zeppelin universität
zwischen
Wirtschaft Kultur Politik
Lehrstuhl für Public Management & Public Policy

Flexible Zielgrößen als Governance-Innovation

Frauen in 2. und 3. Führungsebene öffentlicher Unternehmen und Wege für HR-IT-Governance (Flex-Gov-Studie 2026)

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:

AKDB	Seit ihrer Gründung im Jahr 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 | Hansastraße 12-16 | 80686 München | Tel.: 089 5903 – 0
zfm 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

Mitarbeit:

Lysander Stonjek

Bitte zitieren als:

Papenfuß, U., Schmidt, C. A. (2026): Flexible Zielgrößen als Governance-Innovation: Frauen in 2. und 3. Führungsebene öffentlicher Unternehmen und Wege für HR-IT-Governance (Flex-Gov-Studie 2026), Friedrichshafen. *https://doi.org/10.48586/zu/01243*

Papenfuß, U., Schmidt, C. A. (2026): 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/01243*

Veröffentlichungsdatum: November 2026

Creative-Commons-Lizenz:



Weitere Studien: puma.zu.de/download

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

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 zur Festlegung von flexiblen Zielgrößen für den Frauenanteil in 2. und 3. Führungsebene als Governance-Innovation für Personalentwicklung, Arbeitgeberattraktivität und soziale Nachhaltigkeit 11
2.1 Anforderungen zu flexiblen Zielgrößen in Gesetzen 11
2.2 Anforderungen zu flexiblen Zielgrößen in Public Corporate Governance Kodizes 13
3. Methodik der Datenerhebung 17
4. Befunde zur Berichterstattung über flexible Zielgrößen 19
5. Befunde zur Höhe der festgelegten Zielgrößen 22
6. Wege für HR-IT-Governance mit softwarebasierter Informationsaufbereitung 27
7. Fazit und Ausblick 28
Literaturverzeichnis 31
Anhang 34
Anlage 1: Regelungsunterschiede in PCGKs zur Berichterstattung von flexiblen Zielgrößen für den Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene 34
Anlage 2: Regelungsunterschiede in PCGKs zur Berichterstattung über den Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene 35
Anlage 3: Executive Summary (English Version) 36

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 für die Zukunftsgestaltung des öffentlichen Sektors zentral und ein Schlüsselthema nachhaltiger Public Corporate Governance.

In Deutschland müssen Kapitalgesellschaften, die börsennotiert oder gesetzlich mitbestimmt sind, Zielgrößen für den Frauenanteil auf der 2. und 3. Führungsebene festlegen (§ 76 AktG/ § 36 GmbHG) und darüber berichten (§ 289f HGB). Diese Zielgrößen können flexibel festgelegt werden und sind keine fixe Quote. Konzeptionell sind sie eine potenzialreiche Governance-Innovation für Personalentwicklung, Arbeitgeberattraktivität und soziale Nachhaltigkeit und damit keine unnötige Bürokratie. In der Debatte um gesetzliche fixe Frauenquoten und dem Verzicht auf Regulierung können sie als praxisnaher Kompromiss betrachtet werden.

Die jährlich erscheinende *Flex-Gov-Studie* untersucht als Langfristvorhaben die Berichterstattung und Höhe von Zielgrößen zum Frauenanteil auf der 2. und 3. Führungsebene von öffentlichen Unternehmen in Rechtsform einer Kapitalgesellschaft mit mehr als 500 Arbeitnehmenden der 5 größten Städte je Bundesland sowie von Bund und Ländern. Die Unternehmensgröße entspricht der gesetzlichen Schwelle für die Drittelbeteiligung der Arbeitnehmenden im Aufsichtsrat von gesetzlich mitbestimmten Unternehmen. Die meisten Unternehmen im Sample sind berichtspflichtig; einzelne können von Ausnahmemöglichkeiten Gebrauch machen.

Die Berichterstattung zu Zielgrößen steigt im aktuell untersuchbaren Geschäftsjahr 2024 um 5,3 Prozentpunkte auf 67,0 %. Von den 203 analysierten Unternehmen veröffentlichen 33,0 % keine Zielgrößen. In der Branche „Energie-/Wasserversorgung & Stadtwerke“ (88,9 %) liegt die Offenlegungsquote deutlich höher als in der Branche „Krankenhäuser“ (25,7 %). Das Branchengefälle erklärt sich teilweise über Berichtsausnahmen. Unabhängig von gesetzlichen Berichtspflichten sollten an große öffentliche Unternehmen angesichts ihrer Verantwortung dieselben Transparenzanforderungen bzgl. flexibler Zielgrößen erfüllen. Politik und Unternehmensführungen sind gefordert, die Erfüllung der Anforderungen sicherzustellen bzw. Transparenz zu fördern.

Die Höhe der Zielgrößen für die 2. und 3. Führungsebene steigt gegenüber dem Vorjahr im Gesamtschnitt leicht um 0,4 Prozentpunkte auf 29,3 %. Rund ein Drittel setzt auf beiden Führungsebenen Zielgrößen unter der aktuellen Frauenrepräsentation der jeweiligen Ebene. Die Zielgrößen für die 3. Führungsebene sind 3,4 Prozentpunkte höher als für die 2. Führungsebene; in den Branchen „Abfall- & Abwasserentsorgung“ und „Krankenhäuser“ sogar über 10 Prozentpunkte. Demgegenüber liegen sie z. B. in der Branche „Energie-/Wasserversorgung & Stadtwerke“ deutlich näher beieinander (27,8 % bzw. 27,7 %). Die Zielgröße für die 2. Führungsebene ist in der Branche „Energie-/Wasserversorgung & Stadtwerke“, trotz des niedrigeren Frauenanteils in der Belegschaft, höher als in der Branche „Krankenhäuser“ (24,2 %). Zwischen und innerhalb der Branchen bestehen gravierende Unterschiede im Umgang mit Zielgrößen. Insgesamt bleiben die Zielgrößen deutlich hinter den in Gesetzesbegründungen formulierten Zielen zurück.

Angesichts der Studienergebnisse sind verstärkte „Kulturarbeit“ und Personalentwicklung zentral. Eine softwarebasierte HR-IT-Governance sollte Informationen zu Frauenanteilen, Zielgrößen und Schlüsselqualifikationen bereitstellen. Weiter sollte jede Gebietskörperschaft zeitnah die Anforderungen nach § 76 AktG/§ 36 GmbHG und § 289f HGB als Empfehlung in ihren Public Corporate Governance Kodex aufnehmen. Diese bieten verbindliche Auseinandersetzung mit Gestaltungsfreiheit, fördern die Gesetzeseinhaltung und können Regelungen auf andere große öffentliche Unternehmen übertragen. Kontinuierliche Vergleichsanalysen sind weiter zentral für die besten Talente in Führungspositionen. Die Studie bietet Unternehmen, Politik, Verwaltung, Beratung, Hochschullehre, Schulen, Medien und der interessierten Öffentlichkeit ein relevantes empirisches Fundament zur Diskussion und Gestaltung.

Vorworte



Sehr geehrte Leserinnen und Leser,

öffentliche Unternehmen besitzen für die nachhaltige Daseinsvorsorge, staatliche Handlungsfähigkeit und das Vertrauen in unser demokratisches Gemeinwesen besondere Relevanz. Für die Zukunftsfähigkeit des öffentlichen Sektors müssen sie fachlich und charakterlich hervorragende Talente gewinnen, entwickeln und binden! Eine chancengerechte Besetzung von Führungspositionen ist ein Kernthema guter Public Corporate Governance. Die vorliegende Studie analysiert die Ziele für den Frauenanteil im Talentpool auf der 2. und 3. Führungsebene. Die Wichtigkeit hierfür wird auch durch die geringe Repräsentation von Frauen auf der 1. Ebene gezeigt (vgl. FIT-Public Management-Studie 2026).

Flexible Zielgrößen sind eine relevante Governance-Innovation für Personalentwicklung, Arbeitgeberattraktivität und soziale Nachhaltigkeit. Sie sind keine fixen Quoten, sondern ermöglichen eine situationsgerechte Ausgestaltung. Richtig gemacht sind sie ein wertvoller Organisationsentwicklungsbeitrag und keine unnötige Bürokratie. In der Kontroverse um gesetzliche fixe Frauenquoten und keiner Regulierung können sie als praxisorientierter Kompromiss betrachtet werden.

In einem größeren Kontext geht es in der Diskussion um staatliche Handlungsfähigkeit um die Frage, wie moderne Gesellschaften mit einer Kombination von flexibler Selbstregulierung mit verpflichtender Berichterstattung gesellschaftlich erwünschte Veränderungen erreichen können. Hybride Regulierung verbindet staatliche Vorgaben mit organisationaler Eigenverantwortung.

Mit Blick auf die Ergebnisse sind verschiedene Stellen und Personen in der Politik und auf Unternehmensebene in der Verantwortung, noch mehr Transparenz über flexible Zielgrößen zu schaffen. Die – orientiert an den in Politik und Gesellschaft vielfach formulierten Zielen – nach wie vor niedrigen Zielgrößen sowie die gravierenden Unterschiede im Umgang im Unternehmensvergleich unterstreichen die Größe der Herausforderungen und die wahrgenommenen Schwierigkeiten zur Formulierung von ambitionierten Zielen.

Mit Blick auf die Befunde braucht es kontinuierliche „Kulturarbeit“ und weitere Maßnahmen zur Stärkung der Personalentwicklung in den Unternehmen. Weiterhin ist ein Public Corporate Governance Kodex (PCGK) auch für den Umgang mit Zielgrößen besonders chancenreich! Nach einschlägigen Studien können PCGKs die Einhaltung von gesetzlichen Vorschriften fördern, Anforderungen präzisieren und ermöglichen auch die Übertragung von Anforderungen auf große nicht der Arbeitnehmermitbestimmung unterliegender öffentliche Unternehmen, Unternehmen in öffentlicher Rechtsform und großen Unternehmen mit weniger als 500 Arbeitnehmenden. Wichtig ist weiter auch: Eine Beteiligungsrichtlinie ist kein Ersatz für einen PCGK.

Für die Weiterentwicklung in diesem Themenfeld ist das Zusammenwirken von Praxis und Wissenschaft 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 fundierte Impulse für breite Diskussionen und weitere Reformentwicklungen liefern kann.

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



Liebe Leserinnen und Leser,

öffentliche Unternehmen tragen eine besondere Verantwortung – für die nachhaltige Daseinsvorsorge, für Vertrauen in staatliches Handeln und für eine moderne, chancengerechte Organisationskultur. Gerade in Zeiten des Fach- und Führungskräftemangels entscheidet die Fähigkeit, Talente zu gewinnen, zu entwickeln und langfristig zu binden, zunehmend über Zukunftsfähigkeit und Innovationskraft.

Die Ergebnisse der aktuellen Flex-Gov-Studie zeigen, dass beim Thema flexible Zielgrößen für den Frauenanteil auf den 2. und 3. Führungsebenen Fortschritte erkennbar sind, gleichzeitig jedoch weiterhin deutlicher Entwicklungsbedarf besteht. Noch immer bleiben Unternehmen bei deren Ausgestaltung wenig ambitioniert. Umso wichtiger ist es, dass Public Corporate Governance nicht nur als formale Anforderung verstanden wird, sondern als gelebter Bestandteil verantwortungsvoller Unternehmensführung.

Für die AKDB ist dies ein zentraler Anspruch unseres Handelns. Unser Public Corporate Governance Kodex ist deshalb nicht lediglich ein Regelwerk, sondern ein verbindlicher Orientierungsrahmen auch für diese konkrete Frage und damit für die strategische Personalentwicklung.

Die im AKDB-PCGK verankerten Zielgrößen für den Frauenanteil auf den beiden Führungsebenen unterhalb des Vorstands sind für uns Ausdruck dieser Verantwortung. Ende 2025 lag der Frauenanteil in diesen beiden Führungsebenen bei 37,5 %. Unser Ziel bleibt ein Frauenanteil in diesem Bereich von 40 %. Mit unserem Zielwert verfolgen wir bewusst einen sehr ambitionierten Anspruch, der deutlich über dem aktuell in der Studie ausgewiesenen durchschnittlichen Zielwert von 29,3 % liegt. Kontinuierlich gehen wir unseren eingeschlagenen Weg, die Vielfalt in Führungspositionen nachhaltig zu steigern, weiter.

Besonders wichtig ist uns dabei, dass die Prinzipien guter Governance konzernweit gelebt werden. Deshalb betrachten wir auch die Entwicklung unserer Tochterunternehmen transparent und setzen uns differenziert mit den jeweiligen strukturellen Rahmenbedingungen auseinander. Damit sind wir ein moderner Arbeitgeber und bilden einen hohen Anteil unserer weiblichen Mitarbeitenden auch entsprechend in den Führungsetagen ab. Das stiftet Authentizität und Glaubwürdigkeit, nicht nur bei Bewerberinnen, sondern auch in unserem Unternehmen. Vielfalt darf nicht nur auf Plakaten und Slogans stehen, sondern muss spürbar und erlebbar sein. Und das gelingt am besten mit der Umsetzung selbstgesteckter Ziele. Dabei kommt auch zum Ausdruck, dass wir eine moderne und offene Kultur der Zusammenarbeit etabliert haben, in der Männer, Frauen und Personen aller Geschlechtsidentitäten erfolgreich sind und eine entsprechende Zukunftsperspektive haben.

Gudrun Aschenbrenner
Mitglied des Vorstands der AKDB, München



Liebe Leserinnen und Leser,

wir bedanken uns für das große Engagement, den langen Atem zum Thema Frauen in Führungspositionen und den erbrachten wissenschaftlichen Mehrwert vom gesamten Lehrstuhl für Public Management & Public Policy und Herrn Prof. Dr. Ulf Papenfuß. Wir benötigen nach wie vor fundierte empirische Studien, um diese gesamtgesellschaftliche Aufgabe gemeinsam zu lösen.

Als Personal- und Managementberatung verfolgen wir mit besonderem Augenmerk einerseits die Entwicklung der Frauenrepräsentation im Top-Management und andererseits von Frauen auf der 2. und 3. Ebene. Es ist uns ein besonderes Anliegen, die Flex-Gov-Studien zu begleiten und zu fördern. Diese Zielgruppe ist der wesentliche Talentpool für zukünftige Managementpositionen. Die systematische Nachfolgeplanung, die in vielen Organisationen noch zu wenig strategisch und langfristig aufgestellt ist, ist ein wesentlicher Stellhebel, um Frauen gezielt zu fördern und an die Organisationen zu binden.

Auch dieses Jahr liefert die Flex-Gov-Studie 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 2024 stieg die Offenlegung von Zielgrößen leicht auf 67,0 % an, während 33,0 % der Unternehmen weiterhin keine Zielgrößen veröffentlichten. Auch die durchschnittliche Höhe der Zielgrößen liegt wieder lediglich um die 30,0 %, wobei ostdeutsche Unternehmen tendenziell höhere Werte festlegen. Insgesamt bleiben die Unternehmen von den in den Gesetzesbegründungen und von der Politik formulierten Zielen weiter deutlich zurück. Die Ergebnisse zeigen erneut, dass wir das Potenzial weiblicher Führungskräfte immer noch nicht ausreichend in den öffentlichen Unternehmen nutzen.

Chancengleichheit und gleichberechtigte Teilhabe von Frauen in Führungspositionen bleibt ein zentrales Anliegen öffentlicher Unternehmen, insbesondere aus der gesellschaftlichen Vorbildfunktion. Wir brauchen also weiterhin eine „heitere Besessenheit“, um bei den stagnierenden Zahlen nicht in eine Gleichgültigkeit zu verfallen. Neben Instrumenten wie ambitionierte flexible Zielgrößen und PCGKs, sind weiterhin Maßnahmen zur gezielten Personalauswahl und -entwicklung unerlässlich. Wir benötigen Organisationskulturen, in denen es selbstverständlich ist, dass Frauen zu gleichen Teilen und auf allen Ebenen in Führung sind. In der aktuellen AllBright Studie von 2026 wurde für die 40 DAX-Unternehmen in Deutschland nach mehreren Jahren wieder ein leichter Anstieg von Frauen in Top-Führungspositionen festgestellt und prophezeit, dass wir bei gleicher Anstiegsentwicklung noch mindestens acht Jahre benötigen, um das Ziel von einer gleichberechtigten Teilhabe zu erzielen. Wir bleiben als Personalberatung weiterhin mit einer heiteren Besessenheit am Thema Frauen in Führungspositionen dran und sollten uns insgesamt mit den Geschäftsführungsorganen noch stärker vom Müssen zum Wollen bewegen.

Stephanie Boeker
Senior Beraterin & Partnerin, zfm – Zentrum für Management- und Personalberatung Edmund Mastiaux & Partner, Bonn

1. Motivation und Bedarf der Studie

Chancengerechtigkeit und die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in Führungspositionen öffentlicher Unternehmen bleiben Schlüsselthemen sozialer Nachhaltigkeit, gesellschaftlicher Verantwortung und nachhaltiger Public Corporate Governance. Die öffentliche Debatte hat dabei nicht an Aktualität verloren. Medienberichte greifen sowohl die Wirkung gesetzlicher Vorgaben und systematischer Personalentwicklung als auch die weiterhin bestehenden Unterschiede und langsamen Fortschritte auf (u. a. Tagesschau 2024 und 2025, Süddeutsche Zeitung 2026, Zeitung für kommunale Wirtschaft 2025). Aktuelle Daten unterstreichen die Relevanz: Im Jahr 2025 waren in Deutschland 30,3 % der Führungskräfte Frauen; im Durchschnitt der Europäischen Union lag der Anteil bei 35,9 % (Statistisches Bundesamt 2026a, Der Spiegel 2026).

Öffentlichen Unternehmen wird eine besondere Vorbildfunktion und Verantwortung bei der Verwirklichung von Diversitäts- und Nachhaltigkeitszielen sowie Chancengerechtigkeit zugeschrieben (OECD 2025, Papenfuß/Schmidt 2026a/b, Vereinte Nationen 2020; siehe auch Gesetzesbegründungen der Bundesregierung[1]). Eine anforderungsgerechte Besetzung von Führungspositionen bleibt ein zentrales Element guter Public Corporate Governance bzw. Unternehmensführung (Papenfuß et al. 2026). Dabei gilt es, soziale Nachhaltigkeit und die Sicherstellung der Daseinsvorsorge gemeinsam zu denken – mit dem Ziel, faire Zugänge zu Führung und gleichberechtigte Teilhabe zu ermöglichen und langfristig tragfähige Organisationen zu gestalten (Liebing/Papenfuß 2025, Papenfuß et al. 2026).

Öffentliche Unternehmen sind für eine nachhaltige Daseinsvorsorge und die sichere Versorgung der Bevölkerung mit lebensnotwendigen Leistungen und kritischer Infrastruktur von zentraler Bedeutung (Meier et al. 2024, OECD 2025, Papenfuß 2023, Papenfuß et al. 2022c, ZEW 2023). Vor dem Hintergrund multipler gesellschaftlicher Herausforderungen und sich überlagernder Krisen steht die öffentliche Hand in Deutschland zunehmend vor gravierenden Herausforderungen (Bundesregierung 2025, Jäkel et al. 2025) und die Rolle öffentlicher Unternehmen rückt weiter in den Fokus von Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit. Deutschlandweit ist nach aktuellen Statistiken die Zahl öffentlicher Unternehmen auf 20.658 gestiegen – rund 88 % davon auf kommunaler Ebene (Statistisches Bundesamt 2026b). Nahezu 50 % der von der öffentlichen Hand beschäftigten Personen sind außerhalb der Kernverwaltung in ausgegliederten Organisationseinheiten wie öffentlichen Unternehmen tätig; rund 54 % der öffentlichen Investitionen werden durch ausgegliederte Organisationseinheiten getätigt und die Verschuldung in diesen Einheiten liegt oft höher als in den öffentlichen Kernhaushalten (Papenfuß/Wolfsdörfer 2026a, Papenfuß/Wolfsdörfer 2026b).

Für gleichberechtigte Teilhabe sind die 2. und 3. Führungsebene besonders relevant. Sie werden als wichtiger Hebel und Rekrutierungspool für künftige Besetzungen auf der 1. Führungsebene

[1] Vgl. u. a. 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; 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.

(Geschäftsführungsorgan[2]) eingestuft.[3] Die Bundesregierung verdeutlicht diese „Pipeline-Funktion“ in ihrer Regierungsbegründung, wonach die „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.“[4]

Als gesetzliche Maßnahme zur Förderung des Frauenanteils in den Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans verpflichten § 76 Abs. 4 AktG[5] und § 36 GmbHG[6] börsennotierte oder gesetzlich mitbestimmte Kapitalgesellschaften, Zielgrößen für den Frauenanteil in den beiden nachgeordneten Führungsebenen festzulegen und entsprechend § 289f HGB[7] transparent darüber zu berichten. Bei den festzulegenden Zielgrößen handelt es sich explizit nicht um eine fixe Quote, sondern um ein flexibles Selbstregulierungsinstrument und eine potenzialreiche Governance-Innovation (Anheier/Fliegauf 2013). Die Unternehmen müssen Zielgrößen festlegen, können deren Höhe aber innerhalb der gesetzlichen Grenzen an ihren Strukturen und Entwicklungspotenzialen ausrichten. Dies eröffnet einen hohen unternehmensspezifischen Gestaltungsspielraum und stellt damit keine unnötige Bürokratie dar (BMFSFJ 2020, Papenfuß/Schmidt 2026a). 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 auch für öffentliche Unternehmen die Berichterstattung und Festlegung von Zielgrößen zum Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans (Expertenkommission D-PCGM 2024, Rn. 5 und 107). Einzelne Public Corporate Governance Kodizes (PCGKs) enthalten bereits entsprechende Empfehlungen.

Mit Blick auf die nationalen gesetzgeberischen Entwicklungen und die zugewiesene Vorbildfunktion stellt sich für öffentliche Unternehmen verstärkt die Frage, wie die zuständigen Organe und politische Gremien in Gebietskörperschaften in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen mit der Festlegung und transparenten Berichterstattung zu Zielgrößen umgehen.

Die vorliegende Studie ist deutschlandweit die einzige empirische Untersuchung, die für öffentliche Unternehmen aller föderalen Ebenen sowohl die Berichterstattung als auch die Höhe von Zielgrößen analysiert und Entwicklungen im Branchen- und im Zeitvergleich abbildet. Andere Untersuchungen behandeln Zielgrößen flankierend und konzentrieren sich dabei ausschließlich auf öffentliche Unternehmen der Bundes- und Landesebene (FidAR e. V. 2025) oder berichten

---

[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] 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.

[5] Aktiengesetz vom 6. September 1965 (BGBl. I S. 1089), das zuletzt durch Artikel 23 des Gesetzes vom 4. Februar 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 33) geändert worden ist.

[6] 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.

[7] Handelsgesetzbuch in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 4. Februar 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 33) geändert worden ist.

aggregierte Befunde für die Privatwirtschaft, den öffentlichen Dienst des Bundes und Unternehmen mit unmittelbarer Mehrheitsbeteiligung des Bundes (BMFSFJ/BMJ 2025).

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

Mit Blick auf die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand soll die Studie die Debatte um gleichberechtigte Teilhabe von Frauen in Führungspositionen empirisch fundieren, zur Reflexion der Governance-Praxis beitragen und konkrete Gestaltungsperspektiven aufzeigen. Sie versteht Zielgrößen als Governance-Innovation, die soziale Nachhaltigkeit, strategische Personalentwicklung und nachvollziehbare Rechenschaft miteinander verbindet. Es geht ausdrücklich nicht um einen pauschalen Vergleich im Sinne von „besser“ oder „schlechter“, sondern um die empirisch fundierte Versachlichung der Debatte und um belastbare Anknüpfungspunkte für Politik, Praxis und weitere Forschung.

Kapitel 2 erläutert die Anforderungen aus Gesetzen und PCGKs zu Zielgrößen. Kapitel 3 beschreibt die Methodik; die Kapitel 4 und 5 stellen die empirischen Befunde dar und diskutieren sie. Kapitel 6 entwickelt Wege für eine HR-IT-Governance, die Personalentwicklung, Arbeitgeberattraktivität und soziale Nachhaltigkeit unterstützt. Kapitel 7 fasst die zentralen Schlussfolgerungen zusammen und gibt einen Ausblick.

2. Anforderungen zur Festlegung von flexiblen Zielgrößen für den Frauenanteil in 2. und 3. Führungsebene als Governance-Innovation für Personalentwicklung, Arbeitgeberattraktivität und soziale Nachhaltigkeit

2.1 Anforderungen zu flexiblen Zielgrößen in Gesetzen

Artikel 3 des Grundgesetzes verpflichtet den Staat zur Gleichbehandlung aller Menschen und weist ihm ausdrücklich die Aufgabe zu, die tatsächliche Realisierung der Gleichbehandlung von Frauen und Männern zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken.

Die geltenden Vorgaben zur Repräsentation von Frauen in Führungspositionen sind im Aktiengesetz und im GmbH-Gesetz verankert. Nach Auffassung der Bundesregierung soll durch diese gesetzlichen Regelungen „mittelfristig eine signifikante Erhöhung des Frauenanteils an Führungspositionen der Privatwirtschaft und der Bundesverwaltung sowie Gremienbesetzungen erreicht werden, sodass letztlich eine Geschlechterparität besteht.“[8]

Für Unternehmen in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft, die entweder börsennotiert oder gesetzlich mitbestimmt sind, sehen § 76 Abs. 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

[8] 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.

direkt unterhalb des Geschäftsführungsorgans gemeint. Bei flachen Hierarchien bezieht sich die gesetzliche Verpflichtung nur auf die Führungsebene unterhalb des Geschäftsführungsorgans.[9]

Die Arbeitnehmenden haben nach Drittelbeteiligungsgesetz ein Mitbestimmungsrecht im Aufsichtsrat in Unternehmen mit in der Regel mehr als 500 Arbeitnehmende (§ 1 Abs. 1 DrittelbG[10]). Die paritätische Mitbestimmung nach dem Mitbestimmungsgesetz erfasst Unternehmen, die in der Regel mehr als 2.000 Arbeitnehmende beschäftigen (§ 1 Abs. 1 MitbestG[11]). Dabei sind jeweils die weiteren gesetzlichen Voraussetzungen und Ausnahmetatbestände zu berücksichtigen.

Die Zielgrößen sind keine gesetzlich festgelegte fixe Quote wie etwa die Vorgaben in § 96 Abs. 2 AktG für Aufsichtsorgane börsennotierter und paritätisch mitbestimmter Unternehmen, sondern ein flexibles Selbstregulierungsinstrument. Die gesetzlich definierten Unternehmen müssen Zielgrößen festlegen und darüber berichten; die Geschäftsführungsorgane können die Höhe der Zielgröße in Abhängigkeit von den bestehenden Strukturen und künftigen Entwicklungspotenzialen innerhalb der gesetzlichen Grenzen frei wählen. Auch bei der Abgrenzung der relevanten Führungsebenen gewährt die Gesetzgebung Gestaltungsspielraum, damit die 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 damalige Frist zur Zielerreichung durfte maximal bis zum 30. Juni 2017 reichen. Für spätere Festlegungen gilt nach § 76 Abs. 4 AktG und § 36 GmbHG eine Höchstfrist von 5 Jahren. Liegt der Frauenanteil bei der Festlegung unter 30 %, darf die neue Zielgröße den erreichten Anteil nicht unterschreiten (Verschlechterungsverbot). Bei einem bereits erreichten Anteil von mindestens 30 % besteht Gestaltungsfreiheit. Eine Zielgröße von 0 % ist zulässig, darf dem Verschlechterungsverbot jedoch nicht widersprechen und muss klar verständlich sowie unter ausführlicher Darlegung der tragenden Erwägungen begründet werden. Eine bestimmte Mindest- oder Höchstlänge der Begründung schreibt das Gesetz nicht vor, allerdings wird in der Regierungsbegründung ein Umfang von 100 bis 150 Wörtern empfohlen.[12]

Für die festgelegten Zielgrößen und Fristen besteht eine Veröffentlichungspflicht. Börsennotierte Aktiengesellschaften müssen nach § 289f Abs. 2 Nummer 4 HGB in der Erklärung zur Unternehmensführung über die festgelegten Zielgrößen, die Zielerreichung, ggf. die Gründe für eine Nichterreichung oder eine Zielgröße von 0 % sowie die vorgesehenen Fristen berichten. Andere verpflichtete Kapitalgesellschaften, darunter gesetzlich mitbestimmte GmbHs nach § 36 GmbHG, nehmen diese Angaben nach § 289f Abs. 4 HGB in einen gesonderten Abschnitt ihres Lageberichts auf. Alternativ kann die Erklärung auf der Internetseite veröffentlicht werden; im Lagebericht

---

[9] Vgl. 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 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.

[10] Drittelbeteiligungsgesetz vom 18. Mai 2004 (BGBl. I S. 974), das zuletzt durch Artikel 21 des Gesetzes vom 7. August 2021 (BGBl. I S. 3311) geändert worden ist.

[11] Mitbestimmungsgesetz vom 4. Mai 1976 (BGBl. I S. 1153), das zuletzt durch Artikel 17 des Gesetzes vom 7. August 2021 (BGBl. I S. 3311) geändert worden ist.

[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.

ist darauf zu verweisen. Dies gilt auch für börsennotierte Aktiengesellschaften. Gesellschaften ohne Lageberichtspflicht müssen eine entsprechende Erklärung erstellen und auf ihrer Internetseite veröffentlichen; alternativ können sie auch einen anforderungsgerechten Lagebericht freiwillig offenlegen.

Verstöße gegen die Berichtspflichten können nach § 334 HGB mit einer Geldbuße von bis zu 50.000 Euro geahndet werden. Bei kapitalmarktorientierten Unternehmen beträgt der Höchstbetrag für die in § 334 Abs. 1 HGB erfassten Verstöße den höheren Betrag von 2 Millionen Euro oder dem Zweifachen des daraus gezogenen wirtschaftlichen Vorteils. Wird die Geldbuße gegen die Gesellschaft verhängt, gelten die weitergehenden Höchstgrenzen des § 334 Abs. 3a HGB von 10 Millionen Euro, 5 % des jährlichen Gesamtumsatzes oder dem Zweifachen des wirtschaftlichen Vorteils.

2.2 Anforderungen zu flexiblen Zielgrößen in Public Corporate Governance Kodizes

Für öffentliche Unternehmen existieren in Deutschland auf den verschiedenen föderalen Ebenen alternativ oder ergänzend zu gesetzlichen Vorgaben in einigen Bundesländern und Kommunen für öffentliche Unternehmen Empfehlungen zur Festlegung und Berichterstattung von Zielgrößen für den Frauenanteil in den Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans (siehe Anhang, Anlage 1 und Anlage 2).

Ein PCGK ist eine Zusammenstellung von bewährten Grundsätzen für die verantwortungsvolle Leitung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen (Papenfuß 2026, Papenfuß/Schmidt 2021, Papenfuß/Wagner-Krechlok 2021a). 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 zur gemeinsamen 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 Akteursgruppen 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, Haas 2025, Papenfuß 2026, Papenfuß/Schmidt 2021, Papenfuß/Wagner-Krechlok 2021a).

Ein PCGK ist zu unterscheiden von einer sog. Beteiligungsrichtlinie (Abbildung 1). Ein PCGK richtet sich insbesondere auch an die Geschäftsführungs- und Aufsichtsorgane der Unternehmen und formuliert Grundsätze verantwortungsvoller Public Corporate Governance sowie Wertmaßstäbe und 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 PCGK adressiert alle Adressatengruppen (u. a. Geschäftsführungsorgane) und auch nicht von der Gebietskörperschaft entsandte Aufsichtsorganmitglieder und die Wirtschaftsprüfung usw., wohingegen sich die Beteiligungsrichtlinie im Kern an die Verwaltung und die beteiligungsführen-

den Stellen wendet. Ein PCGK besitzt zudem einen höheren Stellenwert und eine bessere Wahrnehmung als „Good Governance-Ansatz“ in der öffentlichen und politischen Diskussion. Auch die Verständlichkeit und Übersichtlichkeit von PCGKs bieten Vorteile.

Ein zentraler Unterschied ist ferner das comply-or-explain Prinzip, welches anforderungsgerecht und für alle Adressatengruppen (z. B. auch Geschäftsführungsorgane, externe Aufsichtsratsmitglieder, Wirtschaftsprüfung) 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 sog. Entsprechenserklärungen offenzulegen und zu begründen. Die Verankerung der Abgabe von Entsprechenserklärungen in der Satzung öffentlicher Unternehmen ist bei PCGKs im Vergleich zu Beteiligungsrichtlinien besser möglich. Eine Beteiligungsrichtlinie ist explizit kein Ersatz für einen PCGK. Dies betont auch der Deutsche Städtetag in seiner Handreichung für gute Unternehmenssteuerung: „Der Kodex kann durch Beteiligungsrichtlinien ergänzt werden“ (Deutscher Städtetag 2017). Das Bundesministerium der Finanzen formuliert auf seinem Internetauftritt in der Rubrik Beteiligungspolitik zur Gesamtkonzeption: „Herzstück ist der Public Corporate Governance Kodex“ (Bundesministerium der Finanzen 2024).

Vorteile Public Corporate Governance Kodex gegenüber Beteiligungsrichtlinie und Unterschiede

Vorteile PCGK	Adressatenkreis	Inhalt
| Adressiert alle Adressatengruppen (u. a. Geschäftsführung)	| PCGK: Geschäftsführungsorgane, nicht von der Gebietskörperschaft entsandte Aufsichtsratsmitglieder, Wirtschaftsprüfer usw.	| PCGK: Grundsätze verantwortungsvoller Steuerung und Wertmaßstäbe sowie Regelungen von übergreifender Relevanz und wichtig zum Verständnis für alle Adressatengruppen
| Höherer Stellenwert und bessere Wahrnehmung als „Good Governance-Ansatz“ in öffentlicher / politischer Diskussion	| Beteiligungsrichtlinie: Verwaltung, beteiligungsführenden Stellen	| Beteiligungsrichtlinie: Detaillierte und formalrechtliche Regelungen als Ergänzung zum PCGK („Behördenanweisung“)
| Verständlichkeit / Überblick		
| Comply-or-explain Prinzip		
| Verankerung in Unternehmenssatzung besser möglich		

Quelle: Papenfuß et al. 2026, Flex-Gov-Studie

Abbildung 1: Vorteile eines PCGK gegenüber einer Beteiligungsrichtlinie und Unterschiede

In Deutschland sind aktuell rund 65 verschiedene PCGKs öffentlich verfügbar, hinzu kommen 3 PCGKs in Österreich und 20 PCGKs in der Schweiz (Papenfuß/Wagner-Krechlok 2022, Papenfuß et al. 2022a). Darüber hinaus haben einzelne öffentliche Unternehmen, darunter die Anstalt für kommunale Datenverarbeitung in Bayern, sowie die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD-GVK 2025) eigene Kodizes entwickelt und eingeführt. Empfehlungen zur Festlegung und Berichterstattung von Zielgrößen für die Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans finden sich in den etablierten deutschen PCGKs bislang jedoch nur vereinzelt. Entsprechende Regelungen können Begründungsanforderungen konkretisieren, gesetzliche Maßstäbe auf weitere öffentliche Unternehmen übertragen und die Einhaltung der Vorgaben unterstützen.

Tabelle 1 zeigt die unterschiedlichen Regelungsinhalte zur Berichterstattung und Festlegung von Zielgrößen für den Frauenanteil in der 2. und 3. Führungsebene von einer breiten, deutschlandweiten Auswahl an PCGKs. In Tabelle 2 werden die unterschiedlichen Regelungsinhalte zur Berichterstattung über den Frauenanteil in 2. und 3. Führungsebene (ohne expliziten Hinweis auf Zielgrößen) von einer breiten, deutschlandweiten Auswahl an PCGKs dargestellt.

Regelungen in PCGKs zur Berichterstattung von flexiblen <u>Zielgrößen</u> für den Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene	
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. 107). 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)
Leverkusen	Insbesondere soll sie [Anm.: die Geschäftsführung] auf ein ausgewogenes Verhältnis von Frauen und Männern sowie Diversität auf allen Führungsebenen unterhalb der Geschäftsführung, insbesondere auf das Erreichen der freiwillig oder aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen gesetzten internen Ziele für den Anteil von Frauen und Männern in den jeweiligen Führungsebenen hinwirken. […] (Rn. 84)
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), 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. 2026, Flex-Gov-Studie	Stand: Oktober 2026

Tabelle 1: Regelungsunterschiede in PCGKs zur Berichterstattung von Zielgrößen auf 2. und 3. Führungsebene

[13] Die Erklärung zur Unternehmensführung ist als Synonym für den in der Praxis anzutreffenden Begriff des Corporate Governance Berichts zu verstehen. Sowohl der Deutsche Public Corporate Governance-Musterkodex unter Bezug auf § 289f HGB als auch der Deutsche Corporate Governance Kodex verwenden diesen Begriff für das zentrale Instrument der Corporate Governance Berichterstattung. Die einheitliche Terminologie soll die Berichterstattung kohärenter und übersichtlicher gestalten.

Regelungen in PCGKs zur Berichterstattung über den Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene	
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. 2026, Flex-Gov-Studie	Stand: Oktober 2026

Tabelle 2: Regelungsunterschiede in PCGKs zur Berichterstattung zum Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene

Einzelne Gebietskörperschaften haben erste begrüßenswerte Ansätze für die anforderungsgerechte Etablierung von Empfehlungen zu Zielgrößen in ihren PCGKs verankert, die konsequent weiterverfolgt werden sollten. Die jeweiligen Gebietskörperschaften und verantwortlichen Akteursgruppen vor Ort verdienen für die eingenommene Vorreiterrolle besonderes Lob (Expertenkommission D-PCGM 2026, 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/oder gesetzlich mitbestimmte Kapitalgesellschaften zurückbleiben. Für eine gute und verantwortungsvolle Public Corporate Governance wäre es politisch konsequent und folgerichtig, die in AktG, GmbHG und HGB 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 für jede Gebietskörperschaft mit öffentlichen Unternehmen ist die zeitnahe Einführung eines PCGK bzw. die Evaluierung bestehender PCGKs. Darin sollten die Anforderungen analog zu § 36 GmbHG und § 76 Abs. 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 festlegen und entsprechend § 289f HGB jährlich transparent darüber berichten soll.

Der D-PCGM der Expertenkommission enthält hierfür konkrete Formulierungsvorschläge. Wie seine Präambel hervorhebt, ersetzt der D-PCGM nicht den PCGK einer Gebietskörperschaft, der vor Ort entwickelt und vom zuständigen politischen Gremium (z. B. Stadtrat, Landtag) verabschiedet wird. Er bietet vielmehr eine systematisch entwickelte Unterstützung für die Erarbeitung bzw. Überarbeitung eines für die jeweilige Gebietskörperschaft als situationsgerecht empfundenen PCGK (Expertenkommission D-PCGM 2024).

Empfehlungen in PCGKs zur Festlegung und Berichterstattung von Zielgrößen können die gesetzlichen Regelungen potenzialreich ergänzen (Papenfuß/Schmidt 2026a). Durch PCGKs lassen sich alle öffentlichen Unternehmen einer Gebietskörperschaft einbeziehen, also auch öffentlich-rechtliche Rechtsformen sowie Unternehmen, die unterhalb der gesetzlichen Beschäftigtenschwelle von mehr als 500 Arbeitnehmenden zur Arbeitnehmermitbestimmung im Aufsichtsrat liegen und keiner gesetzlichen Arbeitnehmermitbestimmung im Aufsichtsrat unterliegen oder

aufgrund gesetzlicher Ausnahmetatbestände hiervon ausgenommen sind. Situationsgerecht können diese Unternehmen im Jahres-/Konzernabschluss bzw. Lagebericht/Konzernlagebericht die festgelegten Zielgrößen berichten oder in ihrer jährlichen Entsprechenserklärung darlegen, warum z. B. aufgrund unternehmensspezifischer Besonderheiten keine Zielgrößen formuliert oder andere Maßnahmen zur Erhöhung des Frauenanteils gewählt wurden.

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, die Anforderungen auf öffentliche Unternehmen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform und unterschiedlicher Größe zu übertragen und die Einhaltung gesetzlicher 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 kann (Papenfuß/Schmidt 2026a, 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 Akteursgruppen führen. PCGKs können – eine anforderungsgerechte Ausgestaltung vorausgesetzt – nützliche Beiträge zur Verbesserung der Public Corporate Governance leisten, indem sie durch die von relevanten staatlichen und gesellschaftlichen Akteursgruppen in einem integrativen, gemeinschaftlichen Prozess erarbeiteten Regelungen bestehende Unklarheiten oder Lücken in Gesetzen gezielt ansprechen und wiederkehrende Governance-Fragen adressieren (Expertenkommission D-PCGM 2024, Papenfuß 2026, 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, z. B. der Stadträte.

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 föderalen 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 (Papenfuß et al. 2022d). Die Identifizierung erfolgte anhand der zu diesem Zeitpunkt auf den Internetseiten der untersuchten

Gebietskörperschaften verfügbaren aktuellen Beteiligungsberichte. 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 ein gleichbleibendes Sample verwendet. Einzelne Änderungen bei der Samplezusammensetzung zwischen den Jahren können bspw. aus Liquidationen, Verschmelzungen, Umstrukturierungen oder Rechtsformwechseln resultieren.

Entsprechend einschlägigen Definitionen öffentlicher Unternehmen (OECD 2024, Papenfuß/Wolfsdörfer 2026a, Papenfuß/Wolfsdörfer 2026b, Papenfuß/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 anderweitig einen beherrschenden Einfluss ausübt. 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 z. B. 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 die öffentlichen Unternehmen in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft identifiziert (AG, GmbH, gGmbH, KGaA), die im Untersuchungszeitraum mehr als 500 Arbeitnehmenden beschäftigten. Die Unternehmensgröße entspricht der gesetzlichen Schwelle für die Drittelbeteiligung der Arbeitnehmenden im Aufsichtsrat von gesetzlich mitbestimmten Unternehmen (§ 1 Abs. 1 DrittelbG). Gesetzliche Ausnahmemöglichkeiten von der Arbeitnehmermitbestimmung gelten u. a. für Unternehmen, die unmittelbar und überwiegend „politischen, koalitionspolitischen, konfessionellen, karitativen, erzieherischen, wissenschaftlichen oder künstlerischen Bestimmungen“ dienen (§ 1 Abs. 4 MitbestG; § 1 Abs. 2 Nummer 2 DrittelbG). Je nach den unternehmensspezifischen gesetzlichen Voraussetzungen können für diese sog. Tendenzunternehmen unter Umständen die an die gesetzliche Arbeitnehmermitbestimmung anknüpfenden Berichtspflichten zu flexiblen Zielgrößen entfallen. Das Studiensample bildet eine nach klaren Kriterien abgegrenzte, für die Studienziele aussagekräftige Auswahl großer öffentlicher Unternehmen, die unabhängig von gesetzlichen Verpflichtungen untersucht werden sollen. Angesichts der besonderen Verantwortung und Vorbildfunktion öffentlicher Unternehmen mit

mehr als 500 Arbeitnehmenden ist die Veröffentlichung von flexiblen Zielgrößen im Sinne von § 36 GmbHG und § 76 Abs. 4 AktG i. V. m. § 289f HGB auch beim Vorliegen von Ausnahmetatbeständen von Tendenzunternehmen aus einer übergreifenden Governance-Perspektive geboten. Im Rahmen des Personalmanagements eines öffentlichen Unternehmens müssen der Status quo und die Zielgrößen für die interne Steuerung ohnehin vorliegen und können mit sehr geringem Aufwand so auch im Lagebericht veröffentlicht werden.

Auf kommunaler Ebene liegt im Untersuchungszeitraum dieser Studie bei 146 öffentlichen Unternehmen und auf Bundes-/Landesebene bei 57 öffentlichen Unternehmen (gesamt: 203 Unternehmen) die Zahl der Arbeitnehmenden über 500. Zur ergänzenden Untersuchung von Ausstrahlungseffekten der Zielgrößen-Regelungen auf kleinere Unternehmen wurden weitere 99 öffentliche Unternehmen in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft mit 300 bis 500 Arbeitnehmenden in die Analyse einbezogen. Damit umfasst der gesamte Untersuchungsbereich 302 öffentliche Unternehmen.

Im Rahmen der Datenerhebung der Flex-Gov-Studie 2026 wurden bei den 302 öffentlichen Unternehmen die im Unternehmensregister veröffentlichten Jahresabschlüsse (einschließlich Lageberichte), Konzernabschlüsse (einschließlich 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 2024 analysiert. Mit Blick auf die gesetzliche 12-Monats-Frist für die Offenlegung von Jahres- und Konzernabschlüssen (§ 325 Abs. 1 HGB) und darüber hinaus regelmäßig auftretende Offenlegungsverzögerungen 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 den Adressatenkreis des Jahresabschlusses. Die Notwendigkeit für eine schnellstmögliche Offenlegung des Jahresabschlusses für Rechenschaft und Steuerung ist gerade auch bei öffentlichen Unternehmen von besonderer Bedeutung.

4. Befunde zur Berichterstattung über flexible Zielgrößen

Von den untersuchten 203 öffentlichen Unternehmen mit mehr als 500 Arbeitnehmenden berichten im Geschäftsjahr 2024 nur 136 über Zielgrößen zum Frauenanteil unterhalb des Geschäftsführungsorgans – ein Anteil von 67,0 %. Im Vergleich zum Vorjahr (Vj.) steigt der Anteil um 5,3 Prozentpunkte (Vj. 61,7 %). Insgesamt 67 Unternehmen (33,0 %; Vj. 38,3 %) veröffentlichen keine Zielgrößen. Gegenüber dem Vorjahr legen 14 zusätzliche Unternehmen Zielgrößen offen, während – anders als in den vorangegangenen Geschäftsjahren – kein zuvor berichtendes Unternehmen die Offenlegung eingestellt hat. Bei der Einordnung dieser Ergebnisse sind die in der Methodik erläuterten gesetzlichen Ausnahmetatbestände zu berücksichtigen, die einzelne Unternehmen von der Berichtspflicht ausnehmen. Unabhängig von der jeweiligen gesetzlichen Berichtspflicht sind an große öffentliche Unternehmen angesichts ihrer Verantwortung dieselben Transparenzanforderungen hinsichtlich flexibler Zielgrößen zu stellen.

Die Offenlegungsquote bei börsennotierten und zugleich gesetzlich mitbestimmten Unternehmen liegt bei 90,5 % (BMFSFJ/BMJ 2025).

Unter den zusätzlich analysierten 99 öffentlichen Unternehmen mit 300 bis 500 Arbeitnehmenden veröffentlichen 11 Unternehmen (11,1 %; Vj. 13,6 %) Informationen zu den festgelegten Zielgrößen, was die Realisierbarkeit in diesem Kontext verdeutlicht und positive Anknüpfungspunkte für andere Unternehmen liefert.

Abbildung 2 fasst die Ergebnisse zur Berichterstattung von Zielgrößen für Unternehmen differenziert nach der Zahl der Arbeitnehmenden zusammen. Unter der Balkenbezeichnung befinden 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.

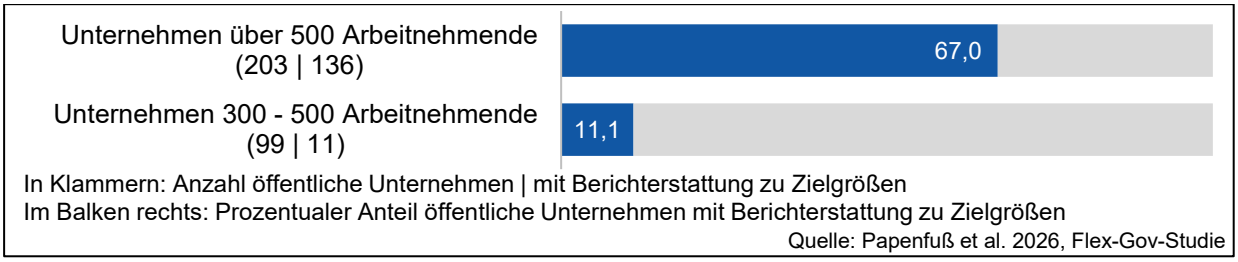


Abbildung 2: Berichterstattung zu Zielgrößen für den Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene

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. Über die gesetzlichen Begründungspflichten bei einer Zielgröße von 0 % und bei Nichterreichung hinaus sind Erläuterungen zur Zielgrößenhöhe und zu geplanten Maßnahmen nicht allgemein vorgeschrieben; allerdings kann die interessierte Öffentlichkeit ohne entsprechende Angaben die Zielgrößen nur bedingt in den unternehmerischen Kontext und die vorherrschenden Rahmenbedingungen einordnen. Von den 136 offenlegenden Unternehmen mit mehr als 500 Arbeitnehmenden liefern weiter nur 15 Unternehmen (11,0 %) 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 und Unternehmen der Bundes- und Landesebene. Abbildung 3 fasst die Ergebnisse für die föderalen Ebenen aggregiert zusammen. Hinter der Balkenbezeichnung befinden sich jeweils in Klammern die Gesamtanzahl der Unternehmen mit mehr als 500 Arbeitnehmenden und die Anzahl der berichtenden Unternehmen. Im Balken rechts wird der prozentuale Anteil berichtender öffentlicher Unternehmen gezeigt.

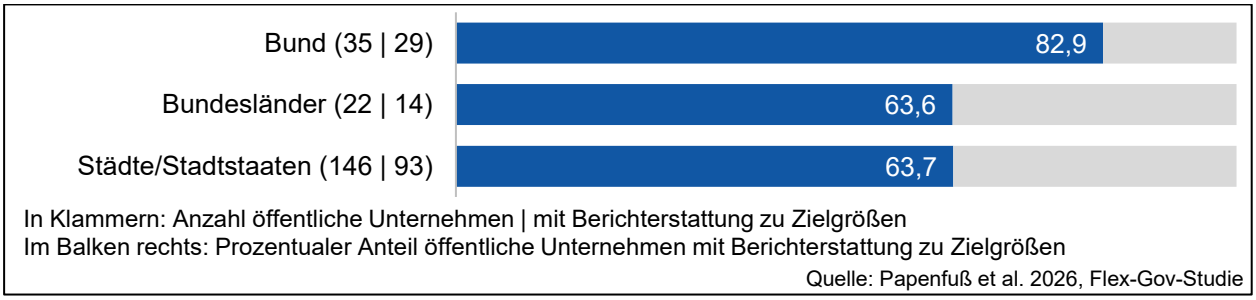


Abbildung 3: Berichterstattung zu Zielgrößen bei Unternehmen der kommunalen Ebene und Bundes-/Landesebene

Die Berichterstattung zu Zielgrößen für den Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene ist zwischen den föderalen Ebenen weiter sehr unterschiedlich ausgeprägt. Im Vergleich zum Vorjahr ist die Berichterstattung auf allen föderalen Ebenen gestiegen. Den höchsten Anteil weisen die Unternehmen des Bundes mit 82,9 % (Vj. 70,3 %) auf; dies entspricht einem Anstieg zum Vorjahr um 12,6 Prozentpunkte. Bei den Unternehmen der Länder erhöhte sich der Anteil um 9,4 Prozentpunkte auf 63,6 % (Vj. 54,2 %). Auf kommunaler Ebene stieg er um 3,1 Prozentpunkte auf 63,7 % (Vj. 60,6 %). Damit liegen die Länder und die kommunale Ebene nahezu gleichauf, während die Bundesunternehmen weiterhin eine deutlich höhere Berichterstattungsquote aufweisen. Trotz der gestiegenen Transparenz 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 bestehende Berichtspflichten durchzusetzen und darüber hinaus Transparenz zu fördern und damit verbundene Governance-Defizite sowie Reputations- und Vertrauensverluste zu vermeiden.

Im nächsten Schritt wurde in Abbildung 4 eine Differenzierung nach Branchen vorgenommen. Die systematische und differenzierte Branchenzuordnung erfolgte in Anlehnung an die Klassifikation der Wirtschaftszweige des Statistischen Bundesamtes (Statistisches Bundesamt 2025b) und unter Berücksichtigung der in den Beteiligungsberichten geschilderten Unternehmensgegenstände. Bei Unternehmen, die in mehreren Branchen tätig sind, wurde die Zuordnung nach dem kommunizierten Hauptbetätigungsfeld vorgenommen. 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 4 befinden sich jeweils in Klammern die Gesamtanzahl der Unternehmen mit mehr als 500 Arbeitnehmenden und die Anzahl der berichtenden Unternehmen. Im Balken rechts wird der prozentuale Anteil berichtender öffentlicher Unternehmen gezeigt. Die Sortierung erfolgt nach dem prozentualen Anteil öffentlicher Unternehmen mit Berichterstattung zu Zielgrößen absteigend.

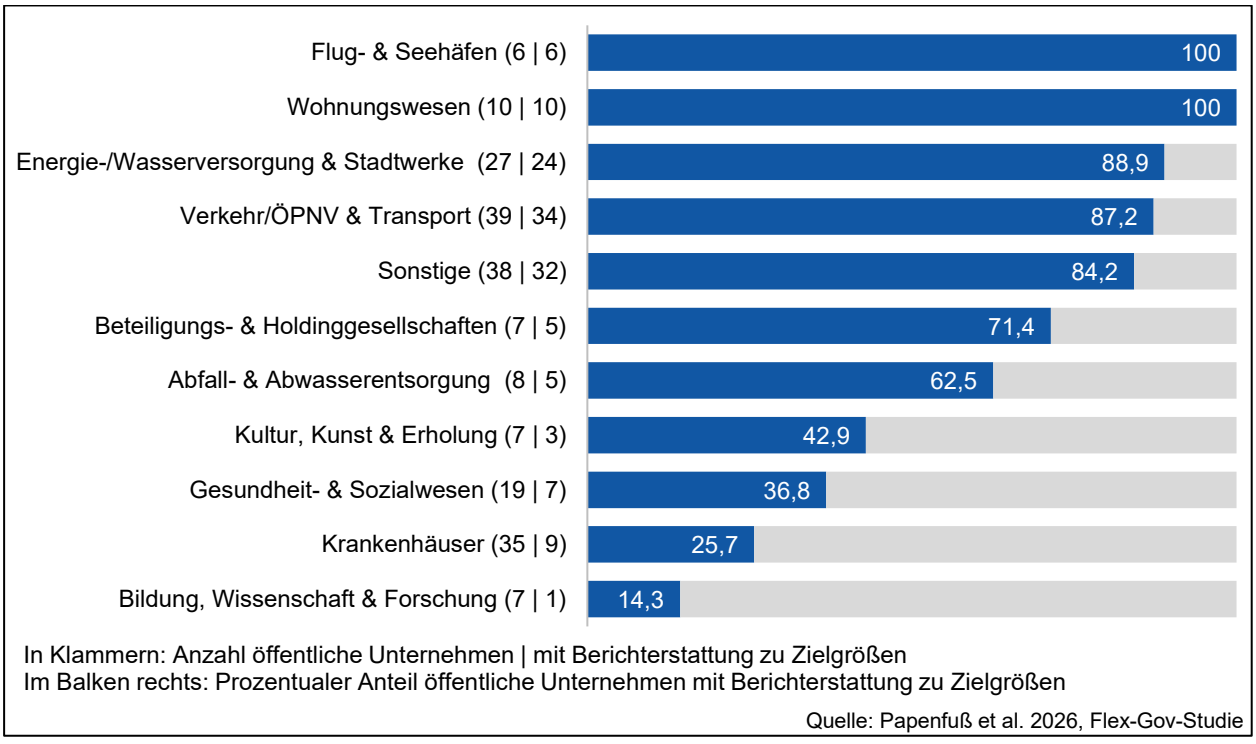


Abbildung 4: Branchenvergleich zur Berichterstattung zu Zielgrößen für den Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene

Wie im Vorjahr fällt die Berichterstattung über festgelegte Zielgrößen im Sozial- und Gesundheitsbereich vergleichsweise gering aus: „Gesundheits- & Sozialwesen“ (36,8 %, Vj. 35,3 %) und „Krankenhäuser“ (25,7 %, Vj. 25,0 %). Auch in der Branche „Bildung, Wissenschaft & Forschung“ bleibt die Offenlegungsquote trotz eines Anstiegs mit 14,3 % (Vj. 0 %) niedrig. Das Branchengefälle erklärt sich teilweise über die in der Methodik erläuterten Berichtsausnahmen. Deutlich höhere Offenlegungsquoten weisen die technischen Branchen „Energie-/Wasserversorgung & Stadtwerke“ (88,9 %; Vj. 85,2 %) und „Verkehr/ÖPNV & Transport“ (87,2 %; Vj. 81,1 %) auf. In den Branchen „Wohnungswesen“ (Vj. 75,0 %) und „Flug- & Seehäfen“ (Vj. 83,3 %) berichten alle untersuchten Unternehmen zu Zielgrößen.

5. Befunde zur Höhe der festgelegten Zielgrößen

Im aggregierten Gesamtschnitt (Mittelwert) liegt die Höhe der veröffentlichten Zielgrößen für die 2. und 3. Führungsebene im Geschäftsjahr 2024 bei 29,3 % und damit um 0,4 Prozentpunkte höher als im Vorjahr (Vj. 28,9 %). Für die 2. Führungsebene liegt die durchschnittliche Zielgröße bei 27,6 % (Vj. 27,3 %) und für die 3. Führungsebene bei 31,0 % (Vj. 30,5 %) – ein Abstand von 3,4 Prozentpunkten. Damit liegen die Zielgrößen höher als die aktuelle Repräsentation von Frauen auf 1. Führungsebene (Geschäftsführungsorgane) öffentlicher Unternehmen – diese liegt bei 23,4 % (Papenfuß et al. 2026). Bei den festgelegten Zielgrößen bestehen nicht nur substanzielle Unterschiede zwischen Branchen, sondern in bemerkenswerter Weise auch innerhalb von Branchen. In der Gesamtschau sind die Unternehmen von den in Gesetzesbegründungen und von der Politik formulierten Zielen weit entfernt.

Besonders bemerkenswert sind bei der Zielgrößenhöhe abermals die substanziellen Unterschiede zwischen öffentlichen Unternehmen in Ost- und Westdeutschland[14]. Öffentliche Unternehmen aus den ostdeutschen Bundesländern und Städten (einschließlich Berlin) weisen im aggregierten Gesamtschnitt eine Zielgröße von 35,2 % (Vj. 32,8 %) für die 2. und 3. Führungsebene auf, öffentliche Unternehmen aus den westdeutschen Bundesländern und Städten (einschließlich Hamburg und Bremen) hingegen nur 29,0 % (Vj. 26,7 %). Damit verbleibt ein deutlicher und nahezu unveränderter Ost-West-Unterschied von 6,2 Prozentpunkten (Vj. 6,1 Prozentpunkte). Ohne die Stadtstaaten beträgt der Ost-West-Unterschied 3,7 Prozentpunkte (Vj. 4,1 Prozentpunkte). Damit zeigt sich nicht nur ein erheblicher Unterschied in der Repräsentation von Frauen auf der obersten Führungsebene zwischen Ost- und Westdeutschland (Papenfuß et al. 2026), sondern auch eine starke Divergenz in der Höhe der Zielgrößen der 2. und 3. Führungsebene.

In Abbildung 5 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: Dies gilt für 41 Unternehmen (30,6 %) auf der zweiten und 42 Unternehmen (32,6 %) auf der dritten Führungsebene. Bei 15 Unternehmen (11,2 %) liegt die Zielgröße für die zweite Führungsebene unter 10 %, darunter bei beachtlichen 11 Unternehmen (8,2 %) bei 0 %. Für die dritte Führungsebene weisen vier Unternehmen (3,1 %) eine Zielgröße von unter 10 % auf, darunter ein Unternehmen (0,8 %) mit einer Zielgröße von 0 %. Eine Zielgröße von über 30 % formulieren 63 Unternehmen (47,0 %) für die zweite und 65 Unternehmen (50,4 %) für die dritte Führungsebene. Insgesamt sieht damit je Führungsebene rund die Hälfte der Unternehmen einen Frauenanteil von mehr als 30 % als Zielgröße vor. Eine Zielgröße von über 50 % setzen dagegen lediglich vier Unternehmen (3,0 % bzw. 3,1 %) fest.

[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 (einschließlich Bremerhaven) und Hamburg.

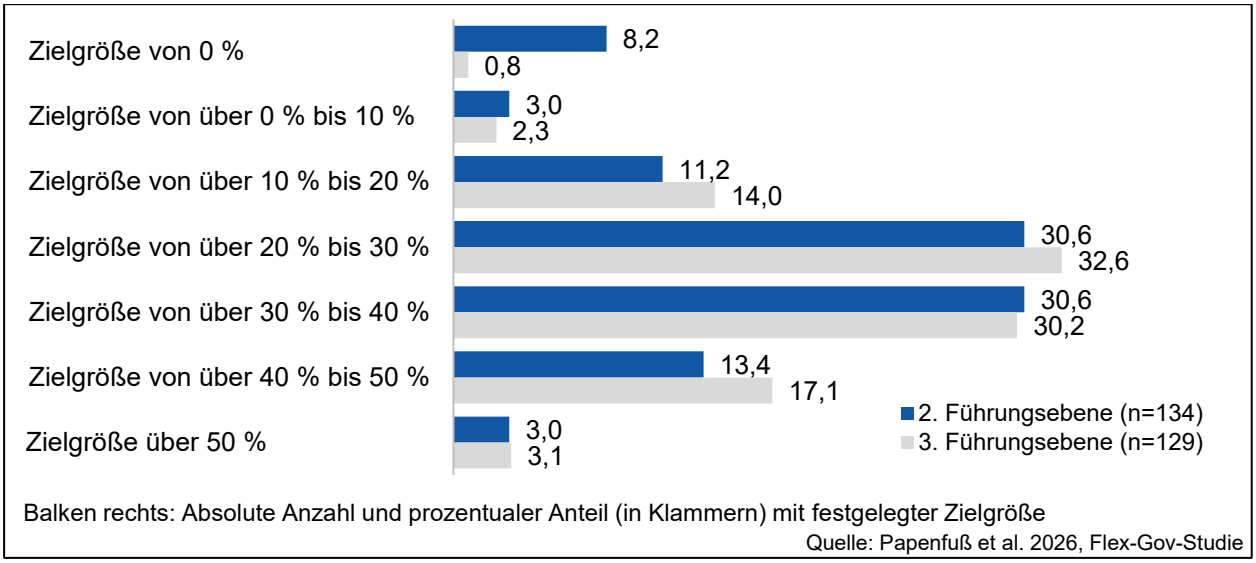


Abbildung 5: Festgelegte Zielgrößen für den Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene

Zudem sind in diesem Kontext die erheblichen Unterschiede bei den festgelegten Zielgrößen im Vergleich zum vorliegenden Status quo beim Frauenanteil auf den jeweiligen Führungsebenen in den Unternehmen bemerkenswert. Abbildung 6 zeigt, bei wie vielen Prozent der untersuchten Unternehmen die festgelegte Zielgröße auf, 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 134 Unternehmen und für die 3. Führungsebene 129 Unternehmen erfasst werden, die sowohl über den Status quo als auch über die Festlegung einer Zielgröße berichten.

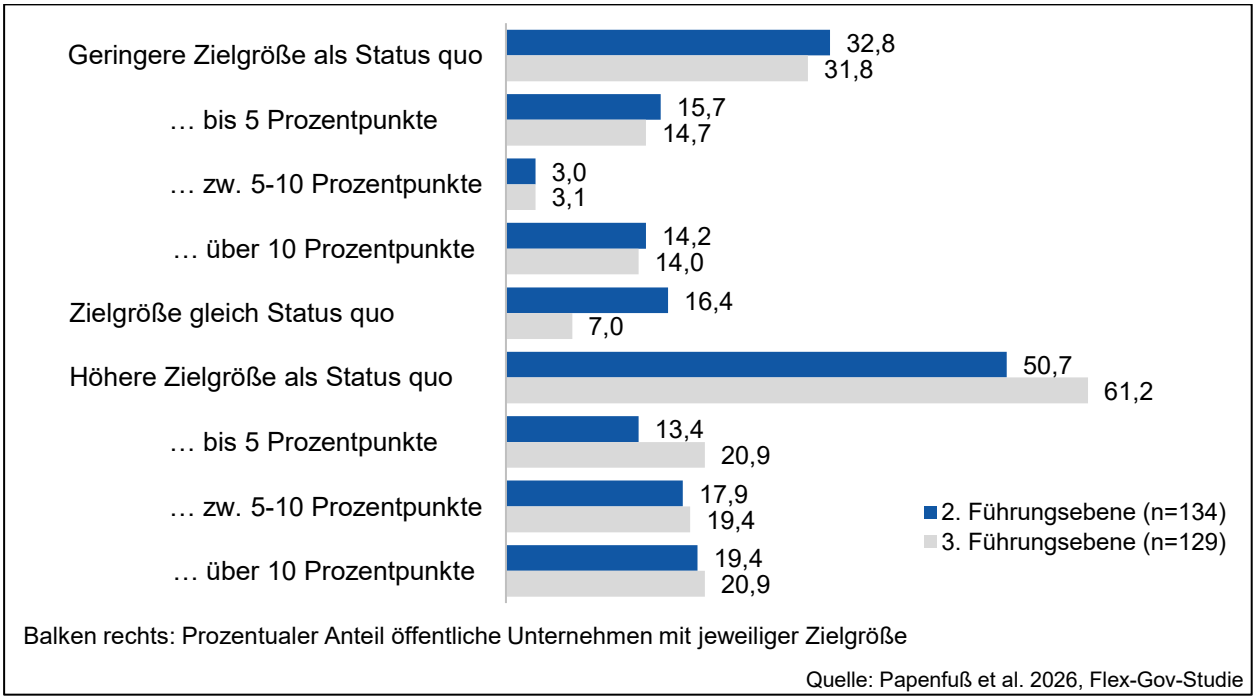


Abbildung 6: Verhältnis der festgelegten Zielgröße zum Status quo beim Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene

Bei 44 Unternehmen (32,8 %) liegt die festgelegte Zielgröße für die 2. Führungsebene unter dem aktuellen Frauenanteil. Bei 21 Unternehmen (15,7 %) beträgt die Differenz bis zu 5 Prozentpunkte, bei 4 Unternehmen (3,0 %) zwischen 5 und 10 Prozentpunkten und bei 19 Unternehmen

(14,2 %) mehr als 10 Prozentpunkte. Für die 3. Führungsebene legen 41 Unternehmen (31,8 %) eine Zielgröße unterhalb des Status quo fest: bei 19 Unternehmen (14,7 %) um bis zu 5 Prozentpunkte, bei vier Unternehmen (3,1 %) um 5 bis 10 Prozentpunkte und bei 18 Unternehmen (14,0 %) um mehr als 10 Prozentpunkte.

Eine dem aktuellen Frauenanteil entsprechende Zielgröße setzen 22 Unternehmen (16,4 %) für die 2. und neun Unternehmen (7,0 %) für die 3. Führungsebene fest.

Demgegenüber formuliert jeweils die Mehrheit eine Zielgröße oberhalb des Status quo. Für die 2. Führungsebene trifft dies auf 68 Unternehmen (50,7 %) zu. Davon liegt die Zielgröße bei 18 Unternehmen (13,4 %) um bis zu 5 Prozentpunkte, bei 24 Unternehmen (17,9 %) um 5 bis 10 Prozentpunkte und bei 26 Unternehmen (19,4 %) um mehr als 10 Prozentpunkte über dem aktuellen Frauenanteil. Für die 3. Führungsebene legen 79 Unternehmen (61,2 %) eine höhere Zielgröße fest: bei 27 Unternehmen (20,9 %) um bis zu 5 Prozentpunkte, bei 25 Unternehmen (19,4 %) um 5 bis 10 Prozentpunkte und bei 27 Unternehmen (20,9 %) um mehr als 10 Prozentpunkte. Insgesamt strebt damit insbesondere auf der 3. Führungsebene eine deutliche Mehrheit der Unternehmen eine Erhöhung des Frauenanteils gegenüber dem Status quo an.

In diesem Zusammenhang ist weiterhin die Entwicklung der festgelegten Zielgrößen im Zeitverlauf aufschlussreich, d. h. ein Vergleich der aktuell festgelegten Zielgröße mit der zuvor festgelegten Zielgröße. Abbildung 7 zeigt, bei wie vielen Unternehmen prozentual die aktuell festgelegten Zielgrößen den zuvor festgelegten Zielgrößen entsprechen oder darüber bzw. darunter 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 105 Unternehmen und für die 3. Führungsebene 100 öffentliche Unternehmen erfasst werden, die bereits zum wiederholten Mal eine Zielgröße für die entsprechende Führungsebene festlegen und diese transparent berichten.

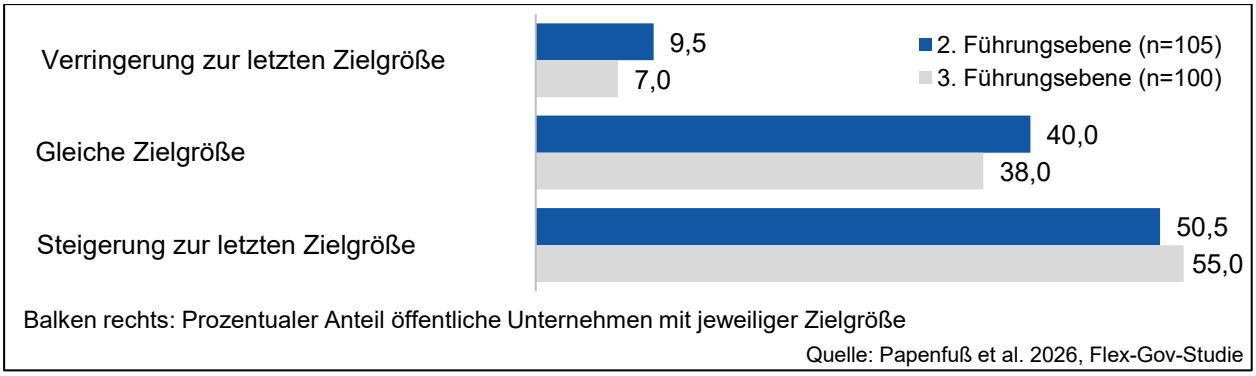


Abbildung 7: Entwicklung der letzten Zielgrößenfestlegung im Vergleich zur vorherigen Zielgrößenfestlegung

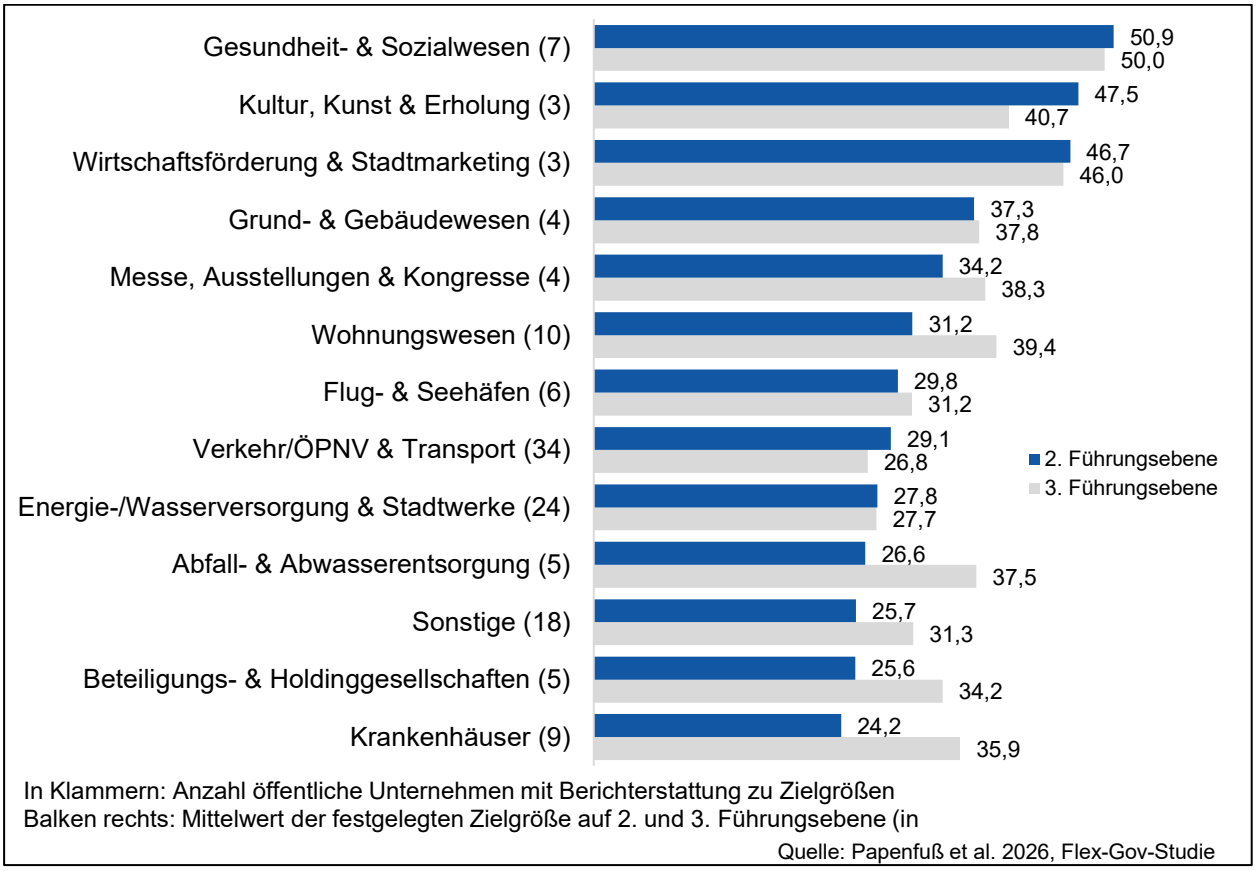
Für zehn Unternehmen (9,5 %) auf der 2. und 7 Unternehmen (7,0 %) auf der 3. Führungsebene fällt die aktuelle Zielgröße geringer aus als die zuletzt festgelegte Zielgröße. Eine unveränderte Zielgröße weisen 42 Unternehmen (40,0 %) auf der 2. und 38 Unternehmen (38,0 %) auf der 3. Führungsebene aus. Damit ist der Anteil gleichbleibender Zielgrößen gegenüber dem Vorjahr deutlich um 6,7 bzw. 9,4 Prozentpunkte gestiegen.

Die Mehrheit der Unternehmen nimmt gegenüber der vorherigen Zielgröße eine Erhöhung vor: 53 Unternehmen (50,5 %) für die 2. und 55 Unternehmen (55,0 %) für die 3. Führungsebene. Trotz des weiterhin hohen Anteils ist gegenüber dem Vorjahr ein Rückgang um 4,3 Prozentpunkte auf der 2. und um 6,5 Prozentpunkte auf der 3. Führungsebene festzustellen. Insgesamt bleibt die Erhöhung der Zielgröße damit auf beiden Führungsebenen die häufigste Entwicklung.

Zugleich zeigt sich gegenüber dem Vorjahr eine Verschiebung hin zu gleichbleibenden Zielgrößen, während sowohl Erhöhungen als auch Verringerungen anteilig seltener auftreten.

Aufschlussreich zur Analyse der festgelegten Zielgrößen ist die Differenzierung nach Branchen. Abbildung 8 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.



In Klammern: Anzahl öffentliche Unternehmen mit Berichterstattung zu Zielgrößen
Balken rechts: Mittelwert der festgelegten Zielgröße auf 2. und 3. Führungsebene (in

Quelle: Papenfuß et al. 2026, Flex-Gov-Studie

Abbildung 8: Branchenvergleich zur durchschnittlichen Zielgröße

Bei den Zielgrößen für den Frauenanteil auf der 2. und 3. Führungsebene bestehen sowohl zwischen als auch innerhalb der Branchen substanzielle Unterschiede. Auf der 2. Führungsebene reicht die Spannweite von 24,2 % in der Branche „Krankenhäuser“ bis 50,9 % in der Branche „Gesundheits- & Sozialwesen“. Ebenfalls vergleichsweise hohe Zielgrößen weisen die Branchen „Kultur, Kunst & Erholung“ (47,5 %) sowie „Wirtschaftsförderung & Stadtmarketing“ (46,7 %) auf. Die niedrigsten Durchschnittswerte zeigen die Branchen „Krankenhäuser“ und „Beteiligungs- & Holdinggesellschaften“ (25,6 %).

Auf der 3. Führungsebene liegt die Branche „Gesundheits- & Sozialwesen“ mit einer durchschnittlichen Zielgröße von 50,0 % ebenfalls an erster Stelle, gefolgt von der Branche „Wirtschaftsförderung & Stadtmarketing“ (46,0 %). Die niedrigste durchschnittliche Zielgröße wird in der Branche „Verkehr/ÖPNV & Transport“ (26,8 %) formuliert.

In 8 der 13 betrachteten Branchen liegt die durchschnittliche Zielgröße auf der 3. Führungsebene über derjenigen auf der 2. Führungsebene. Besonders groß ist der Abstand in den Branchen „Krankenhäuser“ (11,7 Prozentpunkte) und „Abfall- & Abwasserentsorgung“ (10,9 Prozentpunkte). Bei z. B. „Energie-/Wasserversorgung & Stadtwerke“ liegen die Zielgrößen für 2. und 3. Führungsebene deutlich näher beieinander (27,8 % bzw. 27,7 %). Die Zielgröße für die 2. Führungsebene ist bei „Energie-/Wasserversorgung & Stadtwerke“, trotz des niedrigeren Frauenanteils in der Belegschaft, höher als bei „Krankenhäuser“ (24,2 %). Ein auffällig gegenläufiges Verhältnis zeigt sich bei „Kultur, Kunst & Erholung“: Hier liegt die Zielgröße auf der 2. Führungsebene um 6,8 Prozentpunkte über dem Wert der 3. Führungsebene. Bei der Einordnung der Branchenunterschiede sind allerdings die teilweise geringen Fallzahlen zu berücksichtigen.

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 „Energie-/Wasserversorgung & Stadtwerke“ liegt der Minimalwert für die Zielgrößen auf der 2. Führungsebene ebenfalls bei 0 % und auf der 3. Führungsebene bei 10,0 %; der Maximalwert liegt bei jeweils 50,0 %. Für die 2. Führungsebene wird bei 2 Unternehmen (8,7 %) eine Zielgröße von bis zu 10 %, bei 3 Unternehmen (13,0 %) von über 10 % bis 20 %, bei 11 Unternehmen (47,8 %) von über 20 % bis 30 % und bei 7 Unternehmen (30,4 %) von über 30 % festgelegt. Für die 3. Führungsebene wird bei 1 Unternehmen (4,5 %) eine Zielgröße von bis zu 10 %, bei 4 Unternehmen (18,2 %) von über 10 % bis 20 %, bei 10 Unternehmen (45,5 %) von über 20 % bis 30 % und bei 7 Unternehmen (31,8 %) von über 30 % festgelegt.

In der Branche „Verkehr/ÖPNV & Transport“ liegt der Minimalwert für die Zielgrößen auf der 2. und 3. Führungsebene jeweils bei 0 %; der Maximalwert liegt bei 50 % bzw. 43,2 %. Für die 2. Führungsebene wird bei 3 Unternehmen (8,8 %) eine Zielgröße von bis zu 10 %, bei 6 Unternehmen (17,6 %) von über 10 % bis 20 %, bei 6 Unternehmen (17,6 %) von über 20 % bis 30 % und bei 19 Unternehmen (55,9 %) von über 30 % festgelegt. Für die 3. Führungsebene wird bei 2 Unternehmen (6,3 %) eine Zielgröße von bis zu 10 %, bei 8 Unternehmen (25,0 %) von über 10 % bis 20 %, bei 10 Unternehmen (31,3 %) von über 20 % bis 30 % und bei 12 Unternehmen (37,5 %) von über 30 % festgelegt.

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. Wird eine Zielgröße innerhalb der gesetzten Frist nicht erreicht, ist dies zu berichten und zu begründen (§ 289f Abs. 2 Nummer 4 HGB). Bei einer neuen Zielgrößenfestlegung bleibt das gesetzliche Verschlechterungsverbot maßgeblich. 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. 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. Die Entscheidung muss klar und verständlich unter ausführlicher Darlegung der tragenden Erwägungen begründet werden (§ 76 Abs. 4 AktG; § 36 GmbHG).

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

Für eine moderne Personalentwicklung sowie ein modernes HR- und Talentmanagement ist auf Ebene der Gebietskörperschaft eine softwarebasierte Unterstützung mit im Alltag schnell und entscheidungsnützlich aufbereiteten HR-Informationen erforderlich (Papenfuß/Wagner-Krechlok 2025). In größeren Gebietskörperschaften oder bei einem umfangreichen Unternehmensportfolio bietet sich zur Realisierung der Anforderungen regelmäßig eine Fachsoftware für die Beteiligungssteuerung an. In kleineren Gebietskörperschaften ohne eine solche Fachsoftware zur Beteiligungssteuerung sollten zeitnah andere situationsgerechte Lösungen etabliert oder die Einführung einer Fachsoftware zur Beteiligungssteuerung geprüft werden. Im Folgenden werden in diesem Kontext Perspektiven für eine HR-IT-Governance veranschaulicht.

Damit flexible Zielgrößen ihre Funktion als Governance-Innovation erfüllen können, ist die Einbettung in eine leistungsfähige HR-IT-Governance erforderlich. Diese sollte nicht nur Daten erfassen, sondern die Zielerreichung, personalpolitische Maßnahmen und Verantwortlichkeiten nachvollziehbar miteinander verknüpfen. In Zeiten der immer schneller voranschreitenden digitalen Transformation und der neuen Möglichkeiten durch den Einsatz künstlicher Intelligenz muss reflektiert werden, wie zeitgemäß die HR-IT-Governance ausgestaltet sein muss, um die Zielerreichung bei der Digitalisierung im HR-Management einer Gebietskörperschaft zu unterstützen. Eine Fachsoftware zur Beteiligungssteuerung kann hierbei eine zentrale Infrastruktur bieten. Auch der Deutsche Städtetag betont, dass der Software für das Beteiligungsmanagement besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist (Deutscher Städtetag 2017).

Als Fachsoftware zur Beteiligungssteuerung werden Programme bezeichnet, die Aufgaben des Beteiligungsmanagements unterstützen und über lokale Anwendungen oder Onlineanwendungen genutzt werden (Papenfuß/Wagner-Krechlok 2021b). Beteiligungssteuerung bezeichnet insbesondere die Aufgaben und Tätigkeiten des politisch zuständigen Organs und der Verwaltungsspitze, darunter u. a. die Wahrnehmung der Gesellschafterfunktion, Entscheidungen und die Entwicklung strategischer Ziele (Deutscher Städtetag 2017). Das Beteiligungsmanagement unterstützt die Beteiligungssteuerung durch Entscheidungsvorbereitung und -kontrolle. Zu seinen Aufgaben zählen u. a. die Beteiligungsverwaltung, das Beteiligungscontrolling, die Gremienverwaltung, die Mandatsbetreuung, Geschäftsführungsangelegenheiten (z. B. Vergütung in der Vergleichsgruppe, Bemessung von variablen Vergütungen, Berichtswesen und Analysefunktionen) (Papenfuß/Schmidt 2026c, Papenfuß et al. 2022b, Deutscher Städtetag 2017).

Als Teil eines strategischen Informationssystems einer Gebietskörperschaft führt die Fachsoftware zur Beteiligungssteuerung Informationen zum Beteiligungsportfolio einer Gebietskörperschaft zusammen und schafft die Grundlage zur aktiven Beteiligungssteuerung (Papenfuß/Wagner-Krechlok 2021b). Sie integriert Daten aus Verwaltung und öffentlichen Unternehmen in einer

konsistenten Datenbasis und stellt diese über rollenbezogene Benutzeroberflächen z. B. der Verwaltungsspitze, Mitgliedern von Aufsichtsorganen, Beschäftigten im Beteiligungsmanagement und Gleichstellungsbeauftragten bereit. Zielgrößen, Ist-Werte, Fristen und Maßnahmen können so gemeinsam zur Verfügung gestellt und ausgewertet werden. Standardisierte Eingabemasken oder Datei-Uploads erleichtern den Informationsaustausch; Dashboards verdichten die Daten für Entscheidungen in Politik, Verwaltung und Unternehmensorganen.

Für die Steuerung flexibler Zielgrößen sollten in der Fachsoftware zur Beteiligungssteuerung die Zielgrößen der einzelnen Unternehmen, die jeweiligen Fristen und Kennzahlen zur Zielerreichung abgebildet werden. Aufwandsarme elektronische Eingaben können die zeitnahe Datenbereitstellung durch die öffentlichen Unternehmen unterstützen. Ein Diversitäts- oder HR-Modul kann Entscheidungsverantwortlichen sowie Gleichstellungsbeauftragten eine kompakte Gesamtübersicht über das Beteiligungsportfolio geben und z. B. Abweichungen früh sichtbar machen. Als gute Praxis nennt die Evaluation der gesetzlichen Regelungen etwa die quartalsweise Aufbereitung in einem Ampelsystem und die Übersetzung prozentualer Frauenanteile in absolute Personenzahlen, um realistische Zielgrößen fundiert festzulegen (BMFSFJ 2020).

Bisherige Forschung zeigt, dass Fachsoftwarelösungen für die Beteiligungssteuerung den Bedarf an nichtfinanziellen Kennzahlen, wie bspw. zu Zielgrößen und deren Erreichung, bislang nur unzureichend abdecken (Papenfuß/Wagner-Krechlok 2021b). PCGKs und eine Fachsoftware zur Beteiligungssteuerung können sich hier wechselseitig ergänzen: Der PCGK kann als konzeptioneller Überbau Anforderungen, Rollen und Berichtswege definieren; die Software unterstützt ihre regelmäßige und nachvollziehbare Umsetzung. Zusammen können sie bei anforderungsgerechter Ausgestaltung zentrale Bausteine für die Verfügbarkeit und Nutzbarkeit von HR- und Diversitätsinformationen sowie für eine moderne und leistungsfähige HR-IT-Governance sein.

Für ein integriertes Personalmanagement von Kernverwaltung und öffentlichen Unternehmen sollte die Fachsoftware perspektivisch mit einem strategisch ausgerichteten Personalinformationssystem („Human Resource Information System“) verbunden werden. Dieses stellt für den gesamten „Konzernverbund Gebietskörperschaft“ die Informationen bereit, die für eine moderne Personalplanung und -entwicklung erforderlich sind. Dazu zählen z. B. Fähigkeitsprofile von Schlüsselpersonal, Daten für das Talentmanagement, Personalentwicklungsmaßnahmen wie Coaching- und Mentoringpartnerschaften zwischen Verwaltung und öffentlichen Unternehmen, Vergütungsdaten und Vergleichsgruppen u. a. von Mitgliedern von Top-Managementorganen sowie Informationen zu Diversität, Ausbildung, Zufriedenheit und Fluktuation etc. Zielgrößen und Ist-Werte für die 2. und 3. Führungsebene sind ein zentraler Bestandteil. Eine solche Informationsgrundlage unterstützt die Entwicklung interner Talente, macht Fortschritte und Handlungsbedarfe transparent und stärkt damit zugleich Arbeitgeberattraktivität und soziale Nachhaltigkeit. 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

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

Gesellschaft, Politik, Praxis und Wissenschaft und wird durch gesetzliche und selbstregulatorische Initiativen auf unterschiedlichen Ebenen adressiert. Die 2. und 3. Führungsebene sind für gleichberechtigte Teilhabe und nachhaltige Fortschritte besonders relevant. Sie bilden einen wichtigen Erfahrungs- und Rekrutierungspool für künftige Besetzungen der Unternehmensspitze.

In einem größeren Kontext geht es in der Diskussion um staatliche Handlungsfähigkeit um die Frage, wie moderne Gesellschaften mit einer Kombination von flexibler Selbstregulierung mit verpflichtender Berichterstattung gesellschaftlich erwünschte Veränderungen erreichen können. Hybride Regulierung verbindet staatliche Vorgaben mit organisationaler Eigenverantwortung.

Bei der Berichterstattung zu Zielgrößen bestehen bei den untersuchten Unternehmen weiterhin große Transparenzlücken. Wo gesetzliche Berichtspflichten bestehen, müssen Geschäftsführungsorgane sowie politische Entscheidungsverantwortliche in Gebietskörperschaften und Aufsichtsorganen zeitnah die Einhaltung der Bestimmungen gewährleisten und etwaige Compliance-Defizite beheben. Unabhängig von gesetzlichen Berichtspflichten sollten große öffentliche Unternehmen angesichts ihrer Verantwortung dieselben Transparenzanforderungen bezüglich flexibler Zielgrößen erfüllen. Politik und Unternehmensführungen sind gefordert, die Erfüllung der Anforderungen sicherzustellen bzw. Transparenz zu fördern. Fehlende Berichterstattung kann das Vertrauen in die Unternehmen der öffentlichen Hand und in die politischen Gremien maßgeblich schwächen. Umgekehrt kann Transparenz ein positives Gestaltungsthema für die öffentliche Hand sein, indem sie durch eine nachvollziehbare Zielsetzung die Organisationskultur sichtbar macht. Im Wettbewerb um die besten Köpfe spielen Faktoren wie die Unternehmenskultur eine zunehmend wichtige Rolle.

Bei der Höhe der Zielgrößen für die 2. und 3. Führungsebene bleiben die untersuchten Unternehmen bei der Zielgrößenformulierung deutlich hinter den in den Gesetzesbegründungen und von der Politik formulierten Zielen zurück. Zwischen und innerhalb der Branchen bestehen substanzielle Unterschiede in der Zielformulierung. Neben strukturellen Herausforderungen scheinen auch unternehmensspezifische Rahmenbedingungen eine wichtige Rolle zu spielen. Die öffentliche Hand als Gesellschafterin und die politisch legitimierten Mitglieder der Aufsichtsorgane sollten bestehende Einfluss- und Überwachungsmöglichkeiten nutzen und ambitionierte, realistische Zielgrößen mit geeigneten Personalentwicklungsmaßnahmen verbinden, um politisch formulierte Ziele in einer angemessenen Frist zu erreichen.

Angesichts der Studienergebnisse sind vielfältige „Kulturarbeit“ und nachhaltige Personalentwicklung zentral. Weiter sollte jede Gebietskörperschaft zeitnah Empfehlungen in einen Public Corporate Governance Kodex (PCGK) aufnehmen, die die Anforderungen zur Zielgrößenfestlegung nach § 76 AktG/§ 36 GmbHG und deren Berichterstattung nach § 289f HGB aufgreifen. PCGKs bieten verbindliche Auseinandersetzung mit Gestaltungsfreiheit und die Möglichkeit zur Übertragung von Regelungen auf andere Unternehmen. PCGKs können wichtige ergänzende Hinweise zu den gesetzlichen Bestimmungen geben und deren Einhaltung durch transparente Rechenschaftsmechanismen unterstützen (Papenfuß/Schmidt 2026a).

Eine softwarebasierte HR-IT-Governance sollte Informationen zu Frauenanteilen, Zielgrößen und Schlüsselqualifikationen bereitstellen. Diese Informationen sollten auf Ebene der Gebietskörperschaft im Alltag für ein modernes HR- und Talentmanagement schnell und entscheidungsnützlich verfügbar sein. Dazu gehören u. a. Frauenanteile auf den einzelnen Führungsebenen, Zielgrößen und Fristen, die Zielerreichung sowie Informationen zu Personen mit Schlüsselqualifikationen und zu Personalentwicklungsmaßnahmen.

Die Studie bietet Unternehmen, Politik, Verwaltung, Beratung, Hochschullehre, Schulen, Medien und der interessierten Öffentlichkeit ein relevantes empirisches Fundament zur Diskussion und

Gestaltung. Damit möchte sie relevante Entwicklungsbeiträge zur Weiterentwicklung einer wertorientierten Entscheidungs- und Transparenzkultur im öffentlichen Sektor und zur Förderung von Chancengerechtigkeit leisten. Flexible Zielgrößen mit verpflichtender Berichterstattung verdienen als potenzialreiche Governance-Innovation für Personalentwicklung, Arbeitgeberattraktivität und soziale Nachhaltigkeit weiter eine besonders intensive Betrachtung und Diskussion.

Literaturverzeichnis

Anheier, H. K./Fliegauf, 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: 30.09.2026).

BMFSFJ/BMJ - Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend & Bundesministerium der Justiz (2025): Neunte 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.bmbfsfj.bund.de/ (Zugriff: 30.09.2026).

BMFSFJ - Bundesministerium für Familie, 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: 30.09.2026).

Bundesministerium der Finanzen (2024): Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes, https://www.bundesfinanzministerium.de (Zugriff: 29.09.2026).

Bundesregierung (2025): Modernisierungsagenda – für Staat und Verwaltung (Bund), https://bmds.bund.de/ (Zugriff: 30.09.2026).

Der Spiegel (2026): Deutschland fehlen die Chefinnen. https://www.spiegel.de/ (Zugriff: 23.10.2026).

Deutscher Städtetag (2017): Gute Unternehmenssteuerung: Strategien und Handlungsempfehlungen für die Steuerung städtischer Beteiligungen, https://www.staedtetag.de (Zugriff: 29.09.2026).

Expertenkommission D-PCGM (2026): Good Governance verdient Lob: "Preis für reflektierte Governance-Praxis" und "Preis Good Governance Standards", Einladung zur Bewerbung/Nominierung, https://pcg-musterkodex.de/preisverleihung/ (Zugriff: 30.09.2026)

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. (2025): Public Women-on-Board Index – Analyse und Ranking zum Frauenanteil in den Aufsichtsgremien und Top-Managementorganen der 259 größten öffentlichen Unternehmen in Deutschland. https://wob-index.de/pwob.html (Zugriff: 28.09.2026).

Haas, M. (2025): Public Corporate Governance Kodizes: Analyse zur Rolle für die Governance-Praxis und den öffentlichen Zweck, Wiesbaden.

Koch, J. (2021): § 76 Aktiengesetz, in: Beck'sche Kurz-Kommentare, Band 53, Aktiengesetz, Hüffner, U./Koch, J. (Hrsg.), 15. Auflage, München.

Jäkel, J./de Maizière, T./Steinbrück, P./Voßkuhle, A. (2025): Initiative für einen handlungsfähigen Staat, Abschlussbericht. https://www.bundespraesident.de/ (Zugriff: 28.09.2026).

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: 30.09.2026).

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: 30.09.2026).

OECD (2024): OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, https://www.oecd.org/ (Zugriff: 30.09.2026).

Papenfuß, U. (2026): Public Corporate Governance, in: Tanja Klenk/Christina Schaefer/Sylvia Veit (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 6. Auflage, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21571-2_29-2

Papenfuß, U./Schmidt, C. (2026a): Flexible Gender Targets with Mandatory Reporting: Introducing a Governance Innovation for Accountability, Public Values, and Social Sustainability, in: International Journal of Public Sector Management, 39 (3), S. 270–287. https://doi.org/10.1108/IJPSM-11-2024-0389

Papenfuß, U./Schmidt, C. (2026b): Gender Pay Gap in Executive Director Positions: The Critical Organizational Context of Non-Listed Government-Owned Enterprises, in: Journal of Management and Governance. https://doi.org/10.1007/s10997-026-09807-w

Papenfuß, U./Schmidt, C. (2026c): Vergütungsportal öffentliche Unternehmen, www.pcg-institut.de/ (Zugriff: 28.09.2026).

Papenfuß, U./Schmidt, C./Stonjek, L. (2026): Frauen in Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen – Ein deutschlandweiter Städtevergleich (FIT-Public Management-Studie 2026), Friedrichshafen. https://doi.org/10.48586/zu/01229.

Papenfuß, U./Wolfsdörfer, M. (2026a): Öffentliche Unternehmen in Deutschland: Ein Überblick zu Anzahl, Beschäftigten, Investitionen, Umsatz und Verschuldung. In: Mühlenkamp, H./Papenfuß, U./Schulz-Nieswandt, F./Theuvsen, L. (Hrsg.): Handbuch Öffentliche Wirtschaft. 2., überarbeitete u. erweiterte Aufl. Baden-Baden, Nomos, S. 53-64.

Papenfuß, U./Wolfsdörfer, M. (2026b): Öffentliche Unternehmen im internationalen Vergleich: Ein Überblick zu Anzahl, Beschäftigten und Unternehmenswerten. In: Mühlenkamp, H./Papenfuß, U./Schulz-Nieswandt, F./Theuvsen, L. (Hrsg.): Handbuch Öffentliche Wirtschaft. 2., überarbeitete u. erweiterte Aufl. Baden-Baden, Nomos, S. 65-80.

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. (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./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), 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

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

Spindler, G. (2019): § 76 Aktiengesetz, in: Münchener Kommentar zum Aktiengesetz, Band 2 (5. Auflage), Goette, W./Habersack, M. (Hrsg.), München.

Statistisches Bundesamt (2026a): Frauen in Führungspositionen in der EU. https://www.destatis.de/ (Zugriff: 28.09.2026).

Statistisches Bundesamt (2026b): Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen; https://www.destatis.de/ (Zugriff: 28.09.2026).

Statistisches Bundesamt (2025b): Klassifikation der Wirtschaftszweige 2025; https://www.destatis.de/ (Zugriff: 30.09.2026).

Süddeutsche Zeitung (2026): Frauen in Führungspositionen: NRW läuft hinterher, https://www.sueddeutsche.de/ (Zugriff: 28.09.2026).

Tagesschau (2024): Viele öffentliche Firmen geben kein Frauenanteil-Ziel an, https://www.tagesschau.de/ (Zugriff: 28.09.2026).

Tagesschau (2025): Zehn Jahre Frauenquote - was hat sie gebracht?, https://www.tagesschau.de/ (Zugriff: 28.09.2026).

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: 28.09.2026).

Zeitung für kommunale Wirtschaft (2025): Frauen in Führung: Stadtwerke verschenken Potenziale. https://www.zfk.de/ (Zugriff: 28.09.2026).

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: 28.09.2026).

ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2023): The Other Government: State-Owned Enterprises in Germany and Their Implications for the Core Public Sector, ZEW Expert Brief Mannheim.

Anhang

Anlage 1: Regelungsunterschiede in PCGKs zur Berichterstattung von flexiblen Zielgrößen für den Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene

Regelungen in PCGKs zur Berichterstattung von Zielgrößen für den Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene	
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. 107). 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)
Leverkusen	Insbesondere soll sie [Anm.: die Geschäftsführung] auf ein ausgewogenes Verhältnis von Frauen und Männern sowie Diversität auf allen Führungsebenen unterhalb der Geschäftsführung, insbesondere auf das Erreichen der freiwillig oder aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen gesetzten internen Ziele für den Anteil von Frauen und Männern in den jeweiligen Führungsebenen hinwirken. […] (Rn. 84)
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), 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. 2026, Flex-Gov-Studie	Stand: Oktober 2026

Hinweis: Die Tabelle beinhaltet Regelungsinhalte einer breiten, deutschlandweiten Auswahl an PCGKs.

Anlage 2: Regelungsunterschiede in PCGKs zur Berichterstattung über den Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene

Regelungen in PCGKs zur Berichterstattung über den Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene	
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. 2026, Flex-Gov-Studie	Stand: Oktober 2026

Hinweis: Die Tabelle beinhaltet Regelungsinhalte einer breiten, deutschlandweiten Auswahl an PCGKs.

Anlage 3: Executive Summary (English Version)

The state and government-owned enterprises (GOEs) are ascribed a particular 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, corporations that are listed or subject to statutory 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 report on them (§ 289f HGB). These targets can be set flexibly and are not fixed quotas. Conceptually, they represent a governance innovation with great potential for personnel development, employer attractiveness, and social sustainability and thus do not constitute unnecessary bureaucracy. In the debate between fixed statutory quotas for women and refraining from regulation, they can be regarded as a practice-oriented compromise.

The annually published Flex-Gov-Study, conceived as a long-term project, examines reporting on and levels of targets for the proportion of women at the 2nd and 3rd management levels in GOEs in the legal form of a corporation with more than 500 employees in the five largest cities per state as well as at the federal and state levels. The size criterion corresponds to the statutory threshold for one-third employee representation on the supervisory boards of enterprises subject to statutory co-determination. Most GOEs in the sample are subject to reporting obligations; individual GOEs may make use of exemptions.

For the most recent financial year available for analysis, 2024, the share of GOEs disclosing targets increased by 5.3 percentage points to 67.0%. Of the 203 analyzed GOEs, 33.0% do not publish targets. The disclosure rate in the “Energy/water supply & municipal utilities” industry (88.9%) is considerably higher than in the “Hospitals” industry (25.7%). This gap between industries is partly explained by reporting exemptions. Given their responsibilities, large GOEs should meet the same transparency requirements regarding flexible targets, irrespective of statutory reporting obligations. Political decision-makers and enterprise management are called upon to ensure that these requirements are fulfilled or to promote transparency, as applicable.

The overall average target level for the 2nd and 3rd management levels increased slightly by 0.4 percentage points to 29.3% compared to the previous year. For each management level, around one third of the GOEs set targets below the current proportion of women at that level. Targets for the 3rd management level are 3.4 percentage points higher than for the 2nd management level; in the “Waste & wastewater disposal” and “Hospitals” industries, the difference even exceeds 10 percentage points. By contrast, in the “Energy/water supply & municipal utilities” industry, for example, targets for the two management levels are considerably closer to one another (27.8% and 27.7%, respectively). Despite the lower proportion of women in the workforce, the target for the 2nd management level is higher in the “Energy/water supply & municipal utilities” industry than in the “Hospitals” industry (24.2%). There are substantial differences in target-setting between and within industries. Overall, GOEs continue to fall considerably short of the goals formulated in the explanatory memoranda to legislation and by policymakers when setting their targets.

In view of the study findings, a range of “cultural work” initiatives and sustainable personnel development are central. Software-based HR-IT governance should provide information on the proportion of women, targets, and key qualifications. Furthermore, each public authority should promptly include recommendations in a Public Corporate Governance Code (PCGC) that address the requirements for setting targets under § 76 AktG / § 36 GmbHG and reporting on them under § 289f HGB. PCGCs combine an obligation to engage with their recommendations with flexibility in implementation and offer the possibility of extending provisions to other enterprises. The study provides GOEs, policymakers, public administrations, consultants, universities, schools, the media and the public with an empirical foundation for discussion and for shaping policy and practice.

Papenfuß, U., Schmidt, C. A. (2026): 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/01243