Kienbaum Management Consultants

Kienbaum

» Frauen – Macht – Regierung

Eine Studie über den Anteil von Frauen in Führungspositionen der Bundesregierung 2012





» Inhalt

Vorwort	4
Ergebnis-Zusammenfassung	5
Frauenanteile nach Führungsebenen in der Bundesregierung 2012	6
Ranking der Ressorts	7
Entwicklung der Frauenanteile von 2009 bis 2012	10
Sind Frauen angemessen in Führungspositionen vertreten?	15
Maßnahmen zur Förderung von Frauen	18
Ergebnis/Schlussfolgerungen	20
Hinweise zur Studie Methodik, Erhebungszeitraum und Abgrenzung zu anderen Studien	23
Studienteam	25
Impressum	26

» Vorwort

Konsens: mehr Frauen in Führungspositionen wünschenswert

Die Debatte um Frauen in Führungspositionen hat eine hohe Dynamik. Weder in der Wissenschaft, noch in der Politik, noch in der Wirtschaft gibt es namhafte Repräsentanten, die der These widersprechen, dass Frauen in oberen Führungspositionen in der Wirtschaft im Durchschnitt unterrepräsentiert sind. Zahlreiche Studien belegen das.[1] Ferner ist es inzwischen weitgehend Konsens, dass ein höherer Frauenanteil in Führungspositionen nicht nur im Interesse der Frauen, sondern auch im Interesse der gesamten Belegschaft und des Arbeitgebers ist – egal ob im öffentlichen Dienst oder in der Wirtschaft. Eine Korrelation zwischen mehr Frauen in Führungspositionen und einem höheren Unternehmenserfolg ist nachgewiesen.[2]

Erstmals Untersuchung zu Frauen in Führungspositionen der aktuellen Bundesregierung

In der Diskussion kommt dabei der Blick auf Hauptakteure der Debatte zu kurz: die verschiedenen Vertreter der Bundesregierung. Die Unternehmens- und Personalberatung Kienbaum hat deshalb in einer umfassenden Untersuchung die Bundesregierung auf ihre Erfolge an der Frauenförderung in den eigenen Reihen analysiert. Ziel war zu ermitteln, ob und inwieweit die Regierung weiter ist als die Wirtschaft in Sachen Frauenförderung und ob sie die von Teilen der Politik, auch von Regierungsmitgliedern, geforderten Quotenvorgaben für die Wirtschaft selbst erfüllt. Dabei hat es die Untersuchung nicht bei einer quantitativen Betrachtung der Führungspositionen für die obersten Hierarchieebenen belassen, sondern alle Führungsebenen ausgewertet und außerdem die qualitativen Maßnahmen, die die einzelnen Häuser zur Frauenförderung durchführen, erfragt und versucht, eine Verbindung zwischen Maßnahmen und Wirkungen herzustellen. Eine solche Untersuchung wurde für die aktuelle Bundesregierung bislang weder intern angestellt noch von einem externen Gutachter.

Vergleich 2009 mit 2012

Schließlich wurde untersucht, wie sich der Frauenanteil an den Beschäftigten sowie an den Führungspositionen entwickelt hat. Dazu wurden die Werte vom 30.06.2009 heran gezogen. Da nach diesem Zeitpunkt eine neue Regierung gebildet und die Debatte um mehr Frauen in Führungspositionen besonders intensiv geführt wurde, ist dieser Zeitraum trotz seiner Kürze interessant und relevant, um Tendenzen aufzuzeigen.

Dies ist die erste öffentliche Studie, die sich mit Frauenanteilen an den Belegschaften und Führungspositionen der aktuellen Bundesregierung beschäftigt. Die Firma Kienbaum hofft, auf diesem Wege einen ergänzenden Aspekt in die Debatte einbringen zu können.

Wir danken dem Bundeskanzleramt, allen Bundesministerien und dem Bundespresseamt für die Unterstützung und meist prompte Beantwortung unserer Fragen.

Berlin, den 15. Mai 2012





Thorsten Alsleben
Hauptstadt-Repräsentant
Director Political Relations
Kienbaum Consultants International GmbH

Dr. Hilmar Schmidt
Mitglied der Geschäftsleitung
Senior Director Public Management
Kienbaum Management Consultants GmbH

[1] z. B. Holst, Elke/Schimeta, Julia: Spitzengremien großer Unternehmen: Hartnäckigkeit männlicher Strukturen lässt kaum Platz für Frauen, in: DIW Wochenbericht Nr. 3, Berlin, 2012, S. 3-12.
[2] McKinsey & Company: Women matter. Gender diversity, a corporate performance driver, o.O., 2007.

» Ergebnis-Zusammenfassung

Frauenanteile an Führungspositionen der Regierung: Besser als Wirtschaft, schlechter als gefordert

Die Bundesregierung erreicht die in der Politik geforderten Quotenvorgaben von 30 bis 40 Prozent für Frauen in Führungspositionen selber nicht. Nach dieser Untersuchung gibt es in der Regierung bezogen auf alle Führungskräfte einen Frauenanteil von knapp 25 Prozent. Wenn man nur die oberste Führungsebene (Kanzlerin, Minister, beamtete Staatssekretäre) betrachtet, beträgt der Frauenanteil 29 Prozent. In Bezug zu ihrem Anteil an den Beschäftigten sind Frauen in allen Ministerien in den Führungsetagen unterrepräsentiert.

Allerdings gibt es auch positive Entwicklungen: Alle Ministerien haben den Anteil der Frauen in Führungspositionen in den letzten Jahren erhöht. Insgesamt ist der Anteil höher als bei jeder anderen Bundesregierung zuvor. Und wenn man sich auf die erste Führungsebene beschränkt, hat die Bundesregierung mit 29 Prozent einen deutlich höheren Frauenanteil als die Wirtschaft mit 20 Prozent,[3] und erst recht als die DAX-Vorstände mit nur 4,3 Prozent.[4]

Vorbildliche Ressorts

Zwischen den einzelnen Ressorts gibt es große Unterschiede: Die meisten Frauen in Führungspositionen hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) von Ministerin Kristina Schröder: Dort beträgt der Anteil 50 Prozent. An zweiter Stelle kommt das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mit 43 Prozent und das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) mit 41 Prozent.

Frauen-Führungs-Quotient zeigt: Frauen sind überall unterrepräsentiert

Ob Frauen entsprechend ihrem Anteil an den Beschäftigten auch in den Führungspositionen eines Ressorts vertreten sind, zeigt der von Kienbaum entwickelte Frauen-Führungs-Quotient. Wenn der Anteil der Frauen in Führungspositionen genau ihrem Anteil an der Beschäftigtenzahl entspricht, beträgt der Quotient 1. Dies wird von keinem Ministerium auch nur annähernd erreicht. Das heißt, in allen Ressorts sind weibliche Führungskräfte unterrepräsentiert. Am besten schneidet das Haus von Entwicklungshilfeminister Dirk Niebel ab: Sein Ministerium erreicht einen Quotienten von 0,78.

Fördern Frauen Frauen?

Es gibt einen Zusammenhang zwischen Frauen an der Ressortspitze und dem Anteil von Frauen an Führungspositionen. Wenn es innerhalb der letzten 15 Jahre die meiste Zeit eine weibliche Hausleitung gab, liegen diese Ressorts beim Anteil der Frauen an allen Führungspositionen eher vorne als vorwiegend oder ausschließlich männlich geführte Häuser. Für die erste und zweite Führungsebene (Abteilungsleiter aufwärts), also dort, wo der Einfluss der Hausleitung auf die Stellenbesetzung am größten ist, gilt: Die Wahrscheinlichkeit für einen höheren Frauenanteil in den oberen Führungsebenen steigt, wenn das Ressort von einer Frau geführt wird.

Regierung in Teilen besser als Wirtschaft

Fazit aus Sicht von Kienbaum: Die Bundesregierung kann bei der Frauenförderung Erfolge vorweisen und ist in Teilen weiter als die Wirtschaft. Aber die Regierung erfüllt selbst noch nicht die Erwartungen, die einzelne Politikerinnen aus der Koalition an die Wirtschaft richten. Dies gilt es, bei der Debatte um gesetzliche Vorgaben für die Wirtschaft zu bedenken. Gleichzeitig kann und sollte die Regierung ihre Anstrengungen zur Förderung von Frauen in Führungspositionen verstärken.

[3] Quelle: Statistisches Bundesamt.
[4] Quelle: Kienbaum-Auswertung der Geschäftsberichte 2011.

Frauenanteile nach Führungsebenen in der Bundesregierung 2012

Politische Führung und untere Hierarchieebenen vorbildlich, Rest unterdurchschnittlich

Insgesamt sind gut ein Viertel aller Führungspositionen in der Bundesregierung von Frauen besetzt: Laut unserer Untersuchung beträgt der Frauenanteil im März 2012 genau 24,8 Prozent (Abbildung 1).

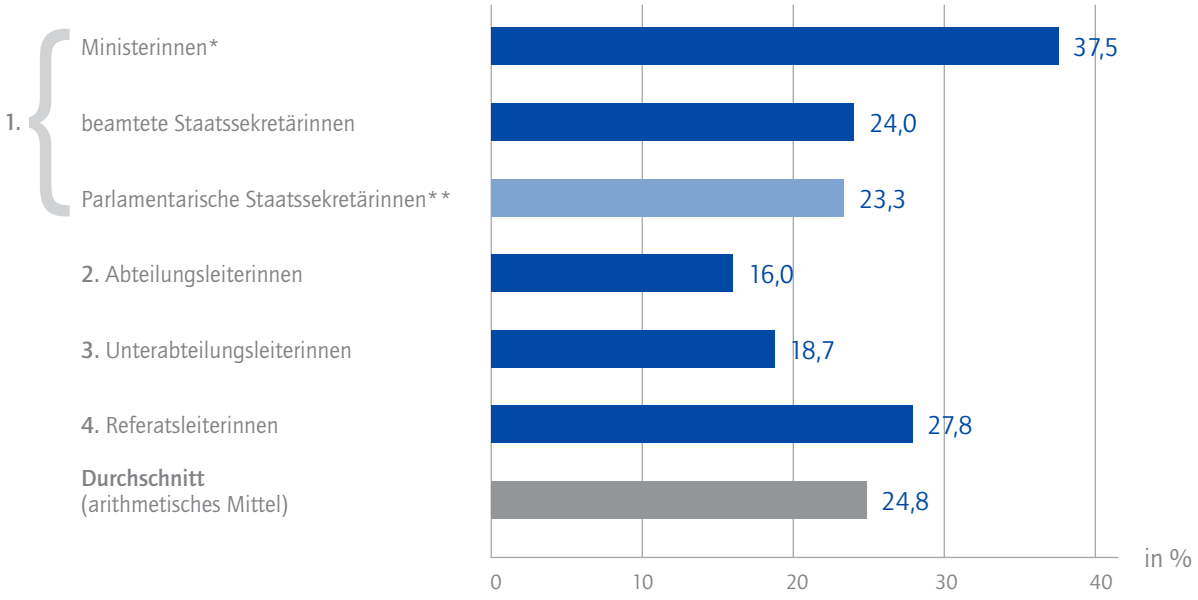
Dabei gibt es deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Hierarchieebenen. Auf der obersten Führungsebene der Ressortleiter (also Kanzlerin und Bundesminister) sind mit einem Anteil von 37,5 Prozent überdurchschnittlich viele Frauen vertreten. Auf der ebenfalls noch ersten Führungsebene der politischen Leitung, bei den beamteten Staatssekretären (inkl. dem Chef des Bundespresseamtes), liegt dagegen der Anteil der Frauen mit 24 Prozent schon knapp unter dem Durchschnitt.

Die Gruppe der Parlamentarischen Staatssekretäre hat ebenfalls einen unterdurchschnittlichen Frauenanteil mit 23,3 Prozent. Allerdings werden in dieser Untersuchung die Parlamentarischen Staatssekretäre nicht weiter in die Statistiken und Durchschnittswerte einbezogen, weil sie nicht Teil der disziplinarischen Ministeriumshierarchie sind und ihre Aufgaben einen überwiegend repräsentativen Charakter haben.

Deshalb wird der Frauenanteil nur an dieser Stelle erwähnt, ansonsten bleibt er unberücksichtigt. Bei einer internen Untersuchung des Bundesfamilienministeriums zu einem früheren Zeitpunkt[5] wurden die Parlamentarischen Staatssekretäre ebenfalls nicht berücksichtigt.

Stark unterdurchschnittlich ist der Frauenanteil auf der dritten Führungsebene, den Unterabteilungsleitern (18,7 Prozent), und auf der zweiten Führungsebene, den Abteilungsleitern (16 Prozent). Da aus der Ebene der Abteilungsleiter häufig Staatssekretäre rekrutiert werden, ist diese Hierarchiestufe nicht nur fachlich und politisch (die meisten Abteilungsleiter sind politische Beamte), sondern auch für die Führungskräfteentwicklung und für die Entwicklung von Frauen für die oberste Führungsebene sehr bedeutsam. Auf der untersten Führungsebene, den Referatsleitungen, ist der Frauenanteil wieder überdurchschnittlich hoch: 27,8 Prozent. Das liegt zwar nicht sehr weit vom Durchschnitt entfernt, da es aber deutlich mehr Referatsleiterpositionen (Regierung gesamt: 1713) als Unterabteilungsleiter (315), Abteilungsleiter (125) und beamtete Staatssekretäre (25) gibt, wirkt sich diese Zahl natürlich auf den Durchschnitt deutlich stärker aus.

Abbildung 1: Frauenanteil auf den verschiedenen Hierarchieebenen 2012



* Die Bundeskanzlerin wurde als Ministerin mitgezählt.

** Der Frauenanteil an den Parlamentarischen Staatssekretären wurde zwar ausgewertet, wird hier auch nachrichtlich dargestellt, fließt aber in die Durchschnittsberechnung nicht ein. Die Studie orientiert sich dabei an dem „Erfahrungs- und Gremienbericht 2010" des BMFSFJ. Wenn von Staatssekretären die Rede ist, sind damit auch die Staatsminister gemeint.

[5] BMFSFJ: Gleichstellung in der Bundesverwaltung – Erfahrungs- und Gremienbericht 2010, Berlin, Juli 2011.

» Ranking der Ressorts

Beim Vergleich der einzelnen Ressorts (Abbildung 2) ist ein Zusammenhang, zwischen von Frauen geführten Häusern und dem Anteil der Frauen an Führungspositionen in dem jeweiligen Ressort, erkennbar. 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. Der Spitzenreiter, das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, ist seit 27 Jahren weiblich geführt, der Dritt- und der Viertplatzierte, das Bundesministerium für Bildung und Forschung sowie das Bundesministerium der Justiz, werden seit 14 Jahren von Ministerinnen geleitet. Der Zweitplatzierte, das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, hat zwar mit Dirk Niebel seit Ende 2009 einen Mann an der Spitze, ist aber die elf Jahre davor weiblich geführt worden.

Höchster Frauenanteil an allen Führungspositionen



Bundesfamilienministerin Kristina Schröder

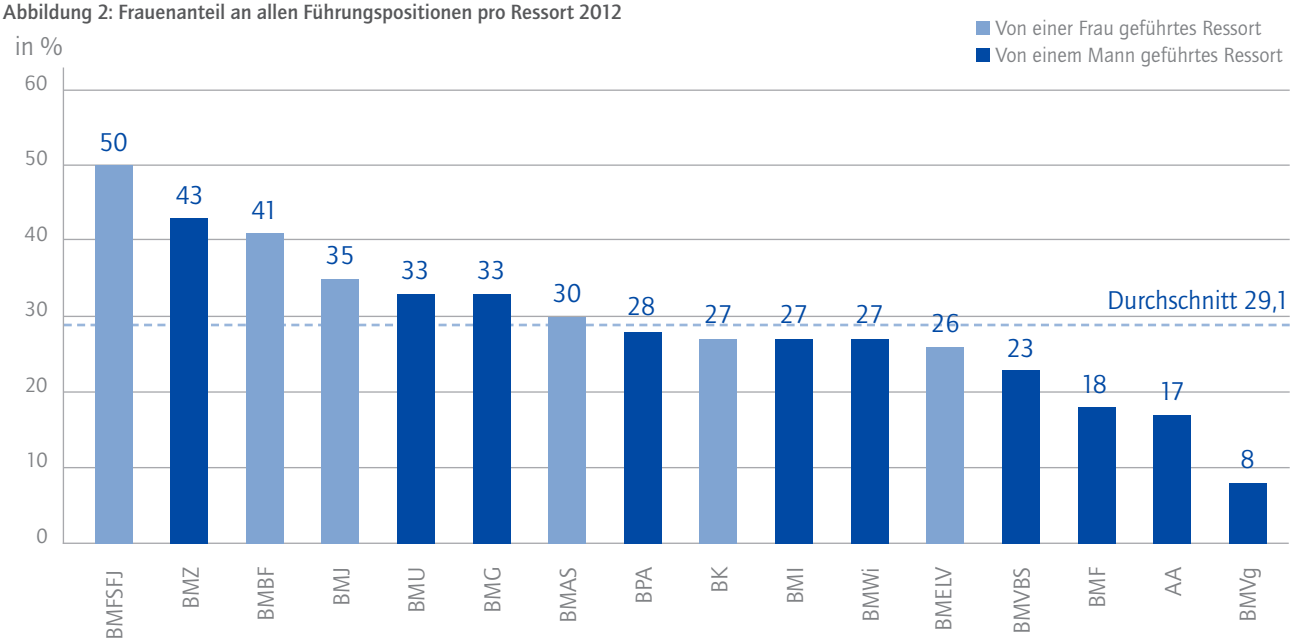
Foto: BMFSFJ/Laurence Chaperon

Umgekehrt werden die vier Schlusslichter in der Vergleichsstatistik seit vielen Jahren von Männern geführt: der Viertletzte, das Bundesverkehrsministerium, hatte vor 18 Jahren das letzte Mal eine Frau an der Spitze, die drei Letztplatzierten, Auswärtiges Amt, Bundesfinanzministerium und Bundesverteidigungsministerium, hatten noch nie eine weibliche Führung. Bei den Ressorts „im Mittelfeld" gibt es auch einen Trend, der die ganze Auswertung durchzieht:

Wenn es in den letzten 15 Jahren in der überwiegenden Zeit eine weibliche Hausleitung gab, liegen diese Ressorts auch beim Anteil der Frauen an allen Führungspositionen im Haus eher vorne. Wenn es keine oder nur kurzzeitig eine Frau an der Spitze gab, liegen sie eher hinten. So gibt es zumindest eine nachweisbare Korrelation zwischen mehrjährig von einer Frau geführten Ressorts und der höheren Anzahl weiblicher Führungskräfte. Eine Kausalität ist damit allerdings noch nicht zweifelsfrei begründbar.

So könnte es sein, dass von Frauen geführte Häuser wegen der Themen des Hauses für Frauen attraktiver sind oder zumindest lange Zeit waren als andere Häuser, die von Männern geführt werden. So mag es bei den drei Erstplatzierten (BMFSFJ, BMZ und BMBF) mit den Familien-, Entwicklungshilfe- und Bildungsthemen eine höhere Affinität von Frauen geben oder zumindest lange gegeben haben.

Abbildung 2: Frauenanteil an allen Führungspositionen pro Ressort 2012



Sonderfälle BMVg und AA

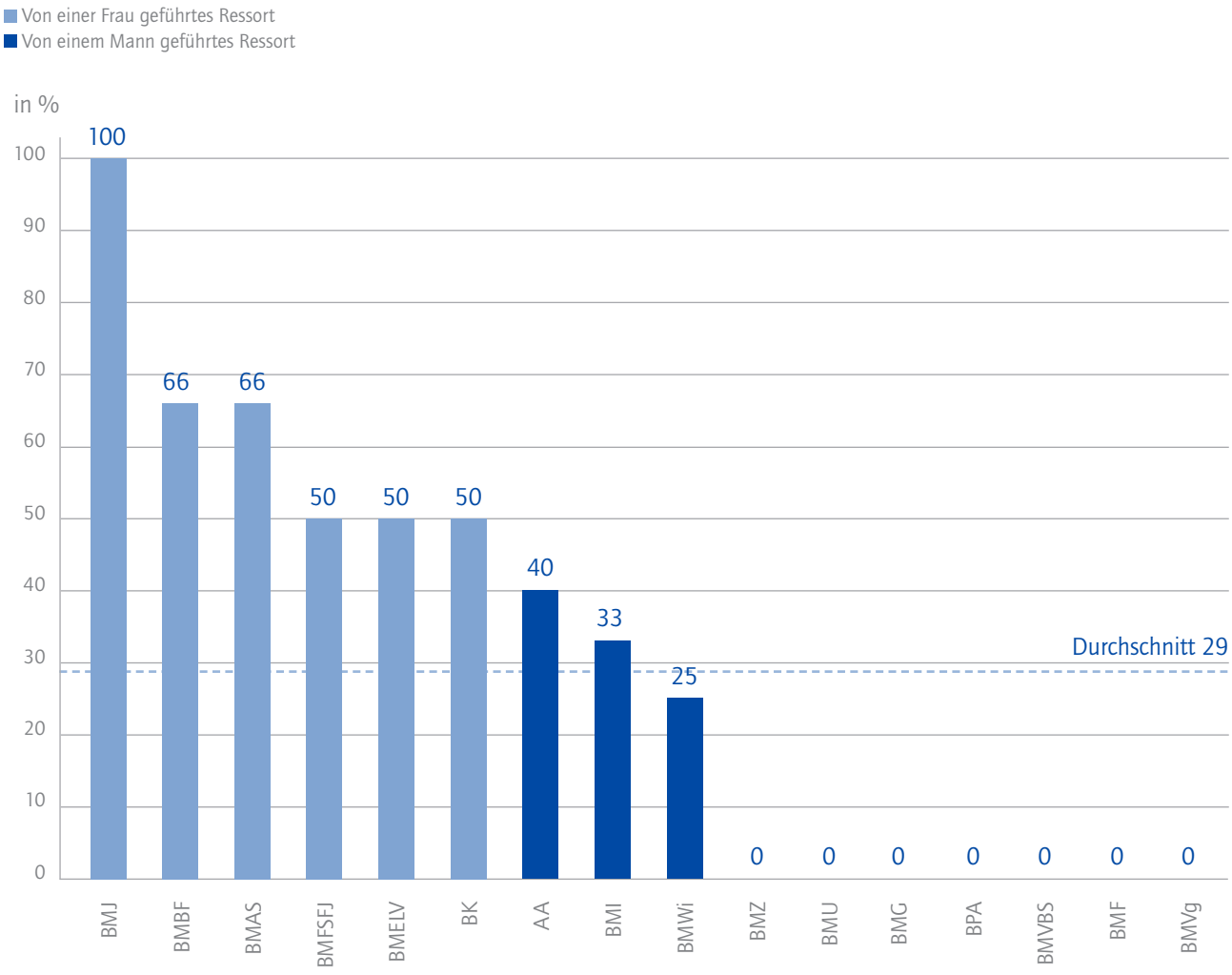
Bei dem letztplatzierten Bundesverteidigungsministerium (BMVg) ist der geringe Frauenanteil sicherlich vor allem auf die langjährige Rechtslage zurück zu führen, die Frauen den Dienst an der Waffe verboten hat. Das hatte und hat auch Auswirkungen auf die militärischen Führungskräfte im Ministerium bzw. auf die Frauenanteile bei diesen Positionen. Da mehr als die Hälfte der Führungspositionen von Soldaten besetzt ist, darunter keine einzige Frau, wirkt sich das negativ auf den Durchschnitt aus. Beim Auswärtigen Amt dürfte das schlechte Abschneiden unter anderem auf die regelmäßige weltweite Rotation des Personals und die damit verbundenen familiären Belastungen zurück zu führen sein.

Unmittelbarer Einfluss der Ressortspitze auf obere Führungsebenen

Während der Anteil der Frauen an allen Führungspositionen eines Ressorts nur langfristig spürbar veränderbar ist, ist der Einfluss einer Ministerin/eines Ministers auf die (Neu-) Besetzung der politischen Beamten, also Staatssekretäre und in der Regel Abteilungsleiter, sehr hoch. Dort lässt sich der Frauenanteil folglich sehr schnell ändern.

Und da sieht man einen klaren Zusammenhang: Die sechs Häuser mit den höchsten Frauenanteilen in der obersten Führungsebene (Kanzlerin bzw. Minister und beamtete Staatssekretäre) werden allesamt von Frauen geführt (siehe Abbildung 3). Die übrigen Ressorts mit dem geringeren Frauenanteil auf der ersten Führungsebene werden von Männern geführt. Nun ist das nicht so ganz überraschend, da es sich bei der ersten Führungsebene um einen sehr überschaubaren Personenkreis handelt – in manchen Ressorts sind das nur zwei Personen. Wenn es dort eine Frau als Ministerin und einen Mann als beamteten Staatsekretär gibt, liegt der Frauenanteil an der ersten Führungsebene bereits bei 50 Prozent.

Abbildung 3: Frauenanteil an der obersten Führungsebene pro Ressort 2012 (Kanzlerin/Minister, beamtete Staatssekretäre)



Doch auch wenn man die zweite Führungsebene – die Abteilungsleiter – mit einbezieht (siehe Abbildung 4), ist erkennbar, dass frauengeführte Häuser in der Regel insgesamt einen höheren Frauenanteil auf den oberen beiden Führungsebenen haben.

Der durchschnittliche Frauenanteil in diesen Hierarchieebenen beträgt in der Bundesregierung insgesamt 21,1 Prozent. Von den sechs Häusern, die mehr als einen Prozentpunkt über diesem Schnitt liegen, sind fünf von Frauen geführt (darunter die ersten Vier). Von den übrigen acht, die entweder wie das Bundesministerium des Innern und das Auswärtige Amt nahezu genau auf dem Schnitt (beide haben einen Frauenanteil von 21,4 Prozent) oder darunter liegen, ist nur ein Ministerium (BMELV) von einer Frau geführt.

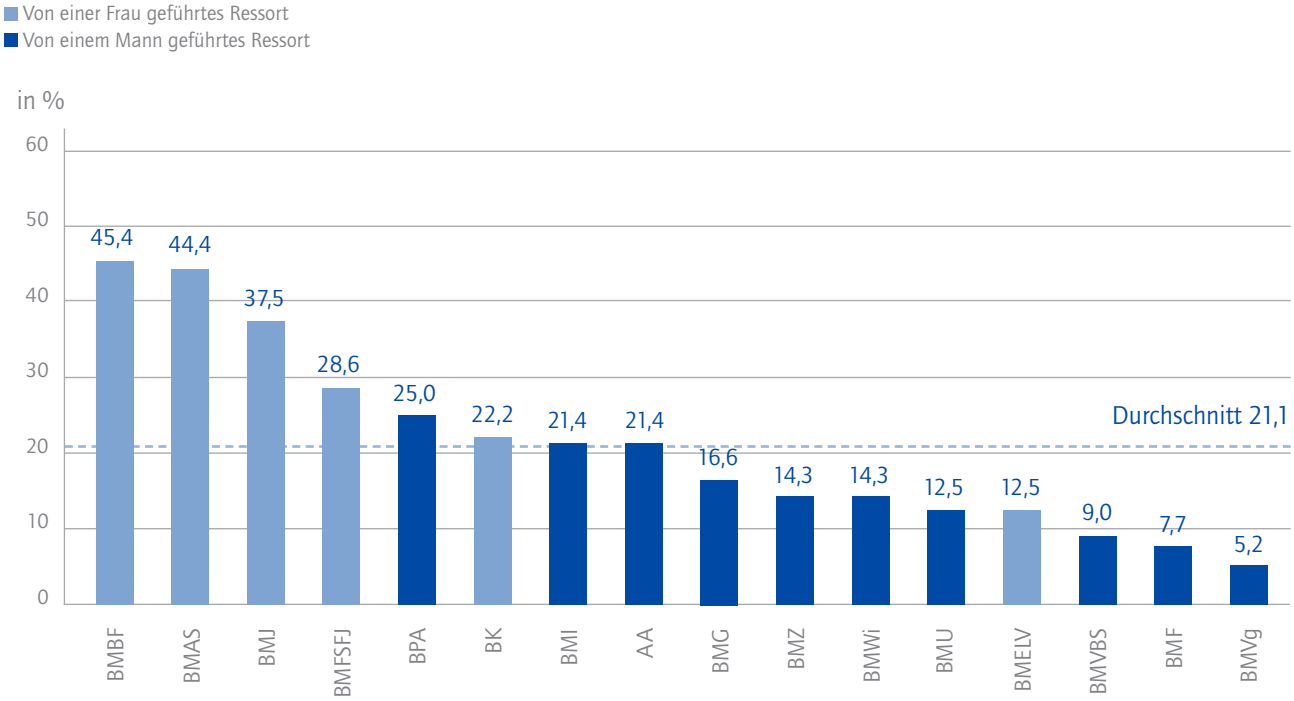
Höchster Frauenanteil an oberen Führungspositionen



Bundesbildungsministerin Annette Schavan

Quelle: Bundesregierung/Laurence Chaperon

Abbildung 4: Frauenanteil an den Führungsebenen 1 und 2 pro Ressort 2012 (Kanzlerin/Minister, beamtete Staatssekretäre, Abteilungsleiter)



Aktuell diskutierte Quoten-Vorschläge

Umstritten ist, mit welchen Mitteln mehr Frauen in Führungspositionen gebracht werden können. Aus der Politik gibt es ganz unterschiedliche Vorschläge: eine starre Frauenquote für Aufsichtsräte von 30 Prozent (Berliner Erklärung von überwiegend, aber nicht nur, weiblichen Bundestagsabgeordneten verschiedener Fraktionen sowie weiterer Prominenter) oder 40 Prozent (ursprünglicher Vorschlag von EU-Justizkommissarin Viviane Reding), teilweise auch Quotenvorgaben für die Vorstände (Bundesarbeitsministerin Ursula von der Leyen: 30 Prozent für DAX-Unternehmen). Die Alternative zu der bislang schon erprobten, aber auch wenig erfolgreichen freiwilligen Selbstverpflichtung der Wirtschaft, ist eine gesetzliche Pflicht zu einer selbstgesetzten, aber dann auch verbindlichen und sanktionsbewehrten Quote durch die Unternehmen selbst (Flexi-Quote von Bundesfamilienministerin Kristina Schröder). Allen Vorschlägen ist gemein, dass sie sich ausschließlich an die Wirtschaft richten, also die Freiheit der Unternehmen, bzw. Anteilseigner gesetzlich einschränken.

Entwicklung der Frauenanteile von 2009 bis 2012

Kontinuierliche Steigerung der Frauenanteile auf allen Hierarchieebenen mit kleinen Schwankungen

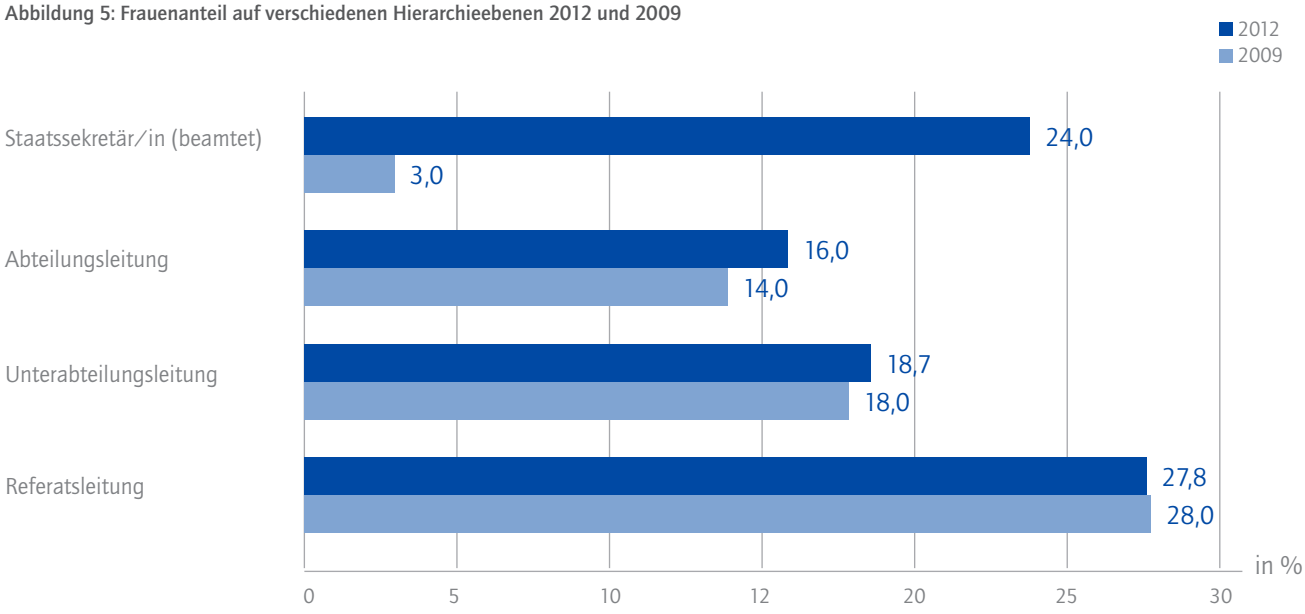
Die letzte mit dieser Studie vergleichbare Erhebung, deren Ergebnisse allerdings teilweise intern gehalten wurden, hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2009 durchgeführt. Ein Teil der Resultate dieser Erhebung wurden in die Publikation „Gleichstellung in der Bundesverwaltung – Erfahrungs- und Gremienbericht 2010" des BMFSFJ veröffentlicht.

Auch wenn der Zeitraum von knapp drei Jahren – die damalige Erhebung wurde im Sommer 2009 durchgeführt – recht kurz ist, sind doch schon Tendenzen und Entwicklungen zu beobachten, zumal kurz nach dem damaligen Untersuchungsstichtag (30.06.2009) die Regierung gewechselt hat und danach viele Ministeriumsleitungen ausgetauscht wurden.

Generell lässt sich feststellen, dass der Anteil der Frauen in Führungspositionen seit 2009 zugenommen hat. Überraschend deutlich ist dabei die Entwicklung auf der ersten Führungsebene und dort vor allem bei den beamteten Staatssekretären. Der Frauenanteil lag bei den Staatssekretären 2009 nur bei drei Prozent. 2012 ist der Anteil von Frauen bei den beamteten Staatssekretären achtmal so hoch. Inzwischen sind von 25 Staatssekretärsposten sechs mit Frauen besetzt. Das entspricht einem Anteil von 24 Prozent.

Bei den Abteilungsleitern und Unterabteilungsleitern ist dagegen nur eine geringe Zunahme des Frauenanteils zu verzeichnen. Der geringe Anstieg des Frauenanteils bei den Abteilungsleitungen macht dabei nicht mal den von 2008 auf 2009 erfolgten Rückgang wett. Seinerzeit ist ausweislich der vom BMFSFJ in dem oben genannten Bericht zitierten Gleichstellungsstatistik des Bundes der Anteil der weiblichen Abteilungsleiter von 17 auf 14 Prozent gesunken. In 2012 beträgt der Frauenanteil 16 Prozent. Auf der Referatsleiterebene gibt es sogar einen leichten Rückgang des Frauenanteils gegenüber 2009. Immerhin setzt sich von den beiden hier genannten Ausnahmen abgesehen der im Durchschnitt feststellbare Trend fort: Seit 1988 steigt der Frauenanteil auf allen Hierarchieebenen spürbar und kontinuierlich an.

Abbildung 5: Frauenanteil auf verschiedenen Hierarchieebenen 2012 und 2009



Quelle für 2009: BMFSFJ (2011): Gleichstellung in der Bundesverwaltung – Erfahrungs- und Gremienbericht 2010.
Anmerkung: Es handelt sich um einen Vergleich der relativen Zahlen, also der Prozentanteile. In den 2009er Zahlen sind allerdings nicht nur die Regierungsressorts, sondern die obersten Bundesbehörden insgesamt enthalten, also inklusive Bundespräsidialamt, Bundesverfassungsgericht, Bundestag, Bundesrat und Bundesrechnungshof, die in die 2012er-Werte nicht einfließen. Außerdem wurden beim BMVg 2009 nur die zivilen Führungskräfte gezählt. Insofern stellen die 2009er Zahlen nur einen ungefähren, aber wohl sehr nahe liegenden Anhaltspunkt für die damalige Situation in der Bundesregierung dar.

Frauenanteil an den Beschäftigten in fast allen Ressorts gestiegen

Betrachtet man den Durchschnitt der Frauenanteile an den Beschäftigten in den einzelnen Ressorts von 2009 bis 2012 ist dieser um gut 5 Prozent gestiegen. Dies ist wohlgemerkt nicht der Anstieg des Frauenanteils in der Bundesregierung insgesamt sondern nur der gemittelte Wert der einzelnen Veränderungswerte der Ressorts.

Insgesamt haben 14 Ressorts ihren Frauenanteil an den Beschäftigten gesteigert, bei einem Ressort (BMG) ist ihr Anteil leicht zurück gegangen, bei einem (BMJ) gleich geblieben. Die größte Steigerung gab es im Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), wo sich der Frauenanteil von 53 auf 60 Prozent erhöht hat, eine Steigerung um 13,2 Prozent. Damit hat sich das BMBF von Platz 5 auf Platz 2 der Frauenanteile an den Beschäftigten hoch gearbeitet. Spitzenreiter bleibt das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) mit einem Frauenanteil von 68,3 Prozent. Auch dieser Frauenanteil ist höher als noch 2009. Allerdings ist die Steigerung auf diesem hohen Niveau mit nur 3 Prozent niedriger.

Bezogen auf die relative Steigerung war der Anstieg des Frauenanteils im Bundespresseamt am stärksten: der Frauenanteil stieg von 24 auf 28 Prozent, eine Steigerung um 13,5 Prozent.

Höchste Steigerung beim Frauenanteil an den Beschäftigten



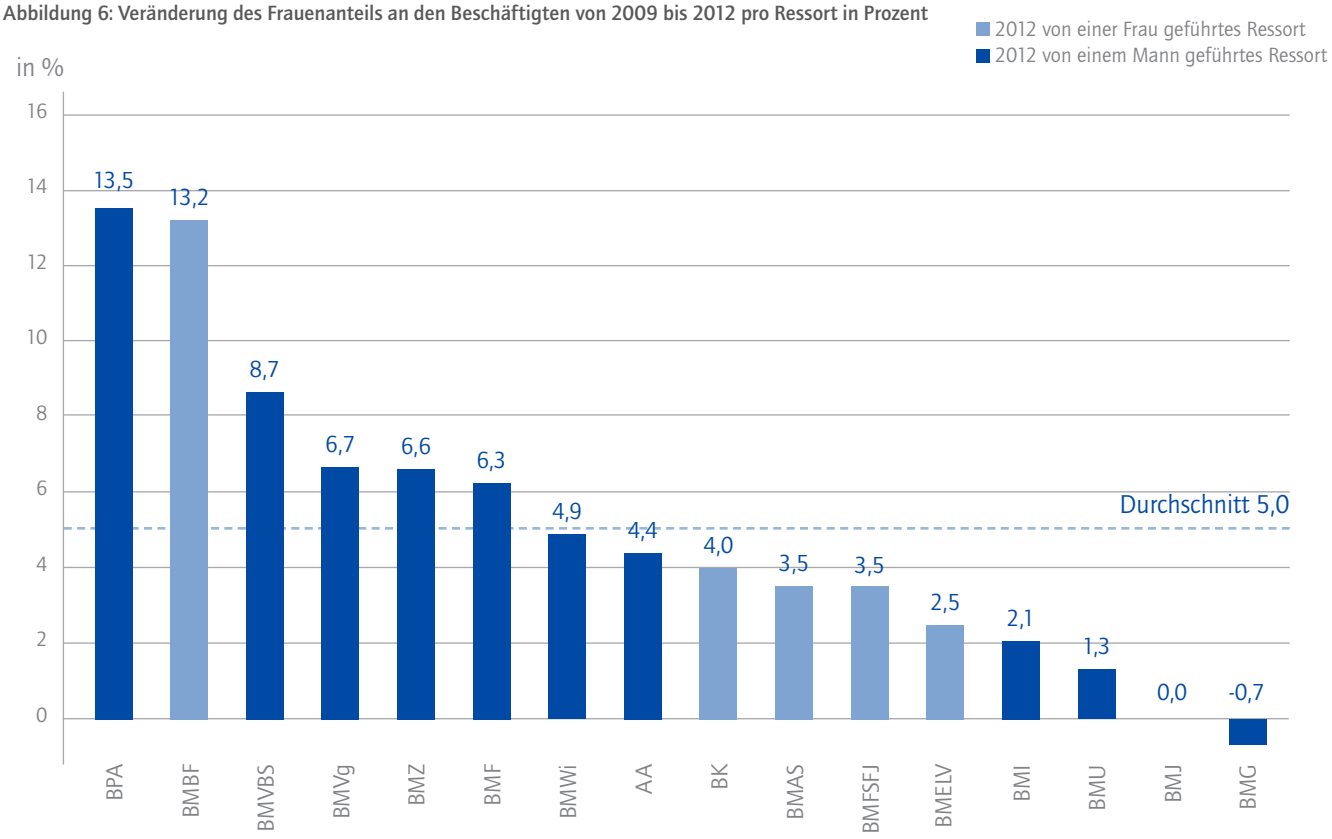
Regierungssprecher und Leiter des Presseamtes Steffen Seibert

Foto: Bundesregierung/Jesco Denzel

Ursachen für Unterschiede bedürfen weiterer Untersuchungen

Ein häufiges Argument gegen eine starre Frauenquote ist das unterschiedliche Arbeits- und Führungskräfteangebot für verschiedene Branchen und Tätigkeiten: So haben beispielsweise naturwissenschaftliche Fachrichtungen und Ingenieurberufe einen deutlich geringeren Frauenanteil als zum Beispiel geisteswissenschaftliche Studiengänge.

Abbildung 6: Veränderung des Frauenanteils an den Beschäftigten von 2009 bis 2012 pro Ressort in Prozent



Beim Bundespresseamt hat sich der Frauenanteil an den Beschäftigen von 2009 auf 2012 um 13,53 Prozent erhöht. Im Bundesgesundheitsministerium hat sich der Frauenanteil im gleichen Zeitraum um 0,67 Prozent reduziert.

Und so mag es auch bei der Personalrekrutierung für einzelne Ressorts, je nach fachlicher Ausrichtung oder erforderlichen Qualifikationen, unterschiedliche Bewerberanteile von Frauen geben, unabhängig davon, ob die Personalstrategie und Personalentwicklung des Hauses frauen- und familienfreundlich gestaltet sind. Ein geringer Frauenanteil an der Beschäftigtenzahl kann daher Ausdruck einer unterentwickelten Offenheit gegenüber Frauen als gewünschten Mitarbeiterinnen sein. Er kann aber auch einfach nur Indiz für Themen oder Tätigkeiten sein, für die es weniger qualifizierte oder interessierte Frauen als Männer gibt.

Die Ursachen für diese unterschiedlichen Frauenanteile wären einer genaueren Untersuchung wert, die hier aber nicht geleistet werden kann. Es wäre in dem Zusammenhang interessant, welche Tätigkeitsprofile in diesen „Ausreißer-Ressorts" (hoher Frauenanteil vs. niedriger Frauenanteil) gefragt sind, welche Unterschiede bestehen, wie sich die Geschlechterverteilung bei den Stellenbewerbern für diese Ressorts unterscheidet und ob es ein Missverhältnis gibt zwischen dem Anteil der weiblichen Bewerber und dem Anteil der schließlich eingestellten Frauen.

Alle Ressorts konnten den Frauenanteil an den Führungspositionen steigern

Höchste Steigerung beim Frauenanteil an den Führungspositionen



Bundeskanzlerin Angela Merkel

Foto: Bundesregierung/Laurence Chaperon

Der Anteil der Frauen in Führungspositionen ist durchweg gestiegen: Im Durchschnitt der Ressorts um 16,13 Prozent.

Positiver Spitzenreiter ist das Bundeskanzleramt: Dort hat sich der Anteil der weiblichen Vorgesetzten um mehr als ein Drittel (35 Prozent) erhöht, allerdings von vergleichsweise niedrigem Niveau: von 20 auf 27 Prozent.

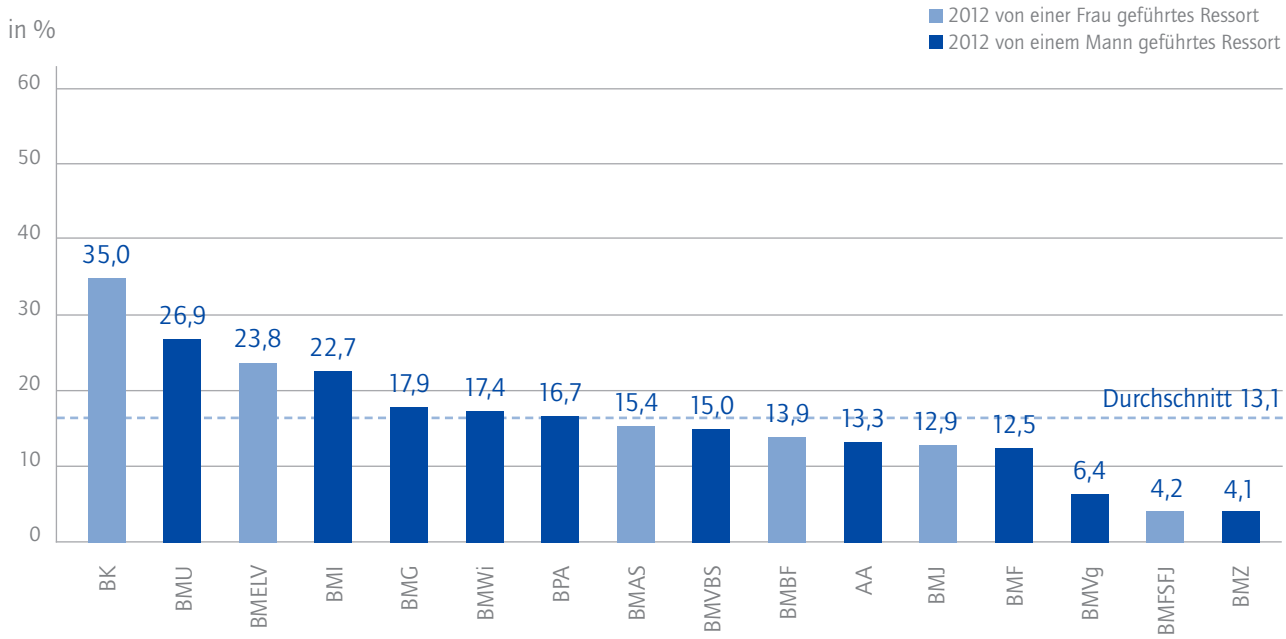
Frauenanteile an den Beschäftigten und an den Führungskräften entwickeln sich unterschiedlich

Die Untersuchung zeigt, dass sich der Anteil von Frauen in Führungsfunktionen nicht synchron mit dem Anteil der Frauen an den Beschäftigten verändert. Im Durchschnitt der Ressorts ist der Anteil der Frauen an Führungspositionen stärker gestiegen als ihr Anteil an den Gesamtbeschäftigten, und im Bundesgesundheitsministerium ist sogar der Anteil der Frauen an der Beschäftigtenzahl leicht gesunken, ihr Anteil an den Führungskräften aber gestiegen. Das heißt, der Anteil von Frauen an Führungspositionen nähert sich langsam ihrem Anteil an den Beschäftigten an, ist aber noch weit von einem repräsentativen Verhältnis entfernt (siehe dazu das Kapitel „Sind Frauen angemessen in Führungspositionen vertreten?" ab S. 15).

In frauengeführten Ressorts steigt der Frauenanteil an Führungspositionen stärker als in männergeführten

Es fällt auf, dass in frauengeführten Ressorts der Anteil der Frauen an Führungspostionen im Durchschnitt stärker steigt als in männergeführten Ressorts. So gibt es bei den Top-8-Ressorts, die die größten Steigerungen bei den Frauenanteilen an Führungspositionen aufweisen, fünf frauengeführte und nur drei männergeführte Ressorts. Unter den anderen acht mit geringerer Steigerung des Frauenanteils ist nur ein frauengeführtes Ressort.

Abbildung 7: Veränderung des Frauenanteils an den Führungspositionen von 2009 bis 2012 pro Ressort in Prozent



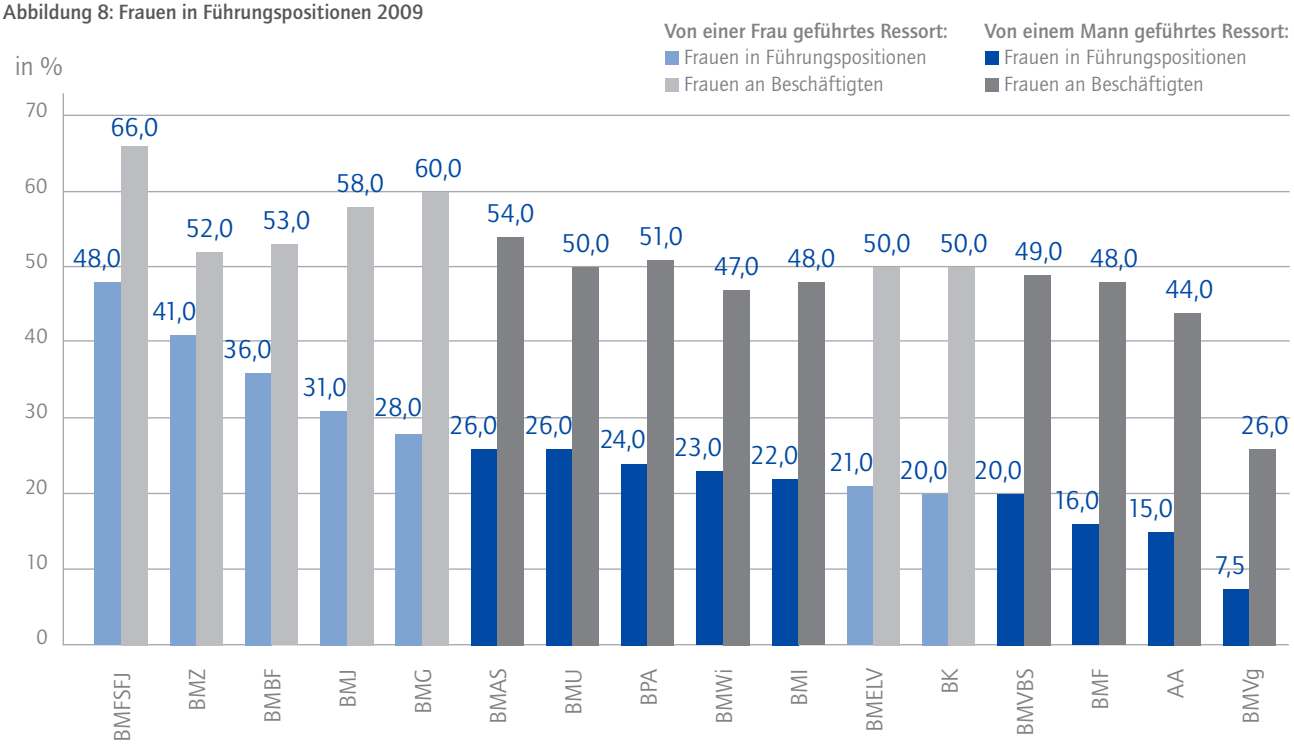
Lies: das Bundeskanzleramt hat seinen Frauenanteil an den Führungspositionen von 2009 auf 2012 um mehr als ein Drittel (35 %) gesteigert.

Etwas gemischter ist das Bild, wenn man nicht die Steigerung um die Prozentpunkte, sondern die relative Steigerung in Prozent betrachtet: Dort schneiden die männlich geführten Ressorts zum Teil besser ab als von Frauen geführte Häuser. Das liegt aber überwiegend daran, dass die männlich geführten Häuser 2009 einen deutlich geringeren Frauenanteil hatten, bei dem sich wenige zusätzliche Frauen prozentual spürbarer auswirken (siehe Abbildung 7).

So hatte das BMI im Jahr 2009 einen Frauenanteil an den Führungspositionen von 22 Prozent. 2012 waren im BMI 27 Prozent der Führungspositionen von Frauen besetzt. Das ist lediglich eine Steigerung um fünf Prozentpunkte. Das BMI ist damit sogar um einen weiteren Platz nach hinten gerutscht (vergleiche Abbildungen 8 und 9), aber da die Ausgangsbasis so gering war, entspricht das einer relativen Steigerung von fast 23 Prozent.

Das BMFSFJ und das BMZ mit ihren vergleichsweise hohen Frauenanteilen in 2009 konnten ihre Frauenanteile an den Führungspositionen zwar weiter steigern, aber von diesem hohen Niveau aus nicht mehr so deutlich, so dass sie in der Statistik der relativen Steigerungen den zweit- bzw. drittletzten Platz einnehmen.

Abbildung 8: Frauen in Führungspositionen 2009



Fast alle Ressorts haben sich verbessert, aber unterschiedlich stark

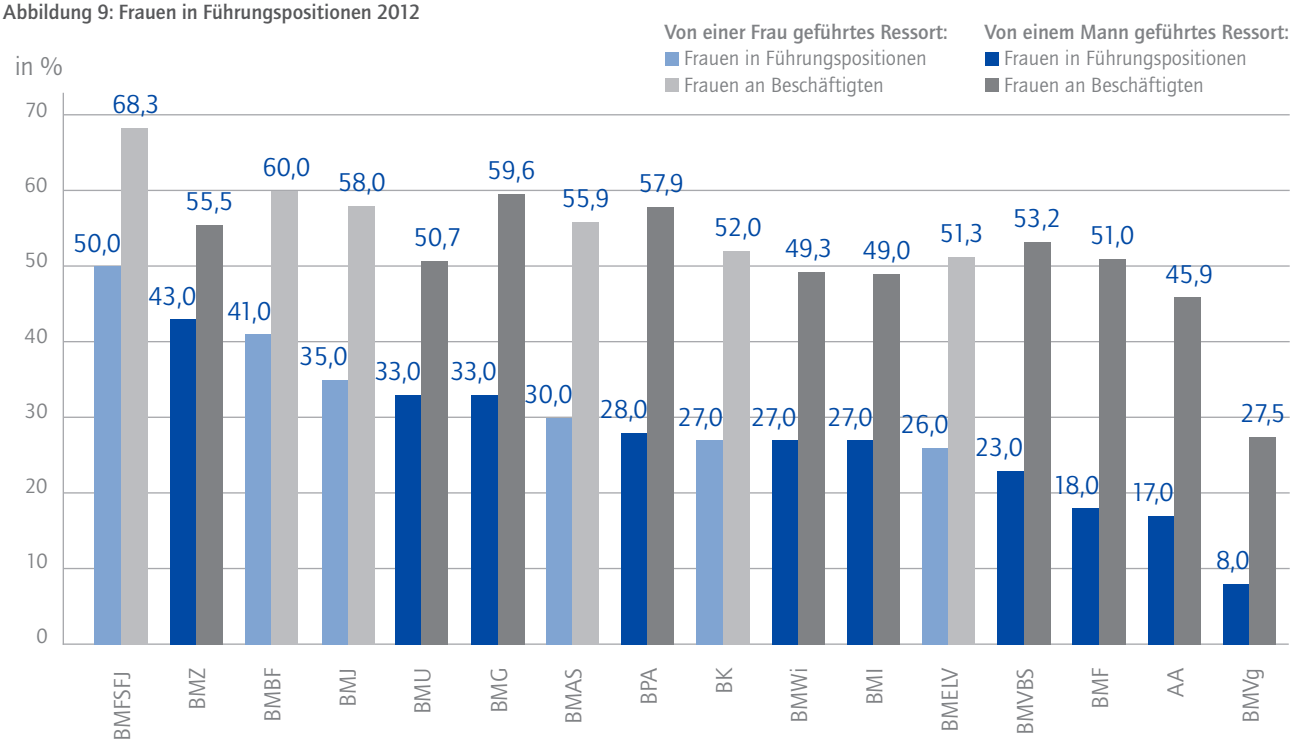
Wie bereits oben erwähnt hat sich der Frauenanteil an den Beschäftigten in den meisten Ressorts von 2009 bis 2012 erhöht, der Frauenanteil an den Führungsfunktionen in allen. Nun wirken sich die ebenfalls oben erwähnten unterschiedlich starken Veränderungen auch auf die Rangfolge der Ressorts aus.

Das BMFSFJ bleibt in allen Statistiken, sowohl bei den Beschäftigten als auch bei den Führungskräften, Spitzenreiter bei den Frauenanteilen.

Beim Frauenanteil an den Beschäftigten hat sich aber das BMBF von Platz fünf auf Platz zwei hoch gearbeitet und schiebt die vormals auf zwei und drei platzierten BMG und BMJ jeweils einen Platz nach unten. Das 2009 noch auf Platz vier stehende BMAS ist auf den sechsten Platz zurück gefallen.

Beim Frauenanteil an den Führungspositionen ist die Rangfolge unter den ersten Fünf gleich geblieben. Das BMAS, 2009 noch an sechster Stelle, ist abgerutscht auf Platz sieben. Das BMVg bleibt, trotz einer Erhöhung des Frauenanteils an den Führungspositionen um 6,4 Prozent, auf dem letzten Platz.

Abbildung 9: Frauen in Führungspositionen 2012



» Sind Frauen angemessen in Führungspositionen vertreten?

Die neue Messgröße von Kienbaum: Frauen-Führungs-Quotient

Nun mögen Ressorts wie das BMVg möglicherweise zu Recht argumentieren, es gebe nicht die Möglichkeit, in einer sehr technisch oder – beim BMVg: militärisch – geprägten Umgebung den Frauenanteil an den Beschäftigten signifikant zu erhöhen und man müsse diese Ausgangsbasis auch bei dem anzustrebenden Anteil der Frauen an Führungspositionen berücksichtigen. Unterstellt, diese Argumentation wäre richtig, würde dies allerdings nur dagegen sprechen, dass der Frauenanteil in allen Ressorts gleich hoch zu sein hat. Es würde nicht dagegen sprechen, den Frauenanteil an Führungskräften in Relation zu setzen zu dem Frauenanteil an den Beschäftigten. Im Gegenteil: Wenn der Frauenanteil an den Beschäftigten hoch ist, kann auch ein hoher Frauenanteil an den Führungskräften erwartet werden. Wenn der Frauenanteil an den Beschäftigten niedrig ist, kann auch der Anteil an den Führungskräften niedriger sein.

Eine gerechte und angemessene Beteiligung von Frauen an Führungspositionen ist somit mindestens dann erreicht, 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), wovon bei Bundesministerien generell nicht auszugehen ist.

Um die wirklichen Leistungen bzw. Erfolge der Ressorts beim Thema „(Be-)Förderung von Frauen in Führungspositionen" ermitteln zu können, ist es insofern notwendig, die Relationen der Frauenanteile an den Beschäftigten und an den Führungspositionen zu betrachten. Wir haben dafür den sogenannten „Frauen-Führungs-Quotienten" ermittelt. Er zeigt, wie nah der Frauenanteil an Führungspositionen an den der Beschäftigten heranreicht, bzw. wie stark Frauen in Führungspositionen im Vergleich zu ihrem Anteil an den Beschäftigten (unter-) repräsentiert sind.

Frauen in Führungspositionen sind in allen Ressorts unterrepräsentiert

Selbst wenn man nur die Minimalanforderung aufstellt, dass der Anteil der Frauen an Führungspositionen ungefähr ihrem Anteil an den Beschäftigten eines Ressorts entsprechen soll, muss man nach dieser Untersuchung feststellen: In sämtlichen Ressorts der Bundesregierung sind Frauen in Führungspositionen unterrepräsentiert, entsprechen also nicht ihrem Anteil an der Beschäftigtenzahl. Selbst die Ministerien mit verhältnismäßig hohen Frauenanteilen an ihren Führungspositionen kommen nicht auf eine ungefähr ihrem Beschäftigungsanteil entsprechende Quote.

Dies wird in der Darstellung des von Kienbaum ermittelten Frauen-Führungs-Quotienten deutlich (Abbildung 10). Wenn dieser Quotient 1 ist, dann ist der Anteil der Frauen an Führungspositionen genauso hoch wie ihr Anteil an den Beschäftigten in diesem Ressort. Wenn der Quotient 0,5 beträgt, gibt es nur halb so viele Frauen in Führungspositionen wie es ihrem Anteil an der Beschäftigtenzahl entspricht.

Fiktive Beispiele zur Erläuterung des Frauen-Führungs-Quotienten:

Beispiel A: Ein Ressort hat 1000 Beschäftigte, davon 300 Frauen (also 30 %) und insgesamt 100 Führungskräfte, dann wäre der Frauen-Führungs-Quotient 1, wenn es 30 weibliche Führungskräfte gäbe (Frauenanteil bei Führungskräften: auch 30 %).

Beispiel B: Wenn es in demselben Ressort nur 15 Frauen in Führungspositionen (Frauenanteil an Führungspositionen 15 %) gäbe, wäre der Quotient 0,5.

Beispiel C: Ein Ressort mit 1000 Beschäftigen und nur 200 Frauen (20 % Frauenanteil), das von seinen 100 Führungspositionen 20 mit Frauen besetzt, hätte wie Beispiel A einen Frauen-Führungs-Quotienten von 1.

Das Beispiel A hätte damit zwar einen höheren Anteil von Frauen an Führungspositionen, beim Frauen-Führungs-Quotienten lägen beide Ressorts aber gleichauf, weil ihr Frauenanteil an Führungspositionen genau an den Beschäftigten entspricht.

Höchster Frauen-Führungs-Quotient und damit vergleichsweise beste Repräsentanz von Frauen in Führungspositionen



Bundesentwicklungshilfeminister Dirk Niebel

Foto: FDP-Bundestagsfraktion

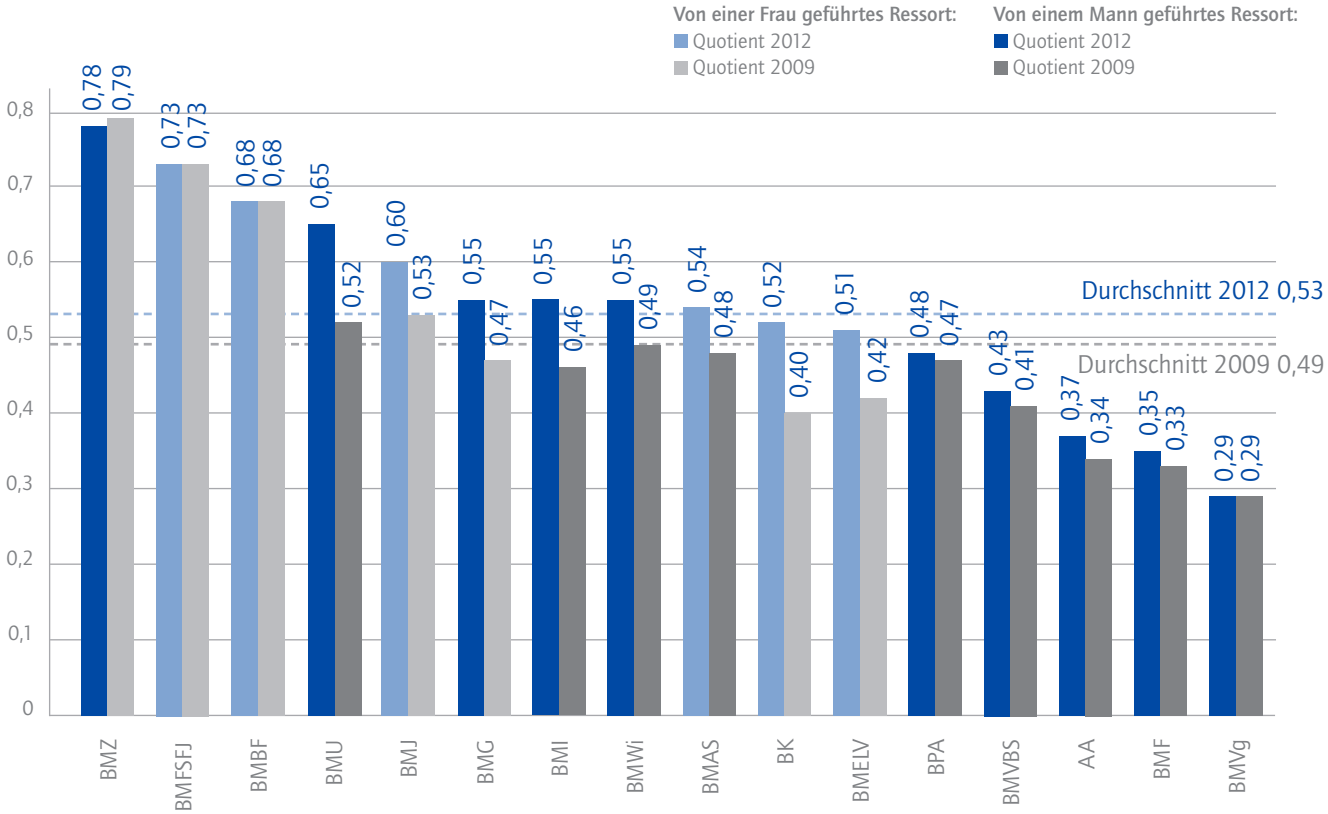
Überraschender Spitzenreiter: BMZ

In der Bundesregierung liegt der Frauen-Führungs-Quotient im Durschnitt aller Ressortwerte bei gerade mal 0,53. Das heißt im Durchschnitt sind in den Ministerien, dem Kanzleramt und dem Bundespresseamt nur gut halb so viele Frauen in Führungspositionen wie es ihrem Anteil an den Beschäftigten entsprechen würde. Das heißt auch: Männliche Beschäftigte hatten bislang eine größere Chance, in eine Führungsposition zu gelangen als weibliche Beschäftigte. Männliche Chefs sind in allen Ressorts überrepräsentiert.

Dieses Ungleichgewicht durchzieht alle Ressorts, trotzdem gibt es deutliche Unterschiede: Das BMZ zum Beispiel hat einen Quotienten von 0,78. Das heißt, 78 Prozent der Führungspositionen, die den Frauen theoretisch im BMZ aufgrund ihres Anteils an den Beschäftigten zustehen, werden auch von Frauen besetzt. So hat das BMZ einen Frauenanteil an den Beschäftigten von 55,45 Prozent. Von den 82 Führungspositionen des Ministeriums müssten bei einer anteilsgemäßen Geschlechterverteilung genau 55,45 Prozent von Frauen besetzt sein, also 45 Positionen. Tatsächlich sind aber nur 35 Positionen von Frauen besetzt, damit nur 78 Prozent der für eine repräsentative Vertretung den Frauen „zustehenden" Positionen.

Das BMVg dagegen hat nur einen Quotienten von 0,29. Das heißt, nicht einmal ein Drittel der Führungspositionen, die den Frauen bei einer anteilsgemäßen Besetzung zustehen würden, wird tatsächlich auch von Frauen besetzt.

Abbildung10: Frauen-Führungs-Quotient pro Ressort 2012 im Vergleich zu 2009



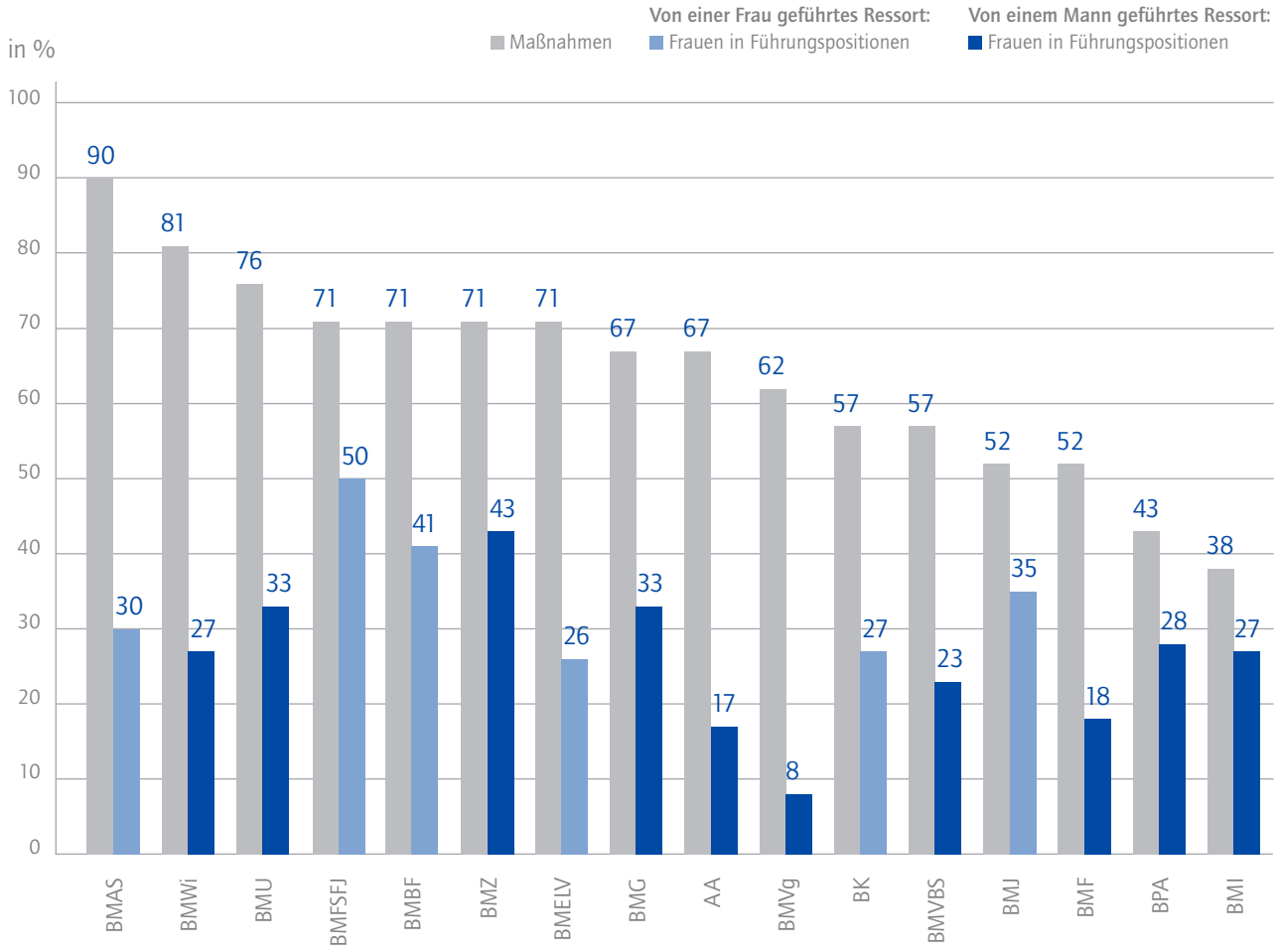
Wert von 1: Die Frauen in Führungspositionen sind mit gleichen Anteil repräsentiert wie an den Beschäftigten.
Wert von 0,5: Gemessen an dem prozentualen Frauenanteil an den Beschäftigten sind die Frauen in Führungsfunktionen um 50 % unterrepräsentiert.

Überraschenderweise ist nicht das BMFSFJ, welches den höchsten Frauenanteil an Führungspositionen aufweist, beim Quotienten auf Platz 1, sondern das BMZ.

Bemerkenswert ist auch, dass fast alle Ressorts ihren Quotienten verbessern konnten, aber ausgerechnet beim Spitzenreiter BMZ der Quotient gegenüber dem Vergleichsjahr 2009 gesunken ist. Trotzdem bleibt das BMZ Spitzenreiter. Beim BMVg blieb der Quotient nahezu gleich, so dass es weiter Schlusslicht ist.

Insgesamt hat sich der Quotient im Durchschnitt aller Häuser kaum gebessert: von 0,49 auf 0,53. Die frauengeführten Häuser sind bei einer anteilsgemäßen Besetzung von Führungspositionen tendenziell erfolgreicher als die männergeführten Häuser: Unter den ersten fünf, die alle deutlich über dem Durchschnitt liegen, sind drei langjährig von Frauen geführt und eins (BMZ) wurde bis 2009 von einer Frau geführt. Die letzten fünf werden alle seit mehr als 20 Jahren von Männern geleitet.

Abbildung 11: Maßnahmen zur Förderung von Frauen und Familien in Bezug zum Frauenanteil an Führungspositionen



Die grauen Säulen zeigen den prozentualen Anteil der von den Ressorts angewendeten Maßnahmen von allen 21 abgefragten Maßnahmen (100 %) zur Förderung von Frauen. Die hellblauen und dunkelblauen Säulen zeigen den Anteil der Frauen an Führungspositionen des jeweiligen Ressorts.

» Maßnahmen zur Förderung von Frauen

Die meisten Maßnahmen zur Frauenförderung



Bundesarbeitsministerin Ursula von der Leyen

Foto: CDU

Zusammenhang der Maßnahmen mit dem Anteil an Frauen in Führungspositionen

Die einzelnen Ressorts widmen sich mit unterschiedlicher Intensität der Frauenförderung bzw. bieten unterschiedlich viele Maßnahmen an, die für Frauen – auch für ihren Aufstieg in Führungspositionen – wichtig sein könnten. Wir haben dazu insgesamt 21 Maßnahmen definiert und in verschiedene Gruppen kategorisiert (siehe Abbildung 12).

Eine rein quantitative Betrachtung dieser Maßnahmen, ohne sie im Einzelnen unterschiedlich zu gewichten, lässt erkennen, dass keine Korrelation zwischen der Anzahl der Maßnahmen und dem Anteil der Frauen an Führungspositionen feststellbar ist (siehe Abbildung 11): So haben die Letztplatzierten Bundespresseamt und Bundesinnenministerium zwar die wenigsten Maßnahmen, aber trotzdem einen ähnlich hohen Frauenanteil in Führungspositionen wie zum Beispiel das Bundeswirtschaftsministerium (zweithöchste Maßnahmenanzahl). Umgekehrt haben das BMAS, BMWi und BMU zwar die meisten Maßnahmen aller Ministerien, aber geringere Frauenanteile an Führungspositionen als das BMFSFJ, BMBF und BMZ, die weniger Maßnahmen anbieten.

Allerdings haben wir nicht ausgewertet, welche Maßnahmen schon länger bestehen, mithin eine Wirkung zeigen können, und welche Maßnahmen erst vor kurzem eingeführt wurden. Insofern ist die Aussagekraft zur Wirkung der Maßnahmen an dieser Stelle begrenzt. Die Effekt- und Effizienzmessung einzelner Maßnahmen durch eine genauere Evaluation wäre sicherlich angeraten, um die für die Maßnahmen erforderlichen Mittel zielgerichteter einzusetzen.

Eigene Quotenvorgaben bislang nicht erreicht

Einzelne Ressorts haben sich selbst bestimmte Quotenvorgaben bzw. Ziele gegeben, um den Frauenanteil an den Führungskräften zu erhöhen. Dabei ist eine konkrete Zielvorgabe für den Anteil der Frauen an Führungsfunktionen, von einer Quotenvorgabe für frei werdende Stellen zu unterscheiden.

Eine konkrete Zielvorgabe hat sich das Bundesministerium der Finanzen gegeben, das bis 2014 einen Frauenanteil an den Führungspositionen von 25 Prozent erreichen will. Derzeit liegt das Finanzministerium mit nur 18 Prozent Frauenanteil auf dem vorletzten Platz.

Auch das Auswärtige Amt hat sich eine Quotenvorgabe gegeben: Im Ministerium (Zentrale) sollten bis zum Ende des abgelaufenen Gleichstellungsplanes 20 Prozent der Führungspositionen mit Frauen besetzt sein. Diese Zielvorgabe hat das Auswärtige Amt mit 18 Prozent knapp verfehlt.

Das Bundeskanzleramt hat sich zumindest für die unterste Führungsebene, die Referatsleitungen, eine Zielvorgabe gegeben: Dort wird ein Frauenanteil von 37 Prozent angestrebt. Derzeit liegt der Frauenanteil auf der Ebene bei 32 Prozent, insgesamt im Bundeskanzleramt bei 27 Prozent.

Bei Neubesetzungen geben sich viele Häuser eine 50-Prozent-Vorgabe für Frauen, das heißt: Bei freiwerdenden Führungspositionen sollen mindestens 50 Prozent mit Frauen neu besetzt werden – so das BMELV, BMFSFJ und BMVBS. Das BMZ gibt sich unterschiedliche Vorgaben für Neubesetzungen, je nach Hierarchieebene: bei Abteilungsleitungen 25 Prozent, bei Unterabteilungsleitungen 50 und bei Referatsleitungen 40 Prozent.

Allerdings lässt sich derzeit noch kein Zusammenhang zwischen ehrgeizigen Quotenvorgaben als Zielgröße und dem tatsächlichen Frauenanteil an Führungspositionen feststellen. Im Gegenteil: Die beiden einzigen Häuser mit einer Zielquote für alle Führungspositionen, das Auswärtige Amt (dort nur für die Zentrale) und das Bundesfinanzministerium, schneiden bisher mit am schlechtesten ab. Trotzdem ist ein solcher Ansatz aus unserer Sicht unterstützenswert, weil er ein formales und leicht nachvollziehbares Kriterium darstellt, und in Kombination mit der nötigen Transparenz mittelfristig auch zu Erfolgen führen dürfte.

Abbildung 12: Auswertung aller Maßnahmen nach Ressorts

	AA	BMAS	BMBF	BMELV	BMF	BMFSFJ	BMG	BMI	BMJ	BMU	BMVBS	BMVg	BMWi	BMZ	BK	BPA
Flexible Arbeitszeit- und Arbeitsplatzmodelle																
Flexible Arbeitszeit	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Teilzeitmodelle	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Jobsharing	x		x	x	x				x		x		x	x		
Home-Office/Telearbeit	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Kinderbetreuungsangebot																
Betriebskita	**x**	**x**		**x**		**x**						**x**				
Kindertagespflege, Tagesmutter		**x**				**x**				**x**			**x**			
Belegplätze in einer externen Kita		**x**		**x**	**x**	**x**	**x**			**x**	**x**		**x**	**x**	**x**	
Kinderbetreuungsangebote in den Ferien	**x**	**x**	**x**		**x**	geplant 2012				**x**	**x**	**x**	**x**	**x**	**x**	
Beratungs- und Vermittlungsleistungen zu Pflege und Kinderbetreuung	**x**	**x**	**x**			geplant 2012	**x**	ab Herbst 2012	**x**	**x**	**x**	**x**	**x**	**x**	**x**	in Vorbereitung
Notbetreuungsdienste		**x**	**x**			**x**			**x**	**x**	**x**		**x**	**x**	**x**	in Vorbereitung
Eltern-Kind-Büro	**x**	**x**	**x**	**x**	**x**	**x**	**x**	**x**	**x**	**x**	**x**	**x**	**x**	**x**	**x**	
Mitnahme der Kinder in die Behörde in Notsituationen möglich	**x**	**x**	**x**	**x**		**x**	**x**	**x**	**x**	**x**	**x**	**x**	**x**	**x**	**x**	**x**
Elternzeit																
Kontakthalteangebote für Frauen in Elternzeit, Sonderurlaub, Beurlaubte	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x
Fortbildungsangebote zum Wiedereinstieg nach der Elternzeit		x	x	x		x	x	x	x			x		x		x
Fortbildungsmaßnahmen und Führungskräfteschulung																
Führungsseminare speziell für Frauen	x	x	x	x		x				x		x				x
Mentoring-Angebote für Frauen		x	x				x			x			x			
Inhouse-Fortbildungen zur Berücksichtigung familiärer Belange von Frauen durch Führungskräfte	x	x		x	x	x				x			x		x	
Vereinbarkeit von Beruf und Familie in der Führungskräftefortbildung von Frauen bereits angelegt	x	x	x	x	x	x	x			x	x	x	x	x		x
Vernetzungsangebote und Information																
Frauennetzwerk				x			x	x		x				x		
Elternnetzwerk (inklusive derjenigen privaten Initiativen, die der Personalabteilung bekannt sind)	x	x			x		x						x		x	
Bündelung und Verstärkung der Informationen zu den vorhandenen familienfreundlichen Angeboten		x	x	x	x	x	x		x	x		x	x	x		x
Insgesamt	14	19	15	15	11	15	14	8	11	16	12	13	17	15	12	9

Ergebnis/Schlussfolgerungen

Regierung bei Frauen in Führungspositionen: schlechter als Wirtschaft insgesamt, aber besser als größere Unternehmen

Die Bundesregierung geht beim Thema Frauen in Führungspositionen nur teilweise mit gutem Beispiel voran. Sie steht nicht besser, sondern schlechter da als die deutschen Unternehmen. Während nach Angaben des Statistischen Bundesamtes im Jahr 2009[6] in der Wirtschaft der Anteil von Frauen an Führungspositionen allgemein bei 27 Prozent lag, bleibt die Bundesregierung im Jahr 2012 mit einem Frauenanteil an Führungspositionen von knapp 25 Prozent dahinter zurück. Wenn man die Erfahrungen der Vergangenheit mit ihren Steigerungen des Frauenanteils zugrunde legt, ist davon auszugehen, dass der Frauenanteil an Führungspositionen in der Wirtschaft zwischen 2009 und 2012 ebenfalls weiter gestiegen ist. Der Abstand zur Bundesregierung wäre dann noch größer.

Wenn man allerdings die kleineren Betriebe ausblendet und nur die angestellten Führungskräfte von Betrieben mit mehr als 50 Mitarbeitern betrachtet,[7] so liegt die Bundesregierung wieder vorne. In den größeren Betrieben sind nämlich nur 22,1 Prozent aller Führungspositionen von Frauen besetzt, während es bei der Bundesregierung knapp 25 Prozent sind.

Noch besser steht die Bundesregierung im Vergleich zur Wirtschaft da, wenn man nur die erste Führungsebene betrachtet. Für diese Studie haben wir als erste Führungsebene in den Bundesministerien die Minister sowie die beamteten Staatssekretäre gezählt, beim Bundeskanzleramt die Bundeskanzlerin und den Kanzleramtsminister sowie beim Bundespresseamt den Regierungssprecher als beamteten Staatssekretär. Zusammen sind das 41 Personen, davon sind zwölf Frauen. Der Frauenanteil an der ersten Führungsebene der Bundesregierung beträgt also gut 29 Prozent. Laut Untersuchung des Statistischen Bundesamtes betrug 2009 der Frauenanteil an der ersten Führungsebene in der Wirtschaft dagegen lediglich 20 Prozent. Bei den 30 DAX-Unternehmen gibt es ausweislich der von Kienbaum ausgewerteten Geschäftsberichte in 2011 bei 186 Vorstandsmitgliedern sogar nur acht Frauen, das entspricht einer Quote von 4,3 Prozent.

Politisch geforderte Quotenvorgaben für die Wirtschaft werden von Regierung nicht erreicht

Von der von manchen Politikern geforderten Frauenquote von 40 Prozent für Vorstände in der Wirtschaft ist die Bundesregierung selbst noch weit entfernt. Sie ist allerdings in Sachen Frauen in Führungspositionen bezogen auf ihr eigenes Personal weit erfolgreicher als jede Bundesregierung vorher. Immerhin erreicht sie im Durchschnitt fast die von anderen Politikern für die Wirtschaft geforderte Quote von 30 Prozent. Allerdings gibt es dabei beträchtliche Unterschiede zwischen den Ressorts. Würde eine 30-Prozent-Quote auch für die erste Führungsebene öffentlicher Einrichtungen gelten, würde diese zumindest zum jetzigen Zeitpunkt von acht Ressorts nicht erfüllt. Würde eine solche 30-Prozent-Quote für alle Führungsebenen gelten, würde diese von neun Ressorts (darunter auch das Kanzleramt sowie das Bundespresseamt) nicht erfüllt.

Sind Frauen die besseren Frauenförderer?

Es gibt einen Zusammenhang zwischen Frauen an der Ressortspitze und dem Anteil von Frauen an Führungspositionen. Wenn es innerhalb der letzten 15 Jahre die meiste Zeit eine weibliche Hausleitung gab, liegen diese Ressorts beim Anteil der Frauen an allen Führungspositionen eher vorne als vorwiegend oder ausschließlich männlich geführte Häuser. Für die erste und zweite Führungsebene (Abteilungsleiter aufwärts), also dort, wo der Einfluss der Hausleitung auf die Stellenbesetzung am größten ist und am schnellsten wirksam wird, gilt: Die Wahrscheinlichkeit für einen höheren Frauenanteil an den oberen Führungsebenen steigt, wenn das Ressort von einer Frau geführt wird. So gibt es zumindest eine nachweisbare Korrelation zwischen mehrjährig von einer Frau geführten Ressorts und der höheren Anzahl weiblicher Führungskräfte in ihrem Verantwortungsbereich. Eine Kausalität ist damit allerdings noch nicht zweifelsfrei begründbar.

Entwicklung positiv, aber angemessene Repräsentation der Frauen noch nicht erreicht

Insgesamt setzt sich der seit Jahren bestehende Trend fort, dass sowohl der Anteil der Frauen an den Beschäftigten als auch an den Führungspositionen in der Bundesregierung steigt. Trotzdem gibt es kein Ressort, in dem die Frauen auch nur annähernd so in Führungspositionen vertreten sind wie es ihrem Anteil an den Beschäftigten entsprechen würde. Dies lässt sich anhand des von Kienbaum entwickelten Frauen-Führungs-Quotienten leicht darstellen. Eine angemessene Repräsentation wäre bei einem Quotienten von 1 erreicht. Dieses Niveau erreicht kein Ressort. Sogar die Spitzenreiter, die Bundesministerien für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie für Bildung und Forschung, haben nur Werte von 0,78 bis 0,68, das heißt auch bei ihnen sind Frauen in Führungsfunktionen unterrepräsentiert und zwischen 22 und 32 Prozent von einer

[6] Körner/Günther, Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Mai 2010, S. 434 ff, neuere Zahlen lagen bei Erstellung dieser Studie noch nicht vor.
[7] Weitere Unterteilungen nach noch größeren Betrieben hat das Statistische Bundesamt in der o. a. Ausarbeitung nicht vorgelegt.

repräsentativen Besetzung entfernt. Eine repräsentative Besetzung läge nach dieser Definition vor, wenn der Frauenanteil an Führungsfunktionen zu 100 Prozent dem Frauenanteil an den Beschäftigten entsprechen würde.

Viele Maßnahmen – kein „Königinnenweg"

Die Personalbereiche der Ressorts widmen sich alle der Förderung von Frauen – zum einen um die Häuser für Frauen als Arbeitnehmerinnen attraktiver zu machen, zum anderen aber auch, um Frauen gezielt in Führungsfunktionen zu bringen. Dabei lässt sich bislang kein Zusammenhang erkennen zwischen der Quantität der Maßnahmen (wir haben insgesamt 21 Maßnahmen abgefragt) und dem Anteil von Frauen in Führungspositionen. Es lässt sich, zumindest ohne eingehende Untersuchung, auch für die einzelnen Kategorien nicht erkennen, welche Maßnahmen erfolgreicher sind als andere. Es gibt also keinen offensichtlichen „Königinnenweg", der zu mehr Frauen in Führungspositionen führt. Es wäre aber interessant zu erfahren, welche Maßnahmen besonders wirkungsvoll sind, um einen Aufstieg von Frauen zu ermöglichen. Eine solche qualitative Bewertung war im Rahmen dieser Studie allerdings nicht möglich.

Vorbildliche Ressorts

Die einzelnen Ressorts sind unterschiedlich erfolgreich in Sachen Frauenförderung bzw. bei der Beseitigung geschlechterspezifischer Benachteiligungen. Dabei ist dieser „Erfolg" nicht leicht definierbar, hängt er doch davon ab, welche Kriterien man anlegt. So sind Ressorts, die einen hohen Frauenanteil an den Beschäftigten haben, nicht unbedingt deckungsgleich mit Häusern, die einen hohen Frauenanteil an den Führungspositionen haben.

Und auch zwischen den Hierarchieebenen gibt es Unterschiede: Wenn der Frauenanteil an allen Führungspositionen in einem Ministerium wie zum Beispiel beim BMFSFJ hoch ist, kann trotzdem der Anteil an den oberen Führungspositionen in demselben Haus relativ niedrig sein. Dafür kann dann ein anderes Ressort (Beispiel BMBF) einen höheren Anteil an oberen Führungspositionen haben. Und selbst Ressorts, die im Ergebnis der Frauenanteile im Mittelfeld liegen, können trotzdem erfolgreich gewesen sein, weil sie ihren Frauenanteil stärker gesteigert haben als andere.

Wir haben für mehrere Kriterien die Rangfolgen und damit die „Erfolgsbilanzen" der Ressorts in den Grafiken dieser Studie abgebildet. Aus unserer Sicht sind am wichtigsten das Kriterium „Frauenanteil an allen Führungspositionen", bei dem das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am besten abschneidet, das Kriterium „Frauenanteil an oberen Führungspositionen" mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung an der Spitze sowie der von Kienbaum entwickelte Frauen-Führungs-Quotient. Bei letzterem wird der Frauenanteil an den Führungspositionen in Relation gesetzt zum Frauenanteil an den Beschäftigten. Dadurch schließt man aus, dass Ressorts benachteiligt werden, die zum Beispiel aufgrund einer speziellen inhaltlichen Ausrichtung oder aufgrund besonderer Anforderungen an die Fachrichtungen der Bewerber einen geringeren Frauenanteil aufweisen. Bei diesem Quotienten schneidet das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung am besten ab.

Ressorts mit Nachholbedarf

Es gibt aber auch Ressorts mit besonderem Nachholbedarf, bei denen die Frauenanteile eklatant niedrig sind: allen voran das Bundesministerium der Verteidigung. Historisch bedingt gibt es in dem sehr stark militärisch geprägten Haus einen nachvollziehbar geringeren Frauenanteil an Beschäftigten und Führungskräften als in anderen Häusern. Zwar hat auch das BMVg den Anteil an Frauen in Führungspositionen leicht erhöhen können, es bleibt aber sowohl beim Frauenanteil an allen Beschäftigten als auch an den Führungskräften Schlusslicht. Auch im Vergleich zum ohnehin geringen Frauenanteil an den Beschäftigten im BMVg sind die Frauen in Führungspositionen am stärksten von allen Ressorts unterrepräsentiert. Da Frauen generell in der Bundeswehr erst seit gut elf Jahren Dienst an der Waffe und damit in fast allen Einheiten leisten dürfen, konnten sie in der Zeit noch nicht die oberen Hierarchieebenen (Generalränge) erreichen. Dies erklärt, warum es deutlich weniger Frauen in Führungspositionen des BMVg gibt als es ihrem ohnehin schon geringen Anteil an den Beschäftigten entspricht. So ist nach den uns vom BMVg zur Verfügung gestellten Informationen keine einzige soldatische Führungskraft weiblich, bzw. anders ausgedrückt: Alle weiblichen Führungskräfte im BMVg sind Zivilangestellte, bzw. Beamte. Da aber 2009 genauso wie 2012 die Mehrheit aller Führungskräfte Soldaten sind, wirkt sich das negativ auf den Gesamtanteil der Frauen in Führungspositionen aus. Trotzdem muss sich das BMVg – auch und gerade wegen der Bundeswehrreform – besonderer Anstrengungen unterziehen, um als Arbeitgeber für Frauen attraktiv zu werden. Mehr Frauen in Führungspositionen dürfen nicht am Ende eines solchen Prozesses stehen, sondern sollten als Ziel vorrangig in Angriff genommen werden, um Ausstrahlungswirkung auf andere Frauen im Dienst oder auf mögliche Bewerberinnen zu entfalten.

Auch das Auswärtige Amt und das Bundesministerium der Finanzen stehen bei nahezu allen Kriterien auf den hinteren Plätzen der Rangfolgen, haben also deutlichen Nachholbedarf in Sachen Frauenförderung. Dabei ist bei beiden Häusern nicht auf den ersten Blick erkennbar, dass die Aufgaben oder geforderten Fachrichtungen eine Männerdomäne sind. Das Bundesfinanzministerium zum Beispiel dürfte die eigenen Führungspositionen überwiegend mit Juristen besetzt haben. Da gibt es aber exzellente Fachleute beiderlei Geschlechts.

Immerhin haben beide Ressorts, anders als die meisten anderen Ministerien, sich interne Quotenvorgaben (AA: 20 Prozent Frauenanteil bis 2011 in der Zentrale, BMF: 25 Prozent Frauenanteil bis 2014) gegeben und damit den Druck erhöht, mehr Frauen in Führungspositionen zu bringen.

Und schließlich gibt es sogar in einem Ressort Nachholbedarf, das in den Kategorien „Frauenanteil an allen Führungspositionen" und „Frauenanteil an den Beschäftigten" Spitzenreiter ist: das BMFSFJ. Dort stellen Frauen zwar zwei Drittel der Beschäftigten, aber nicht einmal ein Drittel (28,6 Prozent) der oberen Führungskräfte (ab Abteilungsleiter aufwärts). Dies ist gerade für ein Ministerium bemerkenswert, das die Zuständigkeit für Frauen im Namen trägt und das damit eine gewisse Vorbild- und Signalwirkung hat.

Handlungsempfehlungen

Angesichts des noch immer erkennbaren Nachholbedarfs bei der Besetzung von Führungspositionen durch Frauen sollte sich die Bundesregierung insgesamt, aber insbesondere die unterdurchschnittlich abschneidenden Ressorts, diesem Thema stärker annehmen. Noch ist die Debatte sehr auf Frauenquoten für die Wirtschaft konzentriert. Das dürfte sich jedoch spätestens dann ändern, wenn konkrete und strenge gesetzliche Regelungen geplant sind. Die Gegner einer Frauenquote in den Unternehmen würden wohl kaum akzeptieren, wenn für sie strengere Vorgaben gelten sollten als für öffentliche Einrichtungen und die Bundesregierung selbst. Es wäre auch öffentlich kaum darstellbar, wenn die Bundesregierung (in welcher politischen Konstellation auch immer) die Frauenförderung für so wichtig ansieht, dass sie die unternehmerische Freiheit mit einer Frauenquote beschränkt, selbst aber alle Freiheiten behalten will, um sich an die den anderen aufgetragenen Quoten nicht halten zu müssen.

Ein erster Schritt in Richtung mehr weiblicher Beteiligung an Führungsfunktionen könnte eine Evaluierung der bestehenden Frauen- und Familienfördermaßnahmen in den Häusern sein, um zu ermitteln, welche erfolgreich sind und welche nicht.

Ferner sollten sich die Ministerien eigene konkrete Quoten vorgeben, die sie aufgrund ihrer Personalstruktur glauben erreichen zu können. Möglicherweise wäre das auch ein guter Anwendungsfall für die von Bundesfamilienministerin Kristina Schröder vorgeschlagene „Flexi-Quote". Das hieße, die Regierung verpflichtet jedes Ressort, sich eine individuelle Quote selbst vorzugeben, die veröffentlicht wird und deren Einhaltung öffentlich überwacht und gegebenenfalls auch sanktioniert werden kann.

Mindestens aber sollte die Bundesregierung beim Thema „Frauen in Führungspositionen" für Transparenz sorgen: Die Ministerien und sonstigen obersten Bundesbehörden sollten angehalten sein, einmal im Jahr ihre Fortschritte in Sachen Frauenförderung bzw. die Anteile von Frauen an den Beschäftigten und an den Führungspositionen der verschiedenen Hierarchieebenen gesondert auszuwerten und zu veröffentlichen. Der Aufwand dafür ist vergleichsweise gering, da die Daten alle elektronisch erfasst und ohnehin in den (internen) Gleichstellungsberichten der Häuser verarbeitet werden. Transparenz erhöht den Begründungszwang für Versäumnisse und vermindert deshalb die Gefahr von Versäumnissen. Dies gilt für alle Führungsebenen, aber besonders eindeutig für die erste und zweite Führungsebene (Abteilungsleiter aufwärts). Solche Veröffentlichungen würden die Debatte insgesamt immer wieder beflügeln und sowohl nach außen (für eventuelle Bewerberinnen), aber auch nach innen verdeutlichen, dass das Thema ernst genommen und nicht nur als politisches Ziel, sondern auch als gelebte personalpolitische Praxis nicht aus den Augen verloren wird.

» Hinweise zur Studie

Methodik, Erhebungszeitraum und Abgrenzung zu anderen Studien

Stand: März 2012

Die Studie betrachtet die Bundesregierung als Ganzes – also Bundeskanzleramt, Bundespresseamt sowie sämtliche Bundesministerien. Unberücksichtigt bleiben die nachgeordneten Bereiche, die nicht unmittelbar zur Regierung gehören (wie zum Beispiel Bundesagentur für Arbeit, Bundeskriminalamt oder andere Bundesämter). Ebenfalls unberücksichtigt bleiben weitere oberste Bundesbehörden wie Bundestag, Bundesrat, Bundespräsidialamt, Bundesverfassungsgericht und Bundesrechnungshof.

Als einheitlichen Stichtag für die Erhebung haben wir den 1. März 2012 gewählt. Sämtliche danach in den Personalkörpern der Regierung erfolgten Veränderungen bleiben unberücksichtigt mit einer Ausnahme: Die schon vorher bekannte, aber erst am 5. März 2012 vollzogene Berufung von Anne Ruth Herkes als Nachfolgerin des zur Bundesnetzagentur gewechselten Staatssekretärs Jochen Homann im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie wurde in die Daten mit einbezogen. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit hat im April 2012 verkündet, eine weitere weibliche Abteilungsleiterin berufen zu haben. Diese Änderung ist in den Ergebnissen dieser Studie nicht mehr enthalten, da sie deutlich nach dem Stichtag erfolgte. Sie soll aber hier nicht unerwähnt bleiben.

Erhebungsmethode

Die Erhebung wurde zunächst mit den uns öffentlich und aufgrund unserer Regierungskontakte zugänglichen internen Informationen durchgeführt und anschließend mit den Personalabteilungen sämtlicher untersuchter Einrichtungen verifiziert und gegebenenfalls angepasst. Alle untersuchten Häuser haben mitgewirkt, so dass die Daten nicht auf Schätzungen oder veralteten öffentlichen Quellen beruhen, sondern den offiziellen Stand des jeweiligen Stellenplans beziehungsweise der jeweiligen Personalausstattung zum 1. März 2012 wiedergeben.

Vergleich mit 2009

Bei dem Vergleich mit 2009 wurde eine Untersuchung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend heran gezogen (BMFSFJ),[8] die den Stand vom 30. Juni 2009 wiedergibt, also von der vorherigen Bundesregierung.

Bei dem Vergleich mit 2009 gibt es allerdings eine Besonderheit: Da die Untersuchung des BMFSFJ auf Grundlage der Gleichstellungsstatistik erfolgte, sind beim BMVg die militärischen Führungskräfte 2009 nicht mit abgefragt worden. Da in der Kienbaum-Untersuchung 2012 aber alle Führungskräfte – zivil und militärisch – abgefragt wurden, wären die Zahlen so nicht vergleichbar gewesen. Wir haben daher mit Hilfe des BMVg für 2009 (Stand 30. Juni) die Daten um die militärischen Führungskräfte ergänzt.

Sämtliche Führungspositionen auf allen Hierarchieebenen

Untersucht und getrennt ausgewertet wurden alle Hierarchieebenen – also Kanzlerin und Minister, Staatssekretäre (getrennt nach beamteten und parlamentarischen), Abteilungsleiter, Unterabteilungs-/Gruppen-/Stabsstellenleiter, Referatsleiter. Bei nicht eindeutig aufgrund der Bezeichnung zu diesen Hierarchieebenen zuordenbaren Funktionen, wurde mit den Personalverantwortlichen der Häuser eine passende Zuordnung ermittelt, zum Beispiel anhand der Besoldungsgruppe oder der Aufgabenbeschreibung oder Personalverantwortung.

Abgrenzung zur BMI-Antwort auf die Anfrage von Bärbel Höhn MdB: Hierarchieebenen sind nicht gleich Besoldungsgruppen

Wichtig ist, dass wir nicht nach Besoldungsgruppen (B3, B6, B9 etc.) sortiert haben, sondern nach Führungsebenen. Die Besoldung sagt nicht notwendigerweise etwas über die Führungsebene aus. So gibt es Unterabteilungsleiter, mit einer eher bei Referatsleitern üblichen B3-Besoldung, obwohl sie in der Regel mit B6 besoldet sind. Außerdem gibt es Abteilungsleiter, die normalerweise mit B9 besoldet sind, auch mit der Eingruppierung B6.

Am 8. März 2012 hat die Bundestagsabgeordnete Bärbel Höhn (Grüne) in einer schriftlichen Anfrage an die Bundesregierung nach dem weiblichen Anteil an den oberen Führungsebenen bis zur Ebene Unterabteilungsleiter gefragt. Das Bundesministerium des Innern hat am 15. März 2012 diese Frage mit einer Zusammenfassung der Besoldungsgruppen B6 bis B11 pro Ressort beantwortet.[9] Eine einzelne Darstellung der Besoldungsgruppen oder gar eine Aufschlüsselung der Hierarchieebenen ist nicht erfolgt. Die vom BMI gewählte Darstellung ist insofern wenig aussagekräftig und vor allem beantwortet sie nicht exakt die erfragten Frauenanteile für die Hierarchieebenen „Unterabteilungsleiter aufwärts", da nur die Besoldungsgruppen ab B6 berücksichtigt wurden, mithin Unterabteilungsleiter mit geringerer Besoldung nicht enthalten sind.

[8] BMFSFJ: Gleichstellung in der Bundesverwaltung – Erfahrungs- und Gremienbericht 2010, Berlin, Juli 2011.
[9] Arbeitsnummer 3/111.

Das Bundesinnenministerium kommt dabei für die Regierungsressorts insgesamt (ohne sonstige oberste Bundesbehörden) auf einen Frauenanteil von 18,7 Prozent. Dies stellt aber tatsächlich nur den Frauenanteil an den Besoldungsgruppen B6 bis B11 dar. Nach unserer Untersuchung liegt der Frauenanteil bei den Hierarchieebenen Unterabteilungsleiter aufwärts etwas niedriger, nämlich bei 18,3 Prozent. Das BMI hat 439 Führungskräfte gezählt, davon 82 Frauen. Uns wurden von den Ressorts 465 Führungskräfte gemeldet, davon 85 Frauen. Das zieht die Schlussfolgerung nach sich, dass 26 Führungspositionen ab Unterabteilungsleiter aufwärts mit Personen besetzt sind, die weniger als B6-Besoldung erhalten. Das heißt aber auch, dass bei der Eingruppierung auf dieser Ebene Frauen nicht benachteiligt werden. Denn offensichtlich ist bei den von uns gegenüber dem BMI zusätzlich einbezogenen Führungskräften der Männeranteil höher als beim Rest. Von den 26 Führungskräften, die unterhalb eine B6-Besoldung liegen, sind 23 Männer und nur drei Frauen (Frauenanteil an den „geringer besoldeten": 13 Prozent).

Gender-Darstellung

Sofern nicht gesondert ausgewiesen, benennen wir die Funktionen in dieser Studie wegen der besseren Lesbarkeit in ihrer männlichen Form, die – sofern nicht explizit erwähnt – dann jeweils auch die weiblichen Amts- und Stelleninhaber beinhaltet.

» Studienteam

Studienleiter:



Thorsten Alsleben
Hauptstadt-Repräsentant/
Director Political Relations

Inhaltliche Beratung:



Dr. Hilmar Schmidt
Mitglied der Geschäftsleitung/
Senior Director Public Management

Organisatorische Mitarbeit:



Diana Pinnau
Projektassistentin

Wissenschaftliche Mitarbeit:



Lena Tietze



Benedikt von Garrel



Stefan Brüggemann

Unterstützung durch wichtige Hinweise und Anregungen:

Anke Hoffmann, Geschäftsführerin, Kienbaum Berlin GmbH
Dr. Martin von Hören, Mitglied der Geschäftsleitung/Director, Kienbaum Management Consultants GmbH
Ivonne Pötschke, Senior Associate, Kienbaum Executive Consultants GmbH

Kienbaum Management Consultants – Partner für Public Management

Die Kienbaum Management Consultants begleiten seit mittlerweile mehr als 40 Jahren Regierungseinrichtungen, öffentliche Verwaltungen und Non-Profit-Organisationen mit Beratungsprojekten und wissenschaftlichen Analysen. Kienbaum versteht sich als Transformationsberater, der mit seinen Kunden gemeinsam maßgeschneiderte Lösungen zur umfassenden und nachhaltigen Leistungssteigerung erarbeitet und implementiert, und das von der Strategieentwicklung über die Gestaltung von Organisation und Prozessen bis zur Weiterentwicklung von Führungskräften, Führungsinstrumenten und der strategischen Personalplanung.

Impressum

Kienbaum Management Consultants GmbH
Potsdamer Platz 8
10117 Berlin

Fon: +49 30 88 01 98-80
Fax: +49 30 88 01 98-980
hauptstadtrepraesentant@kienbaum.de

www.kienbaum.de

Foto auf der Titelseite: Bundesregierung/Bernd Kühler
Foto auf der Innenumschlagseite: Bundesregierung/Jesco Denzel



Kienbaum Management Consultants