

Flexible Zielgrößen als Governance-Innovation

Frauen in 2. und 3. Führungsebene öffentlicher Unternehmen
und Wege für HR-IT-Governance (Flex-Gov-Studie 2022)

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



Fördernde Kooperationspartner/-innen der Studie:

AKDB

L-BANK
Staatsbank für Baden-Württemberg

Autorenschaft:

Prof. Dr. Ulf Papenfuß, Dr. Christian A. Schmidt und Katharina Hahn (Lehrstuhl für Public Management & Public Policy, Zeppelin Universität, Friedrichshafen)

Bitte zitieren als:

Papenfuß, U., Schmidt, C. A., Hahn, K. (2022): 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>

zeppelin universität

zwischen
Wirtschaft Kultur Politik
Lehrstuhl für Public Management & Public Policy

Das Team um Prof. Dr. Ulf Papenfuß und Dr. Christian Arno Schmidt forscht im Kontext Public Corporate Governance. Prof. Dr. Ulf Papenfuß ist wissenschaftlicher Vorsitzender der Expertenkommission D-PCGM. An der ZU veranstaltet er den ZU|kunftssalon Public Corporate Governance und ist Mitkoordinator des Masterstudiengangs Public Management & Digitalisierung: puma.zu.de

Lehrstuhl für Public Management & Public Policy | Zeppelin Universität | Am Seemooser Horn 20 | 88045 Friedrichshafen | Tel.: 07541 6009 1442 | puma@zu.de

Weitere Studien des Lehrstuhls für Public Management & Public Policy zum Download:
puma.zu.de/download

Bildnachweis:

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

Fördernde Kooperationspartner/-innen der Studie:

Seit 1971 entwickelt die AKDB Lösungen für die Digitalisierung von Kommunen und öffentlichen Einrichtungen: Software, IT-Sicherheit, Beratung, Schulung und eine umfassende Dienstleistungspalette. Als Komplettanbieter transformiert die AKDB die deutsche Verwaltungslandschaft mit einem breiten Digital-Toolset: mit Software, E-Government- und Smart-City-Lösungen, Beratung sowie Cloud- und Outsourcing-Leistungen: www.akdb.de

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



Staatsbank für Baden-Württemberg

Als Förderbank Baden-Württembergs unterstützt die L-Bank die Wirtschaft, die Kommunen und die Menschen im Land. Sie fördert Neugründungen, Investitionsvorhaben und Energiesparmaßnahmen von Unternehmen und unterstützt Kommunen beim Ausbau ihrer Infrastruktur. Zudem fördert die L-Bank Bauherren auf Ihrem Weg zur eigenen Immobilie und vergibt Fördermittel für den Bau von sozialem Mietwohnraum. Die Menschen im Land werden zudem mit Elterngeld sowie durch Förderangebote im Bereich von Bildung sowie Umwelt- und Klimaschutz unterstützt: www.l-bank.de

L-Bank, Staatsbank für Baden-Württemberg | Schlossplatz 10 | 76131 Karlsruhe | Tel: 0721 150-0 | info@l-bank.de

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	3
Executive Summary	4
Vorwort.....	5
1. Motivation und Bedarf der Studie.....	8
2. Anforderungen in Gesetzen und Public Corporate Governance Kodizes zur Berichterstattung und Festlegung von Zielgrößen für den Frauenanteil in 2. und 3. Führungsebene	10
2.1 Anforderungen zu Zielgrößen in Gesetzen	10
2.2 Anforderungen zu Zielgrößen in Public Corporate Governance Kodizes	13
3. Methodik der Datenerhebung	16
4. Befunde zur Berichterstattung über Zielgrößen	17
5. Befunde zur Höhe der festgelegten Zielgrößen	20
6. Wege für HR-IT-Governance mit softwarebasierter Informationsaufbereitung	25
7. Fazit und Ausblick	28
Literaturverzeichnis	30

Executive Summary

Öffentliche Unternehmen übernehmen wichtige Aufgaben für die nachhaltige Daseinsvorsorge und kritische Infrastruktur. Aktuell wird im Kontext der Bewältigung der Auswirkungen des Ukraine-Kriegs verstärkt über Verstaatlichungen diskutiert. In der Debatte um gleichberechtigte Teilhabe von Frauen in Führungspositionen wird öffentlichen Unternehmen eine Vorbildfunktion zugeschrieben. Krisenmanagement und soziale Nachhaltigkeit müssen zusammen gedacht werden, um die besten Talente für die Zukunftsgestaltung in Führungspositionen zu erhalten.

Der deutsche Gesetzgeber verpflichtet alle Unternehmen über 500 Arbeitnehmer/-innen Zielgrößen für den Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene festzulegen (§ 76 AktG / § 36 GmbHG) und transparent zu veröffentlichen (§ 289f HGB). Flexible Zielgrößen sind eine sehr potenzialreiche Governance-Innovation für die Personalentwicklung, Arbeitgeberattraktivität und soziale Nachhaltigkeit. Es geht hier explizit nicht um fixe Quoten, sondern flexibel wählbare Ziele mit Blick auf die bestehende Unternehmenssituation. In Unternehmen und Öffentlichkeit ist es von zentraler Bedeutung diesen flexiblen Mechanismus für eine moderne Führungskultur zu verstehen.

Die als Langfristvorhaben konzipierte, jährlich erscheinende *Flex-Gov-Studie* hat von 69 Städten (5 größte Städte je Bundesland) sowie der Bundes-/Landesebene aus den großen Unternehmensportfolios die 191 öffentlichen Unternehmen mit über 500 Arbeitnehmer/-innen identifiziert und untersucht die Berichterstattung und Höhe von Zielgrößen für den Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene bei öffentlichen Unternehmen.

Bei der Berichterstattung hält sich ein Drittel der Unternehmen (36,6 %) nicht an die Gesetze und verweigert die Transparenz zu Zielgrößen. Unternehmen und politisch Verantwortliche sind aufgefordert, die Einhaltung der Gesetze zu gewährleisten. Dies ist für Vertrauen in den Staat und öffentliche Institutionen sowie Arbeitgeberattraktivität für Unternehmen ein zentraler Faktor.

Bei der Höhe der Zielgrößen für die 2. und 3. Führungsebene liegt die durchschnittliche Zielgröße bei 25,5 %. Bei 14,8 % liegt die Zielgröße unter 10 %, bei 7,3 % bei 0 %. Rund ein Drittel der Unternehmen setzt eine Zielgröße unter dem aktuellen Status Quo. Zudem bestehen substantielle Unterschiede nicht nur zwischen Branchen, sondern in bemerkenswerter Weise auch innerhalb von Branchen. In Gesamtschau sind die Unternehmen von den in Gesetzesbegründungen und von der Politik formulierten Zielen weit entfernt. Die Befunde liefern sehr wichtige Einblicke und Gestaltungsansätze für die Besetzung von Führungspositionen auf 2. und 3. Ebene als auch für Geschäftsführungsorgane.

Mit Blick auf die Studienergebnisse ist neben vielen weiteren Maßnahmen und „Kulturarbeit“ ein zentraler Schritt in jeder Gebietskörperschaft die zeitnahe Etablierung eines Public Corporate Governance Kodex mit entsprechenden Regelungen auch zu Zielgrößen, um wichtige ergänzende Hinweise zu geben, die Anforderungen für öffentliche Unternehmen in öffentlicher Rechtsform und verschiedener Größe zu übertragen und die Einhaltung von gesetzlichen Bestimmungen zu fördern. Weiterhin ist auf Ebene der Gebietskörperschaft in der Verwaltung eine softwarebasierte Unterstützung mit im Alltag schnell und entscheidungsnützlich aufbereiteten HR-Informationen für ein modernes HR- und Talentmanagement erforderlich, u. a. mit Informationen zum Frauenanteil auf einzelnen Führungsebenen, Zielgrößen und Personal mit Schlüsselqualifikationen.

Mit dieser Studie erhalten HR-Verantwortliche, Geschäftsführungsorgane, Aufsichtsorgane, Politik, Verwaltung, Gleichstellungsbeauftragte, Beratung und Medien ein aktuelles empirisches Fundament zur Diskussion von Reformmaßnahmen und Gestaltungsperspektiven.

Vorwort

Sehr geehrte Leserinnen und Leser,



die aktuelle Krisensituation stellt auch öffentliche Unternehmen weiter vor große Herausforderungen. Eine gute Public Corporate Governance ist für eine nachhaltige Aufgabenerfüllung von besonderer Relevanz und maßgeblicher Schlüssel zur Krisenbewältigung. Dabei gilt es auch die besondere Verantwortung öffentlicher Unternehmen für Chancengerechtigkeit im Auge zu behalten. Krisenmanagement und soziale Nachhaltigkeit müssen zusammen gedacht werden, um die fachlich und charakterlich besten Talente für die Zukunftsgestaltung in Führungspositionen zu bekommen!

Flexible Zielgrößen für den Frauenanteil auf der 2. und 3. Führungsebene sind eine maßgebliche Governance-Innovation zur Förderung der gleichberechtigten Teilhabe. Zielgrößen sind explizit keine fixen Quoten. Die Festlegung und Veröffentlichung von Zielgrößen ist gesetzlich verpflichtend, allerdings können die Unternehmen die Zielgröße mit hoher Flexibilität frei wählen. Dies ermöglicht situationsgerechte Gestaltung im Austausch mit allen Beteiligten und Mitarbeiter/-innen und sollte auch in politischen Diskussionen überall richtig verstanden werden.

Nach den Befunden verweigern öffentliche Unternehmen vielfach gesetzliche Transparenzpflichten im Kontext von Zielgrößen – dem muss in einem Rechtsstaat mit Nachdruck nachgegangen werden! Die in der Gesamtschau niedrigen Zielgrößen zeigen die Größe der Herausforderungen und auch die Schwierigkeiten, den Pool zur Rekrutierung von talentierten Frauen für die erste Führungsebene kontinuierlich zu vergrößern.

Neben vielen anderen Maßnahmen und „Kulturarbeit“ ist ein Public Corporate Governance Kodex (PCGK) auch im Kontext von Zielgrößen erforderlich und chancenreich! Ein PCGK ist ideal zur Abstimmung von Rollen und „Spielregeln“, Verständigung über Arbeitsstrukturen, Ansprache von Instrumenten/Maßnahmen und gemeinsamer Weiterentwicklung der Governance-Kultur. PCGKs können die Einhaltung von gesetzlichen Vorschriften fördern, in Gesetzen nicht konkreter formulierbare Anforderungen in wichtiger Weise präzisieren und auch die Übertragung der Anforderungen auf öffentliche Unternehmen in öffentlicher Rechtsform und mit weniger als 500 Arbeitnehmer/-innen übertragen. Die Einführung und Evaluation von PCGKs gehört jetzt mit Synergien zum Alltag auf die Tagesordnung. Ferner kann eine moderne Fachsoftware auf Ebene der Gebietskörperschaft für die HR-IT-Governance wie aufgezeigt, sehr hilfreiche Potenziale bieten.

Das Zusammenwirken von Praxis und Wissenschaft ist für die weiteren Entwicklungen im Studienkontext von besonderer Bedeutung. Ich danke unseren fördernden Kooperationspartner/-innen der AKDB und L-Bank für die Förderung der Studie, die flankierende Kommunikation und die Begleitung der Diskussion.

Wir hoffen, dass diese in Deutschland einzigartige Langfriststudie mit dem aktuellen empirischen Fundament relevante Impulse für Diskussionen und Reformentwicklungen liefern kann.

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

Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,



das Thema Frauen in Leitungs- und Führungspositionen gewinnt weiter an Bedeutung – insbesondere mit Blick auf das Stichwort Diversität. Neben den hierzu bestehenden gesetzlichen Verpflichtungen ist der Zusammenhang zwischen erfolgreicher Geschäftstätigkeit und einem hohen Frauenanteil in den obersten Führungsetagen in zahlreichen Analysen bestätigt worden. Erfolgreich arbeiten müssen auch öffentliche Unternehmen (wenn auch nicht immer an einem EBIT gemessen, aber sehr wohl an ihrer Wirksamkeit), so dass schon allein aus diesem Grund in diesen Organisationen Diversität hinsichtlich der Geschlechter hergestellt werden sollte.

In der Studie wird zurecht darauf hingewiesen, dass die öffentliche Hand in besonderer Verantwortung steht, unsere Gesellschaft zu repräsentieren, und dazu gehören Männer und Frauen. Dies gilt übertragen natürlich auch auf die verschiedenen Positionen eines Karriereweges. Denn wenn der Grundsatz der Bestenauslese und eine geschlechterparitätische Besetzung von Leitungsgremien oberste Leitbilder sind, so müssen natürlich auch Gelegenheiten geschaffen werden, dass Frauen – genauso wie Männer – in ihren Berufen Erfahrungen machen, sich weiterbilden und umfassendere Aufgaben wie etwa auch Führungsaufgaben schrittweise übernehmen. Insofern ist es umso wichtiger, mit dieser Studie Transparenz darüber herzustellen, wie es denn um den weiblichen Anteil an Führungskräften im mittleren Management bestellt ist und wie die verpflichtenden Zielgrößen aussehen. Denn nur mit einem sehr gut gemanagten weiblichen Nachwuchsführungskräftepool können wir sicherstellen, dass auch künftig ausreichend qualifizierte Frauen (im doppelten Wortsinn) bereit sind, Spitzenpositionen einzunehmen. Daher dient die Einhaltung und damit Steuerung von vorgegebenen Zielgrößen und -zeiträumen sehr gut dazu, in Unternehmen besonders auch darauf zu achten, dass gerade die jüngeren weiblichen Nachwuchsführungskräfte trotz möglicher anstehender oder bestehender Familienphasen bei der Besetzung von Führungspositionen berücksichtigt werden, ja weil das gerade der Ausdruck der guten HR-Governance und des Einhaltens gesetzlicher Bestimmungen ist.

Als Mutter einer Tochter ist es mir wichtig nicht nur Vorbild zu sein, sondern auch für künftige Generationen dazu beizutragen, dass ein verändertes Gesellschafts- und Rollenbild zu Frauen entsteht. Und dazu gehört maßgeblich, dass alle Managementebenen künftig durch mehr Frauen repräsentiert werden.

Die Studie liefert daher nicht nur ein fundiertes Bild der Geschlechterverteilung der Zielgrößen und -zeiträume in den 2. und 3. Führungsebenen öffentlicher Unternehmen, sondern gibt auch unverzichtbare Impulse für den öffentlichen Diskurs über Gendergerechtigkeit und Diversität. Da das Thema einen langen Atem braucht und auch bei der AKDB weit oben auf der Agenda steht, unterstützen wir gerne diese Studie, denn um Veränderung zu diskutieren und zu bewirken, muss man die Dinge zunächst sichtbar machen.

Ich wünsche Ihnen viele Entdeckungen beim Lesen!

Gudrun Aschenbrenner
Mitglied des Vorstands der AKDB,
München

Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,



öffentliche Unternehmen beschleunigen seit jeher soziale, ökologische und ökonomische Entwicklungen: Sie geben Impulse, setzen ambitionierte Ziele und erzielen so Fortschritte für die Gesellschaft – nicht zuletzt in Diversität und in sozialer Nachhaltigkeit.

Auch die L-Bank wird ihrer Verantwortung als öffentlich-rechtliches Förderinstitut gerecht. Sie tut das durch die Gestaltung ihrer Förderprogramme, aber auch als Arbeitgeberin: Bei der L-Bank sind inzwischen zwei von drei Vorstandsmitgliedern weiblich, mit mir als Vorsitzender – das ist deutschlandweit eine Besonderheit. Außerdem sind sieben der 18 Mitglieder unseres Verwaltungsrats Frauen. Mit unseren Quoten von 67 und 39 Prozent können wir uns durchaus sehen lassen.

Chancengleichheit hat für uns viele Aspekte: Bei der L-Bank ist es uns wichtig, niemanden aufgrund des Geschlechts, des Alters, der Ethnie, einer Behinderung oder der sozialen Herkunft zu benachteiligen. Beispielweise fördern wir weibliche Führungskräfte bereits im Lower Management. So ist die Basis für Spitzenführungskräfte ausreichend groß. Wir sind deshalb froh, dass wir den Anteil weiblicher Beschäftigter in Führungspositionen zum Jahresende 2021 auf über ein Drittel steigern konnten. Wenn wir Führungsfunktionen besetzen, berücksichtigen wir Menschen jeden Geschlechts. Ausschlaggebend ist ausschließlich, dass sie persönlich und fachlich geeignet sind.

Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie haben wir in unserer Personalstrategie verankert. Familienfreundliche Arbeitsbedingungen sind für uns selbstverständlich. Auch weibliches Unternehmertum ist uns ein zentrales Anliegen. So unterstützen wir beispielsweise die Frauenförderung im Start-up-BW-Ökosystem, zuletzt den Female Founders Cup im Rahmen des Elevator Pitch BW.

Die vorliegende Studie ist ein wichtiger Beitrag zur Verbesserung der Datenlage. Sie unterstützt die Politik bei Ihren Anstrengungen, den Gender-Gap zu schließen. Durch das jährliche Erscheinen erhoffen wir uns einen wiederkehrenden Impuls für die Debatte zu diesem zentralen gesellschaftlichen Thema.

Edith Weymayr
Vorsitzende des Vorstands der L-Bank,
Karlsruhe

1. Motivation und Bedarf der Studie

Öffentliche Unternehmen sind von großer Bedeutung für eine nachhaltige Daseinsvorsorge und die sichere Versorgung der Bürger/-innen mit lebensnotwendigen Leistungen und kritischer Infrastruktur (Papenfuß et al. 2022b). Deutschlandweit gibt es über 19.000 öffentliche Unternehmen – 87,5 % auf kommunaler Ebene (Statistisches Bundesamt 2022). Fast 50 % der von der öffentlichen Hand Beschäftigten sind außerhalb der Kernverwaltung in ausgegliederten Organisationseinheiten wie öffentlichen Unternehmen tätig; die Verschuldung in den ausgegliederten Organisationseinheiten liegt oft höher als in den öffentlichen Kernhaushalten (Bertelsmann Stiftung 2013, 2008). Aktuelle geopolitische Entwicklungen wie der Ukraine-Krieg und Diskussionen um Verstaatlichungen rücken öffentliche Unternehmen zusätzlich in den Fokus. Die anforderungsgerechte Besetzung von Führungspositionen mit geeigneten Führungskräften ist ein zentrales Schlüsselthema für gute Public Corporate Governance bzw. gute Unternehmensführung.

In der Debatte um soziale Nachhaltigkeit und gleichberechtigter Teilhabe von Frauen in Führungspositionen wird öffentlichen Unternehmen eine besondere Verantwortung und Vorbildfunktion zugewiesen (Papenfuß et al. 2022c, Vereinte Nationen 2020; siehe u. a. auch Gesetzesbegründungen der Bundesregierung¹). Krisenmanagement und soziale Nachhaltigkeit müssen zusammen gedacht werden, um mit Chancengerechtigkeit die besten Talente in Führungspositionen zu erhalten.

Die 2. und 3. Führungsebene ist für gleichberechtigte Teilhabe besonders relevant und wird auch als entscheidender Hebel und Rekrutierungspool für die Steigerung des Frauenanteils auf der 1. Führungsebene (Geschäftsführungsorgan²) eingestuft.³ Dies verdeutlicht auch die Bundesregierung in ihrer Regierungsbegründung zum Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst (FüPoG)⁴. Demnach muss die „Förderung von Frauen in Spitzenpositionen [...] Hand in Hand gehen mit der Vergrößerung der verfügbaren Anzahl hochqualifizierter Frauen mit Erfahrung im operativen Geschäft, die im Hinblick einer ausreichenden Auswahlmöglichkeit die Zahl der benötigten Spitzenpositionen übersteigen sollte.“⁵

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

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

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

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

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

Als gesetzliche Maßnahme zur Förderung des Frauenanteils in den Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans sind börsennotierte oder mitbestimmte Unternehmen verpflichtet, Zielgrößen für den Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans festzulegen (§ 76 Absatz 4 AktG⁶ und § 36 GmbHG⁷) und darüber transparent zu berichten (§ 289f HGB⁸). Bei den festzulegenden Zielgrößen handelt es sich explizit nicht um eine fixe Quote, sondern um ein flexibles Selbstregulierungsinstrument und eine potenzialreiche Governance-Innovation mit hohem unternehmensspezifischem Gestaltungsspielraum (BMFSFJ 2021, 2020). Die Festlegung der Zielgrößen ist zwar gesetzlich verpflichtend, allerdings können die betroffenen Unternehmen die Höhe der Zielgröße flexibel wählen. Die hohe Flexibilität für Unternehmen bei der Zielgrößensfestlegung ermöglicht eine situationsgerechte Gestaltung im Austausch mit allen Beteiligten und Mitarbeiter/-innen und sollte auch in politischen Diskussionen überall richtig verstanden werden.

Der Deutsche Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM) empfiehlt die Berichterstattung und Festlegung von Zielgrößen zum Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans auch für öffentlichen Unternehmen (Expertenkommission D-PCGM 2022, Rn. 5 und 101). Zudem sind in den sehr verschiedenen Public Corporate Governance Kodizes (PCGKs) in den jeweiligen Gebietskörperschaften vereinzelt bereits entsprechende Regelungen verankert.

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

Die vorliegende Studie ist die deutschlandweit einzige empirische Untersuchung, die Befunde zur Berichterstattung und Höhe von Zielgrößen für öffentliche Unternehmen aller föderalen Ebenen liefert. Daneben sollen Zielgrößen im Branchenvergleich und im Längsschnitt abgebildet werden. Andere Studien behandeln das Thema Zielgrößen nur flankierend und untersuchen dabei ausschließlich Bund- und Länderbeteiligungen (FidAR e. V. 2022) oder zeigen aggregierte Befunde lediglich für die Gesamtheit aller börsennotierten und mitbestimmten Unternehmen (BMFSFJ 2021).

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

In der Diskussion um die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand soll die Studie einen maßgeblichen Impuls für die Debatte um gleichberechtigte Teilhabe von Frauen in Führungspositionen

⁶ Aktiengesetz vom 6. September 1965 (BGBl. I S. 1089), das zuletzt durch Artikel 15 des Gesetzes vom 3. Juni 2021 (BGBl. I S. 1534) geändert worden ist.

⁷ Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4123-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 18 des Gesetzes vom 3. Juni 2021 (BGBl. I S. 1534) geändert worden ist.

⁸ Handelsgesetzbuch in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 7 Absatz 2 des Gesetzes vom 12. Mai 2021 (BGBl. I S. 990) geändert worden ist.

liefern, zu einer Reflexion der Governance-Praxis beitragen und Handlungsperspektiven aufzeigen. Die Studie soll einen Beitrag leisten, Zielgrößen als Governance-Innovation für soziale Nachhaltigkeit und als positives Gestaltungsthema wahrzunehmen und zu nutzen.

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

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

2.1 Anforderungen zu Zielgrößen in Gesetzen

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland verpflichtet in Artikel 3 den Staat zur Gleichbehandlung aller Menschen und weist ihm die explizite Aufgabe zu, die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken.

Das mit Wirkung vom 1. Mai 2015 in Kraft getretene FÜPoG hat das Ziel den Anteil von Frauen in Führungspositionen im privaten und öffentlichen Sektor zu erhöhen und damit die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern weiter zu fördern. Nach der Bundesregierung sollen gesetzliche Regelungen „mittelfristig eine signifikante Erhöhung des Frauenanteils an Führungspositionen der Privatwirtschaft und der Bundesverwaltung sowie Gremienbesetzungen erreicht werden, so dass letztlich eine Geschlechterparität besteht.“⁹ Neben weiteren Maßnahmen wurde für Unternehmen, die entweder börsennotiert oder mitbestimmt sind, verpflichtend geregelt, dass Zielgrößen für die 2. und 3. Führungsebene unterhalb des Geschäftsführungsorgans festzulegen sind (§ 76 Absatz 4 AktG und § 36 GmbHG). Unter einer Führungsebene werden organisatorische Einheiten verstanden, die zueinander gleichberechtigt, aber einer gemeinsamen Führung untergeordnet sind. Bei einer ausgeprägten Hierarchie sind nur die beiden Ebenen gemeint, die dem Geschäftsführungsorgan unmittelbar unterstehen. Bei einer flachen Hierarchie bezieht sich die gesetzliche Verpflichtung nur auf die Führungsebene unterhalb des Geschäftsführungsorgans.¹⁰

⁹ Regierungsbegründung zum Entwurf eines Gesetzes zur für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst, Deutscher Bundestag, Drucksache 636/14 vom 29.12.2014, 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.

¹⁰ Vgl. Regierungsbegründung zum Entwurf eines Gesetzes zur für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/3784 vom 20.01.2015, S. 119 sowie Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss) zu dem Entwurf eines Gesetzes für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/4227 vom 04.03.2015, S. 21f. 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.

Bei den festzulegenden Zielgrößen handelt es sich explizit nicht um eine gesetzlich festgeschriebene fixe Quote wie etwa für Aufsichtsorgane börsennotierter Unternehmen (vgl. § 96 Absatz 2 AktG und § 52 Absatz 2 GmbHG), sondern um ein flexibles Selbstregulierungsinstrument. Die Berichterstattung und Festlegung der Zielgrößen ist zwar für die gesetzlich definierten Unternehmen verpflichtend, Geschäftsführungsorgane können die Höhe der Zielgröße allerdings mit Blick auf die gegenwärtige Struktur und perspektivische Entwicklungspotenziale frei wählen. Auch bei der Definition der beiden Führungsebenen bietet der Gesetzgeber Gestaltungsspielraum, wonach Geschäftsführungsorgane die Führungsebenen in Abhängigkeit der jeweiligen Struktur/Hierarchie im Unternehmen unterschiedlich definieren können (BMFSFJ 2020).

Die erstmalige Festlegung der Zielgrößen war bis zum 30. September 2015 zu erfüllen. Dabei durfte die zur Erreichung der Zielgrößen gesetzte Frist nicht länger als bis zum 30. Juni 2017 dauern. Darauf folgende Fristsetzungen sind flexibel wählbar. Allerdings dürfen sie einen Zeitraum von fünf Jahren nicht überschreiten.

Bei der erneuten Festlegung der Zielgrößen ist von Geschäftsführungsorganen zu beachten, dass die neu festgelegten Zielgrößen den jeweils erreichten Status Quo nicht mehr unterschreiten dürfen, sofern der Frauenanteil noch unter 30 % liegt (Verschlechterungsverbot). Liegt der Frauenanteil in der jeweiligen Führungsebene bereits über 30 %, können die Zielgrößen flexibel festgelegt werden.

Für die Zielgrößen und deren Fristen, die sich die Unternehmen für den Frauenanteil in den Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans setzen, gilt eine Veröffentlichungspflicht. Nach § 289a Absatz 2 HGB aF¹¹ müssen börsennotierte Aktiengesellschaften in ihrer Erklärung zur Unternehmensführung über die Festlegung des Anteils an Frauen in den beiden Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans Bericht erstatten. Dabei ist Auskunft über die Erreichung der Zielgröße während des Bezugszeitraums zu geben und eine Nichterreichung zu begründen. Andere Unternehmen, die verpflichtet sind Zielgrößen für den Frauenanteil und Fristen für deren Erreichung festzulegen (wie u. a. die GmbH nach § 36 GmbHG), müssen nach § 289a Absatz 4 HGB aF in ihrem Lagebericht als gesonderten Abschnitt eine Erklärung zur Unternehmensführung mit den entsprechenden Festlegungen und Angaben aufnehmen. Gesellschaften, die nicht zur Offenlegung eines Lageberichts verpflichtet sind, haben eine Erklärung zur Unternehmensführung mit den Festlegungen und Angaben für die Zielgrößen und deren Fristen zu erstellen und zu veröffentlichen. Sie können diese Pflicht auch durch die freiwillige Offenlegung eines anforderungsgerecht erstellten Lageberichts erfüllen.

Das am 12. August 2021 in Kraft getretene FöPoG II¹² ergänzt die Regelungen des FöPoG mit dem Ziel bestehende Lücken zu schließen und dessen Wirksamkeit zu verbessern. Künftig

¹¹ Handelsgesetzbuch in der am 01.01.2016 durch Artikel 11 des Gesetzes vom 24.04.2015 (BGBl. I S. 642) geänderten Fassung.

¹² Gesetz zur Ergänzung und Änderung der Regelungen für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst: Zweites Führungspositionen-Gesetz - FöPoG II vom 7. August 2021, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2021 Teil I Nr. 51.

müssen die Zielgrößen den angestrebten Frauenanteil in den jeweiligen Führungsebenen beschreiben und neben bisherigen Prozentangaben auch die Gesamtpersonenzahl an Frauen umfassen.

Nach den Regelungen des FüPoG II bleibt eine Zielgröße von 0 % grundsätzlich weiter zulässig. Allerdings müssen Geschäftsführungsorgane, die für den Festlegungszeitraum keine Frau auf den beiden unteren Führungsebenen einplanen, ihren Beschluss klar und verständlich begründen (§ 76 Absatz 4 Satz 3 AktG und § 36 Satz 4 GmbHG). Dabei sind die Umstände für die Entscheidung für eine Zielgröße von 0 % durch das Geschäftsführungsorgan zu würdigen und zu gewichten. Dies muss ausführlich begründet werden, so dass sie eine gewissenhafte Entscheidung für die Öffentlichkeit plausibel macht. Eine Begründung sollte im Regelfall zwischen 100 bis 150 Wörter umfassen.¹³

Die sich aus den Änderungen des FüPoG II zusätzlich ergebenden Berichtserfordernisse nach § 289f Absatz 2 HGB sind erstmalig auf Lage- und Konzernlageberichte sowie Erklärungen zur Unternehmensführung für das nach dem 31. Dezember 2020 beginnende Geschäftsjahr anzuwenden.

Zudem wurden die Sanktionsmaßnahmen bei Verletzung der Berichtspflichten verschärft. Der Verstoß gegen die Berichtspflichten wird mit einer Geldbuße von bis zu fünfzigtausend Euro geahndet. Für kapitalmarktorientierte Unternehmen beträgt die Geldbuße bei Nichteinhaltung den höheren Betrag von zwei Millionen Euro oder das Zweifache des aus der Ordnungswidrigkeit gezogenen wirtschaftlichen Vorteils, wobei der wirtschaftliche Vorteil erzielte Gewinne und vermiedene Verluste umfasst und geschätzt werden kann“ (§ 334 Absatz 3 HGB). Allerdings ist die Geldstrafe in diesem Falle auf zehn Millionen Euro bzw. 5 % des jährlichen Gesamtumsatzes gedeckelt.

¹³ 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.

2.2 Anforderungen zu Zielgrößen in Public Corporate Governance Kodizes

Für öffentliche Unternehmen existieren in Deutschland auf den verschiedenen föderalen Ebenen PCGKs, die bewährte Grundsätze für eine verantwortungsvolle und nachhaltige öffentliche Unternehmensführung bzw. Public Corporate Governance zusammenstellen sollen (Expertenkommission D-PCGM 2022, Papenfuß 2019, Papenfuß et al. 2022a, Papenfuß/Wagner-Krechlok 2022). PCGKs sollen Grundcharakteristika des Public Corporate Governance Systems kompakt zusammenfassen und verständlich machen sowie regelmäßig auftretende Fragen der Governance, Unklarheiten oder Lücken in Gesetzen gezielt adressieren und damit unterstützende Hinweise geben. Ein PCGK ist ideal zur Abstimmung von Rollen und „Spielregeln“, Verständigung über Arbeitsstrukturen, Ansprache von Instrumenten/Maßnahmen und gemeinsamer Weiterentwicklung der Governance-Kultur (Papenfuß et al. 2022a, Papenfuß/Wagner-Krechlok 2022, Papenfuß/Wagner-Krechlok 2021a). Selbstregulierung mit PCGKs ermöglicht der öffentlichen Hand eine präzisere Formulierung von Anforderungen, um die angestrebten Policy- und Verhaltensziele zu erreichen und die Rollen der jeweiligen Akteure/-innen präziser zu definieren (Expertenkommission D-PCGM 2022, Papenfuß 2021, 2019, Papenfuß et al. 2022a, Papenfuß/Wagner-Krechlok 2021a, Plazek et al. 2020).

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

Ein zentraler Unterschied ist ferner das comply-or-explain Prinzip, welches anforderungsgerecht und für alle Adressatengruppen (z. B. auch Geschäftsführungsorgane) nur in einem PCGK integriert werden kann. Die Unternehmen können von Empfehlungen eines PCGK situationsgerecht abweichen, sind aber gemäß Kodex verpflichtet, diese Abweichungen jährlich in sogenannten Entsprechenserklärungen offenzulegen und zu begründen (Expertenkommission D-PCGM 2022, Papenfuß 2013, Papenfuß et al. 2022a).

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

Tabelle 1 zeigt im oberen Abschnitt PCGKs mit entsprechenden Regelungen zur Berichterstattung und Festlegung von *Zielgrößen* für den Frauenanteil in 2. und 3. Führungsebene. Im unteren Bereich der Tabelle werden PCGKs dargestellt, die eine Berichterstattung über den Frauenanteil in 2. und 3. Führungsebene empfehlen (*ohne expliziten Hinweis auf Zielgrößen*).

Regelungen in PCGKs zur Berichterstattung von <u>Zielgrößen</u> für den Frauenanteil in den Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans	
D-PCGM	Das Geschäftsführungsorgan soll für den Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans Zielgrößen festlegen, die über den aktuellen Status-Quo hinausgehen. Sie soll sich dabei am Anteil von Frauen und Männern unter den Beschäftigten orientieren (Rn. 101). Das Aufsichtsorgan und das Geschäftsführungsorgan berichten jährlich in der Erklärung zur Unternehmensführung ¹⁴ analog § 289f HGB über die Corporate Governance des Unternehmens. [...] die Angabe, ob die festgelegten Zielgrößen zum Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans gemäß Regelungsziffer 101 erreicht worden sind, und wenn nicht, Angaben zu den sachlichen Gründen [...] (Rn. 5)
Düsseldorf	Die Geschäftsführung [...] legt für den Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb der Geschäftsführung Zielgrößen fest. Die Geschäftsführung sorgt in diesem Zusammenhang dafür, dass die Vorschriften des § 289a HGB eingehalten werden. (Rn. 3.2.11)
Köln	Die Erklärung über die Corporate Governance des Unternehmens erfolgt jährlich analog zu § 289 f HGB als eigenständige Anlage zum Jahresabschluss. Bestandteile der Erklärung zur Unternehmensführung 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)
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)
Regelungen in PCGKs zur Berichterstattung über den Frauenanteil in den Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans (ohne Zielgrößen)	
Bund	Geschäftsführung und Überwachungsorgan sollen jährlich über die Corporate Governance des Unternehmens berichten (Corporate Governance Bericht). [...] Der Corporate Governance Bericht soll auch [...] eine Darstellung der Entwicklung des Anteils an Frauen in Führungspositionen in der Geschäftsführung und den beiden Führungsebenen darunter und im Überwachungsorgan umfassen. (Rn. 7.1)
Nordrhein-Westfalen	Geschäftsleitung und Überwachungsorgan sollen jährlich über die Corporate Governance des Unternehmens berichten (Corporate Governance Bericht). [...] Der Bericht umfasst auch eine Darstellung zu den jeweiligen Anteilen beider Geschlechter [...] der Personen mit Führungsfunktionen. (Rn. 5.2)
Schleswig-Holstein	Geschäftsleitung und Überwachungsorgan berichten jährlich über die Corporate Governance des Unternehmens (Corporate Governance Bericht). [...] Der Bericht umfasst auch eine Darstellung zum Anteil von Frauen in [...] Führungspositionen. (Rn. 6.1)
Keine Regelung: u. a. Berlin, Bielefeld, Bonn, Brandenburg, Darmstadt, Dortmund, Duisburg, Essen, Flensburg, Frankfurt (Main), Halle (Saale), Hamburg, Leipzig, Lübeck, Lüneburg, Magdeburg, Mainz, Mannheim, Offenbach, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Wiesbaden	
Quelle: Papenfuß et al. 2022, Flex Gov Studie	

Tabelle 1: Regelungsunterschiede in PCGKs zur Berichterstattung von Zielgrößen und zum Frauenanteil in den Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans (ohne Zielgrößen)

In einzelnen Gebietskörperschaften gibt es erste begrüßenswerte Ansätze für die anforderungsgerechte Etablierung von Regelungen zu Zielgrößen, die konsequent weiterverfolgt werden sollten. Die jeweiligen Gebietskörperschaften und verantwortlichen Akteure/-innen vor Ort verdienen für die eingetragene Vorreiterrolle besonderes Lob. 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

¹⁴ Die Erklärung zur Unternehmensführung ist als Synonym für den in der Praxis anzutreffenden Begriff des Corporate Governance Berichts zu verstehen. Der Deutsche Public Corporate Governance-Musterkodex verwendet den Begriff Erklärung zur Unternehmensführung gemäß § 289f HGB. Dieses Begriffsverständnis verwendet auch der am 09. Mai 2019 beschlossene Deutsche Corporate Governance Kodex der Regierungskommission, der die Erklärung zur Unternehmensführung als zentrales Instrument der Corporate Governance-Berichterstattung einführt. Durch die Verwendung gleicher Begrifflichkeiten im Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex und im Deutschen Corporate Governance Kodex der Regierungskommission soll die Corporate Governance Berichterstattung kohärenter und übersichtlicher werden (Expertenkommission D-PCGM, Rn. 4).

börsennotierte und mitbestimmte Unternehmen zurückbleiben. Für eine gute und verantwortungsvolle Public Corporate Governance wäre es politisch konsequent und folgerichtig, die durch das FÜPoG und FÜPoG II formulierten gesetzlichen Regelungen in PCGKs aufzunehmen und für öffentliche Unternehmen zumindest als Empfehlung in Anschlag zu bringen. Gebietskörperschaften haben hierfür, unabhängig von gesetzgeberischen Entwicklungen, die Chance und Verantwortung, entsprechende Regelungen zeitnah auch in ihren bestehenden PCGK aufzunehmen oder einen neuen PCGK zu etablieren.

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

Der D-PCGM der Expertenkommission schlägt hierfür konkrete Empfehlungen zur Aufnahme in die PCGKs vor Ort vor. Der D-PCGM ist, wie in seiner Präambel herausgestellt, nicht als Ersatz für den PCGK einer Gebietskörperschaft vorgesehen, der jeweils vor Ort entwickelt und vom zuständigen politischen Gremium (z. B. Stadtrat, Landtag) verabschiedet wird. Er dient vielmehr als systematisch entwickelte Unterstützung für die Erarbeitung bzw. Überarbeitung eines für die jeweilige Gebietskörperschaft als situationsgerecht empfundenen PCGK (Expertenkommission D-PCGM 2022).

Die Etablierung von Empfehlungen in PCGKs zur Berichterstattung und Festlegung von Zielgrößen – ergänzend zu den bestehenden gesetzlichen Regelungen – bietet besondere Potenziale. Durch PCGKs können die Zielgrößen-Regelungen für alle öffentlichen Unternehmen der Gebietskörperschaft anforderungsgerecht in Anschlag gebracht werden. Neben den bereits durch das GmbHG und AktG verpflichteten börsennotierten oder mitbestimmten Kapitalgesellschaften, werden so auch öffentliche Rechtsformen oder Unternehmen unter 500 Arbeitnehmer/-innen in die Pflicht genommen sich verbindlich mit dem Thema Zielgrößen auseinanderzusetzen und darüber zu berichten. Situationsgerecht können diese Unternehmen im Jahres-/Konzernabschluss bzw. Lagebericht/Konzernlagebericht die festgelegten Zielgrößen berichten oder in ihrer jährlichen Entsprechenserklärung erklären, warum z. B. aufgrund von (Unternehmens-)Spezifika keine Zielgrößen formuliert bzw. eventuell ein anderer Weg zur Steigerung des Frauenanteils in Führungsebenen gewählt wurde.

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

Wissenschaftliche Studien zeigen, dass die komplementäre Nutzung von Gesetzen und Selbstregulierungsinstrumente, wie PCGKs, die stärkste Wirkung und Bindungskraft bei der Anwendung von Regelungen einer guten und verantwortungsvollen Unternehmensführung entfalten können (Papenfuß/Schmidt 2021, Kirkbride/Letza 2004). Gesetze sind oft allgemeiner gehalten, und Ermessens- und Auslegungsspielräume können zu begrenzten verhaltenssteuernden

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

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

3. Methodik der Datenerhebung

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

Die Identifizierung der aktuellen Beteiligungsportfolios erfolgte zwischen März und April 2022 über die auf den Internetseiten der untersuchten Gebietskörperschaften verfügbaren, aktuellen Beteiligungsberichte. Entsprechend einschlägiger Definition von öffentlichen Unternehmen (OECD 2015, Papenfuß/Wagner-Krechlok 2021a, van Genugten et al. 2022), wurden alle unmittelbaren und mittelbaren Unternehmen der zweiten Ebene berücksichtigt, bei denen die jeweiligen Gebietskörperschaften entweder durch Mehrheitseigentümerschaft (Beteiligungsanteil von mindestens 50 %) oder durch anderweitige Ausübung einen beherrschenden Einfluss besitzen. In einigen Gebietskörperschaften wird das Beteiligungsmanagement von einem Referat oder einer ähnlichen Organisationseinheit der Verwaltung wahrgenommen, in anderen ist diese Aufgabe auf eine Beteiligungsmanagementgesellschaft ausgegliedert. In einigen Gebietskörperschaften hält die Gebietskörperschaft direkt die Anteile aller großen Beteiligungen, während dies in anderen Städten durch eine Beteiligungsmanagementgesellschaft erfolgt.

Für die Vergleichbarkeit der Strukturen wurden Unternehmen ebenfalls als „unmittelbar“ eingestuft, sofern sie direkte Tochtergesellschaften einer speziell für die Steuerung und Verwaltung von öffentlichen Beteiligungen zuständigen Beteiligungsmanagementgesellschaft sind, welche zu 100 % im Besitz der Gebietskörperschaft steht. Mit diesem Ansatz wird eine differenzierte Vergleichbarkeit gewährleistet, unabhängig von unterschiedlichen Ansätzen in der Beteiligungsmanagementorganisation. Die Beteiligungsquote bei mittelbaren Beteiligungsgesellschaften

wurde stets in adäquater Weise unter Berücksichtigung direkter und indirekter Anteile von Mutter-, Tochter- oder Enkelgesellschaften berechnet. Bei Gesellschaften, für die keine genauen Beteiligungsanteile im Beteiligungsbericht angegeben sind, wurde anhand weitergehender, verfügbarer Quellen, wie zum Beispiel der Satzung, überprüft, ob das Kriterium „Ausübung eines beherrschenden Einflusses durch die jeweilige Gebietskörperschaft“ erfüllt ist. Hierfür wurden Merkmale wie das Stimmenverhältnis in der Mitgliederversammlung oder die Zusammensetzung anderer Organe herangezogen.

Erhoben wurden sowohl Unternehmen in Privatrechtsform (GmbH, gGmbH, GmbH & Co. KG, AG, AG & Co. KG) als auch in öffentlich-rechtlicher Rechtsform (Eigenbetrieb, eigenbetriebsähnliche Einrichtung, Zweckverband, AöR/KöR). Unternehmen, die sich in Liquidation oder Gründung befinden sowie Mantelgesellschaften wurden ausgeschlossen. Insgesamt wurden 2.102 kommunale Unternehmen und 772 Unternehmen der Bundes-/Landesebene (gesamt: 2.874) identifiziert.

In einem nächsten Schritt wurden alle Kapitalgesellschaften (AG, GmbH, gGmbH, KGaA) identifiziert, die entsprechend § 76 Absatz 4 AktG und § 36 GmbHG zur Festlegung von Zielgrößen und zur Berichterstattung nach § 289f HGB verpflichtet sind. Als mitbestimmte Unternehmen, wurden gemäß § 1 Drittelbeteiligungsgesetz alle Kapitalgesellschaften erfasst, die mehr als 500 Arbeitnehmer/-innen aufweisen.

Auf kommunaler Ebene liegt im Untersuchungszeitraum bei 131 öffentlichen Unternehmen und auf Bundes-/Landesebene bei 60 öffentlichen Unternehmen (gesamt: 191 Unternehmen) die Zahl der Arbeitnehmer/-innen über 500. Zur ergänzenden Untersuchung von Ausstrahlungseffekten der Zielgrößen-Regelungen auf kleinere Unternehmen, wurden weitere 123 öffentliche Unternehmen in Rechtsform einer Kapitalgesellschaft mit 300 bis 500 Arbeitnehmer/-innen in die Analyse einbezogen. Damit umfasst der gesamte Untersuchungsbereich 314 öffentliche Unternehmen.

Für die Datenerhebung der Flex-Gov-Studie 2022 wurden bei den 314 öffentlichen Unternehmen die im Bundesanzeiger veröffentlichten Jahresabschlüsse (inkl. Lageberichte), Konzernabschlüsse (inkl. Konzernlageberichte) und Corporate Governance Berichte sowie die Unternehmenshomepages in Bezug zur Berichterstattung und Festlegung von Zielgrößen für den Frauenanteil in den Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans für das Geschäftsjahr 2020 analysiert. Mit Blick auf die gesetzliche 12-Monats-Frist für die Offenlegung von Jahres- und Konzernabschlüssen (§ 325 Absatz 1 HGB) und darüber hinaus regelmäßig auftretende Offenlegungsverzögerungen (Papenfuß/Schmidt 2013) basiert die Studie zum Untersuchungszeitpunkt auf den für alle untersuchten Unternehmen aktuell einheitlich verfügbaren Daten.

4. Befunde zur Berichterstattung über Zielgrößen

Von den untersuchten 191 öffentlichen Unternehmen über 500 Arbeitnehmer/-innen berichten nur 121 über die Festlegung von Zielgrößen zum Frauenanteil unterhalb des Geschäftsführungsorgans – ein Anteil von 63,4 %. Insgesamt 70 Unternehmen (36,6 %) verstoßen gegen die gesetzlichen Vorgaben und verweigern die Transparenz. Von den 121 öffentlichen Unternehmen über 500 Arbeitnehmer/-innen berichten 120 Unternehmen über eine Zielgrößenfestlegung für die 2. Führungsebene. Für die 3. Führungsebene legen 117 Unternehmen eine Zielgröße fest.

Einige Unternehmen weisen nach Angaben in ihrer Hierarchiestruktur keine dritte Führungsebene auf, weshalb die Berichterstattung für diese Ebene etwas geringer ausfällt.

Unter den zusätzlich analysierten 123 öffentliche Unternehmen unter 500 Arbeitnehmer/-innen liefern 9 Unternehmen (7,3 %) freiwillig Informationen zu den festgelegten Zielgrößen, was die Realisierbarkeit in diesem Kontext verdeutlicht und positive Anknüpfungspunkte für andere Unternehmen liefert.

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

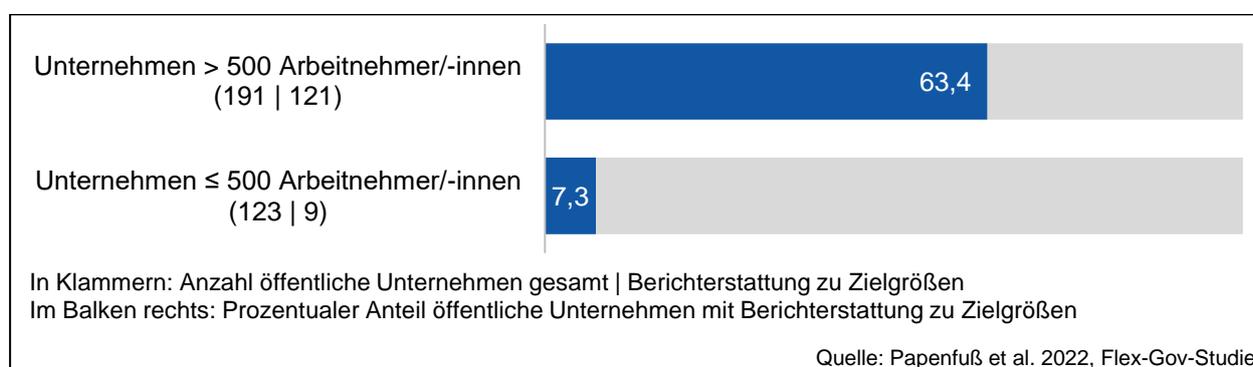


Abbildung 1: Berichterstattung zu Zielgrößen für den Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene

Strukturell verbesserungsbedürftig sind neben der reinen Angabe zu festgelegten Zielgrößen auf 2. und 3. Führungsebene im Sinne einer guten und verantwortungsvollen Unternehmensführung insbesondere auch die Begründungen zu den Zielgrößen. Zwar sind Begründungen für die Festlegung von Zielgrößen nicht gesetzlich verpflichtend vorgeschrieben, allerdings kann die interessierte Öffentlichkeit ohne eine Begründung die Angaben zu den Zielgrößen nur bedingt in den unternehmerischen Kontext und die vorherrschenden Rahmenbedingungen einordnen. Von den 121 öffentlichen Unternehmen über 500 Arbeitnehmer/-innen mit Angaben zu Zielgrößen liefern nur 21 Unternehmen (17,4 %) eine Begründung für die gewählte Zielgröße – 82,6 % weisen keine Begründung in ihrer Berichterstattung auf.

Zusätzlich aufschlussreich ist ein Blick auf Unterschiede bei der Zielgrößen-Berichterstattung zwischen kommunalen Unternehmen sowie Unternehmen der Bundes- und Landesebene. Abbildung 2 fasst die Ergebnisse für die föderalen Ebenen aggregiert zusammen. Hinter der Balkenbezeichnung befindet sich jeweils in Klammern die Gesamtanzahl der Unternehmen über 500 Arbeitnehmer/-innen und die Anzahl der berichtenden Unternehmen. Im Balken rechts wird der prozentuale Anteil berichtender öffentlicher Unternehmen gezeigt.

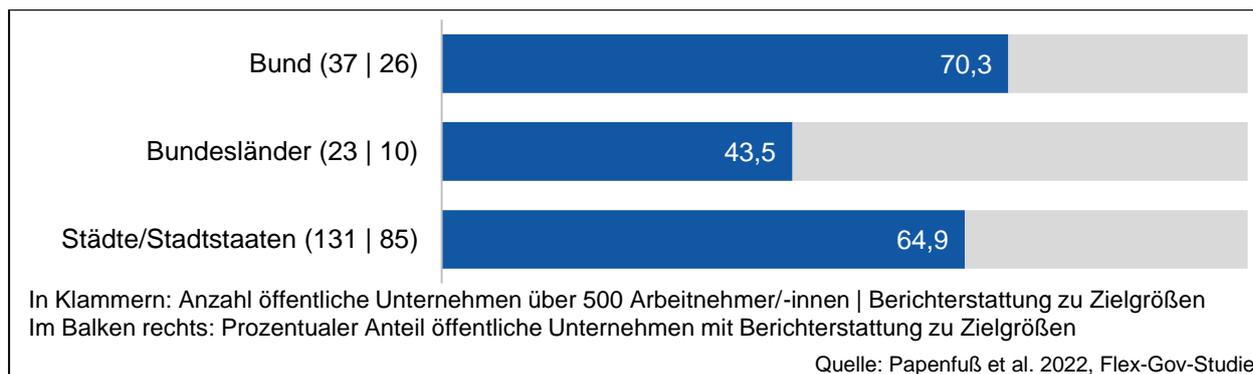


Abbildung 2: Berichterstattung zu Zielgrößen bei Unternehmen der kommunalen Ebene und Bundes-/Landesebene

Die Berichterstattung zu Zielgrößen für den Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene ist zwischen den föderalen Ebenen stark unterschiedlich. Gerade bei Unternehmen auf Landesebene wird überdurchschnittlich häufig die gesetzliche Berichtspflicht zu Zielgrößen nicht eingehalten – nur 10 Unternehmen (43,5 %) liefern Angaben zu festgelegten Zielgrößen. Zwar liegen bei Bundesunternehmen (70,3 %) und kommunalen Unternehmen (64,9 %) häufiger entsprechende Angaben vor, allerdings verstößt auch hier ein relevanter Teil der Unternehmen (29,3 % bzw. 35,1 %) gegen das Gesetz und berichtet nicht. Auf allen föderalen Ebenen ist die öffentliche Hand angehalten, durch konkrete Maßnahmen ihre gesellschaftspolitische Vorbildfunktion und ihre Einflussmöglichkeiten als Gesellschafterin und in den Aufsichtsorganen wahrzunehmen, um nach den Befunden bestehende Compliance-Defizite systematisch abzustellen und damit verbundene Reputations- und Vertrauensverluste zu vermeiden.

Im nächsten Schritt wurde in Abbildung 3 eine Differenzierung nach Branchen vorgenommen. Die systematische und differenzierte Branchenzuordnung erfolgte in Anlehnung an die Klassifikation der Wirtschaftszweige des Statistischen Bundesamtes (Statistisches Bundesamt 2008) und unter Berücksichtigung der in den Beteiligungsberichten geschilderten Unternehmensgegenständen. Bei Unternehmen, die in mehreren Branchen tätig sind, wurde die Zuordnung nach dem kommunizierten Hauptbetätigungsfeld vorgenommen. Einzelne Unternehmen, die nicht eindeutig einer Branche zugeordnet werden konnten, sowie Branchen mit weniger als 5 Unternehmen wurden unter „Sonstige“ zusammengefasst. Hinter der Balkenbezeichnung in Abbildung 3 befindet sich jeweils in Klammern die Gesamtanzahl der Unternehmen über 500 Arbeitnehmer/-innen und die Anzahl der berichtenden Unternehmen. Im Balken rechts wird der prozentuale Anteil berichtender öffentlicher Unternehmen gezeigt. Die Sortierung erfolgt nach prozentualem Anteil öffentlicher Unternehmen mit Berichterstattung zu Zielgrößen absteigend.

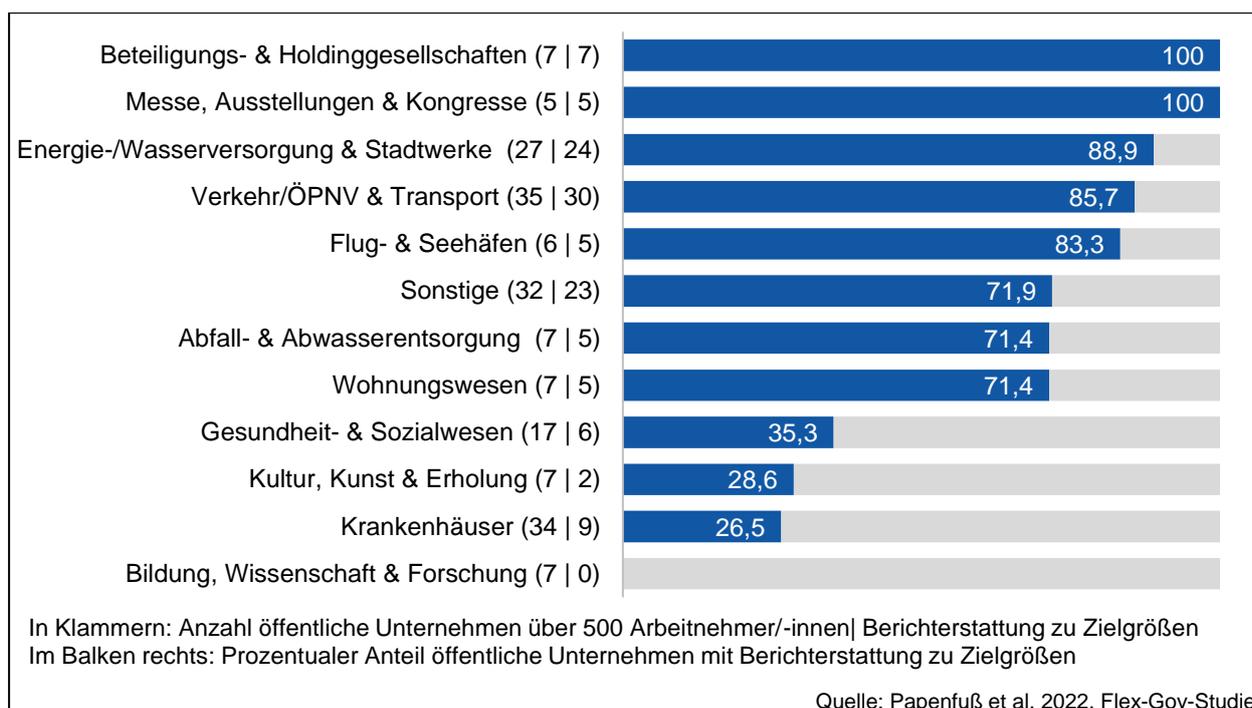


Abbildung 3: Branchenvergleich zur Berichterstattung zu Zielgrößen für den Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene

Bei der Branchenbetrachtung zeigt sich, dass im Sozial- und Gesundheitsbereich im Vergleich eine deutlich geringere Berichterstattung zu festgelegten Zielgrößen vorliegt: „Gesundheit- & Sozialwesen“ (35,3 %) und „Krankenhäuser“ (26,5 %). Beachtlich ist auch die vollständige Intransparenz zu Zielgrößen für den Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene bei den untersuchten Unternehmen der Branche „Bildung, Wissenschaft & Forschung“. Vergleichsweise höhere Werte sind bei öffentlichen Unternehmen der technischen Branchen wie „Energie-/Wasserversorgung & Stadtwerke“ (88,9 %), „Verkehr/ÖPNV & Transport“ (85,7 %) und „Flug- & Seehäfen“ (83,3 %) festzustellen. In den Branchen „Beteiligungs- & Holdinggesellschaften“ und „Messe, Ausstellungen & Kongresse“ berichten alle untersuchten Unternehmen zu Zielgrößen.

5. Befunde zur Höhe der festgelegten Zielgrößen

Im aggregierten Gesamtschnitt liegt die Höhe der Zielgrößen für die 2. und 3. Führungsebene bei 25,5 % (Mittelwert). Für die 2. Führungsebene liegt die durchschnittliche Zielgröße bei 24,4 %. Für die 3. Führungsebene liegt die durchschnittliche Zielgröße um 2-Prozentpunkte leicht höher bei 26,7 %. Damit liegen die Zielgrößen nur unwesentlich höher als die aktuelle Repräsentation von Frauen auf 1. Führungsebene (Geschäftsführungsorgane) öffentlicher Unternehmen – diese liegt bei 20,6 % (Papenfuß et al. 2022c). Zudem bestehen bei den festgelegten Zielgrößen substanzielle Unterschiede nicht nur zwischen Branchen, sondern in bemerkenswerter Weise auch innerhalb von Branchen. In Gesamtschau sind die Unternehmen von den in Gesetzesbegründungen und von der Politik formulierten Zielen weit entfernt.

Am häufigsten legen die Unternehmen eine Zielgröße zwischen 20 und 30 % fest: 2. Führungsebene (54 Unternehmen | 45,0 %) und 3. Führungsebene (52 Unternehmen | 44,4 %). Insgesamt liegen 14,8 % der festgelegten Zielgrößen für die 2. oder 3. Führungsebene unter 10 %; 7,3 % der Zielgrößen bei 0 %. Bei 20 Unternehmen (16,7 %) liegt die Zielgröße zum Frauenanteil für die 2. Führungsebene bei unter 10 %, davon bei 12 Unternehmen (10,0 %) sogar bei 0 %. Für die 3. Führungsebene liegt bei 15 Unternehmen (12,8 %) eine Zielgröße von unter 10 % vor,

davon bei 6 Unternehmen (5,1 %) bei 0 %. Eine Zielgröße von über 30 % wird für die 2. Führungsebene bei 24 Unternehmen (20,0 %) und für die 3. Führungsebene bei 29 Unternehmen (24,7 %) formuliert. Jeweils 2 Unternehmen (1,7 %) setzen sich eine Zielgröße für den Frauenanteil auf 2. bzw. 3. Führungsebene von über 50 %.

Abbildung 4 fasst die Unterschiede zu den festgelegten Zielgrößen zusammen. Die 2. und 3. Führungsebene werden im direkten Vergleich jeweils untereinander dargestellt. Im Balken rechts wird der prozentuale Anteil berichtender öffentlicher Unternehmen gezeigt.

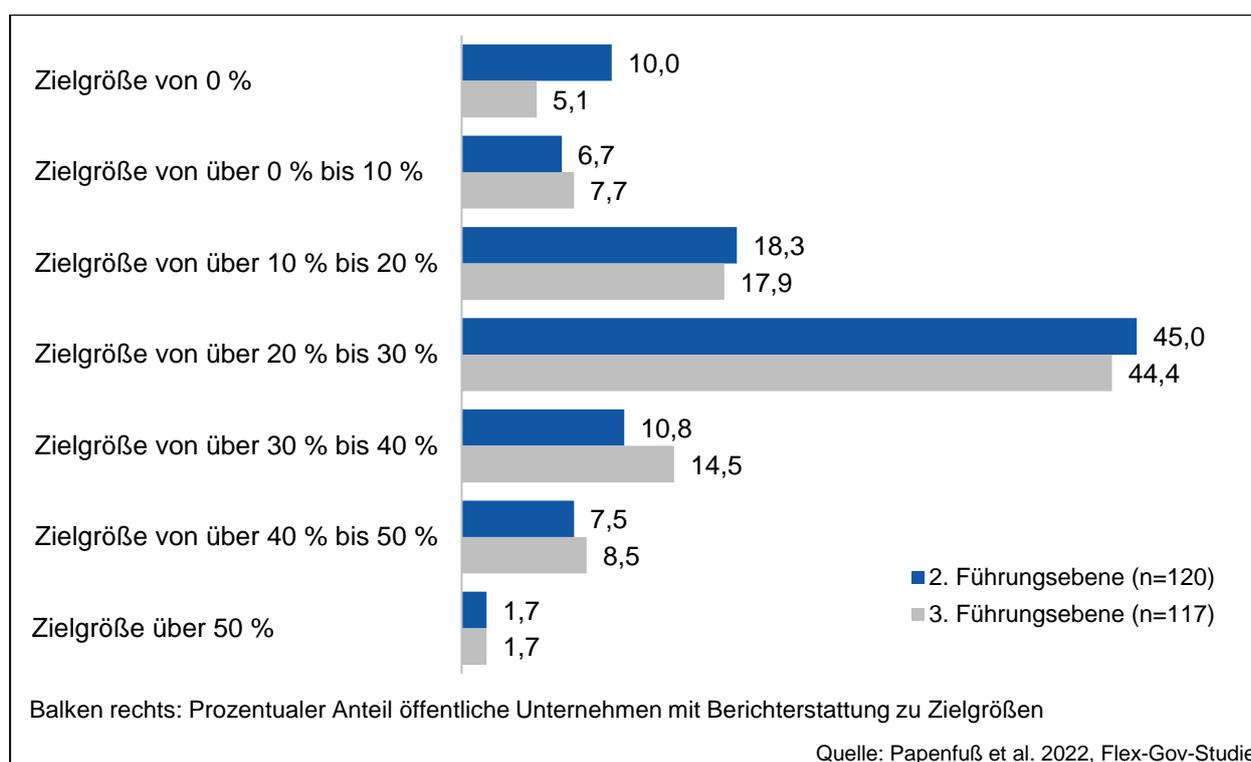


Abbildung 4: Festgelegte Zielgrößen für den Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene

Besonders beachtlich sind in diesem Kontext zudem, die erheblichen Unterschiede bei den festgelegten Zielgrößen im Vergleich zu den vorliegenden Status Quo bzw. Ausgangsniveau beim Frauenanteil auf den jeweiligen Führungsebenen in den Unternehmen. Abbildung 5 zeigt bei wie vielen Unternehmen prozentual die festgelegte Zielgröße gleich, über oder unter dem aktuellen Status Quo des Frauenanteils auf den beiden 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 86 Unternehmen bzw. 88 Unternehmen erfasst werden, die zugleich über den Status Quo als auch über die Festlegung einer Zielgröße auf 2. Führungsebene bzw. 3. Führungsebene berichten.

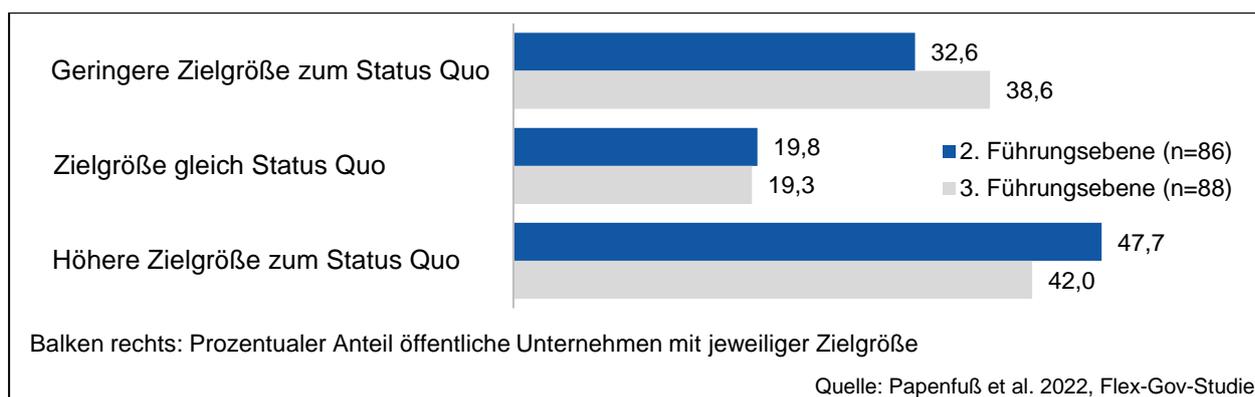


Abbildung 5: Verhältnis der festgelegten Zielgröße zum Status Quo beim Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene

Bei bemerkenswerten 28 bzw. 34 Unternehmen (32,6 % bzw. 38,6 %) liegt die festgelegte Zielgrößen unter dem aktuellen Status Quo des Frauenanteils auf den jeweiligen Führungsebenen. Dabei ist für die 2. Führungsebene bei 15 Unternehmen (17,5 %) die Zielgröße um bis zu 5 Prozentpunkte geringer als der Status Quo; bei 5 Unternehmen (5,8 %) zwischen 5 und 10 Prozentpunkte und bei 8 Unternehmen (9,8 %) über 10 Prozentpunkte. Für die 3. Führungsebene ist bei 17 Unternehmen (19,3 %) die Zielgröße um bis zu 5 Prozentpunkte geringer als der Status Quo; bei 8 Unternehmen (9,1 %) zwischen 5 und 10 Prozentpunkte und bei 9 Unternehmen (10,2 %) über 10 Prozentpunkte.

Jeweils 17 Unternehmen (19,8 % bzw. 19,3 %) setzen sich als Zielgröße das Aufrechterhalten des aktuellen Status Quo.

Bei 41 Unternehmen (47,7 %) wird für den Frauenanteil auf 2. Führungsebene eine höhere Zielgröße im Vergleich zum Status Quo formuliert – für die 3. Führungsebene bei 37 Unternehmen (42,0 %). Dabei ist für die 2. Führungsebene bei 14 Unternehmen (16,3 %) die Zielgröße um bis zu 5 Prozentpunkte höher als der Status Quo; bei 14 Unternehmen (16,3 %) zwischen 5 und 10 Prozentpunkte und bei 13 Unternehmen (15,1 %) über 10 Prozentpunkte. Für die 3. Führungsebene ist bei 19 Unternehmen (21,6 %) die Zielgröße um bis zu 5 Prozentpunkte geringer als der Status Quo; bei 6 Unternehmen (6,8 %) zwischen 5 und 10 Prozentpunkte und bei 12 Unternehmen (13,6 %) über 10 Prozentpunkte.

Gemäß gesetzlichen Bestimmungen darf eine Zielgröße nicht unter dem Status Quo festgelegt werden, wenn dieser aktuell (noch) unter 30 % liegt (siehe Abschnitt 2.1). Mit Blick auf die Daten zeigt sich jedoch, dass 8 der 28 Unternehmen (28,6 %) einen Frauenanteil auf 2. Führungsebene von unter 30 % aufweisen und als Zielgröße trotzdem einen noch geringeren Frauenanteil anstreben. Für die 3. Führungsebene ist dies bei 10 der 34 Unternehmen (29,4 %) mit festgelegten Zielgrößen unter dem aktuellen Status Quo der Fall.

In diesem Zusammenhang ist weiterhin die Entwicklung der festgelegten Zielgrößen im Zeitverlauf aufschlussreich, d. h. ein Vergleich der aktuellen festgelegten Zielgröße zur zuvor festgelegten Zielgröße. Abbildung 6 zeigt bei wie vielen Unternehmen prozentual die aktuell festgelegten Zielgrößen gleich, über oder unter den zuvor festgelegten Zielgrößen liegen. Die 2. und 3. Führungsebene werden im direkten Vergleich jeweils untereinander dargestellt. Im Balken rechts wird der prozentuale Anteil an öffentlichen Unternehmen mit entsprechender Zielgrößenfestlegung gezeigt.

Insgesamt konnten 80 Unternehmen bzw. 78 Unternehmen erfasst werden, die bereits zum wiederholten Mal eine Zielgröße auf 2. bzw. 3. Führungsebene festlegen.

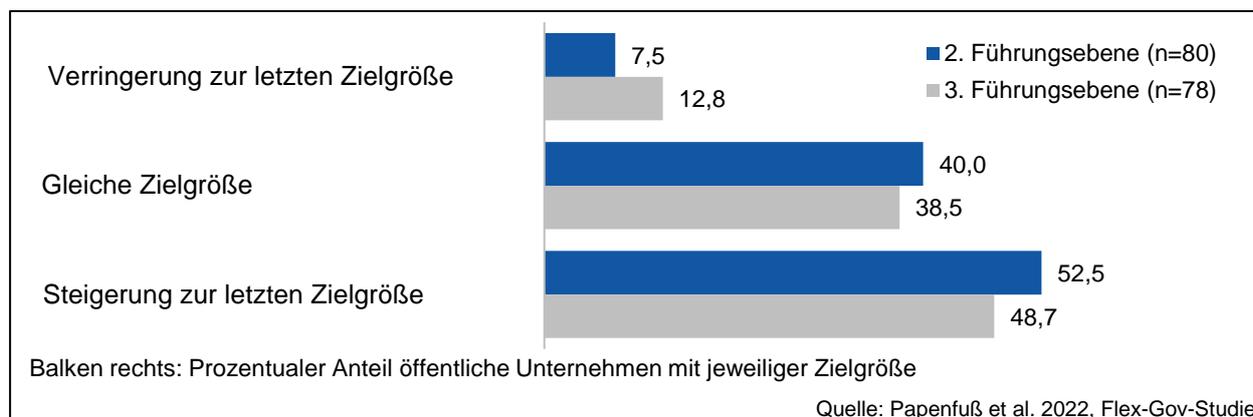


Abbildung 6: Entwicklung der letzten Zielgrößenfestlegung im Vergleich zur vorherigen Zielgrößenfestlegung

Insgesamt 6 Unternehmen (7,5 %) bzw. 10 Unternehmen (12,8 %) sehen eine Verringerung der Zielgröße im Vergleich zur zuletzt festgelegten Zielgröße vor. Bei 32 Unternehmen (40,0 %) bzw. 30 Unternehmen (38,5 %) ist eine konstante Zielgröße für die 2. bzw. 3. Führungsebene festzustellen. Auf beiden Führungsebenen ist bei rund der Hälfte der Unternehmen (52,5 % bzw. 48,7 %) eine Steigerung zur letzten Zielgröße festzustellen. Für die 2. Führungsebene haben 13 Unternehmen (16,3 %) einem Zielgrößenanstieg von bis 5 Prozentpunkten, 15 Unternehmen (18,8 %) von 5 bis 10 Prozentpunkten und 14 Unternehmen (17,5 %) über 10 Prozentpunkte. Für die 3. Führungsebene sehen 20 Unternehmen (25,6 %) einen Zielgrößenanstieg von bis zu 5 Prozentpunkten vor, 8 Unternehmen (10,3 %) von 5 bis 10 Prozentpunkten und 10 Unternehmen (12,8 %) über 10 Prozentpunkte.

Aufschlussreich zur Analyse der festgelegten Zielgrößen ist auch hier eine Differenzierung nach Branchen. Abbildung 7 stellt die durchschnittliche Höhe der Zielgrößen differenziert nach Branche dar. 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 Zielgröße zum Frauenteil in den Führungsebenen gezeigt. Die Sortierung erfolgt nach durchschnittlich festgelegter Zielgröße für den Frauenanteil auf 2. Führungsebene je Branche absteigend.

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

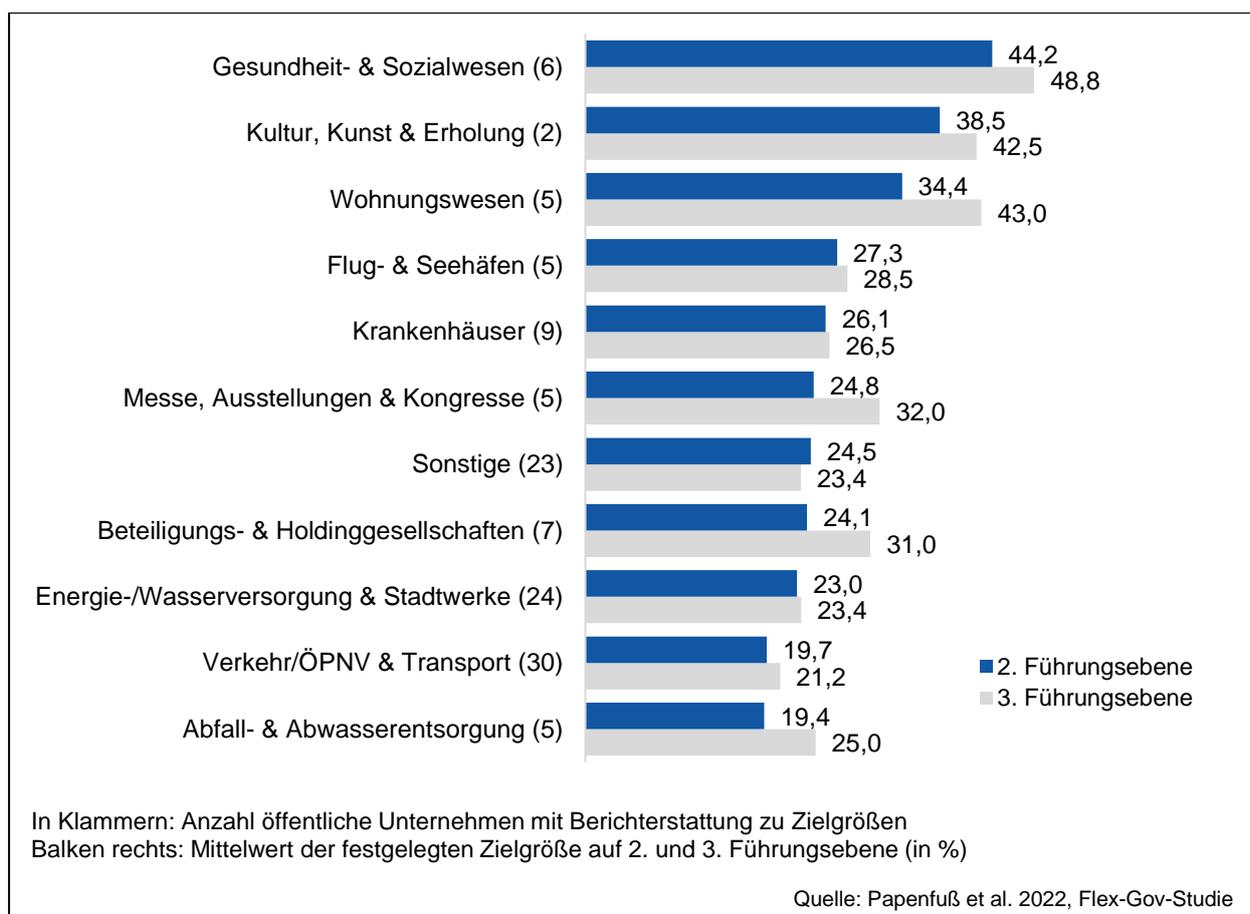


Abbildung 7: Branchenvergleich zur durchschnittlichen Zielgröße

Zwischen den Branchen zeigen sich substantielle Unterschiede zwischen den durchschnittlich festgelegten Zielgrößen für den Frauenanteil sowohl auf 2. als auch auf 3. Führungsebene. Die höchste durchschnittliche Zielgröße für den Frauenanteil auf 2. Führungsebene besitzt die Branche „Gesundheit- & Sozialwesen“ (44,2 %) gefolgt von den Branchen „Kultur, Kunst & Erholung“ (38,5 %) und „Wohnungswesen“ (34,4 %). Diese Branchen weisen im Vergleich mit über 40 % auch die im Schnitt höchsten Zielgrößen für die 3. Führungsebene auf. Am geringsten sind die Zielgrößen für den Frauenanteil auf 2. Führungsebene in technischen Branchen: „Energie-/Wasserversorgung & Stadtwerke“ (23,0 %), „Verkehr/ÖPNV & Transport“ (19,7 %) und „Abfall- & Abwasserentsorgung“ (19,4 %). Die Branche „Verkehr/ÖPNV & Transport“ hat zugleich die geringste durchschnittliche Zielgröße für die 3. Führungsebene (21,2 %).

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

In der Branche „Verkehr/ÖPNV & Transport“ liegt der Minimalwert für die Zielgrößen auf 2. und 3. Führungsebene jeweils bei 0 %; der Maximalwert bei 37,0 % bzw. 37,4 %. Für die 2. Führungsebene wird bei 7 Unternehmen (23,3 %) eine Zielgröße von mindestens 10 %, bei 8 Unternehmen (26,7 %) über 10 bis 20 %, bei 9 Unternehmen (30,0 %) über 20 bis 30 % und bei 6 Unternehmen (20,0 %) über 30 % festgelegt. Für die 3. Führungsebene wird bei 5 Unternehmen (16,7 %) eine Zielgröße von mindestens 10 %, bei 10 Unternehmen (33,3 %) über 10 bis 20 %, bei 9 Unternehmen (30,0 %) über 20 bis 30 % und bei 6 Unternehmen (20,0 %) über 30 % festgelegt.

In der Branche „Energie-/Wasserversorgung & Stadtwerke“ liegt der Minimalwert für die Zielgrößen auf 2. Führungsebene bei 7,7 % und auf 3. Führungsebene bei 0 %; der Maximalwert bei 31,0 % bzw. 35,0 %. Für die 2. Führungsebene wird bei 2 Unternehmen (8,7 %) eine Zielgröße kleiner 10 %, bei 8 Unternehmen (34,8 %) über 10 bis 20 %, bei 11 Unternehmen (47,8 %) über 20 bis 30 % und bei 2 Unternehmen (8,7 %) über 30 % festgelegt. Für die 3. Führungsebene wird bei 3 Unternehmen (13,0 %) eine Zielgröße kleiner 10 %, bei 4 Unternehmen (17,4 %) über 10 bis 20 %, bei 13 Unternehmen (56,5 %) über 20 bis 30 % und bei 3 Unternehmen 13,0 % über 30 % festgelegt.

In allen Branchen ist festzustellen, dass die formulierten Zielgrößen auf 3. Führungsebene höher sind als auf 2. Führungsebene – einzige Ausnahme bildet die Kategorie „Sonstige“. Die größte Differenz zwischen 2. und 3. Ebene ist in den Branchen „Wohnungswesen“ (8,6 Prozentpunkte) und „Messe, Ausstellungen & Kongresse“ (7,2 Prozentpunkte) festzustellen. Am geringsten sind die Abstände bei den Branchen „Krankenhäusern“ und „Energie-/Wasserversorgung & Stadtwerke“ (je 0,4 Prozentpunkte).

Kontextabhängig gilt es stets zu berücksichtigen, durch welche Sachverhalte einige Zielgrößenfestlegungen und Veränderungen zum Status Quo determiniert sein können. Eine geringere Zielgröße im Vergleich zum Status Quo oder einer zuvor festgelegten Zielgröße muss nicht zwingend als schlechte Public Corporate Governance verstanden werden. Die gesetzlichen Regelungen bieten die Möglichkeit in begründeten Fällen situationsgerecht von festgelegten Zielgrößen oder dem Status Quo abzuweichen, wenn sich die Personalplanung doch nicht wie gewünscht oder erhofft umsetzen lässt, so dass 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-/mittelfristig als positiv interpretiert werden, wenn prognostisch im geplanten Zeitraum keine personellen Veränderungen oder Stellenwechsel vorgesehen sind. Bei der Festlegung einer Zielgröße von 0 % sollte allerdings in jedem Fall eine gewissenhafte Auseinandersetzung mit den besonderen Rahmenbedingungen vorausgehen, die es aus Sicht des Geschäftsführungsorgans ausschließen, dass innerhalb der Fristsetzung eine Position auf der 2. oder 3. Führungsebene mit einer Frau besetzt wird.

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

Auf der Ebene der Gebietskörperschaft in der Verwaltung ist eine softwarebasierte Unterstützung mit im Alltag schnell und entscheidungsnützlich aufbereiteten HR-Informationen für ein modernes HR- und Talentmanagement erforderlich. In größeren Städten bzw. in Städten mit einem größeren Unternehmensportfolio bietet es sich vielfach an, zur Realisierung der Anforderungen eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung zu nutzen. In kleineren Städten bzw. in Städten, in denen bislang keine Fachsoftware Beteiligungssteuerung etabliert ist, sollten zeitnah andere situationsgerechte Lösungen entwickelt werden oder eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung

eingeführt werden. Im Folgenden werden Perspektiven für eine HR-IT-Governance veranschaulicht.

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

Als Fachsoftware Beteiligungssteuerung werden Programme bezeichnet, die auf einem Computer bzw. in einem Internetbrowser ausgeführt werden können und Aufgaben aus dem Beteiligungsmanagement zu lösen haben (Papenfuß/Wagner-Krechlok 2021b). Mit dem Begriff der Beteiligungssteuerung werden vielfach die Aufgaben und Tätigkeiten des politisch zuständigen Organs und der Verwaltungsspitze bezeichnet (z. B. Deutscher Städtetag 2017). Hierzu zählt u. a. die Wahrnehmung der Gesellschafterfunktion wie z. B. organisationspolitische Überlegungen und die Entwicklung strategischer Ziele. Das Beteiligungsmanagement unterstützt die Beteiligungssteuerung durch Entscheidungsvorbereitung und -kontrolle. Zu seinen Aufgaben, bei deren Erfüllung eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung speziell unterstützt, gehören u. a. die Beteiligungsverwaltung, das Beteiligungscontrolling, die Gremienverwaltung, die Mandatsbetreuung, Geschäftsführungsangelegenheiten (z. B. Vergütung im Vergleichsumfeld, Bemessung von variablen Vergütungen, Berichtswesen und Analysefunktionen) (Deutscher Städtetag 2017, Papenfuß 2013).

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

Die Governance-Innovation freiwilliger Zielgrößen macht es erforderlich, dass die jeweiligen Zielgrößen der Unternehmen in der Fachsoftware Beteiligungssteuerung erfasst und Kennzahlen zur Erreichung der Zielgrößen und Entwicklungen integriert werden. Eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung kann durch die Bereitstellung entsprechender Benutzeroberflächen die Bereitschaft der öffentlichen Unternehmen, Daten zeitnah in elektronischer Form bereitzustellen, stärken,

indem sie eine aufwandsarme Erfassung ermöglichen. Für Entscheidungsträger/-innen wie bspw. (Ober-)Bürgermeister/-innen bzw. die ihnen zuarbeitenden Akteure/-innen kann eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung bspw. über ein Modul Diversität oder HR auf einen Klick eine kompakte Gesamtübersicht zu allen Zielgrößen der Unternehmen im Beteiligungsportfolio anzeigen. Analog muss auch die/der Gleichstellungsbeauftragte der Gebietskörperschaft diese einfache Zugangsmöglichkeit erhalten. Die Daten können bspw. wie folgt dargestellt werden: „So erweisen sich beispielsweise die quartalsweise Aufbereitung der Zahlen als Ampelsystem über alle Ebenen und die Übersetzung der jeweiligen Frauenanteile in absolute Zahlen [...] als gute Praxis für eine fundierte Berechnung realistischer Zielgrößen“ (BMFSFJ 2020).

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

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

7. Fazit und Ausblick

In der Diskussion um soziale Nachhaltigkeit ist die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen in öffentlichen Unternehmen weiter ein zentrales Thema. Die Führungsebene 2 und 3 ist für gleichberechtigte Teilhabe besonders relevant und wird auch als Rekrutierungspool für die Steigerung des Frauenanteils auf der 1. Führungsebene erachtet.

Der deutsche Gesetzgeber verpflichtet alle Unternehmen über 500 Arbeitnehmer/-innen Zielgrößen für den Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene festzulegen (§ 76 AktG und § 36 GmbHG) und transparent zu veröffentlichen (§ 289f HGB). Flexible Zielgrößen sind eine sehr potenzialreiche Governance-Innovation für die Personalentwicklung, Arbeitgeberattraktivität und soziale Nachhaltigkeit.

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

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

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

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

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

Literaturverzeichnis

- Bertelsmann Stiftung (2013): Kommunalen Finanzreport 2013: Einnahmen, Ausgaben und Verschuldung im Ländervergleich, Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (2008): Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008: ein Ländervergleich, Gütersloh.
- BMFSFJ - Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (2021): Fünfte Jährliche Information der Bundesregierung über die Entwicklung des Frauen- und Männeranteils an Führungsebenen und in Gremien der Privatwirtschaft und des öffentlichen Dienstes, Berlin.
- BMFSFJ - Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (2020): Evaluationsgutachten: Evaluation des Gesetzes über die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst (FüPoG): Studie im Auftrag des BMFSFJ, Berlin.
- Deutscher Städtetag (2017): Gute Unternehmenssteuerung. Strategien und Handlungsempfehlungen für die Steuerung städtischer Beteiligungen, Berlin u. a.
- Expertenkommission D-PCGM (2022): Deutscher Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM), Papenfuß, U./Ahrend, K.-M./Wagner-Krechlok K. (Hrsg.), in der Fassung vom 14.03.2022, <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.14710.47688>
- FidAR – Frauen in die Aufsichtsräte e. V. (2022): Public Women-on-Board Index-Analyse und Ranking zum Anteil von Frauen in Aufsichtsgremien und Top-Managementorganen der 261 größten öffentlichen Unternehmen in Deutschland. <https://wob-index.de/pwob.html> (Zugriff: 22.11.2022).
- Koch, J. (2021): § 76 Aktiengesetz, in: Beck'sche Kurz-Kommentare, Band 53, Aktiengesetz, Hüffner, U./Koch, J. (Hrsg.), 15. Auflage, München.
- OECD (2015): OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen, <https://www.oecd.org/> (Zugriff: 22.11.2022).
- 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./Polzer, T./Roos, Z. M. (2022b): 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./Dünwald, V. (2022c): Frauen in Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen – Ein deutschlandweiter Städtevergleich (FIT-Public Management-Studie 2022), Friedrichshafen. <https://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.23781.06883>
- Papenfuß, U./Wagner-Krechlok, K. (2022): Public Corporate Governance Kodizes für nachhaltige öffentliche Aufgabenerfüllung – International vergleichende Qualitätsanalyse für die Schweiz und Handlungsperspektiven (PCGK-DACH), Friedrichshafen. <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.35464.90889>
- Papenfuß, U. (2021): Selbstregulierung mit Corporate Governance Kodizes für nachhaltige Unternehmensführung in Gemeinwirtschaft und Nonprofit-Organisationen, in: Zeitschrift für Gemeinwirtschaft und Gemeinwohl, 44 (1), S. 79-94. <https://doi.org/10.5771/2701-4193>
- Papenfuß, U./Schmidt, C. (2021): Understanding Self-Regulation for Political Control and Policy-Making: Effects of Governance Mechanisms on Accountability, in: Governance, 34 (4), S. 1115-1141. <https://doi.org/10.1111/gove.12549>
- Papenfuß, U./Wagner-Krechlok, K. (2021a): Public Corporate Governance Kodizes für nachhaltige Daseinsvorsorge und Vertrauen in den Staat: Qualitätsmodell und Diffusion von Governance-Standards, in: der moderne staat (dms). Online Version. <https://doi.org/10.3224/dms.vXiX.01>
- 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. (2019): Public Corporate Governance, in: Handbuch zur Verwaltungsreform, 5. Auflage, Reichard, C./Veit, S./Wewer, G. (Hrsg.), Wiesbaden, S. 319-332. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21563-7_29

-
- Papenfuß, U. (2013): Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen – Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur Public Corporate Governance, Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-00877-2>
- Papenfuß, U./Schmidt, C. (2013): Offenlegungskultur und Gesetzeskonformität öffentlicher Unternehmen – Eine repräsentative Analyse für 17 Branchen und 20 Großstädte, in: Der Betrieb, Nr. 34, S. 1857-1864.
- Plazek, M./Papenfuß, U./Schmidt, C./Schuster, F. (2020): Public Corporate Governance Kodizes – Studie zeigt relevante Wirkungen, Public Governance, Frühjahr 2020, S. 12-16.
- Kirkbride, J./Letza, S. (2004): Regulation, Governance and Regulatory Collibration: Achieving an “holistic” Approach. Corporate Governance: An International Review, 12(1), S. 85-92. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8683.2004.00345.x>
- Spindler, G. (2019): § 76 Aktiengesetz, in: Münchener Kommentar zum Aktiengesetz, Band 2 (5.Auflage), Goette, W./Habersack, M. (Hrsg.), München.
- Statistisches Bundesamt (2022): Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen 2019; <https://www.destatis.de/> (Zugriff: 22.11.2022).
- Statistisches Bundesamt (2008): Klassifikation der Wirtschaftszweige 2008; <https://www.destatis.de/> (Zugriff: 22.11.2022).
- van Genugten, M./Voorn, B./Andrews, R./Papenfuß, U./Torsteinsen, H. Hrsg. (2022): Corporatization in Local Government: Context, Evidence and Perspectives from 19 Countries, Palgrave MacMillan.
- Vereinte Nationen (2020): Vereinte Nationen: Ziele für Nachhaltige Entwicklung. <https://unric.org/de/17ziele/>. (Zugriff: 22.11.2022).