

FRAUEN IN TOP-MANAGEMENTORGANEN ÖFFENTLICHER UNTERNEHMEN – EIN DEUTSCHLANDWEITER STÄDTEVERGLEICH

FIT-PUBLIC MANAGEMENT-STUDIE 2024

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

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 deutschen Verwaltungslandschaft mit einem breiten Digital-Toolset: mit Software, E-Government- und Smart-City-Lösungen, Beratung sowie Cloud- und Outsourcing-Leistungen: www.akdb.de

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

Co-Förderer der FIT-Public Management-Studie 2024:

www.vku.de

Hinweise:

Der Begriff „Top-Managementmitglieder“ beinhaltet zusammenfassend Mitglieder leitender Organe wie Geschäftsführung, Geschäftsleitung oder Vorstand. Damit 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
Katharina Zettl

Bitte zitieren als:

Papenfuß, U./Schmidt, C./Zettl, K. (2024): Frauen in Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen – Ein deutschlandweiter Städtevergleich (FIT-Public Management-Studie 2024), Friedrichshafen. <https://doi.org/10.48586/zu/01215>

Papenfuß, U./Schmidt, C./Zettl, K. (2024): Women as Executive Directors of State-Owned Enterprises - A Germany-wide City Comparison (FIT-Public Management-Study 2024), Friedrichshafen. <https://doi.org/10.48586/zu/01215>

Creative-Commons-Lizenz:

Weitere Studien: puma.zu.de/download

Studienprogramme der ZU: zu.de/studium-weiterbildung/

ZU|kunftssalon Public Corporate Governance: Integrierte Gestaltung mit Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen und Smart Government: 5./6. September 2024 / Zeppelin Universität. Zukunftsperspektiven mit See- und Alpenblick. 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

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	17
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	27
7. Fazit und Ausblick	28
Literaturverzeichnis	31
Anhang	33
Anlage 1: Substanzielle Regelungsunterschiede zwischen Public Corporate Governance Kodizes und im Vergleich zu § 77a GmbHG	33
Anlage 2: Relevante Regelungsunterschiede zwischen Landesgleichstellungsgesetzen	34
Anlage 3: Executive Summary (English Version)	36

Executive Summary

Dem Staat und öffentlichen Unternehmen wird in der Diskussion um die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen in Führungspositionen eine besondere Vorbildfunktion zugeschrieben. Die chancengerechte Besetzung von Spitzenpositionen mit fachlich und charakterlich geeigneten Personen ist von besonderer Bedeutung für die Zukunftsgestaltung des öffentlichen Sektors und ein Kernthema nachhaltiger Public Corporate Governance.

Die als Langfristvorhaben konzipierte FIT-Public Management-Studie untersucht – anknüpfend an die Vorjahresstudien – mit Daten von April 2024 die Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen bei 1.976 öffentlichen Unternehmen von 69 Städten sowie der Bundes-/Landesebene.

Bei den Städten liegt der Frauenanteil bei 22,1 %. Trotz eines Anstiegs um 0,6 Prozentpunkte zum Vorjahr liegt der Wert weiterhin deutlich unter den politischen Zielen und den aktuellen Werten der DAX-40-Unternehmen. In den Städten der ostdeutschen Flächenländer liegt der Frauenanteil bei 23,2 %, in den westdeutschen Flächenländern bei 18,6 %. Bei 3 Städten liegt die Repräsentation bei über 40 %, bei 15 Städten unter 10 %, davon erneut in 5 Städten bei 0 %.

Von den 244 neu besetzten Top-Managementpositionen wurden im vergangenen Jahr 27,9 % mit Frauen besetzt – ein Anstieg um 6,0 Prozentpunkte im Vergleich zum Vorjahr (21,9 %). Die höchsten Werte bei weiblichen Neubesetzungen weisen Hamburg (55,0 %) und die Städte aus Thüringen (50,0 %) auf; am geringsten sind die Werte für die Städte aus Schleswig-Holstein (14,3 %) und dem Saarland (0 %). Die Unterschiede bei den Neubesetzungen sind besonders diskussionswürdig, sollten aber stets kontextabhängig reflektiert werden. Im Bundesländervergleich verzeichnen die saarländischen Städte (-3,3 Prozentpunkte) den höchsten prozentualen Rückgang zum Vorjahr, die bayrischen Städte (4,0 Prozentpunkte) den größten Anstieg. Häufig bestehen auch bei räumlich benachbarten Städten beachtliche Entwicklungsunterschiede.

Im Branchenvergleich sind Frauen im Bereich „Gesundheits- & Sozialwesen“ (35,8 %) und „Krankenhäuser“ (30,9 %) weiter deutlich häufiger repräsentiert als in vielen technischen Branchen, u. a. „IT/Digitalisierung“ (16,9 %) und „Energie-/Wasserversorgung & Stadtwerke“ (14,4 %).

Bei öffentlichen Unternehmen des Bundes liegt der Anteil weiblich besetzter Positionen mit 32,1 % weiter über dem kommunalen Gesamtschnitt, aber unter den Werten einzelner Städte. Der Frauenanteil bei den Flächenbundesländern liegt mit 22,3 % deutlich niedriger – etwa auf dem Niveau der kommunalen Ebene. Auf Landesebene weisen Schleswig-Holstein (36,8 %) und Thüringen (33,3 %) die höchsten und Nordrhein-Westfalen (15,0 %) und Rheinland-Pfalz (12,9 %) 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 zentrale Bedeutung für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben und die Stärkung unseres demokratischen Gemeinwesens. Für die nachhaltige Zukunftsgestaltung des öffentlichen Sektors müssen die fachlich und charakterlich besten Talente gewonnen werden. Ein Schlüsselthema der Public Corporate Governance ist dabei die Sicherstellung einer chancengerechten und sozial nachhaltigen Besetzung von Spitzenpositionen. 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 abermals die besondere Dringlichkeit dieses Themas im Kontext öffentlicher Unternehmen. Wiederholt liegt die Repräsentation bei öffentlichen Unternehmen unter den Werten der DAX-40-Unternehmen. Besonders diskussionswürdig sind vor allem die substanziellen Unterschiede beim Frauenanteil bei den Neubesetzungen im Vergleich von Bundesländern und einzelnen Gebietskörperschaften.

Übergreifend braucht es weitere Maßnahmen für nachhaltige Personalentwicklung auf allen Ebenen und vielfältige „Kulturarbeit“. In jeder Gebietskörperschaft sollten zeitnah Public Corporate Governance Kodizes (PCGK) etabliert werden, in denen die Anforderungen zur Mindestbeteiligung von Frauen in Top-Managementorganen und zu Zielgrößen für die obersten Managementebenen entsprechend der Normen im GmbH- und Aktiengesetz als Empfehlung aufgenommen werden. Einen PCGK mit klaren Empfehlungen zur guten Unternehmensführung kann jede Gebietskörperschaft zeitnah einführen bzw. überarbeiten. Dies sollte 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 für private Unternehmen 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 unsere Demokratie sind Forschung und Lehre an deutschen Universitäten zu öffentlichen Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen ein zentraler und im internationalen Vergleich in Deutschland weiter stark unterausgeprägter Zukunftsfaktor.

Ich danke unseren fördernden Kooperationspartner 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,



in einer Welt, in der demokratische Werte immer öfter herausgefordert werden, ist es wichtiger denn je, dass Unternehmen nicht nur nach ökonomischen, sondern auch nach sozialen Gesichtspunkten geführt werden. Das gilt besonders für öffentliche Unternehmen, die eine gesellschaftliche Vorbildfunktion haben. Ein entscheidender Aspekt dabei ist die Diversität im Top-Management, insbesondere die Repräsentation von Frauen in Führungspositionen.

Bei der AKDB nehmen wir das Thema Frauenförderung seit jeher sehr ernst. Wir sind stolz darauf, ein unterstützendes Umfeld zu schaffen, was sich nicht zuletzt in unserem aktiven Frauennetzwerk FR.IDA und einer Vielzahl von Teilzeitmodellen widerspiegelt, die es Frauen ermöglichen, Führungsverantwortung zu übernehmen und gleichzeitig ihren persönlichen Lebensentwürfen nachzukommen.

Wie aus dieser Studie hervorgeht, ist allerdings noch immer eine Menge Arbeit zu leisten: Trotz eines leichten Anstiegs in der weiblichen Repräsentation im Top-Management öffentlicher Unternehmen rangiert der Anteil von Frauen in Städten mit 22,1 % weiterhin signifikant unter den Zielen, die wir politisch und gesellschaftlich anstreben sollten. Einige Ergebnisse stimmen mich dagegen freudig: Während letztes Jahr die weiblichen Neubesetzungen auf einem sehr niedrigen Niveau rangierten, gab es jetzt einen Anstieg von 6 Prozentpunkten auf knappe 28 %!

Ich bin überzeugt: Je diverser ein Unternehmen ist, desto leichter lassen sich Frauen finden, die Leitungspositionen übernehmen. Diversität jeglicher Art gehört zu einer guten Unternehmenskultur. Wir sind dabei auf einem guten Weg: Mit 40 Nationalitäten, verschiedenen Religionen und einem Frauenanteil von 50 % schaffen wir bei der AKDB die besten Voraussetzungen für Diversität. Dazu haben wir uns auch mit der Unterzeichnung der Charta der Vielfalt verpflichtet.

Die vorliegenden Studienergebnisse verdeutlichen, dass Fortschritte möglich sind, wenn wir als Gesellschaft bewusst auf dieses Ziel hinarbeiten. Nicht zufällig spricht die Studie von „Kulturarbeit“: Neben Verordnungen und Gesetzen zu Frauenquoten sollten öffentliche Unternehmen aufgefordert werden, einen Mentalitätswechsel herbeizuführen. Mit der Unterzeichnung der Charta der Vielfalt in diesem Jahr tragen AKDB-Management und -Mitarbeitende diese Werte gemeinsam und leisten damit Kulturarbeit.

Deswegen engagiere ich mich zusammen mit Professor Papenfuß bei der Erstellung eines Public Corporate Governance Kodex, einer Leitlinie für gute Unternehmensführung, zu der auch die bewusste Förderung von Diversität im Top-Management gehört.

Und genau aus diesem Grund unterstützen wir als AKDB jetzt bereits zum vierten Mal diese Studie. Wir hoffen, dass die Ergebnisse dazu anregen, bestehende Politiken und Praktiken zu überdenken und anzupassen. Es gibt noch viel zu tun, um echte Gleichstellung zu erreichen, aber jedes Unternehmen, das sich diesem Ziel verschreibt, trägt zu einer gerechteren, erfolgreicheren und dynamischeren Arbeitswelt bei und damit zu einer besseren Zukunft.

Gudrun Aschenbrenner

Mitglied des Vorstands der AKDB, München

Vorwort



Liebe Leserinnen und Leser,

als Personalberatung, die sich auf den öffentlichen Sektor spezialisiert hat, fördern und begleiten wir die FIT-Public Management-Studie seit 2018 aus großer Überzeugung. Die Repräsentation von Frauen in Top-Managementpositionen ist nach wie vor ein viel diskutiertes Thema, das sich stark auf unsere tägliche Praxisarbeit auswirkt. Abermals liefert die vorliegende Studie aktuelle Vergleichsdaten zur Frauenrepräsentation und bietet damit eine empirische Fundierung und wertvolle Impulse für politische und gesellschaftliche Dialoge.

Im Vergleich zu den Daten aus 2023 fällt auf, dass die Repräsentation von Frauen in Top-Managementpositionen öffentlicher Unternehmen zwar um 0,6 % angestiegen ist, insgesamt jedoch noch zu stark unter den politischen Zielen liegt. Im Jahr 2023 überstiegen die Werte der DAX-40-Unternehmen erstmals die Zahlen öffentlicher Unternehmen – ein Trend, der auch 2024 verzeichnet wird. Ebenfalls eine Erkenntnis, die sich auch 2024 darstellt: Frauen sind weiterhin in den besonders zukunftsrelevanten technischen Branchen der Energie- und Wasserversorgung sowie der IT und Digitalisierung unterrepräsentiert.

Wir halten also fest: Wir laufen keinen Sprint, sondern einen Marathon, und das Ziel ist noch nicht in Sicht. 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. Aus unserer Rolle als Personalberater sehen wir mögliche Stellschrauben nach wie vor in der Erarbeitung und Umsetzung strategisch durchdachter Personalentwicklungskonzepte, in der Etablierung gezielter Führungsnachwuchsprogramme, in individuellen Coaching- und Mentoringangeboten und gezielten Karriereentwicklungen von Frauen, die New-Work-Modelle und Rahmenbedingungen berücksichtigen, die eine Vereinbarkeit von Führung und Familie sicherstellen. Dazu gehört nach wie vor auch, Arbeit auch für Männer zu flexibilisieren, um echte Gleichstellung zu erzielen und Frauen auch auf diesem Weg die notwendigen Freiräume für ihre berufliche Verwirklichung zu erschließen. Abseits der Personalentwicklung müssen Chancengleichheit und Diversität weiterhin auch in der Personalsuche und -auswahl mitgedacht werden, beispielsweise über kluge Employer-Branding-Kampagnen, die Sichtbarmachung von weiblichen Führungsvorbildern und divers besetzten Auswahlgremien.

Über die Konkretisierung und Definierung von Zielgrößen und Mindestanforderungen an Geschlechterquoten wird die so dringend notwendige Kulturarbeit in öffentlichen Unternehmen in den Fokus genommen; integrierte Personalinformationssysteme bieten hierbei eine effiziente Möglichkeit, die Zielerreichung (oder Nichterreichung) sichtbar zu machen.

Es gibt also nach wie vor viel Potenzial, das es zu heben gilt. Das gelingt nur, wenn Praxis und Wissenschaft weiterhin eng zusammenarbeiten. Genau aus diesem Grund freuen wir uns, Langzeitstudien wie die aktuelle FIT-Public Management-Studie, die uns immer wieder aufzeigen, wo wir noch ansetzen müssen, zu unterstützen.

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 weiterhin als ein zentrales Thema für soziale Nachhaltigkeit in Gesellschaft, Politik, Praxis und Wissenschaft diskutiert. Aktuell werden auf nationaler und internationaler Ebene verstärkt gesetzgeberische Initiativen und Selbstregulierungsansätze zur Stärkung der Teilhabe von Frauen in den Führungsetagen öffentlicher und privater Organisationen thematisiert.

Öffentlichen Unternehmen wird eine besondere Verantwortung bei der Erfüllung von Diversitäts- und Nachhaltigkeitszielen sowie einer chancengerechten Gesellschaft zugeschrieben. Die anforderungsgerechte Besetzung von Führungspositionen mit fachlich und charakterlich geeigneten Führungskräften ist dabei zentral und ein Schlüsselthema für gute Public Corporate Governance bzw. gute Unternehmensführung. Daseinsvorsorge und soziale Nachhaltigkeit müssen zusammen gedacht werden, um mit Chancengerechtigkeit geeignete Personen in Führungspositionen zu gewinnen und zu halten (Papenfuß et al. 2023).

Gesellschaftliche Herausforderungen und anhaltende Krisen und Konflikte rücken öffentliche Unternehmen und ihre Rolle für das Gemeinwohl wieder verstärkt in das Bewusstsein von Politik und Gesellschaft. Nach aktuellen Statistiken stieg die Zahl öffentlicher Unternehmen in Deutschland auf 20.033, wobei mit rund 88 % die Mehrheit auf kommunaler Ebene wichtige öffentliche Aufgaben und Infrastrukturen für das tägliche Leben der Bevölkerung bereitstellen (Meier et al. 2024, Papenfuß 2023, Statistisches Bundesamt 2024). 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 2024).

Für börsennotierte und paritätisch mitbestimmte Unternehmen sieht § 76 Abs. 3a Aktiengesetz (AktG)¹ vor, dass bei Top-Managementorganen mit mehr als drei Mitgliedern mindestens ein weibliches und ein männliches Mitglied vertreten sein müssen. Für Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung des Bundes liegen mit § 77a GmbH-Gesetz (GmbHG)² 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). 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 substantielle 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 in öffentlichen Unternehmen, die geltende Regelung aus dem GmbHG als Empfehlung in die PCGKs anderer Gebietskörperschaften aufzunehmen (Expertenkommission D-PCGM 2024, Rn. 114).

¹ Aktiengesetz vom 6. September 1965 (BGBl. I S. 1089), das zuletzt durch Artikel 13 des Gesetzes vom 11. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 354) geändert worden ist.

² 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.

Mit Blick auf die aktuellen Reformdiskurse in Gesetzen und PCGKs zur Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen stellt sich weiter die Frage, inwieweit Gebietskörperschaften auf den verschiedenen föderalen Ebenen verschiedene Maßnahmen zur Förderung einer gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern in Führungspositionen ergreifen.

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- und 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

In Deutschland ist die Gleichbehandlung aller Menschen durch den Staat in 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 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 weibliches und ein männliches Mitglied vertreten sein muss. Nach Abs. 3 können die Bundesländer diese Vorgaben durch Landesgesetze auch 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). Durch die EU-Führungspositionen-Richtlinie sind die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet bis Ende 2026 Regelungen zu verabschieden, die u. a. einen Frauenanteil von 40 % für Aufsichtsorgane oder 33 % für Aufsichts- und Top-Managementorgane börsennotierter Unternehmen vorschreibt. In Deutschland gelten durch das FÜPoG II³ bereits entsprechende Regelungen seit 2022.

Auch durch die am 5. Januar 2023 in Kraft getretene EU-Richtlinie zur Unternehmens-Nachhaltigkeitsberichterstattung (Corporate Sustainability Reporting Directive) sollen weitere Fortschritte in Richtung einer ausgewogeneren Beteiligung von Frauen und Männern in Führungspositionen erzielt werden. Betroffen sind Unternehmen von öffentlichem Interesse mit mehr als 500 Arbeitnehmer:innen, im handelsrechtlichen Sinne große Unternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen, die kapitalmarktorientiert sind. Diese müssen künftig zusätzlich über Auswirkungen der der Unternehmenstätigkeit auf Nachhaltigkeitsaspekte sowie über Auswirkungen von Nachhaltigkeitsaspekten die Unternehmenstätigkeiten berichten. Zentral ist dabei auch die verpflichtende Berichterstattung zu Diversitätsaspekten, u. a. die Beschreibung des Diversitätskonzepts, das im Zusammenhang mit den Verwaltungs-, Leitungs- und Aufsichtsorganen des Unternehmens in Bezug auf das Geschlecht sowie andere Aspekte wie beispielsweise Alter, Behinderungen oder Bildungs- und Berufshintergrund verfolgt wird. Das Diversitätskonzept und Ziele dieses Diversitätskonzepts sowie die Art und Weise der Umsetzung dieses Konzepts und der Ergebnisse sind in der Erklärung zur Unternehmensführung im Lagebericht zu erläutern (Artikel 20 Abs. 1).

Neben den genannten gesetzlichen Regelungen hat jedes Bundesland eigene Gleichstellungsgesetze zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern verabschiedet (siehe

³ 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).

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. 2023). 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 2024, Papenfuß 2021, 2019, Papenfuß/Schmidt 2021, Papenfuß/Wagner-Krechlok 2021, Papenfuß/Wagner-Krechlok 2021).

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 2024).

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. 114): Bei der Zusammensetzung des Geschäftsführungsorgans sollen die Gesellschafterversammlung und das Aufsichtsorgan auf ein ausgewogenes Verhältnis von Frauen und Männern sowie auf Diversität hinwirken. Bei Geschäftsführungsorganen mit mehr als zwei Mitgliedern soll mindestens ein Mitglied eine Frau sein.	
Baden-Württemberg (Rn. 54): Bei der Zusammensetzung der Geschäftsleitung ist [...] Berücksichtigung von Frauen und Männern zu gleichen Anteilen anzustreben [...].	
Brandenburg (4.2.1): Bei der Zusammensetzung der Geschäftsführung soll [...] angemessene Beteiligung von Frauen anstreben.	
Bund (5.2.2): [...] soll bei der Zusammensetzung der Geschäftsführung [...] 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): Auf allen Leitungsebenen sollen [...] ausgewogenes Verhältnis von Frauen und Männern hinwirken [...]. 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): Bei der Zusammensetzung der Geschäftsleitung soll [...] angemessene Berücksichtigung von Frauen anstreben [...].	
Mainz (3.1.1): [...] Geschäftsführung soll mit Frauen und Männern besetzt werden.	
Mecklenburg-Vorpommern (Rn. 49): Bei der Zusammensetzung der Geschäftsführung soll [...] angemessene Beteiligung von Frauen angestrebt werden. Ziel ist eine geschlechterparitätische Besetzung [...].	
Nordrhein-Westfalen (3.1.3): Bei der Zusammensetzung (der Geschäftsleitung) soll [...] angemessene Berücksichtigung Angehöriger beider Geschlechter angestrebt werden.	
Rheinland-Pfalz (Rn. 50): Bei der Zusammensetzung der Geschäftsleitung ist [...] gleichberechtigte Berücksichtigung von Frauen und Männern anzustreben [...].	
Saarland (Rn. 37): Bei der Zusammensetzung des Geschäftsleitungsorgans sollen [...] auf Diversität, insbesondere auf das Erreichen der ggf. bestehenden gesetzlichen Quoten bzw. der freiwillig oder aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen gesetzten internen Ziele zur [...] gleichberechtigten Teilhabe der Geschlechter achten. Bei Geschäftsleitungsorganen mit mehr als zwei Mitgliedern soll mindestens ein Mitglied eine Frau sein.	
Sachsen-Anhalt (Rn. 50): Bei der Zusammensetzung der Geschäftsleitung soll [...] angemessene Beteiligung von Frauen angestrebt werden. Ziel ist eine paritätische Besetzung (mindestens 40 %) von Frauen in Führungspositionen.	
Schleswig-Holstein (1.1 / 4.2.1): Auf allen Leitungsebenen [...] soll auf eine paritätische Besetzung von Frauen und Männern hingewirkt werden [...].	
Thüringen (Rn. 96): Bei der Auswahl der Geschäftsleiter 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: Berlin, Bremen, Magdeburg, Potsdam, 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 (www.pcg-musterkodex.de). 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. 2024, FIT-Public Management-Studie	Stand: Juli 2024

Tabelle 1: Regelungsunterschiede in PCGKs zur Repräsentation von Frauen im Top-Managementorgan öffentlicher Unternehmen

In einzelnen Gebietskörperschaften gibt es zunehmend begrüßenswerte Ansätze für die anforderungsgerechte Etablierung von Empfehlungen zur Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen, die konsequent weiterverfolgt werden sollten. In der Gesamtschau ist allerdings festzuhalten, dass die Regelungen in PCGKs erhebliche Gestaltungsunterschiede und Defizite aufweisen und strukturell noch immer 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, wie es z. B. kürzlich im PCGK des Saarlandes realisiert wurde. Zudem sollte analog zu § 36 GmbHG und § 76 Abs. 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 (Papenuß et al. 2023).

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 2024). 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 (Papenuß et al. 2023).

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, starke 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 2024, Papenfuß et al. 2023, 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

dabei auf der Untersuchung von Aufsichtsorganen und nimmt Top-Managementorgane nur flankierend in den Blick (FidAR e. V. 2023).

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) veröffentlichte zuletzt 2024 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 2024). 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 160 in DAX, MDAX und SDAX notierten Unternehmen in Deutschland (Allbright Stiftung 2023). Darüber hinaus untersucht eine Studie der Allbright Stiftung die Repräsentation von Frauen in Aufsichts- und Top-Managementorganen der 100 größten deutschen Familienunternehmen (Allbright Stiftung 2024).

Die FIT-Public Management-Studie untersucht die Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen auf kommunaler Ebene 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, auch im Vergleich mit der kommunalen Ebene, 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 Gebietskörperschaften 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 Januar und Februar 2024 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).⁴ 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 Digitale-Dienste-Gesetz⁵ 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 2.133 untersuchten kommunalen Unternehmen und 774 Unternehmen der Bundes-/Landesebene (gesamt: 2.907) verfügen 1.420 kommunale Unternehmen bzw. 556 Unternehmen der Bundes-/Landesebene (gesamt: 1.976) 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.⁶

⁴ 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.

⁵ Digitale-Dienste-Gesetz vom 6. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 149).

⁶ 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.

Die Datenerhebung zur Repräsentation von Frauen in Top-Managementpositionen der identifizierten Unternehmen erfolgte im März und April 2024.

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

In den untersuchten 1.420 Top-Managementorganen kommunaler Unternehmen werden 461 der insgesamt 2.087 Top-Managementpositionen durch Frauen besetzt – ein Frauenanteil von 22,1 %. Im Vergleich zum Vorjahr (Vj.) entspricht dies einem Anstieg von 0,6 Prozentpunkten (Vj. 21,5 %). Nach aktuellen Zahlen liegt die Repräsentation von Frauen in öffentlichen Unternehmen damit wiederholt unter den Werten der DAX-40 Unternehmen (Allbright Stiftung 2023). Gleichzeitig zeigen sich allerdings auch beachtliche Unterschiede im Städtevergleich. Bei mittlerweile 3 Städten (Vj. 1) liegt die Repräsentation bei über 40 %, bei 15 Städten (Vj. 14) unter 10 %, davon in 5 (Vj. 5) bei 0 %.

Im letzten Jahr wurden städteübergreifend insgesamt 244 (Vj. 269) Top-Managementpositionen neu besetzt⁷ – davon 27,9 % mit Frauen. Damit ist der Anteil weiblicher Neubesetzungen zwar deutlich höher als im Vorjahr (Vj. 21,9 %), aber weiter auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Bei den weiblichen Neubesetzungen entfallen 14,3 % auf einen Wechsel von einer zuvor männlich besetzten Position zu einer weiblich besetzten Position, bei 8,6 % wurde eine Position neu geschaffen und mit einer Frau besetzt und bei 4,9 % liegt eine weibliche Wiederbesetzung vor. In 72,1 % aller Neubesetzungen wurde ein Mann ins Top-Managementorgan berufen. Dabei wurde in 42,2 % der Fälle eine männlich besetzte Position erneut durch einen Mann besetzt, bei 17,6 % wurde eine neugeschaffene Position durch einen Mann besetzt und bei 12,3 % wurde ein weibliches Top-Managementmitglied durch einen Mann ersetzt. Die höchsten Werte bei weiblichen Neubesetzungen weisen Hamburg (55,0 %) und die Städte aus Thüringen (50,0 %) auf; am geringsten sind die Werte für die Städte aus Schleswig-Holstein (14,3 %) und dem Saarland (0 %).

Abbildung 1 fasst die Ergebnisse zur Neubesetzung von Positionen der Top-Managementorgane bei öffentlichen Unternehmen der Städte nach Bundesländern aggregiert zusammen. In den blauen Kreisabschnitten wird der prozentuale Anteil weiblicher Neubesetzungen dargestellt. Graue Kreisabschnitte zeigen den prozentualen Anteil männlicher Neubesetzungen. Rechts unterhalb der Kreisdiagramme wird die Gesamtanzahl an Neubesetzungen (N) in den Positionen der Top-Managementorgane der Städte in dem jeweiligen Bundesland dargestellt. Die Sortierung erfolgt in alphabetischer Reihenfolge.

⁷ 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).

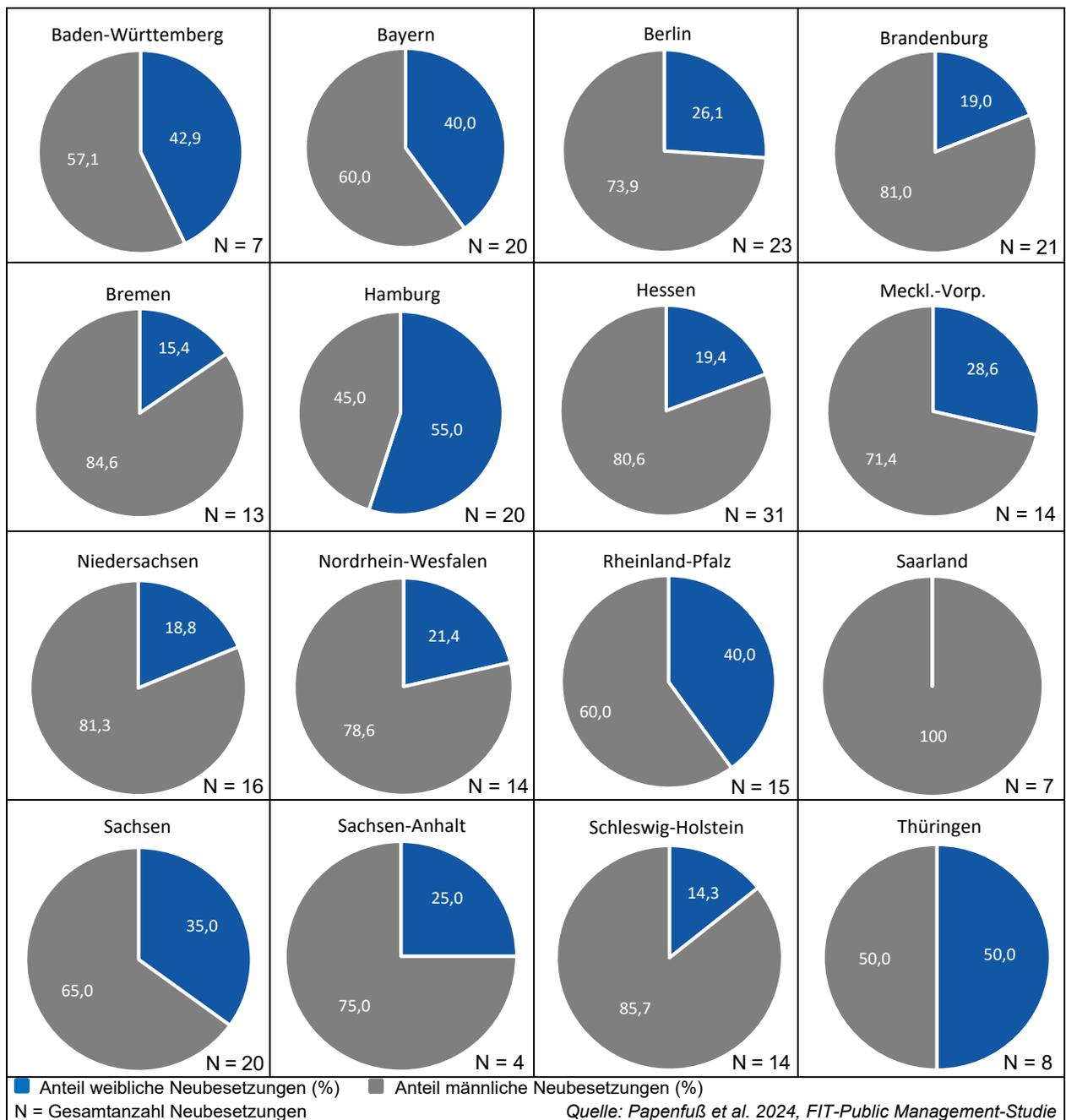


Abbildung 1: Bundesländervergleich zur Neubesetzung von Positionen der Top-Managementorgane mit Frauen und Männern bei öffentlichen Unternehmen in Städten

Die überwiegende Zahl der untersuchten Unternehmen wird durch eine Alleingeschäftsführung (60,7 %; Vj. 61,5 %) oder Zwei-Personen-Organen (33,3 %; Vj. 32,3 %) vertreten. Dabei liegt der Anteil von weiblichen Alleingeschäftsführungen bei 23,5 % (Vj. 21,8 %). Bei Zwei-Personen-Organen (Doppelspitze) ist bei 291 Unternehmen (61,7 %; Vj. 60,8 %) keine Frau im Top-Managementorgan vertreten. Eine vollständig weiblich besetzte Doppelspitze ist bei 16 Unternehmen (3,4 % aller Doppelspitzen; Vj. 3,5 %) festzustellen. Eine paritätische Verteilung beider Geschlechter in Doppelspitzen ist bei 165 Unternehmen (Vj. 164) zu verzeichnen (35,0 % aller Doppelspitzen; Vj. 35,7 %). Bei Organen mit mehr als zwei Top-Managementmitgliedern (Mehrpersonenorgane) ist bei 51 Unternehmen (60,7 %; Vj. 53,9 %) mindestens eine Frau vertreten. Im Untersuchungssample ist auch in diesem Jahr wieder ein rein weiblich besetztes Mehrpersonenorgan bestehend aus drei weiblichen Top-Managementmitgliedern zu verzeichnen – die

Verkehrsbetriebe der Landeshauptstadt Hannover. In nur 13 Unternehmen (2,4 %; Vj. 2,3 %) mit zwei oder 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 Jena konnten mit der in Kapitel 4 geschilderten Methodik 14 öffentliche Unternehmen identifiziert werden. Diese Unternehmen weisen insgesamt 19 Top-Managementpositionen auf, die durch 16 Top-Managementmitglieder besetzt sind. Dabei sind 6 dieser Mitglieder weiblich, was einem Frauenanteil von 37,5 % entspricht. Die 6 weiblichen Mitglieder besetzen 8 Positionen, was einem Anteil von 42,1 % aller Top-Managementpositionen der identifizierten Unternehmen in dieser Stadt entspricht.

Bei Städtevergleichen 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 München beispielsweise von 60 zu besetzenden Positionen 30,0 % weiblich besetzt. Offenbach am Main besitzt einen um 10,0 Prozentpunkte höheren Anteil (40,0 %), allerdings bei nur 20 zu besetzenden Top-Managementpositionen.

Die Spitzengruppe mit mindestens 40 % bilden die Städte Hannover (50,0 %; Vj. 37,5 %), Weimar (44,4 %; Vj. 33,3 %) und Jena (42,1 %; Vj. 33,3 %) und Offenbach am Main (40,0 %; Vj. 42,1 %) – Städte unterschiedlicher Größe, Region und Struktur. Keine Frau wurde in den Top-Managementpositionen von 6 Städten (Vj. 5) festgestellt: Ingolstadt, Neunkirchen, Osnabrück, St. Ingbert und Völklingen. Gerade die saarländischen Städte Neunkirchen, St. Ingbert 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 (44,4 %) und Regensburg (23,1 %).

In Gesamtschau der Städte fällt auf, dass mehr als die Hälfte der Städte in der Kategorie von mindestens 30 % weiblich besetzter Top-Managementpositionen in Ostdeutschland liegen. Als einziges Bundesland repräsentiert Mecklenburg-Vorpommern 4 Städte in der oberen Hälfte des Vergleichs. Auch alle Stadtstaaten zeigen überdurchschnittliche Frauenrepräsentationen. Hingegen sind alle betrachteten Städte aus Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein von einer unterdurchschnittlichen Frauenrepräsentation gekennzeichnet. Die bestplatzierten Städte dieser Bundesländer sind Ludwigshafen und Kiel mit 2,8 Prozentpunkten bzw. 1,3 Prozentpunkten unter

dem Gesamtdurchschnitt. Ähnlich verhält es sich bei den Städten aus dem Saarland und Nordrhein-Westfalen: Nur jeweils eine Stadt – Homburg (33,3 %) und Dortmund (22,4 %) – liegt über dem Gesamtschnitt.

Bemerkenswert sind auch die deutlichen Unterschiede in der Frauenrepräsentation im Top-Managementorgan zwischen Städten desselben Bundeslandes. Beispielsweise führt unter den niedersächsischen Städten Hannover den Städtevergleich innerhalb des Bundeslandes und auch im Vergleich zu allen weiteren Städten mit 50,0 % an, während Wolfsburg (12,1 %), Braunschweig (9,5 %) und Osnabrück (0 %) zum unteren Drittel gehört. Ähnlich deutliche Differenz sind auch zwischen benachbarten Städten festzustellen, z. B. Offenbach am Main (44,4 %) / Frankfurt am Main (15,1 %) oder Jena (42,4 %) / Erfurt (20,0 %).

Im Längsschnittvergleich lässt sich bei der Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen feststellen, dass die Entwicklung sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. In insgesamt 19 Städten ist ein Anstieg weiblicher Top-Managementmitglieder zu verzeichnen. Dabei weist Hamburg mit 6 Frauen und München mit 3 Frauen die höchsten absoluten Anstiege im Vergleich zum Vorjahr auf. In 13 Städten ist ein Rückgang festzustellen. Dabei ist in Berlin mit 6 und in Bremen (Stadt) mit 4 ausgeschiedenen Frauen der absolute Rückgang am größten. Bei 37 Städten blieb die Anzahl weiblicher Top-Managementmitglieder konstant. Insgesamt ergibt sich ein Anstieg von 7 Frauen in den betrachteten Top-Managementorganen zum Vorjahr. Die 393 weiblichen Top-Managementmitglieder besetzen insgesamt 461 Top-Managementpositionen.

Auch im Längsschnittvergleich wird die Notwendigkeit einer kontextgerechten Interpretation deutlich: So schied in der Stadt Greifswald im Vergleich zum Vorjahr eine Frau aus dem Top-Managementorgan aus. Aufgrund der geringen Anzahl von nur elf zu besetzenden Top-Managementpositionen ergab sich für Greifswald daraus eine Verringerung im Anteil weiblich besetzter Positionen zum Vorjahr von 5,5 Prozentpunkten (23,1 %; Vj. 28,6 %), während in Berlin das Ausscheiden von 6 Frauen aus den 152 Top-Managementpositionen nur eine Verringerung von 2,4 Prozentpunkten (34,9 %; Vj. 37,3 %) bedeutet. 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. Zum Beispiel kann 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	BL	Anzahl Untern.	Anzahl Positionen	Anzahl Personen	Anzahl Frauen	Anteil Frauen (%)	Anzahl weibl. bes. Pos.	Anteil weibl. bes. Pos. (%)
Mind. 30% mit Frauen besetzte Positionen in Top-Managementorganen								
Hannover	NI	11	14	13	6	46,2	7	50,0
Weimar	TH	8	9	6	3	50,0	4	44,4
Jena	TH	14	19	16	6	37,5	8	42,1
Offenbach (Main)	HE	14	20	13	5	38,5	8	40,0
Wittenberg	ST	12	13	8	4	50,0	5	38,5
Plauen	SN	10	11	10	4	40,0	4	36,4
Wiesbaden	HE	14	22	20	8	40,0	8	36,4
Rostock	MV	20	31	27	10	37,0	11	35,5
Berlin	BE	101	152	127	44	34,6	53	34,9
Potsdam	BB	32	54	36	14	38,9	18	33,3
Homburg	SL	3	3	3	1	33,3	1	33,3
Magdeburg	ST	33	38	32	10	31,3	12	31,6
Freiburg	BW	14	26	17	5	29,4	8	30,8
Chemnitz	SN	30	40	29	8	27,6	12	30,0
München	BY	35	60	54	16	29,6	18	30,0
Zwischen mind. 25% und 30% mit Frauen besetzte Positionen in Top-Managementorganen								
Bremen (Stadt)	HB	38	68	53	19	35,8	20	29,4
Schwerin	MV	16	21	17	5	29,4	6	28,6
Karlsruhe	BW	20	29	17	7	41,2	8	27,6
Nürnberg	BY	26	40	25	6	24,0	11	27,5
Oldenburg	NI	10	11	8	3	37,5	3	27,3
Hamburg	HH	100	169	144	35	24,3	45	26,6
Halle (Saale)	ST	25	27	23	6	26,1	7	25,9
Brandenburg (Havel)	BB	12	16	15	3	20,0	4	25,0
Zwischen mind. 20% und 25% mit Frauen besetzte Positionen in Top-Managementorganen								
Leipzig	SN	45	63	48	12	25,0	15	23,8
Darmstadt	HE	31	56	44	12	27,3	13	23,2
Greifswald	MV	13	13	11	3	27,3	3	23,1
Regensburg	BY	9	13	12	3	25,0	3	23,1
Dortmund	NW	24	49	37	8	21,6	11	22,4
Gotha	TH	9	9	8	2	25,0	2	22,2
Stralsund	MV	14	18	16	4	25,0	4	22,2
GESAMT		1.420	2.087	1.658	393	23,7	461	22,1
Köln	NW	31	60	52	12	23,1	13	21,7
Mannheim	BW	39	56	48	11	22,9	12	21,4
Kiel	SH	24	29	26	6	23,1	6	20,7
Erfurt	TH	19	20	13	4	30,8	4	20,0
Stuttgart	BW	14	25	22	5	22,7	5	20,0
Zwischen mind. 15% und 20% mit Frauen besetzte Positionen in Top-Managementorganen								
Ludwigshafen	RP	19	26	19	4	21,1	5	19,2
Düsseldorf	NW	26	48	40	9	22,5	9	18,8
Mainz	RP	28	38	29	4	13,8	7	18,4
Norderstedt	SH	9	17	12	3	25,0	3	17,6
Augsburg	BY	14	18	16	3	18,8	3	16,7
Neumünster	SH	16	24	18	4	22,2	4	16,7
Oranienburg	BB	6	6	5	1	20,0	1	16,7
Bremerhaven	HB	24	31	21	4	19,0	5	16,1
Dresden	SN	24	31	25	5	20,0	5	16,1
Frankfurt (Main)	HE	34	53	43	8	18,6	8	15,1
Zwischen mind. 10% und 15% mit Frauen besetzte Positionen in Top-Managementorganen								
Bitterfeld-Wolfen	ST	6	7	6	1	16,7	1	14,3
Gera	TH	6	7	7	1	14,3	1	14,3
Dessau-Roßlau	ST	13	16	11	2	18,2	2	12,5
Saarbrücken	SL	25	40	32	5	15,6	5	12,5
Zwickau	SN	17	24	21	3	14,3	3	12,5
Neubrandenburg	MV	17	33	15	4	26,7	4	12,1
Wolfsburg	NI	22	33	28	4	14,3	4	12,1
Trier	RP	8	9	6	1	16,7	1	11,1
Kassel	HE	24	37	26	3	11,5	4	10,8
Zwischen mind. 5% und 10% mit Frauen besetzte Positionen in Top-Managementorganen								
Essen	NW	25	31	25	3	12,0	3	9,7
Braunschweig	NI	17	21	19	2	10,5	2	9,5
Frankfurt (Oder)	BB	12	12	10	1	10,0	1	8,3
Flensburg	SH	13	13	12	1	8,3	1	7,7
Koblenz	RP	11	14	12	1	8,3	1	7,1
Kaiserslautern	RP	20	31	21	2	9,5	2	6,5
Unter 5% mit Frauen besetzte Positionen in Top-Managementorganen								
Cottbus	BB	20	23	17	1	5,9	1	4,3
Heidelberg	BW	17	23	21	1	4,8	1	4,3
Lübeck	SH	17	25	18	1	5,6	1	4,0
Duisburg	NW	19	35	25	1	4,0	1	2,9
Ingolstadt	BY	10	13	11	0	0	0	0
Neunkirchen	SL	6	6	5	0	0	0	0
Osnabrück	NI	17	26	22	0	0	0	0
St. Ingbert	SL	3	5	4	0	0	0	0
Völklingen	SL	5	7	7	0	0	0	0

Quelle: Papenfuß et al. 2024, 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 2 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.

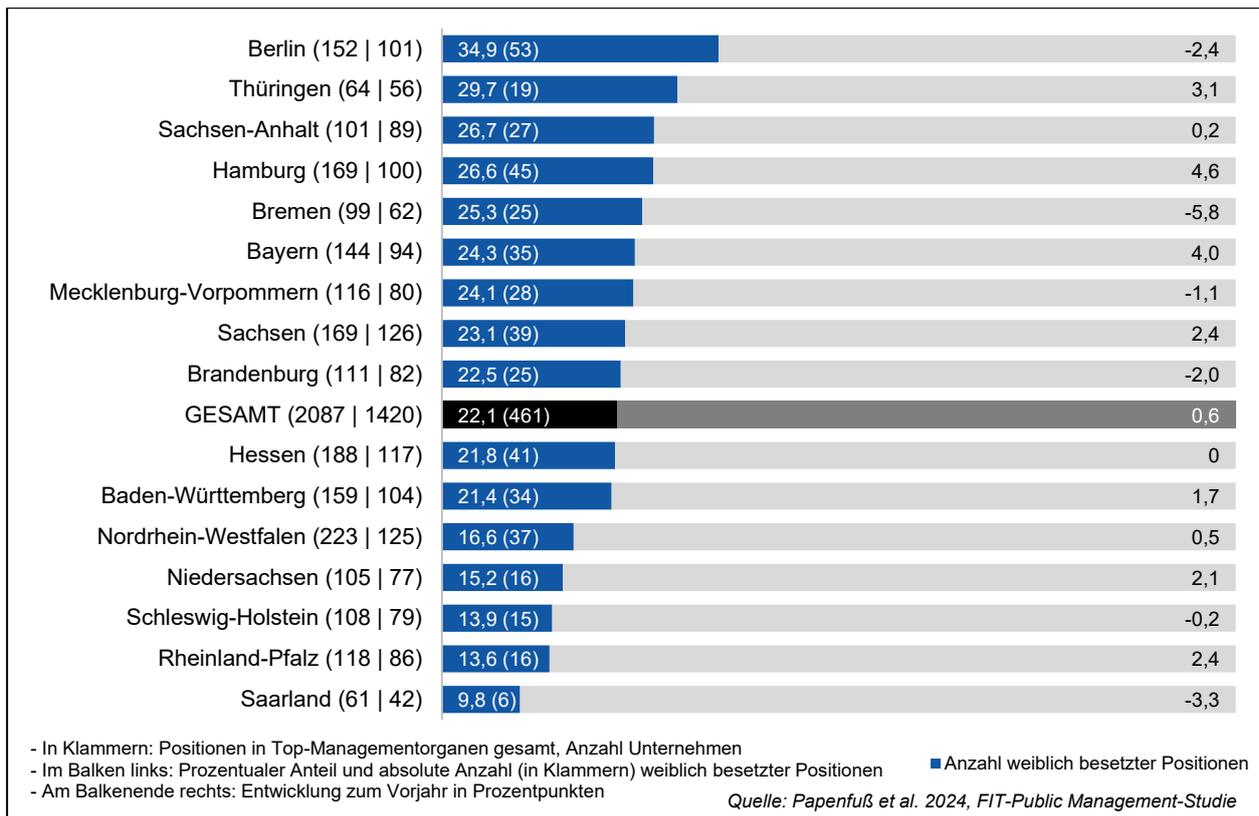


Abbildung 2: Bundesländervergleich zur Repräsentation von Frauen in Positionen der Top-Managementorgane öffentlicher Unternehmen in Städten

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 das Bayern (24,3 %; Vj. 20,3 %) ein Ergebnis knapp oberhalb des Durchschnitts. Auffällig ist, dass Bremen (-5,8 Prozentpunkte) und die Städte des Saarlandes (-3,3 Prozentpunkte) im Vergleich zum Vorjahr die deutlichsten Rückgänge verzeichnen. Hamburg (4,6 Prozentpunkte) und Bayern (4,0 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 23,2 % (Vj. 23,0 %) auf – mit Berlin 25,5 % (Vj. 25,8 %). Demgegenüber liegt der Frauenanteil in den westdeutschen Bundesländern ohne die Stadtstaaten Hamburg und Bremen bei 18,6 % (Vj. 17,2 %) – mit den beiden Stadtstaaten bei

20,1 % (Vj. 18,9 %). 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 3).

Im nächsten Schritt wurde in Abbildung 3 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.

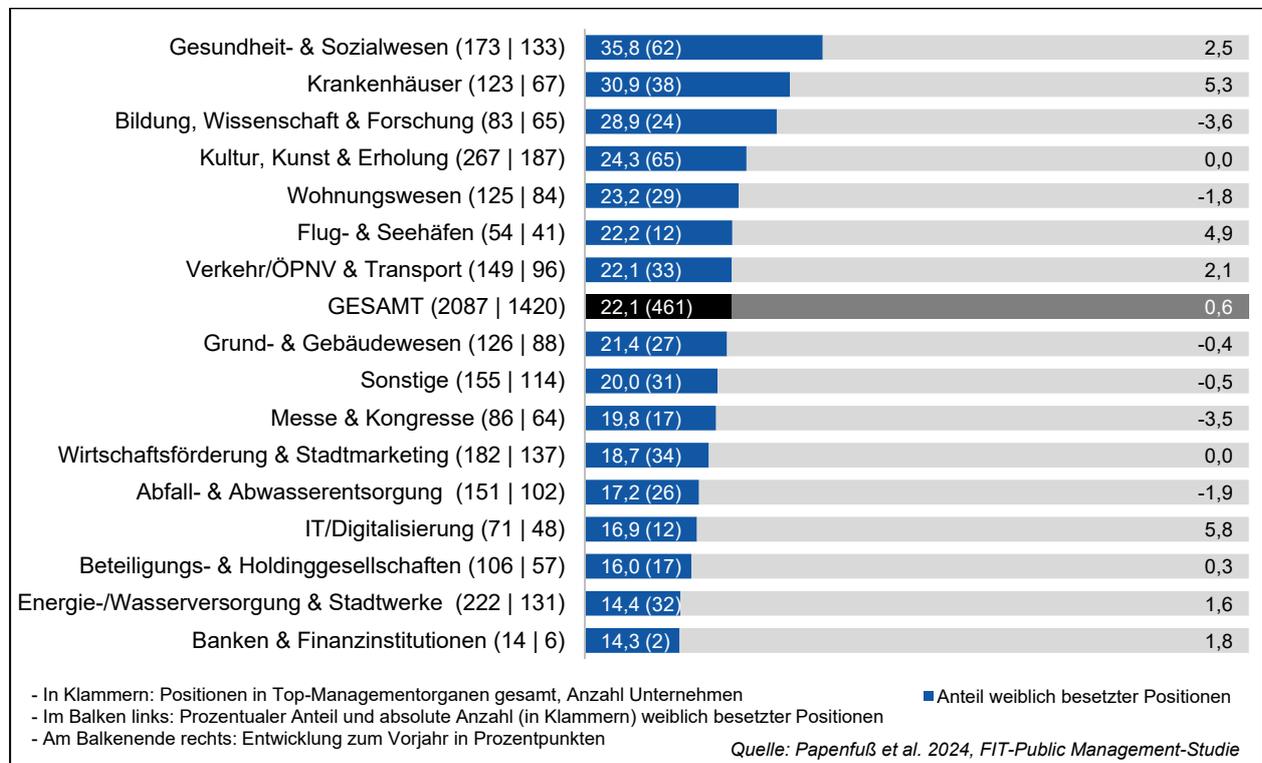


Abbildung 3: Branchenvergleich zur Repräsentation von Frauen in Positionen der Top-Managementorgane öffentlicher Unternehmen auf der kommunalen Ebene

Bei der Branchenbetrachtung zeigt sich über alle untersuchten Städte hinweg, dass der Sozial- und Gesundheitsbereich weiter durch eine deutlich höhere Frauenrepräsentation gekennzeichnet ist: „Gesundheits- & Sozialwesen“ (35,8 %; Vj. 33,3 %) und „Krankenhäuser“ (30,9 %; Vj. 25,6 %). Technischen Branchen wie „Energie-/Wasserversorgung & Stadtwerke“ (14,4 %; Vj. 12,8 %) und IT/Digitalisierung (16,9 %; Vj. 11,1 %) sind im Vergleich weiter durch eine deutlich geringere Frauenrepräsentation in den Top-Managementorganen geprägt.

Im Vorjahresvergleich lassen sich die größten Anstiege in den Branchen „IT/Digitalisierung“ (5,8 Prozentpunkte) und „Krankenhäuser“ (5,3 Prozentpunkte) verzeichnen. Ein stärkerer Rückgang ist insbesondere in der Branche „Bildung, Wissenschaft & Forschung“ (-3,6 Prozentpunkte) und „Messe & Kongresse“ (-3,5 Prozentpunkte) festzustellen.

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.

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 Handelsgesetzbuch⁸ 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 13,3 Mio. Euro (Median). Die weiteren Größenklassen liegen zwischen 13,3 Mio. Euro und 130,9 Mio. Euro (3. Quartil) bzw. über 130,9 Mio. Euro Bilanzsumme (4. Quartil). Innerhalb der Balken wird der Anteil an weiblich besetzten Top-Managementpositionen je Größenklasse dargestellt.

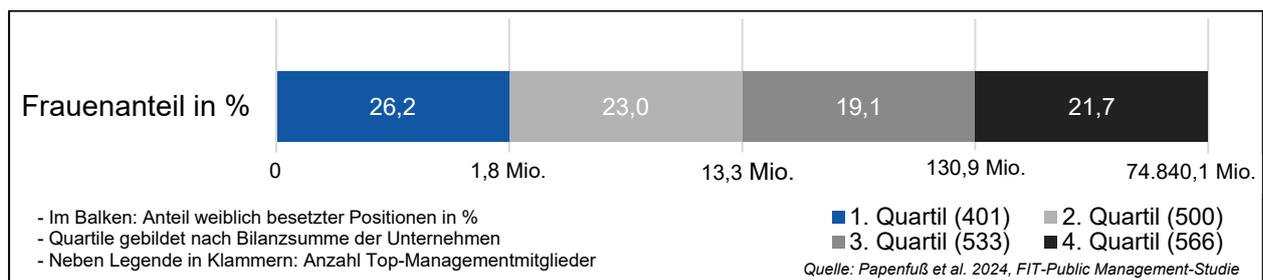


Abbildung 4: Größenklassenvergleich zur Repräsentation von Frauen in Positionen der Top-Managementorgane öffentlicher Unternehmen auf der kommunalen Ebene

Festzustellen ist, dass – gemessen an der Bilanzsumme – wie auch im Vorjahr kleinere Unternehmen den höchsten Frauenanteil (1. Quartil: 26,2 %; Vj. 25,1 %) aufweisen. Hier besteht in

⁸ Handelsgesetzbuch in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 11. April 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 120) geändert worden ist.

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 4. Quartil von 20,1 % auf 21,7 % am deutlichsten 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 32,1 % (Vj. 31,8 %) und bei den Flächenbundesländern bei 22,3 % (Vj. 21,2 %). 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 (%)	Anzahl weibl. bes. Pos.	Anteil weibl. bes. Pos. (%)
Schleswig-Holstein	SH	21	38	26	10	38,5	14	36,8
Thüringen	TH	20	27	24	7	29,2	9	33,3
Bund	DE	99	240	220	69	31,4	77	32,1
Brandenburg	BB	14	22	17	5	29,4	7	31,8
Saarland	SL	22	45	33	9	27,3	12	26,7
Niedersachsen	NI	26	39	37	10	27,0	10	25,6
Sachsen-Anhalt	ST	30	44	39	9	23,1	11	25,0
Bayern	BY	50	72	70	17	24,3	17	23,6
Mecklenburg-Vorpommern	MV	36	53	46	10	21,7	12	22,6
Baden-Württemberg	BW	104	144	129	27	20,9	30	20,8
Hessen	HE	25	40	34	6	17,6	8	20,0
Sachsen	SN	30	39	29	6	20,7	6	15,4
Nordrhein-Westfalen	NW	36	60	51	8	15,7	9	15,0
Rheinland-Pfalz	RP	43	62	44	8	18,2	8	12,9

Quelle: Papenfuß et al. 2024, 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

öffentlichen Unternehmen auf kommunaler Ebene im Bundesländervergleich weisen die ostdeutschen Bundesländer Thüringen (33,3 %; Vj. 28,6 %), Brandenburg (31,8 %; Vj. 36,4 %) und Sachsen-Anhalt (25,0 %; Vj. 25,0 %) überdurchschnittlich hohe Werte auf. Den höchsten Wert erzielt wie im Vorjahr Schleswig-Holstein (36,8 %, Vj. 37,2 %). Demgegenüber weisen die Bundesländer Rheinland-Pfalz (12,9 %; Vj. 14,3 %) und Sachsen (15,4 %; Vj. 15,4 %) im Vergleich abermals sehr niedrige Werte auf.

Im Vergleich zum Vorjahr verzeichnen Niedersachsen (5,6 Prozentpunkte) und Baden-Württemberg (5,0 Prozentpunkten) den höchsten Anstieg und Brandenburg (-4,5 Prozentpunkte) und Nordrhein-Westfalen (-4,0 Prozentpunkte) den stärksten Rückgang bei den weiblich besetzten Top-Managementpositionen. Die absolute Anzahl an Frauen ist im Vergleich zum Vorjahr in 5 Bundesländern gestiegen und in 4 Bundesländern gesunken und in 6 Bundesländern gestiegen. In 3 Bundesländern ist die Anzahl weiblicher Top-Managementmitglieder konstant geblieben.

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 weiterhin 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 weiterhin stark diskutiertes Thema in Gesellschaft, Politik, Praxis und Wissenschaft und wird durch gesetzgeberische und selbstregulatorische 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 weiterhin großer Handlungsbedarf besteht. Trotz des leichten Anstiegs in diesem Jahr ist die Entwicklung als weiterhin steigerungsbedürftig einzustufen, zumal die Repräsentation wiederholt 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 Biografien 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. 2023). 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 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. 2023).

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 Repräsentationserfordernisse 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 Abs. 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 2024).

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 für Beteiligungssteuerung und 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 sowie die Vergütung in Vergleichsgruppen bzgl. Fair Pay sollten zentraler Bestandteil sein. Gebietskörperschaften und öffentliche Unternehmen müssen mit digitalen Lösungen Schritt halten und sollten situationsgerechte Wege zur Entwicklung einer zeitgemäßen HR-IT-Governance realisieren (Papenfuß et al. 2024, 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 gewinnen.

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 gewinnen.

Literaturverzeichnis

- Allbright Stiftung (2023): Einsam an der Spitze: Unternehmen holen Frauen in die Vorstände, aber in der Regel nur eine. Allbright Bericht Oktober 2023. <https://www.allbright-stiftung.de/allbright-berichte> (Zugriff: 04.06.2024).
- Allbright Stiftung (2024): Generationswechsel als Chance: Familienunternehmen auf dem Weg zu gemischter Führung. Allbright Bericht Mai 2024. <https://www.allbright-stiftung.de/berichte> (Zugriff: 04.06.2024).
- DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (Hrsg.) (2024): Managerinnen-Barometer 2024: Frauenanteil in Vorständen großer Unternehmen gestiegen, meist bleibt es aber bei höchstens einer Frau, in: DIW Wochenbericht Nr. 3, 2024, S. 26-36.
- 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 (2024): Deutscher Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM), Hrsg. Ulf Papenfuß & Klaus-Michael Ahrend, 4. Fassung vom 26.04.2024, <https://doi.org/10.48586/zu/01212>
- FidAR – Frauen in die Aufsichtsräte e. V. (2023): Public Women-on-Board Index – Analyse und Ranking zum Frauenanteil in den Aufsichtsgremien und Top-Managementorganen der 262 größten öffentlichen Unternehmen in Deutschland. <https://www.wob-index.de/pwob.html> (Zugriff: 04.06.2024).
- Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.) (2022): Repräsentation von Frauen in der Kommunalpolitik – Das Ranking deutscher Großstädte 2022. <http://www.boell.de> (Zugriff: 04.06.2024).
- Keppeler, F./Papenfuß, U. (2020): Befunde und Handlungsoptionen zur Steigerung der Arbeitgeberattraktivität kommunaler Unternehmen und für eine evidenzbasierte Personalgewinnung, Verband kommunaler Unternehmen (Hrsg.), Friedrichshafen.
- Meier, J./Brosze, T./Papenfuß, U./Wiesche, M. (Hrsg.) (2024): Digitale Daseinsvorsorge: Stadtwerke als Treiber der digitalen Transformation für Kommunen, Land und Bund, Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-44138-8>
- OECD (2015): OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen, Paris. <https://www.oecd.org/publications/> (Zugriff 14.06.2022).
- Papenfuß, U./Hartel, B./Schmidt, C. (2024): Top-Managementvergütung öffentlicher Rundfunkanstalten: Empirische Befunde und Vergleichsgruppe (RFA-Pay), Friedrichshafen. <https://doi.org/10.48586/zu/01211>
- Papenfuß, U. (2023): Corporatized Public Service Provision of Local Governments in Germany: A Key Topic for UN-SDGs and Promising Public Corporate Governance Developments, in: Van Genugten, 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
- Papenfuß, U./Schmidt, C./Zettl, K. (2023): Flexible Zielgrößen als Governance-Innovation: Frauen in 2. und 3. Führungsebene öffentlicher Unternehmen und Wege für HR-IT-Governance (Flex-Gov-Studie 2023), Friedrichshafen. <https://doi.org/10.48586/zu/01239>
- 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./Galioto, 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. (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/Götttrik Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 5. Auflage, Wiesbaden, S. 319-332. 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
- 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>
- Statistisches Bundesamt (2024): Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen; <https://www.destatis.de/> (Zugriff 03.06.2024).
- Statistisches Bundesamt (2008): Klassifikation der Wirtschaftszweige 2008; <https://www.destatis.de/> (Zugriff: 09.06.2022).

Anhang

Anlage 1: Substantielle 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. 114): Bei der Zusammensetzung des Geschäftsführungsorgans sollen die Gesellschafterversammlung und das Aufsichtsorgan auf ein ausgewogenes Verhältnis von Frauen und Männern sowie auf Diversität hinwirken. Bei Geschäftsführungsorganen mit mehr als zwei Mitgliedern soll mindestens ein Mitglied eine Frau sein.</p>
<p>Baden-Württemberg (Rn. 54): Bei der Zusammensetzung der Geschäftsleitung ist [...] Berücksichtigung von Frauen und Männern zu gleichen Anteilen anzustreben [...].</p>
<p>Brandenburg (4.2.1): Bei der Zusammensetzung der Geschäftsführung soll [...] angemessene Beteiligung von Frauen anstreben.</p>
<p>Bund (5.2.2): [...] soll bei der Zusammensetzung der Geschäftsführung [...] 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): Auf allen Leitungsebenen sollen [...] ausgewogenes Verhältnis von Frauen und Männern hinwirken [...]. 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): Bei der Zusammensetzung der Geschäftsleitung soll [...] angemessene Berücksichtigung von Frauen anstreben [...].</p>
<p>Mainz (3.1.1): [...] Geschäftsführung soll mit Frauen und Männern besetzt werden.</p>
<p>Mecklenburg-Vorpommern (Rn. 49): Bei der Zusammensetzung der Geschäftsführung soll [...] angemessene Beteiligung von Frauen angestrebt werden. Ziel ist eine geschlechterparitätische Besetzung [...]</p>
<p>Nordrhein-Westfalen (3.1.3): Bei der Zusammensetzung (der Geschäftsleitung) soll [...] angemessene Berücksichtigung Angehöriger beider Geschlechter angestrebt werden.</p>
<p>Rheinland-Pfalz (Rn. 50): Bei der Zusammensetzung der Geschäftsleitung ist [...] gleichberechtigte Berücksichtigung von Frauen und Männern anzustreben [...].</p>
<p>Saarland (Rn. 37): Bei der Zusammensetzung des Geschäftsleitungsorgans sollen [...] auf Diversität, insbesondere auf das Erreichen der ggf. bestehenden gesetzlichen Quoten bzw. der freiwillig oder aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen gesetzten internen Ziele zur [...] gleichberechtigten Teilhabe der Geschlechter achten. Bei Geschäftsleitungsorganen mit mehr als zwei Mitgliedern soll mindestens ein Mitglied eine Frau sein.</p>
<p>Sachsen-Anhalt (Rn. 50): Bei der Zusammensetzung der Geschäftsleitung soll [...] angemessene Beteiligung von Frauen angestrebt werden. Ziel ist eine paritätische Besetzung (mindestens 40 %) von Frauen in Führungspositionen.</p>
<p>Schleswig-Holstein (1.1 / 4.2.1): Auf allen Leitungsebenen [...] soll auf eine paritätische Besetzung von Frauen und Männern hingewirkt werden [...].</p>
<p>Thüringen (Rn. 96): Bei der Auswahl der Geschäftsleiter 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: Berlin, Bremen, Magdeburg, Potsdam, 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 (www.pcg-musterkodex.de). 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><i>Quelle: Papenfuß et al. 2024, FIT-Public Management-Studie</i></p>
<p>Stand: Juli 2024</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
Baden-Württemberg (Chancengleichheitsgesetz, letzte Änderung 17. Juni 2020)	§ 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.
Bayern (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.
Berlin (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 [...].
Brandenburg (Landesgleichstellungsgesetz, letzte Änderung 5. März 2024)	§ 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.
Bremen (Landesgleichstellungsgesetz, letzte Änderung am 24.05.2023)	§ 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 [...].
Hamburg (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.
Hessen (Hessisches Gleichberechtigungsgesetz, letzte Änderung 21. Juli 2023)	§ 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.

Mecklenburg-Vorpommern (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.
Niedersachsen (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, [...]
Nordrhein-Westfalen (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.
Rheinland-Pfalz (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. [...]
Saarland (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
Sachsen (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.
Sachsen-Anhalt (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 [...]
Schleswig-Holstein (Gleichstellungsgesetz, letzte Änderung am 27. Oktober 2023)	§ 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.
Thüringen (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. 2024, FIT-Public Management-Studie Stand: Juni 2024	

Anlage 3: Executive Summary (English Version)

The state and state-owned enterprises (SOEs) are ascribed a role model function in the debate on the equal participation of women in leadership positions. The equitable appointment of top positions with qualified and personally suitable persons is of particular importance for the future design of the public sector and is a key issue of sustainable public corporate governance.

The FIT-Public Management Study is conceived as a long-term project that examines—following on from previous years' studies—the representation of women in executive director (ED) positions at 1,976 SOEs from 69 cities and the federal/state level with data from April 2024.

In cities, the share of women is at 22.1 %. Despite a slight increase of 0.6 percentage points compared to the previous year, the share is still below the goals formulated by policymakers and the current level of the DAX-40 enterprises. In the cities of the eastern German states, the share of female EDs is 23.2 %; in the western German states, it is 18.6 %. In 3 cities, the representation is over 40 %; in 15 cities below 10%, and in 5 of these cities, it is 0 %.

Of the 244 newly filled top management positions last year, 27.9 % were filled by women—an increase of 6.0 percentage points compared to the previous year (21.9 %). The highest levels for female new appointments are in Hamburg (55.0 %) and the cities from Thuringia (50.0 %); the lowest values are in the cities from Schleswig-Holstein (14.3 %) and the Saarland (0 %). The differences in new appointments are particularly noteworthy but should always be reflected in context. In the comparison of federal states, the cities of Saarland (-3.3 percentage points) recorded the highest percentage decrease compared to the previous year, while the cities of Bavaria (4.0 percentage points) showed the largest increases. Even in regionally neighboring cities, there are significant developmental differences.

Between public service industries, women are still more frequently represented in "Health & Social Services" (35.8 %) and "Hospitals" (30.9 %) sectors than in many technical sectors, including "IT/Digitalization" (16.9 %) and "Energy/Water Supply & Municipal Utilities" (14.4 %).

In federal SOEs, the share of women in ED positions is 32.1%, notably higher than the overall municipal average but below the levels of individual cities. The share of women in the SOEs of the federal states is lower at 22.3 %—roughly at the level of the municipal level. At the state level, Schleswig-Holstein (36.8 %) and Thuringia (33.3 %) have the highest, and North Rhine-Westphalia (15.0 %) and Rhineland-Palatinate (12.9 %) have the lowest female ED shares.

In addition to diverse "cultural issues" and sustainable personnel development, a central step for each public authority, in light of the study results, 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 targets for the management levels below the ED level. In the discussion on regulation, PCGCs are a key issue and should also be included in the election programs and coalition agreements of parties. Furthermore, an integrated personnel information system at the local authority level with relevant diversity management information is necessary.

With this study, politics, administration, consulting, public economy, media, and the general public once again receive an up-to-date empirical foundation and impulses for the upcoming debate.