

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Familie,
Senioren, Frauen u. Jugend
Ausschussdrucksache
18(13)43d

Kienbaum[®]

» Schriftliche Stellungnahme

**Zur öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes für die
gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an
Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst**

Deutscher Bundestag - Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend / Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Montag, den 23. Februar 2015

Kienbaum hat sich in jüngster Zeit in zweifacher Hinsicht mit dem Anteil von Frauen in Führungspositionen im öffentlichen Dienst des Bundes beschäftigt:

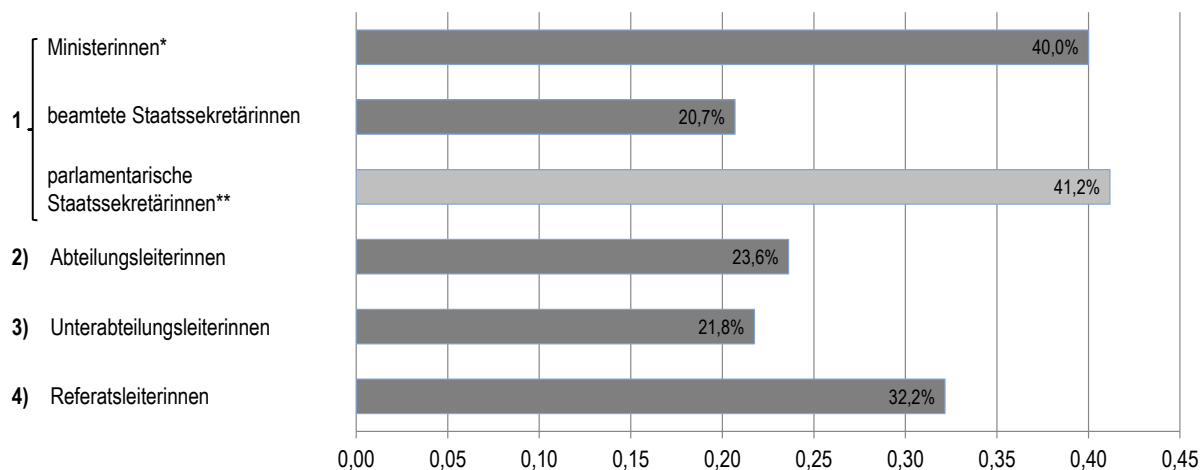
- » Studie zum Anteil von Frauen in Führungspositionen der Bundesregierung, Stand: September 2014.
- » Datenreports im Auftrag des BMFSFJ zum Frauenanteil in den Verwaltungsbereichen des Bundes (Datenbasis Gleichstellungsstatistik 2012) und zur Besetzung von Gremien im Einflussbereich des Bundes (Bezugsjahr 2013).

1. Zentrale Ergebnisse der Studie „Frauen – Macht – Regierung II“

Wie schon die erste Ausgabe von „Frauen – Macht – Regierung“ beruht auch die im Herbst 2014 durchgeführte Folgestudie auf Kienbaum-eigenen Recherchen und einer Abfrage in Ministerien. Betrachtet wird die gesamte Bundesregierung – also Bundeskanzleramt und sämtliche Bundesministerien sowie das Bundespresseamt und die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien.

Sofern nicht gesondert ausgewiesen, werden die Funktionen in der Studie wegen der besseren Lesbarkeit in ihrer männlichen Form benannt, die – sofern nicht explizit erwähnt – dann jeweils auch die weiblichen Amtsinhaber beinhaltet.

Frauenanteil nach Führungsebenen in den Bundesregierung: Politische Führung und untere Hierarchieebene vorbildlich, Rest unterdurchschnittlich



* Die Bundeskanzlerin wurde als Ministerin gezählt. Der Chef des BPA und die Bundesbeauftragte für Kultur und Medien sind in die Gruppe der beamteten Staatssekretäre einbezogen.

** Der Frauenanteil an den Parlamentarischen Staatssekretären wird hier nur nachrichtlich dargestellt, fließt aber in die Durchschnittsberechnung nicht ein. Wenn von Staatssekretären die Rede ist, sind damit auch die Staatsminister gemeint.

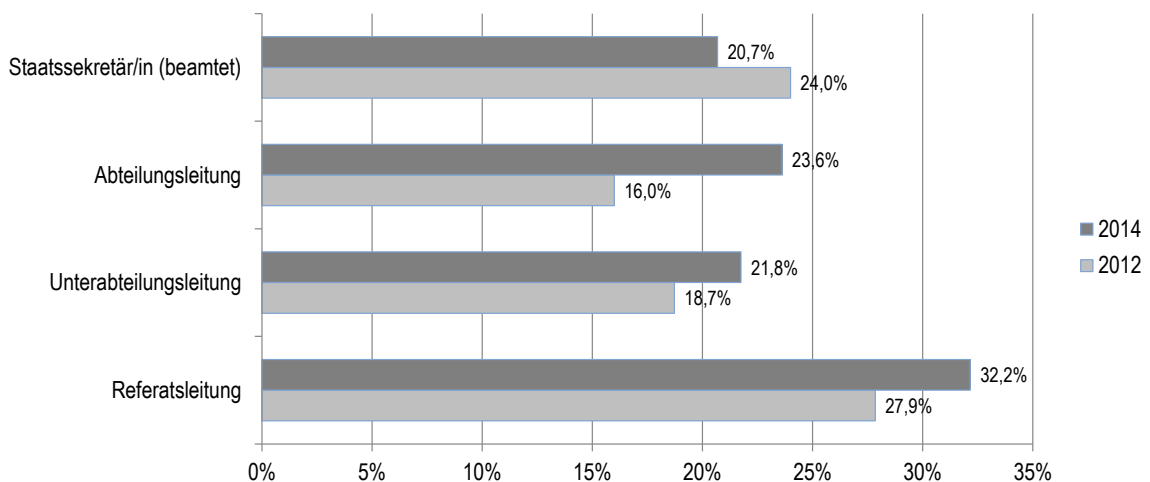
Quelle: Kienbaum Studie „Frauen – Macht – Regierung II“.

Insgesamt sind, Stand September 2014, fast ein Drittel aller Führungspositionen in der Bundesregierung mit Frauen besetzt; damit liegt der Wert 5% über dem von 2012 (25%).

Dabei gibt es in der Bundesregierung deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Hierarchieebenen. Auf der obersten Führungsebene der Ressortleiter (also Kanzlerin und Bundesminister) sind Frauen mit einem Anteil von 40% gut vertreten. Zum Vergleich: In der aktuellen EU-Kommission sind 32% der Kommissare weiblich. Auf der ebenfalls zur politischen Leitung gehörenden Ebene der beamteten Staatssekretäre (inkl. Chef des Bundespresseamtes und Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien) liegt der Anteil der Frauen dagegen mit 20,7% deutlich unter dem Durchschnitt und ist im Vergleich zu 2012 um gut 3% gesunken.

Ebenfalls unterdurchschnittlich ist der Frauenanteil auf den nächsten Führungsebenen: Bei den Abteilungsleitern (23,6%) und den Unterabteilungsleitern (21,8%). Auf der untersten Führungsebene, den Referatsleitungen, ist der Frauenanteil wieder überdurchschnittlich hoch: 32,2%. Da es auf dieser Hierarchieebene die meisten Positionen gibt (Regierung gesamt: 1704), hebt dies den Gesamtdurchschnitt deutlich.

Entwicklung des Frauenanteils nach Führungsebenen in den Bundesregierung 2012/2014: Steigerung auf unteren Führungsebenen, Rückgang bei Staatssekretären



Quelle: Kienbaum Studie „Frauen – Macht – Regierung II“.

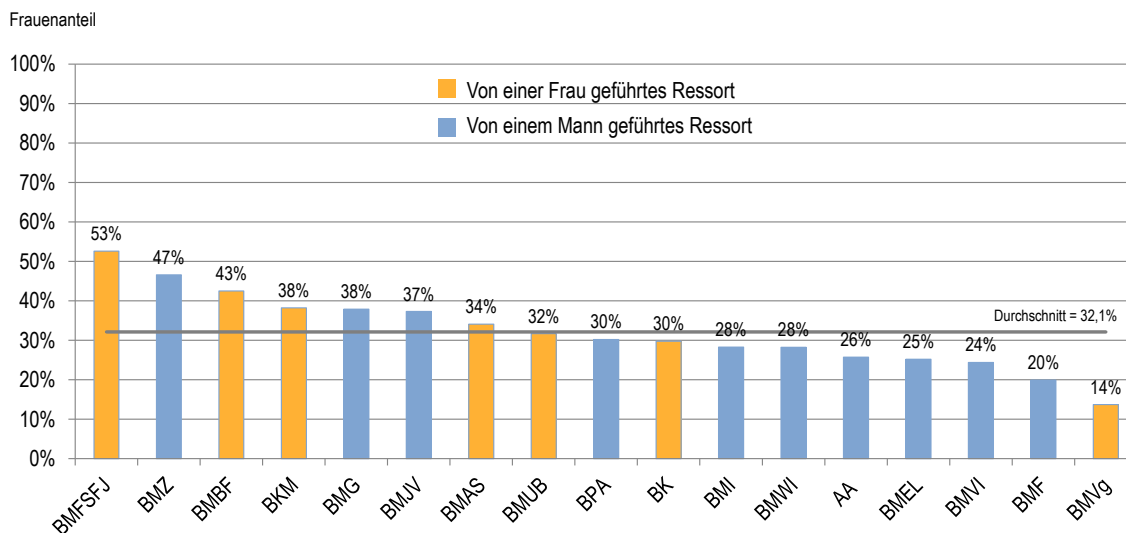
Zur Einordnung: In den Vorständen der DAX 30-Unternehmen sind derzeit nur 7,4% Frauen vertreten (2012: 7,8%). Von den 200 größten Unternehmen hatten nur rund 22% mindestens eine Frau im Vorstand; der Frauenanteil auf dieser Ebene betrug gut 5%. 2012 lag dieser Wert noch bei 4% (DIW Wochenbericht 4/2015)

Weitet man den Blick auf Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeitern, so findet sich hier (Bezugsjahr 2012) auf der ersten Führungsebene auf jedem fünften Chefsessel eine Frau (19%). Auf der zweiten Führungsebene sind 26% der Führungskräfte weiblich (Kohaut, Susanne/Möller, Iris: IAB-Kurzbericht 23/2013).

Zum Anteil von Frauen in Führungspositionen öffentlicher Unternehmen vgl. FidAR PWoB-Index 2014.

Ranking der Ressorts nach Anteil der Frauen in Führungspositionen: Hohe Frauenanteile bei Ministerinnen – männliche Chefs mit Nachholbedarf

Alle Führungsebenen (ohne parlamentarische Staatssekretäre)



Quelle: Kienbaum Studie „Frauen – Macht – Regierung II“.

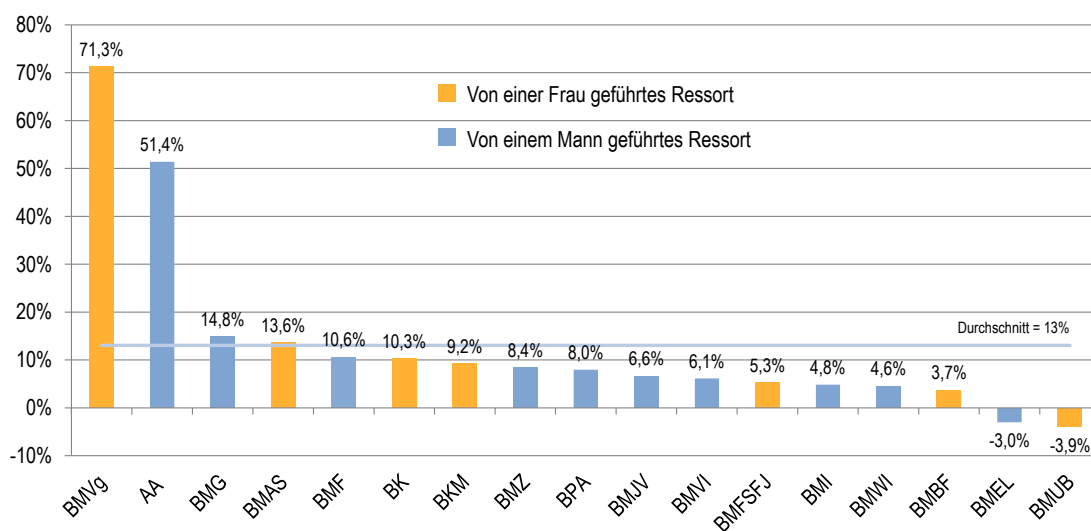
Beim Vergleich der einzelnen Ressorts ist ein Zusammenhang erkennbar zwischen von Frauen geführten Häusern und dem Anteil der Frauen an Führungspositionen in dem jeweiligen Ressort. So sind unter den ersten vier Ressorts mit den höchsten Frauenanteilen an Führungspositionen drei Häuser, die seit mehr als zehn Jahren von Frauen geführt werden.

Unterdurchschnittliche Frauenanteile weisen umgekehrt jene Ministerien auf, die von Männern geführt werden und auch in den letzten Legislaturperioden durchgehend oder überwiegend männliche Spitzen hatten. Ausnahme ist das

Bundesverteidigungsministerium, das nun zum ersten Mal von einer Frau geführt wird: Das BMVg ist erneut das Schlusslicht im Ranking der Ressorts – begründet indes in seinem besonderen Personalkörper aus militärischen und zivilen Mitarbeitern.

In der Kienbaum-Studie wird auch untersucht, inwieweit es einen Zusammenhang gibt zwischen der Quantität von Fördermaßnahmen für Frauen in den Ressorts und dem Frauenanteil an Führungspositionen. Hier lässt sich indes keine Korrelation ableiten. Allerdings hat die Studie Umfang und Dauer der Maßnahmen in den einzelnen Häusern nicht erhoben; hier wäre eine Evaluation zur Effekt- und Effizienzmessung angezeigt.

Entwicklung des Frauenanteils an Führungsfunktionen: Steigerungen bei stagnierender Dynamik



Lies: Das Bundesministerium der Verteidigung hat seinen Frauenanteil an Führungspositionen von 2012 auf 2014 um mehr als zwei Drittel (71,3%) gesteigert.

Quelle: Kienbaum Studie „Frauen – Macht – Regierung II“.

Spitzenreiter in der Entwicklung des Frauenanteils ist das Bundesverteidigungsministerium: Dort hat sich der Anteil der weiblichen Vorgesetzten um 71,3% erhöht, allerdings von sehr niedrigem Niveau von 8 auf 13,7%. Auch das Auswärtige Amt hat einen Anstieg des Frauenanteils an Führungspositionen von 51,4% erreicht und setzt sich deutlich vom Mittelfeld ab.

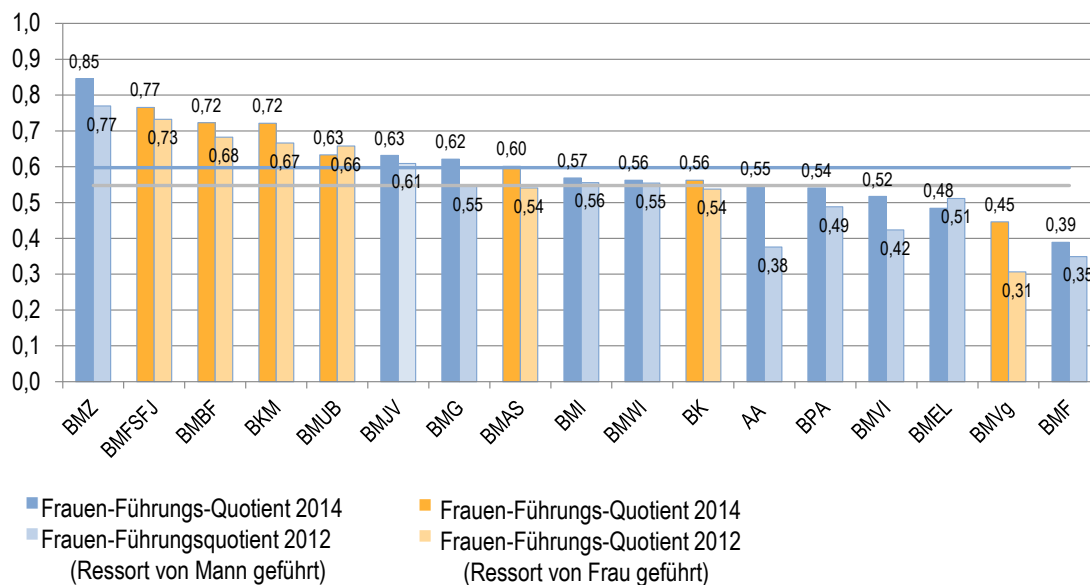
Allerdings stagniert im Durchschnitt der Ressorts die Dynamik der weiblichen Aufholjagd: 2012 lag die Veränderungsquote bei 13,1%; aktuell liegt sie – auch dank der hohen Werte im BMVg und im AA - bei 13%.

Zu beachten ist, dass fünf Ressorts gegenüber 2012 ihren Zuschnitt deutlich verändert haben. Das Bundesjustizministerium hat aus dem Landwirtschaftsministerium große Teile des Verbraucherschutzes übernommen, das Umweltministerium aus dem Verkehrsministerium die Bauabteilung, das

Bundeswirtschaftsministerium den Bereich „Erneuerbare Energien“ aus dem Umweltministerium. Signifikante Veränderungen hat es auch im Bundesverteidigungsministerium gegeben, das 20% seines Personals in den nachgeordneten Bereich verlagert hat.

Frauen-Führungs-Quotient

Verhältnis Frauenanteil in Führungspositionen zum Frauenanteil an den Beschäftigten 2012/2014



Quelle: Kienbaum Studie „Frauen – Macht – Regierung II“.

Der von Kienbaum entwickelte Frauen-Führungs-Quotient setzt den Anteil von weiblichen Führungspositionen ins Verhältnis zum Anteil weiblicher Beschäftigter insgesamt innerhalb eines Ministeriums.

Der Frauen-Führungs-Quotient geht davon aus, dass eine angemessene Beteiligung von Frauen an Führungspositionen dann erreicht ist, wenn ihr Anteil an den Führungspositionen ungefähr ihrem Anteil an den Beschäftigten entspricht. Dies gilt zumindest für Arbeitgeber, 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). Das dürfte bei Bundesministerien generell nicht anzunehmen sein.

Der Frauen-Führungs-Quotient 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.

Frauen in Führungspositionen in allen Ressorts nach wie vor unterrepräsentiert

Nimmt man als Maß für die angemessene Repräsentanz von Frauen nicht – wie im Gesetzentwurf vorgesehen – die 50:50-Parität, sondern den Kienbaum Frauen-Führungs-Quotienten, ist wie schon 2012 auch in der aktuellen Studie das Ergebnis: In sämtlichen Ressorts der Bundesregierung sind Frauen in Führungspositionen unterrepräsentiert. Selbst die Ministerien mit verhältnismäßig hohen Frauenanteilen an Führungspositionen kommen nicht auf eine ungefähr ihrem Beschäftigungsanteil entsprechende Quote.

Weitere Befunde

Selbst das Bundesfamilienministerium, in dem deutlich mehr Frauen als Männer in der Belegschaft vertreten sind und das zugleich auf der Führungsebene mehr Frauen als Männer hat, erreicht nicht einen Frauen-Führungs-Quotienten von 1.

Bemerkenswert ist auch, dass fast alle Ressorts mit Ausnahme des Bundesumweltministeriums und des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft - zwei Ministerien, deren Zuschnitt sich in der neuen Bundesregierung verändert hat - ihren Quotienten verbessern konnten.

Insgesamt hat sich der Quotient im Durchschnitt aller Häuser weiter leicht gebessert: von 0,55 auf 0,6.

Das bestätigt sich auch mit Blick auf die obersten Bundesbehörden insgesamt. Die nachfolgende Tabelle zeigt für alle obersten Bundesbehörden den Frauen-Führungsquotienten im Mittelwert der Jahre 2010-2012 (51%). Sie gibt zugleich Auskunft über zwei weitere wichtige Indikatoren mit Langzeitwirkung: Den Frauen-Übertragungs-Quotienten und den Frauen-Einstellungs-Quotienten, die den Frauenanteil bei der Übertragung von Führungspositionen bzw. bei der Einstellung ins Verhältnis zum Frauenanteil an den Bewerbungen setzen.

Kernindikatoren der obersten Bundesbehörden pro Bundesbehörde als Mittelwert der Berichtsjahre 2010 bis 2012

Ressort	Frauenanteil an der Gesamtbeschäftigung	Frauenanteil an leitenden Funktionen	Frauen-Führungs-Quotient	Frauen-Übertragungs-Quotient	Frauen-Einstellungs-Quotient
BT	51%	36%	0,71	1,98	0,97
BK	52%	24%	0,46	0,91	1,16
BVerfG	63%	42%	0,67	-	1,09
AA	46%	13%	0,28	1,19	1,00
BMI	50%	26%	0,52	-	0,52
BMJ	59%	35%	0,60	0,00	0,91
BMF	52%	17%	0,32	2,17	1,24
BMWI	49%	26%	0,53	1,79	1,18
BMAS	57%	29%	0,51	0,71	1,17
BMELV	50%	24%	0,47	-	1,01
BMVg	44%	18%	0,40	3,18	0,91
BMFSFJ	68%	48%	0,71	1,11	1,23
BMG	60%	31%	0,52	0,88	1,06
BMVBS	51%	23%	0,44	2,64	1,16
BMU	52%	28%	0,54	0,91	0,94
BMBF	59%	40%	0,68	0,18	1,11
BMZ	55%	43%	0,78	1,10	0,98
BKM	55%	42%	0,76	2,13	1,01
BPA	57%	24%	0,42	0,00	0,92
Gesamt	51%	26%	0,51	1,23	1,01

Quelle: Kienbaum Datenreport zur Umsetzung des Bundesgleichstellungsgesetzes auf der Basis der Gleichstellungsstatistik 2010 bis 2012.

Handlungsempfehlungen

Nach der Verabschiedung des „Gesetzes für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst“ wird die Bundesregierung noch stärker als bisher in der Pflicht stehen, auch auf den obersten Führungsebenen in den Ressorts die Unterrepräsentanz von Frauen abzubauen. Dabei wird angesichts des weiter gewachsenen Nachwuchspools auf der Führungsebene der Referatsleiter das bisher gebräuchliche Argument schwächer, dass für die nächsten Führungsebenen keine fachlich und laufbahnrechtlich geeigneten Kandidatinnen zur Verfügung stehen. Besonderes Augenmerk sollte auf die nächste Führungsebene – die Unterabteilungsleitungen – gelegt werden: Hier war der Zuwachs an weiblichen Führungskräften zuletzt weniger stark ausgeprägt. Deshalb sind weitere Anstrengungen nötig, um den Rekrutierungspool für die nächsthöhere Ebene zu vergrößern.

Tatsächlich ist der weitere Aufstieg von Frauen in der Bundesverwaltung kein Selbstläufer. Die Setzung überprüfbarer Zielvorgaben ist eine notwendige, indes nicht hinreichende Bedingung. Politischer Wille, administrative Anpassungsfähigkeit, konkrete Fördermaßnahmen, die Schaffung kultureller Rahmenbedingungen für gelebte Gleichstellung sowie die individuelle Bereitschaft von Frauen, mehr Verantwortung zu übernehmen, sind erforderlich, um die gesetzten Ziele nachhaltig zu erreichen.

2. Zentrale Daten zu Frauen in Gremien mit Bundesbeteiligung

Der Gesetzesentwurf der Koalition sieht auch eine Novellierung des Bundesgremienbesetzungsgesetzes vor. Diese erscheint angezeigt, denn tatsächlich ist eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern bisher lediglich in einer Minderheit von Gremien gegeben; der Frauenanteil in Gremien steigt nur langsam an. So lag der Frauenanteil in den von Kienbaum im Auftrag des BMFSFJ untersuchten Gremien 2013 bei 25,7% (2009: 24,5%). Eine geschlechterparitätische Gremienbesetzung bildet sich 2013 in lediglich 18% aller gemeldeten Gremien ab. Im Vergleich zu vorangegangenen Untersuchungsperioden hat sich der durchschnittliche jährliche Anstieg des Frauenanteils verlangsamt; immer noch ist eines von zehn Gremien ausschließlich mit Männern besetzt.

Kennwerte der Repräsentanz weiblicher Mitglieder in Gremien

Jahr	2010	2011	2012	2013
Anzahl an Gremien insgesamt	377	378	382	396
Anzahl geschlechterparitätisch besetzter Gremien (Gremien mit einem Frauenanteil zwischen 40 und 60 Prozent)	48	49	60	72
Anteil geschlechterparitätisch besetzter Gremien	12,7%	13,0%	15,7%	18,2%
Anzahl an Gremien ohne eine Frau	36	36	33	36
Anteil an Gremien ohne eine Frau	9,5%	9,5%	8,6%	9,1%
Anzahl an Gremien mit mindestens einer Frau	341	342	349	360
Anteil an Gremien mit mindestens einer Frau	90,5%	90,5%	91,4%	90,9%
Anzahl an Gremien mit einem Frauenanteil kleiner 30%	261	243	237	234
Anteil an Gremien mit einem Frauenanteil kleiner 30%	69,2%	64,3%	62,0%	59,1%
Anzahl an Gremien mit einem Frauenanteil kleiner 40%	314	308	302	305
Anteil an Gremien mit einem Frauenanteil kleiner 40%	83,3%	81,5%	79,1%	77,0%
Anzahl an Gremien mit einem Frauenanteil größer 60 %	9	13	14	14
Anteil an Gremien mit einem Frauenanteil größer 60 %	2,4%	3,4%	3,7%	3,5%

Quelle: Kienbaum Datenreport zur Umsetzung des BGremBG im Auftrag des BMFSFJ, April 2014.

Der Einfluss des Bundes wirkt sich grundsätzlich positiv auf die geschlechterbezogene Gremienzusammensetzung aus: In Gremien, für die der Bund Berufungsrechte hat, ist der Frauenanteil auf 27,9% gestiegen. In Gremien, für welche der Bund über Entsendungsrechte für mindestens ein Mitglied verfügt, liegt der Frauenanteil im Berichtsjahr 2013 dagegen mit 21,6% deutlich niedriger. Von dem Ziel einer gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern in Gremien bleibt die Praxis der Gremienbesetzung im Einflussbereich des Bundes folglich noch weit entfernt.

Betrachtet man jene 94 untersuchten Gremien, die nach der Novellierung des BGremBG als Aufsichtsgremien mit mehr als zwei dem Bund zustehenden Mandaten ab 1.1.2016 einen Mindestanteil von 30% Frauen bei den vom Bund zu bestimmenden Mitgliedern haben müssen und für die ab 1.1.2018 das Ziel „Parität“ vorgegeben werden soll, so ist festzustellen: 51 Bundesgremien erfüllen – Stand 2013 - die 30% Quote nicht (54%), 70 Bundesgremien liegen unter der 50% Quote (74%). Hier besteht also dringender Handlungsbedarf.

Kontakt:

Kienbaum Management Consultants GmbH
Potsdamer Platz 8
10117 Berlin
Fon: +49 30 88 01 98-80

Ansprechpartner:

Anne von Fallois, Hauptstadtrepräsentantin/Director Political Relations
anne.vonfallois@kienbaum.de

Nikolaj Bøggild, Mitglied der Geschäftsleitung/Director
nikolaj.boggild@kienbaum.de