

Flexible Zielgrößen als Governance-Innovation

Frauen in 2. und 3. Führungsebene öffentlicher Unternehmen und Wege für HR-IT-Governance (Flex-Gov-Studie 2025)

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



Fördernde Kooperationspartnerinnen und Kooperationspartner der Studie:

AKDB

zfm

Zentrum für Management-
und Personalberatung
Edmund Mastiaux & Partner

Fördernde Kooperationspartnerinnen und Kooperationspartner der Studie:

Seit Gründung 1971 entwickelt die AKDB ein Komplettangebot an Lösungen für die Digitalisierung von Kommunen und öffentlichen Einrichtungen. Hierzu zählen Software, IT-Sicherheit, Beratung, Schulung und eine umfassende Dienstleistungspalette. Das Spektrum an IT-Services reicht von SaaS-Lösungen aus dem BSI-zertifizierten Rechenzentrum für alle behördlichen Fachbereiche über hoheitliche Aufgaben bei den bayerischen Melde- und Personenstandsregistern bis hin zu komplett gemanagten IT-Umgebungen. www.akdb.de

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



Zentrum für Management-
und Personalberatung
Edmund Mastiaux & Partner

Seit über 30 Jahren bringt zfm Menschen an den Ort ihrer größten Wirkung, erschließt Leistungsreserven und macht unentdeckte Potenziale für Organisationen nutzbar. Als eine der führenden Personalberatungen für den öffentlichen Sektor und professioneller Partner für alle Fragen der Personalsuche und -auswahl sowie komplexer Personalentwicklungsprozesse hat zfm bereits mit über 1.000 Kommunen und kommunalen Unternehmen deutschlandweit zusammengearbeitet: www.zfm-bonn.de

zfm – Zentrum für Management- und Personalberatung,
Edmund Mastiaux & Partner | Meckenheimer Allee 162 |
53115 Bonn | Tel.: 0228 26 50 04

Autorenschaft:

Prof. Dr. Ulf Papenfuß

Dr. Christian A. Schmidt

Katharina Zettl

Bitte zitieren als:

Papenfuß, U., Schmidt, C. A., Zettl, K. (2025): Flexible Zielgrößen als Governance-Innovation: Frauen in 2. und 3. Führungsebene öffentlicher Unternehmen und Wege für HR-IT-Governance (Flex-Gov-Studie 2025), Friedrichshafen. <https://doi.org/10.48586/zu/01231>

Papenfuß, U., Schmidt, C. A., Zettl, K. (2025): Flexible Target Values as Governance Innovation: Women on 2nd and 3rd Management Levels and Ways for HR-IT-Governance, Friedrichshafen. <https://doi.org/10.48586/zu/01231>

Creative-Commons-Lizenz:

Weitere Studien: puma.zu.de/download

Master Public Management mit optionalen Schwerpunkten "Kommunalwirtschaft" oder "Digitalisierung" – Netzerkennung, 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

Bildnachweis:

Titelbild von AdobeStock / Hurca! – stock.adobe.com

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 Berichterstattung und Festlegung von Zielgrößen für den Frauenanteil in 2. und 3. Führungsebene.....	11
2.1 Anforderungen zu Zielgrößen in Gesetzen	11
2.2 Anforderungen zu Zielgrößen in Public Corporate Governance Kodizes	13
3. Methodik der Datenerhebung	18
4. Befunde zur Berichterstattung über Zielgrößen	19
5. Befunde zur Höhe der festgelegten Zielgrößen	22
6. Wege für HR-IT-Governance mit softwarebasierter Informationsaufbereitung	27
7. Fazit und Ausblick	30
Literaturverzeichnis	32
Anhang.....	35
Anlage 1: Regelungsunterschiede in PCGKs zur Berichterstattung von Zielgrößen für den Frauenanteil in Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans	35
Anlage 2: Regelungsunterschiede in PCGKs zur Berichterstattung über den Frauenanteil in Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans (ohne Zielgrößen).....	36
Anlage 3: Executive Summary (English Version).....	37

Executive Summary

Dem Staat und öffentlichen Unternehmen wird in der Debatte um gleichberechtigte Teilhabe von Frauen in Führungspositionen eine besondere Vorbildfunktion zugeschrieben. Eine chancengerechte Besetzung von Spitzenpositionen ist zentral für die Zukunftsgestaltung des öffentlichen Sektors und ein Schlüsselthema nachhaltiger Public Corporate Governance.

In Deutschland sind Unternehmen, die mit mehr als 500 Arbeitnehmenden der Mitbestimmung unterliegen, gesetzlich verpflichtet, Zielgrößen für den Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene festzulegen (§ 76 AktG / § 36 GmbHG) und zu berichten (§ 289f HGB). Diese Zielgrößen können flexibel festgelegt werden und stellen keine fixe Quote dar. Konzeptionell sind sie eine potenzialreiche Governance-Innovation für Personalentwicklung, Arbeitgeberattraktivität und soziale Nachhaltigkeit und damit keine unnötige Bürokratie.

Die jährlich erscheinende *Flex-Gov-Studie* ist als Langfristvorhaben konzipiert und untersucht die Berichterstattung und Höhe von Zielgrößen zum Frauenanteil auf der 2. und 3. Führungsebene in öffentlichen Unternehmen mit mehr als 500 Arbeitnehmenden der fünf größten Städte jedes Bundeslandes (69 Städte) sowie der Bundes- und Landesebene.

Bei der Zielgrößen-Berichterstattung zeigt sich im aktuell untersuchbaren Geschäftsjahr 2023 ein leichter Anstieg der Offenlegung um 2,2 Prozentpunkte auf 61,7 %. Insgesamt 38,3 % der 193 analysierten Unternehmen veröffentlichen weiterhin keine Zielgrößen und verfehlen die gesetzlichen Transparenzziele. Die Gesamtverteilung der berichtenden Unternehmen ist damit in den vergangenen Jahren konstant bei rund 60 %. Ostdeutsche öffentliche Unternehmen (einschließlich Berlin) berichten mit 66,7 % häufiger als westdeutsche (einschließlich Bremen und Hamburg) mit 57,0 % – ein Transparenzgefälle von 9,7 Prozentpunkten. Insgesamt bleibt die Offenlegungskultur bei Zielgrößen deutlich hinter der von börsennotierten Unternehmen zurück. Politik und Unternehmensführungen sind gefordert, die gesetzlichen Transparenzziele sicherzustellen – ein zentraler Faktor für Vertrauen in den Staat und die Arbeitgeberattraktivität.

Bei der Zielgrößen-Höhe für die 2. und 3. Führungsebene ist im Vergleich zum Vorjahr ein leichter Anstieg des aggregierten Gesamtschnitts um 0,7 Prozentpunkte auf 28,9 % zu verzeichnen – mit substantiellen Unterschieden zwischen Branchen und Unternehmen derselben Branche. Öffentliche Unternehmen in Ostdeutschland (einschließlich Berlin) setzen mit 32,8 % höhere Zielgrößen als westdeutsche (einschließlich Bremen und Hamburg) mit 26,7 % – trotz Annäherung ein Ost-West-Abstand von 6,1 Prozentpunkten. Ein deutlicher Anstieg zum Vorjahr zeigt sich bei den Unternehmen, die eine Erhöhung ihrer zuvor festgelegten Zielgrößen vorsehen – 54,8 % für die 2. und 61,5 % für die 3. Führungsebene. Insgesamt bleiben die Unternehmen von den in den Gesetzesbegründungen und von der Politik formulierten Zielen weiter deutlich zurück.

Mit Blick auf die Studienergebnisse ist neben weiteren Maßnahmen und „Kulturarbeit“ ein zentraler Schritt jeder Gebietskörperschaft die zeitnahe Etablierung eines Public Corporate Governance Kodex mit Regelungen zu Zielgrößen. Hierdurch werden ergänzende Hinweise gegeben, um die gesetzlichen Anforderungen auch für öffentliche Unternehmen unterschiedlicher Rechtsform und Größe zu übertragen und die Einhaltung der Bestimmungen zu fördern. Für ein modernes HR- und Talentmanagement ist zudem eine softwarebasierte Unterstützung erforderlich, die schnell und entscheidungsnützlich aufbereitete Informationen liefert – etwa zum Frauenanteil auf Führungsebenen, zu Zielgrößen und Schlüsselqualifikationen.

Diese Studie bietet HR-Verantwortlichen, Geschäftsführungsorganen, Aufsichtsorganen, Politik, Verwaltung, Gleichstellungsbeauftragten, Beratung und Medien ein aktuelles empirisches Fundament zur Diskussion von Reformmaßnahmen und Gestaltungsperspektiven.

Vorwort

Sehr geehrte Leserinnen und Leser,



öffentliche Unternehmen besitzen besondere Relevanz für die nachhaltige Daseinsvorsorge in unserem demokratischen Gemeinwesen. Für die erfolgreiche Zukunftsgestaltung des öffentlichen Sektors müssen fachlich und charakterlich hervorragende Talente gewonnen werden! Ein Kernthema der Public Corporate Governance ist dabei die Sicherstellung einer chancengerechten Besetzung von Führungspositionen.

Flexible Zielgrößen für den Frauenanteil auf Führungsebenen sind eine relevante Governance-Innovation für Personalentwicklung, Arbeitgeberattraktivität und soziale Nachhaltigkeit. Zielgrößen sind keine fixen Quoten, sondern ermöglichen eine situationsgerechte Ausgestaltung. Flexible Zielgrößen sind keine unnötige Bürokratie – sie sind ein wertvoller Organisationsentwicklungsbeitrag. Richtig gemacht, können sie auch als Instrument für Bürokratieabbau bzw. zur Reduzierung unflexibler Regulierung verstanden und genutzt werden.

Trotz der intensiven medialen Berichterstattung und der Resonanz rund um die Flex-Gov-Studie bleibt eine weitere Verbesserung der Transparenz bisher aus. Hier sind verschiedene Stellen und Akteure in der Politik und auf Unternehmensebene – unter anderem Geschäftsführungsorgane und Gleichstellungs- bzw. Diversitätsbeauftragte – in der Verantwortung, die Zielgrößen offen zu legen. Wo dies weiterhin nicht geschieht, sollte von allen Seiten nachgefragt werden. Die – orientiert an den in Politik und Gesellschaft vielfach formulierten Zielen – nach wie vor niedrigen Zielgrößen unterstreichen die Größe der Herausforderungen und auch die Schwierigkeiten, den Pool talentierter Frauen für die erste Führungsebene kontinuierlich zu vergrößern.

Neben vielen anderen Maßnahmen und „Kulturarbeit“ ist ein Public Corporate Governance Kodex (PCGK) auch im Kontext von Zielgrößen erforderlich und chancenreich! Ein PCGK ist ideal zur Abstimmung von Rollen und „Spielregeln“, zur Verständigung über Arbeitsstrukturen, zur Ansprache von Instrumenten/Maßnahmen und zur gemeinsamen Weiterentwicklung der Governance-Kultur. Nach einschlägigen Studien können PCGKs die Einhaltung von gesetzlichen Vorschriften und Zielen fördern, Anforderungen präzisieren und auch die Übertragung von Anforderungen auf öffentliche Unternehmen in öffentlicher Rechtsform und unter 500 Arbeitnehmenden ermöglichen. 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. Ferner kann – wie veranschaulicht – eine moderne Fachsoftware auf Ebene der Gebietskörperschaft für die HR-IT-Governance sehr hilfreiche Potenziale bieten.

Das Zusammenwirken von Praxis und Wissenschaft ist für die weiteren Entwicklungen im Studienkontext von besonderer Bedeutung. Ich danke unseren Projektpartnern der Anstalt für kommunale Datenverarbeitung in Bayern (AKDB) und dem Zentrum für Management- und Personalberatung Edmund Mastiaux & Partner (zfm) für die Förderung der Studie und die Begleitung der Diskussion in der Praxis. Wir hoffen, dass diese in Deutschland einzigartige Langfriststudie erneut relevante Impulse für breite Diskussionen und Reformentwicklungen liefern kann.

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

Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,



die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen in Führungspositionen ist ein Schlüsselfaktor für nachhaltigen Unternehmenserfolg. Öffentliche Unternehmen tragen hierbei eine besondere Verantwortung und haben eine wichtige Vorbildfunktion.

Die Ergebnisse der aktuellen Flex-Gov-Studie zeigen, dass die Berichterstattung über Zielgrößen für den Frauenanteil auf der 2. und 3. Führungsebene seit der letzten Erhebung leicht auf 61,7 % gestiegen ist. Das bedeutet jedoch, dass 40 % weiter keine Zielgrößen angeben und damit die gesetzlichen Transparenzanforderungen verfehlen. Hinzu kommt, dass der durchschnittliche Zielwert aktuell bei 28,9 % liegt – ein ernüchterndes Ergebnis.

Wir wollen es besser machen! In der AKDB haben wir eine weibliche Managementquote von 37 %, streben jedoch eine Quote von 40 % an. Dies haben wir in unserem AKDB-PCGK festgelegt und uns damit selbst verpflichtet. Ich ermutige jedes (öffentliche) Unternehmen, ebenfalls einen Kodex zu erarbeiten – eine verbindliche Messlatte, an der sich alle in einer Organisation orientieren können.

Konkret fördern wir Frauen gezielt und ermutigen sie, sich auf Managementpositionen zu bewerben, weil wir wissen, dass Talente auf allen Ebenen den Erfolg unserer Organisation sichern. Wichtig ist uns auch, dass Mütter nach der Elternzeit ihre Managementposition wieder aufnehmen können. Dazu dienen unsere flexiblen Arbeitsmodelle und eine offene Unternehmenskultur. So bleiben Karriere und Familie gut vereinbar.

Ebenso wichtig wie die Förderung und Weiterentwicklung von Kolleginnen ist das Recruiting neuer weiblicher Talente. Wir sind unter anderem jedes Jahr auf Europas größtem Frauennetzwerk, der Messe „HerCareer“, vertreten, um für dieses Themenfeld einzustehen. Dort laden wir zum Austausch ein und ermutigen Quereinsteigerinnen, den nächsten Karriereschritt zu wagen. Selbstverständlich beteiligen wir uns jährlich am Girls' Day, denn wir wissen: Wer früh beginnt, kann später Großes erreichen. Insgesamt ist uns Diversity wichtig. 2024 haben wir daher die Charta der Vielfalt unterzeichnet. Dieses Bekenntnis zu mehr Diversität leitet unser tägliches Handeln.

Die aktuelle FlexGov-Studie verdeutlicht, dass flexible Zielgrößen bei konsequenter Umsetzung und transparenter Berichterstattung weit mehr sind als ein formaler Akt. Sie sind ein wirksames Mittel, um nachhaltig Talente zu gewinnen, Vielfalt zu verankern und die Attraktivität öffentlicher Arbeitgeber zu steigern. Die Praxis zeigt, dass Frauen der 2. und 3. Führungsebene häufig der Talentpool für zukünftige Geschäftsführungspositionen sind – ein Grund mehr, hier nicht nachzulassen. Politik, Gesellschaft und Unternehmensführungen sind gefordert, ambitionierte Zielgrößen zu setzen, ihre Offenlegung sicherzustellen und Maßnahmen in den jeweiligen Organisationen konsequent weiterzuentwickeln (u.a. Kandidatenlisten mit weiblichen Bewerbungen, Führungskräftebildungen, Unterstützung von Männern, die sich in der Familienpflege engagieren). Die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern ist keine singuläre Aufgabe der Unternehmen, sondern eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe.

Lassen Sie uns gemeinsam daran arbeiten, Frauen sichtbarer zu machen, Strukturen chancengerecht zu gestalten und Vielfalt als festen Bestandteil einer erfolgreichen Organisationskultur zu etablieren. Nicht aus Pflicht, sondern aus Überzeugung – und weil die Zukunft unserer öffentlichen Unternehmen davon abhängt.

Gudrun Aschenbrenner
Mitglied des Vorstands der AKDB, München

Vorwort



Liebe Leserinnen und Leser,

die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen in Führungspositionen bleibt ein zentrales Anliegen öffentlicher Unternehmen. Als Personalberatung mit Spezialisierung auf den öffentlichen Sektor verfolgen wir mit besonderem Augenmerk die Entwicklung der Frauenrepräsentation auf der 2. und 3. Führungsebene. Wissenschaftlich fundierte Studien sind dabei von entscheidender Bedeutung. Aus diesem Grund begleiten und fördern wir seit mehreren Jahren die Flex-Gov-Studien.

Die Flex-Gov-Studie 2025 liefert aktuelle empirische Erkenntnisse zu den Zielgrößen für Frauenanteile auf diesen Führungsebenen und zeigt sowohl Fortschritte als auch Handlungsbedarf auf. Besonders deutlich wird: Flexible Zielgrößen sind mehr als ein regulatorisches Instrument – sie sind eine Governance-Innovation, die strategische Personalplanung und Talententwicklung miteinander verknüpfen kann. Gleichzeitig offenbart die Studie weiterhin Transparenzdefizite und ungenutzte Potenziale.

Im Geschäftsjahr 2023 stieg die Offenlegung von Zielgrößen leicht auf 61,7 %, während 38,3 % der Unternehmen weiterhin keine Zielgrößen veröffentlichten. Auch die durchschnittliche Höhe der Zielgrößen nahm leicht zu und liegt nun bei 28,9 %, wobei ostdeutsche Unternehmen tendenziell höhere Werte festlegen und häufiger berichten. Dennoch veröffentlichen nur 38,1 % der Unternehmen auf der zweiten und 45,7 % auf der dritten Führungsebene Zielgrößen, die über ihrem aktuellen Frauenanteil liegen. Diese Ergebnisse zeigen, dass das Potenzial weiblicher Führungskräfte noch nicht vollständig ausgeschöpft wird.

Vor diesem Hintergrund ist die Festlegung und Offenlegung von Zielgrößen eine wesentliche Grundlage für die Umsetzung von Gleichstellungszielen. Sie ist ein wesentlicher Bestandteil der Organisationskultur und ein entscheidender Faktor, um die qualifiziertesten Kräfte zu gewinnen. Nur so können öffentliche Unternehmen ihr volles Potenzial entfalten – als Arbeitgeber und Arbeitgeberin, als Vorbilder gesellschaftlicher Verantwortung und als Organisationen, die das Vertrauen von Mitarbeitenden und Bürgerinnen und Bürgern stärken.

Die Flex-Gov-Studie 2025 stellt ein praxisnahes Instrument bereit, um Entscheidungen im HR- und Talentmanagement evidenzbasiert zu treffen und den Weg zu einer chancengerechten, modernen Führungskultur konsequent zu gestalten.

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

1. Motivation und Bedarf der Studie

Chancengerechtigkeit und gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in Führungspositionen öffentlicher Unternehmen sind weiterhin ein Schlüsselthema für soziale Nachhaltigkeit gesellschaftliche Verantwortung und eine nachhaltige Public Corporate Governance. Aktuelle öffentliche Debatten und mediale Berichterstattungen zeigen die anhaltende Relevanz dieses Themas in Gesellschaft, Politik, Praxis und Wissenschaft (u. a. Frankfurter Allgemeine Zeitung 2024, Tagesschau 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 Unternehmen.

Öffentlichen Unternehmen wird eine besondere Vorbildfunktion und Verantwortung bei der Realisierung von Diversitäts- und Nachhaltigkeitszielen sowie einer chancengerechten Gesellschaft zugeschrieben (OECD 2025, Papenfuß et al. 2023, Vereinte Nationen 2020; siehe u. a. auch Gesetzesbegründungen der Bundesregierung¹). Die anforderungsgerechte Besetzung von Führungspositionen ist ein zentrales Element für gute Public Corporate Governance bzw. gute Unternehmensführung (Papenfuß/Schmidt 2025). Dabei gilt es, soziale Nachhaltigkeit und die Sicherstellung der Daseinsvorsorge gemeinsam zu denken, um mit Chancengerechtigkeit fachlich und charakterlich geeignete Führungskräfte für die Zukunftsgestaltung öffentlicher Unternehmen zu gewinnen und zu halten (Liebing/Papenfuß 2025, Papenfuß et al. 2025a).

Öffentliche Unternehmen sind von großer Bedeutung für eine nachhaltige Daseinsvorsorge und die sichere Versorgung der Bürgerinnen und Bürger mit lebensnotwendigen Leistungen und kritischer Infrastruktur (Meier et al. 2024, OECD 2025, Papenfuß 2023, Papenfuß et al. 2022c). Deutschlandweit gibt es nach aktuellen Statistiken 20.407 öffentliche Unternehmen – rund 88 % auf kommunaler Ebene (Statistisches Bundesamt 2025a). Knapp 50 % der von der öffentlichen Hand Beschäftigten sind außerhalb der Kernverwaltung in ausgegliederten Organisationseinheiten wie öffentlichen Unternehmen tätig; die Verschuldung in den ausgegliederten Organisationseinheiten liegt oft höher als in den öffentlichen Kernhaushalten (Bertelsmann Stiftung 2013, 2008).

Die 2. und 3. Führungsebene ist für die gleichberechtigte Teilhabe besonders relevant und wird auch als entscheidender Hebel und Rekrutierungspool für die Steigerung des Frauenanteils auf der 1. Führungsebene (Geschäftsführungsorgan²) eingestuft.³ Die Bundesregierung verdeutlicht dies in der Regierungsbegründung zum Führungspositionen-Gesetz (FüPoG)⁴, wonach die

¹ Vgl. u. a. Regierungsbegründung zum Entwurf eines Gesetzes zur für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst, Deutscher Bundestag, Drucksache 636/14 vom 29.12.2014; Regierungsbegründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung und Änderung der Regelungen für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst, Deutscher Bundestag, Drucksache 19/26689 vom 15.02.2021 sowie Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss) zu dem Entwurf eines Gesetzes für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/4227 vom 04.03.2015.

² Mit „Geschäftsführungsorgan“ werden Geschäftsführungen, Vorstände, Werkleitungen und vergleichbare Organe bezeichnet. Mit „Aufsichtsorgan“ werden Aufsichtsräte, Verwaltungsräte und vergleichbare Organe bezeichnet.

³ Vgl. Regierungsbegründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung und Änderung der Regelungen für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst, Deutscher Bundestag, Drucksache 19/26689 vom 15.02.2021, S. 47 f.

⁴ Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst vom 24. April 2015 (BGBl. I S. 642), das durch Artikel 11 Absatz 1 des Gesetzes vom 11. April 2017 (BGBl. I S. 802) geändert worden ist.

„Förderung von Frauen in Spitzenpositionen [...] Hand in Hand [...] mit der Vergrößerung der verfügbaren Anzahl hochqualifizierter Frauen mit Erfahrung im operativen Geschäft [gehen muss], die im Hinblick einer ausreichenden Auswahlmöglichkeit die Zahl der benötigten Spitzenpositionen übersteigen sollte.“⁵

Als gesetzliche Maßnahme zur Förderung des Frauenanteils in den Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans sind börsennotierte oder mitbestimmte Unternehmen verpflichtet, Zielgrößen für den Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans festzulegen (§ 76 Absatz 4 AktG⁶ und § 36 GmbHG⁷) und darüber transparent zu berichten (§ 289f HGB⁸). Bei den festzulegenden Zielgrößen handelt es sich explizit nicht um eine fixe Quote, sondern um ein flexibles Selbstregulierungsinstrument und potenzialreiche Governance-Innovation (Anheier/Fliegauß 2023), die hohen unternehmensspezifischen Gestaltungsspielraum eröffnet und damit keine unnötige Bürokratie darstellt (BMFSFJ 2020, Papenfuß/Schmidt 2025). Die Festlegung der Zielgrößen ist zwar gesetzlich verpflichtend, allerdings können die betroffenen Unternehmen die Höhe der Zielgröße flexibel wählen. Die hohe Flexibilität für Unternehmen bei der Zielgrößenfestlegung ermöglicht eine situationsgerechte Gestaltung im Dialog mit allen Beteiligten und Beschäftigten und sollte auch in politischen Diskussionen überall sachgerecht eingeordnet werden.

Der Deutsche Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM) empfiehlt die Berichterstattung und Festlegung von Zielgrößen zum Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans auch für öffentliche Unternehmen (Expertenkommission D-PCGM 2024, Rn. 5 und 107). Zudem sind in etablierten Public Corporate Governance Kodizes (PCGKs) vereinzelt bereits entsprechende Regelungen verankert.

Mit Blick auf die nationalen gesetzgeberischen Entwicklungen und die zugewiesene Vorbildfunktion öffentlicher Unternehmen stellt sich verstärkt die Frage, inwieweit einzelne Organe öffentlicher Unternehmen und Gremien in Gebietskörperschaften in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen, die im Gesetz und PCGK formulierten Anforderungen zu Zielgrößen realisieren.

Die vorliegende Studie ist die deutschlandweit einzige empirische Untersuchung, die Befunde zur Berichterstattung und Höhe von Zielgrößen für öffentliche Unternehmen aller föderalen Ebenen liefert. Daneben sollen Zielgrößen im Branchenvergleich und im Längsschnitt abgebildet werden. Andere Studien behandeln das Thema Zielgrößen nur flankierend und untersuchen dabei ausschließlich Bundes- und Länderbeteiligungen (FidAR e. V. 2024) oder zeigen aggregierte Befunde der Privatwirtschaft, des öffentlichen Dienstes des Bundes sowie der Unternehmen mit unmittelbarer Mehrheitsbeteiligung des Bundes (BMFSFJ/BMJ, 2024).

⁵ Regierungsbegründung zum Entwurf eines Gesetzes für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst, Deutscher Bundestag, Drucksache 636/14 vom 29.12.2014, S. 142.

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ 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.

Ziel dieser Studie ist es, die Berichterstattung und Höhe von Zielgrößen für den Frauenanteil auf der 2. und 3. Führungsebene bei öffentlichen Unternehmen aller föderalen Ebenen zu analysieren und Gestaltungsperspektiven aufzuzeigen.

In der Diskussion um die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand soll die Studie einen maßgeblichen Impuls für die Debatte um gleichberechtigte Teilhabe von Frauen in Führungspositionen liefern, zu einer Reflexion der Governance-Praxis beitragen und Handlungsperspektiven aufzeigen. Die Studie soll einen Beitrag leisten, Zielgrößen als Governance-Innovation für soziale Nachhaltigkeit und als positives Gestaltungsthema wahrzunehmen und zu nutzen.

In Kapitel 2 werden Anforderungen in Gesetzen und PCGKs zu Zielgrößen geschildert. In Kapitel 3 wird die Methodik veranschaulicht, bevor in Kapitel 4 und 5 die Befunde illustriert und diskutiert werden. In Kapitel 6 werden Wege für die Entwicklung einer anforderungsgerechten HR-IT-Governance abgeleitet. Abschließend wird in Kapitel 7 ein Fazit mit Ausblick formuliert.

2. Anforderungen in Gesetzen und Public Corporate Governance Kodizes zur Berichterstattung und Festlegung von Zielgrößen für den Frauenanteil in 2. und 3. Führungsebene

2.1 Anforderungen zu Zielgrößen in Gesetzen

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

Zur Förderung der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern wurden in den vergangenen Jahren verschiedene gesetzliche Maßnahmen ergriffen, die insbesondere auch auf eine Erhöhung der Repräsentation von Frauen in Führungspositionen im privaten und öffentlichen Sektor abzielen. Nach Auffassung der Bundesregierung soll durch die gesetzlichen Regelungen, wie das 2021 in Kraft getretene FüPoG II⁹, „mittelfristig eine signifikante Erhöhung des Frauenanteils an Führungspositionen der Privatwirtschaft und der Bundesverwaltung sowie Gremienbesetzungen erreicht werden, sodass letztlich eine Geschlechterparität besteht.“¹⁰

Für Unternehmen, die entweder börsennotiert oder mitbestimmt sind, sehen § 76 Absatz 4 AktG und § 36 GmbHG vor, dass Zielgrößen für die 2. und 3. Führungsebene unterhalb des Geschäftsführungsorgans festzulegen sind. Als Führungsebene gelten organisatorische Einheiten, die gleichrangig zueinander, aber einer gemeinsamen Führung untergeordnet sind. Bei ausgeprägten Hierarchien sind damit die beiden Ebenen direkt unterhalb des Geschäftsführungsorgan

⁹ Gesetz zur Ergänzung und Änderung der Regelungen für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst: Zweites Führungspositionen-Gesetz - FüPoG II vom 7. August 2021, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2021 Teil I Nr. 51.

¹⁰ Regierungsbegründung zum Entwurf eines Gesetzes für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst, Deutscher Bundestag, Drucksache 636/14 vom 29.12.2014, S. 46. Siehe u. a. auch Regierungsbegründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung und Änderung der Regelungen für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst, Deutscher Bundestag, Drucksache 19/26689 vom 15.02.2021, Bundesgleichstellungsgesetz vom 24. April 2015 (BGBl. I S. 642-643), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 7. August 2021 (BGBl. I S. 3311) geändert worden ist, Bundesgremienbesetzungsgesetz vom 24. April 2015 (BGBl. I S. 642), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 7. August 2021 (BGBl. I S. 3311) geändert worden ist.

gemeint. Bei flachen Hierarchien bezieht sich die gesetzliche Verpflichtung nur auf die Führungsebene unterhalb des Geschäftsführungsorgans.¹¹

Die festzulegenden Zielgrößen sind explizit keine gesetzlich festgeschriebene fixe Quote – wie etwa für Aufsichtsorgane börsennotierter Unternehmen (vgl. § 96 Absatz 2 AktG und § 52 Absatz 2 GmbHG), sondern ein flexibles Selbstregulierungsinstrument. Zwar besteht für die gesetzlich definierten Unternehmen eine gesetzliche Pflicht zur Berichterstattung und Festlegung der Zielgrößen, jedoch können die Geschäftsführungsorgane die Höhe der Zielgröße in Abhängigkeit der bestehenden Strukturen und künftigen Entwicklungspotenzialen frei wählen. Auch bei der Definition der relevanten Führungsebenen gewährt der Gesetzgeber Gestaltungsspielraum, wonach Geschäftsführungsorgane die Führungsebenen mit Blick auf die jeweilige Struktur/Hierarchie im Unternehmen unterschiedlich definieren können (BMFSFJ 2020).

Die erstmalige Festlegung der Zielgrößen musste bis zum 30. September 2015 erfolgen; die dafür gesetzte Frist durfte maximal bis zum 30. Juni 2017 reichen. Nachfolgende Erreichungsfristen können flexibel gewählt werden, dürfen einen Zeitraum von fünf Jahren jedoch nicht überschreiten. Bei der erneuten Zielgrößenfestlegung ist von Geschäftsführungsorganen sicherzustellen, dass die neuen Zielgrößen den jeweils erreichten Status quo nicht mehr unterschreiten dürfen, sofern der Frauenanteil unter 30 % liegt (Verschlechterungsverbot). Liegt der Frauenanteil bereits über 30 %, besteht Gestaltungsfreiheit. Eine Zielgröße von 0 % ist grundsätzlich zulässig, muss jedoch klar und verständlich begründet werden (§ 76 Absatz 4 Satz 3 AktG und § 36 Satz 4 GmbHG). Dabei sind die Gründe durch das Geschäftsführungsorgan ausführlich zu begründen und transparent darzustellen, sodass sie eine gewissenhafte Entscheidung für die Öffentlichkeit plausibel macht. Eine Begründung sollte im Regelfall zwischen 100 und 150 Wörter umfassen.¹²

Für die festgelegten Zielgrößen und Fristen gilt eine Veröffentlichungspflicht. Börsennotierte Aktiengesellschaften müssen nach § 289f Absatz 2 HGB in ihrer Erklärung zur Unternehmensführung über die Zielgrößen und Fristen berichten sowie begründen, falls diese nicht erreicht wurden oder eine Zielgröße von 0 % festgelegt wurde. Andere verpflichtete Unternehmen – wie u. a. GmbHs nach § 36 GmbHG – müssen nach § 289f Absatz 4 HGB in ihrem Lagebericht als gesonderten Abschnitt eine Erklärung zur Unternehmensführung mit den entsprechenden Festlegungen und Angaben aufnehmen. Unternehmen ohne Lageberichtspflicht müssen ebenfalls eine Erklärung zur Unternehmensführung erstellen und veröffentlichen, können dies aber auch durch einen freiwillig offengelegten, anforderungsgerechten Lagebericht erfüllen.

Verstöße gegen die Berichtspflichten können mit einer Geldbuße von bis zu 50.000 Euro geahndet werden. Für kapitalmarktorientierte Unternehmen beträgt die Geldbuße bei Nichteinhaltung

¹¹ Vgl. Regierungsbegründung zum Entwurf eines Gesetzes zur für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/3784 vom 20.01.2015, S. 119 sowie Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss) zu dem Entwurf eines Gesetzes für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/4227 vom 04.03.2015, S. 21 f. Siehe auch Spindler, G. in: Münchener Kommentar zum Aktiengesetz, AktG § 76 Rn. 148 und Koch, J. in: Beck'sche Kurz-Kommentare zum Aktiengesetz, AktG § 76 Rn. 68.

¹² Vgl. Regierungsbegründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung und Änderung der Regelungen für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst, Deutscher Bundestag, Drucksache 19/26689 vom 15.02.2021, S. 85 f.

den höheren Betrag von zwei Millionen Euro oder dem Zweifachen des aus der Ordnungswidrigkeit gezogenen wirtschaftlichen Vorteils (z. B. erzielte Gewinne und vermiedene Verluste). Die Geldbuße ist dabei auf zehn Millionen Euro bzw. 5 % des jährlichen Gesamtumsatzes gedeckelt (§ 334 Absatz 3 HGB).

2.2 Anforderungen zu Zielgrößen in Public Corporate Governance Kodizes

Für öffentliche Unternehmen existieren in Deutschland auf den verschiedenen föderalen Ebenen – alternativ oder ergänzend zu gesetzlichen Vorgaben in einzelnen Bundesländern und Kommunen – für öffentliche Unternehmen Empfehlungen zur Berichterstattung und Festlegung von Zielgrößen für den Frauenanteil in Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans in PCGKs (siehe Anhang/Anlage1 und Anlage 2).

Ein PCGK ist eine Zusammenstellung von bewährten Grundsätzen für die verantwortungsvolle Leitung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen (Papenfuß/Schmidt 2021, Papenfuß/Wagner-Krechlok 2021a, Papenfuß 2019). PCGKs sollen Grundcharakteristika des Public Corporate Governance Systems kompakt zusammenfassen und verständlich machen sowie regelmäßig auftretende Fragen der Governance, Unklarheiten oder Lücken in Gesetzen gezielt adressieren und damit unterstützende Hinweise geben. 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 Akteurinnen und Akteure 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 2021a).

Ein PCGK ist zu unterscheiden von einer sogenannten Beteiligungsrichtlinie. Ein PCGK richtet sich insbesondere auch an die Geschäftsführungs- und Aufsichtsorgane der Unternehmen und formuliert Grundsätze verantwortungsvoller Public Corporate Governance sowie 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 Geschäftsführungsorgane, externe Aufsichtsratsmitglieder, Wirtschaftsprüfer) nur 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 (Expertenkommission D-PCGM 2024, Papenfuß 2013, Papenfuß et al. 2022a).

In Deutschland sind aktuell rund 60 verschiedene PCGKs öffentlich verfügbar, in Österreich 3 PCGKs und in der Schweiz 20 PCGKs (Papenfuß/Wagner-Krechlok 2022, Papenfuß et al. 2022a). 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 in Deutschland finden sich bislang jedoch, entgegen den Anforderungen, nur in wenigen PCGKs entsprechende Empfehlungen zur Berichterstattung und Festlegung von Zielgrößen für den Frauenanteil in Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans. Die Aufnahme dieser Regelungen ist zentral, um ergänzende Hinweise wie u. a. zur Darstellung der Begründung von Zielgrößen zu geben, die Anforderungen für öffentliche Unternehmen in öffentlicher Rechtsform und unterschiedlicher Größe zu übertragen und die Einhaltung von gesetzlichen Bestimmungen zu fördern.

Tabelle 1 veranschaulicht die unterschiedlichen Regelungsinhalte in PCGKs zur Berichterstattung und Festlegung von Zielgrößen für den Frauenanteil in der 2. und 3. Führungsebene. In Tabelle 2 werden die unterschiedlichen Regelungsinhalte in PCGKs dargestellt, die eine Berichterstattung über den Frauenanteil in 2. und 3. Führungsebene empfehlen (ohne expliziten Hinweis auf Zielgrößen).

Regelungen in PCGKs zur Berichterstattung von <u>Zielgrößen</u> für den Frauenanteil in den Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans	
D-PCGM	Das Geschäftsführungsorgan soll für den Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans Zielgrößen festlegen, die über den aktuellen Status-Quo hinausgehen. Sie soll [...] am Anteil [...] unter den Beschäftigten orientieren (Rn. 10). Das Aufsichtsorgan und das Geschäftsführungsorgan berichten jährlich in der Erklärung zur Unternehmensführung ¹³ analog § 289f HGB [...] die Angabe, ob die festgelegten Zielgrößen zum Frauenanteil in den beiden Führungsebenen [...] erreicht worden sind, und wenn nicht, Angaben zu den sachlichen Gründen [...] (Rn. 5)
AKDB	Der Vorstand [...] soll [...] Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb des [...] Geschäftsführungsorgans Zielgrößen festlegen, die über den aktuellen Status-Quo hinausgehen [...] dabei am Anteil [...] in der Vergleichsgruppe des Unternehmens und [...] in der Branche des Unternehmens orientieren. (Rn. 35). Bestandteile der Erklärung zur Unternehmensführung sind: [...] die Angabe, ob die festgelegten Zielgrößen zum Frauenanteil [...] in den beiden Führungsebenen unterhalb des Leitungsorgans erreicht worden sind, und wenn nicht, Angaben zu den sachlichen Gründen.
ARD	In den zu veröffentlichenden Gleichstellungsberichten sollen Zielgrößen für den Frauenanteil auf den jeweiligen Führungsebenen festgelegt werden. (Rn. 14). Im Interesse größtmöglicher Transparenz sollen über die Internetseite der jeweiligen Rundfunkanstalten weitere Informationen zugänglich sein: [...] Gleichstellungsbericht (Rn. 163)
Baden-Württemberg	Die Geschäftsführung soll [...] das Erreichen der freiwillig oder aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen gesetzten internen Ziele für den Anteil von Frauen und Männern in [...] Führungsebenen, sorgen (Rn. 54). Diese [...] sind integraler Bestandteil der Berichterstattung an das Überwachungsorgan. (Rn. 53)
Düsseldorf	Die Geschäftsführung [...] legt für den Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb der Geschäftsführung Zielgrößen fest. Die Geschäftsführung sorgt [...] dafür, dass die Vorschriften des § 289a HGB eingehalten werden. (Rn. 3.2.11)
Frankfurt (Oder)	Das Geschäftsführungsorgan soll für den Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans Zielgrößen festlegen. [...] dabei am Anteil [...] unter den Beschäftigten orientieren. [...] (Rn. 127) [...] berichten jährlich in der Erklärung zur Unternehmensführung analog § 289 f HGB über die Corporate Governance [...]. Bestandteile [...] sind: die Angabe, ob die festgelegten Zielgrößen zum Frauenanteil [...] gemäß Regelungsziffer 127 erreicht worden sind, und wenn nicht, Angaben zu den sachlichen Gründen (Rn. 8)
Hamburg	Zudem ist bei mitbestimmten Unternehmen das [...] FÜPoG I und [...] FÜPoG II zu beachten. Unmittelbare und mittelbare Mehrheitsbeteiligungen der FHH oder der HGV (juristische Personen des Privatrechts und des öffentlichen Rechts), die mehr als 100 Beschäftigte haben, unterfallen diesen Vorgaben [...] ebenfalls, um sukzessive durch Festlegung von Zielgrößen den Frauenanteil [...] zu erhöhen. [...] auch bei Unternehmen mit weniger als 100 Beschäftigten [soll] auf die Gleichstellung ausdrücklich hingewirkt werden. (Rn. 2.4)
Köln	Die Erklärung über die Corporate Governance des Unternehmens erfolgt jährlich analog zu § 289f HGB [...] Bestandteile [...] sind: [...] die Angabe, ob die festgelegten Zielgrößen zum Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans erreicht worden sind, und wenn nicht, Angaben zu den sachlichen Gründen (S. 5)
Remscheid	Die Geschäftsführung soll für den Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans Zielgrößen festlegen, die über den aktuellen Status Quo hinausgehen. Sie soll sich dabei am Anteil [...] unter den Beschäftigten orientieren. (Rn 3.3.1) Der Corporate Governance Bericht umfasst [...] Darstellung zum Anteil von Frauen in Führungspositionen [...] (Rn 4.2.1.1)
Wuppertal	Die Geschäftsführung sorgt für die Umsetzung des Gesetzes für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen [...] und legt für den Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb der Geschäftsführung Zielgrößen fest. (D.2.3.1)
Keine Regelung: u. a. Berlin, Bielefeld, Bochum, Bonn, Bremen, Brandenburg, Darmstadt, Dortmund, Duisburg, Essen, Flensburg, Frankfurt (Main), Halle (Saale), Hamburg, Leipzig, Lübeck, Lüneburg, Magdeburg, Mainz, Mannheim, Mecklenburg-Vorpommern, Nürnberg, Offenbach, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Wiesbaden	
Viele Bundesländer und Städte haben trotz der Anforderungen weiter keinen PCGK.	
Quelle: Papenfuß et al. 2025, Flex-Gov-Studie Stand: Oktober 2025	

Tabelle 1: Regelungsunterschiede in PCGKs zur Berichterstattung von Zielgrößen in den Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans

¹³ Die Erklärung zur Unternehmensführung ist als Synonym für den in der Praxis anzutreffenden Begriff des Corporate Governance Berichts zu verstehen. Der Deutsche Public Corporate Governance-Musterkodex verwendet den Begriff Erklärung zur Unternehmensführung gemäß § 289 f. HGB. Dieses Begriffsverständnis verwendet auch der am 9. Mai 2019 beschlossene Deutsche Corporate Governance Kodex der Regierungskommission, der die Erklärung zur Unternehmensführung als zentrales Instrument der Corporate Governance-Berichterstattung einführt. Durch die Verwendung gleicher Begrifflichkeiten im Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex und im Deutschen Corporate Governance Kodex der Regierungskommission soll die Corporate Governance Berichterstattung kohärenter und übersichtlicher werden (Expertenkommission D-PCGM 2024, Rn. 4).

Regelungen in PCGKs zur Berichterstattung über den Frauenanteil in den Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans (ohne Zielgrößen)	
Bund	Geschäftsführung und Überwachungsorgan sollen jährlich über die Corporate Governance des Unternehmens berichten (Corporate Governance Bericht). [...] Der Corporate Governance Bericht soll auch [...] eine Darstellung der Entwicklung des Anteils an Frauen in Führungspositionen in der Geschäftsführung und den beiden Führungsebenen darunter und im Überwachungsorgan umfassen. (Rn. 7.1)
Nordrhein-Westfalen	Geschäftsleitung und Überwachungsorgan sollen jährlich über die Corporate Governance des Unternehmens berichten (Corporate Governance Bericht). [...] Der Bericht umfasst auch eine Darstellung zu den jeweiligen Anteilen beider Geschlechter [...] der Personen mit Führungsfunktionen. (Rn. 5.2)
Schleswig-Holstein	Geschäftsleitung und Überwachungsorgan berichten jährlich über die Corporate Governance des Unternehmens (Corporate Governance Bericht). [...] Der Bericht umfasst auch eine Darstellung zum Anteil von Frauen in [...] Führungspositionen. (Rn. 6.1)
Viele Bundesländer und Städte haben trotz der Anforderungen weiter keinen PCGK.	
Quelle: Papenfuß et al. 2025, Flex-Gov-Studie Stand: Oktober 2025	

Tabelle 2: Regelungsunterschiede in PCGKs zur Berichterstattung zum Frauenanteil in den Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans (ohne Zielgrößen)

In einzelnen Gebietskörperschaften gibt es erste begrüßenswerte Ansätze für die anforderungsgerechte Etablierung von Regelungen zu Zielgrößen, die konsequent weiterverfolgt werden sollten. Die jeweiligen Gebietskörperschaften und verantwortlichen Akteurinnen und Akteure vor Ort verdienen für die eingenommene Vorreiterrolle besonderes Lob (Expertenkommission D-PCGM 2025, Zeppelin Universität, 2025). In der Gesamtschau ist allerdings festzuhalten, dass Regelungen zur Berichterstattung und Festlegung von Zielgrößen in PCGKs strukturell kaum Berücksichtigung finden und weiter große Verbesserungsbedarfe in diesem Kontext bestehen. Aufgrund der besonderen Verantwortung öffentlicher Unternehmen und der öffentlichen Hand sollten die Vorschriften zu Zielgrößen nicht hinter den Anforderungen für börsennotierte und mitbestimmte Unternehmen zurückbleiben. Für eine gute und verantwortungsvolle Public Corporate Governance wäre es politisch konsequent und folgerichtig, die durch das FÜPoG und FÜPoG II formulierten gesetzlichen Regelungen in PCGKs aufzunehmen und für öffentliche Unternehmen 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.

Ein zentraler Schritt in jeder Gebietskörperschaft mit öffentlichen Unternehmen ist die zeitnahe Etablierung eines PCGK bzw. die Evaluierung bestehender PCGK, in dem die Anforderungen analog zu § 36 GmbHG und § 76 Absatz 4 AktG als Empfehlung oder in Form eines Querverweises aufgenommen werden, dass das Geschäftsführungsorgan für den Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb der Unternehmensspitze Zielgrößen festlegt und entsprechend § 289f HGB hierüber jährlich transparent berichten soll.

Der D-PCGM der Expertenkommission schlägt hierfür konkrete Empfehlungen zur Aufnahme in die PCGKs 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 Berichterstattung und Festlegung von Zielgrößen – ergänzend zu den bestehenden gesetzlichen Regelungen – bietet nach wissenschaftlichen Befunden besondere Potenziale (Papenfuß/Schmidt 2025). Durch PCGKs können die Zielgrößen-Regelungen für alle öffentlichen Unternehmen der Gebietskörperschaft anforderungsgerecht aufgegriffen werden. Neben den bereits durch das GmbHG und AktG verpflichteten börsennotierten oder mitbestimmten Kapitalgesellschaften, werden so auch öffentliche Rechtsformen oder Unternehmen unter 500 Arbeitnehmenden in die Pflicht genommen, sich verbindlich mit dem Thema Zielgrößen auseinanderzusetzen und darüber zu berichten. Situationsgerecht können diese Unternehmen im Jahres-/Konzernabschluss bzw. Lagebericht/Konzernlagebericht die festgelegten Zielgrößen berichten oder in ihrer jährlichen Entsprechenserklärung darlegen, warum z. B. aufgrund von (Unternehmens-) Spezifika keine Zielgrößen formuliert bzw. eventuell ein anderer Weg zur Steigerung des Frauenanteils in Führungsebenen gewählt wurde.

Mit Blick auf die Studienergebnisse ist neben vielen weiteren Maßnahmen und „Kulturarbeit“ ein zentraler Schritt in jeder Gebietskörperschaft die zeitnahe Etablierung eines PCGK mit entsprechenden Regelungen auch zu Zielgrößen, um wichtige ergänzende Hinweise zu geben, welche die Anforderungen für öffentliche Unternehmen 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 Selbstregulierungsinstrumenten, wie PCGKs, die stärkste Wirkung und Bindungskraft bei der Anwendung von Regelungen einer guten und verantwortungsvollen Unternehmensführung entfalten können (Papenfuß/Schmidt 2025, Schrempf-Stirling/Wettstein 2023). Gesetze sind oft allgemeiner gehalten, und Ermessens- und Auslegungsspielräume können zu begrenzten verhaltenssteuernden Effekten führen (Feldman 2025, Papenfuß/Schmidt 2021). Zudem kann die geringe integrative Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens zu einer niedrigeren oder fehlenden Akzeptanz bei den betroffenen Akteurinnen und Akteuren führen. PCGKs können – eine anforderungsgerechte Ausgestaltung vorausgesetzt – nützliche Beiträge zur Verbesserung der Public Corporate Governance leisten, indem sie die durch relevante staatliche und gesellschaftliche Akteursgruppen in einem integrativen, gemeinschaftlichen Prozess erarbeiteten Regelungen bestehende Unklarheiten oder Lücken in Gesetzen gezielt ansprechen und wiederkehrende Governancefragen adressieren (Expertenkommission D-PCGM 2024, Papenfuß 2019, Papenfuß/Wagner-Krechlok 2021a).

PCGKs sind von struktureller Relevanz und hoher Dringlichkeit, um eine nachhaltige öffentliche Aufgabenerfüllung auch in Krisenzeiten zu gewährleisten (Papenfuß 2022). Krisenmanagement 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. Methodik der Datenerhebung

In dieser Studie werden große öffentliche 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 über ein eigenes Stadtrecht verfügt, wurde neben Bremen auch Bremerhaven betrachtet. Durch diesen Ansatz wird eine deutschlandweit flächendeckende und regional ausgewogene Auswahl von öffentlichen Unternehmen aller föderaler Ebenen sichergestellt.

Die Studie ist als Langfriststudie angelegt und soll sowohl einen Längsschnittvergleich zwischen den Jahren als auch Querschnittsvergleiche zwischen föderalen Ebenen und Branchen ermöglichen. Daher betrachtet die Studie die identischen Beteiligungsportfolios der Gebietskörperschaften, die bereits für die Flex-Gov-Studie 2022 identifiziert wurden (Papenuß et al. 2022d). Die Identifizierung erfolgte über die zu diesem Zeitpunkt auf den Internetseiten der untersuchten Gebietskörperschaften verfügbaren, aktuellen Beteiligungsberichten. Die städtischen Beteiligungsportfolios weisen im Jahresvergleich nur äußerst selten Änderungen bei den in dieser Studie betrachteten großen Unternehmen auf. Für eine aussagekräftige Vergleichbarkeit der Daten über die Jahre hinweg wird für den Kontext der vorliegenden Langfriststudie daher methodisch sachgerecht fortlaufend ein gleichbleibendes Sample analysiert. Einzelne Änderungen bei der Samplezusammensetzung zwischen den Jahren können aus z. B. Liquidationen, Verschmelzungen oder Rechtsformwechseln resultieren.

Entsprechend einschlägigen Definitionen öffentlicher Unternehmen (OECD 2024, Papenuß/Wolfsdörfer 2025a, Papenuß/Wolfsdörfer 2025b, Papenuß/Keppeler 2020, van Genugten et al. 2023), wurden alle unmittelbaren und mittelbaren Unternehmen der zweiten Ebene berücksichtigt, bei denen die jeweilige Gebietskörperschaft entweder durch Mehrheitseigentümerschaft (Beteiligungsanteil von mindestens 50 %) oder durch anderweitige Ausübung einen beherrschenden Einfluss besitzt. 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, 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. Erhoben wurden sowohl Unternehmen in Privatrechtsform (GmbH, gGmbH, GmbH & Co. KG, AG, AG & Co. KG) als auch in öffentlich-rechtlicher Rechtsform (Eigenbetrieb, eigenbetriebsähnliche Einrichtung, Zweckverband, AöR/KöR).

In einem nächsten Schritt wurden alle Kapitalgesellschaften identifiziert, die entsprechend § 76 Absatz 4 AktG und § 36 GmbHG aufgrund ihrer Rechtsform (AG, GmbH, gGmbH, KGaA) und gemäß § 1 Drittelbeteiligungsgesetz aufgrund ihrer Zahl an Arbeitnehmenden (mehr als 500) zur Festlegung von Zielgrößen und zur Berichterstattung nach § 289f HGB verpflichtet sind.

Auf kommunaler Ebene liegt im Untersuchungszeitraum dieser Studie bei 132 öffentlichen Unternehmen und auf Bundes-/Landesebene bei 61 öffentlichen Unternehmen (gesamt: 193 Unternehmen) die Zahl der Arbeitnehmenden über 500. Zur ergänzenden Untersuchung von Ausstrahlungseffekten der Zielgrößen-Regelungen auf kleinere Unternehmen wurden weitere 118 öffentliche Unternehmen in Rechtsform einer Kapitalgesellschaft mit 300 bis 500 Arbeitnehmenden in die Analyse einbezogen. Damit umfasst der gesamte Untersuchungsbereich 311 öffentliche Unternehmen.

Im Rahmen der Datenerhebung der Flex-Gov-Studie 2025 wurden bei den 311 öffentlichen Unternehmen die im Unternehmensregister veröffentlichten Jahresabschlüsse (inkl. Lageberichte), Konzernabschlüsse (inkl. Konzernlageberichte) und Corporate-Governance-Berichte sowie die Unternehmenshomepages in Bezug auf die Berichterstattung und Festlegung von Zielgrößen für den Frauenanteil in den Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans für das Geschäftsjahr 2023 analysiert. Mit Blick auf die gesetzliche 12-Monats-Frist für die Offenlegung von Jahres- und Konzernabschlüssen (§ 325 Absatz 1 HGB) und darüber hinaus regelmäßig auftretende Offenlegungsverzögerungen (Papenfuß/Schmidt 2013) basiert die Studie zum Untersuchungszeitpunkt auf den für alle untersuchten Unternehmen aktuell einheitlich verfügbaren Daten.

Der Zeitpunkt der Offenlegung des Jahresabschlusses ist für die Werthaltigkeit der Informationen von zentraler Bedeutung. Mit zunehmendem Alter werden Informationen weniger entscheidungsnützlich für die Jahresabschlussadressaten. Die Notwendigkeit für eine schnellstmögliche Offenlegung des Jahresabschlusses für Rechenschaft und Steuerung ist gerade auch bei öffentlichen Unternehmen von besonderer Bedeutung (Papenfuß/Schmidt 2013).

4. Befunde zur Berichterstattung über Zielgrößen

Von den untersuchten 193 öffentlichen Unternehmen über 500 Arbeitnehmenden berichten im Geschäftsjahr 2023 nur 119 über die Festlegung von Zielgrößen zum Frauenanteil unterhalb des Geschäftsführungsorgans – ein Anteil von 61,7 %. Im Vergleich zum Vorjahr (Vj.) steigt der Anteil leicht um 2,2 Prozentpunkte (Vj. 59,5 %). Insgesamt 74 Unternehmen (38,3 %; Vj. 40,5 %) veröffentlichen keine Zielgrößen. Die Transparenz zu Zielgrößen ist damit auf ähnlichem Niveau wie bei mitbestimmten Unternehmen (63,1 %), aber erheblich schlechter als bei börsennotierten Unternehmen (89,3 %) (BMFSFJ/BMJ, 2024). Von den 119 offenlegenden Unternehmen berichten 118 Unternehmen über eine Zielgrößenfestlegung für die 2. Führungsebene und 114 Unternehmen für die 3. Führungsebene. Ostdeutsche öffentliche Unternehmen (einschließlich Berlin) berichten mit 66,7 % häufiger als jene in Westdeutschland (einschließlich Bremen und Hamburg)

mit 57,0 % – ein Transparenzgefälle von 9,7 Prozentpunkten.¹⁴ Ohne die Stadtstaaten liegt das Ost-West-Transparenzgefälle bei 4,1 Prozentpunkte. Einige Unternehmen weisen nach Angaben in ihrer Hierarchiestruktur keine entsprechende Führungsebene auf, weshalb die Berichterstattung für diese Ebene entfällt. Auffällig ist, dass die Verteilung der Unternehmen, welche Zielgrößen veröffentlichen, strukturell bei ca. 60 % verbleibt, wobei einige Unternehmen entgegen den vorangegangenen Geschäftsjahren nun keine Zielgrößen mehr veröffentlichen, während andere Unternehmen erstmals Zielgrößen offenlegen.

Unter den zusätzlich analysierten 118 öffentlichen Unternehmen mit 300 bis 500 Arbeitnehmenden veröffentlichen 136 Unternehmen (13,6 %; Vj. 10,7 %) Informationen zu den festgelegten Zielgrößen, was die Realisierbarkeit in diesem Kontext verdeutlicht und positive Anknüpfungspunkte für andere Unternehmen liefert.

Abbildung 1 fasst die Ergebnisse zur Berichterstattung von Zielgrößen für Unternehmen differenziert nach der Zahl der Arbeitnehmenden zusammen. Unter der Balkenbezeichnung befindet sich jeweils in Klammern die Gesamtanzahl der Unternehmen und die Anzahl der berichtenden Unternehmen. Im Balken rechts wird der prozentuale Anteil der berichtenden Unternehmen gezeigt.

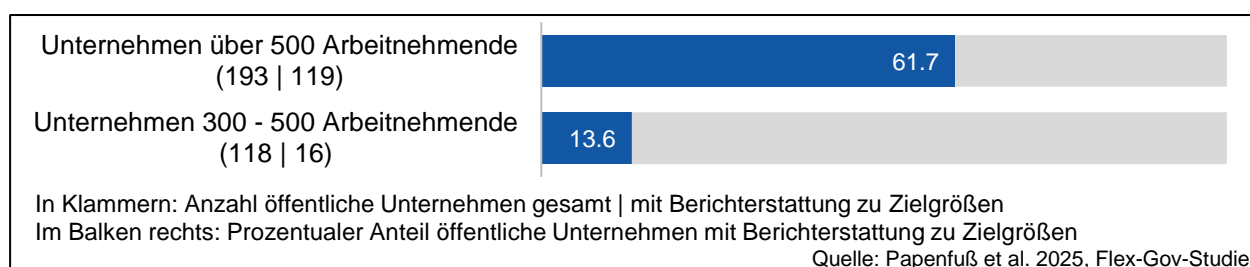


Abbildung 1: Berichterstattung zu Zielgrößen für den Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene

Strukturell verbesserungsbedürftig sind neben der reinen Angabe zu festgelegten Zielgrößen auf der 2. und 3. Führungsebene, im Sinne einer guten und verantwortungsvollen Unternehmensführung, insbesondere auch die Begründungen zu den Zielgrößen bzw. Maßnahmen, mit denen die Zielgrößen erreicht werden sollen. Zwar sind Begründungen für die Festlegung und Maßnahmen zur Erreichung von Zielgrößen nicht gesetzlich verpflichtend vorgeschrieben, allerdings kann die interessierte Öffentlichkeit ohne entsprechende Angaben die Zielgrößen nur bedingt in den unternehmerischen Kontext und die vorherrschenden Rahmenbedingungen einordnen. Von den 119 offenlegenden Unternehmen über 500 Arbeitnehmenden liefern weiter nur 14 Unternehmen (11,7 %) eine Begründung für die gewählte Zielgröße bzw. geplante Maßnahmen für die Zielerreichung.

Zusätzlich aufschlussreich ist ein Blick auf Unterschiede bei der Zielgrößen-Berichterstattung zwischen kommunalen Unternehmen sowie Unternehmen der Bundes- und Landesebene. Abbildung 2 fasst die Ergebnisse für die föderalen Ebenen aggregiert zusammen. Hinter der Balkenbezeichnung befindet sich jeweils in Klammern die Gesamtanzahl der Unternehmen über 500

¹⁴ Ostdeutschland: Landesunternehmen und kommunale Unternehmen aus Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen sowie des Stadtstaates Berlin. Westdeutschland: Landesunternehmen und kommunale Unternehmen aus Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein sowie der Stadtstaaten Bremen (inkl. Bremerhaven) und Hamburg.

Arbeitnehmenden und die Anzahl der berichtenden Unternehmen. Im Balken rechts wird der prozentuale Anteil berichtender öffentlicher Unternehmen gezeigt.



Abbildung 2: Berichterstattung zu Zielgrößen bei Unternehmen der kommunalen Ebene und Bundes-/Landesebene

Die Berichterstattung zu Zielgrößen für den Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene ist zwischen den föderalen Ebenen weiter sehr unterschiedlich ausgeprägt. Gerade bei Unternehmen der Landesebene werden weiter häufiger keine Zielgrößen veröffentlicht – nur 13 Unternehmen (54,2 %; Vj. 52,2 %) liefern Angaben zu festgelegten Zielgrößen. Die Bundesunternehmen verzeichnen zum Vorjahr, mit einem Plus von 10,8 % (+4 Unternehmen), den höchsten Anstieg bei der Berichterstattung von Zielgrößen (70,3 %, Vj. 59,5 %). Die Zielgrößenberichterstattung bei kommunalen Unternehmen liegt etwa konstant zum Vorjahr (60,6 %; Vj. 60,8 %) – höher als bei Landesunternehmen, aber niedriger als bei Bundesunternehmen. Auf allen föderalen Ebenen besteht, entsprechend den Gesetzeszielen, für einen relevanten Teil der Unternehmen weiterhin deutlicher Transparenzbedarf. Die öffentliche Hand ist angehalten, durch konkrete Maßnahmen ihre gesellschaftspolitische Vorbildfunktion und ihre Einflussmöglichkeiten als Gesellschafterin sowie in den Aufsichtsorganen wahrzunehmen, um nach den Befunden bestehende Compliance-Defizite systematisch abzustellen und damit verbundene Governance-Defizite sowie Reputations- und Vertrauensverluste zu vermeiden.

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 Unternehmensgegenständen. Bei Unternehmen, die in mehreren Branchen tätig sind, wurde die Zuordnung nach dem kommunizierten Hauptbetätigungsfeld vorgenommen. Einzelne Unternehmen, die nicht eindeutig einer Branche zugeordnet werden konnten, sowie Branchen mit weniger als 5 Unternehmen wurden unter „Sonstige“ zusammengefasst. Hinter der Balkenbezeichnung in Abbildung 3 befindet sich jeweils in Klammern die Gesamtanzahl der Unternehmen über 500 Arbeitnehmenden und die Anzahl der berichtenden Unternehmen. Im Balken rechts wird der prozentuale Anteil berichtender öffentlicher Unternehmen gezeigt. Die Sortierung erfolgt nach prozentualem Anteil öffentlicher Unternehmen mit Berichterstattung zu Zielgrößen absteigend.

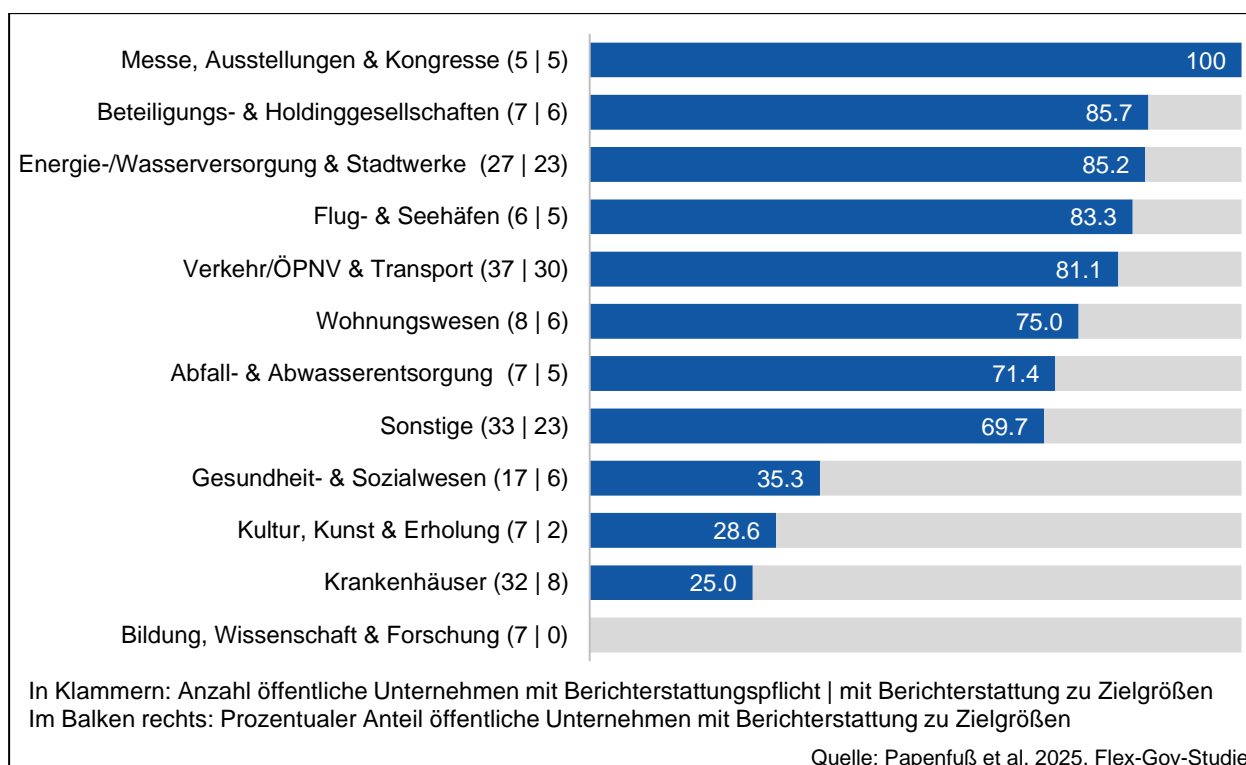


Abbildung 3: Branchenvergleich zur Berichterstattung zu Zielgrößen für den Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene

Im Sozial- und Gesundheitsbereich liegt im Branchenvergleich unverändert zum Vorjahr eine deutlich geringere Berichterstattung zu festgelegten Zielgrößen vor: „Gesundheits- & Sozialwesen“ (35,3 %) und „Krankenhäuser“ (25,0 %). Beachtlich ist auch weiterhin die vollständige Intransparenz zu Zielgrößen bei den untersuchten Unternehmen der Branche „Bildung, Wissenschaft & Forschung“ (0 %). Vergleichsweise höhere Werte sind bei öffentlichen Unternehmen der technischen Branchen wie „Energie-/Wasserversorgung & Stadtwerke“ (85,2 %; Vj. 88,9 %), „Flug- & Seehäfen“ (83,3 %; Vj. 83,3 %) und „Verkehr/ÖPNV & Transport“ (81,1 %; Vj. 77,8 %) festzustellen. In der Branche „Messe, Ausstellungen & Kongresse“ berichten unverändert alle untersuchten Unternehmen zu Zielgrößen.

5. Befunde zur Höhe der festgelegten Zielgrößen

Im aggregierten Gesamtschnitt (Mittelwert) liegt die Höhe der Zielgrößen für die 2. und 3. Führungsebene im Geschäftsjahr 2023 bei 28,9 % und damit um 0,7 Prozentpunkte höher als im Vorjahr (Vj. 28,2 %). Für die 2. Führungsebene liegt die durchschnittliche Zielgröße bei 27,3 % (Vj. 26,5 %) und für die 3. Führungsebene bei 30,5 % (Vj. 29,9 %). Damit liegen die Zielgrößen höher als die aktuelle Repräsentation von Frauen auf 1. Führungsebene (Geschäftsführungsgorgane) öffentlicher Unternehmen – diese liegt bei 23,0 % (Papenfuß et al. 2025a). Bei den festgelegten Zielgrößen bestehen nicht nur substantielle Unterschiede zwischen Branchen, sondern in bemerkenswerter Weise auch innerhalb von Branchen. In Gesamtschau sind die Unternehmen von den in Gesetzesbegründungen und von der Politik formulierten Zielen weit entfernt.

Besonders bemerkenswert sind bei der Zielgrößenhöhe abermals die substantziellen Unterschiede zwischen öffentlichen Unternehmen in Ost- und Westdeutschland¹⁵. Öffentliche Unternehmen aus den ostdeutschen Bundesländern und Städten weisen im aggregierten Gesamtschnitt eine Zielgröße von 32,8 % (Vj. 34,7 %) für die 2. und 3. Führungsebene auf, öffentliche Unternehmen aus den westdeutschen Bundesländern und Städten hingegen nur von 26,7 % (Vj. 25,9 %). Obwohl die Schere im Vergleich zum Vorjahr zusammenzugehen scheint, verbleibt ein weiterhin deutlicher Ost-West-Unterschied von 6,1 Prozentpunkten. Ohne die Stadtstaaten beträgt der Ost-West-Unterschied 4,1 Prozentpunkte. Damit zeigt sich nicht nur ein erheblicher Unterschied in der Repräsentation von Frauen auf der obersten Führungsebene zwischen Ost- und Westdeutschland (Papenuß et al., 2025c), sondern auch eine starke Divergenz in der Höhe der Zielgrößen der 2. und 3. Führungsebene.

In Abbildung 4 wird dargestellt, wie viele Unternehmen prozentual Zielgrößen für den Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene in verschiedenen Größenbereichen festgelegt haben. Die 2. und 3. Führungsebene werden dabei im direkten Vergleich jeweils untereinander dargestellt. Im Balken rechts wird der prozentuale Anteil berichtender öffentlicher Unternehmen gezeigt.

Am häufigsten legen die Unternehmen eine Zielgröße zwischen 20 % und 30 % fest: 2. Führungsebene (46 Unternehmen | 39,0 %) und 3. Führungsebene (47 Unternehmen | 41,2 %). Bei 15 Unternehmen (12,7 %) liegt die Zielgröße zum Frauenanteil für die 2. Führungsebene bei unter 10 %, davon bei 11 Unternehmen (9,3 %) bei 0 %. Für die 3. Führungsebene liegt bei 5 Unternehmen (4,4 %) eine Zielgröße von unter 10 % vor, davon bei 1 Unternehmen (0,9 %) bei 0 %. Eine Zielgröße von über 30 % wird für die 2. Führungsebene bei 39 Unternehmen (33,0 %) und für die 3. Führungsebene bei 44 Unternehmen (38,5 %) formuliert. Wie in den Vorjahren setzen sich jeweils 3 Unternehmen (2,5 % bzw. 2,6 %) eine Zielgröße für den Frauenanteil auf 2. bzw. 3. Führungsebene von über 50 %.

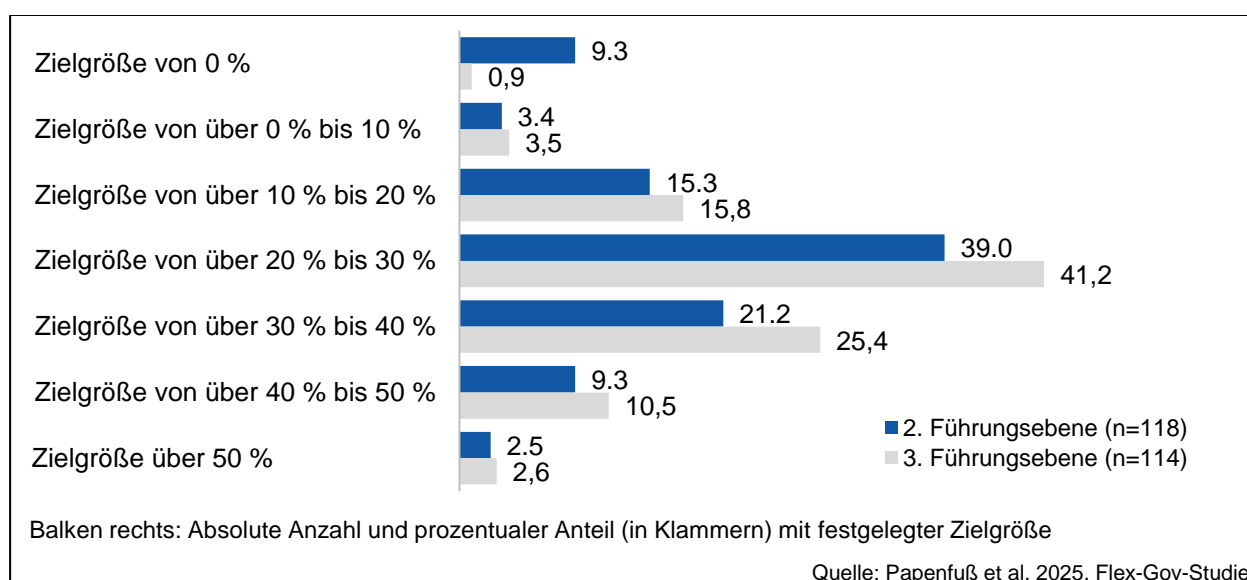


Abbildung 4: Festgelegte Zielgrößen für den Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene

¹⁵ Ostdeutschland: Landesunternehmen und kommunale Unternehmen aus Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen sowie des Stadtstaates Berlin. Westdeutschland: Landesunternehmen und kommunale Unternehmen aus Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein sowie der Stadtstaaten Bremen (inkl. Bremerhaven) und Hamburg.

Zudem besonders beachtlich sind in diesem Kontext, die erheblichen Unterschiede bei den festgelegten Zielgrößen im Vergleich zum vorliegenden Status quo bzw. Ausgangsniveau beim Frauenanteil auf den jeweiligen Führungsebenen in den Unternehmen. Abbildung 5 zeigt, bei wie vielen Prozent der untersuchten Unternehmen die festgelegte Zielgröße gleich, über oder unter dem aktuellen Status quo des Frauenanteils auf den jeweiligen Führungsebenen liegt. Die 2. und 3. Führungsebene werden im direkten Vergleich jeweils untereinander dargestellt. Im Balken rechts wird der prozentuale Anteil an öffentlichen Unternehmen mit entsprechender Zielgrößenfestlegung gezeigt. Insgesamt konnten für die 2. Führungsebene 97 Unternehmen und für die 3. Führungsebene 92 Unternehmen erfasst werden, die zugleich über den Status quo als auch über die Festlegung einer Zielgröße berichten.

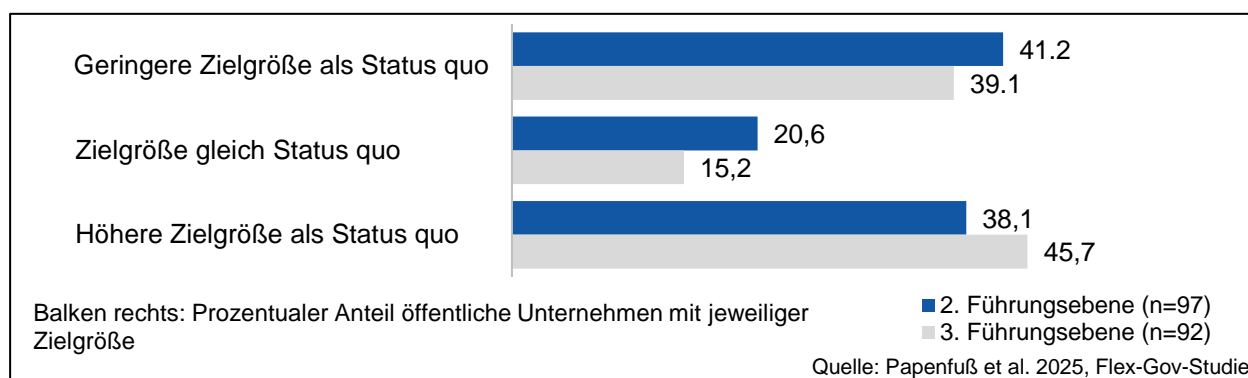


Abbildung 5: Verhältnis der festgelegten Zielgröße zum Status quo beim Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene

Bei 40 bzw. 36 Unternehmen (41,2 % bzw. 39,1 %) liegt die festgelegte Zielgröße unter dem aktuellen Status quo des Frauenanteils auf den jeweiligen Führungsebenen. Dabei ist für die 2. Führungsebene bei 16 Unternehmen (16,5 %) die Zielgröße um bis zu 5 Prozentpunkte geringer als der Status quo; bei 9 Unternehmen (9,3 %) zwischen 5 und 10 Prozentpunkten und bei 15 Unternehmen (15,5 %) über 10 Prozentpunkte. Für die 3. Führungsebene ist bei 17 Unternehmen (18,5 %) die Zielgröße um bis zu 5 Prozentpunkte geringer als der Status quo, bei 6 Unternehmen (6,5 %) zwischen 5 und 10 Prozentpunkten und bei 13 Unternehmen (14,1 %) über 10 Prozentpunkte.

Jeweils 20 bzw. 14 Unternehmen (20,6 % bzw. 15,2 %) setzen sich als Zielgröße den aktuellen Status quo.

Bei 37 Unternehmen (38,1 %) wird für den Frauenanteil auf 2. Führungsebene eine höhere Zielgröße im Vergleich zum Status quo formuliert – für die 3. Führungsebene bei 42 Unternehmen (45,7 %). Dabei ist für die 2. Führungsebene bei 16 Unternehmen (16,5 %) die Zielgröße um bis zu 5 Prozentpunkte höher als der Status quo; bei 8 Unternehmen (8,2 %) zwischen 5 und 10 Prozentpunkten und bei 13 Unternehmen (13,4 %) über 10 Prozentpunkte. Für die 3. Führungsebene ist bei 21 Unternehmen (22,8 %) die Zielgröße um bis zu 5 Prozentpunkte geringer als der Status quo; bei 13 Unternehmen (14,1 %) zwischen 5 und 10 Prozentpunkten und bei 8 Unternehmen (8,7 %) über 10 Prozentpunkte.

In diesem Zusammenhang ist weiterhin die Entwicklung der festgelegten Zielgrößen im Zeitverlauf aufschlussreich, d. h. ein Vergleich der aktuellen festgelegten Zielgröße zur zuvor festgelegten Zielgröße. Abbildung 6 zeigt, bei wie vielen Unternehmen prozentual die aktuell festgelegten Zielgrößen gleich, über oder unter den zuvor festgelegten Zielgrößen liegen. Die 2. und 3.

Führungsebene werden wieder im direkten Vergleich jeweils untereinander dargestellt. Im Balken rechts wird der prozentuale Anteil an öffentlichen Unternehmen mit entsprechender Zielgrößenfestlegung gezeigt.

Insgesamt konnten für die 2. Führungsebene 93 Unternehmen und für die 3. Führungsebene 91 Unternehmen erfasst werden, die bereits zum wiederholten Mal eine Zielgröße für die entsprechende Führungsebene festlegen und diese transparent berichten.

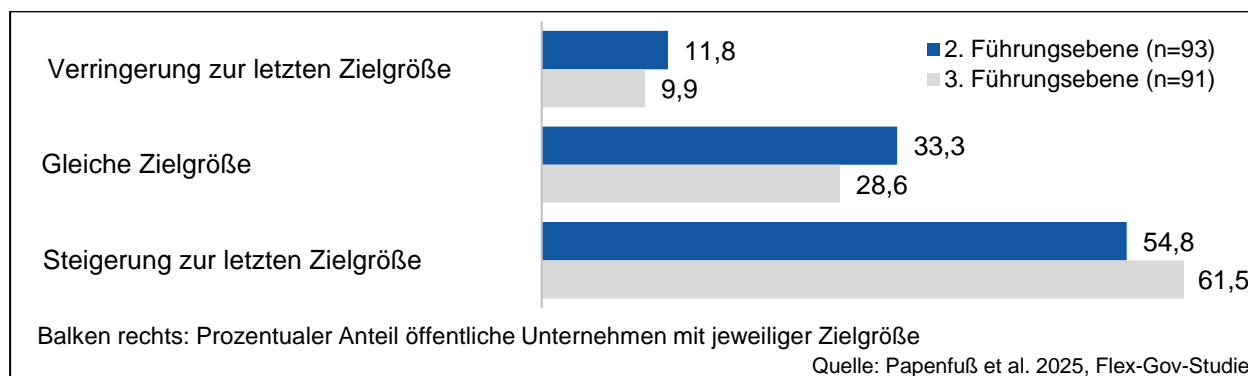


Abbildung 6: Entwicklung der letzten Zielgrößenfestlegung im Vergleich zur vorherigen Zielgrößenfestlegung

Jeweils 11 bzw. 9 Unternehmen (11,8 % bzw. 9,9 %) sehen eine Verringerung der Zielgröße im Vergleich zur zuletzt festgelegten Zielgröße vor – ein ähnliches Niveau zu den vorangegangenen Geschäftsjahren. Geringer fällt in diesem Geschäftsjahr die Anzahl an Unternehmen mit gleichbleibender Zielgrößen-Festlegung aus: 31 Unternehmen (33,3 %; Vj. 44,7 %) für die 2. bzw. 26 Unternehmen (28,6 %; Vj. 41,3 %) für die 3. Führungsebene. Ein deutlicher Anstieg ist in diesem Geschäftsjahr bei Unternehmen zu verzeichnen, die eine Steigerung zur letzten Zielgröße vorsehen: 51 Unternehmen (54,8 %; Vj. 42,6 %) für die 2. bzw. 26 Unternehmen (61,5 %; Vj. 48,9 %) für die 3. Führungsebene. Für die 2. Führungsebene haben 16 Unternehmen (17,2 %) einen Zielgrößenanstieg von bis 5 Prozentpunkten, 12 Unternehmen (12,9 %) von 5 bis 10 Prozentpunkten und 23 Unternehmen (24,7 %) über 10 Prozentpunkte formuliert. Für die 3. Führungsebene sehen 20 Unternehmen (22,0 %) einen Zielgrößenanstieg von bis zu 5 Prozentpunkten vor, 16 Unternehmen (17,6 %) von 5 bis 10 Prozentpunkten und 20 Unternehmen (22,0 %) über 10 Prozentpunkte.

Aufschlussreich zur Analyse der festgelegten Zielgrößen ist die Differenzierung nach Branchen. Abbildung 7 fasst die durchschnittliche Höhe der Zielgrößen (Mittelwert) differenziert nach Branche zusammen. Die 2. und 3. Führungsebene werden im direkten Vergleich jeweils untereinander dargestellt. Hinter der Balkenbezeichnung befindet sich jeweils in Klammern die Anzahl an Unternehmen mit Berichterstattung zu Zielgrößen. Am Balken rechts wird der Mittelwert der festgelegten Zielgrößen zum Frauenanteil in den Führungsebenen gezeigt. Die Sortierung erfolgt nach durchschnittlich festgelegter Zielgröße für den Frauenanteil auf 2. Führungsebene je Branche absteigend.

Bei der Interpretation ist stets kontextgerecht zu berücksichtigen, wie viele Unternehmen für die jeweilige Branche und Klassifizierung vorliegen und inwiefern sich dies an einzelnen Stellen auf die Einzelbefunde und die Vergleichbarkeit auswirkt.

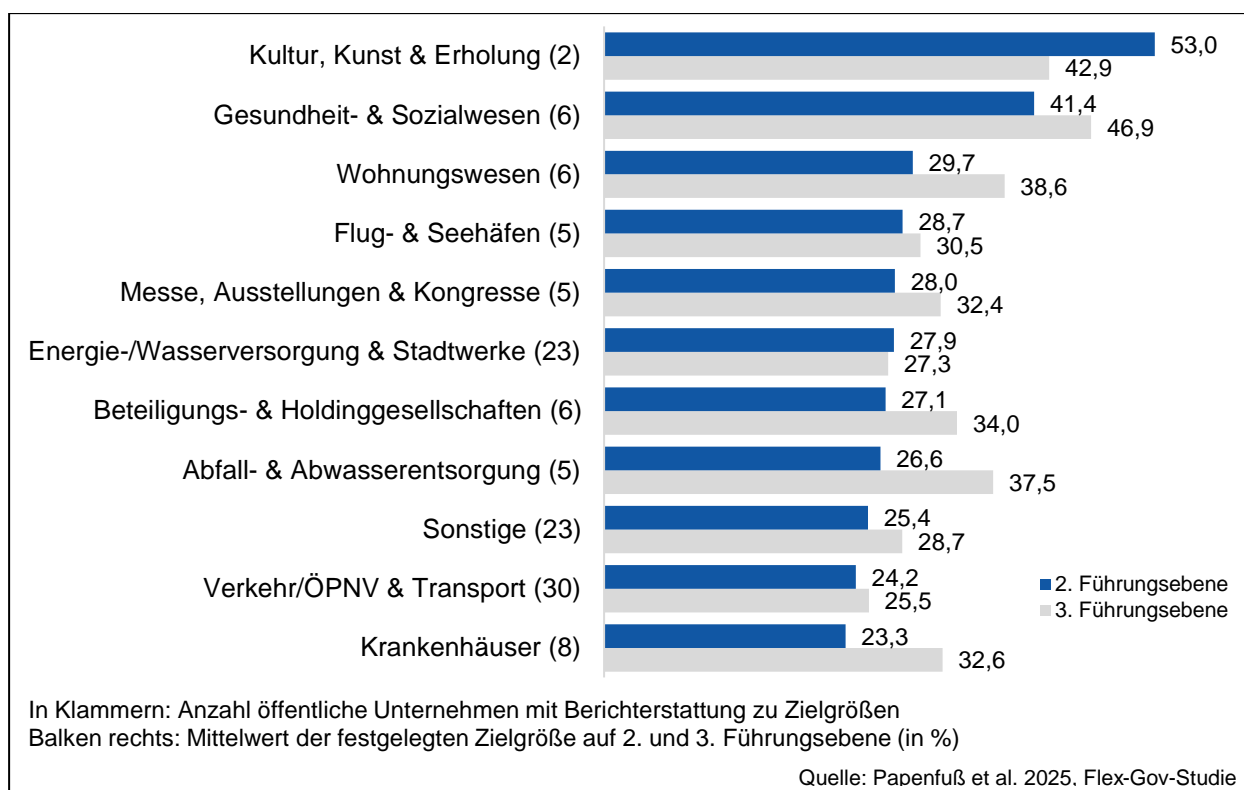


Abbildung 7: Branchenvergleich zur durchschnittlichen Zielgröße

Im Branchenvergleich zeigen sich substantielle Unterschiede zwischen den durchschnittlich festgelegten Zielgrößen für den Frauenanteil sowohl auf 2. als auch auf 3. Führungsebene. Die höchste durchschnittliche Zielgröße für den Frauenanteil auf 2. Führungsebene besitzt weiterhin die Branche „Kultur, Kunst & Erholung“ (53,0 %) gefolgt von der Branche „Gesundheit- & Sozialwesen“ (41,4 %). Diese Branchen weisen im Vergleich auch die im Schnitt höchsten Zielgrößen für die 3. Führungsebene auf. Auch auf 1. Führungsebene haben diese Branchen im Vergleich einen höheren Frauenanteil: „Gesundheits- & Sozialwesen“ (38,4 %) und „Kultur, Kunst & Erholung“ (24,7 %) (Papenfuß et al. 2025a). Deutlich geringer sind die Zielgrößen für den Frauenanteil auf 2. Führungsebene in den tendenziell technischen Branchen: „Energie-/Wasserversorgung & Stadtwerke“ (27,9 %), „Abfall- & Abwasserentsorgung“ (26,6 %) und „Verkehr/ÖPNV & Transport“ (24,2 %). Die Branche „Verkehr/ÖPNV & Transport“ hat weiterhin auch die geringste durchschnittliche Zielgröße für die 3. Führungsebene (25,5 %). Bemerkenswert niedrig sind im Schnitt auch die formulierten Zielgrößen bei „Krankenhäuser“ (23,3 %), zumal diese nach aktuellen Zahlen auf 1. Führungsebene die zweithöchste Frauenrepräsentation aufweisen (33,9 %) (Papenfuß et al. 2025a).

Auch innerhalb der Branchen zeigen sich erhebliche Unterschiede bei den festgelegten Zielgrößen. In den beiden Branchen mit der höchsten Anzahl berichtender Unternehmen zeigt sich exemplarisch folgendes Bild:

In der Branche „Verkehr/ÖPNV & Transport“ liegt der Minimalwert für die Zielgrößen auf der 2. und 3. Führungsebene jeweils bei 0 %; der Maximalwert bei 50 % bzw. 42,1 %. Für die 2. Führungsebene wird bei 4 Unternehmen (13,3 %) eine Zielgröße bis einschließlich 10 %, bei 6 Unternehmen (20,0 %) über 10 % bis 20 %, bei 11 Unternehmen (36,7 %) über 20 % bis 30 % und bei 9 Unternehmen (30,0 %) über 30 % festgelegt. Für die 3. Führungsebene wird bei 2

Unternehmen (6,9 %) eine Zielgröße von bis zu 10 %, bei 9 Unternehmen (31,0 %) über 10 % bis 20 %, bei 11 Unternehmen (37,9 %) über 20 % bis 30 % und bei 7 Unternehmen (24,1 %) über 30 % festgelegt.

In der Branche „Energie-/Wasserversorgung & Stadtwerke“ liegt der Minimalwert für die Zielgrößen auf der 2. Führungsebene ebenfalls bei 0 % und auf der 3. Führungsebene bei 9,0 %; der Maximalwert liegt bei 50,0 % bzw. 40,0 %. Für die 2. Führungsebene wird bei 1 Unternehmen (4,3 %) eine Zielgröße bis 10 %, bei 4 Unternehmen (17,4 %) über 10 % bis 20 %, bei 11 Unternehmen (47,8 %) über 20 % bis 30 % und bei 7 Unternehmen (30,4 %) über 30 % festgelegt. Für die 3. Führungsebene wird bei 1 Unternehmen (4,5 %) eine Zielgröße bis 10 %, bei 2 Unternehmen (9,1 %) über 10 % bis 20 %, bei 13 Unternehmen (59,1 %) über 20 % bis 30 % und bei 6 Unternehmen (27,3 %) über 30 % festgelegt.

Im Branchenvergleich ist festzustellen, dass die formulierten Zielgrößen auf 3. Führungsebene höher sind als auf 2. Führungsebene – einzige Ausnahme bildet die Branche „Kultur, Kunst & Erholung“. Die größte Differenz zwischen 2. und 3. Ebene ist in den Branchen „Krankenhäuser“ (10,3 Prozentpunkte) und „Abfall- & Abwasserentsorgung“ (10,9 Prozentpunkte) festzustellen. Am geringsten sind die Abstände bei den Branchen „Energie-/Wasserversorgung & Stadtwerke“ (0,1 Prozentpunkte) und „Verkehr/ÖPNV & Transport“ (1,2 Prozentpunkte).

Kontextabhängig gilt es stets zu berücksichtigen, durch welche Sachverhalte einige Zielgrößenfestlegungen und Veränderungen zum Status quo determiniert sein können. Eine geringere Zielgröße im Vergleich zum Status quo oder einer zuvor festgelegten Zielgröße muss nicht zwingend als schlechte Public Corporate Governance verstanden werden. Die gesetzlichen Regelungen bieten die Möglichkeit, in begründeten Fällen situationsgerecht von festgelegten Zielgrößen oder dem Status quo abzuweichen, wenn sich die Personalplanung doch nicht wie gewünscht oder erhofft umsetzen lässt, sodass die Unternehmen grundsätzlich ausreichend Spielraum für die Anpassung ihrer Personalstruktur haben. Zudem ist ein Rückgang des Frauenanteils nicht zwangsläufig auf das Ausscheiden von Frauen auf den einzelnen Führungsebenen zurückzuführen, sondern kann schlicht rein mathematisch auch z. B. durch die Schaffung oder den Wegfall von Positionen auf den jeweiligen Führungsebenen oder mit Umstrukturierungen im Unternehmen verbunden sein. Auch ein Erhalt des Status quo als neue Zielgröße kann zumindest kurz- bis mittelfristig als positiv interpretiert werden, wenn prognostisch im geplanten Zeitraum keine personellen Veränderungen oder Stellenwechsel vorgesehen sind. Bei der Festlegung einer Zielgröße von 0 % sollte allerdings in jedem Fall eine gewissenhafte Auseinandersetzung mit den besonderen Rahmenbedingungen vorausgehen, die es aus Sicht des Geschäftsführungsorgans ausschließen, dass innerhalb der Fristsetzung eine Position auf der 2. oder 3. Führungsebene mit einer Frau besetzt wird.

6. Wege für HR-IT-Governance mit softwarebasierter Informationsaufbereitung

Auf der Ebene der Gebietskörperschaft in der Verwaltung ist eine softwarebasierte Unterstützung mit im Alltag schnell und entscheidungsnützlich aufbereiteten HR-Informationen für ein modernes HR- und Talentmanagement erforderlich (Papenuß/Wagner-Krechlok 2025). In größeren Städten bzw. in Städten mit einem größeren Unternehmensportfolio bietet es sich vielfach an, zur Realisierung der Anforderungen eine Fachsoftware für die Beteiligungssteuerung zu nutzen. In

kleineren Städten bzw. in Städten, in denen bislang keine Fachsoftware zur Beteiligungssteuerung etabliert ist, sollten zeitnah andere situationsgerechte Lösungen entwickelt werden oder eine Fachsoftware zur Beteiligungssteuerung eingeführt werden. Im Folgenden werden Perspektiven für eine HR-IT-Governance veranschaulicht.

Zur Erreichung der durch die Governance-Innovation freiwilliger Zielgrößen verfolgten Ziele bei öffentlichen Unternehmen braucht es eine leistungsstarke HR-IT-Governance. In Zeiten der digitalen Transformation ist es zeitgemäß zu reflektieren, wie die HR-IT-Governance ausgestaltet sein muss, um die Zielerreichung bei der Digitalisierung im HR-Management einer Gebietskörperschaft zu unterstützen. In diesem Rahmen spielt insbesondere eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung eine zentrale Rolle. Auch der Deutsche Städtetag betont, dass in Zeiten weiter fortschreitender Digitalisierung und digitaler Transformation „der Software für das Beteiligungsmanagement besondere Aufmerksamkeit zu widmen“ ist (Deutscher Städtetag 2017).

Als Fachsoftware Beteiligungssteuerung werden Programme bezeichnet, die auf einem Computer bzw. in einem Internetbrowser ausgeführt werden können und Aufgaben aus dem Beteiligungsmanagement lösen können (Papenfuß/Wagner-Krechlok 2021b). Mit dem Begriff der Beteiligungssteuerung werden vielfach die Aufgaben und Tätigkeiten des politisch zuständigen Organs und der Verwaltungsspitze bezeichnet (z. B. Deutscher Städtetag 2017). Hierzu zählt u. a. die Wahrnehmung der Gesellschafterfunktion wie z. B. organisationspolitische Überlegungen und die Entwicklung strategischer Ziele. Das Beteiligungsmanagement unterstützt die Beteiligungssteuerung durch Entscheidungsvorbereitung und -kontrolle. Zu seinen Aufgaben, bei deren Erfüllung eine Fachsoftware zur Beteiligungssteuerung speziell unterstützt, gehören u. a. die Beteiligungsverwaltung, das Beteiligungscontrolling, die Gremienverwaltung, die Mandatsbetreuung, Geschäftsführungsangelegenheiten (z. B. Vergütung im Vergleichsumfeld, Bemessung von variablen Vergütungen, Berichtswesen und Analysefunktionen) (Papenfuß et al. 2024, Papenfuß et al. 2022b, Deutscher Städtetag 2017).

Eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung ist Teil eines strategischen Informationssystems einer Gebietskörperschaft, zu dem sie sämtliche Informationen zum Beteiligungsportfolio einer Gebietskörperschaft beisteuert und damit die Grundlage zur aktiven Beteiligungssteuerung schafft (Papenfuß/Wagner-Krechlok 2021b). Sie integriert Datenbestände der Verwaltung und öffentlichen Unternehmen (Data Warehouse) und stellt idealtypisch eine einheitliche und konsistente Datenbasis (single point of truth) dar, die über Benutzeroberflächen zur Entscheidungsunterstützung von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern, Aufsichtsorganmitgliedern, Beschäftigten im Beteiligungsmanagement sowie insbesondere auch Gleichstellungsbeauftragten nutzbar gemacht wird. Auf diese Weise können auch die Informationen zu den Zielgrößen zur Verfügung gestellt und alltagsgerecht genutzt werden. Über die Benutzeroberflächen werden Informationsaustauschprozesse zwischen Beteiligungsmanagement und öffentlichen Unternehmen, bspw. mittels Eingabemasken oder Datei-Upload, erleichtert und die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in Politik, Verwaltung und Unternehmensorganen erhalten über Dashboards einen direkten Zugriff auf Informationen, die sie in die Entscheidungsfindung einbeziehen können.

Die Governance-Innovation freiwilliger Zielgrößen macht es erforderlich, dass die jeweiligen Zielgrößen der Unternehmen in der Fachsoftware Beteiligungssteuerung erfasst und Kennzahlen zur

Erreichung der Zielgrößen und Entwicklungen integriert werden. Eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung kann durch die Bereitstellung entsprechender Benutzeroberflächen die Bereitschaft der öffentlichen Unternehmen, Daten zeitnah in elektronischer Form bereitzustellen, stärken, indem sie eine aufwandsarme Erfassung ermöglichen. Für Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger, wie bspw. Bürgermeisterinnen und Bürgermeister bzw. die ihnen zuarbeitenden Akteurinnen und Akteure, kann eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung bspw. über ein Modul Diversität oder HR auf einen Klick eine kompakte Gesamtübersicht zu allen Zielgrößen der Unternehmen im Beteiligungsportfolio anzeigen. Analog muss auch die/der Gleichstellungsbeauftragte der Gebietskörperschaft diese einfache Zugangsmöglichkeit erhalten. Die Daten können bspw. wie folgt dargestellt werden: „So erweisen sich beispielsweise die quartalsweise Aufbereitung der Zahlen als Ampelsystem über alle Ebenen und die Übersetzung der jeweiligen Frauenanteile in absolute Zahlen [...] als gute Praxis für eine fundierte Berechnung realistischer Zielgrößen“ (BMFSFJ 2020).

Forschungsbefunde legen nahe, dass existierende Fachsoftwares zur Beteiligungssteuerung den Informationsbedarf bzgl. nichtfinanzieller Kennzahlen, wie bspw. zu Zielgrößen und deren Erreichung, aktuell nur unzureichend abdeckt (Papenfuß/Wagner-Krechlok 2021b). Im wechselseitigen Zusammenspiel können eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung und PCGKs die Verfügbarkeit und Nutzung nichtfinanzieller Informationen erhöhen. PCGKs können als konzeptioneller Überbau für die Gestaltung einer Fachsoftware Beteiligungssteuerung dienen und eine Fachsoftware kann mit ihren Funktionen die Erfüllung der in PCGKs formulierten Anforderungen unterstützen. Anforderungsgerecht ausgestaltete PCGKs und eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung sind somit zentrale Schlüssel für die Entwicklung einer anforderungsgerechten HR-IT-Governance.

Für ein integriertes Personalmanagement von Kernverwaltung und öffentlichen Unternehmen ist im Kontext einer Fachsoftware zur Beteiligungssteuerung künftig in jeder Gebietskörperschaft ein strategisch stimmig ausgerichtetes Personalinformationssystem („Human Resource Information System“) erforderlich. Dieses enthält für alle öffentlichen Unternehmen im „Konzernverbund Gebietskörperschaft“ die für ein modernes Personalmanagement in einem Konzernverbund relevanten Informationen. Hierzu zählen z. B. Fähigkeitsprofile des Schlüsselpersonals, Informationen für ein Talentmanagement, Personalentwicklungsmaßnahmen wie Coaching- und Mentoringpartnerschaften zwischen Personen in der Verwaltung und öffentlichen Unternehmen, Vergütungsdaten und Vergleichsumfelder zur Vergütung von Mitgliedern in Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen, oder auch Diversitymanagement-Informationen zum Anteil von Frauen und Personen mit Migrationshintergrund in Führungspositionen in den verschiedenen Organisationseinheiten, Ausbildungsquoten, Mitarbeiterzufriedenheitskennzahlen, Personalfluktuationsraten und vieles mehr. Der Status quo zu Zielgrößen für die Repräsentation von Frauen auf der 2. und 3. Führungsebene ist hier zentraler Bestandteil. Hier sollten Gebietskörperschaften und öffentliche Unternehmen mit den Entwicklungen Schritt halten. Aufgrund der mittlerweile technisch möglichen Lösungen sind die Anforderungen mit realistischem Ressourcen- und Zeitaufwand sehr gut und alltagsgerecht erfüllbar. Hier sollten zeitnah in allen Gebietskörperschaften situationsgerechte Wege zur Entwicklung einer zeitgemäßen HR-IT-Governance realisiert werden.

7. Fazit und Ausblick

In der Diskussion um soziale Nachhaltigkeit ist die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen in öffentlichen Unternehmen weiter ein zentrales Thema für eine verantwortungsvolle Public Corporate Governance. Dem Staat und öffentlichen Unternehmen wird mit Blick auf Artikel 3 Grundgesetz, in dieser Debatte eine besondere Vorbildfunktion zugeschrieben. Die Repräsentation von Frauen in Führungspositionen ist ein weiterhin stark diskutiertes Thema in Gesellschaft, Politik, Praxis und Wissenschaft und wird durch gesetzgeberische und selbstregulatorische Initiativen auf unterschiedlichen Ebenen weiter adressiert. Die 2. und 3. Führungsebene sind für gleichberechtigte Teilhabe besonders relevant und ihnen wird als Rekrutierungspool für die Steigerung des Frauenanteils auf der 1. Führungsebene große Bedeutung zugewiesen.

Der deutsche Gesetzgeber verpflichtet alle Unternehmen mit über 500 Arbeitnehmenden Zielgrößen für den Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene festzulegen (§ 76 AktG und § 36 GmbHG) und transparent zu veröffentlichen (§ 289f HGB). Konzeptionell sind flexible Zielgrößen eine potenzialreiche Governance-Innovation für die Personalentwicklung, Arbeitgeberattraktivität und soziale Nachhaltigkeit und stellt keine unnötige Bürokratie dar.

Die Berichterstattung von Zielgrößen entspricht vielfach immer noch nicht den gesetzlich vorgeschriebenen Transparenzanforderungen. Geschäftsführungsorgane und politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in Gebietskörperschaften und Aufsichtsorganen sind angehalten, die Einhaltung der Bestimmungen zeitnah zu gewährleisten und bestehende Compliance-Defizite abzustellen. Eine nicht gesetzeskonforme Berichterstattung kann das Vertrauen in die Unternehmen der öffentlichen Hand und ihren politischen Gremien maßgeblich schwächen und erhebliche Potenziale für politischen Reputationsverlust und negative Medienkampagnen darstellen. Positiv betrachtet, kann Transparenz ein relevantes Gestaltungsthema für die öffentliche Hand und ein maßgeblicher Arbeitgeberattraktivitätsfaktor für angehende junge Führungskräfte sein. Im Wettbewerb um die besten Köpfe spielen Faktoren, wie die Unternehmenskultur, eine zunehmend wichtige Rolle für angehende Arbeitskräfte bei der Wahl ihres Arbeitgebers. Die Zielgrößenfestlegung ist ein innovatives Governance-Instrument und bietet große Potenziale für die Gestaltung der Unternehmenskultur.

Bei der Höhe der Zielgrößen für die 2. und 3. Führungsebene sind öffentliche Unternehmen von den in Gesetzesbegründungen und von der Politik formulierten Zielen vielfach weit entfernt. Zudem bestehen substanzielle Unterschiede nicht nur zwischen Branchen, sondern in bemerkenswerter Weise auch innerhalb von Branchen. Gerade in öffentlichen Unternehmen sind die öffentliche Hand als Anteilseigner und die politisch legitimierte Vertreterinnen und Vertreter in den Aufsichtsorganen angehalten, bestehende Einfluss- und Überwachungsmöglichkeiten wahrzunehmen, um politisch formulierte Ziele in einer angemessenen Frist zu erreichen.

Mit Blick auf die Studienergebnisse ist neben vielen weiteren Maßnahmen und „Kulturarbeit“ ein zentraler Schritt in jeder Gebietskörperschaft die zeitnahe Etablierung eines PCGK mit entsprechenden Regelungen auch zu Zielgrößen. Durch PCGKs lassen sich zu den gesetzlichen Bestimmungen wichtige ergänzende Hinweise geben, die Anforderungen für öffentliche Unternehmen in öffentlicher Rechtsform und verschiedener Größe übertragen und die Einhaltung von gesetzlichen Bestimmungen fördern (Papenfuß/Schmidt 2025).

Weiterhin ist auf Ebene der Gebietskörperschaft in der Verwaltung eine softwarebasierte Unterstützung mit im Alltag schnell und entscheidungsnützlich aufbereiteten HR-Informationen für ein modernes HR- und Talentmanagement erforderlich, u. a. zum Frauenanteil auf einzelnen Führungsebenen, Zielgrößen und Personal mit Schlüsselqualifikationen.

In der übergreifenden Diskussion zur Staatsmodernisierung und Zukunftsfähigkeit des öffentlichen Dienstes sowie der Arbeitgeberattraktivität von öffentlichen Unternehmen und Verwaltung möchte die Studie relevante Entwicklungsbeiträge zur Weiterentwicklung einer wertorientierten Entscheidungs- und Transparenzkultur im öffentlichen Sektor und Chancengerechtigkeit leisten. Flexible Zielgrößen mit verpflichtender Rechnungslegung im Jahresabschluss sind ein sehr potenzialreiches, innovatives Instrument für die Personalentwicklung, Arbeitgeberattraktivität und soziale Nachhaltigkeit und verdienen weiter eine besonders intensive Betrachtung und Diskussion.

Literaturverzeichnis

- Anheier, H. K./Fliegeauf, M. T. (2013): The Contribution of Innovation Research to Understanding Governance Innovation: A Review. In H. K. Anheier (Hrsg.), *Governance Challenges and Innovations* (pp. 136–169). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199674930.003.0007>
- 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).
- Bertelsmann Stiftung (2013): *Kommunaler Finanzreport 2013: Einnahmen, Ausgaben und Verschuldung im Ländervergleich*, Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (2008): *Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008: ein Ländervergleich*, Gütersloh.
- BMFSFJ/BMJ - Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend & Bundesministerium für Justiz (2024): *Achte Jährliche Information der Bundesregierung über die Entwicklung des Frauenanteils in Führungsebenen und in Gremien der Privatwirtschaft und des öffentlichen Dienstes des Bundes sowie der Unternehmen mit unmittelbarer Mehrheitsbeteiligung des Bundes*, Berlin. <https://www.publikationen-bundesregierung.de/> (Zugriff: 03.11.2025).
- BMFSFJ - Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (2020): *Evaluationsgutachten: Evaluation des Gesetzes über die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst (FüPoG): Studie im Auftrag des BMFSFJ*, Berlin. <https://www.bmfsfj.de/> (Zugriff: 03.11.2025).
- Deutscher Städtetag (2017): *Gute Unternehmenssteuerung. Strategien und Handlungsempfehlungen für die Steuerung städtischer Beteiligungen*, Berlin u. a.
- Expertenkommission D-PCGM (2025): *Good Governance verdient Lob: "Preis für reflektierte Governance-Praxis" und "Preis Good Governance Standards"*, Einladung zur Bewerbung/Nominierung, <https://pcgmusterkodex.de/preisverleihung/> (Zugriff: 08.10.2025)
- 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>.
- Feldman, Y. (2025): *Can the Public be Trusted? On the Promise and Perils of Voluntary Compliance*, Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009057998>
- FidAR – Frauen in die Aufsichtsräte e. V. (2024): *Public Women-on-Board Index-Analyse und Ranking zum Anteil von Frauen in Aufsichtsgremien und Top-Managementorganen der 262 größten öffentlichen Unternehmen in Deutschland*. <https://wob-index.de/pwob.html> (Zugriff: 03.11.2025).
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2024): *Transparenzpflicht missachtet*, 19.11.2024.
- Koch, J. (2021): § 76 Aktiengesetz, in: *Beck'sche Kurz-Kommentare, Band 53, Aktiengesetz*, Hüffner, U./Koch, J. (Hrsg.), 15. Auflage, München.
- Liebing, I./Papenfuß, U. (2025): *VKU-Stipendien für Talente – Doppelinterview Hauptgeschäftsführer VKU und Prof. Dr. Papenfuß zum Studiengang Public Management mit Schwerpunkt Kommunalwirtschaft an der Zeppelin Universität*. <https://www.zfk.de/> (Zugriff: 08.10.2025).
- Meier, J./Brosze, T./Papenfuß, U./Wiesche, M. (Hrsg.) (2024): *Digitale Daseinsvorsorge: Stadtwerke als Treiber der digitalen Transformation für Kommunen, Land und Bund*, Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-44138-8>
- OECD (2025): *State-Owned Enterprises and Sustainability: Leading by Example*, <https://www.oecd.org/> (Zugriff: 03.11.2025)
- OECD (2024): *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, <https://www.oecd.org/> (Zugriff: 08.10.2025).
- 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./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./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./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./Hartel, B./Schmidt, C. (2024): Top-Managementvergütung öffentlicher Rundfunkanstalten: Empirische Befunde und Vergleichsgruppe (RFA-Pay), Friedrichshafen. <https://doi.org/10.48586/zu/01211>
- Papenfuß, U. (2023): Corporatised Public Service Provision of Local Governments in Germany: A Key Topic for UN-SDGs and Promising Public Corporate Governance Developments, in: Van Genugten, M., Voorn, B., Andrews, R., Papenfuß, U., Torsteinsen, H. (Hrsg.) Corporatisation in Local Government, S. 197-220. https://doi.org/10.1007/978-3-031-09982-3_9
- Papenfuß, U. (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./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./Hartel, B./Schmidt, C. (2022b): Vergleichsgruppen zur Top-Managementvergütung für Good Governance mit digitalen Vergütungsportalen, in: Board – Zeitschrift für Aufsichtsräte, Heft 6, S. 249-253.
- Papenfuß, U./Polzer, T./Roos, Z. M. (2022c): Digitale Daseinsvorsorge und nachhaltige Stadtentwicklung: Empirische Befunde zu Stadtwerken als Digitalisierungspartner und Gestaltungsperspektiven (DiDa-Stadt), Friedrichshafen. <https://doi.org/10.57938/O.2022.001>
- Papenfuß, U./Schmidt, C./Hahn, K. (2022d): Flexible Zielgrößen als Governance-Innovation: Frauen in 2. und 3. Führungsebene öffentlicher Unternehmen und Wege für HR-IT-Governance (Flex-Gov-Studie 2022), Friedrichshafen. <https://doi.org/10.48586/zu/01235>
- Papenfuß, U./Wagner-Krechlok, K. (2022): Public Corporate Governance Kodizes für nachhaltige öffentliche Aufgabenerfüllung – International vergleichende Qualitätsanalyse für die Schweiz und Handlungsperspektiven (PCGK-DACH), Friedrichshafen. <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.35464.90889>
- 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>
- 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. (2021a): Public Corporate Governance Kodizes für nachhaltige Daseinsvorsorge und Vertrauen in den Staat: Qualitätsmodell und Diffusion von Governance-Standards, in: der moderne staat (dms). in: der moderne staat, 15 (1), S. 175-207. <https://doi.org/10.3224/dms.v15i1.08>
- Papenfuß, U./Wagner-Krechlok, K. (2021b): Kommunale Beteiligungssteuerung für nachhaltige Daseinsvorsorge in der digitalen Transformation – Befunde zur Informationsnutzung und Perspektiven für die Softwaregestaltung (K-BIT), Friedrichshafen. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.22840.06400/1>
- 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: Handbuch zur Verwaltungsreform, 5. Auflage, Reichard, C./Veit, S./Wewer, G. (Hrsg.), Wiesbaden, S. 319-332. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21563-7_29

-
- Papenfuß, U. (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./Schmidt, C. (2013): Offenlegungskultur und Gesetzeskonformität öffentlicher Unternehmen – Eine repräsentative Analyse für 17 Branchen und 20 Großstädte, in: *Der Betrieb*, Nr. 34, S. 1857-1864.
- Spindler, G. (2019): § 76 Aktiengesetz, in: *Münchener Kommentar zum Aktiengesetz*, Band 2 (5. Auflage), Goette, W./Habersack, M. (Hrsg.), München.
- 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).
- Schrempf-Stirling, J./Wettstein, F. (2023): The Mutual Reinforcement of Hard and Soft Regulation, in: *Academy of Management Perspectives*, 37(1), S. 72–90. <https://doi.org/10.5465/amp.2022.0029>
- Tagesschau (2024): Viele öffentliche Firmen geben kein Frauenanteil-Ziel an <https://www.tagesschau.de/> (Zugriff: 08.10.2025).
- van Genugten, M./Voorn, B./Andrews, R./Papenfuß, U./Torsteinsen, H. Hrsg. (2023): *Corporatisation in Local Government: Context, Evidence and Perspectives from 19 Countries*, Palgrave MacMillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-09982-3>
- Vereinte Nationen (2020): Vereinte Nationen: Ziele für Nachhaltige Entwicklung. <https://unric.org/de/17ziele/>. (Zugriff: 03.11.2025).
- Zeitung für kommunale Wirtschaft (2024): Frauenanteil-Ziel in Toppositionen steigt nur minimal. <https://www.zfk.de/> (Zugriff: 08.10.2025).
- Zeppelin Universität (2025): Lob für Good Governance: Expertenkommission vergibt auf Tagung Preise für gute und verantwortungsvolle Führung öffentlicher Unternehmen (Pressemitteilung), <https://www.zu.de/>. (Zugriff: 03.11.2025).

Anhang

Anlage 1: Regelungsunterschiede in PCGKs zur Berichterstattung von Zielgrößen für den Frauenanteil in Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans

Regelungen in PCGKs zur Berichterstattung von <u>Zielgrößen</u> für den Frauenanteil in den Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans	
D-PCGM	Das Geschäftsführungsorgan soll für den Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans Zielgrößen festlegen, die über den aktuellen Status-Quo hinausgehen. Sie soll [...] am Anteil [...] unter den Beschäftigten orientieren (Rn. 10). Das Aufsichtsorgan und das Geschäftsführungsorgan berichten jährlich in der Erklärung zur Unternehmensführung analog § 289f HGB [...] die Angabe, ob die festgelegten Zielgrößen zum Frauenanteil in den beiden Führungsebenen [...] erreicht worden sind, und wenn nicht, Angaben zu den sachlichen Gründen [...] (Rn. 5)
AKDB	Der Vorstand [...] soll [...] Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb des [...] Geschäftsführungsorgans Zielgrößen festlegen, die über den aktuellen Status-Quo hinausgehen [...] dabei am Anteil [...] in der Vergleichsgruppe des Unternehmens und [...] in der Branche des Unternehmens orientieren. (Rn. 35). Bestandteile der Erklärung zur Unternehmensführung sind: [...] die Angabe, ob die festgelegten Zielgrößen zum Frauenanteil [...] in den beiden Führungsebenen unterhalb des Leitungsorgans erreicht worden sind, und wenn nicht, Angaben zu den sachlichen Gründen.
ARD	In den zu veröffentlichenden Gleichstellungsberichten sollen Zielgrößen für den Frauenanteil auf den jeweiligen Führungsebenen festgelegt werden. (Rn. 14). Im Interesse größtmöglicher Transparenz sollen über die Internetseite der jeweiligen Rundfunkanstalten weitere Informationen zugänglich sein: [...] Gleichstellungsbericht (Rn. 163)
Baden-Württemberg	Die Geschäftsführung soll [...] das Erreichen der freiwillig oder aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen gesetzten internen Ziele für den Anteil von Frauen und Männern in [...] Führungsebenen, sorgen (Rn. 54). Diese [...] sind integraler Bestandteil der Berichterstattung an das Überwachungsorgan. (Rn. 53)
Düsseldorf	Die Geschäftsführung [...] legt für den Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb der Geschäftsführung Zielgrößen fest. Die Geschäftsführung sorgt [...] dafür, dass die Vorschriften des § 289a HGB eingehalten werden. (Rn. 3.2.11)
Frankfurt (Oder)	Das Geschäftsführungsorgan soll für den Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans Zielgrößen festlegen. [...] dabei am Anteil [...] unter den Beschäftigten orientieren. [...] (Rn. 127) [...] berichten jährlich in der Erklärung zur Unternehmensführung analog § 289 f HGB über die Corporate Governance [...]. Bestandteile [...] sind: die Angabe, ob die festgelegten Zielgrößen zum Frauenanteil [...] gemäß Regelungsziffer 127 erreicht worden sind, und wenn nicht, Angaben zu den sachlichen Gründen (Rn. 8)
Hamburg	Zudem ist bei mitbestimmten Unternehmen das [...] FÜPoG I und [...] FÜPoG II zu beachten. Unmittelbare und mittelbare Mehrheitsbeteiligungen der FHH oder der HGV (juristische Personen des Privatrechts und des öffentlichen Rechts), die mehr als 100 Beschäftigte haben, unterfallen diesen Vorgaben [...] ebenfalls, um sukzessive durch Festlegung von Zielgrößen den Frauenanteil [...] zu erhöhen. [...] auch bei Unternehmen mit weniger als 100 Beschäftigten [soll] auf die Gleichstellung ausdrücklich hingewirkt werden. (Rn. 2.4)
Köln	Die Erklärung über die Corporate Governance des Unternehmens erfolgt jährlich analog zu § 289f HGB [...] Bestandteile [...] sind: [...] die Angabe, ob die festgelegten Zielgrößen zum Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans erreicht worden sind, und wenn nicht, Angaben zu den sachlichen Gründen (S. 5)
Remscheid	Die Geschäftsführung soll für den Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans Zielgrößen festlegen, die über den aktuellen Status Quo hinausgehen. Sie soll sich dabei am Anteil [...] unter den Beschäftigten orientieren. (Rn 3.3.1) Der Corporate Governance Bericht umfasst [...] Darstellung zum Anteil von Frauen in Führungspositionen [...] (Rn 4.2.1.1)
Wuppertal	Die Geschäftsführung sorgt für die Umsetzung des Gesetzes für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen [...] und legt für den Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb der Geschäftsführung Zielgrößen fest. (D.2.3.1)
Keine Regelung: u. a. Berlin, Bielefeld, Bochum, Bonn, Bremen, Brandenburg, Darmstadt, Dortmund, Duisburg, Essen, Flensburg, Frankfurt (Main), Halle (Saale), Hamburg, Leipzig, Lübeck, Lüneburg, Magdeburg, Mainz, Mannheim, Mecklenburg-Vorpommern, Nürnberg, Offenbach, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Wiesbaden	
Viele Bundesländer und Städte haben trotz der Anforderungen weiter keinen PCGK.	
Quelle: Papenfuß et al. 2025, Flex-Gov-Studie	
Stand: Oktober 2025	

Anlage 2: Regelungsunterschiede in PCGKs zur Berichterstattung über den Frauenanteil in Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans (ohne Zielgrößen)

Regelungen in PCGKs zur Berichterstattung über den Frauenanteil in den Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans (ohne Zielgrößen)	
Bund	Geschäftsführung und Überwachungsorgan sollen jährlich über die Corporate Governance des Unternehmens berichten (Corporate Governance Bericht). [...] Der Corporate Governance Bericht soll auch [...] eine Darstellung der Entwicklung des Anteils an Frauen in Führungspositionen in der Geschäftsführung und den beiden Führungsebenen darunter und im Überwachungsorgan umfassen. (Rn. 7.1)
Nordrhein-Westfalen	Geschäftsleitung und Überwachungsorgan sollen jährlich über die Corporate Governance des Unternehmens berichten (Corporate Governance Bericht). [...] Der Bericht umfasst auch eine Darstellung zu den jeweiligen Anteilen beider Geschlechter [...] der Personen mit Führungsfunktionen. (Rn. 5.2)
Schleswig-Holstein	Geschäftsleitung und Überwachungsorgan berichten jährlich über die Corporate Governance des Unternehmens (Corporate Governance Bericht). [...] Der Bericht umfasst auch eine Darstellung zum Anteil von Frauen in [...] Führungspositionen. (Rn. 6.1)
Viele Bundesländer und Städte haben trotz der Anforderungen weiter keinen PCGK.	
Quelle: Papenfuß et al. 2025, Flex-Gov-Studie	
Stand: Oktober 2025	

Anlage 3: Executive Summary (English Version)

The state and government-owned enterprises (GOEs) are ascribed a role model function in the debate on equal participation of women in leadership positions. Ensuring fair and equitable access to top positions is central to shaping the future of the public sector and represents a key issue of sustainable public corporate governance.

In Germany, enterprises with more than 500 employees that are subject to co-determination are legally required to set targets for the proportion of women at the 2nd and 3rd management levels (§ 76 AktG / § 36 GmbHG) and to publish them (§ 289f HGB). These targets can be set flexibly based on the company's situation and are explicitly no fixed quotas. They represent a governance innovation with great potential for personnel development, employer attractiveness, and social sustainability—rather than unnecessary bureaucracy.

The annually published Flex-Gov-Study, conceived as a long-term project, examines the reporting and targets for the proportion of women at the 2nd and 3rd management levels in GOEs with more than 500 employees in 69 cities (the five largest cities per state) as well as at the federal and state levels.

For the most recent reporting year 2023, the share of GOEs disclosing target figures increased slightly by 2.2 percentage points to 61.7%. However, 38.3% of the 193 analyzed GOEs still fail to publish targets, thereby not meeting legal targets. Overall, the share of reporting GOEs has remained relatively stable at around 60% in recent years. GOEs in Eastern Germany (including Berlin) report more frequently (66.7%) than those in Western Germany (including Bremen and Hamburg) at 57.0%—a transparency gap of 9.7 percentage points. Transparency regarding gender representation targets is thus considerably lower than among publicly listed enterprises. Those responsible in GOEs and politics are urged to ensure compliance with legal transparency goals—a crucial factor for public trust and employer attractiveness.

Regarding the target levels for the 2nd and 3rd management levels, the aggregate average increased slightly by 0.7 percentage points to 28.9% compared to the previous year, with substantial variation between public service industries and among GOEs within the same industries. GOEs in Eastern Germany (including Berlin) set higher targets (32.8%) than those in Western Germany (including Bremen and Hamburg) at 26.7%—an East-West gap of 6.1 percentage points, despite some convergence. A notable increase compared to the previous year is observed among GOEs that raise their previously defined targets—54.8% for the second and 61.5% for the third management level. Overall, however, GOEs continue to fall considerably short of the goals formulated in laws and by policymakers.

Based on the study findings, a central step for each public authority—alongside further measures and ongoing “cultural work”—is the timely establishment of a Public Corporate Governance Code including recommendations on gender targets. Such a code can offer additional guidance to translate legal requirements to GOEs of varying legal forms and sizes and to foster compliance. Furthermore, modern HR and talent management require software-based support that provides quickly accessible, decision-relevant information—such as data on gender representation across management levels, target figures, and key qualifications.

This study provides HR managers, management bodies, supervisory bodies, politicians, administrators, equal opportunity officers, consultants, and the media with an up-to-date empirical foundation for discussing reform measures and perspectives.

Papenfuß, U., Schmidt, C. A., Zettl, K. (2025): Flexible Target Values as Governance Innovation: Women on 2nd and 3rd Management Levels and Ways for HR-IT-Governance (Flex-Gov-Study 2025), Friedrichshafen. <https://doi.org/10.48586/zu/01231>