

Flexible Zielgrößen als Governance-Innovation

Frauen in 2. und 3. Führungsebene öffentlicher Unternehmen und Wege für HR-IT-Governance (Flex-Gov-Studie 2024)

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



Fördernde Kooperationspartner:innen der Studie:

AKDB

L-BANK
Staatsbank für Baden-Württemberg

zfm
Zentrum für Management-
und Personalberatung
Edmund Mastiaux & Partner

Fördernde Kooperationspartner:innen der Studie:

	<p>Seit Gründung 1971 entwickelt die AKDB ein Komplettangebot an Lösungen für die Digitalisierung von Kommunen und öffentlichen Einrichtungen. Hierzu zählen Software, IT-Sicherheit, Beratung, Schulung und eine umfassende Dienstleistungspalette. Das Spektrum an IT-Services reicht von SaaS-Lösungen aus dem BSI-zertifizierten Rechenzentrum für alle behördlichen Fachbereiche über hoheitliche Aufgaben bei den bayerischen Melde- und Personenstandsregistern bis hin zu komplett gemanagten IT-Umgebungen. www.akdb.de</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: www.l-bank.de</p> <p>L-Bank, Staatsbank für Baden-Württemberg Schlossplatz 10 76131 Karlsruhe Tel: 0721 150-0 info@l-bank.de</p>
 <p>Zentrum für Management- und Personalberatung Edmund Mastiaux & 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: www.zfm-bonn.de</p> <p>zfm – Zentrum für Management- und Personalberatung, Edmund Mastiaux & 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 und integrierte Gestaltung mit Verwaltung und öffentlichen Unternehmen im Konzernverbund. Prof. Dr. Ulf Papenfuß ist wissenschaftlicher Vorsitzender der Expertenkommission D-PCGM. An der ZU veranstaltet er den ZU|kunftssalon Public Corporate Governance – Integrierte Gestaltung mit Verwaltung und öffentlichen Unternehmen und Smart Government puma.zu.de

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

Diese Studie und viele weitere Studien des Lehrstuhls für Public Management & Public Policy zum Download: puma.zu.de/download

Bitte zitieren als:

Papenfuß, U., Schmidt, C. A., Zettl, K. (2024): Flexible Zielgrößen als Governance-Innovation: Frauen in 2. und 3. Führungsebene öffentlicher Unternehmen und Wege für HR-IT-Governance (Flex-Gov-Studie 2024), Friedrichshafen. <https://doi.org/10.48586/zu/01224>

Papenfuß, U., Schmidt, C. A., Zettl, K. (2024): Flexible Target Values as Governance Innovation: Women on 2nd and 3rd Management Levels and Ways for HR-IT-Governance (Flex-Gov-Study 2024), Friedrichshafen. <https://doi.org/10.48586/zu/01224>

Creative-Commons-Lizenz:

Studienprogramme der ZU: zu.de/studium-weiterbildung/

ZU|kunftssalon Public Corporate Governance - Integrierte Gestaltung mit Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen und Smart Government: 4./5. September 2025 / Zeppelin Universität. Zukunftsperspektiven mit See- und Alpenblick. www.zu.de/zukunftssalon

Bildnachweis:

Titelbild von AdobeStock / Hurca! – 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	23
6. Wege für HR-IT-Governance mit softwarebasierter Informationsaufbereitung	28
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

In der Debatte um gleichberechtigte Teilhabe von Frauen in Führungspositionen wird dem Staat und öffentlichen Unternehmen eine zentrale Vorbildfunktion zugeschrieben. Die chancengerechte Besetzung von Spitzenpositionen ist von besonderer Bedeutung für die Zukunftsgestaltung des öffentlichen Sektors und ein Kernthema nachhaltiger Public Corporate Governance.

In Deutschland sind Unternehmen, die mit über 500 Arbeitnehmer:innen der Mitbestimmung unterliegen, gesetzlich verpflichtet, Zielgrößen für den Frauenanteil auf der 2. und 3. Führungsebene festzulegen (§ 76 AktG / § 36 GmbHG) und zu veröffentlichen (§ 289f HGB). Diese Zielgrößen können mit Blick auf die Unternehmenssituation flexibel festgelegt werden und sind explizit keine fixe Quote. Sie stellen eine potenzialreiche Governance-Innovation für Personalentwicklung, Arbeitgeberattraktivität und soziale Nachhaltigkeit dar. Dieses Verständnis ist in Unternehmen und Öffentlichkeit entscheidend für eine moderne Führungskultur.

Die als Langfristvorhaben konzipierte, jährlich erscheinende *Flex-Gov-Studie* untersucht die Berichterstattung und Höhe von Zielgrößen für den Frauenanteil auf der 2. und 3. Führungsebene bei allen öffentlichen Unternehmen mit über 500 Arbeitnehmer:innen der fünf größten Städte je Bundesland (69 Städte) sowie auf der Bundes- und Landesebene.

Bei der Berichterstattung halten sich in dem aktuell untersuchbaren Geschäftsjahr 2022, nahezu unverändert zum Vorjahr, weiter 40,5 % der 190 analysierten Unternehmen über 500 Arbeitnehmer:innen nicht an die Gesetzesziele und veröffentlichen keine Zielgrößen. Die Transparenz bei Frauenrepräsentationszielen ist damit erheblich schlechter als bei börsennotierten Unternehmen. In den Branchen „Gesundheits- & Sozialwesen“ (35,3 %) und „Krankenhäuser“ (25,0 %) ist die Berichterstattungsquote deutlich niedriger als bei „Messe, Ausstellungen & Kongresse“ (100 %) und „Energie-/Wasserversorgung & Stadtwerke“ (88,9 %). Verantwortliche in Unternehmen und Politik sind aufgefordert, die gesetzlichen Transparenzziele sicherzustellen – ein zentraler Faktor für Vertrauen in den Staat und die Arbeitgeberattraktivität.

Bei der Höhe der Zielgrößen für die 2. und 3. Führungsebene ist im Vergleich zum Vorjahr ein leichter Anstieg des aggregierten Gesamtschnitts um 1,3 Prozentpunkte auf 28,2 % festzustellen. Hierbei bestehen nicht nur substantielle Unterschiede zwischen den Branchen, sondern auch zwischen Unternehmen derselben Branche. Öffentliche Unternehmen aus den ostdeutschen Bundesländern (einschließlich Berlin) weisen für die 2. und 3. Ebene eine Zielgröße von 34,7 % auf; in den westdeutschen Bundesländern (einschließlich Bremen und Hamburg) liegt diese strukturell niedriger bei 25,9 %. Insgesamt sind die Unternehmen von den in den Gesetzesbegründungen und von der Politik formulierten Zielen weiterhin deutlich entfernt.

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 Kodexes mit entsprechenden Regelungen zu Zielgrößen. Hierdurch werden wichtige ergänzende Hinweise gegeben, um die gesetzlichen Anforderungen auch für öffentliche Unternehmen in öffentlicher Rechtsform und verschiedener Größe zu übertragen und die Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen zu fördern. Weiterhin ist für ein modernes HR- und Talentmanagement eine softwarebasierte Unterstützung erforderlich, die im Alltag schnell und entscheidungsnützlich aufbereitete HR-Informationen liefert, unter anderem Informationen zum Frauenanteil auf einzelnen Führungsebenen, zu Zielgrößen und zu Personal mit Schlüsselqualifikationen.

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

Vorwort



Sehr geehrte Leserinnen und Leser,

öffentliche Unternehmen besitzen besondere Relevanz für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in unserem demokratischen Gemeinwesen. Für die nachhaltige Zukunftsgestaltung des öffentlichen Sektors müssen die fachlich und charakterlich besten Talente gewonnen werden! Ein Schlüsselthema der Public Corporate Governance ist dabei die Sicherstellung einer chancengerechten und sozial nachhaltigen Besetzung von Führungspositionen.

Flexible Zielgrößen für den Frauenanteil auf Führungsebenen sind eine relevante Governance-Innovation zur Förderung der gleichberechtigten Teilhabe. Die Festlegung und Veröffentlichung von Zielgrößen ist verpflichtend; allerdings können die Unternehmen die Zielgröße flexibel wählen. Es sind explizit keine fixen Quoten, sondern sie ermöglichen eine situationsgerechte Ausgestaltung. Dies sollte auch in politischen Diskussionen sachgerecht eingeordnet werden.

Trotz der Wahrnehmung durch die Flex-Gov-Studie, die jährlich auf die Transparenzmängel aufmerksam macht, bleibt eine Verbesserung der Transparenz weiterhin aus. Hier sind verschiedene Stellen und Akteure in der Politik und auf Unternehmensebene – wie unter anderem Geschäftsführungsorgane und Gleichstellungs- bzw. Diversitätsbeauftragte – in der Verantwortung, die Zielgrößen ab sofort offen zu legen. Wo dies weiterhin nicht passiert, sollte von allen Seiten nachgefragt werden. Die nach wie vor niedrigen Zielgrößen, orientiert an den in Politik und Gesellschaft formulierten Zielen, zeigen die Größe der Herausforderungen und auch die Schwierigkeiten, den Pool talentierter Frauen für die erste Führungsebene kontinuierlich zu vergrößern.

Neben vielen anderen Maßnahmen und „Kulturarbeit“ ist ein Public Corporate Governance Kodex (PCGK) auch im Kontext von Zielgrößen erforderlich und chancenreich! Ein PCGK ist ideal zur Abstimmung von Rollen und „Spielregeln“, zur Verständigung über Arbeitsstrukturen, zur Ansprache von Instrumenten/Maßnahmen und zur gemeinsamen Weiterentwicklung der Governance-Kultur. PCGKs können die Einhaltung von gesetzlichen Vorschriften fördern, Anforderungen, die in Gesetzen nicht konkret formulierbar sind, in wichtiger Weise präzisieren und auch die Übertragung der Anforderungen auf öffentliche Unternehmen in öffentlicher Rechtsform und mit weniger als 500 Arbeitnehmer:innen ermöglichen. Die Einführung und Evaluation von PCGKs sollte jetzt mit Synergien zum Alltag gehören und auf die Tagesordnung gesetzt werden. 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 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,



das Thema Frauen in Führungspositionen bleibt ein wichtiges Schlüsselthema für eine nachhaltige und chancengerechte Zukunft, auch und insbesondere in öffentlichen Unternehmen. Die veränderten Bildungsmöglichkeiten, die MINT-Initiativen und die öffentliche Diskussion zeigen bereits Wirkung. Das Selbstverständnis von Frauen wandelt sich.

Die aktuelle Studie belegt jedoch, dass die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen in Führungspositionen weiterhin eine Herausforderung darstellt und damit nach wie vor ein erheblicher Handlungsbedarf besteht. Nur 59,5 % der untersuchten Unternehmen mit über 500 Mitarbeitenden halten sich an die gesetzliche Verpflichtung, Richtwerte für den Frauenanteil in der 2. und 3. Führungsebene zu veröffentlichen (u.a. gemäß § 76 AktG / § 36 GmbHG). Hier zeigt sich meines Erachtens bereits, dass eine Selbstverpflichtung von Unternehmen und Aufsichtsgremien eine größere Hürde darstellt als angenommen. Diese erheblichen Defizite – es geht zunächst nur um die Benennung von Zielgrößen – gefährden nicht nur die gesetzlich geforderte Transparenz, sondern schwächen auch die Wahrnehmung der öffentlichen Unternehmen bei diesem Personenkreis.

Es gehört heute zum Selbstverständnis von Frauen, insbesondere wenn sie sich für eine Führungsposition entscheiden, zu prüfen, wie es um die Gleichstellungspolitik eines Unternehmens bestellt ist. Wie viele Frauen sind bereits in Führungspositionen, mit welchen Kolleginnen wird man zusammenarbeiten, auf welche Kolleginnen trifft man in der 2. und 3. Führungsebene, und welche Rekrutierungswege werden in Zukunft beschritten? Wenn auf diese Fragen keine klaren Antworten und Strategien gefunden werden können, wird die Attraktivität deutlich abnehmen, und gleichzeitig wird der öffentliche Auftrag – die Sicherstellung der gleichberechtigten Teilhabe – nicht erfüllt. Es gilt daher, die Unternehmen so auszurichten, dass die Antworten auf diese Fragen einer klaren Strategie entspringen und auch anhand von Zahlen, Daten und Fakten dargestellt werden können.

Seit vielen Jahren unterstützt die AKDB aktiv die Förderung von Frauen in Führungspositionen. Der Frauenanteil in der 2. und 3. Führungsebene liegt mittlerweile bei über 32 %. Dies entspricht unserem Selbstverständnis. Mit der Unterzeichnung der Charta der Vielfalt in diesem Jahr haben wir unser Selbstverständnis noch weiter gefasst und wollen damit als Arbeitgeber ein klares Zeichen für mehr Diversität setzen. Daher ist für uns eine erneute Beteiligung an dieser Studie selbstverständlich, um die Thematik erneut in das öffentliche Bewusstsein zu rücken und eine Diskussion in der Öffentlichkeit anzustoßen.

Der Weg zu mehr Gendergerechtigkeit ist lang, aber durch gemeinsames Engagement und innovative Lösungen rückt das Ziel in greifbare Nähe.

Gudrun Aschenbrenner
Mitglied des Vorstands der AKDB,
München

Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,



als Förderbank ist es unsere Aufgabe, den Staat bei der Erfüllung seiner öffentlichen Aufgaben zu unterstützen. Daraus leiten wir auch die besondere Verantwortung ab, die digitale und nachhaltige Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft zu befördern. Wir wollen Vorbild und Gestalterin dieser Transformation sein und soziale, ökologische und ökonomische Entwicklungen sowohl bei anderen anstoßen als auch selbst leben.

Wir tun das zum einen mit unseren Förderprogrammen, die wir regelmäßig am Maßstab der Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen messen. Zum anderen tun wir es auch als Arbeitgeberin auf Basis unserer gelebten Unternehmenskultur: Bei der L-Bank sind zwei von drei Vorstandsmitgliedern weiblich, einschließlich mir als Vorsitzende – das ist deutschlandweit immer noch eine Besonderheit. Außerdem sind sechs der 18 Mitglieder unseres Verwaltungsrats Frauen. Mit unseren Quoten von 67 und 33 % können wir uns durchaus sehen lassen. Gleichwohl wissen wir, dass es auch in unserem Unternehmen noch Defizite bei der Geschlechtergerechtigkeit gibt.

Uns ist es bei der L-Bank auch wichtig, 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 2023 bei über 35 Prozent 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. Wir sind fest davon überzeugt, dass uns das auch im Wettbewerb um die besten Fachkräfte zugutekommt. Es geht um die besten Konzepte zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf. 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,



die Repräsentation von Frauen auf Führungsebenen ist auch für öffentliche Unternehmen ein zentrales Anliegen. Als Personalberatung mit Spezialisierung auf den öffentlichen Sektor verfolgen wir mit besonderer Aufmerksamkeit die Entwicklung der Frauenrepräsentation auf Führungsebenen öffentlicher Unternehmen. Um Überlegungen und Maßnahmen zu diesem Thema mit gesicherten Fakten untermauern zu können, sind wissenschaftliche Studien von außerordentlicher Bedeutung. Nur so können passende und wirkungsvolle Handlungsempfehlungen und Impulse für die Praxis abgeleitet werden. Aus diesem Grund fördern und begleiten wir bereits seit einigen Jahren die Flex-Gov-Studien und die FIT-Public Management-Studien.

Um die Repräsentation von Frauen in Positionen der Top-Managementebene zu erhöhen, bedarf es bereits auf der zweiten und dritten Führungsebene eines geeigneten Rekrutierungspools von qualifizierten Nachwuchskräften. Die Flex-Gov-Studie 2024 ist ein elementares Instrument, um die Fortschritte und Handlungsbedarfe bei der Erhöhung des Frauenanteils auf der zweiten und dritten Führungsebene nachzuhalten und kann durch ihre jährlichen Erhebungen auch langfristige Veränderungen ermitteln.

Die Flex-Gov-Studie 2024 zeigt auf, dass 59,5 % der öffentlichen Unternehmen mit über 500 Mitarbeitenden Zielgrößen zum Frauenanteil auf der zweiten und dritten Führungsebene veröffentlichen. Indem rund 40 % der öffentlichen Unternehmen auf die Veröffentlichung dieser Zielgrößen verzichten, lassen sie nicht nur die gesetzliche Verpflichtung hierzu außer Acht, sondern verschenken auch beträchtliches Potenzial in der Arbeitgeberattraktivität, im Personalmarketing und in der Personalentwicklung. Denn um auf dem Bewerber:innenmarkt die qualifiziertesten Kräfte für das eigene Unternehmen zu gewinnen, stellt die transparente Darlegung des angestrebten Frauenanteils auf Führungsebenen ein wichtiges Merkmal der Unternehmenskultur dar, nach dem Arbeitskräfte ihre neuen potenziellen Arbeitgeber bewerten und auswählen.

Die Ergebnisse der aktuellen Studie legen zudem dar, dass nur rund 42,5 % der öffentlichen Unternehmen für die zweite Führungsebene beziehungsweise 42,6 % für die dritte Führungsebene Zielgrößen veröffentlichen, die über ihrem aktuellen Status quo des Frauenanteils liegen. Die Ambitionen zur Erhöhung des Anteils weiblicher Führungskräfte insgesamt können also noch maßgeblich gesteigert werden, um das Potenzial weiblicher Führungskräfte voll auszuschöpfen.

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

1. Motivation und Bedarf der Studie

Chancengerechtigkeit und gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in Führungspositionen öffentlicher Unternehmen wird weiter als ein zentrales Thema für soziale Nachhaltigkeit und eine verantwortungsvolle und nachhaltige Public Corporate Governance in Gesellschaft, Politik, Praxis und Wissenschaft kontrovers diskutiert.

Die besondere Relevanz und Aktualität dieses Themas für die Gesellschaft und Organisationen wird auch durch die seit Januar 2024 anzuwendende EU-Richtlinie zur Unternehmens-Nachhaltigkeitsberichterstattung unterstrichen, die u. a. „eine Beschreibung des im Zusammenhang mit den Verwaltungs-, Leitungs- und Aufsichtsorganen des Unternehmens verfolgten Diversitätskonzepts“ in der Erklärung zur Unternehmensführung vorsieht, um die „Fortschritte in Richtung einer ausgewogeneren Beteiligung von Frauen und Männern am wirtschaftlichen Entscheidungsprozess zu erzielen“ (Rn. 58).

Öffentlichen Unternehmen wird eine besondere Verantwortung und Vorbildfunktion bei der Erfüllung von Diversitäts- und Nachhaltigkeitszielen zugeschrieben (Papenfuß et al. 2023, Vereinte Nationen 2020; Weymayr 2022; siehe u. a. auch Gesetzesbegründungen der Bundesregierung¹). Die anforderungsgerechte Besetzung von Führungspositionen ist ein zentrales Schlüsselthema für gute Public Corporate Governance bzw. gute Unternehmensführung. Daseinsvorsorge und soziale Nachhaltigkeit müssen gemeinsam gedacht werden, um mit Chancengerechtigkeit fachlich und charakterlich geeignete Personen für die Zukunftsgestaltung in Führungspositionen öffentlicher Unternehmen zu gewinnen und zu halten (Papenfuß et al. 2024b).

Öffentliche Unternehmen sind von großer Bedeutung für eine nachhaltige Daseinsvorsorge und die sichere Versorgung der Bürger:innen mit lebensnotwendigen Leistungen und kritischer Infrastruktur (Meier et al. 2024, Papenfuß 2023, Papenfuß et al. 2022c). Deutschlandweit gibt es nach aktuellen Statistiken 20.033 öffentliche Unternehmen – 88 % auf kommunaler Ebene (Statistisches Bundesamt 2024). Knapp 50 % der von der öffentlichen Hand Beschäftigten sind außerhalb der Kernverwaltung in ausgegliederten Organisationseinheiten wie öffentlichen Unternehmen tätig; die Verschuldung in den ausgegliederten Organisationseinheiten liegt oft höher als in den öffentlichen Kernhaushalten (Bertelsmann Stiftung 2013, 2008).

Die 2. und 3. Führungsebene ist für die gleichberechtigte Teilhabe besonders relevant und wird auch als entscheidender Hebel und Rekrutierungspool für die Steigerung des Frauenanteils auf der 1. Führungsebene (Geschäftsführungsorgan²) eingestuft.³ Die Bundesregierung verdeutlicht

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

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

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

dies in der Regierungsbegründung zum Führungspositionen-Gesetz (FüPoG)⁴, wonach die „Förderung von Frauen in Spitzenpositionen [...] Hand in Hand [...] mit der Vergrößerung der verfügbaren Anzahl hochqualifizierter Frauen mit Erfahrung im operativen Geschäft [gehen muss], die im Hinblick einer ausreichenden Auswahlmöglichkeit die Zahl der benötigten Spitzenpositionen übersteigen sollte.“⁵

Als gesetzliche Maßnahme zur Förderung des Frauenanteils in den Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans sind börsennotierte oder mitbestimmte Unternehmen verpflichtet, Zielgrößen für den Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans festzulegen (§ 76 Absatz 4 AktG⁶ und § 36 GmbHG⁷) und darüber transparent zu berichten (§ 289f HGB⁸). Bei den festzulegenden Zielgrößen handelt es sich explizit nicht um eine fixe Quote, sondern um ein flexibles Selbstregulierungsinstrument und eine potenzialreiche Governance-Innovation mit hohem unternehmensspezifischem Gestaltungsspielraum (Anheier/Fliegauß 2023, BMFSFJ 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 Zielgrößenfestlegung ermöglicht eine situationgerechte 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 öffentliche Unternehmen (Expertenkommission D-PCGM 2024, Rn. 5 und 107). Zudem sind in etablierten Public Corporate Governance Kodizes (PCGKs) vereinzelt bereits entsprechende Regelungen verankert.

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

Die vorliegende Studie ist die deutschlandweit einzige empirische Untersuchung, die Befunde zur Berichterstattung und Höhe von Zielgrößen für öffentliche Unternehmen aller föderalen Ebenen liefert. Daneben sollen Zielgrößen im Branchenvergleich und im Längsschnitt abgebildet werden. Andere Studien behandeln das Thema Zielgrößen nur flankierend und untersuchen dabei ausschließlich Bund- und Länderbeteiligungen (FidAR e. V. 2024) oder zeigen aggregierte Befunde

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

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

⁶ Aktiengesetz vom 6. September 1965 (BGBl. I S. 1089), das zuletzt durch Artikel 13 des Gesetzes vom 11. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 354) geändert worden ist.

⁷ Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4123-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 22. Februar 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 51) geändert worden ist.

⁸ Handelsgesetzbuch in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 11. April 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 120) geändert worden ist.

der Privatwirtschaft, des öffentlichen Dienstes des Bundes sowie der Unternehmen mit unmittelbarer Mehrheitsbeteiligung des Bundes (BMFSFJ/BMJ, 2024).

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. Ihm wird die explizite Aufgabe zugewiesen, die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken.

Durch das am 12. August 2021 in Kraft getretene FÜPoG II⁹ soll der Anteil von Frauen in Führungspositionen im privaten und öffentlichen Sektor erhöht und damit die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern gefördert werden. Gemäß der Bundesregierung soll durch die gesetzlichen Regelungen „mittelfristig eine signifikante Erhöhung des Frauenanteils an Führungspositionen der Privatwirtschaft und der Bundesverwaltung sowie Gremienbesetzungen erreicht werden, sodass letztlich eine Geschlechterparität besteht.“¹⁰

Neben weiteren Maßnahmen wurde für Unternehmen, die entweder börsennotiert oder mitbestimmt sind, sieht § 76 Absatz 4 AktG und § 36 GmbHG vor, dass Zielgrößen für die 2. und 3.

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

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

Führungsebene unterhalb des Geschäftsführungsorgans festzulegen sind. 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.¹¹

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, jedoch können die Geschäftsführungsorgane die Höhe der Zielgröße 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 von der jeweiligen Struktur/Hierarchie im Unternehmen unterschiedlich definieren können (BMFSFJ 2020).

Die erstmalige Festlegung der Zielgrößen war bis zum 30. September 2015 zu erfüllen, wobei die zur Erreichung der Zielgrößen gesetzte Frist nicht länger als bis zum 30. Juni 2017 dauern durfte. 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.¹²

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 müssen börsennotierte Aktiengesellschaften in ihrer Erklärung zur Unternehmensführung über die Festlegung des Anteils an Frauen in den beiden

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

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

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 dem Zweifachen 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 Fall 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, alternativ oder ergänzend zu gesetzlichen Vorgaben in einzelnen Bundesländern und Kommunen, für öffentliche Unternehmen Empfehlungen zur Berichterstattung und Festlegung von Zielgrößen für den Frauenanteil in Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans in PCGKs (siehe Anhang/Anlage1).

Ein PCGK ist eine Zusammenstellung von bewährten Grundsätzen für die verantwortungsvolle Leitung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen (Papenfuß/Schmidt 2021, Papenfuß/Wagner-Krechlok 2021a, Papenfuß 2019). PCGKs sollen Grundcharakteristika des Public Corporate Governance Systems kompakt zusammenfassen und verständlich machen sowie regelmäßig auftretende Fragen der Governance, Unklarheiten oder Lücken in Gesetzen gezielt adressieren und damit unterstützende Hinweise geben (Papenfuß et al. 2023). 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 mittels PCGKs ermöglicht der öffentlichen Hand eine präzisere Formulierung von Anforderungen, um die angestrebten Policy- und Verhaltensziele zu erreichen und die Rollen der jeweiligen Akteur:innen präziser zu definieren. In dieser Diskussion wird einschlägig und vorherrschend betont, dass ein PCGK – eine anforderungsgerechte Ausgestaltung vorausgesetzt – hilfreiche und wichtige Beiträge leisten kann (Papenfuß 2021, 2019, Papenfuß/Haas 2021, Papenfuß/Schmidt 2021, Papenfuß/Wagner-Krechlok 2021a).

Ein PCGK ist zu unterscheiden von einer sogenannten Beteiligungsrichtlinie. Ein PCGK richtet sich insbesondere auch an die Geschäftsführungs- und Aufsichtsorgane der Unternehmen und

formuliert Grundsätze verantwortungsvoller Public Corporate Governance sowie Wertmaßstäbe. 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 2024a).

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 2024a, 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, entgegen den Anforderungen, nur in wenigen PCGKs entsprechende Empfehlungen zur Berichterstattung und Festlegung von Zielgrößen für den Frauenanteil in Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans. Die Aufnahme dieser Regelungen ist zentral, um ergänzende Hinweise wie u. a. zur Darstellung der Begründung von Zielgrößen zu geben, die Anforderungen für öffentliche Unternehmen in öffentlicher Rechtsform und 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 der 2. und 3. Führungsebene. Im unteren Bereich der Tabelle werden PCGKs dargestellt, die eine Berichterstattung über den *Frauenanteil* in 2. und 3. Führungsebene empfehlen (*ohne expliziten Hinweis auf Zielgrößen*).

Regelungen in PCGKs zur Berichterstattung von <u>Zielgrößen</u> für den Frauenanteil in den Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans	
D-PCGM	Das Geschäftsführungsorgan soll für den Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans Zielgrößen festlegen, die über den aktuellen Status-Quo hinausgehen. Sie soll sich dabei am Anteil von Frauen und Männern unter den Beschäftigten orientieren (Rn. 10). Das Aufsichtsorgan und das Geschäftsführungsorgan berichten jährlich in der Erklärung zur Unternehmensführung ¹³ 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 107 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)
Frankfurt (Oder)	Das Geschäftsführungsorgan soll für den Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans Zielgrößen festlegen. Sie soll sich dabei am Anteil von Frauen und Männern unter den Beschäftigten orientieren. [...] (Rn. 127) Das Aufsichtsorgan und das Geschäftsführungsorgan berichten jährlich in der Erklärung zur Unternehmensführung analog § 289 f HGB über die Corporate Governance des Unternehmens [...]. Bestandteile [...] sind: die Angabe, ob die festgelegten Zielgrößen zum Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans gemäß Regelungsziffer 127 erreicht worden sind, und wenn nicht, Angaben zu den sachlichen Gründen (Rn. 8)
Köln	Die Erklärung über die Corporate Governance des Unternehmens erfolgt jährlich analog zu § 289 f HGB als eigenständige Anlage zum Jahresabschluss. Bestandteile der Erklärung zur Unternehmensführung sind: [...] die Angabe, ob die festgelegten Zielgrößen zum Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans erreicht worden sind, und wenn nicht, Angaben zu den sachlichen Gründen (S. 5)
Wuppertal	Die Geschäftsführung sorgt für die Umsetzung des Gesetzes für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen [...] und legt für den Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb der Geschäftsführung Zielgrößen fest. (D.2.3.1)
Regelungen in PCGKs zur Berichterstattung über den Frauenanteil in den Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans (ohne Zielgrößen)	
Bund	Geschäftsführung und Überwachungsorgan sollen jährlich über die Corporate Governance des Unternehmens berichten (Corporate Governance Bericht). [...] Der Corporate Governance Bericht soll auch [...] eine Darstellung der Entwicklung des Anteils an Frauen in Führungspositionen in der Geschäftsführung und den beiden Führungsebenen darunter und im Überwachungsorgan umfassen. (Rn. 7.1)
Nordrhein-Westfalen	Geschäftsleitung und Überwachungsorgan sollen jährlich über die Corporate Governance des Unternehmens berichten (Corporate Governance Bericht). [...] Der Bericht umfasst auch eine Darstellung zu den jeweiligen Anteilen beider Geschlechter [...] der Personen mit Führungsfunktionen. (Rn. 5.2)
Schleswig-Holstein	Geschäftsleitung und Überwachungsorgan berichten jährlich über die Corporate Governance des Unternehmens (Corporate Governance Bericht). [...] Der Bericht umfasst auch eine Darstellung zum Anteil von Frauen in [...] Führungspositionen. (Rn. 6.1)
Keine Regelung: u. a. Berlin, Bielefeld, 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. 2024, Flex-Gov-Studie Stand: Oktober 2024	

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

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

sollten. Die jeweiligen Gebietskörperschaften und verantwortlichen Akteure:innen vor Ort verdienen für die eingenommene Vorreiterrolle besonderes Lob (Expertenkommission D-PCGM 2024b, Zeppelin Universität, 2024). In der Gesamtschau ist allerdings festzuhalten, dass Regelungen zur Berichterstattung und Festlegung von Zielgrößen in PCGKs strukturell kaum Berücksichtigung finden und weiter große Verbesserungsbedarfe in diesem Kontext bestehen. Aufgrund der besonderen Verantwortung öffentlicher Unternehmen und der öffentlichen Hand sollten die Vorschriften zu Zielgrößen nicht hinter den Anforderungen für börsennotierte und mitbestimmte Unternehmen zurückbleiben. Für eine gute und verantwortungsvolle Public Corporate Governance wäre es politisch konsequent und folgerichtig, die durch das FÜPoG und FÜPoG II formulierten gesetzlichen Regelungen in PCGKs aufzunehmen und für öffentliche Unternehmen zumindest als Empfehlung in Anschlag zu bringen. Gebietskörperschaften haben hierfür, unabhängig von gesetzgeberischen Entwicklungen, die Chance und Verantwortung, entsprechende Regelungen zeitnah auch in ihren bestehenden PCGK aufzunehmen oder einen neuen PCGK zu etablieren.

Ein zentraler Schritt in jeder Gebietskörperschaft mit öffentlichen Unternehmen ist die zeitnahe Etablierung eines PCGK bzw. die Evaluierung bestehender 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. 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 2024a).

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 darlegen, warum z. B. aufgrund von (Unternehmens-) Spezifika keine Zielgrößen formuliert bzw. eventuell ein anderer Weg zur Steigerung des Frauenanteils in Führungsebenen gewählt wurde.

Mit Blick auf die Studienergebnisse ist neben vielen weiteren Maßnahmen und „Kulturarbeit“ ein zentraler Schritt in jeder Gebietskörperschaft die zeitnahe Etablierung eines PCGK mit entsprechenden Regelungen auch zu Zielgrößen, um wichtige ergänzende Hinweise zu geben,

welche die Anforderungen für öffentliche Unternehmen in öffentlicher Rechtsform und verschiedener Größe zu übertragen und die Einhaltung von gesetzlichen Bestimmungen zu fördern.

Wissenschaftliche Studien zeigen, dass die komplementäre Nutzung von Gesetzen und Selbstregulierungsinstrumenten, wie PCGKs, die stärkste Wirkung und Bindungskraft bei der Anwendung von Regelungen einer guten und verantwortungsvollen Unternehmensführung entfalten können (Papenfuß/Schmidt 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 sie die durch relevante staatliche und gesellschaftliche Akteursgruppen in einem integrativen, gemeinschaftlichen Prozess erarbeiteten Regelungen bestehende Unklarheiten oder Lücken in Gesetzen gezielt ansprechen und wiederkehrende Governance-Fragen adressieren (Expertenkommission D-PCGM 2024a, 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 wurden (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 Sample-

zusammensetzung zwischen den Jahren können aus z. B. Liquidationen, Verschmelzungen oder Rechtsformwechseln resultieren.

Entsprechend einschlägiger Definitionen öffentlicher Unternehmen (OECD 2024, 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 Gebietskörperschaften wird das Beteiligungsmanagement von einem Referat oder einer ähnlichen Organisationseinheit der Verwaltung wahrgenommen; in anderen ist diese Aufgabe auf eine Beteiligungsmanagementgesellschaft ausgegliedert. In einigen Gebietskörperschaften hält die Gebietskörperschaft direkt die Anteile aller großen Beteiligungen, während dies in anderen Städten durch eine Beteiligungsmanagementgesellschaft erfolgt.

Für die Vergleichbarkeit der Strukturen wurden Unternehmen ebenfalls als „unmittelbar“ eingestuft, sofern sie direkte Tochtergesellschaften einer speziell für die Steuerung und Verwaltung von öffentlichen Beteiligungen zuständigen Beteiligungsmanagementgesellschaft sind, welche zu 100 % im Besitz der Gebietskörperschaft steht. Mit diesem Ansatz wird eine differenzierte Vergleichbarkeit gewährleistet, unabhängig von unterschiedlichen Ansätzen in der Beteiligungsmanagementorganisation. Die Beteiligungsquote bei mittelbaren Beteiligungsgesellschaften wurde stets in adäquater Weise unter Berücksichtigung direkter und indirekter Anteile von Mutter-, Tochter- oder Enkelgesellschaften berechnet. Bei Gesellschaften, für die keine genauen Beteiligungsanteile im Beteiligungsbericht angegeben sind, wurde anhand weitergehender, verfügbarer Quellen, wie zum Beispiel der Satzung, überprüft, ob das Kriterium „Ausübung eines beherrschenden Einflusses durch die jeweilige Gebietskörperschaft“ erfüllt ist. Hierfür wurden Merkmale wie das Stimmenverhältnis in der Mitgliederversammlung oder die Zusammensetzung anderer Organe herangezogen. Erhoben wurden sowohl Unternehmen in Privatrechtsform (GmbH, gGmbH, GmbH & Co. KG, AG, AG & Co. KG) als auch in öffentlich-rechtlicher Rechtsform (Eigenbetrieb, eigenbetriebsähnliche Einrichtung, Zweckverband, AöR/KöR).

In einem nächsten Schritt wurden alle Kapitalgesellschaften identifiziert, die entsprechend § 76 Absatz 4 AktG und § 36 GmbHG aufgrund ihrer Rechtsform (AG, GmbH, gGmbH, KGaA) und gemäß § 1 Drittelbeteiligungsgesetz aufgrund ihrer Zahl an 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.

Für die Datenerhebung der Flex-Gov-Studie 2024 wurden bei den 312 öffentlichen Unternehmen die im Unternehmensregister veröffentlichten Jahresabschlüsse (inkl. Lageberichte), Konzernabschlüsse (inkl. Konzernlageberichte) und Corporate-Governance-Berichte sowie die Unternehmenshomepages in Bezug auf die Berichterstattung und Festlegung von Zielgrößen für den

Frauenanteil in den Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans für das Geschäftsjahr 2022 analysiert. Mit Blick auf die gesetzliche 12-Monats-Frist für die Offenlegung von Jahres- und Konzernabschlüssen (§ 325 Absatz 1 HGB) und darüber hinaus regelmäßig auftretende Offenlegungsverzögerungen (Papenfuß/Schmidt 2013) basiert die Studie zum Untersuchungszeitpunkt auf den für alle untersuchten Unternehmen aktuell einheitlich verfügbaren Daten.

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

4. Befunde zur Berichterstattung über Zielgrößen

Von den untersuchten 190 öffentlichen Unternehmen über 500 Arbeitnehmer:innen berichten im Geschäftsjahr 2022 nur 113 über die Festlegung von Zielgrößen zum Frauenanteil unterhalb des Geschäftsführungsorgans – ein Anteil von 59,5 %. Im Vergleich zum Vorjahr (Vj.) bleibt der Anteil nahezu unverändert, mit einem leichten Rückgang um 1,0 Prozentpunkte (Vj. 60,5 %). Insgesamt 77 Unternehmen (40,5 %; Vj. 39,5 %) veröffentlichen keine Zielgrößen. Die Transparenz zu Zielgrößen ist damit auf ähnlichem Niveau wie bei mitbestimmten Unternehmen (63,1 %), aber erheblich schlechter als bei börsennotierten Unternehmen (89,3 %) (BMFSFJ/BMJ, 2024). Von den 113 offenlegenden Unternehmen berichten 112 Unternehmen über eine Zielgrößenfestlegung für die 2. Führungsebene und 109 Unternehmen für die 3. Führungsebene. Einige Unternehmen weisen nach Angaben in ihrer Hierarchiestruktur keine entsprechende Führungsebene auf, weshalb die Berichterstattung für diese Ebene entfällt. Auffällig ist, dass die Verteilung der Unternehmen, welche Zielgrößen veröffentlichen, strukturell bei ca. 60 % verbleibt, wobei einige Unternehmen entgegen den vorangegangenen Geschäftsjahren nun keine Zielgrößen mehr veröffentlichen, während andere Unternehmen erstmals Zielgrößen kommunizieren.

Unter den zusätzlich analysierten 122 öffentlichen Unternehmen mit 300 bis 500 Arbeitnehmer:innen veröffentlichen 13 Unternehmen (10,7 %; Vj. 9,0 %) Informationen zu den festgelegten Zielgrößen, was die Realisierbarkeit in diesem Kontext verdeutlicht und positive Anknüpfungspunkte für andere Unternehmen liefert.

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

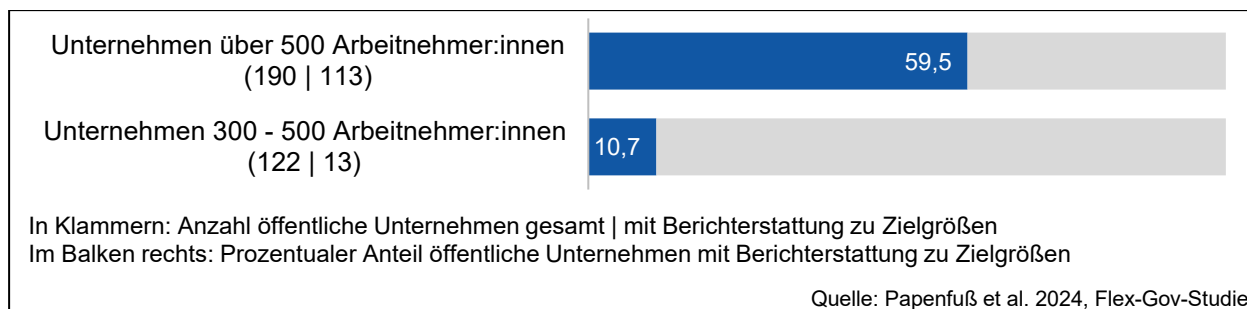


Abbildung 1: Berichterstattung zu Zielgrößen für den Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene

Strukturell verbesserungsbedürftig sind neben der reinen Angabe zu festgelegten Zielgrößen auf der 2. und 3. Führungsebene, im Sinne einer guten und verantwortungsvollen Unternehmensführung, insbesondere auch die Begründungen zu den Zielgrößen bzw. Maßnahmen, mit denen die Zielgrößen erreicht werden sollen. Zwar sind Begründungen für die Festlegung und Maßnahmen zur Erreichung von Zielgrößen nicht gesetzlich verpflichtend vorgeschrieben, allerdings kann die interessierte Öffentlichkeit ohne entsprechende Angaben die Zielgrößen nur bedingt in den unternehmerischen Kontext und die vorherrschenden Rahmenbedingungen einordnen. Von den 113 offenlegenden Unternehmen über 500 Arbeitnehmer:innen liefern nur 14 Unternehmen (12,4 %) 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.

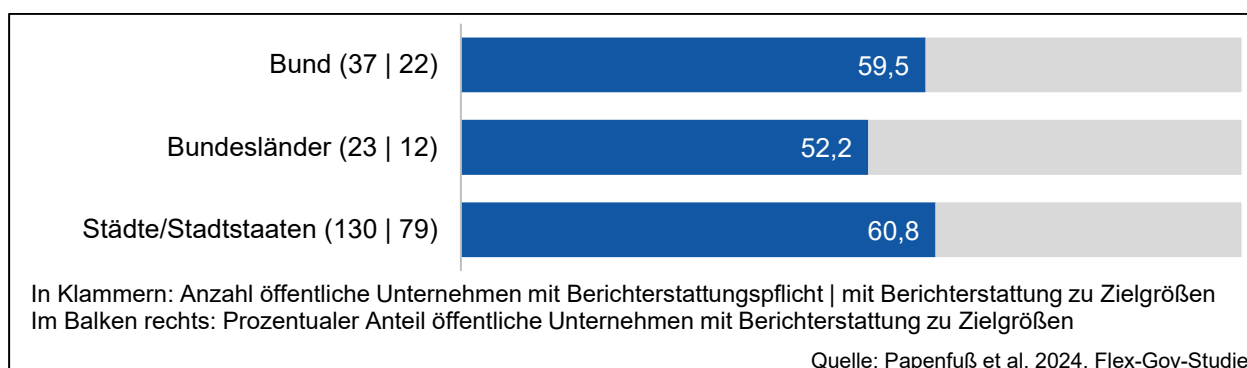


Abbildung 2: Berichterstattung zu Zielgrößen bei Unternehmen der kommunalen Ebene und Bundes-/Landesebene

Die Berichterstattung zu Zielgrößen für den Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene ist zwischen den föderalen Ebenen unterschiedlich ausgeprägt. Trotz eines Anstiegs zum Vorjahr, werden gerade bei Unternehmen der Landesebene weiter häufiger keine Zielgrößen veröffentlicht – nur 12 Unternehmen (52,3 %) liefern Angaben zu festgelegten Zielgrößen. Die Bundesunternehmen (59,5 %) und kommunalen Unternehmen (60,8 %) legen häufiger entsprechende Angaben vor. Dennoch besteht auch hier, entsprechend der Gesetzesziele, für einen relevanten Teil der Unternehmen weiterhin deutlicher Transparenzbedarf. Auf allen föderalen Ebenen ist die

öffentliche Hand angehalten, durch konkrete Maßnahmen ihre gesellschaftspolitische Vorbildfunktion und ihre Einflussmöglichkeiten als Gesellschafterin sowie in den Aufsichtsorganen wahrzunehmen, um nach den Befunden bestehende Compliance-Defizite systematisch abzustellen und damit verbundene Governance-Defizite sowie Reputations- und Vertrauensverluste zu vermeiden.

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

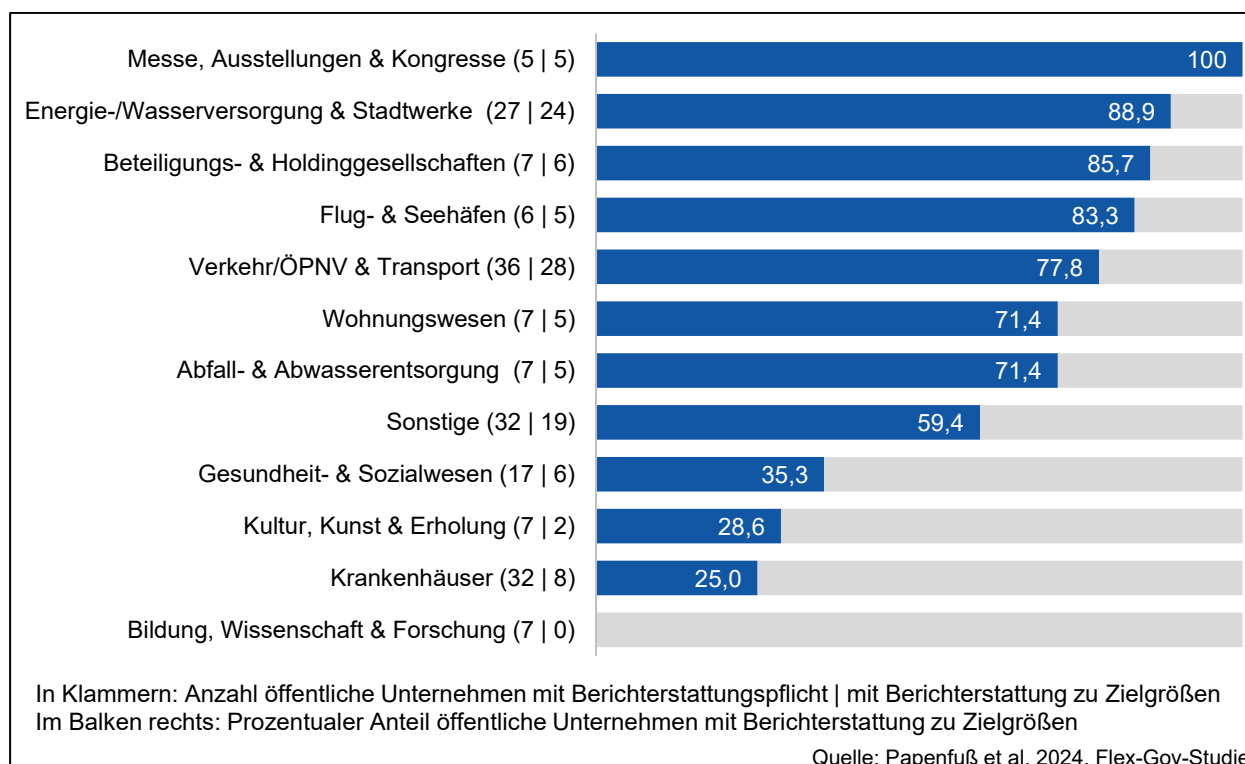


Abbildung 3: Branchenvergleich zur Berichterstattung zu Zielgrößen für den Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene

Bei der Branchenbetrachtung zeigt sich, dass im Sozial- und Gesundheitsbereich im Vergleich eine deutlich geringere Berichterstattung zu festgelegten Zielgrößen vorliegt: „Gesundheits- & Sozialwesen“ (35,3 %) und „Krankenhäuser“ (25,0 %). Beachtlich ist erneut die vollständige Intransparenz zu Zielgrößen bei den untersuchten Unternehmen der Branche „Bildung, Wissenschaft & Forschung“ (0 %). Vergleichsweise höhere Werte sind bei öffentlichen Unternehmen der

technischen Branchen wie „Energie-/Wasserversorgung & Stadtwerke“ (88,9 %), „Flug- & Seehäfen“ (83,3 %) und „Verkehr/ÖPNV & Transport“ (77,8 %) festzustellen. In der Branche „Messe, Ausstellungen & Kongresse“ berichten weiterhin 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 2022 bei 28,2 % und damit um 1,3 Prozentpunkte höher als im Vorjahr (Vj. 26,9 %). Für die 2. Führungsebene liegt die durchschnittliche Zielgröße bei 26,5 % (Vj. 25,2 %) und für die 3. Führungsebene bei 29,9 % (Vj. 28,5 %). Damit liegen die Zielgrößen etwas höher als die aktuelle Repräsentation von Frauen auf 1. Führungsebene (Geschäftsführungsorgane) öffentlicher Unternehmen – diese liegt bei 22,1 % (Papenfuß et al. 2024b). Bei den festgelegten Zielgrößen bestehen nicht nur substantielle Unterschiede zwischen Branchen, sondern in bemerkenswerter Weise auch innerhalb von Branchen. In Gesamtschau sind die Unternehmen von den in Gesetzesbegründungen und von der Politik formulierten Zielen weit entfernt.

Besonders bemerkenswert sind im Vergleich der Zielgrößenhöhen die substantiellen Unterschiede zwischen öffentlichen Unternehmen in Ost- und Westdeutschland¹⁴. Öffentliche Unternehmen aus den ostdeutschen Bundesländern und Städten weisen im aggregierten Gesamtschnitt eine Zielgröße von 34,7 % für die 2. und 3. Führungsebene auf, öffentliche Unternehmen aus den westdeutschen Bundesländern und Städten hingegen nur von 25,9 % – ein beachtlicher Ost-West-Unterschied von 8,8 Prozentpunkten. Es zeigen sich nicht nur erhebliche Unterschiede in der Repräsentation von Frauen auf der obersten Führungsebene zwischen Ost- und Westdeutschland (Papenfuß et al., 2024), sondern auch eine starke Divergenz in der Höhe der Zielgrößen der 2. und 3. Führungsebene.

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

Am häufigsten legen die Unternehmen eine Zielgröße zwischen 20 % und 30 % fest: 2. Führungsebene (42 Unternehmen | 37,5 %) und 3. Führungsebene (44 Unternehmen | 40,4 %). Bei 16 Unternehmen (14,3 %) liegt die Zielgröße zum Frauenanteil für die 2. Führungsebene bei unter 10 %, davon bei 11 Unternehmen (9,8 %) sogar bei 0 %. Für die 3. Führungsebene liegt bei 5 Unternehmen (4,6 %) eine Zielgröße von unter 10 % vor, davon bei 1 Unternehmen (0,9 %) bei 0 %. Eine Zielgröße von über 30 % wird für die 2. Führungsebene bei 35 Unternehmen (31,3 %) und für die 3. Führungsebene bei 40 Unternehmen (36,7 %) formuliert. Wie im Vorjahr setzen sich jeweils 3 Unternehmen (2,7 % bzw. 2,8 %) eine Zielgröße für den Frauenanteil auf 2. bzw. 3. Führungsebene von über 50 %.

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

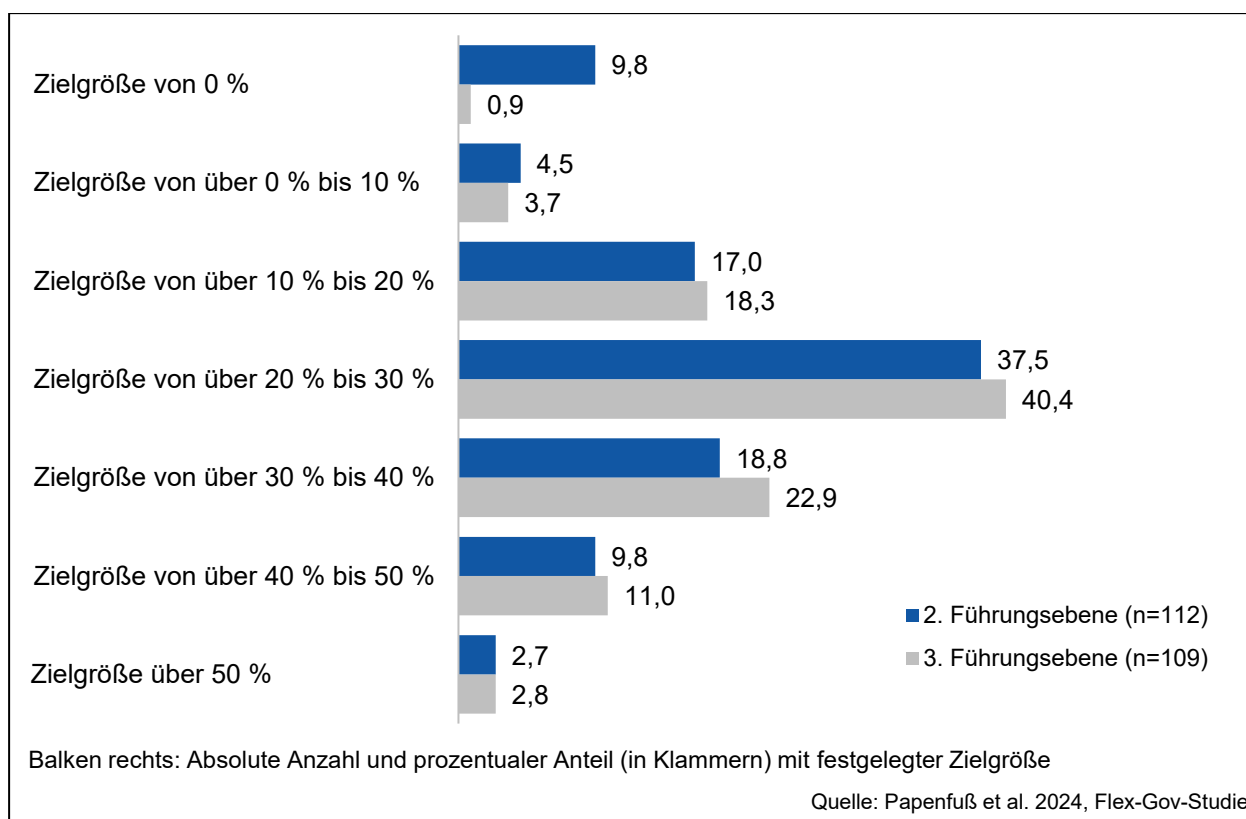


Abbildung 4: Festgelegte Zielgrößen für den Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene

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 für die 2. Führungsebene 106 Unternehmen und für die 3. Führungsebene 101 Unternehmen erfasst werden, die zugleich über den Status Quo als auch über die Festlegung einer Zielgröße berichten.

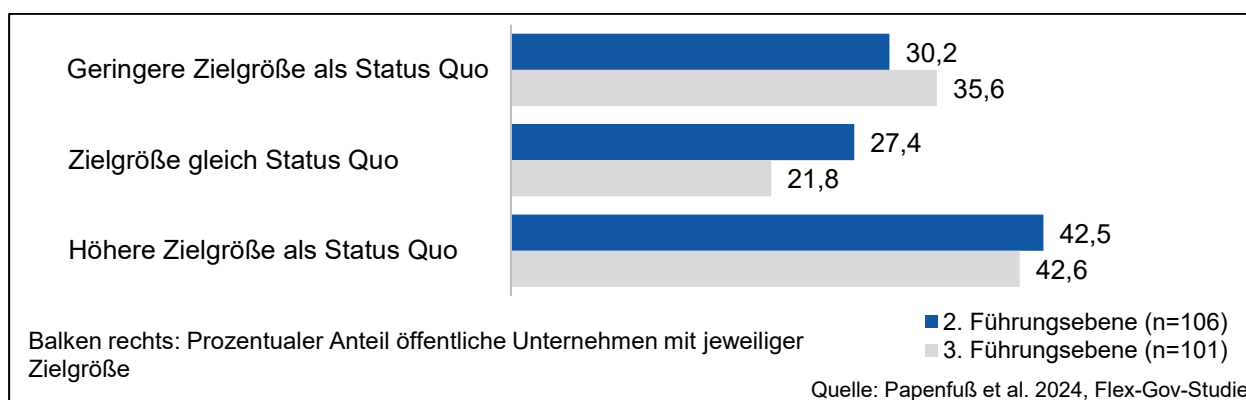


Abbildung 5: Verhältnis der festgelegten Zielgröße zum Status quo beim Frauenanteil auf 2. und 3. Führungsebene

Bei bemerkenswerten 32 bzw. 36 Unternehmen (30,2 % bzw. 35,6 %) liegt die festgelegte Zielgröße unter dem aktuellen Status quo des Frauenanteils auf den jeweiligen Führungsebenen.

Dabei ist für die 2. Führungsebene bei 10 Unternehmen (9,4 %) die Zielgröße um bis zu 5 Prozentpunkte geringer als der Status quo; bei 7 Unternehmen (6,6 %) zwischen 5 und 10 Prozentpunkte und bei 15 Unternehmen (14,2 %) über 10 Prozentpunkte. Für die 3. Führungsebene ist bei 16 Unternehmen (15,8 %) die Zielgröße um bis zu 5 Prozentpunkte geringer als der Status quo; bei 7 Unternehmen (6,9 %) zwischen 5 und 10 Prozentpunkte und bei 13 Unternehmen (12,9 %) über 10 Prozentpunkte.

Jeweils 29 bzw. 22 Unternehmen (27,4 % bzw. 21,8 %) setzen sich als Zielgröße den aktuellen Status quo.

Bei 45 Unternehmen (42,5 %) wird für den Frauenanteil auf 2. Führungsebene eine höhere Zielgröße im Vergleich zum Status quo formuliert – für die 3. Führungsebene bei 43 Unternehmen (42,6 %). Dabei ist für die 2. Führungsebene bei 20 Unternehmen (18,9 %) die Zielgröße um bis zu 5 Prozentpunkte höher als der Status quo; bei 12 Unternehmen (11,3 %) zwischen 5 und 10 Prozentpunkte und bei 13 Unternehmen (12,3 %) über 10 Prozentpunkte. Für die 3. Führungsebene ist bei 22 Unternehmen (21,8 %) die Zielgröße um bis zu 5 Prozentpunkte geringer als der Status quo; bei 14 Unternehmen (13,9 %) zwischen 5 und 10 Prozentpunkte und bei 7 Unternehmen (6,9 %) über 10 Prozentpunkte.

In diesem Zusammenhang ist weiterhin die Entwicklung der festgelegten Zielgrößen im Zeitverlauf aufschlussreich, d. h. ein Vergleich der aktuellen festgelegten Zielgröße zur zuvor festgelegten Zielgröße. Abbildung 6 zeigt, bei wie vielen Unternehmen prozentual die aktuell festgelegten Zielgrößen gleich, über oder unter den zuvor festgelegten Zielgrößen liegen. Die 2. und 3. Führungsebene werden 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 94 Unternehmen und für die 3. Führungsebene 92 Unternehmen erfasst werden, die bereits zum wiederholten Mal eine Zielgröße für die entsprechende Führungsebene festlegen und diese transparent berichten.

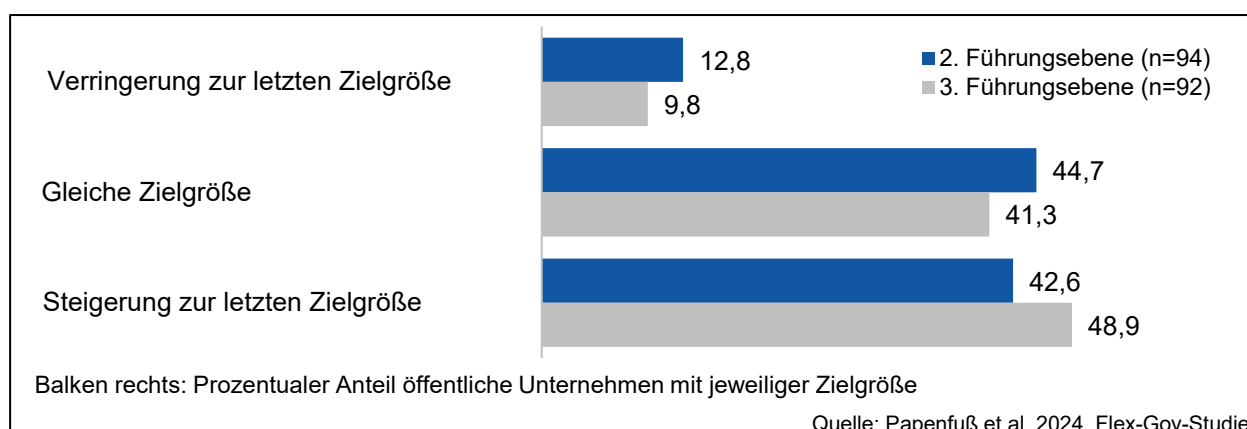


Abbildung 6: Entwicklung der letzten Zielgrößenfestlegung im Vergleich zur vorherigen Zielgrößenfestlegung

Jeweils 12 bzw. 9 Unternehmen (12,8 % bzw. 9,8 %) sehen eine Verringerung der Zielgröße im Vergleich zur zuletzt festgelegten Zielgröße vor. Bei 42 Unternehmen (44,7 %) bzw. 38 Unternehmen (41,3 %) wird eine gleichbleibende Zielgröße für die 2. bzw. 3. Führungsebene formuliert.

Auf beiden Führungsebenen ist bei rund der Hälfte der Unternehmen (42,6 % bzw. 48,9 %) eine Steigerung zur letzten Zielgröße festzustellen. Für die 2. Führungsebene haben 17 Unternehmen (18,1 %) einen Zielgrößenanstieg von bis 5 Prozentpunkten, 6 Unternehmen (6,4 %) von 5 bis 10 Prozentpunkten und 17 Unternehmen (18,1 %) über 10 Prozentpunkte formuliert. Für die 3. Führungsebene sehen 20 Unternehmen (21,7 %) einen Zielgrößenanstieg von bis zu 5 Prozentpunkten vor, 10 Unternehmen (10,9 %) von 5 bis 10 Prozentpunkten und 15 Unternehmen (16,3 %) über 10 Prozentpunkte.

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

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

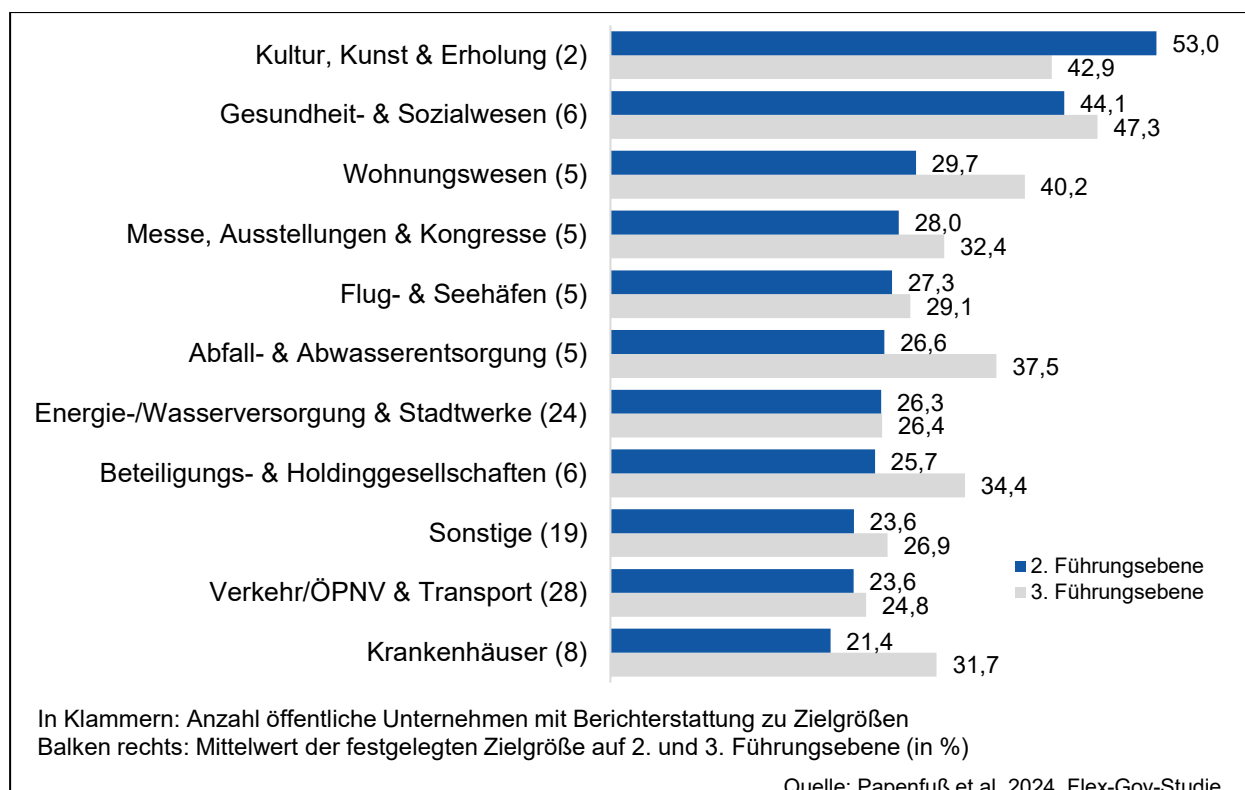


Abbildung 7: Branchenvergleich zur durchschnittlichen Zielgröße

Im Branchenvergleich zeigen sich substantielle Unterschiede zwischen den durchschnittlich festgelegten Zielgrößen für den Frauenanteil sowohl auf 2. als auch auf 3. Führungsebene. Die höchste durchschnittliche Zielgröße für den Frauenanteil auf 2. Führungsebene besitzt die Branche „Kultur, Kunst & Erholung“ (53,0 %) gefolgt von der Branche „Gesundheit- & Sozialwesen“ (44,1 %). Diese Branchen weisen im Vergleich auch die im Schnitt höchsten Zielgrößen für

die 3. Führungsebene auf. Auch auf 1. Führungsebene (Geschäftsführungsorgan) haben diese Branchen im Vergleich einen höheren Frauenanteil: „Gesundheits- & Sozialwesen“ (35,8 %) und „Kultur, Kunst & Erholung“ (24,3 %) (Papenfuß et al. 2024b). Geringer sind die Zielgrößen für den Frauenanteil auf 2. Führungsebene in technischen Branchen: „Energie-/Wasserversorgung & Stadtwerke“ (26,3 %) und „Verkehr/ÖPNV & Transport“ (23,6 %). Die Branche „Verkehr/ÖPNV & Transport“ hat zugleich die geringste durchschnittliche Zielgröße für die 3. Führungsebene (24,8 %). Gerade die Branche „Energie-/Wasserversorgung & Stadtwerke“ (14,4 %) besitzt auch auf 1. Führungsebene (Geschäftsführungsorgan) eine im Branchenvergleich sehr niedrige Frauenrepräsentation (Papenfuß et al. 2024b).

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

In der Branche „Verkehr/ÖPNV & Transport“ liegt der Minimalwert für die Zielgrößen auf der 2. und 3. Führungsebene jeweils bei 0 %; der Maximalwert bei 50 % bzw. 42,1 %. Für die 2. Führungsebene wird bei 4 Unternehmen (14,3 %) eine Zielgröße bis einschließlich 10 %, bei 5 Unternehmen (17,9 %) über 10 % bis 20 %, bei 11 Unternehmen (39,3 %) über 20 % bis 30 % und bei 8 Unternehmen (28,6 %) über 30 % festgelegt. Für die 3. Führungsebene wird bei 2 Unternehmen (7,4 %) eine Zielgröße von bis zu 10 %, bei 9 Unternehmen (33,3 %) über 10 % bis 20 %, bei 9 Unternehmen (33,3 %) über 20 % bis 30 % und bei 7 Unternehmen (25,9 %) über 30 % festgelegt.

In der Branche „Energie-/Wasserversorgung & Stadtwerke“ liegt der Minimalwert für die Zielgrößen auf der 2. Führungsebene bei 0 % und auf der 3. Führungsebene bei 9,1 %; der Maximalwert liegt bei 50,0 % bzw. 35,0 %. Für die 2. Führungsebene wird bei 2 Unternehmen (8,3 %) eine Zielgröße bis 10 %, bei 5 Unternehmen (20,8 %) über 10 % bis 20 %, bei 11 Unternehmen (45,8 %) über 20 % bis 30 % und bei 6 Unternehmen (25,0 %) über 30 % festgelegt. Für die 3. Führungsebene wird bei 1 Unternehmen (4,3 %) eine Zielgröße bis 10 %, bei 4 Unternehmen (17,4 %) über 10 % bis 20 %, bei 12 Unternehmen (52,2 %) über 20 % bis 30 % und bei 6 Unternehmen (26,1 %) über 30 % festgelegt.

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

Kontextabhängig gilt es stets zu berücksichtigen, durch welche Sachverhalte einige Zielgrößenfestlegungen und Veränderungen zum Status quo determiniert sein können. Eine geringere Zielgröße im Vergleich zum Status quo oder einer zuvor festgelegten Zielgröße muss nicht zwingend als schlechte Public Corporate Governance verstanden werden. Die gesetzlichen Regelungen bieten die Möglichkeit, in begründeten Fällen situationsgerecht von festgelegten Zielgrößen oder dem Status quo abzuweichen, wenn sich die Personalplanung doch nicht wie gewünscht oder erhofft umsetzen lässt, sodass die Unternehmen grundsätzlich ausreichend Spielraum für die Anpassung ihrer Personalstruktur haben. Zudem ist ein Rückgang des Frauenanteils nicht

zwangsläufig auf das Ausscheiden von Frauen auf den einzelnen Führungsebenen zurückzuführen, sondern kann schlicht rein mathematisch auch z. B. durch die Schaffung oder den Wegfall von Positionen auf den jeweiligen Führungsebenen oder mit Umstrukturierungen im Unternehmen verbunden sein. Auch ein Erhalt des Status quo als neue Zielgröße kann zumindest kurz- bis mittelfristig als positiv interpretiert werden, wenn prognostisch im geplanten Zeitraum keine personellen Veränderungen oder Stellenwechsel vorgesehen sind. Bei der Festlegung einer Zielgröße von 0 % sollte allerdings in jedem Fall eine gewissenhafte Auseinandersetzung mit den besonderen Rahmenbedingungen vorausgehen, die es aus Sicht des Geschäftsführungsorgans ausschließen, dass innerhalb der Fristsetzung eine Position auf der 2. oder 3. Führungsebene mit einer Frau besetzt wird.

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

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

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

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

Eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung ist Teil eines strategischen Informationssystems einer Gebietskörperschaft, zu dem sie sämtliche Informationen zum Beteiligungsportfolio einer Gebietskörperschaft beisteuert und damit die Grundlage zur aktiven Beteiligungssteuerung schafft (Papenfuß/Wagner-Krechlok 2021b). Sie integriert Datenbestände der Verwaltung und öffentlichen Unternehmen (Data Warehouse) und stellt idealtypisch eine einheitliche und konsistente Datenbasis (single point of truth) dar, die über Benutzeroberflächen zur Entscheidungsunterstützung von (Ober-)Bürgermeister: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 Fachsoftwares zur Beteiligungssteuerung den Informationsbedarf bzgl. nichtfinanzieller Kennzahlen, wie bspw. zu Zielgrößen und deren Erreichung, aktuell nur unzureichend abdeckt (Papenfuß/Wagner-Krechlok 2021b). Im wechselseitigen Zusammenspiel können eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung und PCGKs die Verfügbarkeit und Nutzung nichtfinanzieller Informationen erhöhen. PCGKs können als konzeptioneller Überbau für die Gestaltung einer Fachsoftware Beteiligungssteuerung dienen und eine Fachsoftware kann mit ihren Funktionen die Erfüllung der in PCGKs formulierten Anforderungen unterstützen. Anforderungsgerecht ausgestaltete PCGKs und eine Fachsoftware Beteiligungssteuerung sind somit zentrale Schlüssel für die Entwicklung einer anforderungsgerechten HR-IT-Governance.

Für ein integriertes Personalmanagement von Kernverwaltung und öffentlichen Unternehmen ist im Kontext einer Fachsoftware zur Beteiligungssteuerung künftig in jeder Gebietskörperschaft ein strategisch stimmig ausgerichtetes Personalinformationssystem („Human Resource Information

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

7. Fazit und Ausblick

In der Diskussion um soziale Nachhaltigkeit ist die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen in öffentlichen Unternehmen weiter ein zentrales Thema für eine verantwortungsvolle Public Corporate Governance. Dem Staat und öffentlichen Unternehmen wird mit Blick auf Artikel 3 Grundgesetz, in dieser Debatte eine besondere Vorbildfunktion zugeschrieben. Die Repräsentation von Frauen in Führungspositionen ist ein weiterhin stark diskutiertes Thema in Gesellschaft, Politik, Praxis und Wissenschaft und wird durch gesetzgeberische und selbstregulatorische Initiativen auf unterschiedlichen Ebenen weiter adressiert. Die 2. und 3. Führungsebene 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 potenziellreiche 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 angehalten, die Einhaltung der Bestimmungen zeitnah zu gewährleisten und bestehende Compliance-Defizite abzustellen. Eine nicht gesetzeskonforme Berichterstattung kann das Vertrauen in die Unternehmen der öffentlichen Hand und ihren politischen Gremien maßgeblich schwächen und erhebliche Potenziale für politischen Reputationsverlust und negative Medienkampagnen darstellen. Positiv betrachtet, kann Transparenz ein relevantes Gestaltungsthema für die öffentliche Hand und ein maßgeblicher Arbeitgeberattraktivitätsfaktor für angehende junge Führungskräfte sein. Im Wettbewerb um die besten Köpfe spielen Faktoren, wie die Unternehmenskultur, eine 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 substanzielle Unterschiede nicht nur zwischen Branchen, sondern in bemerkenswerter Weise auch innerhalb von Branchen. Gerade in öffentlichen Unternehmen sind die öffentliche Hand als Anteilseigner und die politisch legitimierten Vertreter:innen in den Aufsichtsorganen angehalten, bestehende Einfluss- und Überwachungsmöglichkeiten wahrzunehmen, um politisch formulierte Ziele in einer angemessenen Frist zu erreichen.

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

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

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

Literaturverzeichnis

- Anheier, H. K./Fliegau, M. T. (2013): The Contribution of Innovation Research to Understanding Governance Innovation: A Review. In H. K. Anheier (Hrsg.), *Governance Challenges and Innovations* (pp. 136–169). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199674930.003.0007>
- Bertelsmann Stiftung (2013): *Kommunaler Finanzreport 2013: Einnahmen, Ausgaben und Verschuldung im Ländervergleich*, Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (2008): *Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008: ein Ländervergleich*, Gütersloh.
- BMFSFJ/BMJ - Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend & Bundesministerium für Justiz (2024): *Achte Jährliche Information der Bundesregierung über die Entwicklung des Frauenanteils in Führungsebenen und in Gremien der Privatwirtschaft und des öffentlichen Dienstes des Bundes sowie der Unternehmen mit unmittelbarer Mehrheitsbeteiligung des Bundes*, Berlin. <https://www.publikationen-bundesregierung.de/> (Zugriff: 11.11.2024).
- BMFSFJ - Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (2020): *Evaluationsgutachten: Evaluation des Gesetzes über die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst (FüPoG): Studie im Auftrag des BMFSFJ*, Berlin. <https://www.bmfsfj.de/> (Zugriff: 11.11.2024).
- Deutscher Städtetag (2017): *Gute Unternehmenssteuerung. Strategien und Handlungsempfehlungen für die Steuerung städtischer Beteiligungen*, Berlin u. a.
- Expertenkommission D-PCGM (2024a): *Deutscher Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM)*, Hrsg. Ulf Papenfuß & Klaus-Michael Ahrend, 4. Fassung vom 26.04.2024, <https://doi.org/10.48586/zu/01212>.
- Expertenkommission D-PCGM (2024b): *Good Governance verdient Lob: "Preis für reflektierte Governance- Praxis" und "Preis Good Governance Standards"*, Einladung zur Bewerbung/Nominierung, <https://pcg-musterkodex.de/preisverleihung/> (Zugriff: 15.10.2024)
- FidAR – Frauen in die Aufsichtsräte e. V. (2024): *Public Women-on-Board Index-Analyse und Ranking zum Anteil von Frauen in Aufsichtsgremien und Top-Managementorganen der 262 größten öffentlichen Unternehmen in Deutschland*. <https://wob-index.de/pwob.html> (Zugriff: 15.10.2024).
- Koch, J. (2021): § 76 Aktiengesetz, in: *Beck'sche Kurz-Kommentare, Band 53, Aktiengesetz*, Hüffner, U./Koch, J. (Hrsg.), 15. Auflage, München.
- Meier, J./Brosze, T./Papenfuß, U./Wiesche, M. (Hrsg.) (2024): *Digitale Daseinsvorsorge: Stadtwerke als Treiber der digitalen Transformation für Kommunen, Land und Bund*, Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-44138-8>
- OECD (2024): *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, <https://www.oecd.org/> (Zugriff: 11.11.2024).
- Papenfuß, U./Hartel, B./Schmidt, C. (2024): *Top-Managementvergütung öffentlicher Rundfunkanstalten: Empirische Befunde und Vergleichsgruppe (RFA-Pay)*, Friedrichshafen. <https://doi.org/10.48586/zu/01211>
- Papenfuß, U./Schmidt, C./Zettl, K. (2024): *Frauen in Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen – Ein deutschlandweiter Städtevergleich (FIT-Public Management-Studie 2024)*, Friedrichshafen. <https://doi.org/10.48586/zu/01215>
- Papenfuß, U. (2023): *Corporatised Public Service Provision of Local Governments in Germany: A Key Topic for UN-SDGs and Promising Public Corporate Governance Developments*, in: Van Genugten, M., Voorn, B., Andrews, R., Papenfuß, U., Torsteinsen, H. (Hrsg.) *Corporatisation in Local Government*, S. 197-220. https://doi.org/10.1007/978-3-031-09982-3_9
- Papenfuß, U. (2022): *Die Krise nachhaltig gestalten – PCGKs jetzt einführen*, Titelbeitrag über den Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex, in: *Innovative Verwaltung*, Heft 5, S. 10-14.
- Papenfuß, U./Haas, M./Galioto, M./Blischke, B./Stritt, C./Müller, K./Krystofiak, F. (2022a): *Reflektierte Führungskultur durch Public Corporate Governance Kodizes – Umgang mit comply-or-explain und Digitalisierungswege (PCGK-Report 2022)*, Friedrichshafen. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.15023.00168>
- Papenfuß, U./Hartel, B./Schmidt, C. (2022b): *Vergleichsgruppen zur Top-Managementvergütung für Good Governance mit digitalen Vergütungsportalen*, in: *Board – Zeitschrift für Aufsichtsräte*, Heft 6, S. 249-253.

- Papenfuß, U./Polzer, T./Roos, Z. M. (2022c): Digitale Daseinsvorsorge und nachhaltige Stadtentwicklung: Empirische Befunde zu Stadtwerken als Digitalisierungspartner und Gestaltungsperspektiven (DiDa-Stadt), Friedrichshafen. <https://doi.org/10.57938/O.2022.001>
- Papenfuß, U./Schmidt, C./Hahn, K. (2022d): Flexible Zielgrößen als Governance-Innovation: Frauen in 2. und 3. Führungsebene öffentlicher Unternehmen und Wege für HR-IT-Governance (Flex-Gov-Studie 2022), Friedrichshafen. <https://doi.org/10.48586/zu/01235>
- Papenfuß, U./Wagner-Krechlok, K. (2022): Public Corporate Governance Kodizes für nachhaltige öffentliche Aufgabenerfüllung – International vergleichende Qualitätsanalyse für die Schweiz und Handlungsperspektiven (PCGK-DACH), Friedrichshafen. <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.35464.90889>
- Papenfuß, U. (2021): Selbstregulierung mit Corporate Governance Kodizes für nachhaltige Unternehmensführung in Gemeinwirtschaft und Nonprofit-Organisationen, in: Zeitschrift für Gemeinwirtschaft und Gemeinwohl, 44 (1), S. 79-94. <https://doi.org/10.5771/2701-4193>
- Papenfuß, U./Schmidt, C. (2021): Understanding Self-Regulation for Political Control and Policy-Making: Effects of Governance Mechanisms on Accountability, in: Governance, 34 (4), S. 1115-1141. <https://doi.org/10.1111/gove.12549>
- Papenfuß, U./Wagner-Krechlok, K. (2021a): Public Corporate Governance Kodizes für nachhaltige Daseinsvorsorge und Vertrauen in den Staat: Qualitätsmodell und Diffusion von Governance-Standards, in: der moderne staat (dms). in: der moderne staat, 15 (1), S. 175-207. <https://doi.org/10.3224/dms.v15i1.08>
- Papenfuß, U./Wagner-Krechlok, K. (2021b): Kommunale Beteiligungssteuerung für nachhaltige Daseinsvorsorge in der digitalen Transformation – Befunde zur Informationsnutzung und Perspektiven für die Softwaregestaltung (K-BIT), Friedrichshafen. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.22840.06400/1>
- Papenfuß, U./Haas, M. (2021): Nutzung des Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex in Gebietskörperschaften - Befunde und Zukunftschancen, Friedrichshafen. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.32961.68966>
- Papenfuß, U./Keppeler, F. (2020): Does Performance-Related Pay and Public Service Motivation Research Treat State-Owned Enterprises Like a Neglected Cinderella? A Systematic Literature Review and Agenda for Future Research on Performance Effects, in: Public Management Review, 22 (7), S. 1119-1145. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1740300>
- Papenfuß, U. (2019): Public Corporate Governance, in: Handbuch zur Verwaltungsreform, 5. Auflage, Reichard, C./Veit, S./Wewer, G. (Hrsg.), Wiesbaden, S. 319-332. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21563-7_29
- Papenfuß, U. (2013): Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen – Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur Public Corporate Governance, Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-00877-2>
- Papenfuß, U./Schmidt, C. (2013): Offenlegungskultur und Gesetzeskonformität öffentlicher Unternehmen – Eine repräsentative Analyse für 17 Branchen und 20 Großstädte, in: Der Betrieb, Nr. 34, S. 1857-1864.
- Spindler, G. (2019): § 76 Aktiengesetz, in: Münchener Kommentar zum Aktiengesetz, Band 2 (5. Auflage), Goette, W./Habersack, M. (Hrsg.), München.
- Statistisches Bundesamt (2024): Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen 2021; <https://www.destatis.de/> (Zugriff: 15.10.2024).
- 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>
- van Genugten, M./Voorn, B./Andrews, R./Papenfuß, U./Torsteinsen, H. Hrsg. (2023): Corporatisation in Local Government: Context, Evidence and Perspectives from 19 Countries, Palgrave MacMillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-09982-3>
- Vereinte Nationen (2020): Vereinte Nationen: Ziele für Nachhaltige Entwicklung. <https://unric.org/de/17ziele/>. (Zugriff: 16.10.2024).
- Weymayr (2022): Treibende einer nachhaltigen Entwicklung, Börsen-Zeitung, <https://www.boersen-zeitung.de>. (Zugriff: 16.10.2024).
- Zeppelin Universität (2024): Lob für Good Governance: Expertenkommission vergibt auf Tagung Preise für gute und verantwortungsvolle Führung öffentlicher Unternehmen (Pressemitteilung), <https://www.zu.de/>. (Zugriff: 15.10.2024).

Anhang

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

Regelungen in PCGKs zur Berichterstattung von <u>Zielgrößen</u> für den Frauenanteil in den Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans	
D-PCGM	Das Geschäftsführungsorgan soll für den Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans Zielgrößen festlegen, die über den aktuellen Status-Quo hinausgehen. Sie soll sich dabei am Anteil von Frauen und Männern unter den Beschäftigten orientieren (Rn. 10). Das Aufsichtsorgan und das Geschäftsführungsorgan berichten jährlich in der Erklärung zur Unternehmensführung ¹⁵ 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 107 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)
Frankfurt (Oder)	Das Geschäftsführungsorgan soll für den Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans Zielgrößen festlegen. Sie soll sich dabei am Anteil von Frauen und Männern unter den Beschäftigten orientieren. [...] (Rn. 127) Das Aufsichtsorgan und das Geschäftsführungsorgan berichten jährlich in der Erklärung zur Unternehmensführung analog § 289 f HGB über die Corporate Governance des Unternehmens [...]. Bestandteile [...] sind: die Angabe, ob die festgelegten Zielgrößen zum Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans gemäß Regelungsziffer 127 erreicht worden sind, und wenn nicht, Angaben zu den sachlichen Gründen (Rn. 8)
Köln	Die Erklärung über die Corporate Governance des Unternehmens erfolgt jährlich analog zu § 289 f HGB als eigenständige Anlage zum Jahresabschluss. Bestandteile der Erklärung zur Unternehmensführung sind: [...] die Angabe, ob die festgelegten Zielgrößen zum Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans erreicht worden sind, und wenn nicht, Angaben zu den sachlichen Gründen (S. 5)
Wuppertal	Die Geschäftsführung sorgt für die Umsetzung des Gesetzes für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen [...] und legt für den Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb der Geschäftsführung Zielgrößen fest. (D.2.3.1)
Regelungen in PCGKs zur Berichterstattung über den Frauenanteil in den Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans (ohne Zielgrößen)	
Bund	Geschäftsführung und Überwachungsorgan sollen jährlich über die Corporate Governance des Unternehmens berichten (Corporate Governance Bericht). [...] Der Corporate Governance Bericht soll auch [...] eine Darstellung der Entwicklung des Anteils an Frauen in Führungspositionen in der Geschäftsführung und den beiden Führungsebenen darunter und im Überwachungsorgan umfassen. (Rn. 7.1)
Nordrhein-Westfalen	Geschäftsleitung und Überwachungsorgan sollen jährlich über die Corporate Governance des Unternehmens berichten (Corporate Governance Bericht). [...] Der Bericht umfasst auch eine Darstellung zu den jeweiligen Anteilen beider Geschlechter [...] der Personen mit Führungsfunktionen. (Rn. 5.2)
Schleswig-Holstein	Geschäftsleitung und Überwachungsorgan berichten jährlich über die Corporate Governance des Unternehmens (Corporate Governance Bericht). [...] Der Bericht umfasst auch eine Darstellung zum Anteil von Frauen in [...] Führungspositionen. (Rn. 6.1)
Keine Regelung: u. a. Berlin, Bielefeld, 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. 2024, Flex-Gov-Studie Stand: Oktober 2024	

¹⁵ 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 2024a, Rn. 4).

Anlage 2: Executive Summary (English Version)

In the debate on equal participation of women in leadership positions, the state and government-owned enterprises (GOEs) are assigned a role model function. The fair and equitable appointment of top positions is of particular importance for shaping the future of the public sector and is a core theme of sustainable public corporate governance.

In Germany, companies with over 500 employees subject to co-determination are legally required to set targets for the proportion of women in the 2nd and 3rd management levels (§ 76 AktG / § 36 GmbHG) and to publish them (§ 289f HGB). These targets can be set flexibly based on the company's situation and are explicitly not fixed quotas. They represent a governance innovation with great potential for personnel development, employer attractiveness, and social sustainability. This understanding is crucial for fostering a modern leadership culture within companies and the general public.

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

In terms of gender target reporting, 40.5 % of the 190 analyzed companies with more than 500 employees did not meet the legal targets and did not publish any goals in the financial year 2022—nearly unchanged from the previous year. Transparency regarding gender representation targets is thus significantly lower than among publicly listed companies. In “Health & Social Services” (35.3 %) and “Hospitals” (25.0 %), the reporting rate is considerably lower than in “Fairs & Events” (100 %) and “Energy/Water Supply & Public Utilities” (88.9 %). Those responsible in GOEs and politics are urged to ensure compliance with legal transparency goals—a crucial factor for public trust and employer attractiveness.

Regarding the target levels for the 2nd and 3rd management levels, a slight increase in the aggregate average by 1.3 percentage points to 28.2 % is observed compared to the previous year. However, there are considerable differences not only between public service industries but also between GOEs within the same industry. GOEs from the eastern German federal states (including Berlin) set a target of 34.7 % for the 2nd and 3rd levels, while in the western federal states (including Bremen and Hamburg), this target is structurally lower at 25.9 %. Overall, GOEs remain far from the goals formulated in laws and by policymakers.

Based on 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 those on targets, in order to provide important supplementary information, apply requirements to GOEs in public legal form and of various sizes, and promote compliance with statutory provisions. Furthermore, public authority administration requires software-based routine support in the form of processed HR information for modern HR and talent management, which is prepared quickly and in a way 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 perspectives.

Papenfuß, U., Schmidt, C. A., Zettl, K. (2024): Flexible Target Values as Governance Innovation: Women on 2nd and 3rd Management Levels and Ways for HR-IT-Governance (Flex-Gov-Study 2024), Friedrichshafen. <https://doi.org/10.48586/zu/01224>