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

FRAUEN IN TOP-MANAGEMENTORGANEN ÖFFENTLICHER UNTERNEHMEN – EIN DEUTSCHLANDWEITER STÄDTEVERGLEICH

FIT-PUBLIC MANAGEMENT-STUDIE 2026

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

Fördernde Kooperationspartnerinnen und Kooperationspartner der Studie:

zfm
Zentrum für Management- und Personalberatung
Edmund Mastiaux & Partner

AKDB

Fördernde Kooperationspartnerinnen und Kooperationspartner der Studie:

zfm Zentrum für Management- und Personalberatung Edmund Mastiaux & Partner	zfm fördert die Erstellung dieser Studie seit 2018. zfm zählt sich zu den führenden Personalberatungen für den öffentlichen Sektor und sieht seine Spezialisierung im Bereich Personalsuche und -auswahl, Personal- und Organisationsentwicklung, Personaldiagnostik sowie digitale HR-Softwarelösungen: www.zfm-bonn.de zfm erklärt, besonderen Wert auf Fairness, Vielfalt und Chancengleichheit zu legen. zfm | Meckenheimer Allee 162 | 53115 Bonn | Tel.: 0228 26 50 04 service@zfm-bonn.de
AKDB	Die Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern (AKDB) fördert die Erstellung dieser Studie seit 2021. AKDB zählt sich als Komplettanbieter für die digitale Transformation der deutschen Verwaltungslandschaft mit einem breiten Digital-Toolset: mit Software, E-Government- und Smart-City-Lösungen, Beratung sowie Cloud- und Outsourcing-Leistungen: www.akdb.de AKDB | Hansastraße 12-16 | 80686 München | Tel.: 089 5903 – 0

Co-Förderung der FIT-Public Management-Studie 2026:

VKU
VERBAND KOMMUNALER UNTERNEHMEN e.V.

www.vku.de

Hinweise:

Der Begriff „Top-Managementmitglieder“ beinhaltet zusammenfassend Mitglieder leitender Organe wie Geschäftsführung, Geschäftsleitung oder Vorstand. Damit soll die Vielfalt der Begriffe zusammengefasst und auch leitende Personen und Organe kleinerer Unternehmen adäquat berücksichtigt werden. Entsprechende Organe werden als „Top-Managementorgan“ bezeichnet. Mit „Aufsichtsorgan“ werden Aufsichtsräte, Verwaltungsräte oder vergleichbare Organe bezeichnet.

Autorenschaft:

Prof. Dr. Ulf Papenfuß
Dr. Christian Arno Schmidt
Lysander Stonjek

Bitte zitieren als:

Papenfuß, U./Schmidt, C./Stonjek, L. (2026): Frauen in Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen – Ein deutschlandweiter Städtevergleich (FIT-Public Management-Studie 2026), Friedrichshafen. *https://doi.org/10.48586/zu/01240*

Papenfuß, U./Schmidt, C./Stonjek, L. (2026): Women as Executive Directors of State-Owned Enterprises – A Germany-wide City Comparison, Friedrichshafen.

Creative-Commons-Lizenz:

Weitere Studien: puma.zu.de/download

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

ZU|kunftssalon Public Corporate Governance: Integrierte Gestaltung mit Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen und digitale Daseinsvorsorge. www.zu.de/zukunftssalon

Kontakt:

Lehrstuhl für Public Management & Public Policy
Zeppelin Universität Friedrichshafen
Am Seemooser Horn 20, 88045 Friedrichshafen
Tel.: 07541 6009 1442

puma@zu.de
puma.zu.de

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis 4

Executive Summary 5

Vorworte 6

1. Motivation und Bedarf der Studie 9

2. Anforderungen in Gesetzen und Public Corporate Governance Kodizes zur Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen 11

3. Forschungslücke und Einzigartigkeit der FIT-Public Management-Studie 15

4. Methodik der Datenerhebung 16

5. Befunde zur Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen auf kommunaler Ebene im Städte- und Branchenvergleich 18

6. Befunde zur Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen auf Bundes- und Landesebene 27

7. Fazit und Ausblick 29

Literaturverzeichnis 32

Anhang 34

Anlage 1: Substanzielle Regelungsunterschiede zwischen Public Corporate Governance Kodizes und im Vergleich zu § 77a GmbHG 34

Anlage 2: Executive Summary (English Version) 35

Executive Summary

In der Debatte um gleichberechtigte Teilhabe in Führungspositionen wird dem Staat und öffentlichen Unternehmen eine besondere Vorbildfunktion zugeschrieben. Die chancengerechte Besetzung von Spitzenpositionen mit geeigneten Personen ist zentral für die zukunftsorientierte Gestaltung des öffentlichen Sektors und nachhaltige Public Corporate Governance.

Die Langfriststudie untersucht auf Basis aktueller Daten vom April 2026 die Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen bei 2.049 öffentlichen Unternehmen von 69 Städten sowie von Bund und Ländern. Sie ermöglicht Vergleiche nach Gebietskörperschaften, Branchen, Top-Managementstrukturen und Neubesetzungen.

In den untersuchten Städten zeigt sich bei den weiblichen Neubesetzungen ein „massiver“ Rückgang um 6,8 Prozentpunkte zum Vorjahr. Von 293 im Studienzeitraum neu besetzten Positionen gingen nur 23,9 % an Frauen. Die Höchstwerte bei weiblichen Neubesetzungen erreichen Städte aus Sachsen (41,2 %) und Rheinland-Pfalz (36,8 %), die Tiefstwerte Städte aus Niedersachsen (13,0 %) und Hessen (9,5 %). Diese Unterschiede sind besonders diskussionswürdig und verdienen eine differenzierte Betrachtung.

Der Frauenanteil liegt bei 23,4 % und damit 0,4 Prozentpunkte über dem Vorjahr. Der Wert steigt somit weiter, bleibt jedoch deutlich hinter den politischen Zielsetzungen und dem Niveau der DAX-40-Unternehmen zurück. Jede vierte Stadt kommt inzwischen auf mindestens 30 %; 4 Städte erreichen erneut mindestens 40 %. Zugleich liegt der Anteil in 12 Städten unter 10 %, darunter 4 Städte mit 0 %. Auch zwischen benachbarten Städten bestehen erhebliche Unterschiede. Städte ostdeutscher Flächenländer erreichen mit 23,8 % einen höheren Wert als westdeutsche mit 20,6 % – eine Verkleinerung des Ost-West-Gefälles um 2,4 Prozentpunkte zum Vorjahr.

Alleingeschäftsführungen sind nur zu 24,6 % mit Frauen besetzt. In Zwei-Personen-Organen ist bei 39,8 % eine Frau vertreten; in größeren Organen bei 56,9 %. Die Vorsitzfunktion in Mehrpersonenorganen wird nur in 5,3 % der Unternehmen von einer Frau übernommen.

Nach Branchen liegen die höchsten Frauenanteile weiter im „Gesundheits- und Sozialwesen“ (43,1 %) sowie in Krankenhäusern (32,5 %); „Energie-/Wasserversorgung & Stadtwerke“ und „IT/Digitalisierung“ erreichen nur je 12,3 %.

Bei Bundesunternehmen liegt der Frauenanteil bei 33,5 % und damit über dem kommunalen Schnitt, jedoch weiter unter den Spitzenwerten einzelner Städte. Die Flächenländer erreichen mit 24,9 % deutlich niedrigere Werte und liegen nur knapp über dem kommunalen Schnitt. Die höchsten Werte erreichen Thüringen (41,9 %) und Schleswig-Holstein (41,5 %), die niedrigsten Bayern (19,5 %) und Rheinland-Pfalz (13,1 %).

Neben vielfältiger „Kulturarbeit“ und nachhaltiger Personalentwicklung erscheint es angesichts der Studienergebnisse zentral, in jeder Gebietskörperschaft zeitnah Empfehlungen in einen Public Corporate Governance Kodex (PCGK) aufzunehmen, die die Anforderungen aus § 77a GmbHG zur Mindestbeteiligung von Frauen in Top-Managementorganen und aus § 76 AktG/§ 36 GmbHG zu Zielgrößen für die obersten Managementebenen aufgreifen. In der aktuellen Debatte zwischen starren gesetzlichen Vorgaben und dem Verzicht auf Regulierung können PCGK-Regelungen zur Frauenrepräsentation als diskussionswürdige, innovative und praxisnahe Alternative betrachtet werden. PCGKs schaffen nicht unnötige Bürokratie, sondern können durch kontextsensible Empfehlungen auch zur sachgerechten Vermeidung pauschaler gesetzlicher Vorgaben beitragen. Mit dieser Studie erhalten Politik, Verwaltung, Beratung, öffentliche Wirtschaft und Medien wieder ein aktuelles empirisches Fundament und Impulse für die anstehende Debatte.

Vorworte

Sehr geehrte Leserinnen und Leser,

öffentliche Unternehmen besitzen zentrale Bedeutung für die Daseinsvorsorge und die Stärkung unseres demokratischen Gemeinwesens. Für eine zukunftsfähige und leistungsstarke öffentliche Aufgabenerfüllung braucht es hervorragende Köpfe – fachlich wie charakterlich. Eine zentrale Herausforderung der Public Corporate Governance ist dabei die chancengerechte und sozial nachhaltige Besetzung von Führungspositionen. Die aktuelle Debatte um Umwelt-, Sozial- und Governance-Kriterien (ESG) eröffnet zusätzliche Chancen.

Die Ergebnisse dieser Studie verdeutlichen erneut die besondere Relevanz und Dringlichkeit dieses Themas im Kontext öffentlicher Unternehmen. Neben vielen spannenden Befunden ist der „massive" Rückgang bei weiblichen Neubesetzungen im Vergleich zum Vorjahr besonders bemerkenswert in der aktuellen Debatte, was angesichts der Vorbildfunktion öffentlicher Unternehmen und von Politik und Gesellschaft formulierten Zielsetzungen besondere Diskussion verdient.

In struktureller Gesamtsicht braucht es u. a. nachhaltige und integrierte Führungskräfteentwicklung im „Konzern Gebietskörperschaft" sowie vielfältige „Kulturarbeit". In der aktuellen Debatte um verschiedene Regulierungsoptionen mit den Polen „starre gesetzliche Vorschriften ohne Spielraum" und „gar keine Regelung" können Flexibilität belassende Empfehlungen in Public Corporate Governance Kodizes (PCGKs) für „Verbindliche Auseinandersetzung mit Gestaltungsfreiheit" ein potenzialreicher Hebel sein. In der Diskussion werden sehr unterschiedliche Auffassungen vertreten und Empfehlungen in PCGKs können in diesem Kontext auch als ein möglicher „eleganter Kompromiss" und „lebensnahe Lösung" mitdiskutiert werden. In der Debatte um Bürokratieabbau können die Empfehlungen ein sehr gutes Beispiel dafür sein, dass ein PCGK keine unnötige Bürokratie darstellt bzw. sogar als ein Konzept für Bürokratieabbau verstanden werden kann. So kann verhandelt werden, wo es starre gesetzliche Vorschriften benötigt und wo diese im Kontext öffentlicher Unternehmen nicht vollumfassend gerecht werden können. Wichtig ist weiter auch: Eine Beteiligungsrichtlinie ist kein Ersatz für einen PCGK.

In der Diskussion um chancengerechte Teilhabe in öffentlichen Führungspositionen ist das Zusammenwirken von Wissenschaft und Praxis von zentraler Bedeutung. Forschung und Lehre im Kontext öffentlicher Verwaltungen und öffentlicher Unternehmen sind in deutschen Universitäten im internationalen Vergleich trotz der Relevanz jedoch weiter zu wenig ausgeprägt.

Mein besonderer Dank gilt unseren fördernden Kooperationspartnern zfm – Zentrum für Management- und Personalberatung Edmund Mastiaux & Partner und der Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern (AKDB) für die Förderung der Studie und die Begleitung der Diskussion in der Praxis sowie unserem Co-Förderer Verband kommunaler Unternehmen e. V. Wir hoffen, dass diese in Deutschland einzigartige Langfriststudie erneut fundierte Grundlagen für eine sachorientierte Diskussion über Entwicklungsperspektiven liefert.

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

Liebe Leserinnen und Leser,

es ist 2026. Und trotzdem sitzen in vielen Vorstands- und Führungsetagen noch immer überwiegend Männer. Das ist nicht nur ein Relikt vergangener Zeiten, es ist ein verschenkter Wettbewerbsvorteil! Umso mehr schmerzt es, in vorliegender Studie zu lesen, dass der Frauenanteil bei Neuberufungen in Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen bundesweit innerhalb eines Jahres um erschreckende 6,8 Prozentpunkte eingebrochen ist – von 30,7 Prozent auf nur noch 23,9 Prozent.

Schließlich versteht ein diverses Management Kunden besser und kann Produkte und Dienstleistungen entwickeln, die näher an den Bedürfnissen ihrer Zielgruppe sind.

Das gilt auch für ein IT-Unternehmen wie die AKDB, deren Lösungen für alle relevant sind: Frauen wie Männer, Jung und Alt, Deutsche und Staatsangehörige anderer Nationen u. v. m. Eine gerechte Repräsentation von Frauen in Führungspositionen ist deswegen für uns besonders wichtig. Obwohl sich erfahrungsgemäß mehr Männer für Top-Managementpositionen bewerben, achten wir beim Bewerbungsprozess bewusst auf genügend Kandidatinnen oder sprechen sie aktiv an. Die geringe weibliche Bewerberinnenquote hat Gründe: Studien haben ergeben, dass Frauen die Nicht-Vereinbarkeit zwischen Karriere und Beruf scheuen. Deswegen ist es wichtig, gut qualifizierten Frauen maximale Flexibilität zuzusichern: Das Wort „Karriereknick“ sollte es nicht geben. Eine gut ausgebildete Frau, die nach Jahren der Kindererziehung wieder in den Beruf einsteigt, hat bei uns beste Chancen. Auch als Führungskraft. Das Gleiche gilt für weibliche Top-Managerinnen, die zeitweise in Teilzeit arbeiten, weil sie Care-Arbeit übernehmen.

Die Richtschnur für diese Einzelmaßnahmen sollte immer ein starker Public Corporate Governance Kodex sein, im Sinne einer „good governance“. Wir haben unseren AKDB-PCGK Ende 2024 verabschiedet und legen darin Wert auf unsere Rolle als verantwortungsvoller Arbeitgeber. Zu unseren Zielen gehört die qualifizierte und diverse Besetzung von Führungspositionen. Wir haben uns verpflichtet, bis Ende 2026 in den beiden Führungsebenen unterhalb des Geschäftsführungsorgans einen Frauenanteil von 40 Prozent zu erreichen. Derzeit sind es noch 37,7 Prozent. Durch dieses fokussierte Besetzungsmanagement sichern wir auch die künftige Übernahme von Top-Managementpositionen durch Frauen. Diversität bedeutet für uns nicht nur die Gleichstellung von Frauen und Männern, sondern auch eine Unternehmensumgebung mit gleichen Entwicklungs- und Zugangschancen für alle.

Vorliegende Studie ist die Aufforderung, die Messlatte nicht zu senken, sondern mit Nachdruck an die Ursachen zu gehen. Ich wünsche ihr viel öffentliche Aufmerksamkeit, denn sie rückt ein Thema in den Fokus, bei dem wir nicht wegschauen dürfen.

Lassen Sie uns den Weg weiter beschreiten, denn die Frage ist nicht, ob Frauen ins Topmanagement gehören – die Frage ist, ob Unternehmen ohne sie noch eine Zukunft haben.

Gudrun Aschenbrenner
Mitglied des Vorstands der AKDB, München

Liebe Leserinnen und Leser,

als Personal- und Managementberatung, die sich auf den öffentlichen Sektor und kommunale Unternehmen spezialisiert hat, fördern und begleiten wir die FIT-Public Management-Studie seit 2018 aus großer Überzeugung. Die Repräsentation von Frauen in Top-Managementpositionen ist nach wie vor ein viel diskutiertes Thema, das sich stark auf unsere tägliche Praxis auswirkt. Abermals liefert die Studie aktuelle Vergleichsdaten zur Frauenrepräsentation und bietet eine empirische Fundierung sowie wertvolle Impulse für politische und gesellschaftliche Dialoge. Wir bedanken uns an dieser Stelle für die hervorragende und inspirierende Zusammenarbeit mit Herrn Professor Dr. Papenfuß und allen Mitarbeitenden seines Lehrstuhls. Wir bedanken uns auch dafür, dass Herr Professor Dr. Papenfuß mit seinem Team am Ball bleibt und die wichtige Studie fortlaufend voranbringt.

Die aktuellen Ergebnisse der Studie machen den Handlungsdruck wiederholt deutlich. Der Frauenanteil im Top-Management stagniert bei ca. 23 % und insbesondere bei Neubesetzungen verzeichnen wir einen „massiven“ Rückgang. Wir liegen weiterhin unterhalb der gesetzlichen Zielvorgaben und schneiden im Vergleich zu den DAX-Unternehmen im öffentlichen Sektor noch schlechter ab. Sollten wir uns in den nächsten Jahren im gleichen Tempo weiterentwickeln, werden wir mindestens weitere 15 Jahre benötigen, um annähernd die gesetzlichen Vorgaben zu erreichen.

Den Herausforderungen des Wandels, wir schreiben Industriegeschichte, begegnen wir zu oft mit einem Denken und Konzepten von gestern. Insbesondere in Krisensituationen vertrauen wir eher dem Altbewährten und haben zu wenig Mut für Neues. Laut einer Organisationsuntersuchung der Hochschule St. Gallen haben beispielsweise lediglich 11 % der befragten Unternehmen in Westeuropa eine flächendeckende Fehler- und Feedbackkultur. Im Jahr 2026 erleben wir teilweise noch immer Führungskulturen, die mehr Ähnlichkeit mit dem alten Preußen haben als mit einer Kultur, die den Wandel unterstützt. Wir brauchen mehr Vordenker-innen und Vorbilder, um Unternehmenskulturen voranzubringen. Wie wird Führung in Organisationen gelebt, und wie stark können sich weibliche Führungskräfte damit identifizieren? Wie ist das vorherrschende Verständnis von Macht und Einfluss? Kulturarbeit braucht immer einen langen Atem und Diversität ist vor allem Chef-innen-Sache. Es geht um das Wollen und nicht um das Müssen. Für den Erfolg in den Organisationen brauchen wir diverse Top-Management-Teams, um insbesondere moderne Führungskulturen zu entwickeln und Innovationen voranzutreiben. Die weichen Faktoren werden nicht nur bei der Auswahl von Top-Führungskräften zu den harten Faktoren, sondern auch bei der Entwicklung moderner Führungskulturen berücksichtigt. Alle Aktivitäten, die auf diese Aktien einzahlen, müssen wir weiterhin gezielt ausbauen. Neben einer konsequenten Selbstverpflichtung der Unternehmen gilt es, konkret den Kulturwandel zu forcieren und noch gezieltere Maßnahmen der Personalauswahl und -entwicklung aufzusetzen. Insbesondere bei der Besetzung von weiblichen Top-Führungskräften stellen die strategische Nachfolgeplanung und die Führungskräfteentwicklung zentrale Erfolgsfaktoren dar. Wir dürfen nicht müde werden, auch wenn die Zahlen stagnieren, das Thema der Repräsentation von Frauen in Top-Managementpositionen mit voller Kraft zu bearbeiten. Das gelingt, wenn Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Praxis eng zusammenarbeiten. Aus diesem Grund freuen wir uns auch in diesem Jahr sehr über die Leistung von Herrn Professor Dr. Papenfuß und seinem Team sowie über die Ergebnisse der Studie, die uns erneut zeigen, wo wir noch ansetzen müssen.

Dipl. Psych. Stephanie Boeker

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

1. Motivation und Bedarf der Studie

Die Repräsentation von Frauen und Männern in Führungspositionen öffentlicher Unternehmen ist weiter von zentraler Bedeutung an der Schnittstelle von sozialer Nachhaltigkeit, Public Corporate Governance und gesellschaftlicher Verantwortung. Öffentliche Debatten und mediale Berichterstattungen verweisen regelmäßig auf die hohe Relevanz von Diversität, Chancengleichheit und sozialer Nachhaltigkeit in Gesellschaft, Politik, Praxis und Wissenschaft (u. a. Norddeutscher Rundfunk 2025, Süddeutsche Zeitung 2025, Zeitung für kommunale Wirtschaft 2025a/b). Zugleich rücken gesetzliche und selbstregulatorische Entwicklungen – darunter gesetzliche Gleichstellungs- und Berichtspflichten, Public Corporate Governance Kodizes (PCGKs) sowie die erweiterten Anforderungen der Corporate Sustainability Reporting Directive an Angaben zum Diversitätskonzept – Geschlechteraspekte in Führungsgremien stärker in den Blick. Dies unterstreicht die Notwendigkeit einer empirisch fundierten Auseinandersetzung mit der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern in Führungspositionen öffentlicher Organisationen.

Öffentlichen Unternehmen wird eine besondere Verantwortung bei der Realisierung von Diversitäts- und Nachhaltigkeitszielen sowie einer chancengerechten Gesellschaft zugeschrieben. Die anforderungsgerechte Besetzung von Führungspositionen mit geeigneten Führungskräften ist ein zentrales Element guter Public Corporate Governance bzw. guter Unternehmensführung. Dabei gilt es, soziale Nachhaltigkeit und die Sicherstellung der Daseinsvorsorge gemeinsam zu denken – mit dem Ziel, faire Zugänge zu Führung und Teilhabe zu ermöglichen und langfristig tragfähige Organisationen zu gestalten (Liebing/Papenfuß 2025, Papenfuß et al. 2025).

Vor dem Hintergrund multipler gesellschaftlicher Herausforderungen und sich überlagernder Krisen rückt die Rolle öffentlicher Unternehmen für das Gemeinwohl erneut verstärkt in den Fokus von Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit. Die Zahl öffentlicher Unternehmen in Deutschland ist auf 20.658 gestiegen – rund 88 % davon auf kommunaler Ebene (Statistisches Bundesamt 2026, Papenfuß/Wolfsdörfer 2025a, Papenfuß/Wolfsdörfer 2025b). Dort stellen sie zentrale Dienstleistungen und Infrastrukturen des täglichen Lebens bereit (Papenfuß/Meier 2024, Papenfuß 2023). Bei öffentlichen Unternehmen hat eine verantwortungsvolle Public Corporate Governance sowie eine an den gesellschaftlichen Bedürfnissen und öffentlichen Werten ausgerichtete Aufgabenerfüllung besondere Relevanz und bedarf fundierter Analysen.

Für börsennotierte und paritätisch mitbestimmte Unternehmen sieht § 76 Abs. 3a Aktiengesetz (AktG)[1] vor, dass bei Top-Managementorganen mit mehr als drei Mitgliedern mindestens ein weibliches und ein männliches Mitglied vertreten sein muss. Bei Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung des Bundes muss gemäß § 77a Abs. 2 GmbH-Gesetz (GmbHG)[2] in Top-Managementorganen mit mehr als zwei Mitgliedern mindestens eine Frau und mindestens ein Mann vertreten sein. Darüber hinaus bestehen für öffentliche Unternehmen in mehreren Bundesländern und Kommunen Empfehlungen zur Frauenrepräsentation in Führungspositionen in PCGKs. Diese weisen jedoch erhebliche

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

[2] Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4123-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 21 des Gesetzes vom 23. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 323) geändert worden ist.

Unterschiede in der Ausgestaltung und teilweise auch erkennbare Defizite auf (Papenfuß/Wagner-Krechlok 2022, Papenfuß 2019).

Der Deutsche Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM) empfiehlt die geltenden Regelungen des GmbHG zur Besetzung von Top-Managementorganen als Standard in PCGKs zu integrieren (Expertenkommission D-PCGM 2024, Rn. 114). Im Kontext aktueller Reformdebatten rund um gesetzliche Vorgaben und PCGKs stellt sich weiter die Frage, in welchem Umfang Gebietskörperschaften auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene Maßnahmen ergreifen, um eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in Führungspositionen zu fördern.

Die FIT-Public Management-Studie ist die deutschlandweit einzige empirische Untersuchung, die systematische Vergleiche zur Repräsentation von Frauen in den Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen auf kommunaler Ebene sowie der Bundes-/Landesebene untersucht. Die Top-Managementorgane öffentlicher Unternehmen sind besonders relevant, da in diesen Organen zentrale Unternehmensentscheidungen für die öffentliche Aufgabenerfüllung getroffen oder entscheidend geprägt werden (Papenfuß/Schmidt 2022, Papenfuß 2013). Angesichts dieser Bedeutung besteht weiterhin ein hoher Bedarf an regelmäßig aktuellen Vergleichsdaten, um die Geschlechterrepräsentation und deren Entwicklung empirisch fundiert beobachten und einordnen zu können.

Ziel dieser Studie ist es, den Anteil und die Entwicklung der in den Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen repräsentierten Frauen im Vergleich der Landeshauptstädte und Stadtstaaten sowie der jeweils vier größten Städte je Bundesland zu veranschaulichen. Neben der Analyse kommunaler Unternehmen werden zudem auch öffentliche Unternehmen auf Bundes- und Landesebene analysiert.

Mit Blick auf die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand bei der Erfüllung von Nachhaltigkeitszielen soll die Studie dazu beitragen, dass die Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen als positives Gestaltungsthema wahrgenommen wird. Es geht explizit nicht um einen unreflektierten, wertenden Vergleich im Sinne von „besser“ oder „schlechter“, sondern die empirisch fundierte Versachlichung der Debatte über ein gesellschaftspolitisch relevantes Thema.

In Kapitel 2 werden zunächst Anforderungen zur Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen in Gesetzen, dem D-PCGM sowie vorliegenden PCGKs geschildert. Anschließend wird in Kapitel 3 die Forschungslücke und die Einzigartigkeit dieser Studie aufgezeigt. In Kapitel 4 wird die Methodik veranschaulicht, bevor in Kapitel 5 und 6 die Befunde im Städte- und Branchenvergleich sowie für die Bundes- und Landesebene illustriert und diskutiert werden. Abschließend wird in Kapitel 7 ein Fazit mit Ausblick formuliert.

2. Anforderungen in Gesetzen und Public Corporate Governance Kodizes zur Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen

In Deutschland ist die Gleichbehandlung aller Menschen durch den Staat in Artikel 3 Grundgesetz verpflichtend geregelt. Der Staat hat die explizite Aufgabe, die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken.

Durch die Führungspositionen-Richtlinie der Europäischen Union sind deren Mitgliedstaaten verpflichtet, bis Ende 2026 Regelungen zu verabschieden, die u. a. einen Frauenanteil von 40 % für Aufsichtsorgane oder 33 % für Aufsichts- und Top-Managementorgane börsennotierter Unternehmen vorschreiben. In Deutschland wurden bereits im Jahr 2022 durch das Zweite Führungspositionen-Gesetz entsprechende Regelungen im AktG und im GmbHG verankert.

Für börsennotierte und paritätisch mitbestimmte Unternehmen sieht § 76 Abs. 3a AktG vor, dass bei Top-Managementorganen mit mehr als drei Mitgliedern mindestens ein weibliches und ein männliches Mitglied vertreten sein muss. Für öffentliche Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung des Bundes schreibt § 77a Abs. 2 GmbHG vor, dass bei Top-Managementorganen mit mehr als zwei Mitgliedern mindestens ein weibliches und ein männliches Mitglied vertreten sein muss. Nach Abs. 4 können die Bundesländer diese Vorgaben durch Landesgesetze auch auf öffentliche Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung eines Landes entsprechend erstrecken.

Für öffentliche Unternehmen existieren in Deutschland auf den verschiedenen föderalen Ebenen alternativ oder ergänzend zu gesetzlichen Vorgaben in einigen Bundesländern und Kommunen für öffentliche Unternehmen bereits Empfehlungen zur Repräsentation von Frauen in PCGKs (siehe Anhang/Anlage 1). Ein PCGK ist eine Zusammenstellung von bewährten Grundsätzen für die verantwortungsvolle Leitung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen (Papenfuß/Schmidt 2021, Papenfuß/Wagner-Krechlok 2021, Papenfuß 2019). PCGKs sollen Grundcharakteristika des Public Corporate Governance Systems kompakt zusammenfassen und verständlich darstellen sowie regelmäßig auftretende Fragen der Governance, Unklarheiten oder Lücken in Gesetzen gezielt adressieren und damit unterstützende Hinweise geben. Ein PCGK ist ideal zur Abstimmung von Rollen und „Spielregeln“, Verständigung über Arbeitsstrukturen, Ansprache von Instrumenten/Maßnahmen und gemeinsamer Weiterentwicklung der Governance-Kultur (Papenfuß et al. 2022a, Papenfuß/Wagner-Krechlok 2022, Papenfuß/Wagner-Krechlok 2021a). Selbstregulierung mit PCGKs ermöglicht der öffentlichen Hand eine präzisere Formulierung von Anforderungen, um die angestrebten Policy- und Verhaltensziele zu erreichen und die Rollen der jeweiligen Akteurinnen und Akteure präziser zu definieren. In der Diskussion wird einschlägig und vorherrschend betont, dass ein PCGK – eine anforderungsgerechte Ausgestaltung vorausgesetzt – hilfreiche und wichtige Beiträge leisten kann (Expertenkommission D-PCGM 2024, Papenfuß 2021, 2019, Papenfuß/Schmidt 2021, Papenfuß/Wagner-Krechlok 2021).

Ein PCGK ist zu unterscheiden von einer sogenannten Beteiligungsrichtlinie. Ein PCGK richtet sich insbesondere auch an die Top-Management- und Aufsichtsorgane der Unternehmen und formuliert Grundsätze verantwortungsvoller Public Corporate Governance und Wertmaßstäbe sowie Regelungen von übergreifender Relevanz und Wichtigkeit zum Verständnis der Adressatengruppen. Demgegenüber formuliert eine Beteiligungsrichtlinie administrative Hinweise für die Verwaltung, beteiligungsführende Stellen und die von der öffentlichen Hand entsandten/benannten Delegierten und hat

eher den Charakter einer „Behördenanweisung“ mit noch detaillierteren und formalrechtlich geprägten Regelungen (Expertenkommission D-PCGM 2024). Ein PCGK adressiert alle Adressatengruppen (u. a. Geschäftsführungsorgane) und auch nicht von der Gebietskörperschaft entsandte Aufsichtsorganmitglieder und Wirtschaftsprüfer usw., wohingegen sich die Beteiligungsrichtlinie im Kern an die Verwaltung und die beteiligungsführenden Stellen wendet. Ein PCGK besitzt zudem einen höheren Stellenwert und eine bessere Wahrnehmung als „Good Governance-Ansatz“ in der öffentlichen und politischen Diskussion. Auch die Verständlichkeit und Übersichtlichkeit von PCGKs bieten Vorteile.

Ein zentraler Unterschied ist ferner das comply-or-explain Prinzip, welches anforderungsgerecht und für alle Adressatengruppen (z. B. auch Top-Managementorgane, externe Aufsichtsratsmitglieder, Wirtschaftsprüfer) in einen PCGK integriert werden kann. Die Unternehmen können von Empfehlungen eines PCGK situationsgerecht abweichen, sind aber gemäß Kodex verpflichtet, diese Abweichungen jährlich in sogenannten Entsprechenserklärungen offenzulegen und zu begründen (Papenfuß 2013). Die Verankerung der Abgabe von Entsprechenserklärungen in der Satzung öffentlicher Unternehmen ist bei PCGKs im Vergleich zu Beteiligungsrichtlinien besser möglich. Eine Beteiligungsrichtlinie ist somit explizit kein Ersatz für einen PCGK. Dies betont auch der Deutsche Städtetag in seiner Handreichung für gute Unternehmenssteuerung: „Der Kodex kann durch Beteiligungsrichtlinien ergänzt werden“ (Deutscher Städtetag 2017). Das Bundesministerium der Finanzen formuliert auf seinem Internetauftritt in der Rubrik Beteiligungspolitik zur Gesamtkonzeption: „Herzstück ist der Public Corporate Governance Kodex“ (Bundesministerium der Finanzen 2024).

In Deutschland sind aktuell auf den verschiedenen föderalen Ebenen rund 60 verschiedene PCGKs öffentlich verfügbar, in Österreich 3 PCGKs und in der Schweiz 20 PCGKs (Papenfuß/Wagner-Krechlok 2022, Papenfuß et al. 2022a). Daneben wurden in Deutschland auch PCGKs von öffentlichen Unternehmen (u. a. der Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern) und der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD-GVK 2025) entwickelt und eingeführt. In den etablierten PCGKs zeigen sich substanzielle Unterschiede in den Empfehlungen zur Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen. Tabelle 1 veranschaulicht exemplarisch die unterschiedlichen Regelungsinhalte in PCGKs der Bundesländer, Landeshauptstädte sowie ausgewählter öffentlicher Organisationen und unterstreicht damit den bestehenden Handlungsbedarf.

In einzelnen Gebietskörperschaften gibt es zunehmend begrüßenswerte Ansätze für die anforderungsgerechte Etablierung von Empfehlungen zur Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen, die konsequent weiterverfolgt werden sollten. In der Gesamtschau ist allerdings festzuhalten, dass die Regelungen in PCGKs erhebliche Gestaltungsunterschiede und Defizite aufweisen und strukturell noch immer von bereits vorliegenden gesetzlichen Regelungen für die Privatwirtschaft und Bundesunternehmen abweichen. Für eine gute und verantwortungsvolle Public Corporate Governance wäre es politisch konsequent und folgerichtig, die bereits gesetzlich geltenden Regelungen in PCGKs aufzunehmen und strukturell auch für kommunale und Landesunternehmen 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.

Regelungen zur Repräsentation von Frauen im Top-Managementorgan öffentlicher Unternehmen
§ 77a Abs. 2 GmbHG: Hat eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung mit Mehrheitsbeteiligung des Bundes mehr als zwei Geschäftsführer, muss mindestens ein Geschäftsführer eine Frau und mindestens ein Geschäftsführer ein Mann sein. […] Abs. 4 Die Länder können die Vorgaben […] durch Landesgesetz auf Gesellschaften mit beschränkter Haftung erstrecken, an denen eine Mehrheitsbeteiligung eines Landes […] besteht. *(Anmerkung: entsprechende Regelungen in LHO und Gemeindeordnungen wurden bislang nicht etabliert)*
D-PCGM (Rn. 114): Bei der Zusammensetzung des Geschäftsführungsorgans sollen […] auf ein ausgewogenes Verhältnis von Frauen und Männern sowie auf Diversität hinwirken. Bei Geschäftsführungsorganen mit mehr als zwei Mitgliedern soll mindestens ein Mitglied eine Frau sein.
Baden-Württemberg (Rn. 29/65): […] soll bei der Zusammensetzung der Geschäftsführung auf Diversität, insbesondere auf das Erreichen der ggf. bestehenden gesetzlichen Quoten bzw. der freiwillig oder aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen gesetzten internen Ziele zur Zusammensetzung hinsichtlich der gleichberechtigten Teilhabe der Geschlechter achten. […] Bei der Zusammensetzung der Geschäftsführung […] eine angemessene Berücksichtigung von Frauen und Männern, d. h. zu gleichen Anteilen, anzustreben.
Berlin (Rn. 33): Bei der Zusammensetzung der Geschäftsleitung soll der Aufsichtsrat auf die Diversität achten.
Brandenburg (4.2.1): Bei der Zusammensetzung der Geschäftsführung soll […] angemessene Beteiligung von Frauen anstreben.
Bund (5.2.2): […] soll bei der Zusammensetzung der Geschäftsführung […] auf das Erreichen der ggf. bestehenden gesetzlichen Quoten bzw. der freiwillig oder aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen gesetzten internen Ziele zur Zusammensetzung hinsichtlich der gleichberechtigten Teilhabe der Geschlechter achten.
Düsseldorf (6.2.1): Das Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst ist in seiner jeweils gültigen Fassung zu beachten.
Hamburg (2.4): Auf allen Leitungsebenen sollen […] ausgewogenes Verhältnis von Frauen und Männern hinwirken […]. Die (gesetzlichen) Vorgaben des Hamburgischen Gleichstellungsgesetzes (HmbGleiG) sowie des Hamburgischen Gremienbesetzungsgesetzes (HmbGremBG) sind zu beachten und einzuhalten. Zudem ist bei mitbestimmten Unternehmen das bundesrechtliche „Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst“ zu beachten.
Hessen (5.1.2): Bei der Zusammensetzung der Geschäftsleitung soll […] angemessene Berücksichtigung von Frauen anstreben […].
Mainz (3.1.1): […] Geschäftsführung soll mit Frauen und Männern besetzt werden.
Mecklenburg-Vorpommern (Rn. 49): Bei der Zusammensetzung der Geschäftsführung soll […] angemessene Beteiligung von Frauen angestrebt werden. Ziel ist eine geschlechterparitätische Besetzung […]
Nordrhein-Westfalen (3.1.3): Bei der Zusammensetzung (der Geschäftsleitung) soll […] angemessene Berücksichtigung Angehöriger beider Geschlechter angestrebt werden.
Rheinland-Pfalz (Rn. 50): Bei der Zusammensetzung der Geschäftsleitung ist […] gleichberechtigte Berücksichtigung von Frauen und Männern anzustreben […].
Saarland (Rn. 37): Bei der Zusammensetzung des Geschäftsleitungsorgans sollen […] auf Diversität, insbesondere auf das Erreichen der ggf. bestehenden gesetzlichen Quoten bzw. der freiwillig oder aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen gesetzten internen Ziele zur [...] gleichberechtigten Teilhabe der Geschlechter achten. Bei Geschäftsleitungsorganen mit mehr als zwei Mitgliedern soll mindestens ein Mitglied eine Frau sein.
Sachsen-Anhalt (Rn. 50): Bei der Zusammensetzung der Geschäftsleitung soll […] angemessene Beteiligung von Frauen angestrebt werden. Ziel ist eine paritätische Besetzung (mindestens 40 %) von Frauen […]
Schleswig-Holstein (1.1/4.2.1): Auf allen Leitungsebenen […] soll auf eine paritätische Besetzung von Frauen und Männern hingewirkt werden […].
Thüringen (Rn. 96): Bei der Auswahl der Geschäftsleiter sollte eine Orientierung an den Zielen des Thüringer Gleichstellungsgesetzes (ThürGleichG) erfolgen.
Wiesbaden (4.3.6): Die Landeshauptstadt Wiesbaden strebt an, den Frauenanteil in den Geschäftsführungen und Betriebsleitungen zu erhöhen.
Keine direkte Regelung hierzu: Bremen, Magdeburg, Potsdam, Sachsen, Stuttgart, Schwerin.
Die Tabelle stellt exemplarisch die unterschiedlichen Regelungsinhalte zur Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen in PCGKs der Bundesländer, Landeshauptstädte sowie ausgewählter öffentlicher Organisationen dar.
Eine Übersicht von Gebietskörperschaften, die einen PCGK bereits etabliert haben, ist auf der Internetseite der Expertenkommission D-PCGM veranschaulicht (www.pcg-musterkodex.de). Einen PCGK mit klaren Regelungen kann jede Gebietskörperschaft zeitnah einführen und überarbeiten. In der Diskussion um gesetzliche Vorschriften oder Regulierungsalternativen sind PCGKs ein Schlüsselthema.
Quelle: Papenfuß et al. 2026, FIT-Public Management-Studie Stand: Mai 2026

Tabelle 1: Regelungsunterschiede in PCGKs zur Repräsentation von Frauen im Top-Managementorgan öffentlicher Unternehmen

Ein zentraler Handlungsansatz für Gebietskörperschaften mit öffentlichen Unternehmen ist die zeitnahe Etablierung bzw. Evaluierung von PCGKs, in denen die Anforderungen aus § 77a GmbHG zur Mindestbeteiligung von Frauen als Empfehlung aufgenommen werden – wie z. B. kürzlich im PCGK von Hamburg und des Saarlandes realisiert. Zudem sollte analog zu § 36 GmbHG und § 76 Abs. 4 AktG eine Empfehlung enthalten sein, dass das Top-Managementorgan für den Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb der Unternehmensspitze Zielgrößen festlegt und hierüber jährlich transparent berichtet (Papenfuß et al. 2025; Papenfuß/Schmidt 2025).

In der aktuellen Debatte um verschiedene Regulierungsoptionen mit den Polen „starre gesetzliche Vorschriften ohne Spielraum“ und „gar keine Regelung“ können Regelungen zur Repräsentation von Frauen in Führungspositionen in PCGKs auch innovative und diskussionswürdige Beispiele als eventuelle Alternative zu Gesetzen sein. In der Diskussion werden sehr unterschiedliche Auffassungen vertreten und die Regelungen können in diesem Kontext auch als ein möglicher „eleganter Kompromiss“ und „lebensnahe Lösung“ mitdiskutiert werden. Auch in der aktuellen Debatte um Bürokratieabbau können die Regelungen ein sehr gutes Beispiel zur Verdeutlichung sein, dass ein PCGK keine unnötige Bürokratie darstellt und sogar auch als ein Instrument für Bürokratieabbau verstanden werden kann im Sinne einer eventuellen sachgerechten Vermeidung von starren gesetzlichen Vorschriften, die vielleicht nicht in allen Unternehmenskontexten den sehr unterschiedlichen Lebensrealitäten vollumfassend gerecht werden können.

Der D-PCGM der Expertenkommission schlägt konkrete Empfehlungen zur Aufnahme in die PCGKs vor Ort vor. Der D-PCGM ist, wie in seiner Präambel herausgestellt, nicht als Ersatz für den PCGK einer Gebietskörperschaft vorgesehen, der jeweils vor Ort entwickelt und vom zuständigen politischen Gremium (z. B. Stadtrat, Landtag) verabschiedet wird. Er dient vielmehr als systematisch entwickelte Unterstützung für die Erarbeitung bzw. Überarbeitung eines für die jeweilige Gebietskörperschaft als situationsgerecht empfundenen PCGK (Expertenkommission D-PCGM 2024). Die Etablierung von Empfehlungen in PCGKs zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen in Top-Managementorganen – ergänzend zu den bestehenden gesetzlichen Regelungen – bietet besondere Potenziale. Durch PCGKs können die Regelungen für alle öffentlichen Unternehmen der Gebietskörperschaft anforderungsgerecht in Anschlag gebracht werden. Neben den bereits durch das GmbHG und AktG verpflichteten Kapitalgesellschaften sowie Bundesunternehmen werden so auch öffentlich-rechtliche Rechtsformen oder Unternehmen anderer föderaler Ebenen in die Pflicht genommen.

Mit Blick auf die Studienergebnisse ist es neben vielfältiger „Kulturarbeit“ in jeder Gebietskörperschaft ein zentraler Schritt, zeitnah in einen PCGK eine Empfehlung mit den Anforderungen aus § 77a GmbHG zur Mindestbeteiligung von Frauen in Top-Managementorganen und aus § 76 AktG/§ 36 GmbHG zu Zielgrößen für die obersten Managementebenen aufzunehmen, um wichtige ergänzende Hinweise zu geben, die Anforderungen für öffentliche Unternehmen unterschiedlicher föderaler Ebenen, in öffentlicher Rechtsform und verschiedener Größe zu übertragen und die Einhaltung von gesetzlichen Bestimmungen zu fördern – wie z. B. im PCGK von Hamburg realisiert.

Wissenschaftliche Studien zeigen, dass die komplementäre Nutzung von Gesetzen und Selbstregulierung, wie PCGKs, starke Wirkung und Bindungskraft bei der Anwendung von Regelungen einer guten und verantwortungsvollen Unternehmensführung entfalten können (Papenfuß/Schmidt 2021). 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 Akteurinnen und Akteuren führen. PCGKs können – eine anforderungsgerechte Ausgestaltung vorausgesetzt – nützliche Beiträge zur Verbesserung der Public Corporate Governance leisten, indem die durch relevante staatliche und gesellschaftliche Akteursgruppen in einem integrativen, gemeinschaftlichen Prozess erarbeiteten Regelungen bestehende Unklarheiten oder Lücken in Gesetzen gezielt ansprechen und wiederkehrende Governance-Fragen adressieren können (Expertenkommission D-PCGM 2024, Papenfuß/Wagner-Krechlok 2021, Papenfuß 2019).

PCGKs sind von struktureller Relevanz und hoher Dringlichkeit, um eine nachhaltige öffentliche Aufgabenerfüllung zu gewährleisten (Papenfuß 2022). Daseinsvorsorge 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 z. B. Stadträte.

3. Forschungslücke und Einzigartigkeit der FIT-Public Management-Studie

Die FIT-Public Management-Studie ist die deutschlandweit einzige empirische Untersuchung, die vergleichende Befunde über den Status quo der Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen auf allen föderalen Ebenen liefert. Die Studie nimmt dabei sowohl die öffentlichen Unternehmen der kommunalen Ebene mit einem deutschlandweiten Sample von 69 Städten als auch die Bundes- und Landesebene in den Blick. Daneben ist ein Kern des Studienziels, insbesondere auch die Entwicklung und die jährlichen Neubesetzungen von Top-Managementpositionen öffentlicher Unternehmen abzubilden.

Die Heinrich-Böll-Stiftung e. V. veröffentlichte letztmalig 2022 das sogenannte „Gender Ranking“, welches den Anteil von Frauen bei Ratsmandaten, Ausschussvorsitzen, Fraktionsvorsitzen, Dezernatsleitungen und im Oberbürgermeisteramt analysiert (Heinrich-Böll-Stiftung 2022). Das Ranking liefert deutschlandweite Befunde zur Repräsentation von Frauen in Ämtern der Politik und Verwaltung – Daten zum Feld der öffentlichen Unternehmen sind nicht enthalten.

Der Verein Frauen in die Aufsichtsräte (FidAR e. V.) publiziert seit 2014 die Studie „Public Women-on-Board-Index“ (Public WoB-Index). Seit 2020 wird die Studie auf die Untersuchung der größten Unternehmen mit Bund- und Länderbeteiligungen beschränkt – kommunale Unternehmen werden im Städtevergleich nicht mehr dargestellt. Der Fokus des Public WoB-Index liegt dabei auf der Untersuchung von Aufsichtsorganen und nimmt Top-Managementorgane flankierend in den Blick (FidAR e. V. 2025).

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) veröffentlichte zuletzt 2026 das sogenannte Managerinnen-Barometer, in dem mehr als 500 Unternehmen, darunter die 200 umsatzstärksten Unternehmen außerhalb des Finanzsektors, 160 DAX-Unternehmen, 100 Banken, 60 Versicherungen und über 70 Unternehmen mit Bundesbeteiligung in Bezug auf den Frauenanteil in Aufsichtsorganen und im Top-Managementorgan untersucht werden (DIW 2026). In dieser Untersuchung ist die Repräsentation von Frauen nur für unmittelbare Beteiligungen des Bundes und einzelne große öffentliche Unternehmen ausgewiesen.

Daneben veröffentlicht auch die AllBright Stiftung eine Studie zu weiblichen Vorständinnen in den 160 in DAX, MDAX und SDAX notierten Unternehmen in Deutschland (AllBright Stiftung 2025). Darüber hinaus untersucht eine Studie der AllBright Stiftung die Repräsentation von Frauen in Aufsichts- und Top-Managementorganen der 100 größten deutschen Familienunternehmen (AllBright Stiftung 2026).

Die FIT-Public Management-Studie untersucht die Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen insbesondere auf kommunaler Ebene und schließt damit eine relevante Forschungslücke. Die fokussierte Betrachtung der kommunalen Ebene ermöglicht dabei nicht nur die Generierung von Erkenntnissen über kleinere Unternehmen und andere Rechtsformen als in den vorgestellten Vergleichsstudien, sondern findet ihre Relevanz als weiteres Alleinstellungsmerkmal dieser Studie zusätzlich in der auf städtischer Ebene besonders starken Präsenz öffentlicher Unternehmen bzw. Spürbarkeit des öffentlichen Sektors für die Stadtgesellschaft. Dabei wird der Ansatz verfolgt, die Repräsentation von Frauen für die öffentlichen Unternehmen einer Stadt aggregiert zu veranschaulichen, um Unterschiede zwischen Städten und Bundesländern aufzuzeigen. So wird ein differenzierter Vergleich bei der Frauenrepräsentation je Stadt und im Längsschnitt ermöglicht und eine fundierte Datenbasis für weiterführende Rückschlüsse bezüglich möglicher Gründe für Unterschiede in den Frauenrepräsentationen der Städte geliefert.

Neben der Analyse kommunaler Unternehmen werden in der FIT-Public Management-Studie flankierend auch öffentliche Unternehmen der Bundes- und Landesebene in den Blick genommen. Besonders in Bezug auf die politische Vorbildfunktion des öffentlichen Sektors für die Privatwirtschaft bzw. politisch beschlossene Regelungen und gesellschaftliche Leitprinzipien und Werte sind Erkenntnisse über den Status quo der Repräsentation von Frauen in Top-Managementpositionen von Bundes- und Landesunternehmen, auch im Vergleich mit der kommunalen Ebene, zusätzlich besonders relevant.

Auf Grundlage dieser breiten empirischen Datenbasis und der umfassenden Analyse von öffentlichen Unternehmen auf kommunaler, Bundes- und Landesebene können entsprechend Entwicklungen, Muster, Ursachen und mögliche Good-Practice-Beispiele gezielt identifiziert werden.

4. Methodik der Datenerhebung

In dieser Studie werden die öffentlichen Unternehmen von insgesamt 69 Städten sowie von Bund und Bundesländern analysiert. Auf kommunaler Ebene wurden neben den Stadtstaaten und Landeshauptstädten die jeweils vier größten Städte je Bundesland, gemessen an der Bevölkerungszahl, in die Untersuchung einbezogen. Da Bremerhaven einem eigenen Stadtrecht unterliegt, ist neben Bremen auch Bremerhaven vertreten. Durch diesen Ansatz wird eine deutschlandweit flächendeckende und regional ausgewogene Auswahl von Gebietskörperschaften über alle föderalen Ebenen sichergestellt. Eine ausschließliche Orientierung an der Bevölkerungszahl als Kriterium bei der Städteauswahl (unabhängig vom Bundesland) würde zu einer übermäßigen Repräsentation von Städten aus bestimmten Bundesländern, wie beispielsweise aus Nordrhein-Westfalen, führen. Damit wäre eine niedrige Repräsentation von Städten aus anderen Bundesländern, zum Beispiel aus Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern oder dem Saarland, verbunden.

Die Studie ist als Langfriststudie angelegt und soll im Kern des Studienziels auf kommunaler Ebene Vergleiche sowie Entwicklungen bei der Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen

zwischen einzelnen Städten und aggregiert auf Bundeslands- und Branchenebene ermöglichen. Die Identifizierung der aktuellen Beteiligungsportfolios erfolgte zwischen Januar und Februar 2026 über die auf den Internetseiten der untersuchten Gebietskörperschaften verfügbaren, aktuellen Beteiligungsberichte. Durch einzelne Veränderungen in den Beteiligungsportfolios im Vergleich zum Vorjahr ist stets kontextgerecht zu berücksichtigen, dass sich Änderungen bei der Repräsentation von Frauen im Längsschnittvergleich in der vorliegenden Studie zum Teil durch Änderungen in den Beteiligungsportfolios ergeben können.

Entsprechend der einschlägigen Definition von öffentlichen Unternehmen (OECD 2024, Papenfuß/Wolfsdörfer 2025a, Papenfuß/Wolfsdörfer 2025b, Papenfuß 2023, Papenfuß/Keppeler 2020) wurden alle unmittelbaren und mittelbaren Unternehmen der zweiten Ebene berücksichtigt, bei denen die jeweiligen Gebietskörperschaften entweder durch Mehrheitseigentümerschaft (Beteiligungsanteil von mindestens 50 %) oder aufgrund anderweitiger 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, etwa bei Zweckverbänden, 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.

Zum Untersuchungsbereich zählen sowohl Unternehmen in Privatrechtsform (GmbH, gGmbH, GmbH & Co. KG, AG, AG & Co. KG) als auch in öffentlich-rechtlicher Rechtsform (Anstalt öffentlichen Rechts, Eigenbetrieb, eigenbetriebsähnliche Einrichtung, Zweckverband).[3] Im Falle der GmbH & Co. KG wurde stets und ausschließlich das Top-Managementorgan der geschäftsführenden GmbH (vereinzelt auch Beteiligungs- oder Verwaltungs-GmbH genannt) in die Analyse einbezogen. Unternehmen, die sich in Liquidation oder Gründung befinden, sowie Mantelgesellschaften wurden ausgeschlossen.

[3] Sonstige Rechtsformen, wie z. B. eingetragene Vereine, Stiftungen des öffentlichen oder privaten Rechts, Gesellschaften bürgerlichen Rechts oder Genossenschaften, bleiben aufgrund ihrer Besonderheiten bei den Governance-Strukturen und bei den Einflussmöglichkeiten der öffentlichen Hand unberücksichtigt. Diese Rechtsformen sind in den Städten im Vergleich auch nur selten anzutreffen, weshalb dieses methodische Vorgehen auch keine strukturellen Auswirkungen auf die Befunde hat.

Um den jeweils aktuellen Stand der Zusammensetzung des Top-Managementorgans zu ermitteln, wurden die Daten von den Internetseiten der Unternehmen erhoben. Eine Nennung der Top-Managementorgane ist nach § 5 Digitale-Dienste-Gesetz[4] im Impressum verpflichtend. Für Tochtergesellschaften wurden auch Informationen auf der Homepage der Muttergesellschaft berücksichtigt, sofern dort Angaben zum Top-Managementorgan der Tochtergesellschaften gemacht wurden. Bei Eigenbetrieben, eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen, Zweckverbänden sowie Anstalten öffentlichen Rechts wurden zudem Angaben zur Zusammensetzung des Top-Managementorgans auf den Unterseiten des Internetauftritts der Gebietskörperschaft berücksichtigt.

Von 2.182 untersuchten kommunalen Unternehmen und 795 Unternehmen der Bundes-/Landesebene (gesamt: 2.977) verfügen 1.481 kommunale Unternehmen bzw. 568 Unternehmen der Bundes-/Landesebene (gesamt: 2.049) über einen Internetauftritt mit Angaben zum Top-Managementorgan. Unternehmen mit Internetauftritt sind meist in Feldern der öffentlichen Aufgabenerfüllung tätig, die eine besonders spürbare Relevanz für die Bevölkerung durch öffentliche Angebote/Dienstleistungen haben. Unternehmen ohne Homepage weisen häufiger besondere Spezifika auf, wie beispielsweise keine Wahrnehmung eines eigenen operativen Geschäftsbetriebs bzw. kein Angebot von öffentlichen Dienstleistungen (z. B. Projektentwicklungsunternehmen).

Die systematische und differenzierte Branchenzuordnung der identifizierten Unternehmen erfolgte in Anlehnung an die Klassifikation der Wirtschaftszweige des Statistischen Bundesamtes (Statistisches Bundesamt 2025). Zur Berücksichtigung von Spezifika in den Tätigkeitsfeldern von öffentlichen Unternehmen wurden für eine differenzierte Branchenzuordnung zusätzlich die Beteiligungsberichte und die darin geschilderten Unternehmensgegenstände als weiteres Kriterium für die Klassifikation herangezogen. Ist ein Unternehmen in mehreren Branchen tätig, wurde es gemäß dem genannten Hauptzweck einer Branche zugeordnet.[5]

Die Datenerhebung zur Repräsentation von Frauen in Top-Managementpositionen der identifizierten Unternehmen erfolgte im März und April 2026.

5. Befunde zur Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen auf kommunaler Ebene im Städte- und Branchenvergleich

In den untersuchten 1.481 Top-Managementorganen kommunaler Unternehmen werden 512 der insgesamt 2.190 Top-Managementpositionen durch Frauen besetzt – ein Frauenanteil von 23,4 %. Im Vergleich zum Vorjahr (Vj.) entspricht dies einem Anstieg von 0,4 Prozentpunkten (Vj. 23,0 %). Nach aktuellen Zahlen liegt der Frauenanteil in öffentlichen Unternehmen damit erneut unter dem Niveau der DAX-40-Unternehmen, das bei 25,7 % liegt (AllBright Stiftung 2025). Dabei zeigen sich allerdings im Städtevergleich beachtliche Unterschiede. Jede vierte Stadt weist aktuell eine Frauenrepräsentation von mindestens 30 % auf (18 Städte; Vorjahr: 17). In vier dieser Städte liegt der Anteil erneut bei mindestens 40 %. Hingegen liegt die Frauenrepräsentation in 12 Städten weiterhin unter 10 % (Vorjahr: 13); in 4 (Vj. 6) dieser Städte beträgt sie 0 %.

[4] Digitale-Dienste-Gesetz vom 6. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 149), das durch Artikel 26 Absatz 2 des Gesetzes vom 25. März 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 81) geändert worden ist.

[5] Sparkassen bleiben aufgrund stark unterschiedlicher Anteilseignerstrukturen (Trägerschaft durch einzelne Gebietskörperschaft oder über kommunalen Sparkassenzweckverband) unberücksichtigt.

Im letzten Jahr wurden städteübergreifend insgesamt 293 (Vj. 309) Top-Managementpositionen neu besetzt[6] – davon 23,9 % mit Frauen. Damit ist der Anteil weiblicher Neubesetzungen im Vergleich zum Vorjahr erheblich zurückgegangen (Vj. 30,7 %). Ähnlich niedrig war der Wert zuletzt im Jahr 2023 (21,9 %). Bei den weiblichen Neubesetzungen entfallen 10,6 % auf einen Wechsel von einer zuvor männlich besetzten Position zu einer weiblich besetzten Position und 8,5 % auf neu geschaffene Positionen, die mit einer Frau besetzt wurden. Mit 4,8 % ist ein deutlicher Rückgang auch bei den weiblichen Wiederbesetzungen festzustellen. In 76,1 % aller Neubesetzungen und damit bei 3 von 4 neu zu besetzenden Positionen wurde ein Mann ins Top-Managementorgan berufen. Dabei wurde in 40,3 % der Fälle eine männlich besetzte Position erneut durch einen Mann besetzt, bei 27,3 % wurde eine neu geschaffene Position durch einen Mann besetzt und bei 8,5 % wurde ein weibliches Top-Managementmitglied durch einen Mann ersetzt.

Abbildung 1 fasst die Ergebnisse zur Neubesetzung von Positionen der Top-Managementorgane bei öffentlichen Unternehmen der Städte nach Bundesländern aggregiert zusammen. In den blauen Kreisabschnitten wird der prozentuale Anteil weiblicher Neubesetzungen dargestellt. Graue Kreisabschnitte zeigen den prozentualen Anteil männlicher Neubesetzungen. Rechts unterhalb der Kreisdiagramme wird die Gesamtanzahl an Neubesetzungen (N) in den Positionen der Top-Managementorgane der Städte in dem jeweiligen Bundesland dargestellt. Die Sortierung erfolgt in alphabetischer Reihenfolge.

Den höchsten Wert bei weiblichen Neubesetzungen weisen erneut die Städte aus Sachsen (41,2 %) auf, gefolgt von Rheinland-Pfalz (36,8 %); am geringsten sind die Werte für die Städte aus Niedersachsen (13,0 %) und Hessen (9,5 %). Im Ost-West-Vergleich zeigt sich, dass die Städte aus ostdeutschen Bundesländern (ohne Berlin) 22,7 % der Stellen mit Frauen neu besetzen – mit Berlin 23,5 %. Der Anteil an Neubesetzungen in Städten der westdeutschen Bundesländer ohne die Stadtstaaten Hamburg und Bremen liegt bei 23,0 % – mit den beiden Stadtstaaten bei 24,1 %. Dies führt im Vergleich zum Vorjahr zu einer Verkleinerung des Ost-West-Gefälles.

Die überwiegende Zahl der untersuchten Unternehmen wird durch eine Alleingeschäftsführung (60,7 %; Vj. 61,0 %) oder Zwei-Personen-Organe (33,1 %; Vj. 33,5 %) geführt. Dabei liegt der Anteil von weiblichen Alleingeschäftsführungen bei 24,6 % (Vj. 23,3 %). Bei Zwei-Personen-Organen ist bei 295 Unternehmen (60,2 %; Vj. 59,7 %) keine Frau im Top-Managementorgan vertreten. Die Zahl der vollständig weiblich besetzten Zwei-Personen-Organe ist im Vergleich zur Vorjahresstudie auf 24 Unternehmen gesunken (4,9 %; Vj. 5,8 %). Eine paritätische Verteilung beider Geschlechter in Zwei-Personen-Organen ist bei 171 Unternehmen (Vj. 168) zu verzeichnen (34,9 %; Vj. 34,6 %). Nur bei 39 Unternehmen (6,7 %; Vj. 6,9 %) übernimmt eine Frau in Zwei-Personen-Organen nach den Angaben auf der Homepage den Vorsitz/die Sprecherinnenrolle (inklusive rein weiblicher Zwei-Personen-Organe). Bei Organen mit mehr als zwei Top-Managementmitgliedern (Mehrpersonenorgane) ist bei 53 Unternehmen (56,9 %; Vj. 57,5 %) mindestens eine Frau vertreten. In nur 7 Unternehmen (1,3 %; Vj. 1,1 %) mit mehr als zwei Top-Managementmitgliedern übernimmt nach den Angaben auf der Homepage eine Frau den Vorsitz/die Sprecherinnenrolle im Top-Managementorgan.

[6] Gemäß der Studienmethodik liegt in folgenden Fällen eine Neubesetzung von Positionen vor: a) bestehende Top-Managementposition wurde durch eine neue Person besetzt (personeller Wechsel), b) im Vorjahr vakante Top-Managementposition wurde neu besetzt, c) Top-Managementposition wurde im Vorjahr neu geschaffen und besetzt (hierunter zählen auch neue Positionen durch Unternehmensneugründungen).

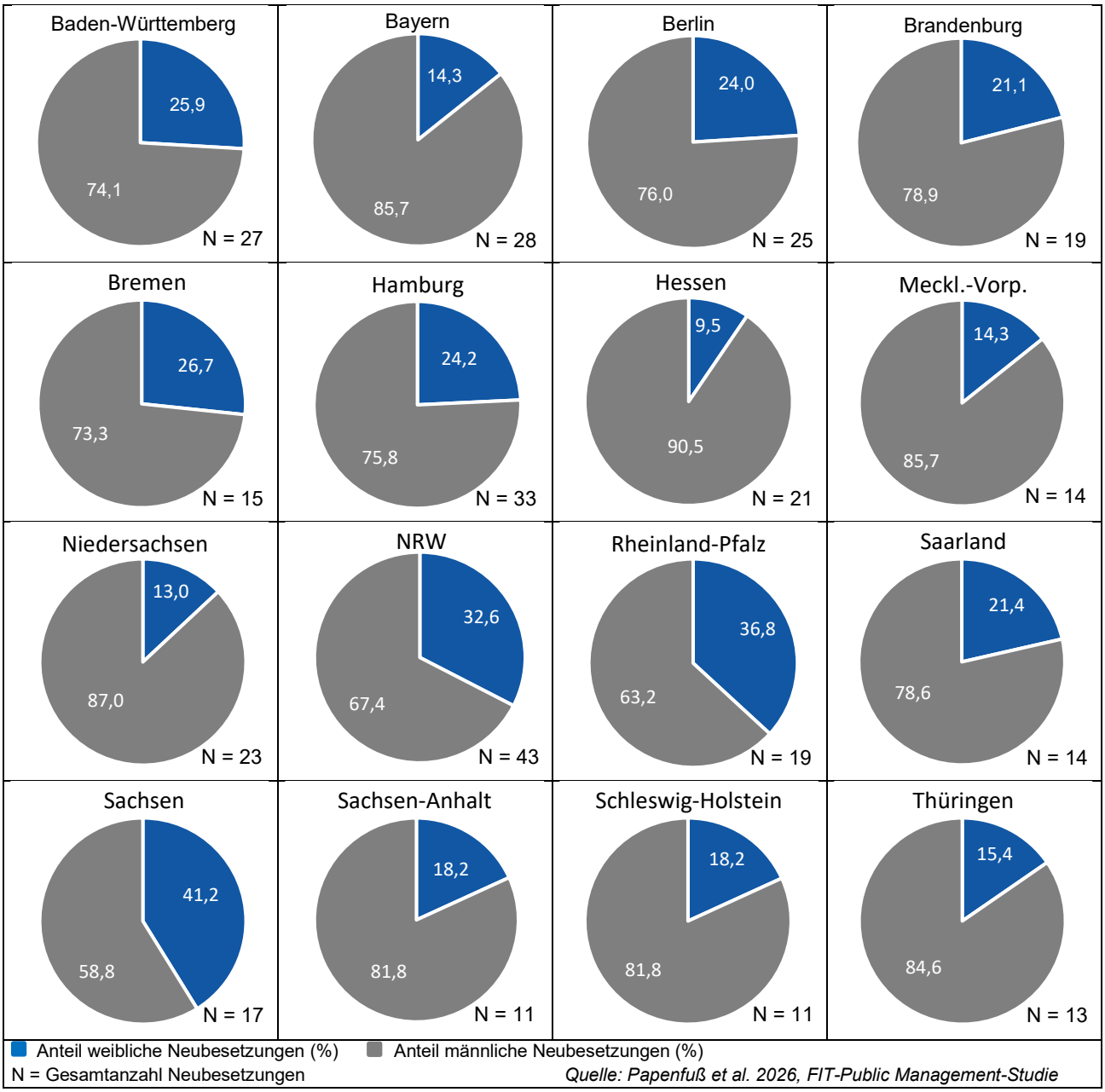

Abbildung 1: Bundesländervergleich zur Neubesetzung von Positionen der Top-Managementorgane mit Frauen und Männern bei öffentlichen Unternehmen in Städten

In Tabelle 2 werden die Städte nach dem Anteil der durch Frauen besetzten Positionen in den Top-Managementorganen (graue Spalte) in absteigender Reihenfolge dargestellt. Bei gleichem Frauenanteil sind die Städte in alphabetischer Reihenfolge sortiert. Für eine bessere Einordnung ist daneben die absolute Anzahl an Top-Managementpositionen je Stadt sowie die absolute Anzahl durch Frauen besetzter Positionen abgebildet. Um mögliche Mehrfachgeschäftsführungen und Konzernstrukturen sachgerecht darzustellen, wird neben dem Anteil und der Anzahl an Top-Managementpositionen auch die Anzahl an Personen/Köpfen angegeben, die die jeweiligen Positionen besetzen.

Beispiel: Für die Stadt Nürnberg konnten mit der in Kapitel 4 geschilderten Methodik 33 öffentliche Unternehmen identifiziert werden. Diese Unternehmen weisen insgesamt 45 Top-Managementpositionen auf, die durch 28 Top-Managementmitglieder besetzt sind. Dabei sind 9 dieser Mitglieder weiblich, was einem Frauenanteil von 32,1 % entspricht. Die 9 weiblichen Mitglieder besetzen 16

Positionen, was einem Anteil von 35,6 % aller Top-Managementpositionen der identifizierten Unternehmen in dieser Stadt entspricht.

Bei Städtevergleichen ist stets kontextgerecht zu berücksichtigen, wie viele Unternehmen und folglich Top-Managementpositionen für die jeweiligen Städte in der Studie einbezogen werden konnten und inwiefern sich dies an einzelnen Stellen auf die Einzelbefunde und die Vergleichbarkeit der Städte untereinander auswirkt. So sind in Mannheim beispielsweise von 63 zu besetzenden Positionen 28,6 % weiblich besetzt. Freiburg besitzt einen um 8,4 Prozentpunkte höheren Anteil (37,0 %), allerdings bei nur 27 zu besetzenden Top-Managementpositionen.

Die Spitzengruppe mit mindestens 40 % bilden abermals die Städte Weimar (55,6 %; Vj. 55,6 %), Greifswald (46,2 %; Vj. 53,8 %), Hannover (44,4 %; Vj. 56,3 %) und Wiesbaden (40,0 %; Vj. 40,0 %) – Städte unterschiedlicher Größe, Region und Struktur. In 4 Städten (Vj. 6) wurden keine weiblich besetzten Top-Managementpositionen festgestellt: Ingolstadt, St. Ingbert, Trier und Völklingen. Gerade bei kleineren Städten ist einschränkend zu berücksichtigen, dass gemäß der Methodik der Studie nur vergleichsweise wenige Unternehmen einbezogen werden konnten. Dies ist bei der Interpretation der Einzelbefunde und im Vergleich mit anderen Städten sachgerecht zu berücksichtigen und zu reflektieren. Allerdings ist ebenso hervorzuheben, dass in Städten mit vergleichbar kleinen Beteiligungsportfolios auch höhere Repräsentationen von Frauen in Top-Managementpositionen feststellbar sind, u. a. Weimar oder Homburg.

In der Kategorie von mindestens 30 % weiblich besetzter Top-Managementpositionen zeigt sich eine überdurchschnittliche Präsenz ostdeutscher Städte. Von den 18 Städten dieser Kategorie liegen 10 in Ostdeutschland (inklusive Berlin). Baden-Württemberg – Freiburg (37,0 %), Mannheim (28,6 %), Karlsruhe (27,3 %) – und Sachsen-Anhalt – Wittenberg (30,8 %), Magdeburg (30,0 %), Halle/Saale (25,9 %) – repräsentieren je 3 Städte in der oberen Hälfte des Vergleichs. Auch alle Stadtstaaten zeigen überdurchschnittliche Frauenrepräsentationen. Hingegen sind alle betrachteten Städte aus Schleswig-Holstein von einer unterdurchschnittlichen Frauenrepräsentation gekennzeichnet. Die bestplatzierte schleswig-holsteinische Stadt ist Kiel mit 2,0 Prozentpunkten unter dem Gesamtdurchschnitt. In Rheinland-Pfalz und im Saarland gelingt es nur je einer Stadt überdurchschnittliche Werte zu erzielen: Ludwigshafen (32,0 %) bzw. Homburg (33,3 %).

Bemerkenswert sind auch die deutlichen Unterschiede in der Frauenrepräsentation im Top-Managementorgan zwischen Städten desselben Bundeslandes. Beispielsweise liegt bei den niedersächsischen Städten Hannover mit 44,4 % im oberen Bereich der höchsten Kategorie, während Oldenburg (18,2 %) und Osnabrück (3,6 %) deutlich unterdurchschnittliche Werte aufweisen. Ähnlich deutliche Differenzen sind auch zwischen benachbarten Städten festzustellen, z. B. Offenbach/Main (30,8 %) und Frankfurt/Main (13,2 %) oder Chemnitz (33,3 %) und Zwickau (11,1 %).

Im Längsschnittvergleich lässt sich bei der Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen feststellen, dass die Entwicklung sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. In insgesamt 17 Städten (Vj. 24) ist ein Anstieg weiblicher Top-Managementmitglieder zu verzeichnen. Dabei weisen Köln mit 7 sowie Düsseldorf und Hamburg mit je 4 Frauen die höchsten absoluten Anstiege im Vergleich zum Vorjahr auf. In 16 Städten (Vj. 17) ist ein Rückgang festzustellen. Dabei ist in Potsdam mit 3 und in Plauen und Frankfurt/Main mit je 2 ausgeschiedenen Frauen der absolute Rückgang am größten. Bei 36 Städten (Vj. 28) blieb die Anzahl weiblicher Top-Managementmitglieder konstant. Insgesamt ergibt sich ein Anstieg von 16 Frauen in den betrachteten Top-Managementorganen zum Vorjahr.

Die 425 weiblichen Top-Managementmitglieder besetzen insgesamt 512 Top-Managementpositionen.

Auch im Längsschnittvergleich wird die Notwendigkeit einer kontextgerechten Interpretation deutlich: So wurden in der Stadt Cottbus im Vergleich zum Vorjahr 2 Frauen in das Top-Managementorgan berufen. Aufgrund der geringen Anzahl von 23 zu besetzenden Top-Managementpositionen ergab sich für Cottbus daraus ein Anstieg im Anteil weiblich besetzter Positionen zum Vorjahr von 8,7 Prozentpunkten (17,4 %; Vj. 8,7 %), während in Saarbrücken der Anstieg um 2 Frauen bei 41 Top-Managementpositionen nur einen Anstieg von 3,2 Prozentpunkten (17,1 %; Vj. 13,9 %) bedeutet. Weiterhin ist zu beachten, dass sich die Prozentwerte zwischen den Jahren verändern können, obwohl keine Frau neu in ein Top-Managementorgan eingetreten ist bzw. dieses verlassen hat. Dies ist u. a. dann der Fall, wenn in einer Stadt zwischen den Erhebungszeitpunkten ein öffentliches Unternehmen liquidiert, verschmolzen oder neu gegründet wurde oder das Unternehmen keine eigene Homepage mit Angaben zum Top-Managementorgan mehr zur Verfügung stellt. Auch wegen einer Veränderung der Anzahl der Mitglieder einzelner Top-Managementorgane im Jahresvergleich können die Prozentwerte variieren. Zum Beispiel kann zum Erhebungszeitpunkt ein Top-Managementmitglied aufgrund eines ausgelaufenen Anstellungsvertrags das Organ verlassen haben und die Position noch nicht nachbesetzt worden sein oder eine im Vorjahr vakante Position neu besetzt worden sein.

Es bleibt zu betonen, dass sich die Prozentwerte nicht unreflektiert im Sinne von „besser oder schlechter“ vergleichen lassen. Dennoch bietet erst eine derart aufbereitete Gegenüberstellung Handelnden aus Politik, Verwaltung, Beratung, öffentlicher Wirtschaft und Medien die Möglichkeit, einen einordnenden Überblick zu erhalten. Die beschriebenen empirischen Befunde sollen als Diskussionseinladung für die „richtigen, weiterführenden Fragen“ im Kontext der Weiterentwicklung der Public Corporate Governance in Deutschland dienen, nicht als eine Bewertung im Sinne von „besser oder schlechter“.

Stadt	BL	Anzahl Un-tern.	Anzahl Positionen	Anzahl Per-sonen	Anzahl Frauen	Anteil Frauen (%)	Anzahl weibl. bes. Pos.	Anteil weibl. bes. Pos. (%)
Mind. 30 % mit Frauen besetzte Positionen in Top-Managementorganen								
Weimar	TH	9	9	7	4	57,1	5	**55,6**
Greifswald	MV	13	13	11	4	36,4	6	**46,2**
Hannover	NI	14	18	17	7	41,2	8	**44,4**
Wiesbaden	HE	16	25	23	10	43,5	10	**40,0**
Freiburg	BW	16	27	16	6	37,5	10	**37,0**
Bremen (Stadt)	HB	40	64	53	20	37,7	23	**35,9**
Nürnberg	BY	33	45	28	9	32,1	16	**35,6**
Chemnitz	SN	29	36	26	6	23,1	12	**33,3**
Homburg	SL	3	3	3	1	33,3	1	**33,3**
Jena	TH	14	21	18	6	33,3	7	**33,3**
Potsdam	BB	30	48	36	12	33,3	16	**33,3**
Ludwigshafen	RP	20	25	19	5	26,3	8	**32,0**
Berlin	BE	103	162	129	44	34,1	51	**31,5**
Brandenburg (Havel)	BB	12	13	11	3	27,3	4	**30,8**
Offenbach (Main)	HE	16	26	16	6	37,5	8	**30,8**
Wittenberg	ST	12	13	8	3	37,5	4	**30,8**
Leipzig	SN	45	66	47	15	31,9	20	**30,3**
Magdeburg	ST	34	40	34	10	29,4	12	**30,0**
Zwischen mind. 25 % und 30 % mit Frauen besetzte Positionen in Top-Managementorganen								
Köln	NW	34	66	57	19	33,3	19	**28,8**
Mannheim	BW	41	63	56	14	25,0	18	**28,6**
Braunschweig	NI	18	22	19	4	21,1	6	**27,3**
Karlsruhe	BW	23	33	20	8	40,0	9	**27,3**
Hamburg	HH	114	203	156	43	27,6	55	**27,1**
Halle (Saale)	ST	25	27	23	6	26,1	7	**25,9**
Zwischen mind. 20 % und 25 % mit Frauen besetzte Positionen in Top-Managementorganen								
Rostock	MV	23	37	27	8	29,6	9	**24,3**
München	BY	42	79	62	14	22,6	19	**24,1**
Düsseldorf	NW	30	47	37	10	27,0	11	**23,4**
GESAMT		**1.481**	**2.190**	**1.745**	**425**	**24,4**	**512**	**23,4**
Gotha	TH	8	9	8	2	25,0	2	**22,2**
Wolfsburg	NI	23	33	27	6	22,2	7	**21,2**
Bremerhaven	HB	22	28	20	5	25,0	6	**21,4**
Kiel	SH	22	28	25	6	24,0	6	**21,4**
Mainz	RP	28	42	39	8	20,5	9	**21,4**
Dessau-Roßlau	ST	12	15	12	3	25,0	3	**20,0**
Neumünster	SH	16	25	17	4	23,5	5	**20,0**
Plauen	SN	10	10	9	2	22,2	2	**20,0**
Zwischen mind. 15 % und 20 % mit Frauen besetzte Positionen in Top-Managementorganen								
Darmstadt	HE	33	57	49	11	22,4	11	**19,3**
Stuttgart	BW	15	26	25	5	20,0	5	**19,2**
Dortmund	NW	25	49	40	6	15,0	9	**18,4**
Oldenburg	NI	10	11	10	2	20,0	2	**18,2**
Stralsund	MV	13	17	16	3	18,8	3	**17,6**
Cottbus	BB	19	23	19	4	21,1	4	**17,4**
Dresden	SN	24	29	25	5	20,0	5	**17,2**
Saarbrücken	SL	25	41	35	7	20,0	7	**17,1**
Neunkirchen	SL	5	6	6	1	16,7	1	**16,7**
Oranienburg	BB	6	6	5	1	20,0	1	**16,7**
Schwerin	MV	18	24	21	4	19,0	4	**16,7**
Kassel	HE	26	40	26	3	11,5	6	**15,0**
Zwischen mind. 10 % und 15 % mit Frauen besetzte Positionen in Top-Managementorganen								
Bitterfeld-Wolfen	ST	6	7	5	1	20,0	1	**14,3**
Erfurt	TH	20	21	17	3	17,6	3	**14,3**
Gera	TH	6	7	7	1	14,3	1	**14,3**
Neubrandenburg	MV	15	29	15	4	26,7	4	**13,8**
Norderstedt	SH	8	15	11	2	18,2	2	**13,3**
Regensburg	BY	10	15	14	2	14,3	2	**13,3**
Frankfurt (Main)	HE	34	53	41	7	17,1	7	**13,2**
Duisburg	NW	16	27	21	3	14,3	3	**11,1**
Zwickau	SN	18	27	22	3	13,6	3	**11,1**
Essen	NW	27	39	27	4	14,8	4	**10,3**
Zwischen mind. 5 % und 10 % mit Frauen besetzte Positionen in Top-Managementorganen								
Frankfurt (Oder)	BB	12	12	10	1	10,0	1	**8,3**
Augsburg	BY	12	13	11	1	9,1	1	**7,7**
Lübeck	SH	19	26	22	2	9,1	2	**7,7**
Kaiserslautern	RP	20	28	21	2	9,5	2	**7,1**
Flensburg	SH	13	16	16	1	6,3	1	**6,3**
Koblenz	RP	13	16	12	1	8,3	1	**6,3**
Unter 5 % mit Frauen besetzte Positionen in Top-Managementorganen								
Heidelberg	BW	20	28	26	1	3,8	1	**3,6**
Osnabrück	NI	18	28	25	1	4,0	1	**3,6**
Ingolstadt	BY	8	10	9	0	0	0	**0**
St. Ingbert	SL	3	5	4	0	0	0	**0**
Trier	RP	8	9	8	0	0	0	**0**
Völklingen	SL	6	9	8	0	0	0	**0**

Quelle: Papenfuß et al. 2026, FIT-Public Management-Studie

Tabelle 2: Städteübersicht zur Repräsentation von Frauen in Positionen der Top-Management-organe öffentlicher Unternehmen

Aufschlussreich ist zudem ein Blick auf die regionale Ausprägung und Entwicklung der Repräsentation im Bundeslandvergleich. Abbildung 2 fasst die Ergebnisse der Städte nach Bundesländern aggregiert zusammen. Hinter dem Bundeslandnamen befindet sich jeweils in Klammern die Gesamtanzahl der Top-Managementpositionen und die Anzahl der betrachteten Unternehmen. Im Balken links wird der prozentuale Anteil und in Klammern dahinter die absolute Anzahl durch Frauen besetzter Positionen in Top-Managementorganen gezeigt. Rechts am Ende des Balkens wird die Entwicklung weiblich besetzter Positionen in Prozentpunkten dargestellt. Die Sortierung erfolgt absteigend nach dem Anteil weiblich besetzter Top-Managementpositionen.

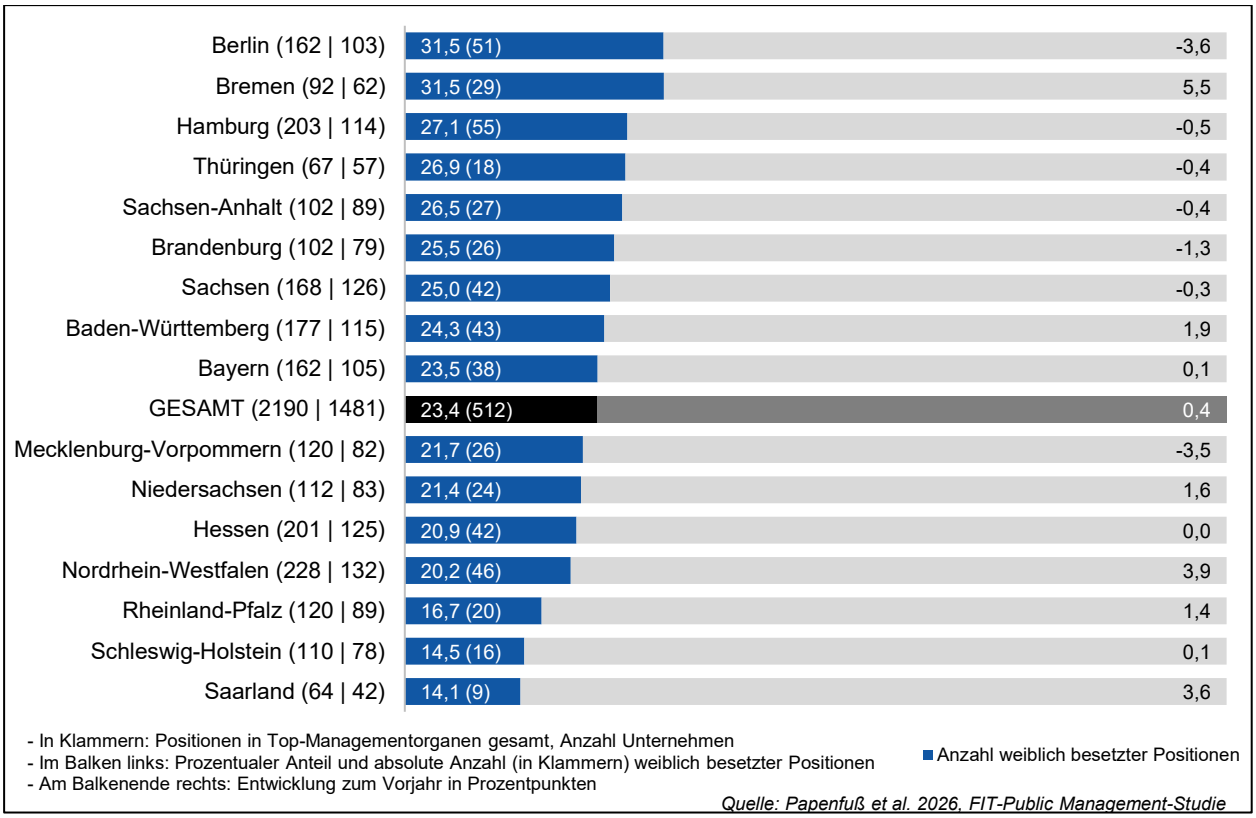

Abbildung 2: Bundesländervergleich zur Repräsentation von Frauen in Positionen der Top-Managementorgane öffentlicher Unternehmen in Städten

Wie auf Städteebene bereits skizziert, sind die Höhe und Entwicklung der Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen zwischen den Städten der einzelnen Bundesländer stark unterschiedlich. Insbesondere in den Stadtstaaten und den ostdeutschen Bundesländern ist die weibliche Besetzung von Positionen in Top-Managementorganen überdurchschnittlich hoch. Von den westdeutschen Flächenländern erreichen dieses Jahr bei den Städten nur Baden-Württemberg (24,3 %; Vj. 22,4 %) und Bayern (23,5 %; Vj. 23,4 %) ein Ergebnis knapp oberhalb des Durchschnitts. Auffällig ist, dass sich Berlin, trotz eines im Vergleich zum Vorjahr deutlichen Rückganges (-3,6 Prozentpunkte), weiter oben einordnet. Ebenfalls deutliche Rückgänge sind in Mecklenburg-Vorpommern (-3,5 Prozentpunkte) festzustellen. Bremen (+5,5 Prozentpunkte), Nordrhein-Westfalen (+3,9 Prozentpunkte) und das Saarland (+3,6 Prozentpunkte) haben bei den Städten im landesweiten Vergleich die größten Anstiege.

Besonders auffällig ist im Bundeslandvergleich der Städte ebenfalls, dass alle ostdeutschen Bundesländer überdurchschnittliche Werte aufzeigen. Die ostdeutschen Bundesländer (ohne Berlin) weisen einen Frauenanteil von insgesamt 23,8 % (Vj. 24,7 %) auf – mit Berlin 25,4 % (Vj. 26,7 %).

Demgegenüber liegt der Frauenanteil in den westdeutschen Bundesländern ohne die Stadtstaaten Hamburg und Bremen bei 20,6 % (Vj. 19,1 %) – mit den beiden Stadtstaaten bei 22,3 % (Vj. 20,8 %). Insgesamt zeigt sich eine Verkleinerung des Ost-West-Gefälles um 2,4 Prozentpunkte zum Vorjahr.

Insbesondere bei Bundesländern mit wenigen großen Städten (z. B. das Saarland) ist in der Interpretation zu berücksichtigen, dass nach den einheitlich auf alle Bundesländer angewandten Kriterien teilweise viele kleinere Städte mit wenigen Unternehmen in einzelnen Bundesländern enthalten sind. Zudem können diese Unternehmen zum Teil denjenigen Branchen zugeordnet sein, die strukturell über eine niedrige Frauenrepräsentation im Top-Managementorgan verfügen (vgl. Abbildung 3).

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 2025) und unter Berücksichtigung der in den Beteiligungsberichten geschilderten Unternehmensgegenstände. Bei Unternehmen, die in mehreren Branchen tätig sind, wurde die Zuordnung nach dem kommunizierten Hauptbetätigungsfeld vorgenommen.

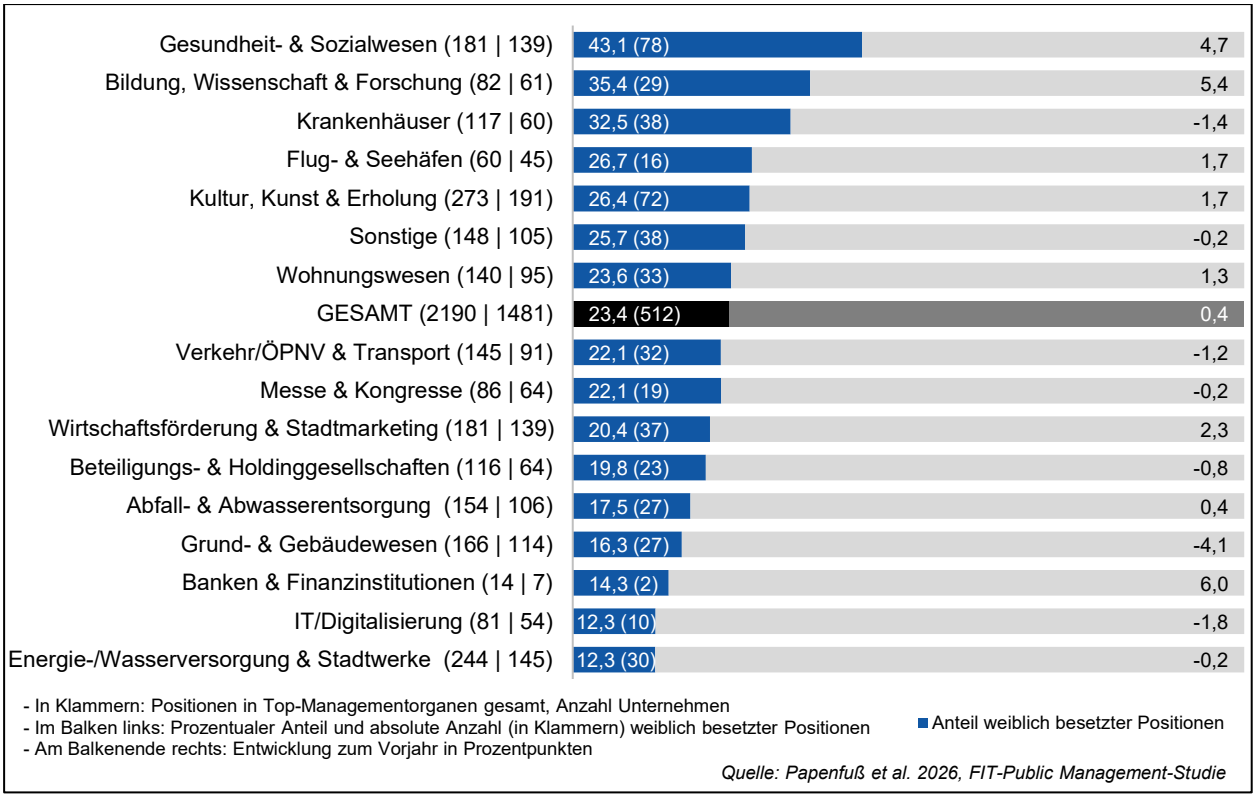

Abbildung 3: Branchenvergleich zur Repräsentation von Frauen in Positionen der Top-Managementorgane öffentlicher Unternehmen auf der kommunalen Ebene

Bei der Branchenbetrachtung zeigt sich über alle untersuchten Städte hinweg, dass der Sozial- und Gesundheitsbereich weiter durch eine deutlich höhere Frauenrepräsentation gekennzeichnet ist: „Gesundheits- & Sozialwesen“ (43,1 %; Vj. 38,4 %) und „Krankenhäuser“ (32,5 %; Vj. 33,9 %). Technische Branchen wie „IT/Digitalisierung“ (12,3 %; Vj. 14,1 %) und „Energie-/Wasserversorgung & Stadtwerke“ (12,3 %; Vj. 12,5 %) sind im Vergleich weiter durch eine deutlich geringere Frauenrepräsentation in den Top-Managementorganen geprägt. Gleichzeitig zeigen

die Branchen „Verkehr/ÖPNV & Transport“ oder „Flug- & Seehäfen“, dass auch in techniknahen Bereichen höhere Frauenrepräsentationswerte und -fortschritte realisierbar sind.

Im Vorjahresvergleich lassen sich die größten Anstiege in den Branchen „Banken- & Finanzinstitutionen“ (+6,0 Prozentpunkte), „Bildung, Wissenschaft & Forschung“ (+5,4 Prozentpunkte) und „Gesundheits- & Sozialwesen“ (+4,7 Prozentpunkte) verzeichnen. Ein stärkerer Rückgang ist in den Branchen „Grund- & Gebäudewesen“ (-4,1 Prozentpunkte) und „IT/Digitalisierung“ (-1,8 Prozentpunkte) festzustellen.

Die innerhalb der Beteiligungsportfolios abgebildeten Aufgabenfelder bzw. Branchen sind im Vergleich zwischen den Städten in struktureller Gesamtschau bzgl. der hier verfolgten Forschungsziele sehr ähnlich. Zum Beispiel ist häufig festzustellen, dass in kleineren Städten nur jeweils ein Unternehmen der Branche „Wohnungswesen“, „Abfall- & Abwasserentsorgung“, „Wirtschaftsförderung & Stadtmarketing“ o. ä. vertreten ist. Dagegen besitzen größere Städte und Stadtstaaten häufig mehrere Unternehmen in den gleichen Branchen und zudem Unternehmen in für größere Städte typischen Branchen, wie beispielsweise „Flug- & Seehäfen“, „Krankenhäuser“ oder „Messe & Kongresse“. Strukturelle Unterschiede in der Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen zwischen den Städten und Bundesländern sind in struktureller Gesamtsicht nicht auf die „Branchenverteilung“ zurückzuführen.

Weiterhin ist die Betrachtung des Frauenanteils in Top-Managementorganen für Unternehmen verschiedener Größenklassen aufschlussreich. Als Merkmal für die Unternehmensgröße wurde die Bilanzsumme der Unternehmen herangezogen, da diese ein maßgebliches Entscheidungskriterium zur Größenklassenkategorisierung nach § 267 Handelsgesetzbuch[7] darstellt und unabhängig von handelsrechtlichen Erleichterungsvorschriften in den Bilanzen jährlich offengelegt wird. In der folgenden Abbildung 3 werden die Unternehmen einer Größenklasse zugeordnet. Die Größenklassen bemessen sich anhand der berechneten Quartile bzw. Quartilsgrenzen. Die unterste Größenklasse enthält die 25 % kleinsten Unternehmen mit einer Bilanzsumme unter 1,4 Mio. Euro (1. Quartil). Die nächstgrößere Größenklasse enthält die 25 % nächstgrößten Unternehmen mit einer Bilanzsumme zwischen 1,4 und 12,8 Mio. Euro (Median). Die weiteren Größenklassen liegen zwischen 12,8 Mio. Euro und 133,6 Mio. Euro (3. Quartil) bzw. über 133,6 Mio. Euro Bilanzsumme (4. Quartil). Innerhalb der Balken wird der Anteil an weiblich besetzten Top-Managementpositionen je Größenklasse dargestellt.

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

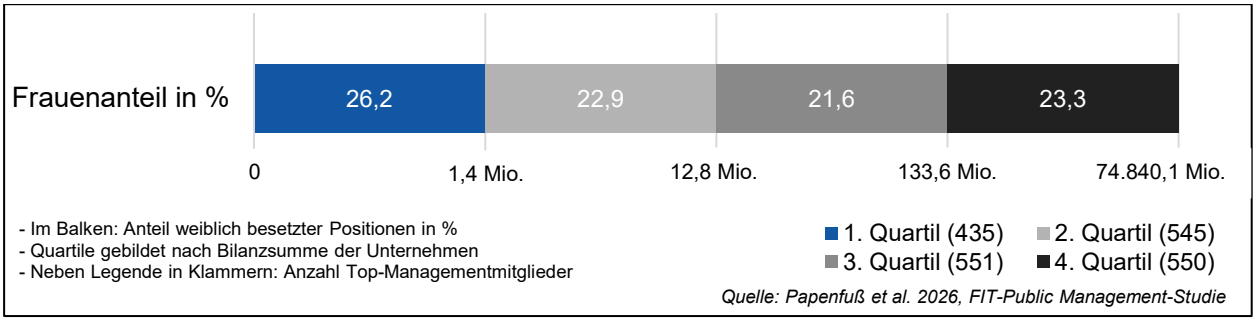

Abbildung 4: Größenklassenvergleich zur Repräsentation von Frauen in Positionen der Top-Managementorgane öffentlicher Unternehmen auf der kommunalen Ebene

Festzustellen ist, dass – gemessen an der Bilanzsumme – wie auch im Vorjahr kleinere Unternehmen den höchsten Frauenanteil (1. Quartil: 26,2 %; Vj. 28,7 %) aufweisen. Hier besteht in Teilen ein Zusammenhang zu der Differenzierung nach Branchen, da in der untersten Größenklasse teilweise verstärkt Unternehmen aus Branchen mit einer im Vergleich höheren Repräsentation anzutreffen sind (z. B. „Gesundheits- & Sozialwesen“). In den größeren Unternehmen der anderen Quartile ist ein deutlich geringerer Anteil weiblich besetzter Top-Managementpositionen zu verzeichnen. Allerdings hat sich im Jahresvergleich der Frauenanteil im 3. Quartil (Vj. 20,3 %) um 1,3 Prozentpunkte und im 4. Quartil (Vj. 21,9 %) um 1,4 Prozentpunkte erhöht.

6. Befunde zur Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen auf Bundes- und Landesebene

Im Folgenden wird die Repräsentation von Frauen in Top-Managementpositionen in Unternehmen mit mehrheitlicher Beteiligung des Bundes und der Bundesländer dargestellt. Hierdurch sollen in dieser Studie auch Vergleiche zur Repräsentation über alle föderalen Ebenen ermöglicht werden.

Insgesamt liegt der Anteil weiblich besetzter Positionen bei den Bundesunternehmen bei 33,5 % (Vj. 32,5 %) und bei den Flächenländern bei 24,9 % (Vj. 24,1 %). Im Vergleich der föderalen Ebenen hat damit der Bund weiterhin die höchste Frauenrepräsentation in den Top-Managementorganen, während die Flächenländer erneut einen Wert nur leicht über dem Städteschnitt aufweisen.

In Tabelle 3 werden der Bund und die Bundesländer nach dem Anteil der durch Frauen besetzten Positionen in den Top-Managementorganen (graue Spalte) in absteigender Reihenfolge dargestellt. Für eine bessere Einordnung ist auch hier neben der absoluten Anzahl an Top-Managementpositionen die absolute Anzahl durch Frauen besetzter Positionen dargestellt. Um mögliche Mehrfachgeschäftsführungen und Konzernstrukturen sachgerecht darzustellen, wird neben dem Anteil und der Anzahl an Top-Managementpositionen auch die Anzahl an Personen/Köpfen angegeben, die die jeweiligen Positionen besetzen.

Gebietskörperschaft	Anzahl Untern.	Anzahl Positio-nen	Anzahl Personen	Anzahl Frauen	Anteil Frauen (%)	Anzahl weibl. bes. Pos.	Anteil weibl. bes. Pos. (%)
Thüringen	19	31	22	9	40,9	13	**41,9**
Schleswig-Holstein	20	41	27	11	40,7	17	**41,5**
Brandenburg	16	25	22	8	36,4	10	**40,0**
Bund	103	239	221	74	33,5	80	**33,5**
Niedersachsen	26	42	39	12	30,8	12	**28,6**
Mecklenburg-Vorpommern	38	55	46	11	23,9	15	**27,3**
Sachsen	29	39	27	7	25,9	10	**25,6**
GESAMT Bundesländer	**465**	**711**	**595**	**148**	**24,9**	**177**	**24,9**
Sachsen-Anhalt	30	46	42	10	23,8	11	**23,9**
Baden-Württemberg	106	150	138	31	22,5	34	**22,7**
Hessen	27	40	35	7	20,0	9	**22,5**
Saarland	21	40	30	7	23,3	9	**22,5**
Nordrhein-Westfalen	40	64	51	12	23,5	14	**21,9**
Bayern	50	77	72	15	20,8	15	**19,5**
Rheinland-Pfalz	43	61	44	8	18,2	8	**13,1**
Quelle: Papenfuß et al. 2026, FIT-Public Management-Studie							

Tabelle 3: Übersicht zur Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen der Flächenländer und des Bundes

Auf Ebene der Bundesländer bestehen erhebliche Unterschiede bei der Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen. Ähnlich zum Bundesländervergleich zur Repräsentation in den kommunalen Unternehmen weisen die ostdeutschen Bundesländer Thüringen (41,9 %; Vj. 40,7 %) und Brandenburg (40,0 %; Vj. 32,0 %) hohe Werte oberhalb des Länderschnitts auf. Auch Schleswig-Holstein (41,5 %; Vj. 40,7 %) und Niedersachsen (28,6 %; Vj. 29,3 %) erzielen überdurchschnittliche Werte – Bundesländer mit deutlich unterdurchschnittlichen Werten auf Städteebene. Die niedrigsten Werte verzeichnen im Vergleich Bayern (19,5 %; Vj. 21,1 %) und Rheinland-Pfalz (11,1 %; Vj. 11,5 %).

In insgesamt 6 Flächenländern ist ein Anstieg weiblicher Top-Managementmitglieder zu verzeichnen. Dabei weisen Nordrhein-Westfalen und Brandenburg mit 3 bzw. 2 Frauen die höchsten absoluten Anstiege im Vergleich zum Vorjahr auf. In 2 Flächenländern ist ein Rückgang festzustellen. Dabei ist in Baden-Württemberg mit 3 ausgeschiedenen Frauen der absolute Rückgang am größten. Bei 5 Flächenländern blieb die Anzahl weiblicher Top-Managementmitglieder konstant.

Im Vergleich zu den Vorjahreswerten ist auch an dieser Stelle zu betonen, dass stets eine kontextgerechte Interpretation erforderlich ist. Die Werte zwischen den Jahren können sich verändern, obwohl keine Frau neu in ein Top-Managementorgan eingetreten ist bzw. dieses verlassen hat. Dies ist u. a. dann der Fall, wenn ein öffentliches Unternehmen von einem Bundesland oder dem Bund zwischen den Erhebungszeitpunkten liquidiert, verschmolzen oder neu gegründet wurde oder das Unternehmen keine eigene Homepage mit Angaben zum Top-Managementorgan mehr zur Verfügung stellt. Auch wegen einer Veränderung der Anzahl der Mitglieder einzelner Top-Managementorgane im Jahresvergleich können die Prozentwerte variieren. Unter anderem kann zum Beispiel zum Erhebungszeitpunkt ein Top-Managementmitglied aufgrund eines ausgelaufenen Anstellungsvertrags das Organ verlassen haben und die Position noch nicht nachbesetzt worden sein oder eine im Vorjahr vakante Position neu besetzt worden sein.

7. Fazit und Ausblick

In der Diskussion um soziale Nachhaltigkeit ist die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern weiterhin ein zentrales Thema. Dem Staat und den 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 anforderungsgerechte Besetzung von Führungspositionen mit geeigneten Personen ist ein Schlüsselthema für gute Public Corporate Governance.

Gemessen an den in wissenschaftlichen Studien identifizierten Effekten und Potenzialen, gesellschaftspolitischen und ökonomischen Argumenten und insbesondere auch den politisch formulierten Zielen dokumentieren die Zahlen allerdings, dass in vielen Gebietskörperschaften bei der Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen weiterhin großer Handlungsbedarf besteht. Trotz des leichten Anstiegs in diesem Jahr ist die Entwicklung als weiterhin steigerungsbedürftig einzustufen, zumal die Repräsentation wiederholt unter dem aktuellen Wert der DAX-40-Unternehmen liegt und viele öffentliche Unternehmen den formulierten politischen Zielen und ihrer Vorbildrolle nicht nachzukommen scheinen.

Besonders bemerkenswert sind die im Vergleich von Städten und Bundesländern ganz erheblichen Unterschiede in der Höhe und Entwicklung der Frauenrepräsentation und in bemerkenswerter Weise auch bei der Neubesetzung von Top-Managementpositionen. Häufig besteht auch bei räumlich benachbarten Städten ein beachtliches Gefälle bei der Repräsentation. Neben der strukturellen Unterrepräsentation verdienen insbesondere die substanziellen Repräsentationsunterschiede im Vergleich von Städten und Bundesländern eine intensive gesellschaftspolitische Reflexion und Diskussion.

Die anhaltend geringe Frauenrepräsentation hat verschiedene Ursachen und wird durch unterschiedlich gelagerte Faktoren beeinflusst, die auch für den spezifischen Kontext öffentlicher Unternehmen in weiteren Studien untersucht werden sollten. Die Befunde unterstreichen diesen weiteren Forschungsbedarf. Neben vielen weiteren Aspekten wäre hier auch das Verständnis zur Kultur in Gebietskörperschaften und Unternehmen sowie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in Führungspositionen für Frauen und Männer zu erweitern. Für eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in Führungspositionen der öffentlichen Unternehmen vor Ort scheinen insbesondere auch die handelnden (politischen) Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in den Gebietskörperschaften eine wichtige Rolle zu spielen, was in der weiteren Forschung differenziert ergründet werden sollte. Erkenntnisreich und gestaltungsrelevant wäre ferner die Untersuchung von Governance-Maßnahmen, über die in einigen Städten unter Berücksichtigung von Biografien und Kompetenzprofilen in den letzten Jahren teilweise deutliche Anstiege bei der Repräsentation realisiert wurden.

Als besonders potenzialreich zur Förderung einer gleichberechtigten Teilhabe von Frauen in Top-Managementpositionen wird die Festlegung und Veröffentlichung von Zielgrößen für die zwei Führungsebenen unterhalb des Top-Managementorgans eingestuft. Im Vergleich zum Status quo

veröffentlichte Zielgrößen können besondere Aufmerksamkeit auf die Vergrößerung des Talentpools auf den zwei Hierarchieebenen unterhalb des Top-Managementorgans lenken und den Frauenanteil hier steigern sowie in der Folge auch die Repräsentation in Top-Managementorganen fördern. Das Team von Prof. Dr. Papenfuß am Lehrstuhl für Public Management & Public Policy veröffentlicht in diesem Zusammenhang jährlich eine Studie zur Höhe und Berichterstattung von Zielgrößen für den Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb des Top-Managementorgans öffentlicher Unternehmen (Papenfuß et al. 2025).

In der politischen Debatte ist es für das Feld öffentlicher Unternehmen bzgl. der Nutzung von Selbstregulierung in Form von PCGKs oder der Etablierung von gesetzlichen Vorschriften (z. B. in Gemeindeordnungen und Landeshaushaltsordnungen) zudem von besonderer Politik- und Gestaltungsrelevanz, ob und ggf. unter welchen Bedingungen PCGKs relevante Effekte auf von der Politik formulierte Teilhabeziele besitzen. Gerade in öffentlichen Unternehmen ist die öffentliche Hand dazu angehalten, durch konkrete Maßnahmen ihre gesellschaftspolitische Vorbildfunktion und ihre Einflussmöglichkeiten als Gesellschafterin wahrzunehmen. Mit Blick auf die bereits geltenden verpflichtenden Repräsentationserfordernisse von Frauen in Top-Managementorganen für Mehrheitsbeteiligungen des Bundes in § 77a GmbHG und die vorliegenden Befunde ist weiter intensiv zu reflektieren, inwieweit die im Gesetz formulierten Anforderungen für öffentliche Unternehmen in der Breite durch PCGKs oder Gesetze zeitnah etabliert werden können.

Unabhängig von den gesetzgeberischen Überlegungen und Entwicklungen sollte in jeder Gebietskörperschaft ein PCGK eingeführt werden, in dem die Anforderungen aus § 77a GmbHG zur Mindestbeteiligung von Frauen als Empfehlung aufgenommen werden. Zudem sollte analog zu § 36 GmbHG und § 76 Abs. 4 AktG eine Empfehlung enthalten sein, dass das Top-Managementorgan für den Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb der Unternehmensspitze Zielgrößen festlegt und hierüber jährlich transparent berichten soll. Beispiele für mögliche Empfehlungen finden sich auch im D-PCGM (Expertenkommission D-PCGM 2024).

Ebenfalls sollte für die Debatte die Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen und den zwei Führungsebenen unterhalb des Top-Managementorgans in die regelmäßig von Gebietskörperschaften zu veröffentlichenden Beteiligungsberichte aufgenommen werden. Beteiligungsberichte informieren hierüber bislang kaum, bieten jedoch wichtige Potenziale.

Integrierte Informationssysteme für eine integrierte Gleichstellungspolitik bilden im Zuge der digitalen Transformation auf Ebene der Gebietskörperschaften noch nicht ausgeschöpfte Potenziale, die weiter aktiviert werden sollten (Papenfuß/Wagner-Krechlok 2025). Ein wichtiger Teil von integrierten Informationssystemen ist eine Fachsoftware für Beteiligungssteuerung und integriertes Personalmanagement im „Konzern Gebietskörperschaft“ (u. a. „Human Resource Information System“). Der Status quo sowie Zielgrößen für die Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen und den beiden Führungsebenen unterhalb des Top-Managementorgans sowie die Vergütung in Vergleichsgruppen bzgl. Fair Pay sollten zentrale Bestandteile sein. Gebietskörperschaften und öffentliche Unternehmen müssen mit digitalen Lösungen Schritt halten und sollten situationsgerechte Wege zur Entwicklung einer zeitgemäßen HR-IT-Governance realisieren (Papenfuß/Schmidt 2026, Papenfuß/Wagner-Krechlok 2025, Papenfuß et al. 2025, Papenfuß et al. 2022b, Papenfuß et al. 2022c).

Neben weiterer „Kulturarbeit“ können eine integrierte Personalentwicklung, integrierte Gleichstellungsarbeit und Aus- und Fortbildung mit Cross-Mentoring und Coaching im „Konzern Stadt“ bzw. „Konzern Gebietskörperschaft“ weitere Chancen und Potenziale für mehr Chancengerechtigkeit und eine moderne Arbeitskultur bieten. Auch Schulungen im Kontext Personalauswahl in Auswahlkommissionen, Personalentwicklungskonzepte, Workshops zur Personalentwicklung sowie Weiterbildungsformate und Studiengänge können relevante und chancenreiche Anknüpfungspunkte sein (Liebing/Papenfuß 2025, Schlizio 2025). Daseinsvorsorge und soziale Nachhaltigkeit müssen zusammen gedacht werden, um die fachlich und charakterlich besten Talente für die Zukunftsgestaltung in Führungspositionen zu gewinnen.

In der übergreifenden Diskussion zur Staatsmodernisierung, sozialen Nachhaltigkeit und Zukunftsfähigkeit des öffentlichen Dienstes können die Arbeitgeberattraktivität von öffentlichen Unternehmen und Verwaltung, ein integriertes Personalmanagement sowie eine integrierte Gleichstellungsarbeit von Kernverwaltung und öffentlichen Unternehmen weiter in den Blick genommen werden und relevante Entwicklungsbeiträge leisten. Daseinsvorsorge und soziale Nachhaltigkeit müssen zusammen gedacht werden, um die fachlich und charakterlich besten Talente für die Zukunftsgestaltung in Führungspositionen zu gewinnen.

Literaturverzeichnis

AllBright Stiftung (2025): Krisenlähmung: Stillstand beim Frauenanteil in den Vorständen. AllBright Bericht November 2025. https://www.allbright-stiftung.de/berichte (Zugriff: 12.05.2026).

AllBright Stiftung (2026): Modernisierung? Später! Familienunternehmen bleiben bei männlicher Führung. AllBright Bericht April 2026. https://www.allbright-stiftung.de/berichte (Zugriff: 13.05.2026).

ARD-GVK (2025): Pressemitteilung - Anstaltsübergreifende Governance-Standards für die ARD Intendantinnen und Intendanten sowie Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK) beschließen gemeinsam den ersten Governance-Kodex der ARD, https://www.presseportal.de/ (Zugriff: 13.05.2026).

Bundesministerium der Finanzen (2024): Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes, https://www.bundesfinanzministerium.de (Zugriff: 17.06.2026).

Deutscher Städtetag (2017): Gute Unternehmenssteuerung: Strategien und Handlungsempfehlungen für die Steuerung städtischer Beteiligungen, https://www.staedtetag.de (Zugriff: 17.06.2026).

DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (Hrsg.) (2026): Managerinnen-Barometer 2026: Frauen in Vorständen und Aufsichtsräten großer Unternehmen: Aufwärtstrend der letzten Jahre kommt größtenteils zum Halt, in: DIW Wochenbericht Nr. 3, 2026, S. 18-29. https://www.diw.de/ (Zugriff: 13.05.2026).

Expertenkommission D-PCGM (2024): Deutscher Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM), Hrsg. Ulf Papenfuß & Klaus-Michael Ahrend, 4. Fassung vom 26.04.2024, https://doi.org/10.48586/zu/01212

FidAR – Frauen in die Aufsichtsräte e. V. (2025): Public Women-on-Board Index – Analyse und Ranking zum Frauenanteil in den Aufsichtsgremien und Top-Managementorganen der 259 größten öffentlichen Unternehmen in Deutschland. https://wob-index.de/pwob.html (Zugriff: 13.05.2026).

Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.) (2022): Repräsentation von Frauen in der Kommunalpolitik – Das Ranking deutscher Großstädte 2022. http://www.boell.de (Zugriff: 13.05.2026).

Liebing, I./Papenfuß, U. (2025): VKU-Stipendien für Talente – Doppelinterview Hauptgeschäftsführer VKU und Prof. Dr. Papenfuß zum Studiengang Public Management mit Schwerpunkt Kommunalwirtschaft an der Zeppelin Universität. https://www.zfk.de/ (Zugriff: 13.05.2026).

OECD (2024): OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen, Paris. https://www.oecd.org/publications/ (Zugriff: 13.05.2026).

Norddeutscher Rundfunk (2025): Hannover: Mehr Chefinnen als Chefs in städtischen Firmen, https://www.ndr.de/ (Zugriff: 13.05.2026).

Papenfuß, U./Schmidt, C. (2026): Vergütungsportal öffentliche Unternehmen, www.pcg-institut.de/ (Zugriff: 13.05.2026).

Papenfuß, U./Schmidt, C. (2025): Flexible Gender Targets with Mandatory Reporting: Introducing a Governance Innovation for Accountability, Public Values and Social Sustainability, in: International Journal of Public Sector Management. Online version. https://doi.org/10.1108/IJPSM-11-2024-0389

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

Papenfuß, U./Wagner-Krechlok, K. (2025): IT-supported Accountability for Sustainability in Connected City Societies: The Interplay of Integrated Information Systems and Public Corporate Governance Codes, in: Accounting, Auditing & Accountability. https://doi.org/10.1108/AAAJ-11-2022-6168

Papenfuß, U./Wolfsdörfer, M. (2025a): Öffentliche Unternehmen in Deutschland: Ein Überblick zu Anzahl, Beschäftigten, Investitionen, Umsatz und Verschuldung; erscheint in: Holger Mühlenkamp/Ulf Papenfuß/Frank Schulz-Nieswandt/Ludwig Theuvsen (Hrsg.) (2025): Handbuch Öffentliche Wirtschaft. 2., überarbeitete u. erweiterte Aufl. Baden-Baden, Nomos.

Papenfuß, U./Wolfsdörfer, M. (2025b): Öffentliche Unternehmen im internationalen Vergleich: Ein Überblick zu Anzahl, Beschäftigten und Unternehmenswerten; erscheint in: Holger Mühlenkamp/Ulf Papenfuß/Frank Schulz-Nieswandt/Ludwig Theuvsen (Hrsg.) (2025): Handbuch Öffentliche Wirtschaft. 2., überarbeitete u. erweiterte Aufl. Baden-Baden, Nomos.

Papenfuß, U./Meier, J. (2024): Digitale Daseinsvorsorge: Definition und Veranschaulichung als neue Säule der Daseinsvorsorge, in: Jens Meier/Tobias Brosze/Ulf Papenfuß/Manuel Wiesche (Hrsg.), Digitale Daseinsvorsorge: Stadtwerke als Treiber der digitalen Transformation für Kommunen, Land und Bund, Springer Gabler, S. 15-19.

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. (2022): Personnel Governance of Corporatized Public Services: Effects of Executive Resources and Corporation Forms on Turnover, in: Public Administration, 100 (2), S. 250-272. https://doi.org/10.1111/padm.12752

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. Studie für die Eidgenössische Finanzkontrolle („Bundesrechnungshof“) der Schweiz. 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/10.5771/2701-4193-2021-1-79

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. (2021): Public Corporate Governance Kodizes für nachhaltige Daseinsvorsorge und Vertrauen in den Staat: Qualitätsmodell und Diffusion von Governance-Standards, in: der moderne staat (dms). 15 (1), S. 175-207. https://doi.org/10.3224/dms.v15i1.08

Papenfuß, U./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: Christoph Reichard/Sylvia Veit/Göttrik Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 5. Auflage, Wiesbaden, S. 319-332. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21563-7_29

Papenfuß, Ulf (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

Schlizio, B. (2025): Master-Programm für kommunale Führungskräfte von morgen: An der Zeppelin-Universität startet der erste Master-Studiengang, der einen Schwerpunkt auf die Kommunalwirtschaft setzt. https://www.zfk.de/ (Zugriff: 13.05.2026).

Statistisches Bundesamt (2026): Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen; https://www.destatis.de/ (Zugriff: 13.05.2026).

Statistisches Bundesamt (2025): Klassifikation der Wirtschaftszweige 2025; https://www.destatis.de/ (Zugriff: 13.05.2026).

Süddeutsche Zeitung (2025): Studie: Etwas mehr Chefinnen in städtischen Firmen, https://www.sueddeutsche.de/ (Zugriff: 13.05.2026).

Zeitschrift für kommunale Wirtschaft (2025a): Frauen in Führung: Stadtwerke verschenken Potenziale, https://www.zfk.de/ (Zugriff: 13.05.2026).

Zeitschrift für kommunale Wirtschaft (2025b): Energiewende ja, Genderwende nein: Wenige weibliche Chefs bei Kommunalversorgern, https://www.zfk.de/ (Zugriff: 13.05.2026).

Anhang

Anlage 1: Substanzielle Regelungsunterschiede zwischen Public Corporate Governance Kodizes und im Vergleich zu § 77a GmbHG

Regelungen zur Repräsentation von Frauen im Top-Managementorgan öffentlicher Unternehmen
§ 77a Abs. 2 GmbHG: Hat eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung mit Mehrheitsbeteiligung des Bundes mehr als zwei Geschäftsführer, muss mindestens ein Geschäftsführer eine Frau und mindestens ein Geschäftsführer ein Mann sein. […] Abs. 4 Die Länder können die Vorgaben […] durch Landesgesetz auf Gesellschaften mit beschränkter Haftung erstrecken, an denen eine Mehrheitsbeteiligung eines Landes […] besteht. *(Anmerkung: entsprechende Regelungen in LHO und Gemeindeordnungen wurden bislang nicht etabliert)*
D-PCGM (Rn. 114): Bei der Zusammensetzung des Geschäftsführungsorgans sollen […] auf ein ausgewogenes Verhältnis von Frauen und Männern sowie auf Diversität hinwirken. Bei Geschäftsführungsorganen mit mehr als zwei Mitgliedern soll mindestens ein Mitglied eine Frau sein.
Baden-Württemberg (Rn. 29/65): […] soll bei der Zusammensetzung der Geschäftsführung auf Diversität, insbesondere auf das Erreichen der ggf. bestehenden gesetzlichen Quoten bzw. der freiwillig oder aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen gesetzten internen Ziele zur Zusammensetzung hinsichtlich der gleichberechtigten Teilhabe der Geschlechter achten. […] Bei der Zusammensetzung der Geschäftsführung […] eine angemessene Berücksichtigung von Frauen und Männern, d. h. zu gleichen Anteilen, anzustreben.
Berlin (Rn. 33): Bei der Zusammensetzung der Geschäftsleitung soll der Aufsichtsrat auf die Diversität achten.
Brandenburg (4.2.1): Bei der Zusammensetzung der Geschäftsführung soll […] angemessene Beteiligung von Frauen anstreben.
Bund (5.2.2): […] soll bei der Zusammensetzung der Geschäftsführung […] auf das Erreichen der ggf. bestehenden gesetzlichen Quoten bzw. der freiwillig oder aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen gesetzten internen Ziele zur Zusammensetzung hinsichtlich der gleichberechtigten Teilhabe der Geschlechter achten.
Düsseldorf (6.2.1): Das Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst ist in seiner jeweils gültigen Fassung zu beachten.
Hamburg (2.4): Auf allen Leitungsebenen sollen […] ausgewogenes Verhältnis von Frauen und Männern hinwirken […]. Die (gesetzlichen) Vorgaben des Hamburgischen Gleichstellungsgesetzes (HmbGleiG) sowie des Hamburgischen Gremienbesetzungsgesetzes (HmbGremBG) sind zu beachten und einzuhalten. Zudem ist bei mitbestimmten Unternehmen das bundesrechtliche „Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst“ zu beachten.
Hessen (5.1.2): Bei Zusammensetzung der Geschäftsleitung soll […] angemessene Berücksichtigung von Frauen anstreben […].
Mainz (3.1.1): […] Geschäftsführung soll mit Frauen und Männern besetzt werden.
Mecklenburg-Vorpommern (Rn. 49): Bei der Zusammensetzung der Geschäftsführung soll […] angemessene Beteiligung von Frauen angestrebt werden. Ziel ist eine geschlechterparitätische Besetzung […]
Nordrhein-Westfalen (3.1.3): Bei der Zusammensetzung (der Geschäftsleitung) soll […] angemessene Berücksichtigung Angehöriger beider Geschlechter angestrebt werden.
Rheinland-Pfalz (Rn. 50): Bei der Zusammensetzung der Geschäftsleitung ist […] gleichberechtigte Berücksichtigung von Frauen und Männern anzustreben […].
Saarland (Rn. 37): Bei der Zusammensetzung des Geschäftsleitungsorgans sollen […] auf Diversität, insbesondere auf das Erreichen der ggf. bestehenden gesetzlichen Quoten bzw. der freiwillig oder aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen gesetzten internen Ziele zur [...] gleichberechtigten Teilhabe der Geschlechter achten. Bei Geschäftsleitungsorganen mit mehr als zwei Mitgliedern soll mindestens ein Mitglied eine Frau sein.
Sachsen-Anhalt (Rn. 50): Bei der Zusammensetzung der Geschäftsleitung soll […] angemessene Beteiligung von Frauen angestrebt werden. Ziel ist eine paritätische Besetzung (mindestens 40 %) von Frauen […]
Schleswig-Holstein (1.1 / 4.2.1): Auf allen Leitungsebenen […] soll auf eine paritätische Besetzung von Frauen und Männern hingewirkt werden […].
Thüringen (Rn. 96): Bei der Auswahl der Geschäftsleiter sollte eine Orientierung an den Zielen des Thüringer Gleichstellungsgesetzes (ThürGleichG) erfolgen.
Wiesbaden (4.3.6): Die Landeshauptstadt Wiesbaden strebt an, den Frauenanteil in den Geschäftsführungen und Betriebsleitungen zu erhöhen.
Keine direkte Regelung hierzu: Bremen, Magdeburg, Potsdam, Sachsen, Stuttgart, Schwerin.
Die Tabelle stellt exemplarisch die unterschiedlichen Regelungsinhalte zur Repräsentation von Frauen in Top-Managementorganen in PCGKs der Bundesländer, Landeshauptstädte sowie ausgewählter öffentlicher Organisationen dar.
Eine Übersicht von Gebietskörperschaften, die einen PCGK bereits etabliert haben, ist auf der Internetseite der Expertenkommission D-PCGM veranschaulicht (www.pcg-musterkodex.de). Einen PCGK mit klaren Regelungen kann jede Gebietskörperschaft zeitnah einführen und überarbeiten. In der Diskussion um gesetzliche Vorschriften oder Regulierungsalternativen sind PCGKs ein Schlüsselthema.
Quelle: Papenfuß et al. 2026, FIT-Public Management-Studie Stand: Mai 2026

Anlage 2: Executive Summary (English Version)

In the debate on equal participation in leadership positions, the government and government-owned enterprises (GOEs) are ascribed a role model function. The equitable appointment of suitable persons to executive director (ED) positions is central for the future-oriented development of the public sector and to sustainable public corporate governance.

The long-term project examines the representation of women in ED positions across 2,049 GOEs of 69 cities as well as of the federal/state level in Germany, based on current data from April 2026. It allows comparisons across public authorities, public sector industries, ED board structures, and newly filled positions.

In the cities, the share of newly filled positions going to women declined substantially by 6.8 percentage points compared with the previous year. Of the 293 positions newly filled during the study period, only 23.9% were assigned to women. The highest shares are found in cities in Saxony (41.2%) and Rhineland-Palatinate (36.8%), while the lowest are found in Lower Saxony (13.0%) and Hesse (9.5%). These differences are particularly worthy of discussion and merit a differentiated analysis.

The share of women is 23.4% in GOEs of the cities and thus 0.4 percentage points above the previous year. The figure continues to rise but remains clearly below the goals formulated by policymakers and the current level of the DAX-40 enterprises. One in four cities reaches at least 30%; 4 cities again reach at least 40%. The share is below 10% in 12 cities, including 4 cities with 0%. Substantial differences also exist between neighboring cities. Cities in the eastern German non-city states reach a higher value, at 23.8%, than those in the western German non-city states, at 20.6% — a narrowing of the East-West gap by 2.4 percentage points compared with the previous year.

Sole ED positions are held by women in only 24.6% of cases. In two-person bodies, at least one woman is represented in 39.8% of cases; in larger bodies, in 56.9% of cases. The chair function in multi-member bodies is held by a woman in only 5.3% of the GOEs.

By public service industries, the highest shares of women continue to be found in “Health and Social Services” (43.1%) and in “Hospitals” (32.5%); by contrast, “Energy/Water supply and Municipal Utilities” and “IT/Digitalization” each reach only 12.3%.

Among GOEs of the federation, the share of women is 33.5%, which is above the cities’ average but still below the peak values achieved by individual cities. The states reach a markedly lower average, at 24.9%, and are only slightly above the cities’ average. The highest shares are found in Thuringia (41.9%) and Schleswig-Holstein (41.5%), while the lowest are found in Bavaria (19.5%) and Rhineland-Palatinate (13.1%).

In light of the findings, and alongside diverse efforts aimed at cultural change and sustainable personnel development, it appears essential that each public authority promptly incorporate recommendations into a Public Corporate Governance Code (PCGK) that address the requirements of Section 77a GmbHG on the minimum participation of women in top management bodies and of Section 76 AktG/Section 36 GmbHG on target figures for the highest management levels. In the current debate between rigid statutory requirements and the complete absence of regulation, PCGK provisions on the representation of women can be regarded as a discussion-worthy, innovative, and practice-oriented alternative. PCGKs do not create unnecessary bureaucracy; rather, through context-sensitive recommendations, they can also help to appropriately avoid blanket statutory requirements. With this study, policymakers, public administration, advisory bodies, the public economy, and the media once again receive an up-to-date empirical basis and impulses for the forthcoming debate.

Papenfuß, U./Schmidt, C./Stonjek, L (2026): Women as Executive Directors of Government-Owned Enterprises – A Germany-wide City Comparison, Friedrichshafen. https://doi.org/10.48586/zu/01240