur Staatsmodernisierung, sozialen Nachhaltigkeit und Zukunftsfähigkeit des öffentlichen Dienstes können die Arbeitgeberattraktivität von öffentlichen Unternehmen und Verwaltung (Keppeler/Papenfuß 2020), ein integriertes Personalmanagement (Papenfuß/Keppeler 2018) sowie eine integrierte Gleichstellungsarbeit von Kernverwaltung und öffentlichen Unternehmen weiter in den Blick genommen werden und relevante Entwicklungsbeiträge leisten. Daseinsvorsorge und soziale Nachhaltigkeit müssen zusammen gedacht werden, um die fachlich und charakterlich besten Talente für die Zukunftsgestaltung in Führungspositionen zu bekommen.

## Literaturverzeichnis

- Allbright Stiftung (2023): Zwischenstand März 2023: Frauenanteil in den Führungsgremien der 160 Börsenunternehmen. <https://www.allbright-stiftung.de/aktuelles> (Zugriff: 05.07.2023).
- Allbright Stiftung (2022a): Kampf um die besten Köpfe: Die Konkurrenz um Vorständinnen nimmt zu. Allbright Bericht Oktober 2022. <https://www.allbright-stiftung.de/allbright-berichte> (Zugriff: 09.06.2023).
- Allbright Stiftung (2022b): Stillstand - Familienunternehmen holen keine Frauen in die Führung. Allbright Bericht Mai 2022. <https://www.allbright-stiftung.de/berichte> (Zugriff: 09.06.2023).
- DIW - Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (Hrsg.) (2022): Managerinnen-Barometer 2022: Deutlich mehr Vorständinnen in großen Unternehmen – Beteiligungsgebot scheint bereits zu wirken, in: DIW Wochenbericht Nr. 3, 2022, S. 22-34.
- Europäische Kommission (2020): Eine Union der Gleichheit: Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020-2025. <https://eur-lex.europa.eu/> (Zugriff: 14.06.2022).
- Expertenkommission D-PCGM (2022): Deutscher Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM), Hrsg. Ulf Papenfuß/Klaus-Michael Ahrend/Kristin Wagner-Krechlok, in der Fassung vom 14.03.2022, <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.14710.47688>.
- FidAR – Frauen in die Aufsichtsräte e. V. (2022): Public Women-on-Board Index – Analyse und Ranking zum Anteil von Frauen in Aufsichtsgremien und Top-Managementorganen der 261 größten öffentlichen Unternehmen in Deutschland. <https://wob-index.de/pwob.html> (Zugriff: 09.06.2023).
- Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.) (2022): Repräsentation von Frauen in der Kommunalpolitik – Das Ranking deutscher Großstädte 2022. <http://www.boell.de> (Zugriff: 08.06.2023).
- Keppeler, F./Papenfuß, U. (2020): Befunde und Handlungsoptionen zur Steigerung der Arbeitgeberattraktivität kommunaler Unternehmen und für eine evidenzbasierte Personalgewinnung, Verband kommunaler Unternehmen (Hrsg.), Friedrichshafen.
- OECD (2015): OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen, <https://www.oecd.org/publications/> (Zugriff 12.07.2021).
- Papenfuß, U. (2023): Corporatised Public Service Provision of Local Governments in Germany: A Key Topic for UN-SDGs and Promising Public Corporate Governance Developments, in: Van Genukten, M., Voorn, B., Andrews, R., Papenfuß, U., Torsteinsen, H. (Hrsg.) Corporatisation in Local Government, S. 197-220. [https://doi.org/10.1007/978-3-031-09982-3\\_9](https://doi.org/10.1007/978-3-031-09982-3_9)
- Papenfuß, U. (2022): Die Krise nachhaltig gestalten – PCGKs jetzt einführen, Titelbeitrag über den Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex, in: Innovative Verwaltung, Heft 5, S. 10-14.
- Papenfuß, U./Schmidt, C. (2022): Personnel Governance of Corporatized Public Services: Effects of Executive Resources and Corporation Forms on Turnover, in: Public Administration, 100 (2), S. 250-272. <https://doi.org/10.1111/padm.12752>
- Papenfuß, U./Haas, M./Galoto, M./Blischke, B./Stritt, C./Müller, K./Krystofiak, F. (2022a): Reflektierte Führungskultur durch Public Corporate Governance Kodizes – Umgang mit comply-or-explain und Digitalisierungswege (PCGK-Report 2022), Friedrichshafen. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.15023.00168>
- Papenfuß, U./Wagner-Krechlok, K. (2022): Public Corporate Governance Kodizes für nachhaltige öffentliche Aufgabenerfüllung – International vergleichende Qualitätsanalyse für die Schweiz und Handlungsperspektiven (PCGK-DACH), Friedrichshafen. Studie für die Eidgenössische Finanzkontrolle („Bundesrechnungshof“) der Schweiz. <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.35464.90889>
- Papenfuß, U./Hartel, B./Schmidt, C. (2022b): Vergleichsgruppen zur Top-Managementvergütung für Good Governance mit digitalen Vergütungsportalen, in: Board – Zeitschrift für Aufsichtsräte, Heft 6, S. 249-253.
- Papenfuß, U./Polzer, T./Roos, Z. M. (2022c): Digitale Daseinsvorsorge und nachhaltige Stadtentwicklung: Empirische Befunde zu Stadtwerken als Digitalisierungspartner und Gestaltungsperspektiven (DiDa-Stadt), Friedrichshafen. <https://doi.org/10.57938/O.2022.001>
- Papenfuß, U./Schmidt, C./Hahn, K. (2022d): Flexible Zielgrößen als Governance-Innovation: Frauen in 2. und 3. Führungsebene öffentlicher Unternehmen und Wege für HR-IT-Governance (Flex-Gov-Studie 2022), Friedrichshafen. <https://doi.org/10.48586/zu/01235>
- Papenfuß, U. (2021): Selbstregulierung mit Corporate Governance Kodizes für nachhaltige Unternehmensführung in Gemeinwirtschaft und Nonprofit-Organisationen, in: Zeitschrift für Gemeinwirtschaft und Gemeinwohl, 44 (1), S. 79-94. <https://doi.org/10.5771/2701-4193-2021-1-79>

- Papenfuß, U./Haas, M. (2021): Nutzung des Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex in Gebietskörperschaften - Befunde und Zukunftschancen, Friedrichshafen.  
<https://doi.org/10.13140/RG.2.2.32961.68966>
- Papenfuß, U./Schmidt, C. (2021): Understanding Self-Regulation for Political Control and Policy-Making: Effects of Governance Mechanisms on Accountability, in: *Governance*, 34 (4), S. 1115-1141.  
<https://doi.org/10.1111/gove.12549>
- Papenfuß, U./Wagner-Krechlok, K. (2021): Public Corporate Governance Kodizes für nachhaltige Daseinsvorsorge und Vertrauen in den Staat: Qualitätsmodell und Diffusion von Governance-Standards, in: *der moderne staat (dms)*. 15 (1), S. 175-207. <https://doi.org/10.3224/dms.v15i1.08>
- Papenfuß, U./Keppeler, F. (2020): Does Performance-Related Pay and Public Service Motivation Research Treat State-Owned Enterprises Like a Neglected Cinderella? A Systematic Literature Review and Agenda for Future Research on Performance Effects, in: *Public Management Review*, 22 (7), S. 1119-1145. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1740300>
- Papenfuß, U. (2019): Public Corporate Governance, in: Christoph Reichard/Sylvia Veit/Göttrik Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 5. Auflage, Wiesbaden, S. 319-332.  
[https://doi.org/10.1007/978-3-658-21563-7\\_29](https://doi.org/10.1007/978-3-658-21563-7_29)
- Papenfuß, U./Keppeler, F. (2018): Öffentlicher Dienst und Personalmanagement der öffentlichen Hand, in: R. Voigt (Hrsg.): *Handbuch Staat*, Wiesbaden, S. 1057-1067. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-20744-1\\_95](https://doi.org/10.1007/978-3-658-20744-1_95)
- Papenfuß, Ulf (2013): Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen – Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur Public Corporate Governance, Wiesbaden.  
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-00877-2>
- Papenfuß, U./Behrens, S./Sandig, T. (2013): Frauen in Top-Gremien öffentlicher Unternehmen: Follow-up Studie zeigt niedrige sowie je nach Region und Branche stark schwankende Repräsentation, in: *Zeitschrift für Corporate Governance*, Heft 1, S. 5-9. <https://doi.org/10.37307/j.1868-7792.2013.01.03>
- Papenfuß, U./Schrader, M. (2012): Frauen im Top-Management öffentlicher Unternehmen. Follow-up Studie weist niedrige und regional stark schwankende Repräsentation aus, in: *Zeitschrift für Corporate Governance*, Heft 3, S. 122-125. <https://doi.org/10.37307/j.1868-7792.2012.03.07>
- Papenfuß, U./Schrader, M. (2011): Frauen in Top-Gremien öffentlicher Unternehmen – Ergebnisse der ersten repräsentativen Längsschnittstudie, in: *Zeitschrift für Corporate Governance*, Heft 6, S. 258-263. <https://doi.org/10.37307/j.1868-7792.2011.06.05>
- Plazek, M./Papenfuß, U./Schmidt, C./Schuster, F. (2020): Public Corporate Governance Kodizes – Studie zeigt relevante Wirkungen, in: *Public Governance*, Frühjahr 2020, S. 12-16.  
<https://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.16395.57127>
- Statistisches Bundesamt (2023): Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen;  
<https://www.destatis.de/> (Zugriff 15.06.2023).
- Statistisches Bundesamt (2008): Klassifikation der Wirtschaftszweige 2008; <https://www.destatis.de/> (Zugriff: 09.06.2022).

## Anhang

### Anlage 1: Substanzielle Regelungsunterschiede zwischen Public Corporate Governance Kodizes und im Vergleich zu § 77a GmbHG

Regelungen zur Repräsentation von Frauen im Top-Managementorgan öffentlicher Unternehmen
<p>§ 77a Abs. 2 GmbHG: Hat eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung mit Mehrheitsbeteiligung des Bundes mehr als zwei Geschäftsführer, muss mindestens ein Geschäftsführer eine Frau und mindestens ein Geschäftsführer ein Mann sein. [...] Abs. 4 Die Länder können die Vorgaben [...] durch Landesgesetz auf Gesellschaften mit beschränkter Haftung erstrecken, an denen eine Mehrheitsbeteiligung eines Landes entsprechend [...] besteht.</p> <p><i>(Anmerkung: entsprechende Regelungen in LHO und Gemeindeordnungen wurden bislang nicht etabliert)</i></p>
<p>D-PCGM (Rn. 107): Bei Geschäftsführungsorganen mit mehr als zwei/ drei Mitgliedern soll mindestens ein Mitglied eine Frau sein.</p> <p><i>(Anders als im FüPoG II handelt es sich hierbei um eine Empfehlung, bei der situationsgerecht und mit Begründung vom comply-or-explain Prinzip Gebrauch gemacht werden könnte. Die gesetzlichen Vorschriften lauten wie folgt: in Vorständen börsennotierter und paritätisch mitbestimmter Unternehmen, die „aus mehr als drei Personen“ bestehen, muss „mindestens eine Frau und mindestens ein Mann Mitglied des Vorstands sein“. In Unternehmen mit einer Mehrheitsbeteiligung des Bundes mit „mehr als zwei Geschäftsführer[n]“, muss mindestens ein Geschäftsführer eine Frau und mindestens ein Geschäftsführer ein Mann sein“.)</i></p>
<p>Baden-Württemberg (Rn. 54): [...] Berücksichtigung von Frauen und Männern zu gleichen Anteilen [...].</p>
<p>Berlin (II. 4.): Die Geschäftsleitung soll die Vorschriften des Landesgleichstellungsgesetzes Berlin (insbesondere in Bezug auf die Erstellung eines Frauenförderplans, für Stellenbesetzungsverfahren sowie für die Wahl von Frauenvertreterinnen) beachten.</p>
<p>Brandenburg (4.2.1): [...] angemessene Beteiligung von Frauen [...].</p>
<p>Bund (5.2.2): [...] Zusammensetzung der Geschäftsführung auf Diversität, insbesondere auf das Erreichen der ggf. bestehenden gesetzlichen Quoten bzw. der freiwillig oder aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen gesetzten internen Ziele zur Zusammensetzung hinsichtlich der gleichberechtigten Teilhabe der Geschlechter achten.</p>
<p>Düsseldorf (6.2.1): Das Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst ist in seiner jeweils gültigen Fassung zu beachten.</p>
<p>Hamburg (2.4): [...] ausgewogenes Verhältnis von Frauen und Männern [...]. Die (gesetzlichen) Vorgaben des Hamburgischen Gleichstellungsgesetzes (HmbGleiG) sowie des Hamburgischen Gremienbesetzungsgesetzes (HmbGremBG) sind zu beachten und einzuhalten. Zudem ist bei mitbestimmten Unternehmen das bundesrechtliche „Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst“ zu beachten.</p>
<p>Hessen (5.1.2): [...] angemessene Berücksichtigung von Frauen [...].</p>
<p>Mainz (3.1.1): [...] Geschäftsführung soll mit Frauen und Männern besetzt werden.</p>
<p>Nordrhein-Westfalen (3.1.3): [...] angemessene Berücksichtigung Angehöriger beider Geschlechter [...].</p>
<p>Rheinland-Pfalz (Rn. 50): [...] gleichberechtigte Berücksichtigung von Frauen und Männern [...].</p>
<p>Sachsen-Anhalt (Rn. 50): [...] angemessene Beteiligung von Frauen [...]. Ziel ist eine paritätische Besetzung (mindestens 40 %) von Frauen in Führungspositionen.</p>
<p>Schleswig-Holstein (1.1 / 4.2.1): [...] soll auf eine paritätische Besetzung von Frauen und Männern [...].</p>
<p>Thüringen (Rn. 98): Bei der Bestellung sollte eine Orientierung an den Zielen des Thüringer Gleichstellungsgesetzes (ThürGleichG) erfolgen.</p>
<p>Wiesbaden (4.3.6): Die Landeshauptstadt Wiesbaden strebt an, den Frauenanteil in den Geschäftsführungen und Betriebsleitungen zu erhöhen.</p>
<p>Keine direkte Regelung hierzu: Bremen, Magdeburg, Mecklenburg-Vorpommern, Potsdam, Saarland, Stuttgart, Schwerin.</p>
<p>Die Tabelle stellt exemplarisch die unterschiedlichen Regelungsinhalte zur Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen in PCGKs der Bundesländer und Landeshauptstädte dar.</p>
<p>Eine Übersicht von Gebietskörperschaften, die einen PCGK bereits etabliert haben, ist auf der Internetseite der Expertenkommission D-PCGM veranschaulicht (<a href="http://www.pcg-musterkodex.de">www.pcg-musterkodex.de</a>). Einen PCGK mit klaren Regelungen kann jede Gebietskörperschaft zeitnah einführen und überarbeiten. In der Diskussion um gesetzliche Vorschriften oder Regulierungsalternativen sind PCGKs ein Schlüsselthema.</p>
<p>Quelle: Papenfuß et al. 2023, FIT-Public Management-Studie</p>
<p>Stand: Juni 2023</p>

## Anlage 2: Relevante Regelungsunterschiede zwischen Landesgleichstellungsgesetzen

Aus wissenschaftlicher Sicht sollten die Regelungsunterschiede zwischen Landesgleichstellungsgesetzen bezüglich des Geltungsbereiches und bezüglich einzelner Maßnahmen vollumfassend sachlich, faktenorientiert und evidenzbasiert diskutiert, reflektiert und gestaltet werden.

Bundesland	Geltungsbereich
<b>Baden-Württemberg</b> (Chancengleichheitsgesetz, letzte Änderung 23. Februar 2023)	§ 3 Abs. 1 Nr. 2: Dieses Gesetz gilt für [...] die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die der alleinigen Aufsicht des Landes unterstehen. Abs. 3: [...] Die kommunale Gebietskörperschaft soll ihre Gesellschafterrechte in Unternehmen des Privatrechts, auf die sie durch mehrheitliche Beteiligung [...] Einfluss nehmen kann, so ausüben, dass die Vorschriften dieses Gesetzes entsprechende Anwendung finden. Verfügt das Land oder die kommunale Gebietskörperschaft nicht über eine Mehrheitsbeteiligung [...], hält aber mindestens einen Geschäftsanteil von 25 Prozent, soll [...] darauf hinwirken, dass die Vorschriften dieses Gesetzes entsprechende Anwendung finden.
<b>Bayern</b> (Bayerisches Gleichstellungsgesetz, letzte Änderung 23. Mai 2006)	§ 1 Abs. 1: [...] Es ist darauf hinzuwirken, dass Vereinigungen, Einrichtungen und Unternehmen, deren Anteile sich unmittelbar oder mittelbar ganz oder überwiegend in öffentlicher Hand befinden, die Ziele dieses Gesetzes berücksichtigen.
<b>Berlin</b> (Landesgleichstellungsgesetz, letzte Änderung 9. Februar 2023)	§ 1 Abs. 1: Dieses Gesetz gilt für [...] landesunmittelbare öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen. § 1a Abs. 1: Soweit das Land Berlin unmittelbar oder mittelbar Mehrheitsbeteiligungen an juristischen Personen des Privatrechts oder Personengesellschaften hält oder erwirbt, stellt es sicher, dass die Regelungen dieses Gesetzes auch von diesen entsprechend angewendet werden. Das gilt insbesondere [...] für Stellenbesetzungsverfahren einschließlich der Besetzung von Vorstands- und Geschäftsführungspositionen [...].
<b>Brandenburg</b> (Landesgleichstellungsgesetz, letzte Änderung 8. Mai 2018)	§ 2 Abs. 1: Dieses Gesetz gilt für die [...] Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts [...]. Abs. 2: Dieses Gesetz gilt für die Verwaltung der Gemeinden, Ämter und Landkreise [...] sowie für die Eigenbetriebe, Krankenhäuser, Zweckverbände [...]. Abs. 3: Soweit das Land Mehrheitsbeteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen unmittelbar oder mittelbar hält oder erwirbt, hat es [...] Sorge zu tragen, dass die Maßnahmen der Gleichstellung von Frauen und Männern entsprechend den Regelungen dieses Gesetzes [...] umgesetzt werden. Bei Beteiligungen [...] ohne Mehrheit des Landes wirkt das Land auf die Anwendung dieses Gesetzes hin. Das Ziel der Gleichstellung [...] gelten auch insbesondere im Bereich der Vorstands- und Geschäftsführungspositionen.
<b>Bremen</b> (Landesgleichstellungsgesetz, letzte Änderung am 2. Mai 2023, außer Kraft)	§ 2: Dieses Gesetz gilt für die Verwaltungen des Landes Bremen und der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven und die sonstigen nicht bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts im Lande Bremen [...].
<b>Hamburg</b> (Hamburgisches Gleichstellungsgesetz, letzte Änderung am 2. Dezember 2014)	§ 2 Abs. 1: Dieses Gesetz gilt für die Dienststellen im Sinne des § 6 des Hamburgischen Personalvertretungsgesetzes [...]. Abs. 2: Soweit die Freie und Hansestadt Hamburg [...] unmittelbar oder mittelbar Mehrheitsbeteiligungen an juristischen Personen des Privatrechts oder an Personengesellschaften halten oder erwerben, stellen sie sicher, dass dieses Gesetz sinngemäß angewendet wird. Bei Mehrheitsbeteiligungen an Aktiengesellschaften wirken sie darauf hin, dass dieses Gesetz sinngemäß angewendet wird. Abs. 3: Soweit die Freie und Hansestadt Hamburg [...] Minderheitsbeteiligungen an juristischen Personen des privaten Rechts oder an Personengesellschaften unmittelbar oder mittelbar halten oder erwerben, wirken sie darauf hin, dass dieses Gesetz sinngemäß angewendet wird.
<b>Hessen</b> (Hessisches Gleichberechtigungsgesetz, letzte Änderung 1. Januar 2016)	§ 2 Abs. 1: Dieses Gesetz gilt für [...] 4. die kommunalen Zweckverbände [...] 5. die übrigen der alleinigen Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts [...] Abs. 2 Die der alleinigen Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts, [...]. Abs. 3: Soweit das Land, die Gemeinden, Gemeindeverbände und kommunalen Zweckverbände Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen, Vereinigungen und Einrichtungen unmittelbar oder mittelbar halten oder erwerben, haben sie darauf hinzuwirken, dass [...] die Grundsätze [...] angewendet werden.

<b>Mecklenburg-Vorpommern</b> (Gleichstellungsgesetz, letzte Änderung am 11. Juli 2016)	§ 2 Abs. 1: Dieses Gesetz gilt für 1. [...] Eigenbetriebe des Landes, [...] 7. die landesunmittelbaren öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Abs. 2 Die 1. sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die der alleinigen Aufsicht des Landes unterstehen, [...] 2. juristischen Personen und Gesellschaften des privaten Rechts, an denen das Land unmittelbar oder mittelbar mit Mehrheit beteiligt ist, [...] sollen auf die entsprechende Anwendung dieses Gesetzes hinwirken.
<b>Niedersachsen</b> (Niedersächsisches Gleichberechtigungsgesetz, letzte Änderung am 1. Dezember 2011; neues Gesetz noch nicht in Kraft getreten)	§ 2 Abs. 1: Dieses Gesetz gilt für [...] 2. die Verwaltungen der auf niedersächsischem Landesrecht beruhenden sonstigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts mit 30 oder mehr Beschäftigten, [...]
<b>Nordrhein-Westfalen</b> (Landesgleichstellungsgesetz, letzte Änderung 1. Juni 2023)	§ 2 Abs. 1: Dieses Gesetz gilt, [...] 1. [...] der sonstigen der alleinigen Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, 2. die Landesbetriebe sowie die Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen der Gemeinden und Gemeindeverbände, [...]. Abs. 2: Das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände [...] haben bei der Gründung von Unternehmen in Rechtsformen des privaten Rechts in unmittelbarer und mittelbarer Beteiligung dafür Sorge zu tragen, dass [...] dieses Gesetzes in der Unternehmenssatzung verankert wird. Gehört dem Land, einer Gemeinde oder einem Gemeindeverband allein oder gemeinsam mit anderen Gebietskörperschaften die Mehrheit der Anteile eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts, wirken die Vertreterinnen und Vertreter darauf hin, dass [...] die Ziele dieses Gesetzes beachtet werden.
<b>Rheinland-Pfalz</b> (Landesgleichstellungsgesetz, letzte Änderung am 26. Juni 2020)	§ 2 Abs. 1: Dieses Gesetz gilt [...] die öffentlich-rechtlichen Betriebe des Landes und der kommunalen Gebietskörperschaften und für alle sonstigen der alleinigen Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts. [...]
<b>Saarland</b> (Landesgleichstellungsgesetz, letzte Änderung am 8. Dezember 2021)	§ 2: Dieses Gesetz gilt für [...] Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen [...]. § 2a Abs. 1: Soweit das Land, die Gemeinden, die Landkreise oder der Regionalverband Saarbrücken Mehrheitsbeteiligungen an juristischen Personen des privaten Rechts oder Personengesellschaften halten oder erwerben, stellen sie sicher, dass die Regelungen dieses Gesetzes auch von diesen entsprechend angewendet werden. Dies gilt insbesondere für die [...] Besetzung von Vorstands- oder Geschäftsführungsposten [...]. Abs. 2: Für Beteiligungen an juristischen Personen des privaten Rechts oder Personengesellschaften unterhalb der Mehrheitsgrenze sollen das Land, die Gemeinden, die Landkreise oder der Regionalverband Saarbrücken darauf hinwirken, dass Maßnahmen [...] dieses Gesetzes auch [...] ergriffen werden
<b>Sachsen</b> (Frauenfördergesetz, letzte Änderung am 31. Mai 2023)	§ 2: Dieses Gesetz gilt für [...] sonstige öffentlich-rechtlich organisierte Einrichtungen des Freistaates Sachsen, [...] die sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts.
<b>Sachsen-Anhalt</b> (Frauenfördergesetz, letzte Änderung am 7. Juli 2020)	§ 2: Dieses Gesetz gilt für die [...] Einrichtungen des Landes Sachsen-Anhalt, der kommunalen Gebietskörperschaften und der anderen, der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts [...]
<b>Schleswig-Holstein</b> (Gleichstellungsgesetz, letzte Änderung am 16. Januar 2019)	§ 2 Abs. 1: Dieses Gesetz gilt, [...] für das Land, die Gemeinden, Kreise und Ämter und für die der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit, die rechtsfähigen Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Es gilt nicht für die gemeinsamen Einrichtungen des Landes Schleswig-Holstein mit anderen Ländern.
<b>Thüringen</b> (Thüringer Gleichstellungsgesetz, letzte Änderung am 4. Oktober 2021)	§ 1: Dieses Gesetz gilt für die Verwaltungen des Landes, unabhängig von ihrer Rechtsform, der kommunalen Gebietskörperschaften und der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die nicht der alleinigen Aufsicht des Landes unterstehen, sind von den Regelungen dieses Gesetzes ausgenommen. [...] § 2 Abs. 3: Bei Privatisierung und Ausgliederung von Aufgaben oder Betrieben der öffentlichen Verwaltung ist sicherzustellen, dass die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern gewährleistet bleibt.
Quelle: Papenfuß et al. 2023, FIT-Public Management-Studie	
Stand: Juni 2023	



### **Anlage 3: Executive Summary (English Version)**

In the debate on the equal participation of women in leadership positions, the state and state-owned enterprises (SOEs) are ascribed a role model function. Public service provision and social sustainability must be considered jointly in order to appoint people with the right expertise and character for shaping the future into leadership positions. The equal opportunity and qualified staffing of leadership positions is a core issue of sustainable public corporate governance.

The FIT-Public Management-Study is conceptualized as a long-term project that examines – following previous years' studies – the representation of women in executive director (ED) positions at 1,994 SOEs from 69 cities and federal/state level with data from April 2023.

In cities, the share of women is at 21.5 %. Despite a slight increase of 0.9 percentage points compared with the previous year, the share is still below the goals formulated by policymakers. It is particularly noteworthy that for the first time, the share of women in ED positions in SOEs is below the current level of the DAX-40 enterprises. Only 21.9 % of the total 269 vacant ED positions were filled by women last year – significantly less than in the previous year (32.1 %), but again at the level of previous years. The highest shares for new female appointments are recorded by the city-states (Hamburg 40.0 %, Berlin 38.9 %, Bremen 38.1 %) and the cities from Saxony-Anhalt (30.0 %) and Brandenburg (29.4 %); lowest shares for the cities from Mecklenburg-Western Pomerania (9.1 %), Rhineland-Palatinate (9.1 %), Saxony (6.7 %) and the Saarland (0 %). The differences in the appointment of women and men to ED positions are worthy of discussion and should always be reflected upon contextually. Compared to the previous year, Baden-Württemberg record the highest decrease in female-occupied positions (2.2 percentage points) among the cities in federal state comparison; Bavaria (4.3 percentage points) and Saxony-Anhalt (2.9 percentage points) show the largest increases.

Between public service industries, women in “public health & social services” (33.3 %) and “hospitals” (25.6 %) continue to be represented notably more often than in many other public service industries. The lowest share of women continues to be in “IT/digitalization” (11.1 %).

The share of women in ED positions in federal SOEs is with 31.8 % notably higher than the overall average but below the values for individual cities. The average share of women in ED positions in the federal states is with 21.2 % notably lower, comparable to the municipal level. Schleswig-Holstein (37.2 %) and Brandenburg (36.4%) exhibit the highest, Saxony (15.4%) and Rhineland-Palatinate (14.3 %) the lowest share of women in ED positions.

In addition to diverse "cultural issues" and sustainable personnel development, in view of the findings a central step in each public authority is to promptly establish a Public Corporate Governance Code (PCGC) recommending the requirements from Sec. 77a of the German Limited Liability Companies Act on the minimum participation of women in ED levels and from Sec. 76 of the German Stock Corporation Act / Sec. 36 of the German Limited Liability Companies Act on gender target values for the management levels below the ED level. In the discussion on regulation, PCGCs are a key topic and should also be included in party programs and coalition agreements of political parties. Furthermore, an integrated HR information system at the level of the public authority with relevant diversity management information is necessary and promising.

This study again provides policymakers, public managers, consultants, executives in SOEs, the media, and the general public with an up-to-date empirical foundation and impetus for the upcoming debate.