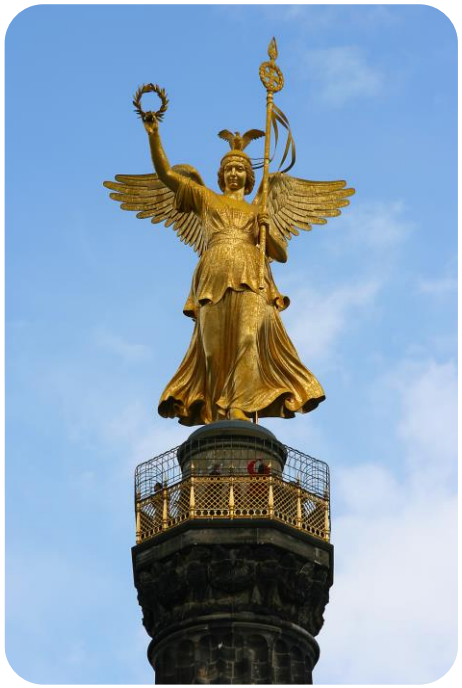
FRAUEN – MACHT – REGIERUNG – LAND

Eine Studie über den Anteil von Frauen in Führungspositionen der Landesregierungen von Berlin, Rheinland-Pfalz und Sachsen 2015



Kienbaum

Übersicht

1. Ausgangslage
2. Studiendesign
3. Rechtliche Rahmenbedingungen
4. Ergebnisse 2015
5. Vergleich 2012/2015
6. Kienbaum Frauen-Führungsquotient
7. Fazit

1. Ausgangslage

Frauen in Führungspositionen: Aus guten Gründen gewinnt dieses Thema in Wirtschaft und Gesellschaft an Bedeutung. Der demografische Wandel und der mit ihm einhergehende Fachkräftemangel, die wachsende Bedeutung von Vielfalt in und für Unternehmen und Organisationen, veränderte individuelle und gesellschaftliche Rollenbilder: Es ist an der Zeit, die verbreitete Unterrepräsentanz von Frauen in Führungspositionen zu überwinden und das Potenzial exzellent qualifizierter und motivierter Frauen auszuschöpfen.

Indes: Freiwillige Vereinbarungen haben sich hier bislang als wenig durchschlagskräftig erwiesen. In Deutschland war in 2013 gerade einmal jede dritte Führungskräften in der Privatwirtschaft weiblich. In den 200 größten Unternehmen in Deutschland waren Ende 2014 lediglich 5,4 % der Vorstandsposten von Frauen besetzt.[1] Darauf hat die Politik auf Bundesebene mit dem „Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst“ reagiert. Im Mai 2015 in Kraft getreten, sieht das Gesetz nicht nur eine Geschlechterquote von 30% in Aufsichtsräten börsennotierter und voll mitbestimmungspflichtiger Unternehmen vor, sondern verpflichtet ca. 3500 Unternehmen zugleich zur Festlegung von Zielgrößen für Aufsichtsrat, Vorstand und die beiden obersten Managementebenen.

[1] DIW (2015): Führungskräfte-Monitor 2015. Online unter: http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.510264.de/diwkompakt_2015-100.pdf.

1. Ausgangslage

Für den öffentlichen Dienst auf Bundesebene legt das neue Gesetz fest, dass die Behörden und Gerichte des Bundes ebenfalls Plangrößen mit dem Ziel definieren müssen, die Unterrepräsentanz eines Geschlechts auf allen Führungsebenen auszugleichen. Tatsächlich besteht mit Blick auf die Bundesverwaltung und speziell die Bundesregierung anhaltender Handlungsbedarf.

Das ist das Ergebnis der 2012 und 2014 durchgeführten Kienbaum-Studien „Frauen – Macht – Regierung“ zum Anteil von Frauen in Führungspositionen der Bundesregierung und des von Kienbaum im Auftrag des Bundesfamilienministeriums erstellten Datenreports zum Bundesgleichstellungsgesetz und zum Bundesgremienbesetzungsgesetz. Zwar hat es in der Bundesregierung wie in der Bundesverwaltung insgesamt in den letzten Jahren leichte Fortschritte gegeben, aber für den Bundesdienst und speziell für die Bundesressorts lässt sich im Durchschnitt eine stagnierende Dynamik in der Erhöhung des Anteils weiblicher Führungskräfte verzeichnen.

Die gesellschaftliche Debatte, die mediale Aufmerksamkeit und die gesetzgeberischen Aktivitäten haben sich zuletzt stark auf die Unternehmen bzw. auf die Verwaltung des Bundes konzentriert. Der Blick auf die nächste föderale Ebene zeigt: Auch in den Ländern ist das Thema relevant. Auch hier gibt es Landesgleichstellungsgesetze und besteht erklärter politischer Wille zur Verbesserung der Frauenanteils in Führungspositionen. Aber wie sieht es in der Realität auf der Ebene der Länder aus? Welchen Anteil haben Frauen an Führungspositionen in Landesregierungen? Dem geht die vorliegende Kienbaum-Kurzstudie erstmals nach.

2. Studiendesign

Exemplarisch werden mit Rheinland-Pfalz und Sachsen je ein „altes“ und ein „neues“ Flächenland mit vergleichbarer Bevölkerungszahl untersucht; mit Berlin ergänzt ein Stadtstaat das Bild. Die Studie beruht auf Kienbaum-eigenen Recherchen und einer Abfrage in den Ministerien bzw. Senatsverwaltungen der drei Länder. Alle drei Landesregierungen bestehen aus je neun Ressorts, die im Zeitraum zwischen Mai und Juli 2015 befragt wurden. Die Studie betrachtet nur die Ressorts der Landesregierungen einschließlich der Staatskanzleien; unberücksichtigt bleiben hingegen die nachgeordneten Behörden. Stichtag für die Erhebung war der 1. Mai 2015.

Methodische Hinweise:
Da in der Studie auch die *Entwicklung* des Frauenanteils analysiert wird, haben wir die Landesregierungen um Vergleichszahlen zum Stichtag 30. Juni 2012 gebeten, da im Jahr 2012 die letzten Gleichstellungsberichte der Länder veröffentlicht wurden. Das Sächsische Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz hat indes Daten zum 01. Oktober 2014 und 01. Oktober 2012 gemeldet, was das Gesamtergebnis aber nicht verzerrt. Das Sächsische Staatsministerium der Finanzen hat uns lediglich die Daten für 2015 bestätigt, das Staatsministerium der Justiz hat aus grundsätzlichen Erwägungen keine Informationen übermittelt. Hier wurde für den aktuellen Stand auf öffentlich zugängliche Informationen zurückgegriffen. Beide sächsische Ressorts bleiben bei jenen Auswertungen unberücksichtigt, die die Entwicklungen zwischen 2012 und 2015 in den Blick nehmen.
Zu beachten ist ferner, dass einige Ministerien zwischen 2012 und 2014 ihren Zuschnitt verändert haben. Das gilt für die Staatskanzlei von Rheinland-Pfalz, in die die Landesvertretung in Berlin mit ihren Referentinnen und Referenten auf Referatsleitungsebene eingegliedert wurde. In Sachsen wurden nach der Landtagswahl 2014 und der damit einhergehenden Regierungsumbildung aus dem Justizministerium der Bereich „IT/E-Government“ in das Innenministerium sowie der Bereich „Europa“ inklusive des Verbindungsbüros in Brüssel aus dem Justizministerium in die Staatskanzlei verlagert. In der Datenrückmeldung der Berliner Senatskanzlei (und damit in der Studie) wurde die Person und der Bereich des Staatssekretärs für Kulturelle Angelegenheiten nicht berücksichtigt.

2. Studiendesign

Die Zuordnung zu Führungsebenen folgt Funktionen, nicht Besoldungsgruppen. Bei den nicht eindeutig klassifizierbaren Funktionen wurde gemeinsam mit den Ressorts eine passende „Einsortierung“ ermittelt.

Erhoben und getrennt ausgewertet wurden die Führungsfunktionsebenen

- Minister/-innen; Senator/-innen; Ministerpräsident/-innen; Regierende Bürgermeister/-innen
- Staatssekretäre/-innen
- Abteilungsleiter/-innen
- Referatsleiter/-innen

jeweils nach Köpfen, nicht nach Vollzeitäquivalenten und jeweils für männliche und weibliche Funktionsträger.

In den Übersichten und Grafiken mit allen Ressorts haben wir die Ministerien, die von Männern geführt werden, blau gefärbt, jene, die von Frauen geführt werden, sind gelb dargestellt.
Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird bei den Funktionsbezeichnungen teilweise nur die männliche Form verwendet.

Wir danken allen Landesministerien und Senatsverwaltungen für die Unterstützung und meist prompte Beantwortung unserer Fragen.

3. Rechtliche Rahmenbedingungen

Berlin

Eine wichtige Grundlage für die Förderung von Frauen in Führungspositionen sind die Landesgleichstellungsgesetze. Im Folgenden werden diese Gesetze der drei Länder kurz dargestellt.

In Berlin ist die zentrale Norm für die Förderung von Geschlechtergerechtigkeit das auf das Jahr 1991 zurückgehende „Landesgleichstellungsgesetz“ (LGG)[1].

Der Geltungsbereich des Gesetzes umfasst die Berliner Verwaltung, landesunmittelbare öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen sowie die Gerichte des Landes Berlin. In Unternehmen, an denen das Land Berlin eine Mehrheitsbeteiligung hält, ist ebenfalls sicherzustellen, dass die Bestimmungen des LGG eingehalten werden. Das LGG folgt dem Grundsatz, dass Frauen und Männer gleichzustellen sind. Um dieses Ziel zu erreichen sollen Frauen gefördert werden und bestehende Benachteiligungen von Frauen abgebaut werden.

Die Gleichstellungsverpflichtung soll Unterrepräsentanzen bei Vorgesetzten- oder Leitungsfunktionen und innerhalb derselben Besoldungs- oder Lohngruppe einer Laufbahn beseitigen. Frauen sind laut LGG unterrepräsentiert, wenn mehr Männer als Frauen in Vorgesetzten- oder Leitungsfunktionen oder in einer Besoldungs- oder Vergütungsgruppe einer Laufbahn vertreten sind.

[1] Online abrufbar unter: https://www.berlin.de/sen/frauen/recht/landesgleichstellungsgesetz/lgg/

Berlin

Darüber hinaus verpflichtet das LGG die Einrichtungen im Geltungsbereich des Gesetzes einen Frauenförderplan für den Zeitraum von sechs Jahren zu erstellen und fortzuschreiben. Darin ist festzulegen, in welcher Zeit und mit welchen personellen, organisatorischen und fortbildenden Maßnahmen die Gleichstellungsverpflichtung erreicht werden soll. Außerdem enthält der Frauenförderplan verbindliche Zielvorgaben zur Erhöhung des Frauenanteils in den einzelnen Besoldungs-/Vergütungsgruppen sowie auf Vorgesetzten- und Leitungsebene. Diese Festlegungen im Frauenförderplan müssen Bestandteil der Personalentwicklungsplanung sein.

Bemerkenswert ist, dass Berlin eines der wenigen Bundesländer ist, das Gleichstellungsziele im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe verfolgt. Ab einem bestimmten Auftragswert werden in den jeweiligen Verträgen Verpflichtungen zur Frauenförderung und zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie für den Auftragnehmenden festgeschrieben.

[1] Online abrufbar unter: https://www.berlin.de/sen/frauen/recht/landesgleichstellungsgesetz/lgg/

3. Rechtliche Rahmenbedingungen

Rheinland-Pfalz

Für die Verwaltung des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände, öffentlich-rechtlicher Körperschaften und Unternehmen sowie für Gerichte und Schulen gilt seit 1995 in Rheinland-Pfalz das „Landesgleichstellungsgesetz“ (LGG) .

Ziel des Gesetzes ist die Gleichstellung von Frauen und Männern im öffentlichen Dienst. Um diese Gleichstellungsverpflichtung zu verwirklichen, sollen Frauen gefördert und bestehende Benachteiligungen von Frauen abgebaut werden. Frauen sind bei Einstellung, Beförderung, Höhergruppierung und Aufstieg in die nächsthöhere Laufbahn bei gleichwertiger Eignung zu bevorzugen, solange der Frauenanteil in Vorgesetzten- oder Leitungsfunktionen oder in einer Besoldungs- oder Vergütungsgruppe einer Laufbahn weniger als die Hälfte beträgt.

Auch das Rheinland-Pfälzische Landesgleichstellungsgesetz verpflichtet die obersten Landesbehörden oder die für die Personalverwaltung zuständigen Stellen unter Mitwirkung der Gleichstellungsbeauftragten einen Frauenförderplan für den Zeitraum von sechs Jahren zu erstellen und nach zwei Jahren an die aktuellen Entwicklungen anzupassen. Darin wird festgelegt, in welchem Zeitraum und mit welchen personellen, organisatorischen und fortbildenden Maßnahmen der Frauenanteil gesteigert werden soll.

[1] Online abrufbar unter: http://landesrecht.rlp.de/jportal/portal/t/262h/page/bsrlpprod.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=1&fromdoctodoc=yes&doc.id=jlr-GleichstGRPrahmen&doc.part=X&doc.price=0.0

Sachsen

In Sachsen gilt seit 1994 das „Sächsische Frauenförderungsgesetz“ (SächsFFG).[1] Es betrifft Behörden, Gerichte, öffentlich-rechtliche Einrichtungen, kommunale Träger und Unternehmen, die der Aufsicht des Freistaats Sachsen unterstehen.

Das SächsFFG beinhaltet Regelungen zur Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern im öffentlichen Dienst. Der Unterrepräsentanz von Frauen ist zu begegnen, indem bei Einstellung, Beförderung, Höhergruppierung und Aufstieg in die nächsthöhere Laufbahn Frauen bevorzugt werden, soweit sie in einzelnen Bereichen in geringerer Zahl beschäftigt sind als Männer. Personelle und organisatorische Maßnahmen, die dazu beitragen, müssen unter frühzeitiger Mitwirkung der Frauenbeauftragten erarbeitet und im Frauenförderungsplan festgehalten werden. Einen solchen Frauenförderungsplan mit Zielvorgaben und einem zeitlichen Stufenplan muss jede Dienststelle, in der mindestens zehn Frauen beschäftigt sind, für den Zeitraum von vier Jahren erstellen und nach zwei Jahren anpassen.

Besonderes Augenmerk legt das SächsFFG auf die Belange von Frauen mit Behinderung und hebt sich in diesem Gesetzesziel deutlich von den Berliner und Rheinland-Pfälzischen Gleichstellungsgesetzen ab.

[1] Online abrufbar unter: http://www.vernetzungsstelle.de/doc/doc_download.cfm?uuid=B00CE7CAA4814F6104044900F062808E&&IRACER_AUTOLINK&&

Kurzvergleich der drei landesrechtlichen Regelungen

Bereits in der Formulierung der Zielsetzung nuancieren und normieren die drei Landesgleichstellungsgesetze unterschiedlich: In Berlin ist von „verbindlichen Zielen“ die Rede, in Rheinland-Pfalz „sind Frauen zu bevorzugen“, in Sachsen ist auf eine Erhöhung des Frauenanteils „hinzuwirken“. Nur Berlin schreibt außerdem fest, dass bei Stellenabbau der Frauenanteil nicht sinken darf.

Einige weitere Formulierungsunterschiede in den Gesetzestexten sind augenfällig: In Berlin *sind Frauen und Männer gleichzustellen*; es geht also um beide Geschlechter. In Rheinland-Pfalz geht es um die *Förderung von Frauen* - ein eher unbestimmter Begriff. Das Diskriminierungsverbot bezieht sich dabei jedoch neben dem Geschlecht auch auf den Familienstand. Dies ist auch deshalb interessant, weil gerade die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zwar zunehmend für Männer, aber doch noch immer besonders für Frauen eine Herausforderungen beim Aufstieg in Führungspositionen ist. In Sachsen ist *die Durchsetzung der Gleichberechtigung* von Männern und Frauen gefordert und erhebt somit einen größeren Anspruch als eine reine Förderung. Auffällig ist außerdem, dass in Berlin der Frauenförderplan Teil der Personalentwicklung ist, während andernorts vorrangig Frauen- bzw. Gleichstellungsbeauftragte für Umsetzung, Kontrolle und Evaluation der Vorgaben verantwortlich sind.

Alle drei Gesetze sehen Laufbahnregelungen vor. Dies kann ein wichtiger Faktor zur Erhöhung des Frauenanteils in Führungspositionen sein. Allen drei Gesetzen fehlt es indes an Sanktionsmöglichkeiten: Die Schlagkraft eines Gesetzes hängt indes immer auch davon ab, welche Folgen eine Missachtung der Vorgaben zeitigt.

Frauenanteil nach Führungsebenen in den Landesregierungen

Großer Nachholbedarf in Sachsen – Berlin und Rheinland-Pfalz mit hohen Werten fast gleich auf

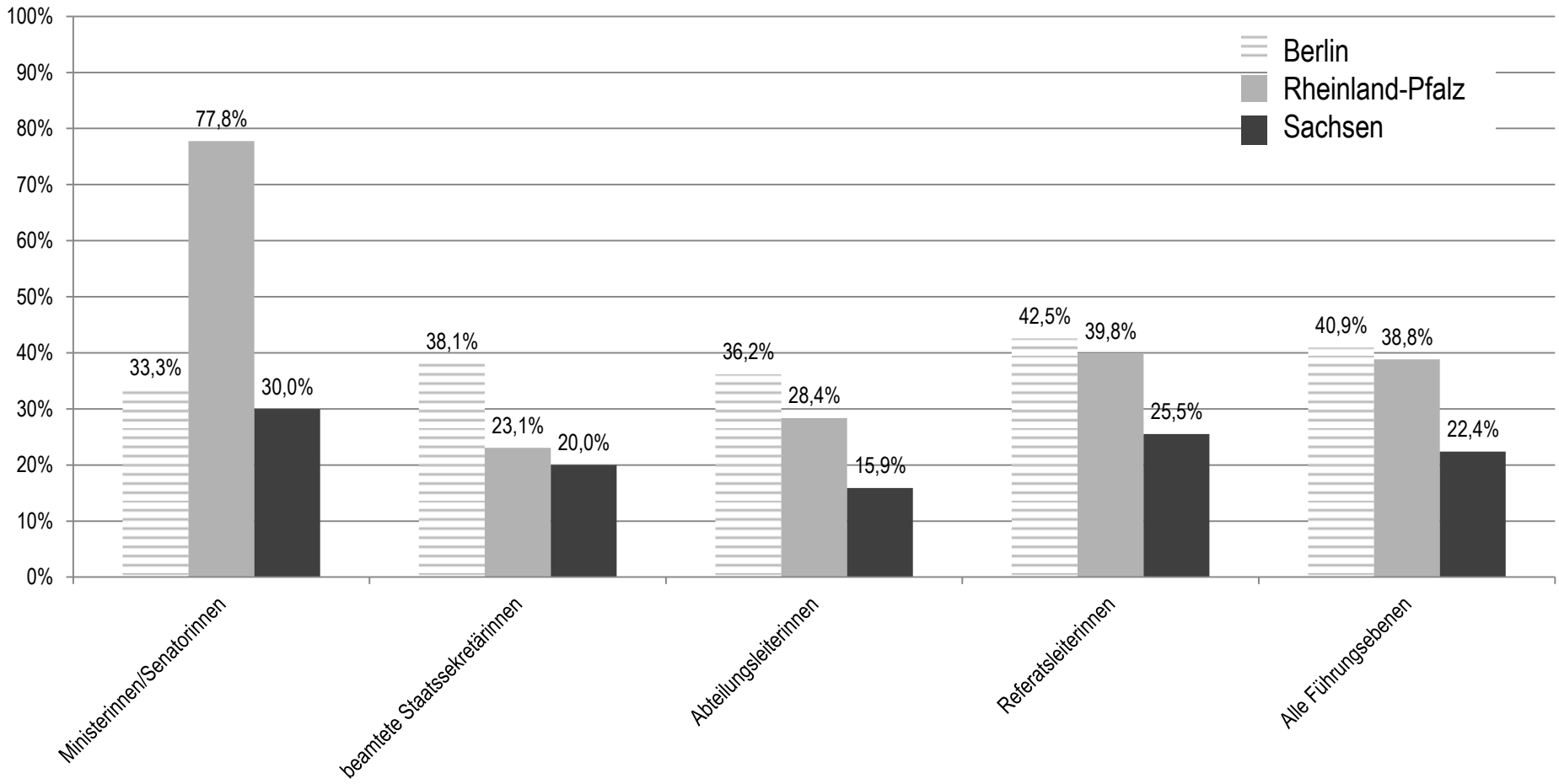
Bei der Betrachtung des Frauenanteils nach Führungsebene in Berlin, Sachsen und Rheinland-Pfalz (Grafik S. 13) zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Ländern. Über alle Führungsebenen hinweg schneidet Berlin am besten ab: Insgesamt sind hier 40,9 % der Führungskräfte weiblich. Rheinland-Pfalz liegt mit 38,8 % fast gleich auf. Die Sächsische Landesregierung weicht hingegen deutlich ab: insgesamt sind hier nur 22,4 % der Führungspositionen mit einer Frau besetzt.

Diese Gesamtwerte werden vor allem von der Ebene der Referatsleitung bestimmt, da diese mit Abstand den größten Anteil der Führungspositionen ausmacht (über 70 %). Eine differenzierte Betrachtung der einzelnen Führungsebenen ist daher sinnvoll.

Auf der ersten Führungsebene (Minister/-innen, beamtete Staatssekretäre/-innen) ist das Bild heterogener: In Berlin ist das Verhältnis in etwa ausgeglichen (33,3 % Senatorinnen, 38,1 % Staatssekretärinnen). In Rheinland-Pfalz steht einem hohe Anteil an Frauen in Ministerposten (77,8 %) ein niedriger Wert für Staatssekretärinnen (23,1 %) gegenüber. In Sachsen ist der Wert für Ministerinnen mit 30,0 % etwas höher als für Staatssekretärinnen (20,0 %). Zu beachten ist dabei: Gerade auf diesen beiden Ebenen mit einer überschaubaren Anzahl von Positionen wirken sich schon kleine Veränderungen wie ein Ministerwechsel oder der Austausch eines Staatssekretärs stark auf das Gesamtbild aus.

In allen drei Ländern ist der Frauenanteil auf dem Level der Referatsleiter/-innen größer als auf der nächsthöheren Führungsebene, den Abteilungsleiter/-innen.

Frauenanteil nach Führungsebenen in den Landesregierungen



Frauenanteil an Führungspositionen nach Ressorts in den Landesregierungen

In allen drei Ländern bestehen große Unterschiede zwischen den Ressorts

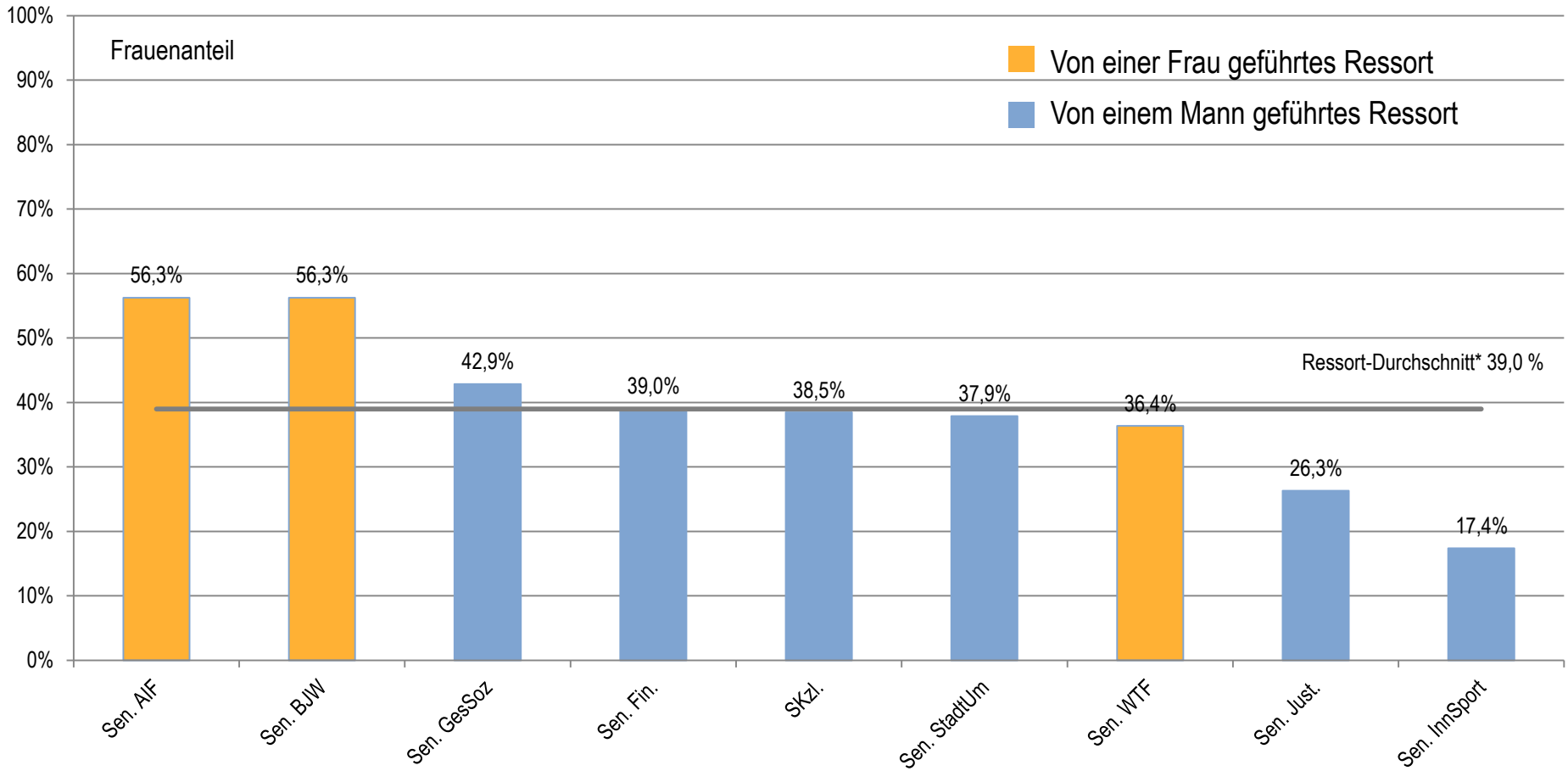
Ein Blick auf den Frauenanteil an Führungskräften der einzelnen Ministerien (siehe Grafik S. 16, 18 und 20) macht deutlich, dass in allen drei Ländern deutliche Unterschiede zwischen den Ressorts bestehen. Wie für den Vergleich zwischen den Ländern gilt jedoch auch beim Vergleich der Ressorts innerhalb eines Landes, dass in einer quantitativen Querschnittsstudie wie der vorliegenden keine eindeutigen Einflussfaktoren abgeleitet werden können. Beim Ressortvergleich lässt sich im Hinblick auf das Geschlecht des Ministers kein eindeutiges Muster erkennen. Gerade in Berlin zeigt sich jedoch, dass jene Häuser besonders hohe Frauenanteile haben, in denen die Thematik besondere inhaltliche und politische Priorität hat – wo ein Wille ist, scheint auch ein Weg.

„Vorbildliche“ Ressorts– bezogen auf den Ressort-Durchschnitt im jeweiligen Bundesland - sind in Berlin die Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen und die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft (je 17,3 Prozentpunkte über dem Durchschnitt). In beiden Häusern herrscht weitgehend Parität in den Führungspositionen. In Sachsen hat das Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz (+23,9 Pp.) und das Staatsministerium der Finanzen (+9,8 Pp.) überdurchschnittlich viele Frauen in Führungspositionen. In Rheinland-Pfalz fallen das Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen (+31,7 Pp.) und die Staatskanzlei (+13,3 Pp.) positiv auf.
Aufholbedarf besteht in Berlin hingegen insbesondere bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport (21,6 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt) sowie der Senatsverwaltung für Justiz (-12,7 Pp.). Beim Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (- 11,3 Pp.), beim Innenministerium (-9,5 Pp.) und beim Kultusministerium (-7,5 Pp.) gibt es in Sachsen „Luft nach oben“. In Rheinland-Pfalz zeigen das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur (-21,9 Pp.), das Finanzministerium (-21,6 Pp.) und das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten (-17,3 Pp.) unterdurchschnittliche Frauenanteile.

Der Berliner Senat

Ranking der Berliner Ressorts nach Anteil der Frauen in Führungspositionen

Alle Führungsebenen



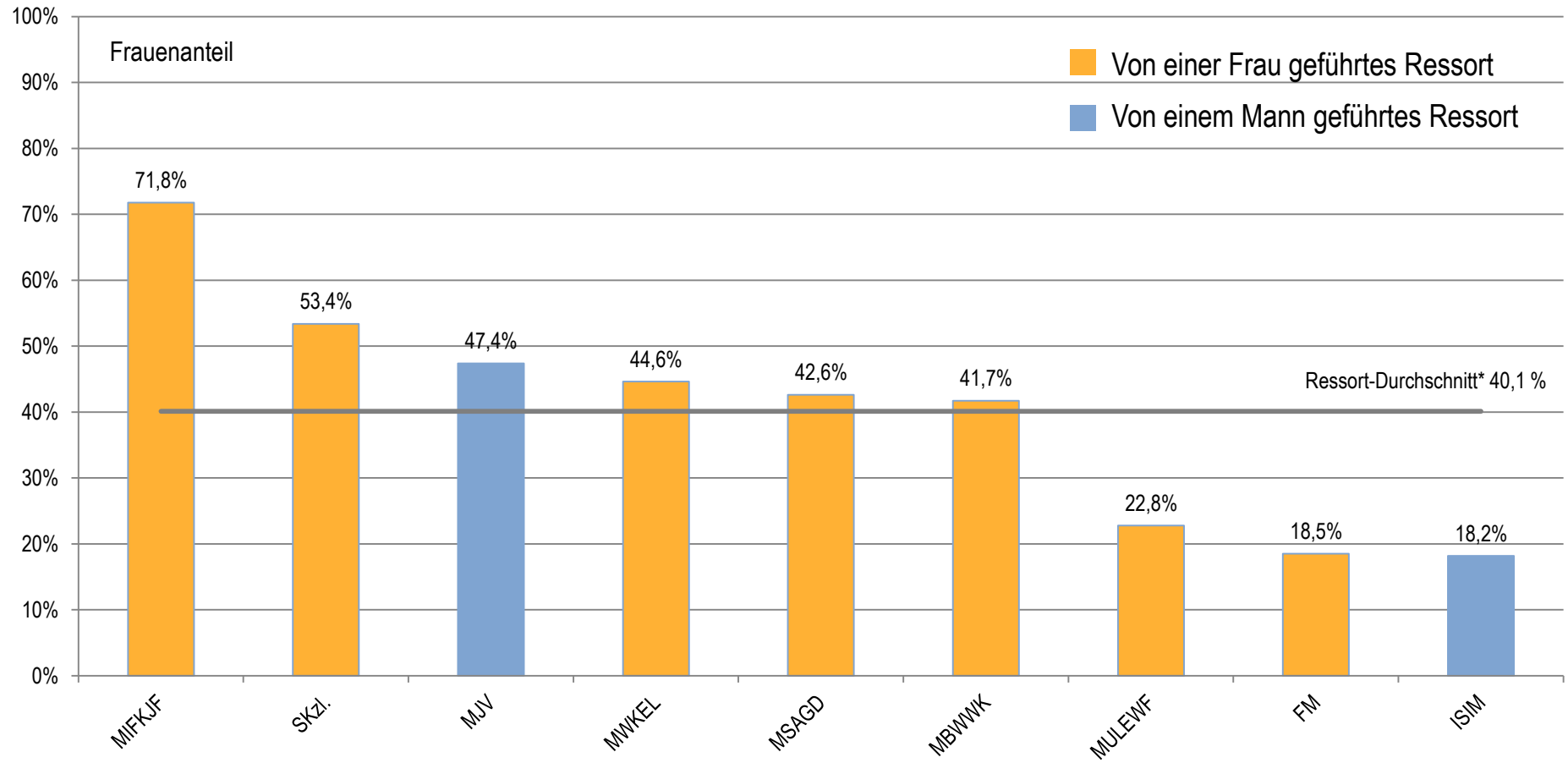
* Bei der Berechnung des Ressortdurchschnitts wurden alle Häuser unabhängig von ihrer Größe gleich gewichtet.

Die Landesregierung Rheinland-Pfalz [1]

[1] Zusätzlich zu den Ministerinnen und Ministern sind der Chef der Staatskanzlei, Staatssekretär Clemens Hoch, und die Staatssekretärin für Bundes- und Europaangelegenheiten, Jacqueline Kraege, abgebildet.

Ranking der Rheinland-Pfälzischen Ressorts nach Anteil der Frauen in Führungspositionen

Alle Führungsebenen



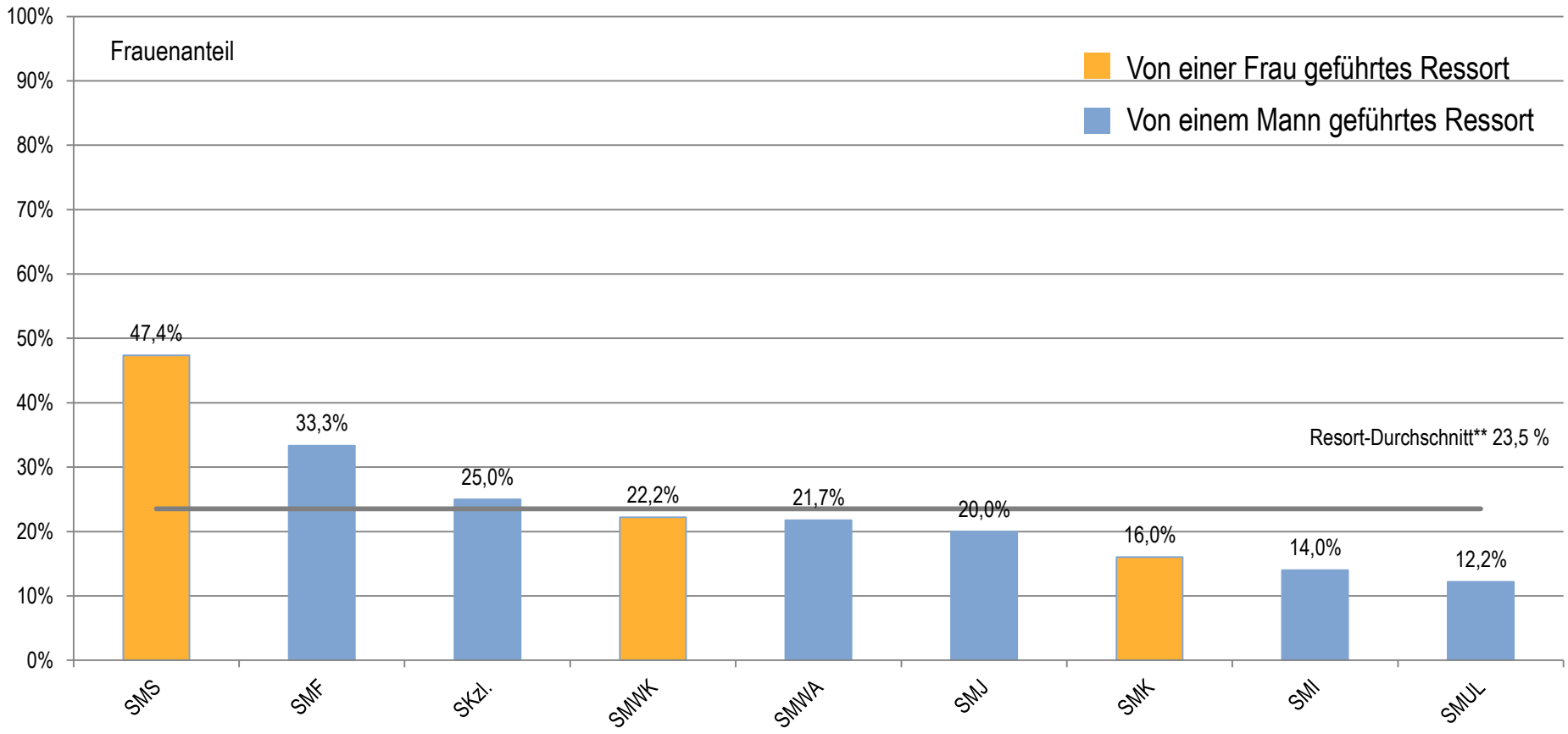
* Bei der Berechnung des Ressortdurchschnitts wurden alle Häuser unabhängig von ihrer Größe gleich gewichtet.

Die Landesregierung Sachsen[1]

[1] Zusätzlich zu den Ministerinnen und Ministern ist die Staatsministerin für Gleichstellung und Integration, Petra Köpping, abgebildet.

Ranking der Sächsischen Ressorts nach Anteil der Frauen in Führungspositionen*

Alle Führungsebenen



* Das Ministerium der Justiz hat keine Daten zurückgemeldet. Die angegebenen Daten beziehen sich auf öffentlich zugängliche Informationen aus dem Organigramm.

** Bei der Berechnung des Ressortdurchschnitts wurden alle Häuser unabhängig von ihrer Größe gleich gewichtet.

Entwicklung des Frauenanteils nach Führungsebenen

Deutliche Steigerung des Frauenanteils auf den unteren Führungsebenen in Berlin und Rheinland-Pfalz - Negativer Trend in Sachsen

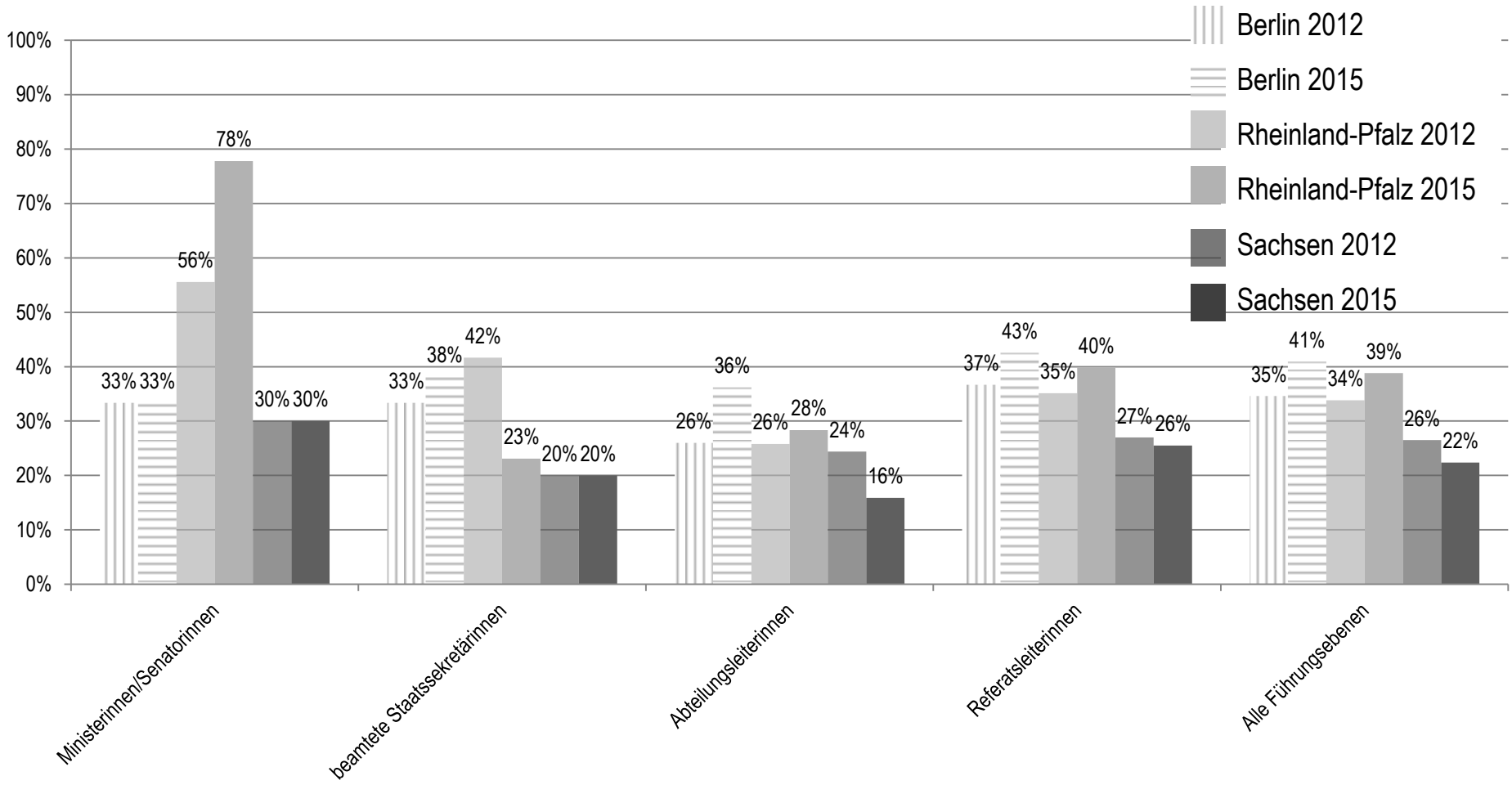
Nicht nur beim Vergleich der Werte von 2015 (siehe S. 22), sondern auch bei der Betrachtung der Entwicklung von 2012 zu 2015 schneidet Sachsen schlecht ab: Während der Frauenanteil auf Minister- und Staatssekretärsebene zumindest – wenn auch auf niedrigem Niveau – stagniert, sinkt er für Abteilungs- und Referatsleiterinnen. Dies könnte auch auf die Umstrukturierungen in Folge der Regierungsbildung nach der Landtagswahl 2014 zurückzuführen sein.

In Berlin und Rheinland-Pfalz ist der Trend hingegen positiv: Der Frauenanteil auf allen Führungsebenen konnte von 35 auf 41 bzw. von 34 auf 39 % erhöht werden. In Berlin ist dies in etwa gleichermaßen auf den Zuwachs bei Abteilungs- und Referatsleiterinnen zurückzuführen, in Rheinland-Pfalz vor allem auf letztere. Auffällig ist zudem, dass durch zwei Kabinettsumbildungen in Rheinland-Pfalz in 2013 und 2014 der Anteil an Ministerinnen im dortigen Kabinett von 5 auf 7 erhöht wurde.

Damit zeigt sich insgesamt in Berlin und Rheinland-Pfalz der leicht positive Trend, den die Kienbaum-Studie 2014 auch für die Bundesregierung nachweisen konnte.

5. Vergleich 2012/2015

Entwicklung des Frauenanteils nach Führungsebenen



Kienbaum

Entwicklung des Frauenanteils an Führungsfunktionen und an den Beschäftigten nach Ressort

Große Unterschiede in der Entwicklung zwischen den Ministerien in allen drei Ländern

Bei der genaueren Betrachtung der Entwicklungen zwischen 2012 und 2015 – aufgeschlüsselt nach den Ressorts in den einzelnen Ländern (siehe S. 24-26) – zeigt sich, dass die einzelnen Ministerien ganz unterschiedlich zu den Veränderungen in den Ländern beitragen. Der Frauenanteil an der Gesamtbelegschaft blieb in Sachsen und Berlin fast unverändert, in Rheinland-Pfalz stieg er im Ressort-Durchschnitt leicht um 3,8 %.

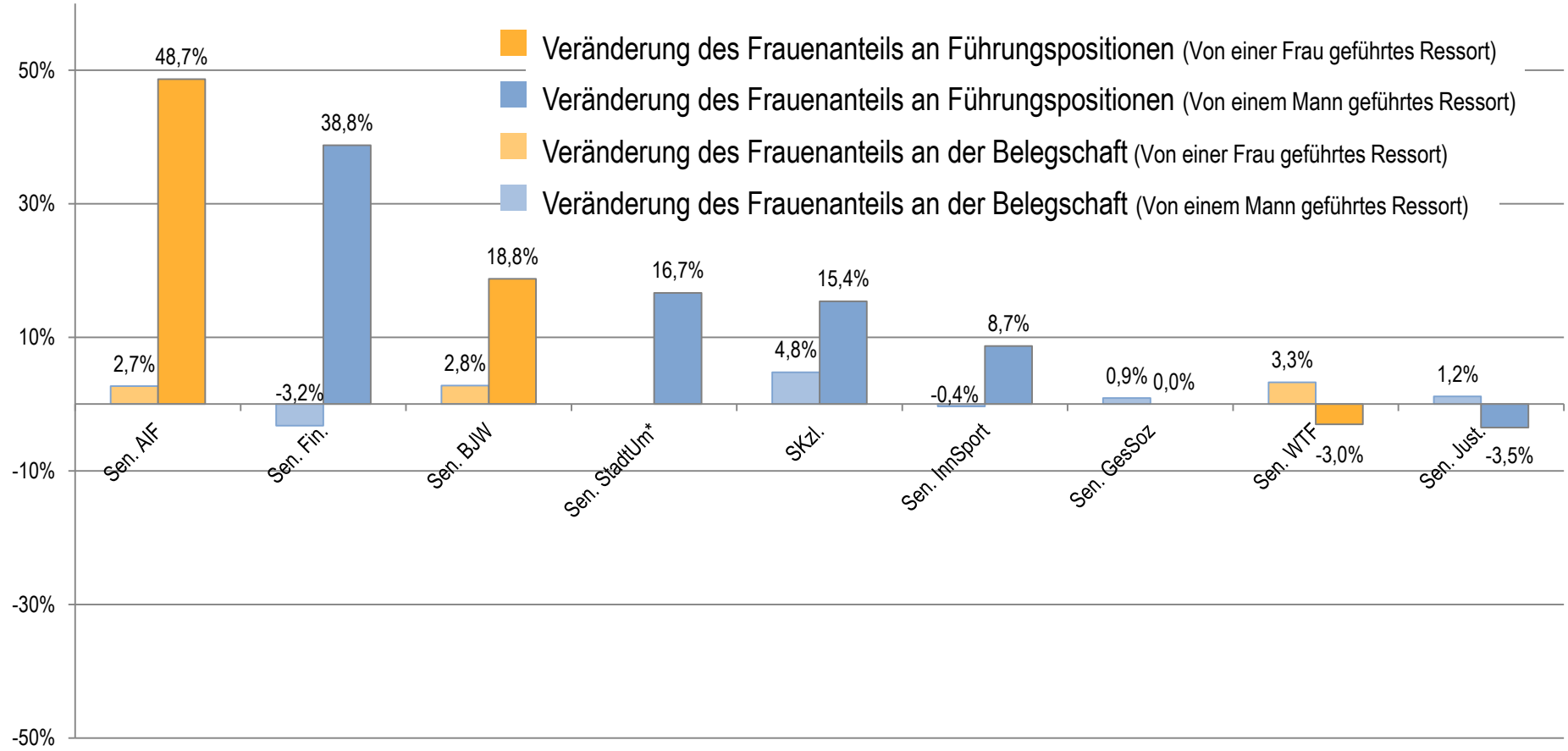
Bei den Führungspositionen zeigen sich große Unterschiede zwischen den Veränderungsraten der einzelnen Ressorts. In Berlin fallen mit hohen Zuwachsraten etwa die Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen (+ 48,7 %), die Senatsverwaltung für Finanzen (+ 38,8 %) und die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft (+ 18,8 %) auf. Dies ist besonders deshalb bemerkenswert, da der Frauenanteil an der Gesamtbelegschaft in diesen Häusern fast unverändert blieb.

In Rheinland-Pfalz heben sich das Finanzministerium (33 %), das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten (27,6 %) sowie die Staatskanzlei (23,9 %) positiv ab. Die Entwicklung in der Staatskanzlei ist vor allem auch deshalb erstaunlich, weil der Frauenanteil an der Gesamtbelegschaft um 4,6 % gesunken ist. Anders dagegen im Innenministerium: Zwar stieg der Frauenanteil an der Gesamtbelegschaft um 6,9 %, doch der Anteil an Führungspositionen nur um 1,3 %.

In Sachsen hingegen ist der Frauenanteil in Führungspositionen in fast allen Ministerien gesunken, am deutlichsten im Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (- 19,7 %), im Innenministerium (- 28,3 %) und im Kultusministerium (- 40,0 %).

5. Vergleich 2012/2015

Entwicklung des Frauenanteils an Führungsfunktionen und an den Beschäftigten nach Ressort in Berlin

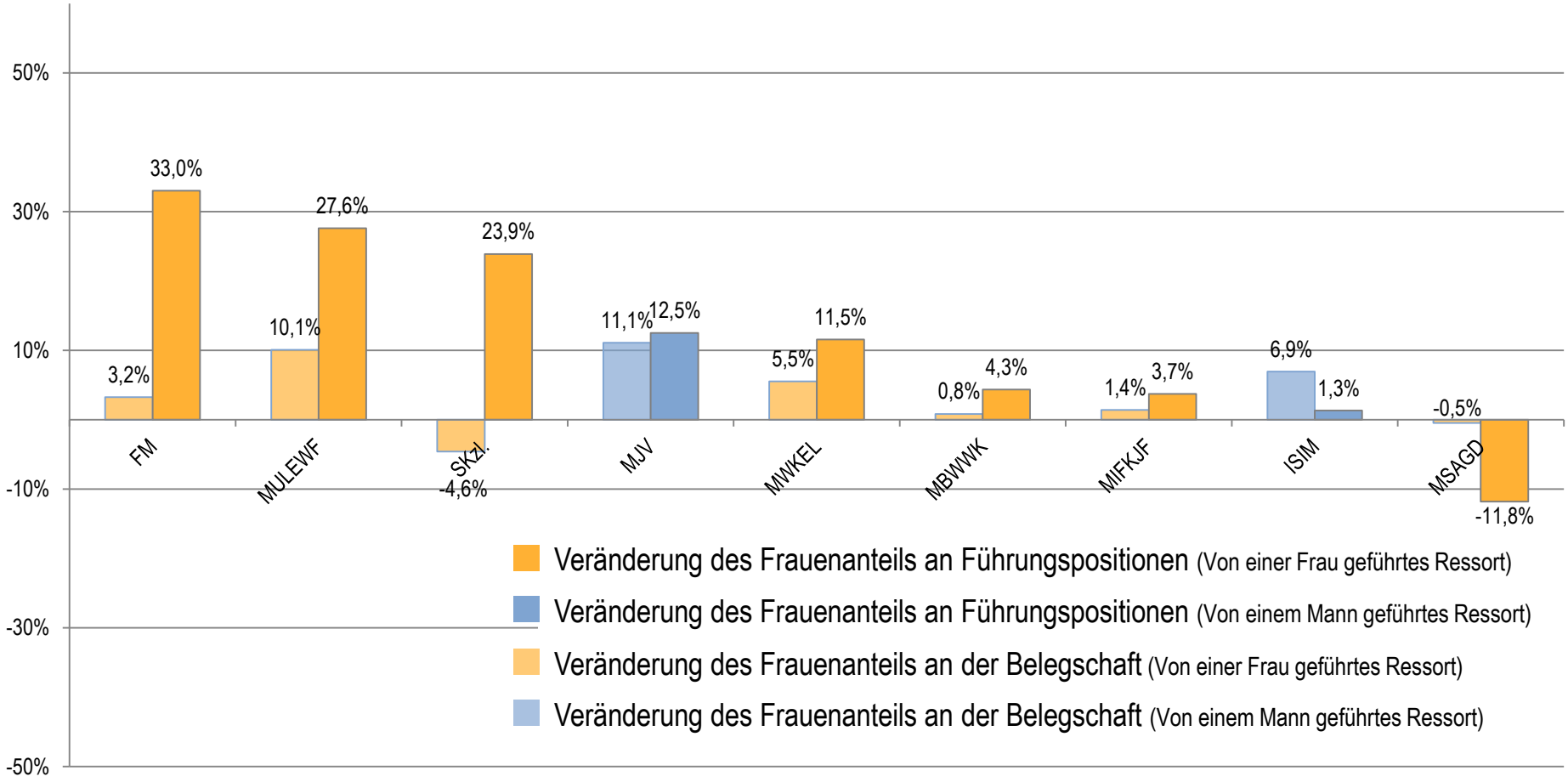


* Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt konnte für 2012 keine Daten ohne nachgelagerte Behörden liefern. Die Entwicklung des Frauenanteils an der Gesamtbelegschaft ist deshalb nicht abbildbar.

Kienbaum

5. Vergleich 2012/2015

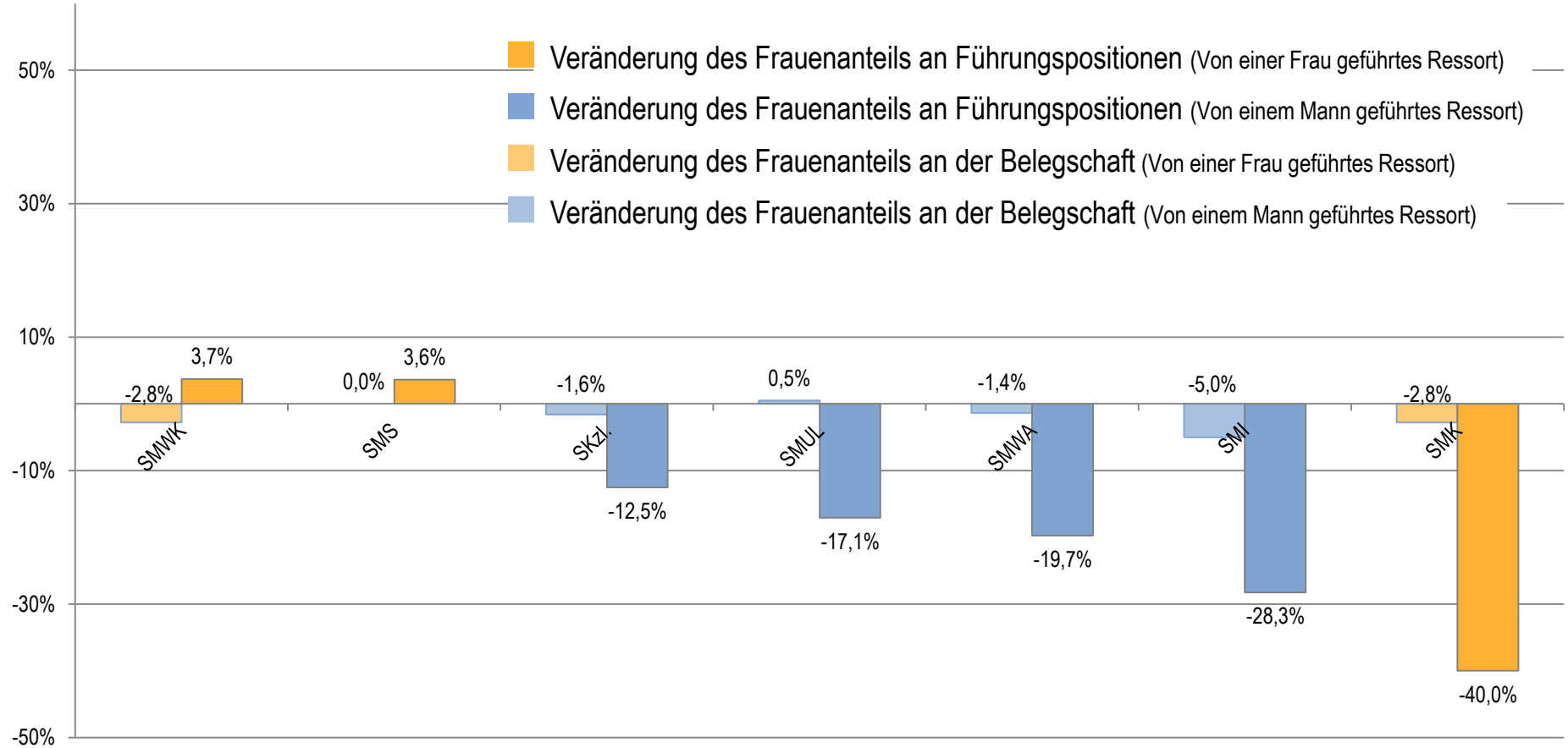
Entwicklung des Frauenanteils an Führungsfunktionen und an den Beschäftigten nach Ressort in Rheinland-Pfalz



Kienbaum

5. Vergleich 2012/2015

Entwicklung des Frauenanteils an Führungsfunktionen und an den Beschäftigten nach Ressort in Sachsen*



* Die Ministerien für Finanzen und Justiz haben keine Daten zurückgemeldet..

Kienbaum

5. Vergleich 2012/2015

Entwicklung des Frauenanteils an Führungsfunktionen je Ressort

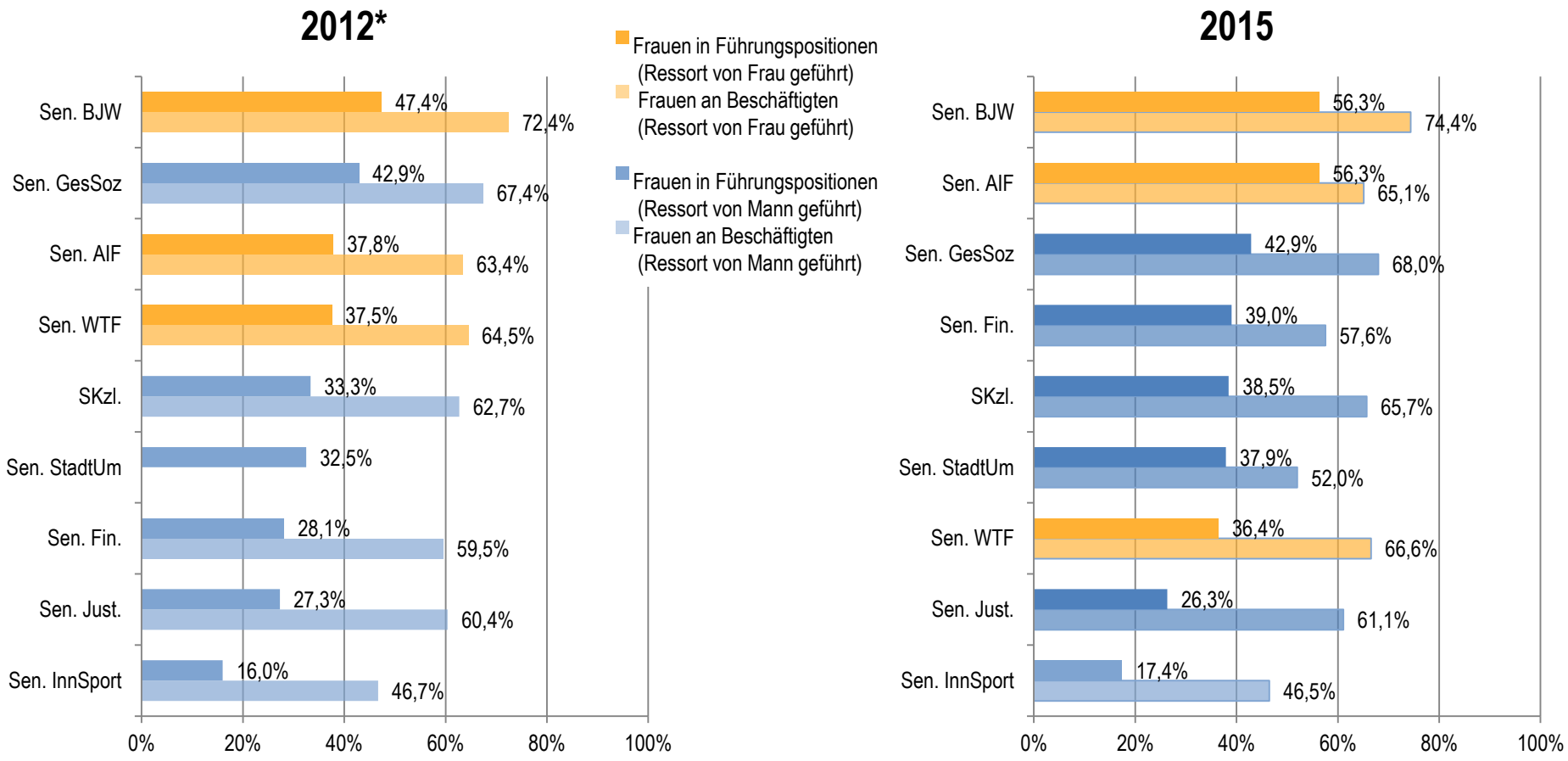
Die Veränderungen in den einzelnen Ministerien machen sich auch in der Rangfolge innerhalb der Länder bemerkbar (Grafik S. 28-30). So verbessert sich im Land Berlin die Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen von Platz drei auf Platz eins (gemeinsam mit Sen.BJW). Das Finanzressort kann durch seine starke Verbesserung des Frauenanteils an Führungspositionen Plätze gut machen und liegt nun auf Rang vier - von dort deutlich abgerutscht hingegen die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung auf Rang sieben .

In Sachsen ist ein Vergleich aufgrund der nicht optimalen Datenlage nur eingeschränkt möglich. Das Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst macht zwei Plätze gut, obwohl es seinen Frauenanteil an Führungskräften nur um 3,7 % gesteigert hat.

In Rheinland-Pfalz rutscht das Ministerium für Inneres, Sport und Infrastruktur auf den letzten Platz ab, da es seinen Frauenanteil an Führungspositionen kaum steigern konnte. Das Ministeriums für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie steigt vom zweiten auf den sechsten Platz ab.

5. Vergleich 2012/2015

Entwicklung des Frauenanteils an Führungsfunktionen je Ressort in Berlin

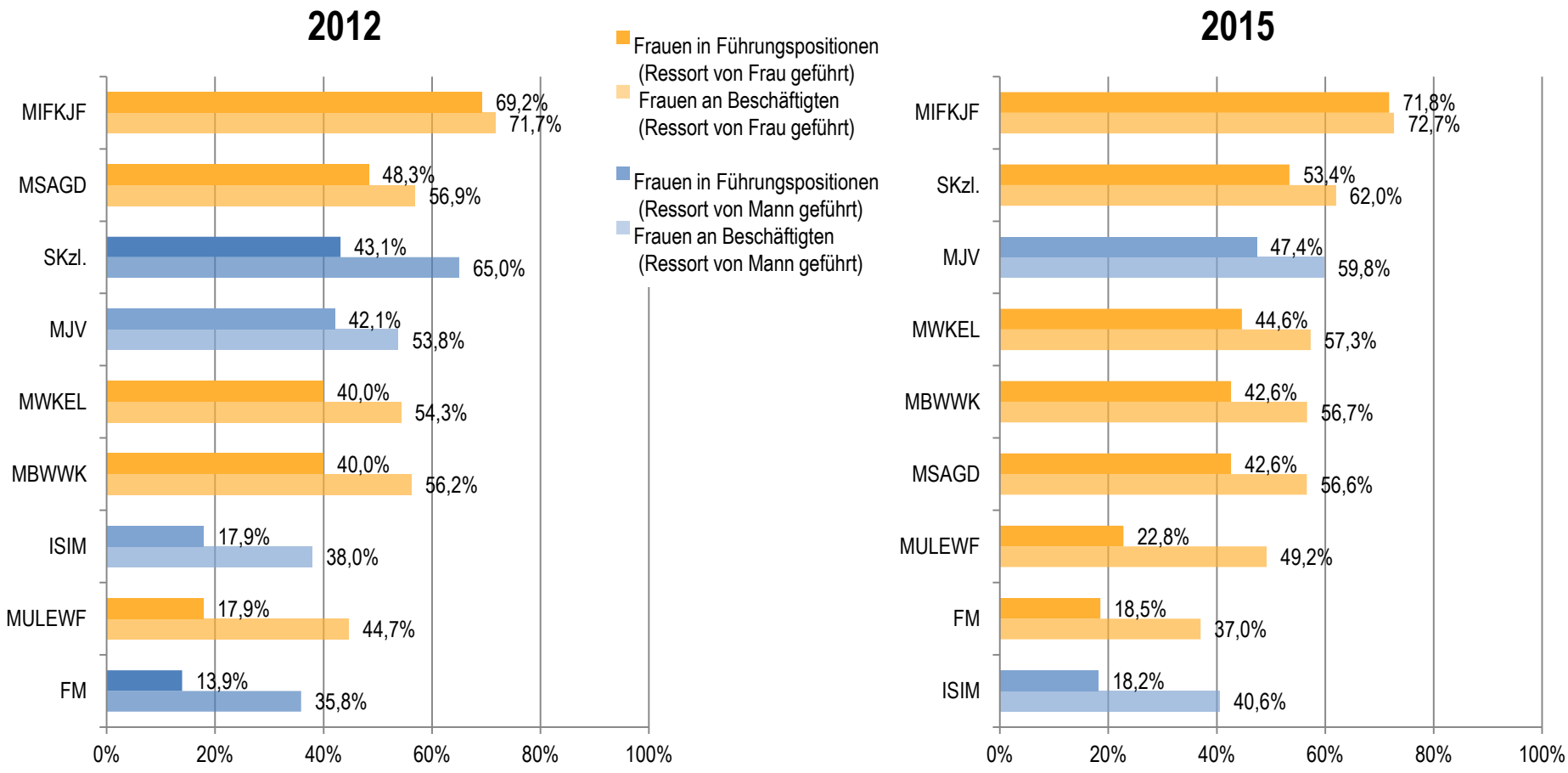


* Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt konnte für 2012 keine Daten ohne nachgelagerte Behörden liefern, weshalb nur die öffentlich zugänglichen Daten abgebildet werden können.

Kienbaum

5. Vergleich 2012/2015

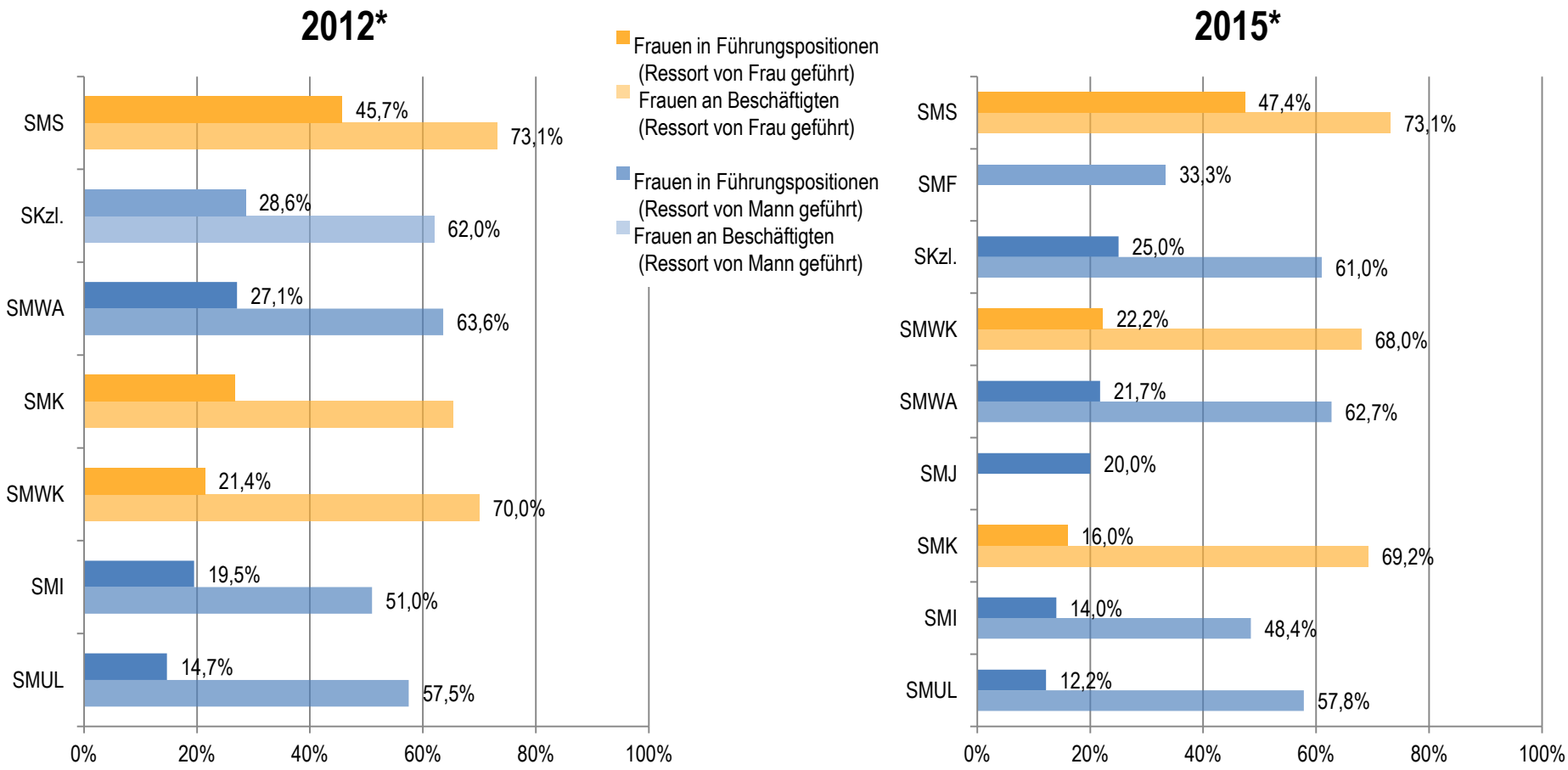
Entwicklung des Frauenanteils an Führungsfunktionen je Ressort in Rheinland-Pfalz



Kienbaum

5. Vergleich 2012/2015

Entwicklung des Frauenanteils an Führungsfunktionen je Ressort in Sachsen



* Die Ministerien für Justiz und Finanzen haben keine oder unvollständige Daten zurückgemeldet. Die angegebenen Daten beziehen sich Informationen aus dem Organigramm.

Kienbaum

6. Kienbaum Frauen-Führungsquotient

Kienbaum Frauen-Führungsquotient

Bereits in den Studien von 2012 und 2014 wurde der Kienbaum Frauen-Führungsquotient eingeführt, um in einer Kennzahl die Leistungen bzw. Erfolge der Ressorts beim Thema „(Be-)Förderung von Frauen in Führungspositionen“ angemessen zu bewerten. Dazu setzt der Quotient den Frauenanteil an Führungskräften ins Verhältnis zum Frauenanteil an den Beschäftigten insgesamt.

Der Kienbaum Frauen-Führungsquotient zeigt, wie nah der Frauenanteil an Führungspositionen an den der weiblichen Beschäftigten heranreicht, bzw. wie stark Frauen in Führungspositionen im Vergleich zu ihrem Anteil an den Beschäftigten (unter-)repräsentiert sind. Wenn dieser Quotient 1 ist, dann wäre der Anteil der Frauen an Führungspositionen genauso hoch wie ihr Anteil an der Beschäftigtenzahl in diesem Ressort.

Geht man davon aus, dass eine gerechte und angemessene Beteiligung von Frauen an Führungspositionen dann erreicht ist, wenn ihr Anteil an den Führungspositionen ungefähr ihrem Anteil an den Beschäftigten entspricht, so ist der Kienbaum Frauen-Führungsquotient ein hilfreicher Indikator: Zumindest für Arbeitgeber, bei in denen es nicht ein Übergewicht an einfachen Tätigkeiten (Bürokräfte, Servicekräfte, Hausmeister- und Wartungsdienste) gibt, in dem das eine oder andere Geschlecht deutlich überrepräsentiert ist und aus deren Pool keine Führungskräfte rekrutiert werden (können), erscheint er als sinnvolles Instrument.

Der Kienbaum Frauen-Führungsquotient sollte jedoch nicht absolut betrachtet werden. So verbessert sich der Wert beispielsweise, wenn bei gleichbleibendem Anteil von Frauen in Führungspositionen übermäßige viele Frauen in der Belegschaft entlassen werden. Gleichzeitig verschlechtert sich der Wert, wenn bei ebenfalls konstantem Frauenanteil an Führungspositionen mehr Frauen eingestellt werden, die erst nach einiger Zeit im Haus aufsteigen können.

6. Kienbaum Frauen-Führungsquotient

Rheinland-Pfalz liegt beim Kienbaum Frauen-Führungsquotient vorne

Nimmt man als Maß für die angemessene Repräsentanz von Frauen den Kienbaum Frauen-Führungsquotient, so sind Frauen in Führungspositionen in allen betrachteten Ministerien unterrepräsentiert. Das Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen in Rheinland-Pfalz erreicht mit einem Wert von 0,99 jedoch ein fast ausgeglichenes Verhältnis zwischen Frauen in der Belegschaft insgesamt und in Führung. Auf den weiteren Plätzen folgen die dortige Staatskanzlei (0,86), die Berliner Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen (0,86) sowie das rheinland-pfälzische Ministerium für Justiz (0,79) und für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung (0,78).

Während Berlin beim Anteil der Frauen an allen Führungspositionen in der Landesregierung vorne liegt, weist Rheinland-Pfalz im Ressort-Durchschnitt den höchsten Wert für den Kienbaum Frauen-Führungsquotient auf (0,70), gefolgt von Berlin (0,61). Sachsen liegt deutlich dahinter (0,41). Das heißt: Männliche Beschäftigte hatten statistisch bislang eine größere Chance, in eine Führungsposition zu gelangen als weibliche Beschäftigte.

Der größte Nachholbedarf besteht bei den sächsischen Ministerien für Umwelt und Landwirtschaft (0,21), für Wirtschaft und Arbeit (0,22) sowie für Kultus (0,23) und für Wissenschaft und Kunst (0,33).

6. Kienbaum Frauen-Führungsquotient

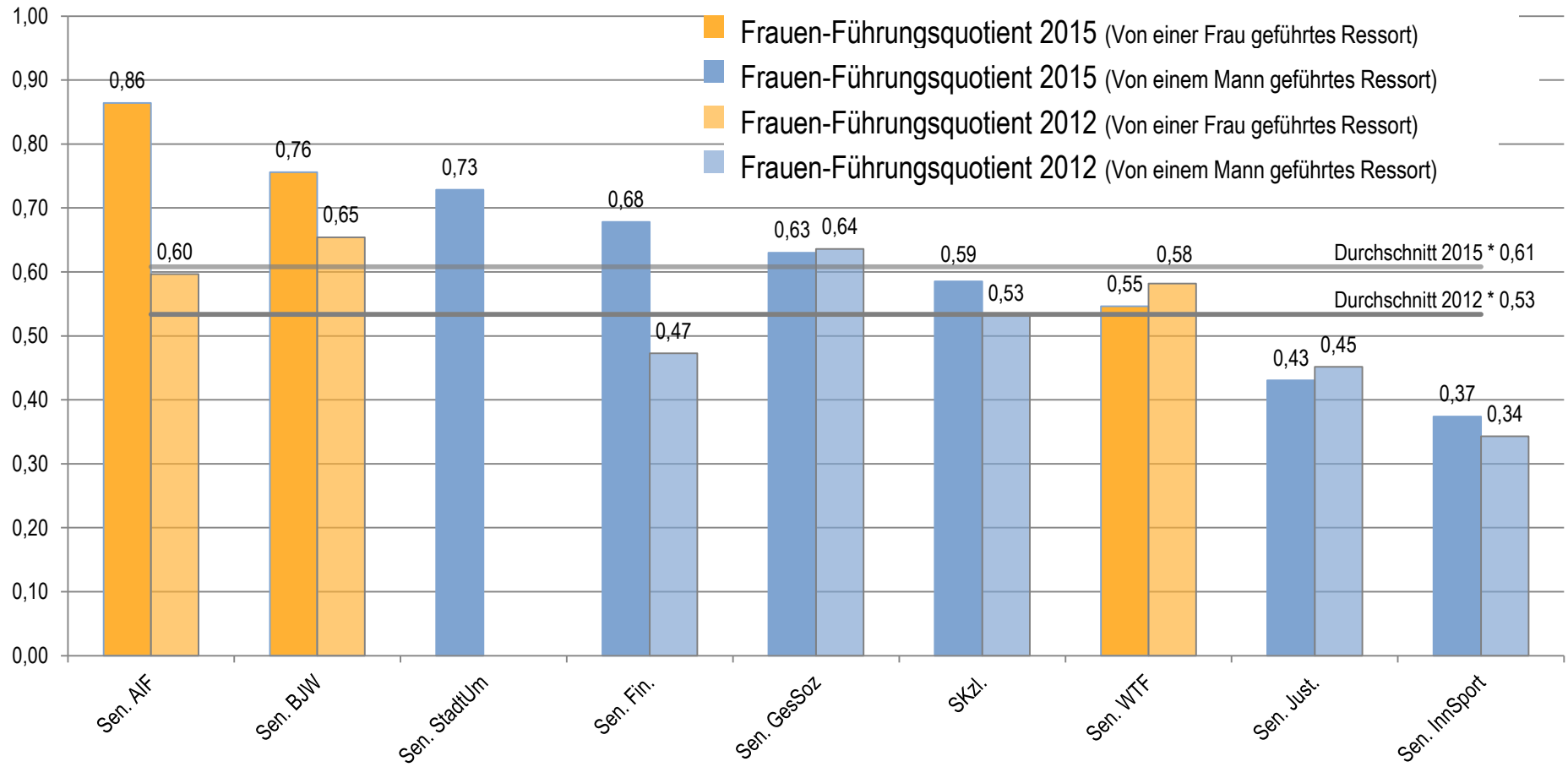
Deutliche Verbesserungen in einigen Ministerien

Die deutlichsten Veränderungen beim Wert für den Kienbaum Frauen-Führungsquotient ergeben sich für jene Ministerien, bei denen die Entwicklung des Frauenanteils in Führungspositionen und die des Frauenanteils an der Gesamtbelegschaft am weitesten auseinander fällt (siehe Grafik 35-37). Entsprechend konnten die Berliner Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen, die Senatsverwaltung für Finanzen und die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft ihre Werte um 0,26, 0,21 und 0,11 steigern. Auch die rheinland-pfälzische Staatskanzlei (+0,20) und das Finanzministerium (+0,11) verbesserten die Repräsentanz von Frauen in Führungspositionen im Verhältnis zu ihrem Anteil an der Belegschaft.

Eine Verschlechterung ist abermals in Sachsen zu beobachten, so etwa beim Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit (-0,21) und beim Kultusministerium (-0,18) sowie beim Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie in Rheinland-Pfalz (-0,09).

6. Kienbaum Frauen-Führungsquotient Berlin

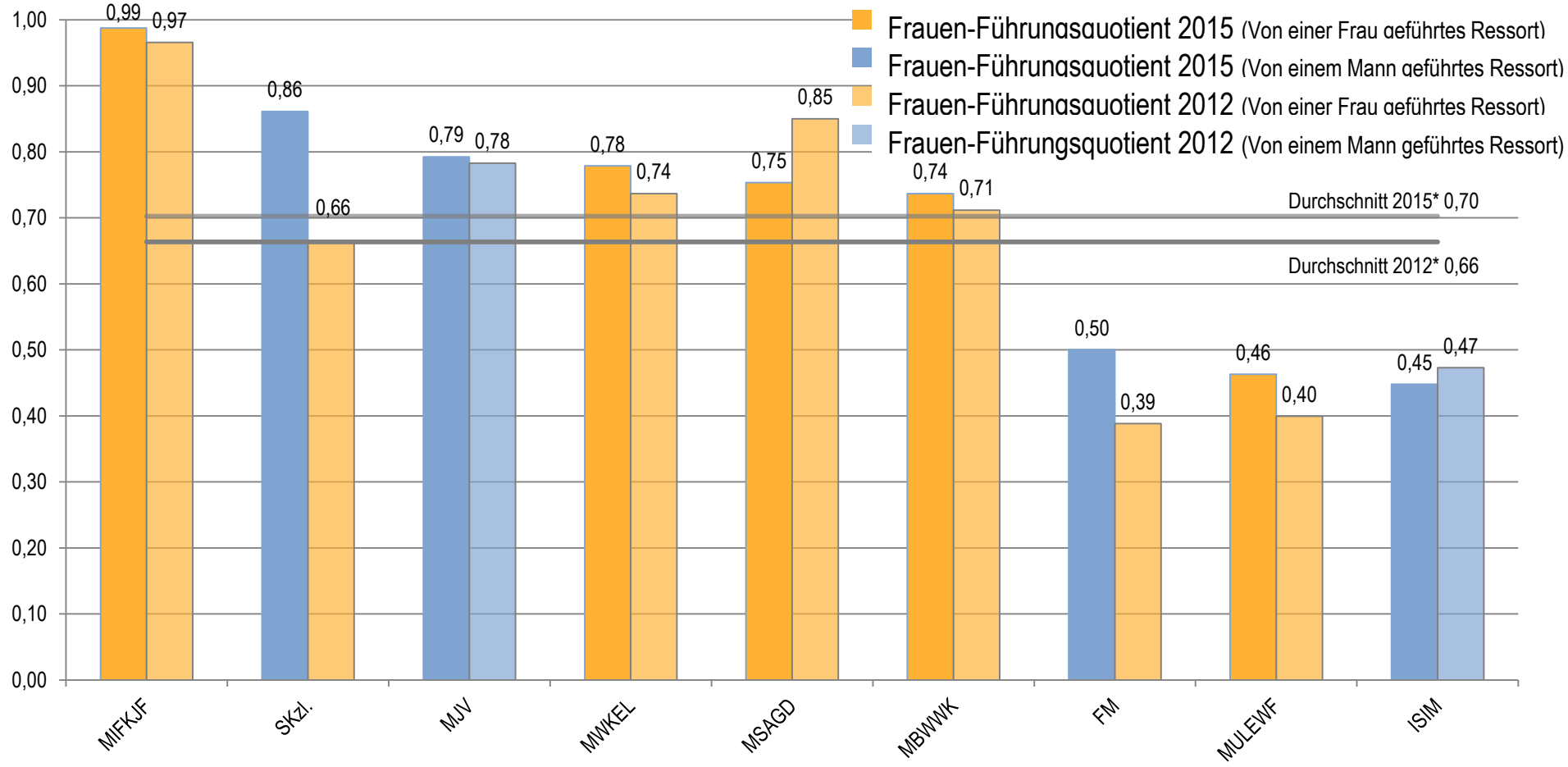
Verhältnis Frauenanteil in Führungspositionen zum Frauenanteil an den Beschäftigten 2012/2015



* Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt konnte für 2012 keine Daten ohne nachgelagerte Behörden liefern. Sie wurde deshalb aus Gründen der Vergleichbarkeit auch bei der Berechnung des Durchschnitts für 2015 nicht berücksichtigt.

6. Kienbaum Frauen-Führungsquotient Rheinland-Pfalz

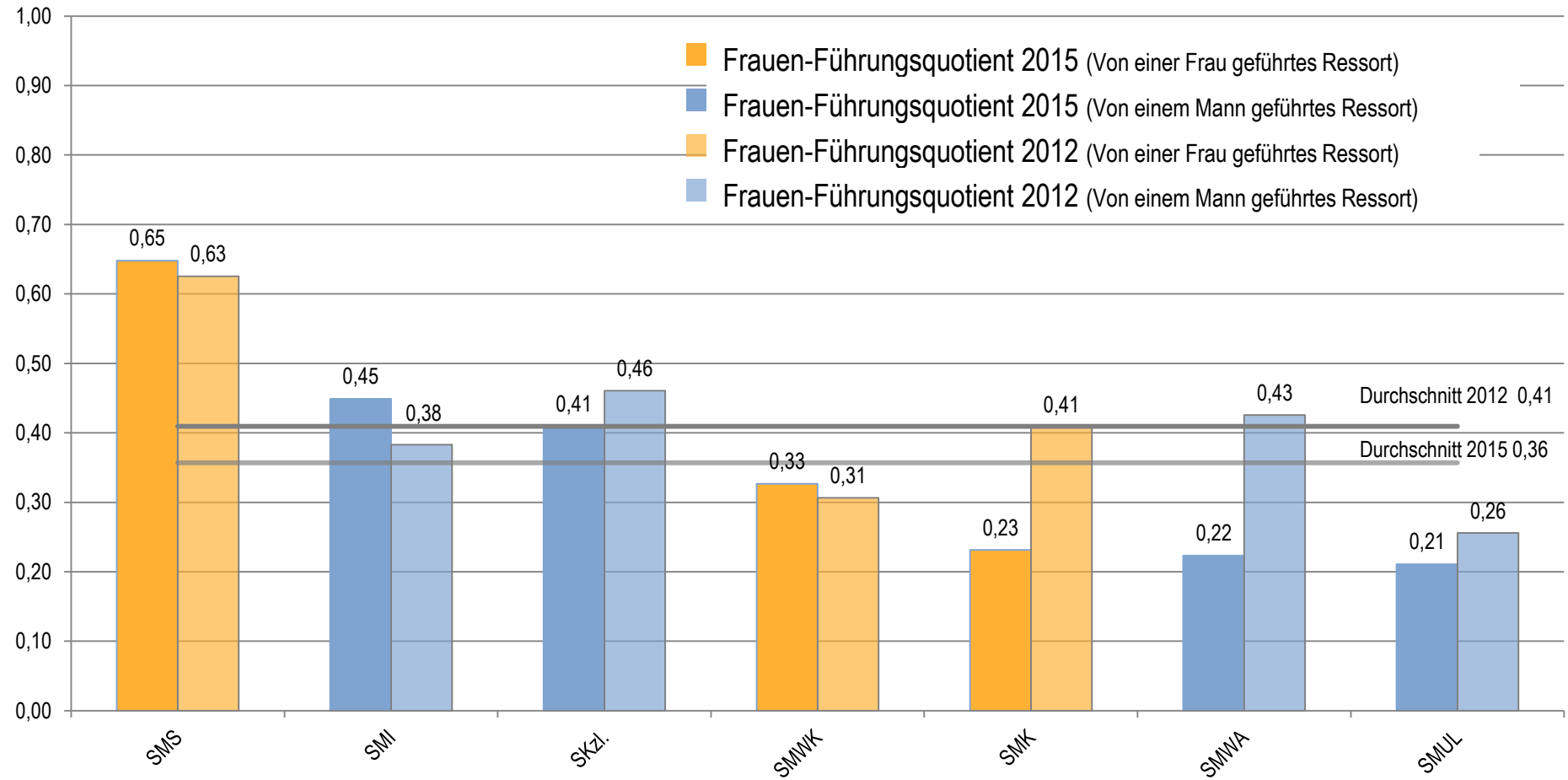
Verhältnis Frauenanteil in Führungspositionen zum Frauenanteil an den Beschäftigten 2012/2015



Kienbaum

6. Kienbaum Frauen-Führungsquotient Sachsen*

Verhältnis Frauenanteil in Führungspositionen zum Frauenanteil an den Beschäftigten 2012/2015



* Die Ministerien für Finanzen und Justiz haben keine Daten zurückgemeldet.

Kienbaum

7. Fazit

Tendenz steigend: Betrachtet man die Anteile von Frauen auf allen Führungspositionen, so lässt sich dies jedenfalls für Berlin und – mit Ausnahme der Staatssekretärsebene – auch für Rheinland-Pfalz sagen. In Sachsen hingegen stagniert der Frauenanteil auf allen Führungsebenen oder ist sogar rückläufig.
Greift man als Maßzahl für einen angemessenen Anteil von Frauen in Führungspositionen auf jene 30% zurück, die als Richtgröße an verschiedenen Stellen der neuen bundesgesetzlichen Regelungen eingeführt wurden und die auch in wissenschaftlicher Literatur und öffentlicher Debatte als Bezugswert dienen, so ist festzustellen: Nur Berlin erreicht und überschreitet diesen Wert auf allen Führungsebenen. In Rheinland-Pfalz wird er nur auf der obersten Ebene der Minister und der untersten der Referatsleiter erreicht, in Sachsen nur auf Ministerebene.

Betrachtet man den Anteil von Frauen in Führungspositionen relativ zum Anteil an Frauen in der Belegschaft insgesamt (Kienbaum Frauen-Führungsquotient), so erreicht kein Ressort in einem der drei Länder den Wert 1, der ein ausgewogenes Verhältnis beschreibt. Immerhin aber erreicht das Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen in Rheinland-Pfalz mit einem Wert von 0,99 ein fast ausgeglichenes Verhältnis zwischen Frauen in der Belegschaft insgesamt und in Führungspositionen. Die Staatskanzlei in Mainz und die Berliner Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen folgen mit einem Wert von 0,86. Gemessen an der - hier nur hilfsweise eingesetzten - Maßzahl 30% und am Kienbaum Frauen-Führungsquotienten herrscht in allen drei Ländern immer noch Nachholbedarf – insbesondere aber in Sachsen.

[1] Gesetzentwurf Landesregierung Rheinland-Pfalz 09.09.2015 Drucksache 16/5541 Online abrufbar unter: http://www.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/5541-16.pdf.

7. Fazit

Inwieweit sich die dargestellten Ergebnisse auch durch die unterschiedliche Ausgestaltung der Landesgleichstellungsgesetze erklären lassen, muss einer umfassenden Evaluierung der gesetzlichen Rahmenbedingungen in den drei Ländern vorbehalten bleiben. Es ist aber in diesem Zusammenhang interessant, dass es in Sachsen offensichtlich Pläne gibt, das „Sächsische Frauenförderungsgesetz“ bis Ende 2016 zu ersetzen. In Rheinland-Pfalz wird das Landesgleichstellungsgesetz gerade novelliert: Das Gesetz soll dem Entwurf der Landesregierung zufolge komplett neu gegliedert, den Gleichstellungsbeauftragten soll ein Klagerecht eingeräumt und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf neben Frauenförderung ein neuer Schwerpunkt des Gesetzes werden.[1]

Indes: Gesetzliche Vorgaben alleine sind es nicht, die den Anteil von Frauen in Führungspositionen beeinflussen. Das zeigt sich aktuell auch darin, dass Rheinland-Pfalz und Berlin beim Frauenanteil in Führungspositionen etwa gleichauf liegen, obwohl die rechtliche Regelung in Berlin stärker ist. Eine semantische Analyse der Gesetze allein wäre deshalb nur begrenzt erklärend. Auch reicht es nicht, rein quantitativ zu erheben, wie viele Maßnahmen zur Förderung von Frauen auf dem Weg in Führungspositionen es gibt: Im Rahmen der vorliegenden Studie wurden diese Daten zwar ermittelt, jedoch zeigte sich, dass es keine eindeutige Korrelation zwischen der reinen Anzahl an Maßnahmen und der „performance“ eines Ministeriums beim Anteil von Frauen in Führungspositionen gibt.

[1] Gesetzentwurf Landesregierung Rheinland-Pfalz 09.09.2015 Drucksache 16/5541 Online abrufbar unter: http://www.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/5541-16.pdf.

7. Fazit

Vor diesem Hintergrund wäre es lohnenswert, aber in dieser Kurzstudie nicht möglich, die organisationalen und kulturellen Faktoren in den Landesregierungen und den einzelnen Ressorts tiefgehend zu untersuchen: Welche Maßnahmen der geschlechtersensiblen Personalgewinnung und –entwicklung gibt es seit wann und wie werden sie umgesetzt? Wie strategisch angelegt ist die Personalplanung unter Einbeziehung von Laufbahnregelungen? Wie steht es quantitativ wie qualitativ um Angebote der Vereinbarkeit von Beruf und Familie/Pflege? Und: Wie offen für Diversität ist die (Führungs-)Kultur in einem Ressort? Auf individueller Ebene wäre danach zu fragen, wie stark Frauen darin unterstützt werden, Führungspositionen anzustreben und auch zu erreichen. Einen wichtigen Beitrag dazu dürften auch weibliche 'role models' leisten. Zwar wäre es – auch mit Blick auf die Ergebnisse dieser Kurzstudie – allzu vereinfachend zu sagen, dass Frauen Frauen 'nachziehen'. Eine Frau an der Spitze eines Ressorts bedeutet nicht zwangsläufig einen überdurchschnittlichen Anteil von Frauen in Führungspositionen. Dennoch darf davon ausgegangen werden, dass eine Erhöhung des Anteils von Frauen auf einer höheren Führungsebene Auswirkungen auf die darunter liegende hat – und umgekehrt, denn je größer das Reservoir weiblichen Führungsnachwuchses, desto größer die Chance, dass sie die Gläserne Decke auf dem weiteren Weg nach oben überwinden.

Dass sich Regierungen und Verwaltungen – ob auf Bundes- oder Landesebene oder im kommunalen Bereich – mit besonderer Ernsthaftigkeit und Konsequenz der Frage zuwenden sollten, wie es in ihrem Einflussbereich um die gerechte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen bestellt ist, ist nicht nur rechtlich geboten, sondern auch unter anderen gewichtigen Gesichtspunkten:

7. Fazit

Regierungen und öffentliche Einrichtungen haben eine Vorbildfunktion für andere Lebensbereiche: etwa die Wirtschaft. Das gilt für die Zusammensetzung nach Geschlechtern, aber auch für andere „Diversity-Dimensionen“. Klar ist: Unsere Gesellschaft hat sich verändert und wird sich weiter verändern. Bunter, älter, weniger: auf diese Formel lässt sich der Wandel bringen. Das sollte sich auch in Regierung und Verwaltung widerspiegeln.

Zugleich ändern sich Werte und Haltungen gegenüber Arbeit und Arbeitswelt – Stichwort Generation Y. Auch der öffentliche Dienst ist gut beraten, sich auf diesen mehrdimensionalen Wandel einzustellen und jene Begabungsreserven zu heben, die auch und gerade bei sehr gut ausgebildeten Frauen liegen.

Auf organisationaler Ebene kann sich die Anerkennung von Vielfalt positiv auf die Arbeitskultur auswirken: Zum einen auf der Ebene von Kommunikation und Zusammenarbeit und zum anderen auf der inhaltlichen Ebene durch die die Einbeziehung unterschiedlicher Perspektiven bei der Bearbeitung von Sach-Problemen (in Ministerien etwa Agenda- Setting und Gesetzesvorbereitung). Vielfalt kann – klug entwickelt und genutzt – Leistungen verbessern.

Zugleich vermag sie ein Arbeitsumfeld attraktiver zu machen: nicht nur für Frauen, sondern auch für nachwachsende Mitarbeitergenerationen mit anderen Vorstellungen von Kooperation und Führung.

Es ist also ebenso geboten wie lohnend, die gerechte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen zu diskutieren und voranzutreiben. Dazu soll diese Studie einen kleinen Beitrag leisten.

Abkürzungen der Bezeichnungen der Ministerien

Berlin

Skzl.	Senatskanzlei
Sen.InnSport	Senatsverwaltung für Inneres und Sport
Sen.AIF	Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen
Sen.WTF	Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung
Sen.GesSoz	Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales
Sen.Just	Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz
Sen.Fin.	Senatsverwaltung für Finanzen
Sen.SadtUm	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt
Sen.BJW	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft

Sachsen

Skzl.	Staatskanzlei
SMWA	Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
SMI	Staatsministerium des Innern
SMF	Staatsministerium der Finanzen
SMJ	Staatsministerium der Justiz
SMK	Staatsministerium für Kultus
SMWK	Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst
SMS	Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz
SMUL	Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft

Rheinland-Pfalz

SKzl.	Staatskanzlei
FM	Ministerium der Finanzen
ISIM	Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur
MJV	Ministerium für Justiz und für Verbraucherschutz
MWKEL	Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung
MULEWF	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten
MSAGD	Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie
MIFKJF	Ministerium für Integration, Familie, Kinder,Jugend und Frauen
MBWWK	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur

Projektteam

Studienleiterin:

Anne von Fallois
Hauptstadt-Repräsentantin/
Director Political Relations

Wissenschaftliche Begleitung:

Dr. Annette Knaut
Habilitandin,
Lehrstuhl für Soziologie,
Universität Augsburg

Organisatorische Mitarbeit:

Diana Pinnau

Studiendurchführung:

Tobias Herbst

Chantal Zwarg

Bildnachweis S. 1: Viktoria Siegessäule: Thomas Wolf, www.foto-tw.de, CC BY-SA 3.0 // Lorely: Markscheider CC BY 3.0 // Frauenkirche: Netopyr, CC BY-SA 3.0
Bildnachweis S. 15: Landesarchiv / Thomas Platow
Bildnachweis S. 17: Staatskanzlei RLP / Sämmer
Bildnachweis S. 43: Privat; Kienbaum

Kontakt

Für Fragen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Adresse

Kienbaum Management Consultants GmbH
Potsdamer Platz 8
10117 Berlin
Fon: +49 30 88 01 98 - 80
Fax: +49 30 88 01 98 - 66
hauptstadtrepraesentantin@kienbaum.de
www.kienbaum.de