

# Flexible Zielgrößen als Governance-Innovation

## Frauen in 2. und 3. Führungsebene öffentlicher Unternehmen und Wege für HR-IT-Governance (Flex-Gov-Studie 2023)

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



Fördernde Kooperationspartner:innen der Studie:



## Fördernde Kooperationspartner:innen der Studie:

	<p>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: <a href="http://www.akdb.de">www.akdb.de</a></p> <p>AKDB   HansasträÙe 12-16   80686 München   Tel.: 089 5903 – 0</p>
 <p>Staatsbank für Baden-Württemberg</p>	<p>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: <a href="http://www.l-bank.de">www.l-bank.de</a></p> <p>L-Bank, Staatsbank für Baden-Württemberg   Schlossplatz 10   76131 Karlsruhe   Tel: 0721 150-0   <a href="mailto:info@l-bank.de">info@l-bank.de</a></p>
 <p>Zentrum für Management- und Personalberatung Edmund Mastiaux &amp; Partner</p>	<p>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: <a href="http://www.zfm-bonn.de">www.zfm-bonn.de</a></p> <p>zfm – Zentrum für Management- und Personalberatung, Edmund Mastiaux &amp; Partner   Meckenheimer Allee 162   53115 Bonn   Tel.: 0228 26 50 04</p>

**Autorenschaft:**

Prof. Dr. Ulf Papenfuß, Dr. Christian A. Schmidt, Katharina Zettl

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

**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](http://puma.zu.de)

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

**Bitte zitieren als:**

Papenfuß, U., Schmidt, C. A., Zettl, K. (2023): Flexible Zielgrößen als Governance-Innovation: Frauen in 2. und 3. Führungsebene öffentlicher Unternehmen und Wege für HR-IT-Governance (Flex-Gov-Studie 2023), Friedrichshafen. <https://doi.org/10.48586/zu/01239>

Papenfuß, U., Schmidt, C. A., Zettl, K. (2023): Flexible Target Values as Governance Innovation: Women on 2nd and 3rd Management Levels and Ways for HR-IT-Governance (Flex-Gov-Studie 2023), Friedrichshafen. <https://doi.org/10.48586/zu/01239>

**Weitere Studien des Lehrstuhls für Public Management & Public Policy zum Download:**  
[puma.zu.de/download](http://puma.zu.de/download)

**Studienprogramme der ZU:** [zu.de/studium-weiterbildung/](http://zu.de/studium-weiterbildung/)

**ZU|kunftssalon Public Corporate Governance - Integrierte Gestaltung mit Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen und Smart Government:** [www.zu.de/zukunftssalon](http://www.zu.de/zukunftssalon)

**Bildnachweis:**

Titelbild von AdobeStock / Hurca! – [stock.adobe.com](https://stock.adobe.com)

---

## Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis .....	4
Executive Summary .....	5
Vorworte .....	6
1. Motivation und Bedarf der Studie .....	10
2. Anforderungen in Gesetzen und Public Corporate Governance Kodizes zur Berichterstattung und Festlegung von Zielgrößen für den Frauenanteil in 2. und 3. Führungsebene .....	12
2.1 Anforderungen zu Zielgrößen in Gesetzen .....	12
2.2 Anforderungen zu Zielgrößen in Public Corporate Governance Kodizes .....	14
3. Methodik der Datenerhebung .....	18
4. Befunde zur Berichterstattung über Zielgrößen .....	20
5. Befunde zur Höhe der festgelegten Zielgrößen .....	22
6. Wege für HR-IT-Governance mit softwarebasierter Informationsaufbereitung .....	27
7. Fazit und Ausblick .....	30
Literaturverzeichnis .....	32
Anhang .....	34
Anlage 1: Substanzielle Regelungsunterschiede in Public Corporate Governance Kodizes zur Berichterstattung von Zielgrößen .....	34
Anlage 2: Executive Summary (English Version) .....	35

## Executive Summary

Öffentliche Unternehmen besitzen besondere Relevanz für eine nachhaltige Daseinsvorsorge und kritische Infrastrukturen. In der Debatte um gleichberechtigte Teilhabe von Frauen in Führungspositionen wird ihnen eine zentrale Vorbildfunktion zugeschrieben. Daseinsvorsorge und soziale Nachhaltigkeit müssen gemeinsam gedacht werden, um fachlich und charakterlich geeignete Personen für die Zukunftsgestaltung in Führungspositionen zu gewinnen.

In Deutschland sind alle Unternehmen mit über 500 Arbeitnehmer:innen verpflichtet, Zielgrößen für den Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene festzulegen (§ 76 AktG / § 36 GmbHG) und zu veröffentlichen (§ 289f HGB). Diese Zielgrößen können mit Blick auf die bestehende Unternehmenssituation flexibel festgelegt werden – es handelt sich explizit nicht um fixe Quoten. Flexible Zielgrößen sind eine potenzialreiche Governance-Innovation für die Personalentwicklung, Arbeitgeberattraktivität und soziale Nachhaltigkeit. 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* untersucht die Berichterstattung und Höhe von Zielgrößen für den Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene bei allen öffentlichen Unternehmen mit über 500 Arbeitnehmer:innen der 5 größten Städte je Bundesland (69 Städte) sowie der Bundes-/Landesebene.

Bei der Berichterstattung halten sich in dem aktuell untersuchbaren Geschäftsjahr 2021 nur 60,5 % der 190 analysierten Unternehmen an das Gesetz und veröffentlichen Zielgrößen. Trotz eines leichten Anstieges um 3,1 Prozentpunkte zum vorherigen Geschäftsjahr (Vj.) halten sich immer noch 39,5 % nicht an die Gesetze und verweigern die Transparenz. Im „Gesundheit- & Sozialwesen“ (35,3 %) und bei „Krankenhäuser“ (31,3 %) ist die Berichterstattungsquote deutlich niedriger als bei „Energie-/Wasserversorgung & Stadtwerke“ (85,2 %) und „Verkehr/ÖPNV & Transport“ (75,0 %). Verantwortliche in Unternehmen und Politik sind aufgefordert, die Gesetzes Einhaltung zu gewährleisten. Für Vertrauen in den Staat sowie Arbeitgeberattraktivität für Unternehmen ist dies ein zentraler Faktor.

Bei der Höhe der Zielgrößen für die 2. und 3. Führungsebene bleibt die durchschnittliche Zielgröße mit 26,9 % im Geschäftsjahr 2021 konstant (Vj. 26,6 %). Bei 12,4 % liegt die Zielgröße unter 10 %, bei 7,1 % 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 beachtlicher Weise auch zwischen Unternehmen derselben Branche. In Gesamtschau sind die Unternehmen von den in Gesetzesbegründungen und von der Politik formulierten Zielen weit entfernt. Die Befunde liefern relevante Einblicke und Gestaltungsansätze für die Besetzung von Positionen auf unterschiedlicheren Führungsebenen.

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. Hierdurch werden wichtige ergänzende Hinweise gegeben, die gesetzlichen Anforderungen auch für öffentliche Unternehmen in öffentlicher Rechtsform und verschiedener Größe zu übertragen und die Einhaltung von gesetzlichen Bestimmungen zu fördern. Weiterhin ist für ein modernes HR- und Talentmanagement eine softwarebasierte Unterstützung mit im Alltag schnell und entscheidungsnützlich aufbereiteten HR-Informationen 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,*

öffentliche Unternehmen besitzen besondere Relevanz für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in unserem demokratischen Gemeinwesen und erfordern eine gute und verantwortungsvolle Public Corporate Governance. Für eine nachhaltige Aufgabenerfüllung sind Chancengerechtigkeit und soziale Nachhaltigkeit zentrale Schlüsselfaktoren, um die fachlich und charakterlich besten Personen für die Zukunftsgestaltung in Führungspositionen zu bekommen! Die Verleihung des Wirtschaftsnobelpreises an Claudia Goldin und die diesbezügliche Medienberichterstattung haben die Aktualität und strukturelle Relevanz der Thematik erneut unterstrichen.

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

Nach den Befunden verweigern öffentliche Unternehmen weiter 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 Projektpartner:innen der Anstalt für kommunale Datenverarbeitung in Bayern (AKDB), der Landeskreditbank Baden-Württemberg (L-Bank) 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 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,*



verbesserte gesellschaftliche Rahmenbedingungen, wie der Ausbau öffentlicher Kinderbetreuung oder Geschlechterquoten, haben in den vergangenen Jahrzehnten dazu beigetragen, dass Frauen bei Bildung, Erwerbstätigkeit, Einkommen und sozialer Absicherung im Alter gegenüber Männern aufholen konnten. Bei den Schulabschlüssen schneiden sie mittlerweile sogar etwas besser ab.

Dennoch muss die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen in öffentlichen Unternehmen weiterhin als aktuelles und relevantes Thema in der öffentlichen Diskussion bleiben. Nachhaltige Public Corporate Governance kann nur gelingen, wenn wir die Herausforderungen angehen und Frauen in allen Führungsebenen entsprechend fördern und einsetzen.

Wie wir gelesen haben müssen Unternehmen ab 500 Beschäftigten Zielgrößen für den Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene festlegen. Weder die Festlegung noch die Berichterstattung über diese Zahlen entspricht aktuell den gesetzlich vorgeschriebenen Transparenzanforderungen. Das schwächt das Vertrauen in öffentliche Unternehmen und den Staat. Gezielte Umsetzungsaktivitäten und mehr Transparenz würden sich zusätzlich positiv auf die Arbeitgeberattraktivität für junge Führungskräfte auswirken. Faktoren wie Unternehmenskultur und Umgang mit Diversität spielen bei der Wahl des Arbeitgebers eine entscheidende Rolle.

Die Studie leistet wichtige Beiträge zur Chancengerechtigkeit sowie zur Weiterentwicklung einer wertorientierten Entscheidungs- und Transparenzkultur im öffentlichen Sektor. Aus einem Gefühl wird eine Datengrundlage, die sich nicht wegdiskutieren lässt; es werden objektive Tatsachen geschaffen.

Diese Themen stehen auch bei der AKDB im Fokus. Ein guter Grund, dass wir uns in diesem Jahr wie auch in den Vorjahren gerne an der Studie beteiligen. Es ist natürlich auch eine Selbstverpflichtung. Insofern nehmen wir bei der Besetzung von (Nachwuchs-)Führungskräften immer auch talentierte Frauen in den Blick. Der Anteil in der 2. und 3. Führungsebene liegt bereits bei über 30 Prozent – Tendenz steigend.

Wie es die Studie an verschiedenen Stellen herausarbeitet, ist der Weg zu mehr Gendergerechtigkeit und Diversität immer noch weit und steinig. Aber je mehr Unternehmen und Menschen diesen Weg beschreiten, je mehr Ideen und Lösungen ausgearbeitet werden – desto eher kommt das Ziel ins Blickfeld.

Gudrun Aschenbrenner  
Mitglied des Vorstands der AKDB,  
München

## Vorwort

*Liebe Leserinnen und Leser,*



es ist eine besondere Aufgabe öffentlicher Unternehmen, soziale, ökologische und ökonomische Entwicklungen anzustoßen und zu voranzutreiben: Sie geben Impulse, setzen ambitionierte Ziele und erzielen so Fortschritte für die Gesellschaft. In diesem Sinne sollen und können sie auch Vorbild sein – nicht zuletzt bei den Themen Diversität und soziale Nachhaltigkeit.

Auch die L-Bank nimmt ihre Verantwortung als öffentlich-rechtliches Förderinstitut wahr. 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 immer noch 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.

Uns ist es wichtig, bei der L-Bank niemanden aufgrund des Geschlechts, des Alters, der Ethnie, einer Behinderung oder der sozialen Herkunft zu benachteiligen. Deshalb fördern wir beispielsweise weibliche Führungskräfte bereits im Lower Management. Damit legen wir eine tragfähige Basis für die Gleichberechtigung auch in Spitzenfunktionen. Wir sind froh, dass der Anteil weiblicher Beschäftigter in Führungspositionen in der L-Bank zum Jahresende 2022 bei über einem Drittel lag. Dabei ist natürlich nicht das Geschlecht ausschlaggebend für die Auswahl einer Führungskraft. Es zählt ausschließlich, dass sie persönlich und fachlich geeignet ist.

Auch die Vereinbarkeit von Beruf und Familie haben wir als wichtigen Teil in unserer Personalstrategie verankert. Familienfreundliche Arbeitsbedingungen zu schaffen und zu erhalten, ist für uns selbstverständlich. Und wir freuen uns, wenn die Frage „Familie oder Beruf“ an Stellenwert verliert, weil es gute Konzepte gibt, Familie und Beruf zu vereinbaren. Dafür setzen wir uns auch mit dem Elterngeld ein, einem Zuschuss, der Einkommenslücken schließen hilft, die entstehen, wenn sich Eltern nach der Geburt um ihr Kind kümmern. Die Programmkonzeption ermöglicht es Vätern ebenso wie Müttern, das Elterngeld in Anspruch zu nehmen. Und sie tun es in immer größerer Zahl.

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

## Vorwort

*Liebe Leserinnen und Leser,*



wir sind überzeugt: Praxis und Wissenschaft müssen zusammenwirken. Nur so kann der nach wie vor bestehenden Unterrepräsentation von Frauen in Führungspositionen begegnet und Chancengleichheit sowie soziale Nachhaltigkeit gefördert werden. Aus diesem Grund hat die Förderung und Begleitung der FIT-Public Management Studie seit 2018 für uns als eine auf den öffentlichen Sektor spezialisierte Personalberatung einen besonderen Stellenwert. Kürzlich haben wir den aus der neuesten Studie abgeleiteten dringenden Handlungsbedarf diskutiert, der sich auf die Unterrepräsentation von Frauen in der ersten Führungsebene bezieht.

Ein sehr wichtiger Ansatz hierbei ist, bereits frühzeitig anzusetzen und zu reflektieren, wie eine höhere Frauenrepräsentation auf der zweiten sowie dritten Führungsebene öffentlicher Unternehmen erzielt werden kann. Je mehr qualifizierte Frauen ihren Einstieg in Führungskarrieren des öffentlichen Sektors finden, desto größer sind die Talentpools, aus denen später auch für Top-Managementfunktionen ausgewählt werden kann. Die vorliegende Flex-Gov-Studie 2023 setzt genau hier an und liefert auf dieser Basis ebenso wie die FIT-Public-Management Studie äußerst wertvolle Impulse für Entscheidungsträger:innen aus Politik, Verwaltung und öffentlichen Unternehmen, ihrer sozialen Verantwortung nachzukommen.

Wie die vorliegende Studie dokumentiert, halten sich bislang nur 60,5 % der öffentlichen Unternehmen an die verpflichtende Berichterstattung der Zielgrößen in Bezug auf die Geschlechterquoten der zweiten und dritten Führungsebenen. 39,5 % legen nicht dar, welche Quoten sie erzielen wollen, obgleich es sich um keine fixen, sondern vielmehr um flexible Zielgrößen handelt. Zu viele öffentliche Unternehmen verschenken also noch immer ein immenses Potenzial.

Die flexiblen Zielgrößen sind eine innovative Möglichkeit zur Selbstregulation und bieten Chancen – Chancen für interne Dialoge, für einen regelmäßigen Austausch über eine situationsgerechte und individuelle Ausgestaltung der Geschlechterquoten, für Gleichstellung als Bestandteil einer gelebten Unternehmenskultur. Transparenz und Werteorientierung schaffen Vertrauen in die öffentliche Hand und nicht nur das – sie tragen auch zur Attraktivierung des öffentlichen Sektors als Arbeitgeber und somit zu seiner Zukunftsfähigkeit bei. Wichtig bleibt darüber hinaus jedoch auch weiterhin, über das Thema Personalgewinnung hinauszudenken und Rahmenbedingungen für eine Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu etablieren, die zu einer Bindung qualifizierter Mitarbeiterinnen beitragen. Gezielte Personalentwicklungsmaßnahmen, flexible Arbeitszeitmodelle und Modelle geteilter Führung sind hier nur wenige der möglichen Stellschrauben.

Also: es ist viel zu tun! Nutzen wir die Ergebnisse der vorliegenden und der vorhergehenden Studien, um über relevante Handlungsansätze zu diskutieren und gemeinsam Verantwortung zu tragen.

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

## 1. Motivation und Bedarf der Studie

Chancengerechtigkeit und gleichberechtigte Teilhabe von Frauen in Führungspositionen ist weiter ein zentrales Thema für eine verantwortungsvolle und nachhaltige Public Corporate Governance und Gegenstand kontroverser öffentlicher und medialer Debatten. Die nationale und internationale Medienberichterstattung anlässlich der Verleihung des Wirtschaftsnobelpreises an Claudia Goldin für ihre Forschung zur Situation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt hat die besondere Relevanz und Aktualität dieses Themas für die Gesellschaft und Organisationen wieder zusätzlich unterstrichen (Frankfurter Allgemeine Zeitung 2023, New York Times 2023, Süddeutsche Zeitung 2023, Washington Post 2023).

Öffentliche Unternehmen besitzen in der Debatte um gleichberechtigte Teilhabe von Frauen in Führungspositionen besondere Verantwortungen und ihnen wird eine zentrale Vorbildfunktion zugeschrieben (Papenfuß et al. 2023, Vereinte Nationen 2020; siehe u. a. auch Gesetzesbegründungen der Bundesregierung<sup>1</sup>). 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. 2022c). 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). Die anforderungsgerechte Besetzung von Führungspositionen mit geeigneten Führungskräften ist ein zentrales Schlüsselthema für gute Unternehmensführung. Öffentliche Aufgabenerfüllung und soziale Nachhaltigkeit müssen gemeinsam gedacht werden, um mit Chancengerechtigkeit fachlich und charakterlich geeignete Personen für die Zukunftsgestaltung in Führungspositionen öffentlicher Unternehmen 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 (Geschäftsführungsorgan<sup>2</sup>) eingestuft.<sup>3</sup> Dies verdeutlicht auch die Bundesregierung in ihrer Regierungsbegründung zum Führungspositionen-Gesetz (FüPoG)<sup>4</sup>. 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,

---

<sup>1</sup> 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.

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

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

die im Hinblick einer ausreichenden Auswahlmöglichkeit die Zahl der benötigten Spitzenpositionen übersteigen sollte.“<sup>5</sup>

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 AktG<sup>6</sup> und § 36 GmbHG<sup>7</sup>) und darüber transparent zu berichten (§ 289f HGB<sup>8</sup>). 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 Dialog mit allen Beteiligten und Mitarbeiter:innen und sollte auch in politischen Diskussionen überall sachgerecht eingeordnet werden.

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

Mit Blick auf die nationalen gesetzgeberischen Entwicklungen und die zugewiesene Vorbildfunktion öffentlicher Unternehmen stellt sich verstärkt die Frage, inwieweit einzelne Organe 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 2023).

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.

---

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 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 am 12. August 2021 in Kraft getretene FÜPoG II<sup>9</sup> 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. Es ergänzt die Regelungen des am 1. Mai 2015 in Kraft getretenen FÜPoG mit dem Ziel, bestehende Lücken zu schließen und dessen Wirksamkeit zu verbessern. Durch die gesetzlichen Regelungen soll gemäß Bundesregierung „mittelfristig eine signifikante Erhöhung des Frauenanteils an Führungspositionen der Privatwirtschaft und der Bundesverwaltung sowie Gremienbesetzungen erreicht werden, so dass letztlich eine Geschlechterparität besteht.“<sup>10</sup> 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

---

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

<sup>10</sup> 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.

(§ 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.<sup>11</sup> 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. Eine Zielgröße von 0 % ist grundsätzlich 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, sodass sie eine gewissenhafte Entscheidung für die Öffentlichkeit plausibel macht. Eine Begründung sollte im Regelfall zwischen 100 bis 150 Wörter umfassen.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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.

Für die Zielgrößen und deren Fristen, die sich die Unternehmen für den Frauenanteil in den Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans setzen, gilt eine Veröffentlichungspflicht. Nach § 289f Absatz 2 HGB<sup>13</sup> müssen börsennotierte Aktiengesellschaften in ihrer Erklärung zur Unternehmensführung über die Festlegung des Anteils an Frauen in den beiden Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans und Fristen für deren Erreichung Bericht erstatten. Dabei ist Auskunft über die Erreichung der Zielgröße während des Bezugszeitraums zu geben und eine Nichterreichung zu begründen. Auch die Festlegung der Zielgröße Null ist 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 § 289f Absatz 4 HGB 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.

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.

## **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 Akteur:innen präziser zu definieren (Expertenkommission D-PCGM 2022, Papenfuß 2021, 2019, Papenfuß et al. 2022a, Papenfuß/Wagner-Krechlok 2021a, Plazek et al. 2020).

---

<sup>13</sup>Handelsgesetzbuch in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Juni 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 154) geändert worden ist.

---

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 einen PCGK integriert werden kann. Die Unternehmen können von Empfehlungen eines PCGK situationsgerecht abweichen, sollen aber nach der Grundkonzeption über eine entsprechende Regelung in der Satzung oder zumindest einen dokumentierten Gesellschafterbeschluss verpflichtet sein, 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*).

<b>Regelungen in PCGKs zur Berichterstattung von Zielgrößen für den Frauenanteil in den Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans</b>	
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 <sup>14</sup> 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)
<b>Regelungen in PCGKs zur Berichterstattung über den Frauenanteil in den Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans (ohne Zielgrößen)</b>	
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, Bochum, Bonn, Bremen, Brandenburg, Darmstadt, Dortmund, Duisburg, Essen, Flensburg, Frankfurt (Main), Halle (Saale), Hamburg, Leipzig, Lübeck, Lüneburg, Magdeburg, Mainz, Mannheim, Mecklenburg-Vorpommern, Nürnberg, Offenbach, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Wiesbaden	
Viele Bundesländer und Städte haben trotz der Anforderungen weiter keinen PCGK.	
Quelle: Papenfuß et al. 2022, Flex Gov Studie <span style="float: right;">Stand: Oktober 2023</span>	

*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

<sup>14</sup> 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 oder in Form eines Querverweises aufgenommen werden, dass das Geschäftsführungsorgan für den Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb der Unternehmensspitze Zielgrößen festlegt und entsprechend § 289f HGB hierüber jährlich transparent berichten soll.

Der D-PCGM der Expertenkommission schlägt hierfür konkrete Empfehlungen zur Aufnahme in die PCGKs vor 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 aufgegriffen 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 Selbstregulierungsinstrumenten, wie PCGKs, die stärkste Wirkung und Bindungskraft bei der Anwendung von Regelungen einer guten und verantwortungsvollen Unternehmensführung entfalten können (Papenfuß/Schmidt 2021, Schrempf-Stirling/Wettstein 2023). 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, wurde neben Bremen auch Bremerhaven betrachtet. Durch diesen Ansatz wird eine deutschlandweit flächendeckende und regional ausgewogene Auswahl von öffentlichen Unternehmen aus allen 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 zwischen März und April 2022 identifiziert worden waren (Papenfuß et al. 2022d). Die Identifizierung erfolgte über die zu diesem Zeitpunkt auf den Internetseiten der untersuchten Gebietskörperschaften verfügbaren, aktuellen Beteiligungsberichten. Die städtischen Beteiligungsportfolios weisen im Jahresvergleich grundsätzlich nur äußerst selten Änderungen bei den in dieser Studie betrachteten großen Unternehmen auf. Für eine aussagekräftige Vergleichbarkeit der Daten über die Jahre hinweg wird für den Kontext der vorliegenden Langfriststudie daher methodisch sachgerecht fortlaufend ein gleichbleibendes Beteiligungsportfolio analysiert. Einzelne Änderungen bei der Samplezusammensetzung zwischen den Jahren können aus z. B. Liquidationen, Verschmelzungen oder Rechtsformwechseln resultieren.

Entsprechend einschlägiger Definitionen von öffentlichen Unternehmen (OECD 2015, Papenfuß/Keppeler 2020, van Genugten et al. 2023), 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 Gebietskörper-

schaften 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). Insgesamt wurden 2.102 kommunale Unternehmen und 772 Unternehmen der Bundes-/Landesebene (gesamt: 2.874) identifiziert.

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

Auf kommunaler Ebene liegt im Untersuchungszeitraum bei 130 öffentlichen Unternehmen und auf Bundes-/Landesebene bei 60 öffentlichen Unternehmen (gesamt: 190 Unternehmen) die Zahl der Arbeitnehmer:innen über 500. Zur ergänzenden Untersuchung von Ausstrahlungseffekten der Zielgrößen-Regelungen auf kleinere Unternehmen wurden weitere 122 öffentliche Unternehmen in Rechtsform einer Kapitalgesellschaft mit 300 bis 500 Arbeitnehmer:innen in die Analyse einbezogen. Damit umfasst der gesamte Untersuchungsbereich 312 öffentliche Unternehmen.<sup>15</sup>

Für die Datenerhebung der Flex-Gov-Studie 2023 wurden bei den 312 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

---

<sup>15</sup> Im Vergleich zur Flex-Gov-Studie 2022 hat sich das Sample um 2 Unternehmen reduziert. Ein Unternehmen über 500 Arbeitnehmer:innen wurde in ein anderes Unternehmen integriert/verschmolzen; ein Unternehmen unter 500 Arbeitnehmer:innen wechselte die Rechtsform und unterliegt damit nicht mehr der Pflicht zur Festlegung und Berichterstattung von Zielgrößen.

Frauenanteil in den Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans für das Geschäftsjahr 2021 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. Bei nur 5 der 190 Unternehmen mit über 500 Arbeitnehmer:innen lag zum Erhebungszeitpunkt am 27.10.2023 ein Jahresabschluss für das Geschäftsjahr 2022 vor.

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

#### 4. Befunde zur Berichterstattung über Zielgrößen

Von den untersuchten 190 öffentlichen Unternehmen über 500 Arbeitnehmer:innen berichten im Geschäftsjahr 2021 nur 115 über die Festlegung von Zielgrößen zum Frauenanteil unterhalb des Geschäftsführungsorgans – ein Anteil von 60,5 %. Dies ist ein leichter Anstieg um 3,1 Prozentpunkte zum vorangegangenen Geschäftsjahr (Vj.). Insgesamt 75 Unternehmen (39,5 %; Vj. 42,6 %) verstoßen weiter gegen die gesetzlichen Vorgaben und verweigern die Transparenz. Von den 115 offenlegenden Unternehmen berichten 113 Unternehmen über eine Zielgrößenfestlegung für die 2. Führungsebene und 111 Unternehmen für die 3. Führungsebene. Einige Unternehmen weisen nach Angaben in ihrer Hierarchiestruktur keine 3. Führungsebene auf, weshalb die Berichterstattung für diese Ebene etwas geringer ausfällt.

Unter den zusätzlich analysierten 122 öffentlichen Unternehmen mit 300 bis 500 Arbeitnehmer:innen liefern 11 Unternehmen (9,0 %; Vj. 5,7 %) 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.

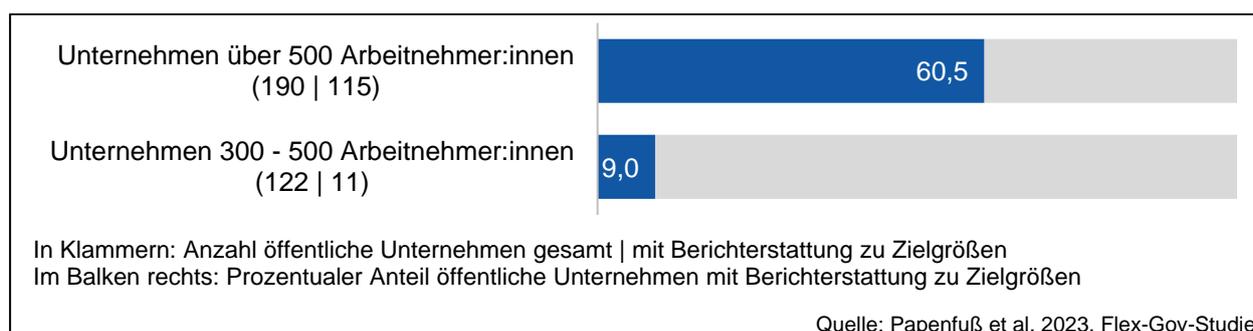


Abbildung 1: Berichterstattung zu Zielgrößen für den Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene

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 bzw. Maßnahmen, mit denen die Zielgrößen erreicht werden sollen. Zwar sind Begründungen für die Festlegung und Maßnahmen zur Erreichung von Zielgrößen nicht gesetzlich verpflichtend vorgeschrieben, allerdings kann die interessierte Öffentlichkeit ohne entsprechende Angaben die Zielgrößen nur bedingt in den unternehmerischen Kontext und die vorherrschenden Rahmenbedingungen einordnen. Von den 115 offenlegenden Unternehmen über 500 Arbeitnehmer:innen liefern nur 19 Unternehmen (16,5 %) eine Begründung für die gewählte Zielgröße bzw. geplante Maßnahmen für die Zielerreichung.

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

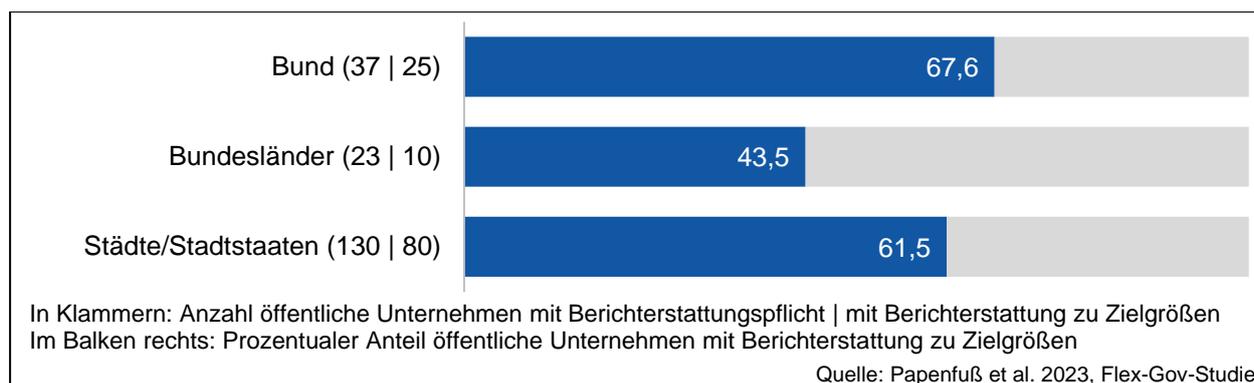


Abbildung 2: Berichterstattung zu Zielgrößen bei Unternehmen der kommunalen Ebene und Bundes-/Landesebene

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 (67,6 %) und kommunalen Unternehmen (61,5 %) häufiger entsprechende Angaben vor, allerdings verstößt auch hier ein relevanter Teil der Unternehmen 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 Governance-Defizite sowie Reputations- und Vertrauensverluste zu vermeiden.

Im nächsten Schritt wurde in Abbildung 3 eine Differenzierung nach Branchen vorgenommen. Die systematische und differenzierte Branchenzuordnung erfolgte in Anlehnung an die Klassifikation der Wirtschaftszweige des Statistischen Bundesamtes (Statistisches Bundesamt 2008) und unter Berücksichtigung der in den Teilnehmungsberichten 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.

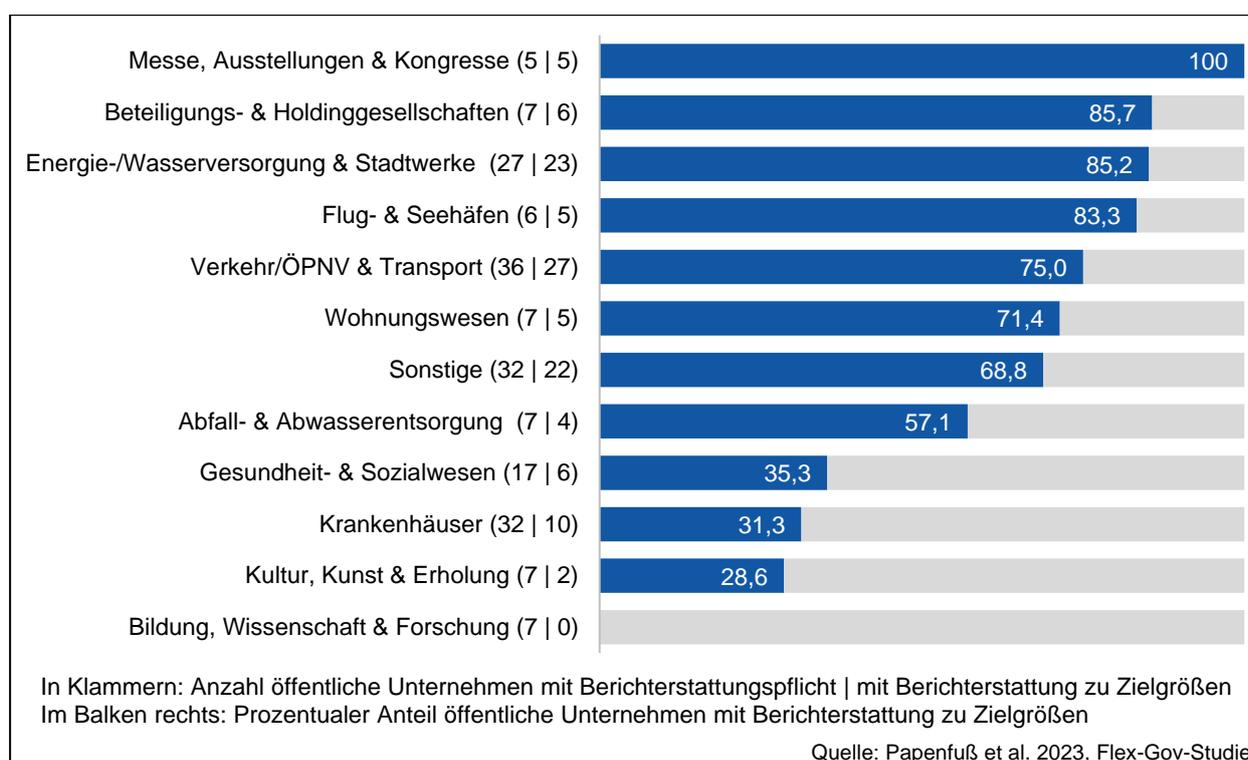


Abbildung 3: Branchenvergleich zur Berichterstattung zu Zielgrößen für den Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene

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“ (31,3 %). 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“ (85,2 %), „Flug- & Seehäfen“ (83,3 %) und „Verkehr/ÖPNV & Transport“ (75,0 %) festzustellen. In der Branche „Messe, Ausstellungen & Kongresse“ berichten alle untersuchten Unternehmen zu Zielgrößen.

## 5. Befunde zur Höhe der festgelegten Zielgrößen

Im aggregierten Gesamtschnitt (Mittelwert) liegt die Höhe der Zielgrößen für die 2. und 3. Führungsebene im Geschäftsjahr 2021 bei 26,9 % (Vj. 26,6 %). Für die 2. Führungsebene liegt die durchschnittliche Zielgröße bei 25,2 % (Vj. 24,7 %). Für die 3. Führungsebene liegt die durchschnittliche Zielgröße um 3-Prozentpunkte leicht höher bei 28,5 % (Vj. 28,4 %). Damit liegen die

Zielgrößen nur unwesentlich höher als die aktuelle Repräsentation von Frauen auf 1. Führungsebene (Geschäftsführungsorgane) öffentlicher Unternehmen – diese liegt bei 21,5 % (Papenfuß et al. 2023). 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 (55 Unternehmen | 48,7 %) und 3. Führungsebene (53 Unternehmen | 47,7 %). Bei 14 Unternehmen (12,4 %) liegt die Zielgröße zum Frauenanteil für die 2. Führungsebene bei unter 10 %, davon bei 8 Unternehmen (7,1 %) sogar bei 0 %. Für die 3. Führungsebene liegt bei 11 Unternehmen (9,9 %) eine Zielgröße von unter 10 % vor, davon bei 4 Unternehmen (3,6 %) bei 0 %. Eine Zielgröße von über 30 % wird für die 2. Führungsebene bei 22 Unternehmen (19,5 %) und für die 3. Führungsebene bei 30 Unternehmen (27,0 %) formuliert. Wie im Vorjahr setzen sich jeweils 2 Unternehmen (1,8 %) 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.

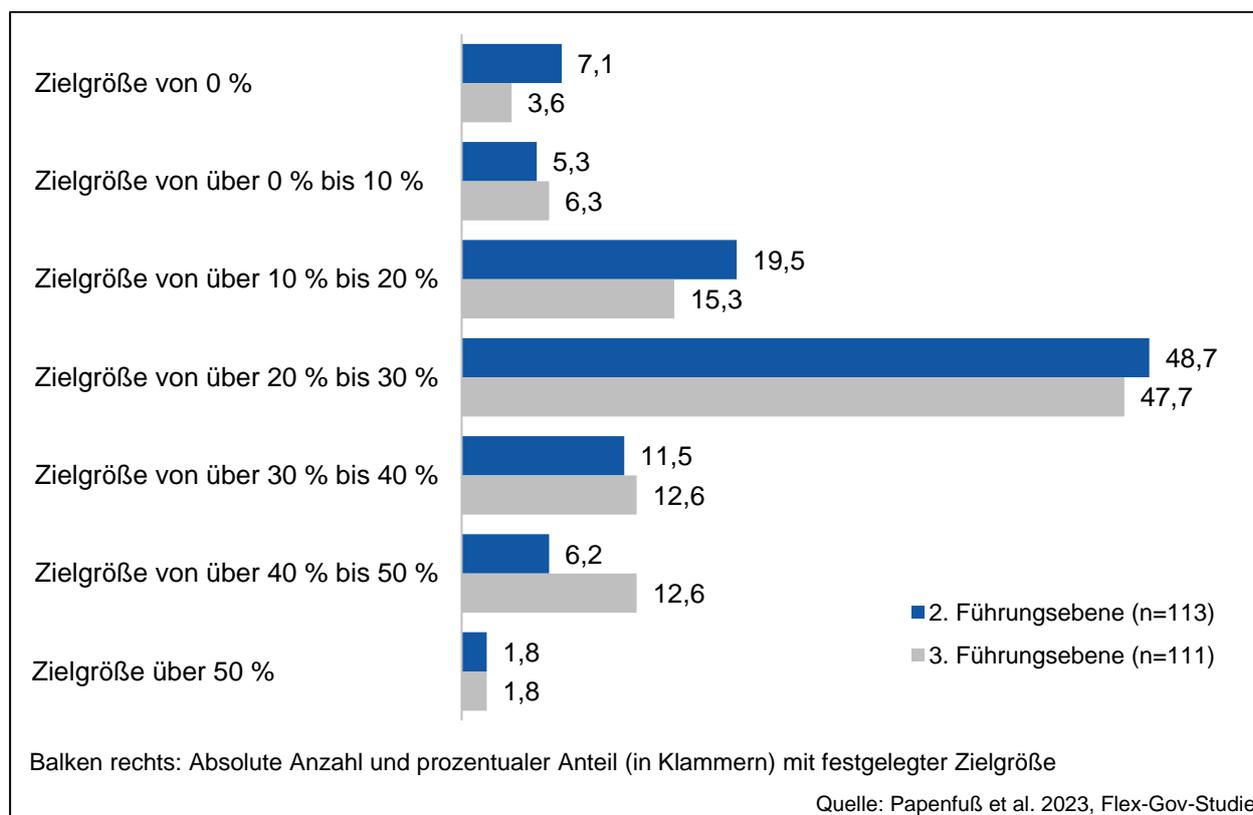


Abbildung 4: Festgelegte Zielgrößen für den Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene

Besonders beachtlich sind in diesem Kontext zudem, die erheblichen Unterschiede bei den festgelegten Zielgrößen im Vergleich zum 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 87 Unternehmen erfasst werden, die zugleich über den Status Quo als auch über die Festlegung einer Zielgröße auf 2. Führungsebene bzw. 3. Führungsebene berichten.

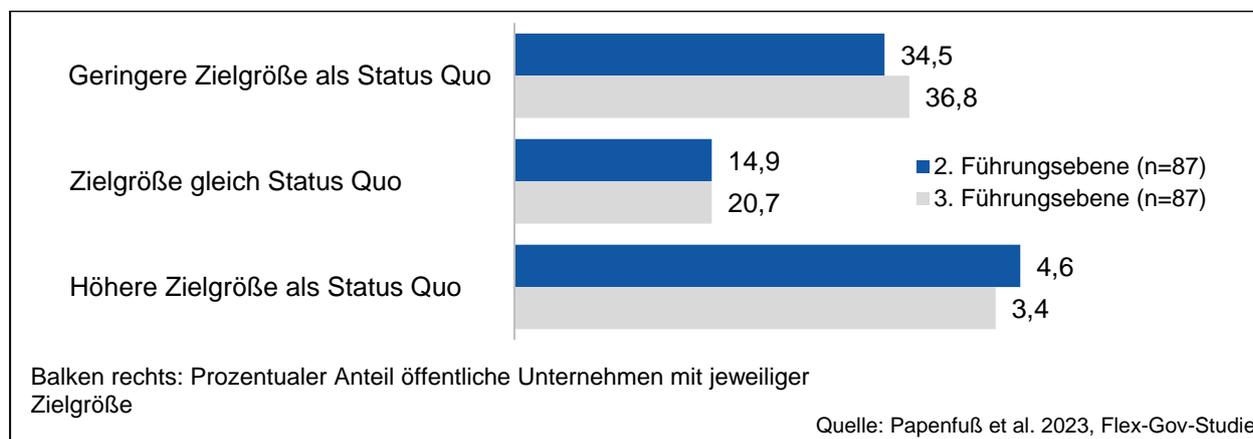


Abbildung 5: Verhältnis der festgelegten Zielgröße zum Status Quo beim Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene

Bei bemerkenswerten 30 bzw. 32 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 13 Unternehmen (14,9 %) die Zielgröße um bis zu 5 Prozentpunkte geringer als der Status Quo; bei 4 Unternehmen (4,6 %) zwischen 5 und 10 Prozentpunkte und bei 13 Unternehmen (14,9 %) über 10 Prozentpunkte. Für die 3. Führungsebene ist bei 18 Unternehmen (20,7 %) die Zielgröße um bis zu 5 Prozentpunkte geringer als der Status Quo; bei 3 Unternehmen (3,4 %) zwischen 5 und 10 Prozentpunkte und bei 11 Unternehmen (12,6 %) über 10 Prozentpunkte.

Jeweils 16 Unternehmen (18,4 %) setzen sich als Zielgröße den aktuellen Status Quo.

Bei 41 Unternehmen (47,1 %) wird für den Frauenanteil auf 2. Führungsebene eine höhere Zielgröße im Vergleich zum Status Quo formuliert – für die 3. Führungsebene bei 39 Unternehmen (44,8 %). Dabei ist für die 2. Führungsebene bei 20 Unternehmen (23,0 %) die Zielgröße um bis zu 5 Prozentpunkte höher als der Status Quo; bei 11 Unternehmen (12,6 %) zwischen 5 und 10 Prozentpunkte und bei 10 Unternehmen (11,5 %) über 10 Prozentpunkte. Für die 3. Führungsebene ist bei 25 Unternehmen (28,7 %) die Zielgröße um bis zu 5 Prozentpunkte geringer als der Status Quo; bei 9 Unternehmen (10,3 %) zwischen 5 und 10 Prozentpunkte und bei 15 Unternehmen (5,7 %) 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 10 der 30 Unternehmen (33,3 %) 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 6 der 32 Unternehmen (18,8 %) 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 für die 2. Führungsebene 84 Unternehmen und die 3. Führungsebene 80 Unternehmen erfasst werden, die bereits zum wiederholten Mal eine Zielgröße für die entsprechende Führungsebene festlegen und diese transparent berichten.

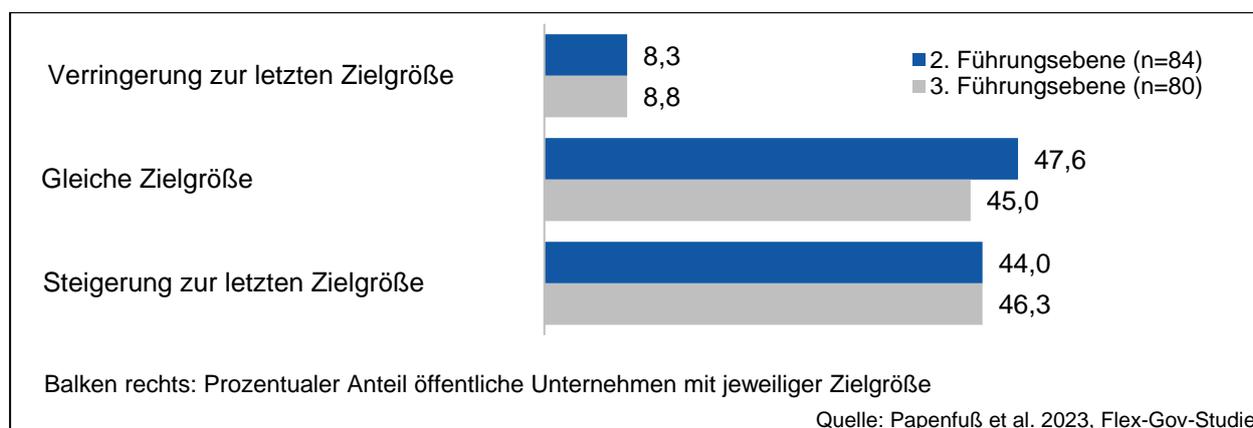


Abbildung 6: Entwicklung der letzten Zielgrößenfestlegung im Vergleich zur vorherigen Zielgrößenfestlegung

Jeweils 7 Unternehmen (8,3 % bzw. 8,8 %) sehen eine Verringerung der Zielgröße im Vergleich zur zuletzt festgelegten Zielgröße vor. Bei 40 Unternehmen (47,6 %) bzw. 36 Unternehmen (45,0 %) wird eine gleichbleibende Zielgröße für die 2. bzw. 3. Führungsebene formuliert. Auf beiden Führungsebenen ist bei rund der Hälfte der Unternehmen (44,0 % bzw. 46,3 %) eine Steigerung zur letzten Zielgröße festzustellen. Für die 2. Führungsebene haben 14 Unternehmen (16,7 %) einen Zielgrößenanstieg von bis 5 Prozentpunkten, 12 Unternehmen (14,3 %) von 5 bis 10 Prozentpunkten und 11 Unternehmen (13,1 %) über 10 Prozentpunkte. Für die 3. Führungsebene sehen 19 Unternehmen (23,8 %) einen Zielgrößenanstieg von bis zu 5 Prozentpunkten vor, 8 Unternehmen (10,0 %) von 5 bis 10 Prozentpunkten und 10 Unternehmen (12,5 %) 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.

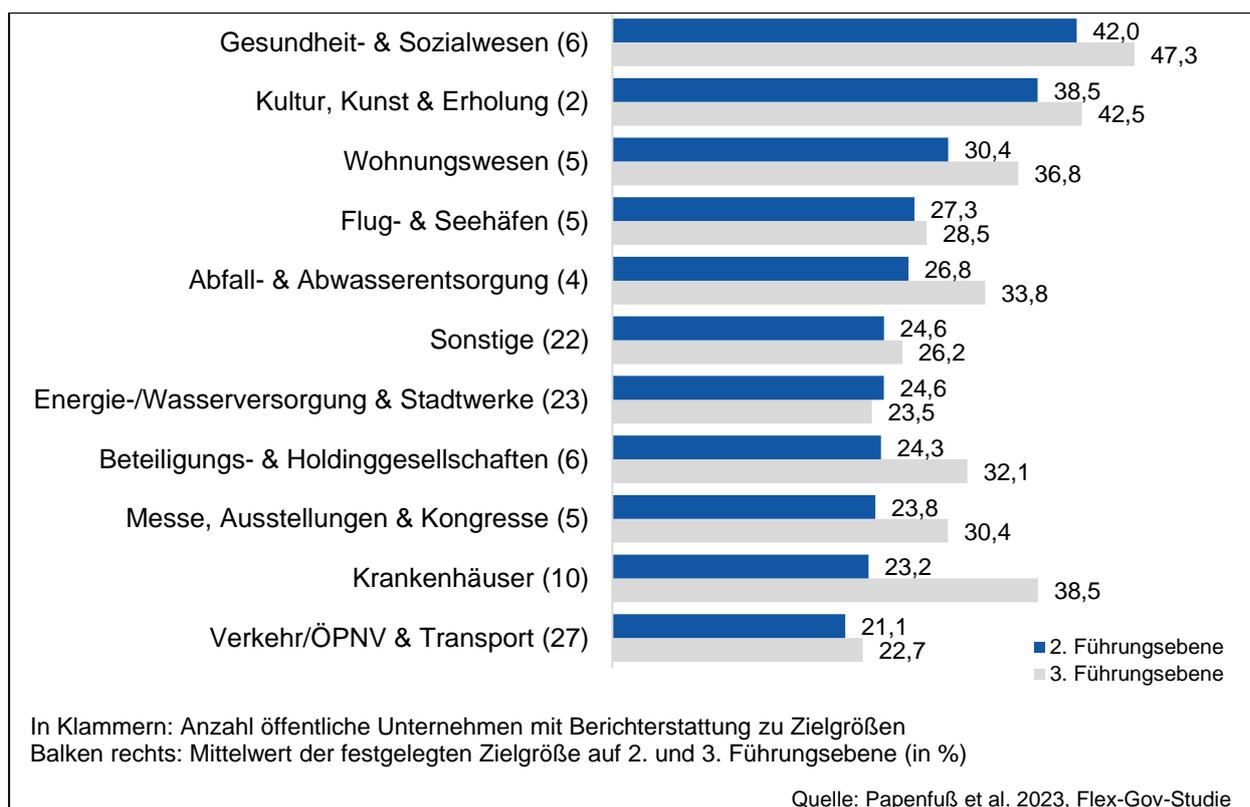


Abbildung 7: Branchenvergleich zur durchschnittlichen Zielgröße

Im Branchenvergleich zeigen sich substantielle Unterschiede zwischen den durchschnittlich festgelegten Zielgrößen für den Frauenanteil sowohl auf 2. als auch auf 3. Führungsebene. Die höchste durchschnittliche Zielgröße für den Frauenanteil auf 2. Führungsebene besitzt die Branche „Gesundheit- & Sozialwesen“ (42,0 %) gefolgt von der Branche „Kultur, Kunst & Erholung“ (38,5 %). Diese Branchen weisen im Vergleich mit über 40 % auch die im Schnitt höchsten Zielgrößen für die 3. Führungsebene auf. Auch auf 1. Führungsebene (Geschäftsführungsorgan) haben diese Branchen im Vergleich einen höheren Frauenanteil: „Gesundheit- & Sozialwesen“ (33,3 %) und „Kultur, Kunst & Erholung“ (24,3 %) (Papenfuß et al. 2023). Geringer sind die Zielgrößen für den Frauenanteil auf 2. Führungsebene in technischen Branchen: „Energie-/Wasserversorgung & Stadtwerke“ (24,6 %) und „Verkehr/ÖPNV & Transport“ (21,1 %). Die Branche „Verkehr/ÖPNV & Transport“ hat zugleich die geringste durchschnittliche Zielgröße für die 3. Führungsebene (22,7 %). Gerade die Branche „Energie-/Wasserversorgung & Stadtwerke“ (12,8 %) besitzt auch auf 1. Führungsebenen (Geschäftsführungsorgan) eine im Branchenvergleich sehr niedrige Frauenrepräsentation (Papenfuß et al. 2023).

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

In der Branche „Verkehr/ÖPNV & Transport“ liegt der Minimalwert für die Zielgrößen auf 2. und 3. Führungsebene jeweils bei 0 %; der Maximalwert bei 37,0 % bzw. 42,0 %. Für die 2. Führungsebene wird bei 5 Unternehmen (18,5 %) eine Zielgröße bis einschließlich 10 %, bei 6 Unternehmen (22,2 %) über 10 bis 20 %, bei 10 Unternehmen (37,0 %) über 20 bis 30 % und bei 6 Unternehmen (22,2 %) über 30 % festgelegt. Für die 3. Führungsebene wird bei 3 Unternehmen (11,1 %) eine Zielgröße von mindestens 10 %, bei 7 Unternehmen (25,9 %) über 10 bis 20 %, bei

12 Unternehmen (44,4 %) über 20 bis 30 % und bei 4 Unternehmen (14,8 %) über 30 % festgelegt. Ein Unternehmen legt keine Zielgrößen zur 3. Führungsebene offen.

In der Branche „Energie-/Wasserversorgung & Stadtwerke“ liegt der Minimalwert für die Zielgrößen auf 2. Führungsebene bei 9,0 % und auf 3. Führungsebene bei 7,0 %; der Maximalwert bei 50,0 % bzw. 35,0 %. Für die 2. Führungsebene wird bei 1 Unternehmen (4,3 %) eine bis 10 %, bei 7 Unternehmen (30,4 %) über 10 bis 20 %, bei 11 Unternehmen (47,8 %) über 20 bis 30 % und bei 3 Unternehmen (13,0 %) über 30 % festgelegt. Ein Unternehmen legt keine Zielgrößen für die 2. Führungsebene offen. Für die 3. Führungsebene wird bei 3 Unternehmen (13,0 %) eine Zielgröße bis 10 %, bei 3 Unternehmen (13,0 %) über 10 bis 20 %, bei 12 Unternehmen (52,2 %) über 20 bis 30 % und bei 3 Unternehmen (13,0 %) über 30 % festgelegt. Zwei Unternehmen legen keine Zielgrößen für die 3. Führungsebene offen.

In allen Branchen ist festzustellen, dass die formulierten Zielgrößen auf 3. Führungsebene höher sind als auf 2. Führungsebene – einzige Ausnahme bildet die Branche „Energie-/Wasserversorgung & Stadtwerke“. Die größte Differenz zwischen 2. und 3. Ebene ist in den Branchen „Krankenhäuser“ (15,3 Prozentpunkte) und „Beteiligungs- & Holdinggesellschaften“ (7,8 Prozentpunkte) festzustellen. Am geringsten sind die Abstände bei den Branchen „Flug- und Seehäfen“ (1,3 Prozentpunkte) und „Energie-/Wasserversorgung & Stadtwerke“ (1,1 Prozentpunkte).

Kontextabhängig gilt es stets zu berücksichtigen, durch welche Sachverhalte einige Zielgrößenfestlegungen und Veränderungen zum Status Quo determiniert sein können. Eine geringere Zielgröße im Vergleich zum Status Quo oder einer zuvor festgelegten Zielgröße muss nicht zwingend als schlechte Public Corporate Governance verstanden werden. Die gesetzlichen Regelungen bieten die Möglichkeit in begründeten Fällen situationsgerecht von festgelegten Zielgrößen oder dem Status Quo abzuweichen, wenn sich die Personalplanung doch nicht wie gewünscht oder erhofft umsetzen lässt, sodass die Unternehmen grundsätzlich ausreichend Spielraum für die Anpassung ihrer Personalstruktur haben. Zudem ist ein Rückgang des Frauenanteils nicht zwangsläufig auf das Ausscheiden von Frauen auf den einzelnen Führungsebenen zurückzuführen, sondern kann schlicht rein mathematisch auch z. B. durch die Schaffung oder den Wegfall von Positionen auf den jeweiligen Führungsebenen oder mit Umstrukturierungen im Unternehmen verbunden sein. Auch ein Erhalt des Status Quo als neue Zielgröße kann zumindest kurz-/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 Beteiligungsteuerung 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 (Papenuß/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) (Papenuß et al. 2022, Deutscher Städtetag 2017, Papenuß 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 (Papenuß/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 für eine verantwortungsvolle Public Corporate Governance. Aktuelle Medienberichterstattungen anlässlich der Verleihung des Wirtschaftsnobelpreises an Claudia Goldin für ihre Forschung zur Situation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt unterstreichen die besondere Relevanz und Aktualität dieses Themas. 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 mit 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 immer noch nicht den gesetzlich vorgeschriebenen Transparenzanforderungen. Geschäftsführungsorgane und politische Entscheidungsträger:innen in Gebietskörperschaften und Aufsichtsorganen sind gehalten, die Einhaltung der Bestimmungen zeitnah zu gewährleisten und bestehende Compliance-Defizite abzustellen. Eine nicht gesetzeskonforme Berichterstattung kann das Vertrauen in die Unternehmen der öffentlichen Hand und ihren politischen Gremien maßgeblich schwächen und erhebliche Potenziale für politischen Reputationsverlust und negative Medienkampagnen darstellen. Positiv betrachtet, kann Transparenz ein relevantes Gestaltungsthema für die öffentliche Hand und ein maßgeblicher Arbeitgeberattraktivitätsfaktor für angehende junge Führungskräfte sein. Im Wettbewerb um die besten Köpfe spielen Faktoren, wie die Unternehmenskultur, eine 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 mit verpflichtender Rechnungslegung im Jahresabschluss sind ein sehr potenzialreiches, innovatives Instrument für die Personalentwicklung, Arbeitgeberattraktivität und soziale Nachhaltigkeit und verdienen weiter eine besonders intensive Betrachtung und Diskussion.

## Literaturverzeichnis

- 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 (2023): Sechste 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 (2023): Good Governance verdient Lob: "Preis für reflektierte Governance-Praxis" und "Preis Good Governance Standards", Einladung zur Bewerbung/Nominierung, <https://pcg-musterkodex.de/preisverleihung/> (Zugriff: 31.10.2023)
- 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>
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2023): Wirtschaftsnobelpreis geht an Claudia Goldin, <https://www.faz.net/> (Zugriff: 17.10.2023)
- 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: 17.10.2023).
- Koch, J. (2021): § 76 Aktiengesetz, in: Beck'sche Kurz-Kommentare, Band 53, Aktiengesetz, Hüffner, U./Koch, J. (Hrsg.), 15. Auflage, München.
- New York Times (2023): Claudia Goldin Wins Nobel in Economics for Studying Women in the Work Force, <https://www.nytimes.com/> (Zugriff: 17.10.2023).
- OECD (2015): OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen, <https://www.oecd.org/> (Zugriff: 22.11.2022).
- Papenfuß, U./Schmidt, C./Kanagalingam, S./Zettl, K. (2023): Frauen in Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen – Ein deutschlandweiter Städtevergleich (FIT-Public Management-Studie 2023), Friedrichshafen. <https://doi.org/10.48586/zu/01237>
- Papenfuß, U. (2022): Die Krise nachhaltig gestalten – PCGKs jetzt einführen, Titelbeitrag über den Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex, in: Innovative Verwaltung, Heft 5, S. 10-14.
- Papenfuß, U./Haas, M./Galioto, M./Blischke, B./Stritt, C./Müller, K./Krystofiak, F. (2022a): Reflektierte Führungskultur durch Public Corporate Governance Kodizes – Umgang mit comply-or-explain und Digitalisierungswege (PCGK-Report 2022), Friedrichshafen. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.15023.00168>
- Papenfuß, U./Hartel, B./Schmidt, C. (2022b): Vergleichsgruppen zur Top-Managementvergütung für Good Governance mit digitalen Vergütungsportalen, in: Board – Zeitschrift für Aufsichtsräte, Heft 6, S. 249-253.
- Papenfuß, U./Polzer, T./Roos, Z. M. (2022c): Digitale Daseinsvorsorge und nachhaltige Stadtentwicklung: Empirische Befunde zu Stadtwerken als Digitalisierungspartner und Gestaltungsperspektiven (DiDa-Stadt), Friedrichshafen. <https://doi.org/10.57938/O.2022.001>
- Papenfuß, U./Schmidt, C./Hahn, K. (2022d): Flexible Zielgrößen als Governance-Innovation: Frauen in 2. und 3. Führungsebene öffentlicher Unternehmen und Wege für HR-IT-Governance (Flex-Gov-Studie 2022), Friedrichshafen. <https://doi.org/10.48586/zu/01235>
- Papenfuß, U./Wagner-Krechlok, K. (2022): Public Corporate Governance Kodizes für nachhaltige öffentliche Aufgabenerfüllung – International vergleichende Qualitätsanalyse für die Schweiz und Handlungsperspektiven (PCGK-DACH), Friedrichshafen. <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.35464.90889>
- Papenfuß, U. (2021): Selbstregulierung mit Corporate Governance Kodizes für nachhaltige Unternehmensführung in Gemeinwirtschaft und Nonprofit-Organisationen, in: Zeitschrift für Gemeinwirtschaft und Gemeinwohl, 44 (1), S. 79-94. <https://doi.org/10.5771/2701-4193>

- 
- Papenfuß, U./Schmidt, C. (2021): Understanding Self-Regulation for Political Control and Policy-Making: Effects of Governance Mechanisms on Accountability, in: *Governance*, 34 (4), S. 1115-1141. <https://doi.org/10.1111/gove.12549>
- Papenfuß, U./Wagner-Krechlok, K. (2021a): Public Corporate Governance Kodizes für nachhaltige Daseinsvorsorge und Vertrauen in den Staat: Qualitätsmodell und Diffusion von Governance-Standards, in: *der moderne staat (dms)*. in: *der moderne staat*, 15 (1), S. 175-207. <https://doi.org/10.3224/dms.v15i1.08>
- Papenfuß, U./Wagner-Krechlok, K. (2021b): Kommunale Beteiligungssteuerung für nachhaltige Daseinsvorsorge in der digitalen Transformation – Befunde zur Informationsnutzung und Perspektiven für die Softwaregestaltung (K-BIT), Friedrichshafen. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.22840.06400/1>
- Papenfuß, U./Keppeler, F. (2020): Does Performance-Related Pay and Public Service Motivation Research Treat State-Owned Enterprises Like a Neglected Cinderella? A Systematic Literature Review and Agenda for Future Research on Performance Effects, in: *Public Management Review*, 22 (7), S. 1119-1145. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1740300>
- Papenfuß, U. (2019): Public Corporate Governance, in: *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 5. Auflage, Reichard, C./Veit, S./Wewer, G. (Hrsg.), Wiesbaden, S. 319-332. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-21563-7\\_29](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.
- 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).
- 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>
- Süddeutsche Zeitung (2023): Wirtschaftsnobelpreis für Harvard-Professorin Claudia Goldin; <https://www.sueddeutsche.de/> (Zugriff: 17.10.2023)
- van Genugten, M./Voorn, B./Andrews, R./Papenfuß, U./Torsteinsen, H. Hrsg. (2023): *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).
- Washington Post (2023): Nobel Economics Prize Awarded to Claudia Goldin for Women's Role in Workplace, <https://www.washingtonpost.com/> (Zugriff: 17.10.2023).

## Anhang

### Anlage 1: Substanzielle Regelungsunterschiede in Public Corporate Governance Kodizes zur Berichterstattung von Zielgrößen für den Frauenanteil in Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans

<b>Regelungen in PCGKs zur Berichterstattung von <u>Zielgrößen</u> für den Frauenanteil in den Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans</b>	
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 <sup>16</sup> 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)
<b>Regelungen in PCGKs zur Berichterstattung über den Frauenanteil in den Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans (ohne Zielgrößen)</b>	
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, Bochum, Bonn, Bremen, Brandenburg, Darmstadt, Dortmund, Duisburg, Essen, Flensburg, Frankfurt (Main), Halle (Saale), Hamburg, Leipzig, Lübeck, Lüneburg, Magdeburg, Mainz, Mannheim, Mecklenburg-Vorpommern, Nürnberg, Offenbach, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Wiesbaden	
Viele Bundesländer und Städte haben trotz der Anforderungen weiter keinen PCGK.	
Quelle: Papenfuß et al. 2022, Flex Gov Studie <span style="float: right;">Stand: Oktober 2023</span>	

<sup>16</sup> 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).

## Anlage 2: Executive Summary (English Version)

State-owned enterprises (SOEs) play an important role in the provision of sustainable public services and critical infrastructure. In the debate on equal participation of women in leadership positions, SOEs are assigned a role model function. Public service provision and social sustainability must be considered jointly in order to retain the best leadership talents necessary for shaping the public sector future.

German law requires all companies with more than 500 employees to set target values for the proportion of women at the 2nd and 3rd management levels (§ 76 AktG / § 36 GmbHG) and to publish them transparently (§ 289f HGB). Target values are flexibly selectable related to the company situation, they are explicitly no fixed quotas. Flexible target values are a governance innovation with great potential in regard to personnel development, employer attractiveness and social sustainability. It is of central importance for SOEs and the public to understand this flexible mechanism for a modern management culture.

Designed as a long-term project, the annual published *Flex-Gov-Study* examines the reporting and target value for the proportion of women at the 2nd and 3rd management levels in SOEs for all SOEs with more than 500 employees from 69 cities (5 largest cities per state) and the federal/state.

In terms of target value reporting, only 60.5% of the 190 analyzed SOEs comply with the law and publish target figures in the financial year 2021. Despite a slight increase of 3.1 percentage points compared to the previous financial year, 39.5% do not comply with the law and refuse transparency. SOEs and political leaders are called upon to ensure compliance with the law. This is a key factor for trust in the state and public institutions as well as employer attractiveness for SOEs.

The average target values for the 2nd and 3rd management levels remain constant at 26.9% in financial year 2021 (previous year: 26.6%). For 12.4% of SOEs, the target value is less than 10%, and for 7.1% of SOEs it is 0%. Around one third of SOEs set a target value below their current status quo. In addition, there are substantial differences not only between sectors, but also remarkably within sectors. Overall, SOEs are far from the targets formulated in law and by policymakers. The findings provide important insights and approaches for staffing management positions at 2nd and 3rd level as well as management bodies.

In light of the study findings, a key step in every public authority, in addition to many other measures and "cultural work", is the prompt establishment of a Public Corporate Governance Code (PCGC) with corresponding regulations, including regulations on targets, in order to provide important supplementary information, to transfer the requirements for SOEs to enterprises of public legal form and of various sizes, and to promote compliance with statutory provisions. Furthermore, at the level of public authority, the administration requires software-based routine support in the form of processed HR-information for modern HR- and talent-management, which is prepared rapidly and in a way which is useful for decision-making in day-to-day work, including information on the proportion of women at each management level, target values and personnel with key qualifications.

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