

FRAUEN IN TOP-MANAGEMENTORGANEN ÖFFENTLICHER UNTERNEHMEN – EIN DEUTSCHLANDWEITER STÄDTEVERGLEICH

FIT-PUBLIC MANAGEMENT-STUDIE 2025

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, Personal- und Organisationsentwicklung, Personaldiagnostik sowie digitale HR-Softwarelösungen: www.zfm-bonn.de

zfm erklärt, besonderen Wert auf Fairness, Vielfalt und Chancengleichheit zu legen.

zfm | Meckenheimer Allee 162 |
53115 Bonn | Tel.: 0228 26 50 04
service@zfm-bonn.de



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

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

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

Co-Förderer der FIT-Public Management-Studie 2025:

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. (2025): Frauen in Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen – Ein deutschlandweiter Städtevergleich (FIT-Public Management-Studie 2025), Friedrichshafen. <https://doi.org/10.48586/zu/01229>

Papenfuß, U./Schmidt, C./Zettl, K. (2025): Women as Executive Directors of State-Owned Enterprises - A Germany-wide City Comparison, Friedrichshafen. <https://doi.org/10.48586/zu/01229>

Creative-Commons-Lizenz:

Weitere Studien: puma.zu.de/download

Reformierter Master Public Management mit optionalen Schwerpunkten "Kommunalwirtschaft" oder "Digitalisierung" – Netzwerkbildung, Persönlichkeitsentwicklung, Zukunftsgestaltung – Berufsbegleitend studierbar. <http://www.zu.de/pm-master>

ZU|kunftssalon Public Corporate Governance: Integrierte Gestaltung mit Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen und Smart Government – Inspirierendes Austauschformat für integriertes Denken und Handeln. 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 | 16 |
| 5. Befunde zur Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen auf kommunaler Ebene im Städte- und Branchenvergleich | 18 |
| 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

In der Debatte um gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in Führungspositionen wird dem Staat und öffentlichen Unternehmen eine besondere Vorbildfunktion zugeschrieben. Die chancengerechte Besetzung von Spitzenpositionen mit geeigneten Personen ist zentral für die zukunftsorientierte Gestaltung des öffentlichen Sektors und ein Schlüsselthema nachhaltiger Public Corporate Governance.

Die als Langfristvorhaben angelegte Studie untersucht auf Basis aktueller Daten vom April 2025 – in Fortführung der Vorjahresstudien – die Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen bei 2.019 öffentlichen Unternehmen von 69 Städten sowie von Bund und Ländern.

In den Städten liegt der Frauenanteil bei 23,0 % – ein Anstieg um 0,9 Prozentpunkte zum Vorjahr und 3,5 Prozentpunkte im 5-Jahresvergleich. Dennoch bleibt der Wert weiter deutlich hinter den politischen Zielen und dem Niveau der DAX-40-Unternehmen zurück. In den Städten der ostdeutschen Flächenländer beträgt der Frauenanteil 24,7 %, in den westdeutschen Flächenländern 19,1 % – eine Vergrößerung des Ost-West-Gefälles. Während 4 Städte eine Repräsentation von mindestens 40 % erreichen, liegt der Anteil in 13 Städten unter 10 %, davon in 6 erneut bei 0 %.

Bei den 309 im Studienzeitraum neu besetzten Top-Positionen wurden 30,7 % mit Frauen besetzt – ein Anstieg um 2,8 Prozentpunkte zum Vorjahr (27,9 %). Auch hier zeigen sich deutliche Ost-West-Unterschiede: In den Städten der ostdeutschen Flächenländer beträgt der Anteil weiblicher Neubesetzungen 37,8 %, in westdeutschen 25,8 %. Die höchsten Werte erzielen die Städte aus Sachsen (52,4 %) und Mecklenburg-Vorpommern (50,0 %); am niedrigsten schneiden die Städte aus Schleswig-Holstein (17,6 %) und dem Saarland (0 %) ab. Die Unterschiede bei den Neubesetzungen sind besonders diskussionswürdig und verdienen eine differenzierte Betrachtung. Häufig zeigen sich auch bei benachbarten Städten teils beachtliche Entwicklungsunterschiede.

Im Branchenvergleich sind Frauen besonders stark im Bereich „Gesundheits- & Sozialwesen“ (38,4 %) und „Krankenhäuser“ (33,9 %) vertreten. In technischen Branchen bleibt die Repräsentation gering – etwa in „IT/Digitalisierung“ (14,1 %) und „Energie-/Wasserversorgung & Stadtwerke“ (12,5 %). Die Branche „Verkehr/ÖPNV & Transport“ (23,3 %) zeigt hingegen, dass auch in techniknahen Bereichen Fortschritte bei der Frauenrepräsentation realisierbar sind.

Bei öffentlichen Unternehmen des Bundes liegt der Frauenanteil in Top-Positionen bei 32,5 % – über dem kommunalen Schnitt, aber unter den Spitzenwerten einzelner Städte. Die Flächenländer erreichen deutlich niedrigere 24,1 % – nur leicht höher als der kommunale Schnitt. Thüringen (40,7 %) und Schleswig-Holstein (40,0 %) erzielen die höchsten Werte, Nordrhein-Westfalen (16,4 %) und Rheinland-Pfalz (11,5 %) die niedrigsten.

Neben vielfältiger „Kulturarbeit“ und nachhaltiger Personalentwicklung ist in jeder Gebietskörperschaft angesichts der Studienergebnisse ein zentraler Schritt, zeitnah in einen Public Corporate Governance Kodex (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. 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.

Vorworte



Sehr geehrte Leserinnen und Leser,

öffentliche Unternehmen besitzen zentrale Bedeutung für die Daseinsvorsorge und die Stärkung unseres demokratischen Gemeinwesens. Für eine zukunftsfähige und leistungsstarke öffentliche Aufgabenerfüllung braucht es hervorragende Köpfe – fachlich wie charakterlich. Eine zentrale Herausforderung der Public Corporate Governance ist dabei die chancengerechte und sozial nachhaltige Besetzung von Führungspositionen. Die aktuelle Debatte um Umwelt-, Sozial- und Governance-Kriterien (ESG) eröffnet zusätzliche Chancen.

Die Ergebnisse dieser Studie verdeutlichen erneut die besondere Relevanz und Dringlichkeit dieses Themas im Kontext öffentlicher Unternehmen. Die Repräsentation von Frauen in den Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen bleibt trotz Anstieg weiter hinter dem Niveau der DAX-40-Unternehmen zurück – ein Befund, der angesichts der Vorbildfunktion öffentlicher Arbeitgeber besonders diskutiert werden sollte. Auffällig sind zudem die erheblichen Unterschiede beim Frauenanteil bei den Neubesetzungen zwischen einzelnen Gebietskörperschaften und im Vergleich von Bundesländern.

In struktureller Gesamtsicht braucht es nachhaltige und integrierte Führungskräfteentwicklung im „Konzern Gebietskörperschaft“ sowie vielfältige „Kulturarbeit“. Ein Public Corporate Governance Kodex (PCGK) ist ein potenzialreicher Hebel. Dieser ist ideal zur Abstimmung von Rollen, Spielregeln, Arbeitsstrukturen sowie zur Ansprache von einzelnen Instrumenten und Maßnahmen. Diese sollten konkrete Empfehlungen zur Mindestbeteiligung von Frauen in Top-Managementorganen sowie zu Zielgrößen für die obersten Managementebenen enthalten – entsprechend der Vorgaben im GmbH- und Aktiengesetz. Eine Beteiligungsrichtlinie ist kein Ersatz für einen PCGK.

Es ist nicht mehr zeitgemäß, dass öffentliche Unternehmen hinter privatwirtschaftlichen Standards zurückbleiben. Ein guter PCGK ist ein guter „Kompromiss“ in der Diskussion zwischen gesetzlicher Regulierung und gar keinen Regeln. Das Thema gehört schnell auf die Tagesordnung, in Wahlprogramme und Koalitionsverträge.

In der Diskussion um chancengerechte Teilhabe in öffentlichen Führungspositionen ist das Zusammenwirken von Wissenschaft und Praxis von zentraler Bedeutung. Forschung und Lehre im Kontext öffentlicher Verwaltungen und öffentlicher Unternehmen sind in deutschen Universitäten im internationalen Vergleich trotz der Relevanz jedoch weiter zu wenig ausgeprägt.

Mein besonderer Dank gilt unseren fördernden Kooperationspartnern 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 e.V. Wir hoffen, dass diese in Deutschland einzigartige Langfriststudie erneut fundierte Grundlagen für eine sachorientierte Diskussion über Entwicklungsperspektiven liefert.

Prof. Dr. Ulf Papenfuß

Lehrstuhl für Public Management & Public Policy, Zeppelin Universität, Friedrichshafen



Liebe Leserinnen und Leser,

es freut mich sehr, dass die AKDB erneut zur Förderung dieser Studie beigetragen hat, die einen tiefgehenden Blick auf die Repräsentation von Frauen in Führungspositionen öffentlicher Unternehmen bietet! Dass derzeit einige Unternehmen Programme für mehr Geschlechtervielfalt und Frauenförderung rückgängig machen, ist kaum zu glauben und entspricht nicht unseren eigenen Werten: In Zeiten, in denen der demokratische Diskurs unter Druck gerät, ist die Förderung von Diversität wichtiger denn je, besonders in öffentlichen Unternehmen. Schließlich erfüllen wir eine gesellschaftliche Vorbildfunktion.

Glücklicherweise sind – wie die vorliegende Studie beweist – Fortschritte erkennbar: Der Frauenanteil in den Top-Managementstrukturen öffentlicher Unternehmen ist auf 23,0 % gestiegen. Das sind 0,9 Prozentpunkte mehr als 2024. Diese positive Entwicklung zeigt uns, dass wir in Deutschland zwar auf dem richtigen Weg sind, die gesetzten politischen Ziele aber noch lange nicht erreicht haben. Es ist besorgniserregend, dass in 13 Städten der Frauenanteil unter 10 % liegt; in sechs liegt er sogar bei 0 %. Auch zwischen Ost und West gibt es weiterhin ein deutliches Gefälle. Diese Diskrepanzen zeigen, dass es Handlungsbedarf und die Notwendigkeit gibt, punktuell regionale Strategien zu entwickeln.

Auffällig ist leider die weibliche Unterrepräsentation in techniknahen Berufen wie IT/Digitalisierung mit nur 14,1 %. Um aber die verschiedenen Vorteile von Diversität zum Wirken zu bringen, gehen wir bei der AKDB einen Schritt weiter: Wir haben seit Beginn des Jahres die Führungsrollen in einen fachlichen Teil und in einen mitarbeiterzentrierten Teil geteilt. So können wir Frauen nicht nur als sogenannte Lead Experts gewinnen, sondern auch Perspektiven in nicht-technischen Berufen als People Leads bieten, selbst wenn sie keinen technischen Werdegang haben. Unser Ziel ist es, 40 % Frauen so die Übernahme von verantwortungsvollen Positionen zu ermöglichen, um auch unseren Erfolg weiter auszubauen.

Gendergerechtigkeit hat auch viel mit Kultur- und Mentalitätsarbeit zu tun und kann nicht verordnet werden. Insofern bleibt es dabei – deutlich und laut über diese Themen zu sprechen und sie auch im Führungsalltag nachzuhalten – bei der Durchführung von Bewerbungsprozessen, bei der Besetzung von Paneldiskussionen, beim Girlsday und auch in Nachwuchsprogrammen. Und dabei gibt es noch viele weitere Möglichkeiten, dieses Thema aktiv zu adressieren.

Wir sind sicher, dass die Studie erneut dazu beiträgt, die Diskussionen um Geschlechtergerechtigkeit und -teilhabe von Führungspositionen in öffentlichen Unternehmen mit erneuter Energie zu beleben und damit Fortschritte möglich macht. Wir als AKDB stellen uns daher bewusst für mehr Diversität auf und treten dafür ein.

Gudrun Aschenbrenner

Mitglied des Vorstands der AKDB, München



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.

Die aktuellen Ergebnisse aus der FIT-Public Management-Studie machen wiederholt die inhaltliche Relevanz und den Handlungsdruck deutlich. Die gute Nachricht aus der FIT-Studie ist, dass wir eine Steigerung von Frauen in Führungspositionen öffentlicher Unternehmen zu verzeichnen haben, allerdings wieder nur in sehr kleinen Prozentzahlen. Wir stecken zum Thema Frauen in Top-Managementpositionen in Deutschland nach wie vor in den Kinderschuhen und haben insbesondere zu viel Zeit mit der Diskussion über gesetzliche Zielvorgaben verloren. Laut der AllBright-Studie (2024a) zu weiblichen Vorständinnen in den 160 in DAX, MDAX und SDAX notierten Unternehmen in Deutschland, wird im internationalen Vergleich deutlich, dass Großbritannien zum Thema Frauen in Top-Positionen vorne dran ist. Großbritannien hat von Anfang an nicht auf Quoten gesetzt, sondern stark am öffentlichen Bewusstsein gearbeitet. Unternehmen haben sich dort konsequenter eine Selbstverpflichtung mit einer lösungsorientierten Transparenz gegeben. Insbesondere wird hier mehr Augenmerk auf die Chancen von Diversität gelegt und nicht auf das Festhalten an starren Vorgaben. An dieser Stelle wird auch deutlich, wie erfolgskritisch der Public Corporate Governance Kodex für die öffentlichen Unternehmen zu betrachten ist.

Wir begleiten seit nunmehr über 30 Jahren Organisationen zum Thema Personal- und Führungskräfteentwicklung und wissen aus Erfahrung, dass wir für Kulturarbeit immer einen langen Atem und eine heitere Besessenheit brauchen. Insbesondere um das Thema Frauen und Führung weiter nach vorne zu bringen. Beim Thema Kulturentwicklung geht es um das Wollen, nicht um das Müssen. Führungskräfteentwicklung und Diversität müssen in einem Unternehmen immer Chef(-innen)-Sache sein. Wir brauchen hierfür mehr weibliche Vorbilder. Jede Person sollte auf diesem Weg ihre Rolle und Verantwortung übernehmen, um nicht weitere Jahre ins Land ziehen zu lassen. Gerade als Personalberatung empfehlen wir, die Instrumente des Personalmanagements, insbesondere der Personalauswahl und -entwicklung sowie der systematischen Nachfolgeplanung konsequent mit dem Fokus auf Kulturentwicklung bzw. Diversität zu überprüfen und anzuwenden. Für die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen und Komplexitäten brauchen wir diverse Top-Managementteams, um Erfolge zu sichern und Innovationen in öffentlichen Unternehmen voranzubringen.

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

Dipl. Psych. Stephanie Boeker

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

1. Motivation und Bedarf der Studie

Die Repräsentation von Frauen und Männern in Führungspositionen öffentlicher Unternehmen bleibt ein zentrales Thema im Spannungsfeld von sozialer Nachhaltigkeit, Governance und gesellschaftlicher Verantwortung. Aktuelle öffentliche Debatten und mediale Berichterstattungen zeigen die anhaltende Relevanz von Diversität, Chancengleichheit und sozialer Nachhaltigkeit in Gesellschaft, Politik, Praxis und Wissenschaft (u. a. Handelsblatt 2025, Süddeutsche Zeitung 2024, Zeitung für kommunale Wirtschaft 2024) und verdeutlichen die Notwendigkeit einer empirisch fundierten Auseinandersetzung mit Fragen der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern in Führungspositionen öffentlicher Organisationen.

Öffentlichen Unternehmen wird eine besondere Verantwortung bei der Realisierung von Diversitäts- und Nachhaltigkeitszielen sowie einer chancengerechten Gesellschaft zugeschrieben. Die anforderungsgerechte Besetzung von Führungspositionen mit geeigneten Führungskräften ist ein zentrales Element guter Public Corporate Governance bzw. guter Unternehmensführung. Dabei gilt es, soziale Nachhaltigkeit und die Sicherstellung der Daseinsvorsorge gemeinsam zu denken – mit dem Ziel, faire Zugänge zu Führung und Teilhabe zu ermöglichen und langfristig tragfähige Organisationen zu gestalten (Papenfuß et al. 2024).

Vor dem Hintergrund multipler gesellschaftlicher Herausforderungen und sich überlagernder Krisen rückt die Rolle öffentlicher Unternehmen für das Gemeinwohl erneut verstärkt in den Fokus von Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit. Die Zahl öffentlicher Unternehmen in Deutschland ist auf 20.407 gestiegen – rund 88 % davon auf kommunaler Ebene (Statistisches Bundesamt 2025a, Papenfuß/Wolfsdörfer 2025a, Papenfuß/Wolfsdörfer 2025b). Dort stellen sie zentrale Dienstleistungen und Infrastrukturen des täglichen Lebens bereit (Papenfuß/Meier 2024, Papenfuß 2023). Bei öffentlichen Unternehmen hat eine verantwortungsvolle Public Corporate Governance sowie eine an den gesellschaftlichen Bedürfnissen und öffentlichen Werten ausgerichtete Aufgabenerfüllung besondere Relevanz und bedarf fundierter Analysen.

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 muss. Bei Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung des Bundes muss gemäß § 77a GmbH-Gesetz (GmbHG)² in Top-Managementorganen mit mehr als zwei Mitgliedern mindestens eine Frau und mindestens ein Mann vertreten sein. Darüber hinaus bestehen für öffentliche Unternehmen in mehreren Bundesländern und Kommunen Empfehlungen zur Frauenrepräsentation in Führungspositionen in Public Corporate Governance Kodizes (PCGKs). Diese weisen jedoch erhebliche Unterschiede in der Ausgestaltung und teilweise auch erkennbare Defizite auf (Papenfuß/Wagner-Krechlok 2022, Papenfuß 2019).

Der Deutsche Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM) empfiehlt die geltenden Regelungen des GmbHG zur Besetzung von Top-Managementorganen als Standard in PCGKs

¹ Aktiengesetz vom 6. September 1965 (BGBl. I S. 1089), das zuletzt durch Artikel 18 des Gesetzes vom 23. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 323) 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 21 des Gesetzes vom 23. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 323) geändert worden ist.

zu integrieren (Expertenkommission D-PCGM 2024, Rn. 114). Im Kontext aktueller Reformdebatten rund um gesetzliche Vorgaben und PCGKs stellt sich weiter die Frage, in welchem Umfang Gebietskörperschaften auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene Maßnahmen ergreifen, um eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in Führungspositionen zu fördern.

Die FIT-Public Management-Studie ist die deutschlandweit einzige empirische Untersuchung, die systematische Vergleiche zur Repräsentation von Frauen in den Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen auf kommunaler Ebene sowie der Bundes-/Landesebene untersucht. Die Top-Managementorgane öffentlicher Unternehmen sind besonders relevant, da in diesen Organen zentrale Unternehmensentscheidungen für die öffentliche Aufgabenerfüllung getroffen oder entscheidend geprägt werden (Papenfuß/Schmidt 2022, Papenfuß 2013). Angesichts dieser Bedeutung besteht weiterhin ein hoher Bedarf an regelmäßig aktuellen Vergleichsdaten, um die Geschlechterrepräsentation und deren Entwicklung empirisch fundiert beobachten und einordnen zu können.

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.

Mit Blick auf 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, wertenden Vergleich im Sinne von „besser“ oder „schlechter“, sondern die empirisch fundierte Versachlichung der Debatte über ein gesellschaftspolitisch relevantes Thema.

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.

Durch die Führungspositionen-Richtlinie der Europäischen Union sind deren 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 wurden bereits im Jahr 2022 durch das Zweite Führungspositionen-Gesetz entsprechende Regelungen im AktG und im GmbHG verankert.

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.

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

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

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 und Wertmaßstäbe sowie Regelungen von übergreifender Relevanz und Wichtigkeit zum Verständnis der Adressatengruppen. Demgegenüber formuliert eine Beteiligungsrichtlinie administrative Hinweise für die Verwaltung, beteiligungsführende Stellen 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, externe Aufsichtsratsmitglieder, Wirtschaftsprüfer) 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). Die Verankerung der Abgabe von Entsprechenserklärungen in der Satzung öffentlicher Unternehmen ist bei PCGKs im Vergleich zu Beteiligungsrichtlinien besser möglich. Übergreifend wird PCGKs in der öffentlichen und politischen Diskussion ein hoher Stellenwert und eine bessere Wahrnehmung als „Good Governance-Ansatz“ zugesprochen.

In Deutschland sind aktuell auf den verschiedenen föderalen Ebenen rund 60 verschiedene PCGKs öffentlich verfügbar, in Österreich 3 PCGKs und in der Schweiz 20 PCGKs (Papenfuß/Wagner-Krechlok 2022, Papenfuß et al. 2022a). Daneben wurden in Deutschland auch PCGKs von öffentlichen Unternehmen (u. a. der Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern) und der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD-GVK 2025) entwickelt und eingeführt. In den etablierten PCGKs zeigen sich substanzielle Unterschiede in den Empfehlungen zur Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen. Tabelle 1 veranschaulicht exemplarisch die unterschiedlichen Regelungsinhalte in PCGKs der Bundesländer, Landeshauptstädte sowie ausgewählter öffentlicher Organisationen und unterstreicht damit den bestehenden Handlungsbedarf.

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 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.

| 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 [...] besteht. | |
| <i>(Anmerkung: entsprechende Regelungen in LHO und Gemeindeordnungen wurden bislang nicht etabliert)</i> | |
| D-PCGM (Rn. 114): Bei der Zusammensetzung des Geschäftsführungsorgans sollen [...] 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. 29/65): [...] soll bei der Zusammensetzung der Geschäftsführung auf Diversität, insbesondere auf das Erreichen der ggf. bestehenden gesetzlichen Quoten bzw. der freiwillig oder aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen gesetzten internen Ziele zur Zusammensetzung hinsichtlich der gleichberechtigten Teilhabe der Geschlechter achten. [...] Bei der Zusammensetzung der Geschäftsführung [...] eine angemessene Berücksichtigung von Frauen und Männern, d.h. zu gleichen Anteilen, anzustreben. | |
| Berlin (2.2.33): Bei der Zusammensetzung der Geschäftsleitung soll der Aufsichtsrat auf die Diversität achten. | |
| 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 [...] | |
| 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: Bremen, Magdeburg, Potsdam, Sachsen, Stuttgart, Schwerin. | |
| Die Tabelle stellt exemplarisch die unterschiedlichen Regelungsinhalte zur Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen in PCGKs der Bundesländer, Landeshauptstädte sowie ausgewählter öffentlicher Organisationen 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. | |
| <i>Quelle: Papenfuß et al. 2025, FIT-Public Management-Studie</i> | Stand: Juni 2025 |

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

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 (Papenfuß et al. 2024; Papenfuß/Schmidt 2025).

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.

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/Wagner-Krechlok 2021, 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 öffentlichen Unternehmen der kommunalen Ebene mit einem deutschlandweiten Sample von 69 Städten als auch die Bundes- und Landesebene 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 auf kommunaler Ebene konzentrierten sich auf die Landeshauptstädte (u.a. Papenfuß et al. 2013). Die Studien wurden regelmäßig fortgeführt und ausgebaut und erscheint seit 2018 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 flankierend in den Blick (FidAR e. V. 2024).

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 2024a). Darüber hinaus untersucht eine Studie der AllBright Stiftung die Repräsentation von Frauen in

Aufsichts- und Top-Managementorganen der 100 größten deutschen Familienunternehmen (AllBright Stiftung 2024b).

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 2024, Papenfuß/Wolfsdörfer 2025a, Papenfuß/Wolfsdörfer 2025b, Papenfuß 2023, Papenfuß/Keppeler 2020), wurden alle unmittelbaren und mittelbaren Unternehmen der zweiten Ebene berücksichtigt, bei denen die jeweiligen Gebietskörperschaften entweder durch Mehrheitseigentümerschaft (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 (Anstalt öffentlichen Rechts, Eigenbetrieb, eigenbetriebsähnliche Einrichtung, Zweckverband).³ 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.

³ 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.

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-Gesetz⁴ 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 Anstalten öffentlichen Rechts wurden zudem Angaben zur Zusammensetzung des Top-Managementorgans auf den Unterseiten des Internetauftritts der Gebietskörperschaft berücksichtigt.

Von 2.168 untersuchten kommunalen Unternehmen und 780 Unternehmen der Bundes-/Landesebene (gesamt: 2.948) verfügen 1.456 kommunale Unternehmen bzw. 563 Unternehmen der Bundes-/Landesebene (gesamt: 2.019) über einen Internetauftritt mit Angaben zum Top-Managementorgan. Unternehmen mit Internetauftritt 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 2025b). 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.⁵

Die Datenerhebung zur Repräsentation von Frauen in Top-Managementpositionen der identifizierten Unternehmen erfolgte im März und April 2025.

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

In den untersuchten 1.456 Top-Managementorganen kommunaler Unternehmen werden 488 der insgesamt 2.126 Top-Managementpositionen durch Frauen besetzt – ein Frauenanteil von 23,0 %. Im Vergleich zum Vorjahr (Vj.) entspricht dies einem Anstieg von 0,9 Prozentpunkten (Vj. 22,1 %). Nach aktuellen Zahlen liegt der Frauenanteil in öffentlichen Unternehmen erneut unter dem Niveau der DAX-40-Unternehmen, das bei 24,7 % liegt (AllBright Stiftung 2024a). Gleichzeitig zeigen sich allerdings auch beachtliche Unterschiede im Städtevergleich. Bei aktuell 4 Städten (Vj. 4) liegt die Repräsentation bei mindestens 40 %, bei 13 Städten (Vj. 15) unter 10 %, davon in 6 (Vj. 5) bei 0 %.

⁴ Digitale-Dienste-Gesetz vom 6. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 149).

⁵ Sparkassen bleiben aufgrund stark unterschiedlicher Anteilseignerstrukturen (Trägerschaft durch einzelne Gebietskörperschaft oder über kommunalen Sparkassenzweckverband) unberücksichtigt.

Im letzten Jahr wurden städteübergreifend insgesamt 309 (Vj. 244) Top-Managementpositionen neu besetzt⁶ – davon 30,7 % mit Frauen. Damit ist der Anteil weiblicher Neubesetzungen höher als im Vorjahr (Vj. 27,9 %), aber weiter auf einem niedrigen Niveau. Bei den weiblichen Neubesetzungen entfallen 13,9 % auf einen Wechsel von einer zuvor männlich besetzten Position zu einer weiblich besetzten Position, bei 8,1 % wurde eine Position neu geschaffen und mit einer Frau besetzt und bei 8,7 % liegt eine weibliche Wiederbesetzung vor. In 69,3 % aller Neubesetzungen wurde ein Mann ins Top-Managementorgan berufen. Dabei wurde in 33,3 % der Fälle eine männlich besetzte Position erneut durch einen Mann besetzt, bei 28,5 % wurde eine neugeschaffene Position durch einen Mann besetzt und bei 7,4 % wurde ein weibliches Top-Managementmitglied durch einen Mann ersetzt.

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.

Die höchsten Werte bei weiblichen Neubesetzungen weisen die Städte aus den Flächenländern Sachsen (52,4 %) und Mecklenburg-Vorpommern (50,0 %) auf; am geringsten sind die Werte für die Städte aus Schleswig-Holstein (17,6 %) und dem Saarland (0 %).

Die überwiegende Zahl der untersuchten Unternehmen wird durch eine Alleingeschäftsführung (61,0 %; Vj. 60,7 %) oder Zwei-Personen-Organe (33,5 %; Vj. 33,3 %) geführt. Dabei liegt der Anteil von weiblichen Alleingeschäftsführungen bei 23,3 % (Vj. 23,5 %). Bei Zwei-Personen-Organen (Doppelspitze) ist bei 290 Unternehmen (59,7 %; Vj. 61,7 %) keine Frau im Top-Managementorgan vertreten. Die Zahl der vollständig weiblich besetzte Doppelspitzen ist im Vergleich zur Vorjahresstudie auf 28 Unternehmen deutlich gestiegen (5,8 % aller Doppelspitzen; Vj. 3,4 %). Eine paritätische Verteilung beider Geschlechter in Doppelspitzen ist bei 168 Unternehmen (Vj. 165) zu verzeichnen (34,6 % aller Doppelspitzen; Vj. 35,0 %). Bei Organen mit mehr als zwei Top-Managementmitgliedern (Mehrpersonenorgane) ist bei 46 Unternehmen (57,5 %; 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. In nur 13 Unternehmen (2,4 %; Vj. 2,4 %) 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).

⁶ 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).

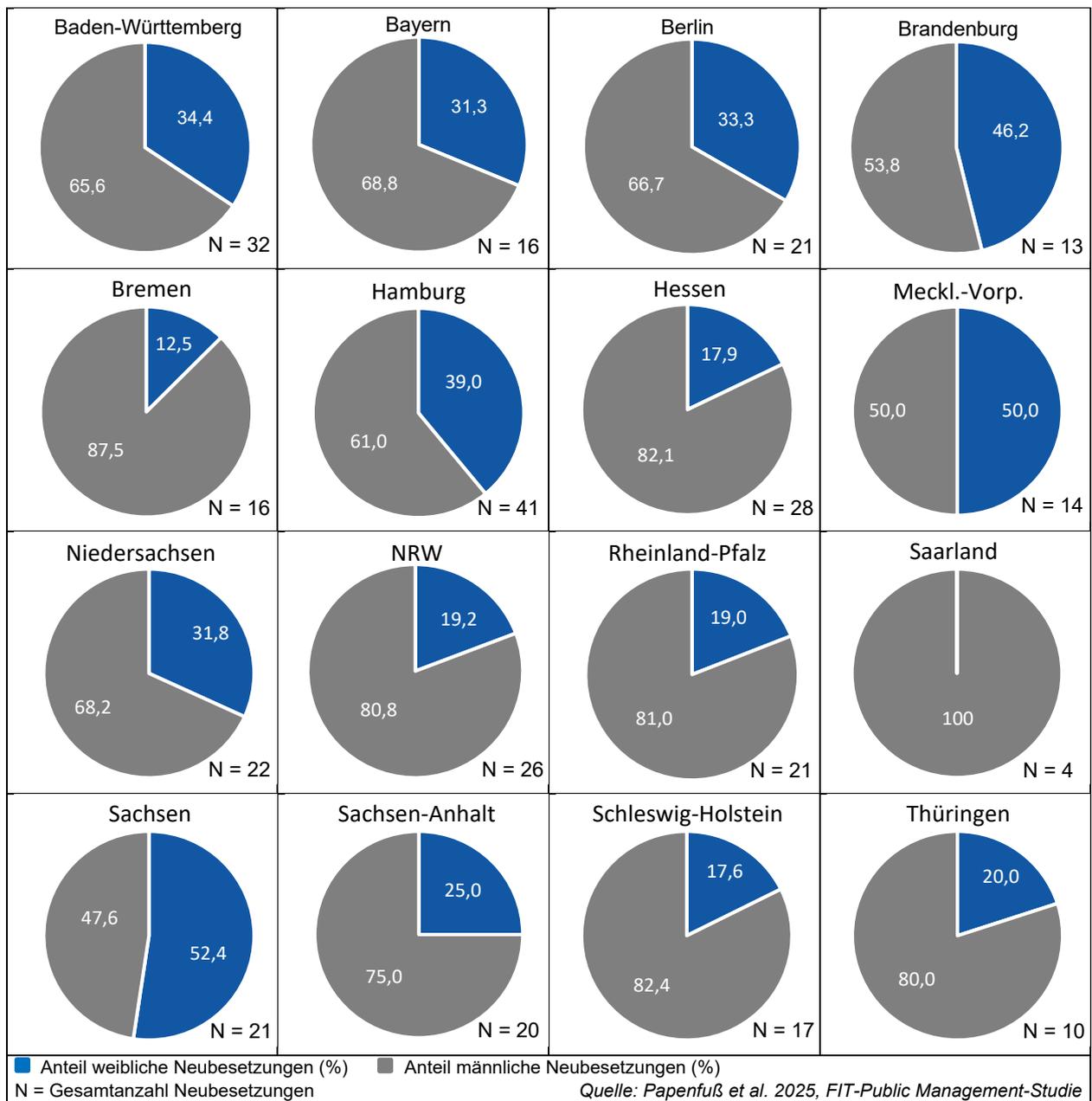


Abbildung 1: Bundesländervergleich zur Neubesetzung von Positionen der Top-Managementorgane mit Frauen und Männern bei öffentlichen Unternehmen in Städten

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 Potsdam konnten mit der in Kapitel 4 geschilderten Methodik 32 öffentliche Unternehmen identifiziert werden. Diese Unternehmen weisen insgesamt 55 Top-Managementpositionen auf, die durch 39 Top-Managementmitglieder besetzt sind. Dabei sind 15 dieser Mitglieder weiblich, was einem Frauenanteil von 38,5 % entspricht. Die 15 weiblichen

Mitglieder besetzen 20 Positionen, was einem Anteil von 36,4 % 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 Leipzig beispielsweise von 65 zu besetzenden Positionen 29,2 % weiblich besetzt. Plauen besitzt einen um 7,2 Prozentpunkte höheren Anteil (36,4 %), allerdings bei nur 11 zu besetzenden Top-Managementpositionen.

Die Spitzengruppe mit mindestens 40 % bilden die Städte Hannover (56,3 %; Vj. 50,0 %), Weimar (55,6 %; Vj. 44,4 %), Greifswald (53,8 %; Vj. 23,1 %) und Wiesbaden (40,0 %; Vj. 36,4 %) – Städte unterschiedlicher Größe, Region und Struktur. In 6 Städten (Vj. 6) wurde keine weiblich besetzten Top-Managementpositionen festgestellt: Ingolstadt, Neunkirchen, Oranienburg, St. Ingbert, Trier 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. Wittenberg (35,7 %) und Brandenburg (Havel) (35,3 %).

In Gesamtschau der Städte fällt auf, dass 11 der 17 Städte in der Kategorie von mindestens 30 % weiblich besetzter Top-Managementpositionen in Ostdeutschland liegen. Die Bundesländer Baden-Württemberg, Sachsen und Sachsen-Anhalt repräsentieren je 3 Städte in der oberen Hälfte des Vergleichs. Auch alle Stadtstaaten zeigen überdurchschnittliche Frauenrepräsentationen. Hingegen sind alle betrachteten Städte aus Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein von einer unterdurchschnittlichen Frauenrepräsentation gekennzeichnet. Die bestplatzierten Städte dieser Bundesländer sind Dortmund und Mainz mit 0,8 Prozentpunkten bzw. 1,4 Prozentpunkten unter dem Gesamtdurchschnitt. In Rheinland-Pfalz und im Saarland gelingt es nur je einer Stadt überdurchschnittliche Werte zu erzielen: Ludwigshafen (24,0 %) bzw. Homburg (33,3 %).

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 56,3 % an, während Wolfsburg (15,2 %) und Osnabrück (3,4 %) deutlich unterdurchschnittliche Werte aufweisen. Ähnlich deutliche Differenz sind auch zwischen benachbarten Städten festzustellen, z. B. München (25,4 %) und Augsburg (14,3 %) oder Wiesbaden (40,0 %) und Mainz (21,6 %).

Im Längsschnittvergleich lässt sich bei der Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen feststellen, dass die Entwicklung sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. In insgesamt 24 Städten ist ein Anstieg weiblicher Top-Managementmitglieder zu verzeichnen. Dabei weisen Hamburg und Leipzig mit 4 Frauen und Mannheim mit 3 Frauen die höchsten absoluten Anstiege im Vergleich zum Vorjahr auf. In 17 Städten ist ein Rückgang festzustellen. Dabei ist in Düsseldorf mit

3 und in Chemnitz und München mit 2 ausgeschiedenen Frauen der absolute Rückgang am größten. Bei 28 Städten blieb die Anzahl weiblicher Top-Managementmitglieder konstant. Insgesamt ergibt sich ein Anstieg von 16 Frauen in den betrachteten Top-Managementorganen zum Vorjahr. Die 409 weiblichen Top-Managementmitglieder besetzen insgesamt 488 Top-Managementpositionen.

Auch im Längsschnittvergleich wird die Notwendigkeit einer kontextgerechten Interpretation deutlich: So wurde in der Stadt Brandenburg (Havel) im Vergleich zum Vorjahr eine Frau in das Top-Managementorgan berufen. Aufgrund der geringen Anzahl von 17 zu besetzenden Top-Managementpositionen ergab sich für Brandenburg (Havel) daraus ein Anstieg im Anteil weiblich besetzter Positionen zum Vorjahr von 10,3 Prozentpunkten (35,3 %; Vj. 25,0 %), während in Wiesbaden der Anstieg um 2 Frauen bei 25 Top-Managementpositionen nur einen Anstieg von 3,6 Prozentpunkten (40,0 %; Vj. 36,4 %) 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 | 12 | 16 | 15 | 8 | 53,3 | 9 | 56,3 |
| Weimar | TH | 8 | 9 | 7 | 4 | 57,1 | 5 | 55,6 |
| Greifswald | MV | 13 | 13 | 11 | 5 | 45,5 | 7 | 53,8 |
| Wiesbaden | HE | 16 | 25 | 22 | 10 | 45,5 | 10 | 40,0 |
| Jena | TH | 14 | 19 | 16 | 6 | 37,5 | 7 | 36,8 |
| Plauen | SN | 10 | 11 | 10 | 4 | 40,0 | 4 | 36,4 |
| Potsdam | BB | 32 | 55 | 39 | 15 | 38,5 | 20 | 36,4 |
| Wittenberg | ST | 12 | 14 | 9 | 4 | 44,4 | 5 | 35,7 |
| Brandenburg (Havel) | BB | 13 | 17 | 14 | 4 | 28,6 | 6 | 35,3 |
| Berlin | BE | 100 | 154 | 130 | 45 | 34,6 | 54 | 35,1 |
| Chemnitz | SN | 29 | 35 | 26 | 6 | 23,1 | 12 | 34,3 |
| Homburg | SL | 3 | 3 | 3 | 1 | 33,3 | 1 | 33,3 |
| Nürnberg | BY | 28 | 40 | 27 | 8 | 29,6 | 13 | 32,5 |
| Rostock | MV | 20 | 31 | 27 | 9 | 33,3 | 10 | 32,3 |
| Karlsruhe | BW | 21 | 28 | 17 | 8 | 47,1 | 9 | 32,1 |
| Bremen (Stadt) | HB | 39 | 65 | 47 | 19 | 40,4 | 20 | 30,8 |
| Magdeburg | ST | 35 | 40 | 33 | 10 | 30,3 | 12 | 30,0 |
| Zwischen mind. 25 % und 30 % mit Frauen besetzte Positionen in Top-Managementorganen | | | | | | | | |
| Freiburg | BW | 14 | 24 | 15 | 4 | 26,7 | 7 | 29,2 |
| Leipzig | SN | 44 | 65 | 48 | 16 | 33,3 | 19 | 29,2 |
| Offenbach (Main) | HE | 15 | 24 | 16 | 6 | 37,5 | 7 | 29,2 |
| Hamburg | HH | 105 | 181 | 152 | 39 | 25,7 | 50 | 27,6 |
| Mannheim | BW | 43 | 68 | 57 | 14 | 24,6 | 18 | 26,5 |
| Halle (Saale) | ST | 25 | 27 | 23 | 6 | 26,1 | 7 | 25,9 |
| München | BY | 36 | 63 | 58 | 14 | 24,1 | 16 | 25,4 |
| Zwischen mind. 20 % und 25 % mit Frauen besetzte Positionen in Top-Managementorganen | | | | | | | | |
| Ludwigshafen | RP | 19 | 25 | 17 | 5 | 29,4 | 6 | 24,0 |
| Braunschweig | NI | 16 | 17 | 13 | 2 | 15,4 | 4 | 23,5 |
| GESAMT | | 1.456 | 2.126 | 1.685 | 409 | 24,3 | 488 | 23,0 |
| Dortmund | NW | 24 | 45 | 34 | 7 | 20,6 | 10 | 22,2 |
| Mainz | RP | 28 | 37 | 29 | 6 | 20,7 | 8 | 21,6 |
| Schwerin | MV | 18 | 24 | 19 | 4 | 21,1 | 5 | 20,8 |
| Köln | NW | 34 | 63 | 53 | 12 | 22,6 | 13 | 20,6 |
| Darmstadt | HE | 29 | 54 | 46 | 11 | 23,9 | 11 | 20,4 |
| Kiel | SH | 23 | 30 | 27 | 6 | 22,2 | 6 | 20,0 |
| Zwischen mind. 15 % und 20 % mit Frauen besetzte Positionen in Top-Managementorganen | | | | | | | | |
| Neumünster | SH | 17 | 26 | 19 | 4 | 21,1 | 5 | 19,2 |
| Dessau-Roßlau | ST | 13 | 16 | 12 | 3 | 25,0 | 3 | 18,8 |
| Gotha | TH | 10 | 11 | 9 | 2 | 22,2 | 2 | 18,2 |
| Oldenburg | NI | 10 | 11 | 8 | 2 | 25,0 | 2 | 18,2 |
| Norderstedt | SH | 9 | 17 | 12 | 3 | 25,0 | 3 | 17,6 |
| Frankfurt (Oder) | BB | 12 | 12 | 10 | 2 | 20,0 | 2 | 16,7 |
| Stralsund | MV | 14 | 18 | 16 | 3 | 18,8 | 3 | 16,7 |
| Frankfurt (Main) | HE | 36 | 55 | 42 | 9 | 21,4 | 9 | 16,4 |
| Düsseldorf | NW | 26 | 43 | 36 | 6 | 16,7 | 7 | 16,3 |
| Bremerhaven | HB | 24 | 31 | 21 | 4 | 19,0 | 5 | 16,1 |
| Dresden | SN | 24 | 31 | 25 | 5 | 20,0 | 5 | 16,1 |
| Regensburg | BY | 9 | 13 | 12 | 2 | 16,7 | 2 | 15,4 |
| Neubrandenburg | MV | 17 | 33 | 15 | 5 | 33,3 | 5 | 15,2 |
| Wolfsburg | NI | 23 | 33 | 27 | 4 | 14,8 | 5 | 15,2 |
| Erfurt | TH | 19 | 20 | 14 | 3 | 21,4 | 3 | 15,0 |
| Zwischen mind. 10 % und 15 % mit Frauen besetzte Positionen in Top-Managementorganen | | | | | | | | |
| Augsburg | BY | 13 | 14 | 12 | 2 | 16,7 | 2 | 14,3 |
| Bitterfeld-Wolfen | ST | 6 | 7 | 5 | 1 | 20,0 | 1 | 14,3 |
| Gera | TH | 6 | 7 | 7 | 1 | 14,3 | 1 | 14,3 |
| Stuttgart | BW | 16 | 28 | 25 | 4 | 16,0 | 4 | 14,3 |
| Saarbrücken | SL | 24 | 36 | 30 | 5 | 16,7 | 5 | 13,9 |
| Flensburg | SH | 14 | 15 | 14 | 2 | 14,3 | 2 | 13,3 |
| Essen | NW | 26 | 34 | 26 | 4 | 15,4 | 4 | 11,8 |
| Zwickau | SN | 19 | 28 | 22 | 3 | 13,6 | 3 | 10,7 |
| Kassel | HE | 25 | 38 | 27 | 2 | 7,4 | 4 | 10,5 |
| Zwischen mind. 5 % und 10 % mit Frauen besetzte Positionen in Top-Managementorganen | | | | | | | | |
| Cottbus | BB | 21 | 23 | 18 | 2 | 11,1 | 2 | 8,7 |
| Kaiserslautern | RP | 20 | 26 | 20 | 2 | 10,0 | 2 | 7,7 |
| Koblenz | RP | 11 | 14 | 12 | 1 | 8,3 | 1 | 7,1 |
| Duisburg | NW | 20 | 36 | 25 | 2 | 8,0 | 2 | 5,6 |
| Unter 5 % mit Frauen besetzte Positionen in Top-Managementorganen | | | | | | | | |
| Heidelberg | BW | 18 | 26 | 24 | 1 | 4,2 | 1 | 3,8 |
| Osnabrück | NI | 18 | 29 | 23 | 1 | 4,3 | 1 | 3,4 |
| Lübeck | SH | 21 | 30 | 21 | 1 | 4,8 | 1 | 3,3 |
| Ingolstadt | BY | 9 | 11 | 10 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Neunkirchen | SL | 6 | 6 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Oranienburg | BB | 5 | 5 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| St. Ingbert | SL | 3 | 5 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Trier | RP | 8 | 9 | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Völklingen | SL | 6 | 7 | 7 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Quelle: Papenfuß et al. 2025, 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.

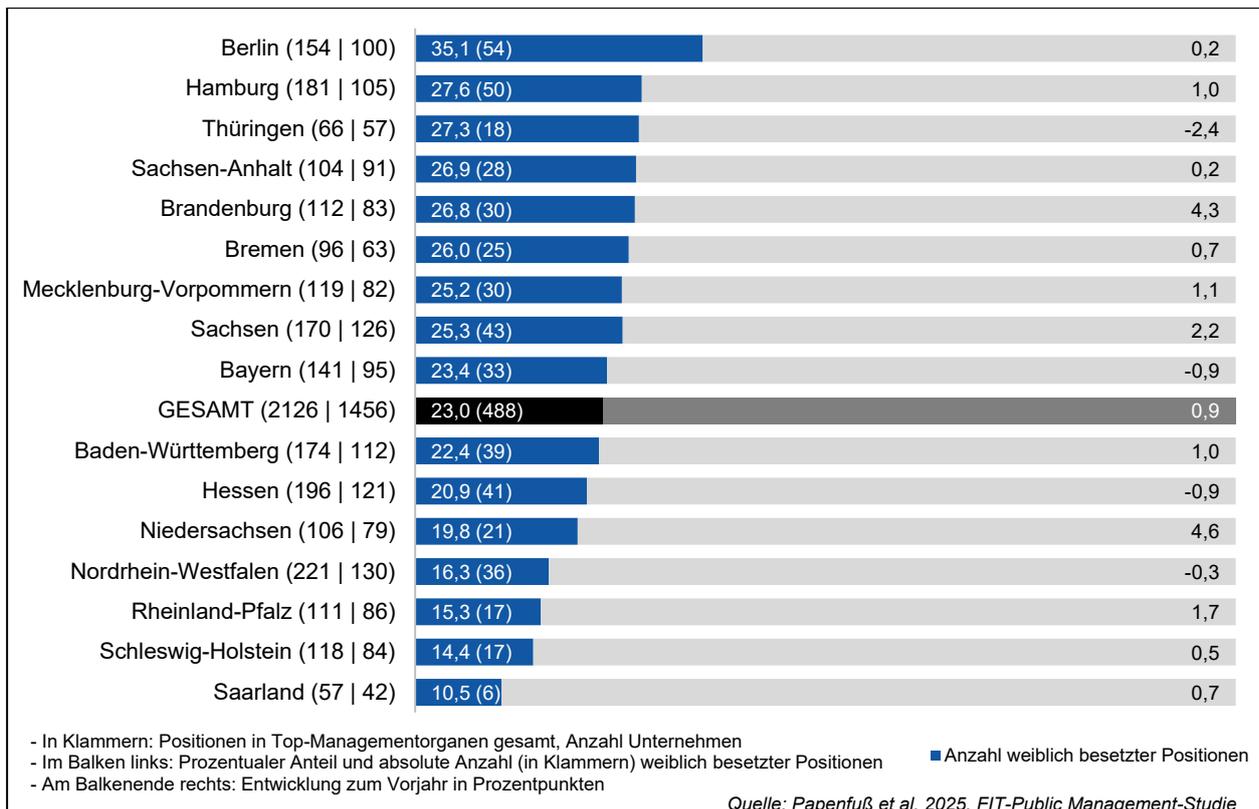


Abbildung 2: Bundesländervergleich zur Repräsentation von Frauen in Positionen der Top-Managementorgane öffentlicher Unternehmen in Städten

Wie auf Städteebene 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 ostdeutschen Bundesländern sowie den Stadtstaaten ist die weibliche Besetzung von Positionen in Top-Managementorganen überdurchschnittlich hoch. Von den westdeutschen Flächenländern erreicht dieses Jahr bei den Städten nur Bayern (23,4 %; Vj. 24,3 %) ein Ergebnis knapp oberhalb des Durchschnitts. Auffällig ist, dass sich Thüringen, trotz eines im Vergleich zum Vorjahr deutlichen Rückganges (-2,4 Prozentpunkte), weiter im oberen Drittel einordnet. Niedersachsen (+4,6 Prozentpunkte) und Brandenburg (+4,3 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 24,7 % (Vj. 23,2 %) auf – mit Berlin 26,7 % (Vj. 25,5 %). Demgegenüber liegt der Frauenanteil in den westdeutschen Bundesländern ohne

die Stadtstaaten Hamburg und Bremen bei 19,1 % (Vj. 18,6 %) – mit den beiden Stadtstaaten bei 20,8 % (Vj. 20,1 %). Insgesamt zeigt sich eine Vergrößerung des Ost-West-Gefälles zum Vorjahr. 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 2025b) 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.

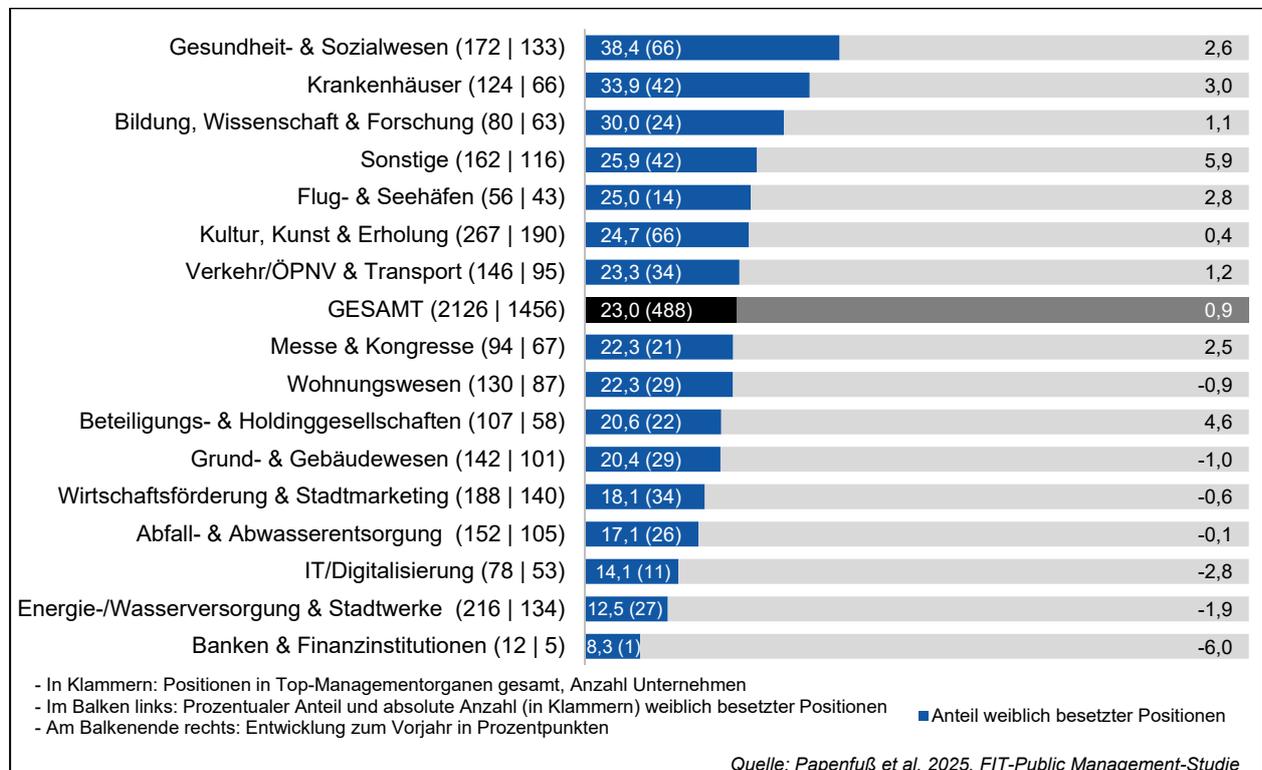


Abbildung 3: Branchenvergleich zur Repräsentation von Frauen in Positionen der Top-Managementorgane öffentlicher Unternehmen auf der kommunalen Ebene

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“ (38,4 %; Vj. 35,8 %) und „Krankenhäuser“ (33,9 %; Vj. 30,9 %). Technische Branchen wie „IT/Digitalisierung“ (14,1 %; Vj. 16,9 %) und „Energie-/Wasserversorgung & Stadtwerke“ (12,5 %; Vj. 14,4 %) sind im Vergleich weiter durch eine deutlich geringere Frauenrepräsentation in den Top-Managementorganen geprägt. Gleichzeitig zeigt die Branche „Verkehr/ÖPNV & Transport“, dass auch in technikhnen Bereichen höhere Frauenrepräsentationswerte und -fortschritte realisierbar sind.

Im Vorjahresvergleich lassen sich die größten Anstiege in den Branchen „Beteiligungs- & Holdinggesellschaften“ (+4,6 Prozentpunkte) und „Krankenhäuser“ (+3,0 Prozentpunkte) verzeichnen. Ein stärkerer Rückgang ist in der Branche „Banken & Finanzinstitutionen“ (-6,0 Prozentpunkte) und „IT/Digitalisierung“ (-2,8 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 Handelsgesetzbuch⁷ 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 zwischen 1,8 bis 13,0 Mio. Euro (Median). Die weiteren Größenklassen liegen zwischen 13,0 Mio. Euro und 123,5 Mio. Euro (3. Quartil) bzw. über 123,5 Mio. Euro Bilanzsumme (4. Quartil). Innerhalb der Balken wird der Anteil an weiblich besetzten Top-Managementpositionen je Größenklasse dargestellt.

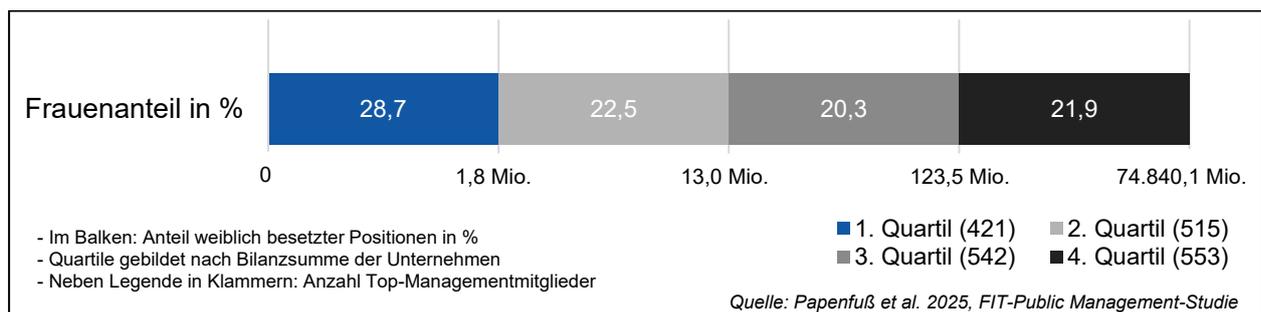


Abbildung 4: Größenklassenvergleich zur Repräsentation von Frauen in Positionen der Top-Managementorgane öffentlicher Unternehmen auf der kommunalen Ebene

Festzustellen ist, dass – gemessen an der Bilanzsumme – wie auch im Vorjahr kleinere Unternehmen den höchsten Frauenanteil (1. Quartil: 28,7 %; Vj. 26,2 %) aufweisen. Hier besteht in

⁷ Handelsgesetzbuch in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. Februar 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 69) 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. Im Jahresvergleich hat sich der Frauenanteil im 1. Quartil sogar weiter erhöht, von 26,2 % auf 28,7 %.

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 32,5 % (Vj. 32,1 %) und bei den Flächenländern bei 24,1 % (Vj. 22,3 %). Im Vergleich der föderalen Ebene hat damit der Bund die höchste Frauenrepräsentation in den Top-Managementorganen, während die Flächenländern nur einen Wert leicht über dem Städteschnitt 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. (%) |
|------------------------|----|----------------|-------------------|-----------------|---------------|-------------------|-------------------------|-----------------------------|
| Thüringen | TH | 19 | 27 | 24 | 9 | 37,5 | 11 | 40,7 |
| Schleswig-Holstein | SH | 20 | 40 | 27 | 11 | 40,7 | 16 | 40,0 |
| Bund | DE | 108 | 249 | 234 | 75 | 32,1 | 81 | 32,5 |
| Brandenburg | BB | 16 | 25 | 19 | 6 | 31,6 | 8 | 32,0 |
| Niedersachsen | NI | 26 | 41 | 39 | 12 | 30,8 | 12 | 29,3 |
| Sachsen | SN | 29 | 39 | 27 | 7 | 25,9 | 10 | 25,6 |
| Mecklenburg-Vorpommern | MV | 36 | 51 | 45 | 11 | 24,4 | 13 | 25,5 |
| Baden-Württemberg | BW | 105 | 149 | 133 | 34 | 25,6 | 37 | 24,8 |
| Saarland | SL | 21 | 42 | 31 | 8 | 25,8 | 10 | 23,8 |
| Sachsen-Anhalt | ST | 30 | 45 | 41 | 9 | 22,0 | 10 | 22,2 |
| Bayern | BY | 44 | 66 | 64 | 14 | 21,9 | 14 | 21,2 |
| Hessen | HE | 28 | 42 | 36 | 6 | 16,7 | 8 | 19,0 |
| Nordrhein-Westfalen | NW | 38 | 61 | 50 | 9 | 18,0 | 10 | 16,4 |
| Rheinland-Pfalz | RP | 43 | 61 | 44 | 7 | 15,9 | 7 | 11,5 |

Quelle: Papenfuß et al. 2025, 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 (40,7 %; Vj. 33,3 %), Brandenburg (32,0 %; Vj. 31,8 %) und Sachsen (25,6 %; Vj. 15,4 %) überdurchschnittlich hohe Werte auf. Auch Schleswig-Holstein (40,7 %, Vj. 36,8 %) und Niedersachsen (29,3 %; Vj. 25,6 %) erzielen überdurchschnittliche Werte – Bundesländer mit deutlich unterdurchschnittlichen Werten auf Städteebene. Demgegenüber weisen die Bundesländer Rheinland-Pfalz (11,5 %; Vj. 12,9 %) und Nordrhein-Westfalen (16,4 %; Vj. 15,0 %) im Vergleich abermals sehr niedrige Werte auf.

In insgesamt 7 Flächenländern ist ein Anstieg weiblicher Top-Managementmitglieder zu verzeichnen. Dabei weisen Niedersachsen und Thüringen mit 2 Frauen die höchsten absoluten Anstiege im Vergleich zum Vorjahr auf. In 3 Flächenländern ist ein Rückgang festzustellen. Dabei ist in Bayern mit 3 ausgeschiedenen Frauen der absolute Rückgang am größten. Bei 2 Flächenländern blieb die Anzahl weiblicher Top-Managementmitglieder konstant.

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 den 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 dem aktuellen Wert 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. 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. 2024).

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 (Papenfuß/Wagner-Krechlok 2025). 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/Wagner-Krechlok, 2025, 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, ein integriertes Personalmanagement 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 (2024a): Mind the Gap: Deutschland bleibt beim Frauenanteil im Top-Management weit hinter Großbritannien. AllBright Bericht Oktober 2024. <https://www.allbright-stiftung.de/berichte> (Zugriff: 03.06.2025).
- AllBright Stiftung (2024b): Generationswechsel als Chance: Familienunternehmen auf dem Weg zu gemischter Führung. AllBright Bericht Mai 2024. <https://www.allbright-stiftung.de/berichte> (Zugriff: 03.06.2025).
- ARD-GVK (2025): Pressemitteilung - Anstaltsübergreifende Governance-Standards für die ARD Intendantinnen und Intendanten sowie Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK) beschließen gemeinsam den ersten Governance-Kodex der ARD, <https://www.presseportal.de/> (Zugriff: 03.06.2025).
- 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.
- 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. (2024): Public Women-on-Board Index – Analyse und Ranking zum Frauenanteil in den Aufsichtsgremien und Top-Managementorganen der 261 größten öffentlichen Unternehmen in Deutschland. <https://wob-index.de/pwob.html> (Zugriff: 03.06.2025).
- Handelsblatt (2025): Reaktion auf Trump-Politik – SAP streicht Frauenquote Handelsblatt. <https://www.handelsblatt.com/> (Zugriff 03.06.2025).
- Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.) (2022): Repräsentation von Frauen in der Kommunalpolitik – Das Ranking deutscher Großstädte 2022. <http://www.boell.de> (Zugriff: 04.06.2024).
- OECD (2024): OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen, Paris. <https://www.oecd.org/publications/> (Zugriff 02.06.2025).
- Papenfuß, U./Wolfsdörfer, M. (2025a): Öffentliche Unternehmen in Deutschland: Ein Überblick zu Anzahl, Beschäftigten, Investitionen, Umsatz und Verschuldung; erscheint in: Holger Mühlenkamp/Ulf Papenfuß/Frank Schulz-Nieswandt/Ludwig Theuvsen (Hrsg.) (2025): Handbuch Öffentliche Wirtschaft. 2., überarbeitete u. erweiterte Aufl. Baden-Baden, Nomos.
- Papenfuß, U./Wolfsdörfer, M. (2025b): Öffentliche Unternehmen im internationalen Vergleich: Ein Überblick zu Anzahl, Beschäftigten und Unternehmenswerten; erscheint in: Holger Mühlenkamp/Ulf Papenfuß/Frank Schulz-Nieswandt/Ludwig Theuvsen (Hrsg.) (2025): Handbuch Öffentliche Wirtschaft. 2., überarbeitete u. erweiterte Aufl. Baden-Baden, Nomos.
- Papenfuß, U./Schmidt, C. (2025): Flexible Gender Targets with Mandatory Reporting: Introducing a Governance Innovation for Accountability, Public Values and Social Sustainability, in: International Journal of Public Sector Management. Online version. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-11-2024-0389>
- Papenfuß, U./Wagner-Krechlok, K. (2025): IT-supported Accountability for Sustainability in Connected City Societies: The Interplay of Integrated Information Systems and Public Corporate Governance Codes, in: Accounting, Auditing & Accountability. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-11-2022-6168>
- 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./Meier, J. (2024): Digitale Daseinsvorsorge: Definition und Veranschaulichung als neue Säule der Daseinsvorsorge, in: Jens Meier/Tobias Brosze/Ulf Papenfuß/Manuel Wiesche (Hrsg.), Digitale Daseinsvorsorge: Stadtwerke als Treiber der digitalen Transformation für Kommunen, Land und Bund, Springer Gabler, S. 15-19.
- Papenfuß, U./Schmidt, C. A./Zettl, K. (2024): Flexible Zielgrößen als Governance-Innovation: Frauen in 2. und 3. Führungsebene öffentlicher Unternehmen und Wege für HR-IT-Governance (Flex-Gov-Studie 2024), Friedrichshafen. <https://doi.org/10.48586/zu/01224>
- 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 Genukten, M., Voorn, B., Andrews, R., Papenfuß, U., Torsteinsen, H. (Hrsg.) Corporatisation in Local Government, S. 197-220. https://doi.org/10.1007/978-3-031-09982-3_9
- 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./Schmidt, C. (2021): Understanding Self-Regulation for Political Control and Policy-Making: Effects of Governance Mechanisms on Accountability, in: *Governance*, 34 (4), S. 1115-1141. <https://doi.org/10.1111/gove.12549>
- Papenfuß, U./Wagner-Krechlok, K. (2021): Public Corporate Governance Kodizes für nachhaltige Daseinsvorsorge und Vertrauen in den Staat: Qualitätsmodell und Diffusion von Governance-Standards, in: *der moderne staat (dms)*. 15 (1), S. 175-207. <https://doi.org/10.3224/dms.v15i1.08>
- Papenfuß, U./Keppeler, F. (2020): Does Performance-Related Pay and Public Service Motivation Research Treat State-Owned Enterprises Like a Neglected Cinderella? A Systematic Literature Review and Agenda for Future Research on Performance Effects, in: *Public Management Review*, 22 (7), S. 1119-1145. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1740300>
- Papenfuß, U. (2019): Public Corporate Governance, in: Christoph Reichard/Sylvia Veit/Göttrik Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 5. Auflage, Wiesbaden, S. 319-332. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21563-7_29
- 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>
- Statistisches Bundesamt (2025a): Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen; <https://www.destatis.de/> (Zugriff 03.06.2025).
- Statistisches Bundesamt (2025b): Klassifikation der Wirtschaftszweige 2025; <https://www.destatis.de/> (Zugriff: 02.06.2025).
- Süddeutsche Zeitung (2024): Weniger Chefinnen im öffentlichen Sektor, <https://www.sueddeutsche.de/> (Zugriff 03.06.2025).
- Zeitschrift für kommunale Wirtschaft (2024): Weiterhin keine repräsentative Anzahl von Frauen in kommunalen Führungspositionen, <https://www.zfk.de/> (Zugriff 04.06.2025).

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 |
|---|
| § 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 [...] besteht. <i>(Anmerkung: entsprechende Regelungen in LHO und Gemeindeordnungen wurden bislang nicht etabliert)</i> |
| D-PCGM (Rn. 114): Bei der Zusammensetzung des Geschäftsführungsorgans sollen [...] 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. 29/65): [...] soll bei der Zusammensetzung der Geschäftsführung auf Diversität, insbesondere auf das Erreichen der ggf. bestehenden gesetzlichen Quoten bzw. der freiwillig oder aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen gesetzten internen Ziele zur Zusammensetzung hinsichtlich der gleichberechtigten Teilhabe der Geschlechter achten. [...] Bei der Zusammensetzung der Geschäftsführung [...] eine angemessene Berücksichtigung von Frauen und Männern, d.h. zu gleichen Anteilen, anzustreben. |
| Berlin (2.2.33): Bei der Zusammensetzung der Geschäftsleitung soll der Aufsichtsrat auf die Diversität achten. |
| 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 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 [...] |
| 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: Bremen, Magdeburg, Potsdam, Sachsen, Stuttgart, Schwerin. |
| Die Tabelle stellt exemplarisch die unterschiedlichen Regelungsinhalte zur Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen in PCGKs der Bundesländer, Landeshauptstädte sowie ausgewählter öffentlicher Organisationen 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. 2025, FIT-Public Management-Studie |
| Stand: Juni 2025 |

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 11. Dezember 2024) | § 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) | § 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 01. Februar 2022) | § 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 20. Dezember 2024) | § 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. 2025, FIT-Public Management-Studie Stand: Juni 2025 | |

Anlage 3: Executive Summary (English Version)

The government and government-owned enterprises (GOEs) 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 2,019 GOEs from 69 cities and the federal/state level with data from April 2025.

In cities, the share of women is at 23.0 %. Despite a slight increase of 0.9 percentage points compared to the previous year and 3.5 percentage points over the five-year comparison period. 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 24.7 %; in the western German states, it is 19.1 %. In 4 cities, the representation is over 40 %; in 13 cities below 10 %, and in 6 of these cities, it is 0 %.

Of the 309 newly filled top management positions last year, 30.7 % were filled by women—an increase of 2.8 percentage points compared to the previous year (27.9 %). The highest levels for female new appointments are in Saxony (52.4 %) and the cities from Mecklenburg-Western Pomerania (50.0 %); the lowest values are in the cities from Schleswig-Holstein (17.6 %) and the Saarland (0 %). The differences in new appointments are particularly noteworthy but should always be reflected in context. Even in regionally neighboring cities, there are significant developmental differences.

Between public service industries, women are still more frequently represented in "Health & Social Services" (38.4 %) and "Hospitals" (33.9 %) sectors than in many technical sectors, including "IT/Digitalization" (14.1 %) and "Energy/Water Supply & Municipal Utilities" (12.5 %).

In federal GOEs, the share of women in ED positions is 32.5%, notably higher than the overall municipal average but below the levels of individual cities. The share of women in the GOEs of the federal states is lower at 24.1 %—roughly at the level of the municipal level. At the state level, Thuringia (40.7 %) and Schleswig-Holstein (40.0 %) have the highest, and North Rhine-Westphalia (16.4 %) and Rhineland-Palatinate (11.5 %) have the lowest female ED shares.

In addition to diverse "cultural issues" and sustainable personnel development, a central step for each governments on different federal levels, 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 government 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.