

Forschungsgruppe Digitalisierung und Arbeitswelt

Arbeitsberichte zum Management in der digitalisierten Verwaltung

Mascha Will-Zocholl

FRAUEN IN DER DIGITALEN TRANSFORMATION DER ÖFFENTLICHEN
VERWALTUNG: BEDEUTSAMKEIT, BETEILIGUNG UND UNGENUTZTE
POTENZIALE

ARBEITSBERICHT NR. 05/2024

HERAUSGEBER:IN

PROF. DR. FRANK HOGREBE

PROF. DR. ELMAR SCHMITZ

PROF. DR. MASCHA WILL-ZOCHOLL

ISSN 2751-3408

Mascha Will-Zocholl (2024): Frauen in der digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung. Bedeutsamkeit, Beteiligung und ungenutzte Potentiale. In: Arbeitsberichte zum Management in der digitalisierten Verwaltung (ISSN 2751-3408), 2024/05. Wiesbaden.

Wiesbaden, September 2024

© Hogebe, Frank; Schmitz, Elmar; Will-Zocholl, Mascha. Das Werk wird durch das Urheberrecht und/oder einschlägige Gesetze geschützt. Jede Nutzung, die durch diese Lizenz oder Urheberrecht nicht ausdrücklich gestattet ist, ist untersagt. Dieses Werk ist unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ „Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 3.0 Unported“ zugänglich. Um eine Kopie dieser Lizenz einzusehen, konsultieren Sie <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.de> oder wenden Sie sich brieflich an Creative Commons, 444 Castro Street, Suite 900, Mountain View, California, 94041, USA.

Sie dürfen das Werk bzw. den Inhalt vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen zu den folgenden Bedingungen:



Namensnennung Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen.



Keine kommerzielle Nutzung Dieses Werk bzw. dieser Inhalt darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden.



Keine Bearbeitung Dieses Werk bzw. dieser Inhalt darf nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert werden.

Herausgegeben von: Hogebe, Frank; Schmitz, Elmar; Will-Zocholl, Mascha
Die Herausgebenden sind alle Professor:innen an der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit (HöMS), Schönbergstraße 100, 65199 Wiesbaden.

ISSN: 2751-3408

Download: <http://digitale-verwaltung.com/Berichte/>

Inhaltsverzeichnis

Abstract	5
1. Einleitung.....	5
2. Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung.....	6
3. Frauen und digitale Technologien.....	8
4. Frauen in der digitalen Verwaltung.....	10
4.1 Bundesebene	10
4.2 Landesebene	12
4.3 Kommunale Ebene.....	13
5. Fazit	13
Literatur- und Quellenverzeichnis.....	15

Abstract

Das vorliegende Arbeitspapier behandelt die Rolle von Frauen in der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. Dort sind Frauen zwar mit 55 Prozent stark vertreten, doch schon ihre Führungsbeteiligung ist nicht proportional dazu ausgeprägt. Der öffentlichen Verwaltung kommt in der digitalen Transformation eine besondere Rolle zu. Denn zum einen gestaltet sie selbst diese mit, indem Themen vorangetrieben und Gesetzesvorhaben und Regelungen erarbeitet werden. Zum anderen ist sie selbst Gegenstand der digitalen Transformation, in dem auch ihre Organisation, Leistungen und Strukturen transformiert werden (sollen). Jenseits der umstrittenen Fortschritte und Stoßrichtungen dieser Debatte soll in diesem Beitrag das Augenmerk darauf gerichtet werden, inwiefern die Partizipation von Frauen in diesem Kontext sichergestellt ist. Die digitale Transformation erfordert umfassende organisatorische Anpassungen und bessere Koordination und braucht dazu alle Beschäftigte. Eine Analyse der Zuständigkeiten auf den verschiedenen Verwaltungsebenen zeigt, dass sich bezüglich der digitalen Verwaltung die allgemeine Unterrepräsentation von Frauen im Kontext von technologischen Zuständigkeiten widerspiegelt, ist aber auf den verschiedenen Verwaltungsebenen höchst unterschiedlich ausgeprägt.

1. Einleitung

Zum Weltfrauentag 2021 vermeldete der Telefonica-Konzern „Frauen treiben zunehmend die Digitalisierung“¹ und feierte seine Fortschritte insbesondere auf Ebene der Leitungsfunktionen (28 Prozent Frauen im Top-Management, zwei Frauen im Vorstand). Auch wenn das im Branchenvergleich bei durchschnittlichen 15 Prozent Anteil an der Gesamtbelegschaft bei anderen Unternehmen (Bitkom 2023) ein guter Wert ist, bedeutet es anders betrachtet auch, dass in einer Gesellschaft in der Frauen knapp eine Mehrheit mit 51 Prozent stellen, sie deutlich unterproportional an der Zukunftsgestaltung durch Technik beteiligt sind.

Der öffentlichen Verwaltung kommt in der digitalen Transformation eine besondere Rolle zu. Denn zum einen gestaltet sie selbst diese mit, indem Themen vorangetrieben und Gesetzesvorhaben und Regelungen erarbeitet werden. Zum anderen ist sie selbst Gegenstand der digitalen Transformation, in dem auch ihre Organisation, Leistungen und Strukturen transformiert werden (sollen). Jenseits der umstrittenen Fortschritte und Stoßrichtungen dieser Debatte soll in diesem Beitrag das Augenmerk darauf gerichtet werden, inwiefern die Partizipation von Frauen in diesem Kontext sichergestellt ist. Warum das überhaupt ein Thema ist, wird in einem ersten inhaltlichen Kapitel aufgegriffen, bevor der zweite Teil des Beitrags die aktuelle Situation in den Mittelpunkt stellt.

Betrachtet man die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung insgesamt, wird diese oft als Domäne der Frauen bezeichnet. Allerdings wird bei einem näheren Blick deutlich, dass sich viele der aufrufbaren Statistiken auf den öffentlichen Dienst als Ganzes beziehen², wo sowohl Polizei und Justiz als auch Lehrkräfte und Beschäftigte in Kindergärten miteinbezogen werden. Diese Berufsbereiche sind jeweils höchst ungleich in Bezug auf die Geschlechterverteilung ausgeprägt. Berücksichtigt man nun den administrativen Kern der öffentlichen Verwaltung, zu dem auf den unterschiedlichen Verwaltungsebenen (Bund, Länder, Kommunen) auch verschiedene Aufgabenfelder (Gesetzgebung, Strategieentwicklung, Sachbearbeitung, ...) gehören, dann kommt man (inklusive der Finanzverwaltung) auf einen Wert von 55 Prozent Frauenanteil. Dieser unterscheidet sich dann aber auch hinsichtlich der Themen, mit denen Frauen befasst sind: So ist der Anteil im Bereich „Soziale Sicherung“ (ohne die Beschäftigten in der Kinderbetreuung) mit 78,7

¹ <https://www.telefonica.de/news/corporate/2021/03/weltfrauentag-frauen-treiben-zunehmend-die-digitalisierung.html>

² z. B. Statista 2024a; dbb 2023; Destatis 2023; bpb 2021

Prozent deutlich höher als im Bereich Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste mit nur rund 38,4 Prozent (Will-Zocholl 2024).

Richtet man den Blick auf Führungspositionen wird deutlich, dass sie an der Gestaltung der öffentlichen Verwaltung unterproportional beteiligt sind. Während politische Führungspositionen auf Bundesebene zwar mittlerweile häufig annähernd paritätisch besetzt sind, ist das auf Länderebene je nach politischen Lagern an der Macht mal mehr, mal weniger der Fall. Besonders problematisch ist die Situation auf Ebene der Kommunen, wo nur elf Prozent der Landkreise, Städte und Gemeinden von Frauen geführt werden. Insgesamt sind auf den Führungspositionen der Bundes-, Landes- und kommunalen Behörden Frauen seltener vertreten als insgesamt unter den Beschäftigten.

Was bedeuten diese Ausführungen nun für die Beteiligung von Frauen an der Gestaltung und Entwicklung der digitalen Verwaltung? Sind hier die Beteiligungschancen aufgrund des größeren Frauenanteils an den Beschäftigten auch größer als in anderen Bereichen mit weniger Frauenanteil? Oder zeigt sich hier eine vergleichbare strukturelle Benachteiligung wie in anderen Wirtschaftsbereichen? Diesen Fragen wird im Folgenden nachgegangen. Zum Einstieg wird das Thema eingebettet in die aktuelle Debatte um die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung, bevor Frauen und Technologien als Kontext näher erörtert werden. Anschließend werden die Ergebnisse einer Erhebung frei zugänglicher Daten zur Repräsentation von Frauen im Kontext der digitalen Verwaltung vorgestellt³.

2. Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung

Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung ist mit Herausforderungen und Veränderungen für alle Beteiligten, sowohl nach innen als auch nach außen verbunden. Dabei behindern Fehlanreize schaffende oder fehlende gesetzliche Vorgaben sowie traditionelle Organisationsstrukturen die Einführung neuer Technologien und agiler Prozesse. Die Umsetzung des Online-Zugangsgesetzes (OZG) in Deutschland treibt die Standardisierung von Verwaltungsprozessen zwar voran, die föderale Struktur Deutschlands erschwert jedoch eine einheitliche Umsetzung auf Bundesländer- oder Kommunalebene. Ziel ist es, für bundesweit vergleichbare Leistungen nur einen einheitlichen Prozess zu schaffen. Parallel dazu verlaufen in den Behörden Implementierungsprozesse von IT-Anwendungen wie der E-Akte oder Cloud-Services, die zu weit reichenden Anpassungen in den Organisationsstrukturen und Arbeitsprozessen der Verwaltung führen.

Die Reorganisation in Richtung einer integrativen und digitalen Struktur wird bisher als schwierig beschrieben, da bestehende Arbeitsabläufe nicht automatisch durch Technologien vereinfacht werden (Will-Zocholl 2023). Vielmehr erfordert sie eine umfassende Reorganisation und Neuverhandlung von Zuständigkeiten und Prozessen (Bull 2017; Schuppan 2019). Trotz gesetzlicher Vorgaben bleibt die Umsetzung der Digitalisierung oft fragmentiert und entspricht nicht immer den angestrebten Zielen, was auch damit zusammenhängt, dass Digitalisierung aktuell oft als reiner Verwaltungsakt betrachtet wird, während eine tiefgreifende Organisationsentwicklung notwendig ist. Eine effektive Transformation erfordert daher eine bessere Kommunikation und Koordination innerhalb der Verwaltung und zwischen den Verwaltungsebenen, um die Umsetzung der Digitalisierung voranzutreiben. Oft wird – aufgrund der gesetzlichen Schwerpunktsetzung (Stichwort: OZG und E-Government-Gesetz) und der begrenzten Kapazitäten der Behörden – nur das Frontend der Digitalisierung priorisiert, während die Optimierung interner Prozesse vernachlässigt wird.

Gleichzeitig finden diese Prozesse unter hohem Handlungsdruck statt, so werden grundlegende Fragestellungen und Suchprozesse nur unzureichend berücksichtigt. Im Vergleich zur

³ Diese wurden im Rahmen des Forschungsprogramms „Arbeiten in der digitalen Verwaltung“ am Fachbereich Verwaltung und unter Inanspruchnahme der internen Forschungsförderung der HöMS erhoben und ausgewertet.

Privatwirtschaft, wo Transformation oft bottom-up geschieht, sind Verwaltungsentscheidungen in der Regel top-down und von politischer Einflussnahme geprägt. Dies führt zu linearen Prozessvorstellungen, die den aktuellen Anforderungen nicht gerecht werden (Will-Zocholl 2023). Ein zentraler Punkt ist die Herausforderung, eine kompatible IT-Infrastruktur aufzubauen. Das erfordert möglicherweise die Aufhebung föderaler Zuständigkeiten, um eine einheitliche Umsetzung zu ermöglichen (Mergel 2021). Die Organisation der Verwaltung durch Gesetze und Verwaltungsverordnungen sowie deren starre Hierarchien und Dienstwege behindern eine einfache Übertragung agiler und selbstorganisierter Prinzipien.

Es ist notwendig, dass sich Organisationen im Zusammenhang mit Informationstechnologien kontinuierlich weiterentwickeln. IT-Systeme beeinflussen Potenziale und Modelle der Arbeitsgestaltung und ermöglichen neue Formen der Arbeitsteilung und Organisation: mobile Endgeräte, die Digitalisierung des Workflows und Cloud-Services fördern orts- und zeitflexibles Arbeiten. So könnte die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Behörden und Verwaltungsebenen neu verhandelt werden, was mit der Schaffung neuer Kooperationsformen einhergeht. Digitale Kommunikationskanäle erfordern neue Arbeitsabläufe intern, aber insbesondere auch an der Schnittstelle zu den Bürger:innen (Baukrowitz/Will-Zocholl 2021; Beck et al. 2017; Mohabbat Kar et al. 2020).

Die Betrachtung der Verwaltungspraxis aus Perspektive des „Informationsraums“ (Baukrowitz/Boes 1996) wirft Fragen zur Integration technologischer Infrastrukturen in die Praxis auf. Die bisherige Umsetzungspraxis zeigt, dass soziale Dimensionen oft ignoriert wurden. Drei Schlüsselaspekte verdeutlichen dies: Erstens die Notwendigkeit, Verwaltung jenseits von "Silo-Strukturen" zu reorganisieren. Zweitens die räumliche Dimension bei Dokumentenmanagementsystemen und Standardisierungsbewegungen. Drittens die Herausforderungen für Digitalisierungsthemen durch Siloorganisationen und Fragmentierung der Verwaltungsbereiche (Will-Zocholl 2023). So ist die öffentliche Verwaltung in Ausführung des ersten Aspekts – nach wie vor – hierarchisch und funktional gegliedert, mit wenig Koordination zwischen Abteilungen. Digitale Transformation ist oft individuellen Initiativen überlassen. Selbst eingerichtete Digitalisierungsstellen oder -beauftragungen haben begrenzte Einflussmöglichkeiten. Andere Digitalisierungsthemen wie "Smart City" oder "Digitalstadt" werden separat verwaltet, was eine konsequente Ausrichtung erschwert. Hinsichtlich des zweiten Aspekts der räumlichen Dimension erfordert die Umstellung auf den Informationsraum nicht nur technische Umgestaltung, sondern auch organisatorische Anpassungen, wie flexible Arbeitsplatzgestaltung und Homeoffice. Die Corona-Pandemie hat diese Notwendigkeit verstärkt. Jedoch offenbaren sich Defizite im Dokumentenmanagement, was zu ineffizienteren Prozessen führt. Und schließlich in Bezug auf Fragmentierung: Die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) zielt auf Standardisierung von Verwaltungsprozessen ab. Doch die dezentrale Umsetzung führt zu unterschiedlichen Interpretationen und regionalen Lösungen. Dies verdeutlicht, dass Verwaltungshandeln ein Prozess des Ermessens ist. OZG betont die externe digitale Schnittstelle, vernachlässigt aber oft die interne Prozessoptimierung. Insgesamt, so fasst Will-Zocholl (2023) den aktuellen Stand zusammen, wird Digitalisierung in der Verwaltung oft als administrativer Akt und nicht als umfassender Gestaltungsprozess verstanden. Zudem sind Beschäftigte zu wenig eingebunden und haben wenn – auch nur begrenzte Ressourcen für Veränderungen. Das gleiche gilt für die Interessenvertretung in den Behörden (Baukrowitz/Will-Zocholl 2021).

So lässt sich mit Blick auf die öffentliche Verwaltung zunächst ein generelles Gestaltungsdefizit in Bezug auf Digitalisierung festhalten. Das bedeutet aber auch, dass die „Auslieferung“ an die Anbieter digitaler Technologien und „Experten“ ggf. besonders hoch ist. Diese kommen aus dem Umfeld insbesondere der großen Technologie-Anbieter und Unternehmensberatungen, aber auch aus spezialisierten Technologie- und Dienstleistungsunternehmen, die auf die Verwaltung bezogene Lösungen anbieten. Werfen wir doch aus diesem Grund einen Blick auf das generelle Verhältnis von Frauen und digitalen Technologien, um mehr über die strukturellen Bedingungen in diesem Feld zu erfahren.

3. Frauen und digitale Technologien

Wie eingangs angedeutet, muss die Beteiligung an der Gestaltung von Digitalisierung (und auch des Rests der Welt) von Frauen noch immer gesondert hervorgehoben werden. Das deutet auf ein Missverhältnis hin: aktuell liegt der Frauenanteil in der IT-Branche international betrachtet bei rund 27 Prozent, 17 Prozent der Führungskräfte sind Frauen. In der Software-Entwicklung arbeiten nicht einmal zwei Prozent Frauen (Rahmonbek 2023). Weitere Aspekte kommen hinzu, nämlich, dass Frauen viel häufiger aus diesem Arbeitsfeld aussteigen, sie sexuelle Belästigung beklagen, familienfreundliche Arbeitsbedingungen vermissen usw. (Zhou 2024; Bitkom 2023). In Deutschland lag der Frauenanteil mit 19 Prozent in 2021 noch niedriger (Cotroneo et al. 2021) und hat sich im Vergleich zu früheren Jahren im Laufe des vergangenen Jahrzehnts sogar verringert (Will-Zocholl/Kämpf 2016; Bitkom 2023). Im Umkehrschluss heißt das aber auch, dass Frauen seltener an technischen Entwicklungen beteiligt sind und ihre Perspektiven nicht entsprechend einbringen können, nicht einmal im Verhältnis zu ihrem Anteil im jeweiligen Beschäftigungsfeld (Maier-Rabler 2022).

Dabei haben Frauen die IT-Entwicklung maßgeblich mitbestimmt. War Ada Lovelace im 19. Jahrhundert mit ihren mathematisch-theoretischen Überlegungen noch eine Einzelgängerin – allein schon, weil Frauen damals kaum Zugang zu höherer Bildung hatten – sah es in dieser Hinsicht im 20. Jahrhundert anders aus. Und es schienen die Voraussetzungen zu Beginn der Entwicklung und des Einsatzes digitaler Technologien zudem besser zu sein, als im Kontext von Produktionstechnik etc., waren doch von Beginn an Frauen maßgebliche Akteurinnen in der Entwicklung von Programmiersprachen oder der Programmierung selbst. Die Mathematikerinnen Kathleen Antonelli, Mauchly Antonelli, Jean Bartik, Frances Elizabeth „Betty“ Holberton, Marlyn Meltzer, Frances Spence und Ruth Teitelbaum oder auch Grace Hopper⁴, um nur einige zu nennen, waren wichtige Pionierinnen der Programmiersprachen und Softwareentwicklung. Allerdings wurde einigen erst über 50 Jahre später öffentliche Anerkennung für ihre Leistungen zuteil, zu ihren Leb- und Arbeitszeiten wurden sie im Vergleich zu den Männern in ihrem Feld dafür besonders schlecht bezahlt⁵. Das liegt zum einen daran, dass die Reichweite ihrer Leistungen erst später klar wurde, lag doch in den frühen Jahren der Computertechnologie der Fokus auf der sichtbaren Hardware und weniger auf den unsichtbaren (aber unverzichtbaren) Leistungen der Software. So wurde in den Anfängen der Computerindustrie in den 1940er und 1950er Jahren Programmierung oft nicht als prestigeträchtige oder als karriereförderliche Tätigkeit angesehen. In der Konsequenz waren viele der ersten Programmiererinnen Frauen – zumal Programmierung zunächst nicht nur als weniger bedeutende, technische Tätigkeit angesehen wurde, sondern auch unmittelbar aus der Tätigkeit der Datentypistinnen⁶ hervorging.

Mit dem Aufstieg des Personalcomputers und damit der Softwareindustrie in den 1970er und 1980er Jahren änderte sich die Wahrnehmung der Programmierung. Sie wurde zu einer Schlüsselkomponente in der Computerentwicklung und mauserte sich zu einem lukrativen und karriereförderlichen Tätigkeitsfeld. Damit ging eine Maskulinisierung des gesamten Bereichs einher. Dies wurde durch kulturelle Faktoren verstärkt, wie zum Beispiel das Bild des Computers als „Spielzeug für Jungen“ und die soziale Vorstellung, dass Männer besser für technische Berufe geeignet seien. Dadurch entwickelten sich zunehmend soziale Barrieren für den Zugang. Schließlich mündete die zunehmende Präsenz von Männern insgesamt und männlichen Führungskräften in einer

⁴ Die immerhin schon 1969 mit dem Computer Sciences Man of the Year Award geehrt wurde.

⁵ Nur rund ein Drittel des Gehalts der Kollegen bekamen die ENIAC-Programmiererinnen (Endler 2023).

⁶ Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass tatsächlich in vielen Veröffentlichungen der 1970er und 1980er Jahre hier ausschließlich die weibliche Form verwendet wird (z. B. Seidel 1981; Windfuhr 1976).

Kultur, die Frauen nicht immer willkommen heißt und als erstrebenswert angesehen wird (Paulitz/Priehl 2013).

Dies lässt sich auch an den Beschäftigungs- und Studienanteilen in IT-Fächern nachvollziehen. Tatsächlich waren anfangs auch ein großer Teil der Studierenden weiblich. Als das Fach zu Beginn der 1970er Jahre an den Universitäten startete, gab es in der DDR 80 Prozent Frauen im Informatikstudium. Ende der 1970er Jahre waren es „nur“ noch 50 Prozent. Im Westen war auch damals die Quote mit rund 20 Prozent schon deutlich niedriger (Will-Zocholl/Kämpf 2016; Schinzel 1994). Und sie verringerte sich (auch in anderen Ländern) in den folgenden Jahren stetig auf einen niedrigen einstelligen Bereich, bevor er Ende der 1990er Jahre moderat auf Werte um die zwölf Prozent stieg. In den letzten Jahren, die von einem Allzeithoch an Studierenden geprägt sind, kletterte der Anteil wieder auf Werte um 19 Prozent (Statista 2024b).

Schaut man auf die Nutzung von digitalen Technologien sieht es kaum besser aus. Dies gilt sowohl auf gesellschaftlicher Ebene als auch im Arbeitsleben. So haben Frauen weniger häufig als Männer Zugang zu digitalen Technologien (- 8 Prozentpunkte) (D21 2020). Über digitale Technologien hinaus, sieht es noch deutlich kritischer aus, zumal der Zugang zu Technologien auch Machtressourcen sichert (Howcroft/Rubery 2019; Mosseri et al. 2022). Frauen nutzen Technologien und zwar sowohl im privaten wie im beruflichen Kontext seltener (- 6 Prozentpunkte) (D21 2020) und sind auch seltener in der Position, sie zu ihrem Vorteil nutzen zu können (Lott et al. 2022). Sie schätzen ihre Kompetenzen schlechter ein (- 8 Prozentpunkte) und sind auch weniger offen gegenüber Digitalisierung im Allgemeinen (- 10 Prozentpunkte) (D21 2020). Im Arbeitsleben sind sie seltener am Entwurf von und Entscheidungen über technologische(n) Entwicklungen beteiligt (Howcroft/Rubery 2019; Lohan/Faulkner 2004) und auch nur selten an technischen Patenten (Anteile variieren zwischen sieben bis zehn Prozent) (OECD 2018). Auch profitieren sie nicht davon, dass vermeintlich „weiche“ respektive weiblich konnotierte Skills im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien wichtiger werden (Kelan 2007). Noch immer werden Beiträge von Frauen in der Technikentwicklung oft übersehen oder erst sehr spät honoriert (Mosseri et al. 2022). So kommt Yvonne Lott (2023) im WSI-Report zu dem Schluss, dass entgegen der formulierten Hoffnungen sich auch jenseits einer rein quantitativen Analyse tatsächlich ein Gender Digital Gap ergebe, wenn man auch die machtpolitischen Implikationen sowie die Berufschancen in einem digitalisierten Arbeitsmarkt mit einbeziehe (Lott 2023).

Denn insbesondere letztere wurden schon in den 1980er Jahren mit der massenhaften Verbreitung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien kritisch gesehen. Barbara Böttger (1983) eruiert detailliert, welche Konsequenzen mit den anstehenden technischen Veränderungen insbesondere für Frauenarbeit in privaten und öffentlichen Verwaltungen einhergehen. Dabei hält sie fest, dass die Betroffenheit von Frauen einer Dequalifizierung oder Verdrängung in unsichere Beschäftigungsverhältnisse oder gar der Verlust von Arbeitsplätzen um ein Vielfaches größer sei als von Männern (s. a. Gottschall 1990). Zudem sieht sie die anstehende Verquickung von Heim- und Büroarbeitsplätzen kritisch. Zwar hat sich insbesondere die erwartete Dequalifizierung so bisher nicht eingestellt – im Gegenteil, die Anforderungen sind in den verbleibenden Bereichen stetig gestiegen – aber viele Risiken sind auch heute noch dieselben (Lott 2023).

Umso wichtiger ist es in Berufsfeldern, in denen Frauen in hohem Maße oder sogar mehrheitlich vertreten sind, sie entsprechend auch an der technologischen Gestaltung zu beteiligen. Das trifft auf den Kern der öffentlichen Verwaltung ebenso zu, wie auf andere Berufsfelder innerhalb des öffentlichen Dienstes. Das folgende Kapitel widmet sich nun den aktuellen Frauenanteilen, die sich mit der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung befassen.

4. Frauen in der digitalen Verwaltung

Im Folgenden werden die Beteiligungsstrukturen in der öffentlichen Verwaltung in den Blick genommen, dabei geht es nicht um die Frage, ob die „Vertreibung von Frauen aus Büro und Verwaltung bevor[steht]“ (Böttger 1983), sondern inwieweit die Mitgestaltung an inhaltlichen, digitalisierungsbezogenen Themen, aber auch grundsätzlichen verantwortlichen Entscheidungen in diesem Kontext sichergestellt ist. Versucht man auf die Schnelle Informationen über Frauen in der digitalen Verwaltung zu finden, so findet man: nichts. Es gibt keine offizielle Erhebung, z. B. vergleichbar mit der jährlichen Erhebung über die Anteile an der Führung in Landes- und Bundesbehörden, die festhält wie sich im Kontext der Digitalisierung von Verwaltung Geschlechterverhältnisse spiegeln. So werden in diesem Teilkapitel Informationen zusammengetragen und aufbereitet, die öffentlich verfügbar sind: über die Internetseiten der einzelnen Institutionen, deren Organigrammen und ggf. Anfragen an Landtage und den Bundestag.

4.1 Bundesebene

Auf der Bundesebene gibt es zwei Zugänge, die Beteiligung von Frauen an Digitalisierungsthemen zu erheben. Da ist zum einen der IT-Planungsrat, der als höchstes Entscheidungsgremium die Geschicke der Verwaltungsdigitalisierung maßgeblich mitgestaltet und sich aus Ländervertreter:innen zusammensetzt. Zum anderen werden die Bundesministerien in den Blick genommen, einmal in Bezug auf die Verantwortung für die Digitalisierung der Verwaltung und einmal in Bezug auf die Verantwortung allgemeiner digitalisierungsbezogener Themen.

Schauen wir zunächst in die Bundesministerien und nachgeordnete Behörden. Angelehnt an die jährliche Erhebung des BMBFSFJ zur Frage der Gleichstellung in Führungspositionen, wurde unter der Berücksichtigung von Stabsstellen, Abteilungs- und Unterabteilungsleitungen, die „Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung“ zum Gegenstand haben, die verfügbaren Informationen⁷ der einzelnen Behörden analysiert.

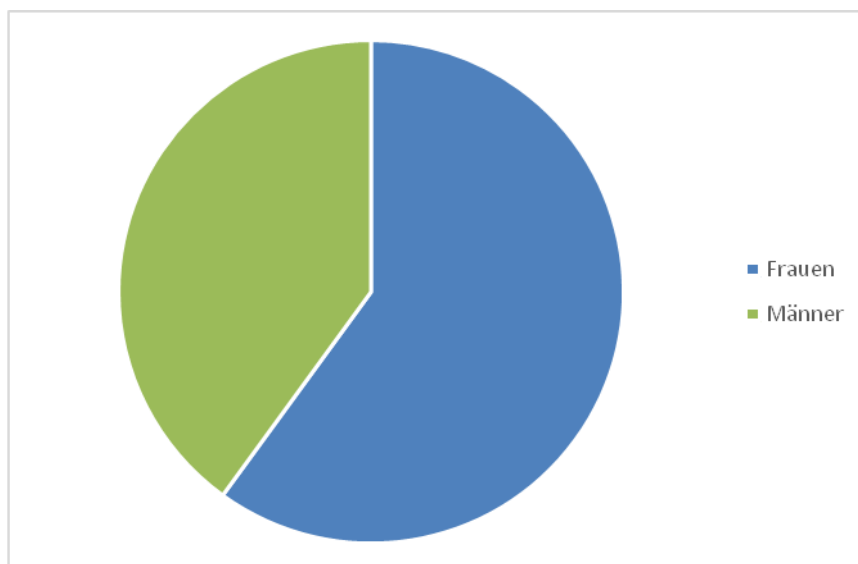


Abbildung 1: Verhältnis Frauen und Männer Digitale Verwaltung (Stabsstellen, Abteilungs- und Unterabteilungsleitungen) (eigene Erhebung 2023)

⁷ Anhand der öffentlich verfügbaren Organigramme, die eine Geschlechterkennzeichnung beinhalten.

Abbildung 1 weist über alle Bundesbehörden hinweg einen Anteil von 60 Prozent Frauen und 40 Prozent Männer aus. Nimmt man in der Aufstellung die Referatsleitungen dazu, sinkt der Frauenanteil und kehrt sich um, auf 40 Prozent Frauen und 60 Prozent Männer. Das spiegelt die Erkenntnisse aus der Gleichstellungserhebung unter den Führungskräften wider, dass auf den höchsten Führungsebenen mehr Fokus auf Repräsentation⁸ in der Besetzung gelegt wird und auch gewichtet wird (Hausleitung, Staatssekretär:innen, Abteilungsleitung, Unterabteilungsleitung). Auf den darunter liegenden Ebenen scheinen solche Überlegungen weniger eine Rolle zu spielen bzw. andere Selektionskriterien zu greifen. Insofern sind Frauen auf den höheren Ebenen in diesem Themenfeld marginal überrepräsentiert (Gesamtanteil 55 Prozent), aber auf den niedrigeren Hierarchieebenen deutlich unterrepräsentiert mit 40 Prozent, bezogen auf den Gesamtanteil von Frauen in Bundesbehörden. Tatsächlich wäre es hier interessant, die Zusammensetzung der jeweiligen Einheiten näher zu untersuchen, wie sich z. B. auf der Sachbearbeitungsebene das Verhältnis fortsetzt.

In Bezug auf „Digitalisierung“ spielen aber nicht nur Zuständigkeiten für die öffentliche Verwaltung eine Rolle, sondern als gesamtgesellschaftliches Thema reflektiert sich dieses auch entsprechend in befassten Abteilungen, Unterabteilungen und Referaten quer durch alle Ministerien.

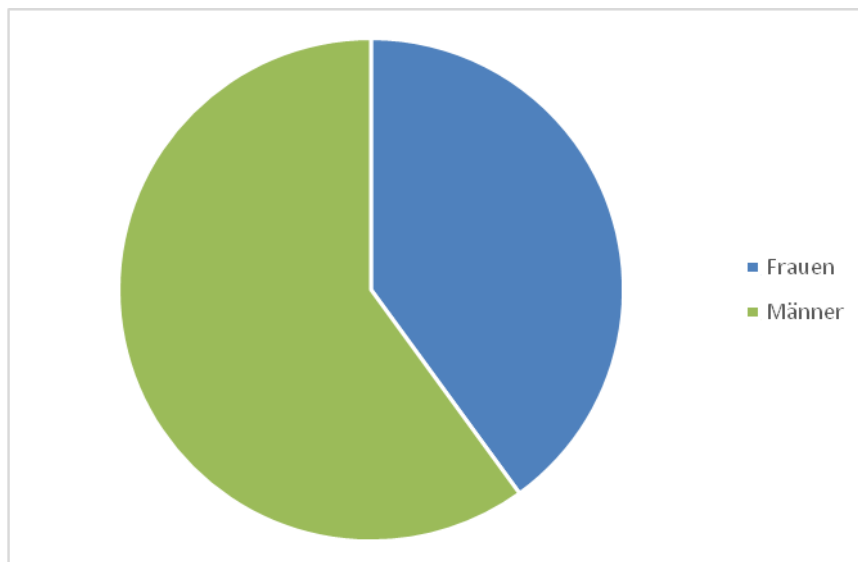


Abbildung 2: Anteile Frauen und Männer „Digitalisierungsthemen“ (Stabsstellen, Abteilungs- und Unterabteilungsleitungen, Referatsleitungen) (eigene Erhebung 2023)

Untersucht man nun unter vergleichbaren Bedingungen die Erhebung von der obersten Ebene bis hin zu Referatsleitungen (Stabsstellen, Abteilungs-, Unterabteilungs- und Referatsleitungen) im Bereich der Bundesministerien, die „Digitalisierung“ zum Gegenstand haben, kommt man auf knapp 40 Prozent (38,5 Prozent) Frauen und knapp 60 Prozent (61,5 Prozent) Männer. Das zeigt, dass in verantwortlicher Position Frauen seltener mit diesem relevanten Thema befasst sind. Auch hier sind keine detaillierteren Analysen auf der Sachbearbeitungsebene möglich, weil diese nicht im Organigramm ausgewiesen werden.

Wie verhält es sich, wenn man den IT-Planungsrat als höchstes Entscheidungsgremium für die digitale Verwaltung in Deutschland in den Blick nimmt? Dieser wird geleitet durch den Chief

⁸ Entsprechend weist das Familienministerium insgesamt und auch bei den Führungskräften die höchsten Frauenanteile aus.

Information Officer (CIO) des Bundes, derzeit ein Mann (Mai 2024). Im IT-Planungsrat sind als ordentliche Mitglieder die Digitalminister:innen bzw. CIOs oder Chief Digital Officers (CDO) der Bundesländer vertreten. Darunter sind vier Frauen von 17 Entscheidungsträger:innen⁹. Das heißt: der Anteil an Frauen im derzeit wichtigsten Entscheidungsgremium beträgt nicht einmal ein Viertel. Unter den beratenden Mitgliedern sieht es kaum besser aus. Dort sind zwei von sechs Personen, die beiden Vertreter:innen der Spitzenverbände Deutscher Landkreistag und Deutscher Städtetag, Frauen. Und auch der operative Kooperationspartner des IT-Planungsrates, die FITKO, wird seit der Neubesetzung von einem Mann geleitet. Die Leitung der vier Geschäftsbereiche ist dagegen paritätisch besetzt, allerdings sind die beiden Frauen für Compliance und Recht bzw. Dialog und Strategie zuständig, während die beiden Männer IT-Architekturen und das Produktmanagement verwalten. Das heißt: die Frauen verantworten eher die technikferneren und die Männer die technikhöheren Bereiche.

4.2 Landesebene

Wie gestaltet sich die Beteiligung nun auf Landesebene, in den Landesministerien? Wendet man dieselbe Systematik wie auf Bundesebene an, indem die Anteile auf verschiedenen Leitungsebenen zusammengezählt werden, ergeben sich im Vergleich zur Bundesebene deutlich niedrigere Werte.

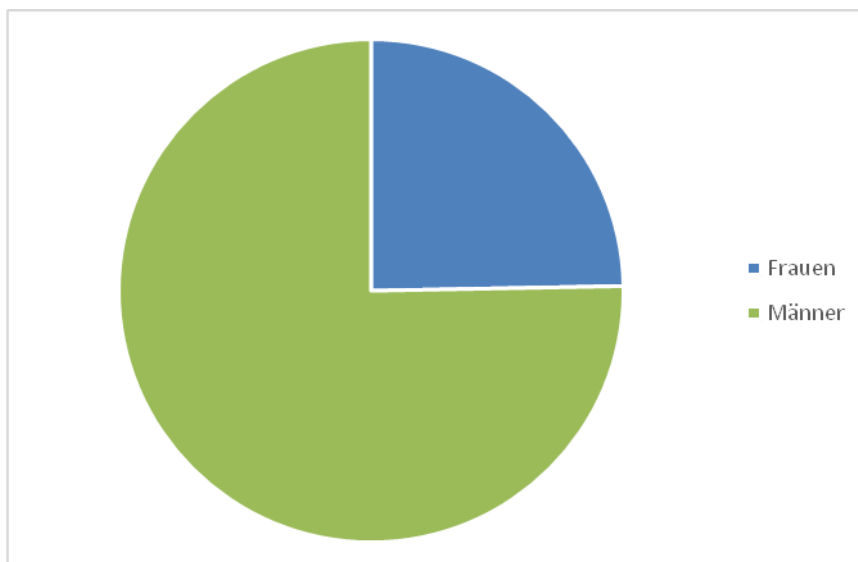


Abbildung 3: Anteile Frauen und Männer Landesbehörden „Digitalisierung öffentliche Verwaltung“ (eigene Erhebung 2023)

Abb. 3 zeigt, dass hier nicht einmal ein Viertel Frauen (24,7 Prozent) auf Landesebene in für die Digitalisierung der Verwaltung verantwortlichen Positionen zu finden sind. Das heißt, dass relevante Entscheidungen in diesem Bereich zu drei Vierteln von Männern verantwortet werden. Dieses Missverhältnis spiegelt die schon oben skizzierte Verteilung hinsichtlich der Länder-CIOs wider. Auch hier beträgt der Anteil nur ein Viertel (lässt man den Bundes-CIO in der Berechnung außen vor). Zudem ist von den drei vorhandenen Digitalministerien auf Landesebene nur noch¹⁰ eines von einer Frau besetzt. Aber auch in den einzelnen Behörden ist der Frauenanteil auf den Leitungsebenen zumindest gering – verglichen damit, dass auch hier die Frauenanteile insgesamt zwischen Mitte 50

⁹ <https://www.it-planungsrat.de/der-it-planungsrat/zusammensetzung>

¹⁰ Kürzlich waren es noch zwei, bevor die bayrische Digitalministerin nach der Wahl in das Gesundheitsressort wechselte.

und über 60 Prozent liegen. Die Führungsanteile sind aber hier in manchen Bundesländern ähnlich gering wie in der Verantwortung für die Verwaltungsdigitalisierung. Auch hier gilt wie schon für die Bundesbehörden, dass es neben der Verantwortlichkeit auch interessant wäre zu sehen, ob die entsprechenden Arbeitsbereiche insgesamt von einem geringeren Frauenanteil geprägt sind, wie in der übrigen Verwaltung. Das ist deshalb naheliegend, weil der öffentlichen Statistik nach Zuständigkeitsbereichen zu entnehmen ist, dass sich z. B. mit dem Thema Verkehr mehr Männer befassen und mit sozialen Themen mehr Frauen (Will-Zocholl 2024).

4.3 Kommunale Ebene

Die kommunale Ebene macht den personell größten Verwaltungsbereich aus. Doch hier lässt sich leider kaum eine Aussage treffen inwiefern Digitalisierungsthemen überhaupt thematisiert werden, geschweige denn inwiefern Frauen beteiligt sind. Denn die Möglichkeiten, sich von außen ein Bild zu machen, sind kaum gegeben. Einzelne, insbesondere größere Kommunen setzen hier mit mehr Transparenz und persönlichen Ansprechpartner:innen auf den Webseiten ein Zeichen, doch weitergehende Informationen finden sich kaum. Geht man davon aus, dass die Digitalisierung der kommunalen Verwaltung maßgeblich durch die Verwaltungsspitzen gesteuert wird, so ergibt sich ein – hinsichtlich des Frauenanteils – tristes Bild. Hier beträgt der Anteil von Frauen durchschnittlich 13,5 Prozent. Der Blick auf die einzelnen Bundesländer verrät, dass es tatsächlich Bundesländer gibt, in denen Frauen auf dieser Ebene überhaupt nicht vertreten sind – wie in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt. Und auch in Hessen, Bayern und Baden-Württemberg ist die Beteiligung sehr gering. Nur in den Stadtstaaten inklusive Berlin liegt die Beteiligung deutlich über dem Durchschnitt (Will-Zocholl 2024).

Schaut man hilfsweise auf die Verortung der Themen bei den Spitzenverbänden der öffentlichen Verwaltung zeigt sich, dass immerhin im bundesweiten Gremium des Deutschen Städte- und des Landkreistages jeweils Frauen für das Thema verantwortlich sind. Auf Ebene der Ländervertretungen der Spitzenverbände sind rund 30 Positionen mit Bezug zur Digitalisierung besetzt, zwölf davon mit Frauen. Das entspricht einem Anteil von 40 Prozent. Aber aus diesen Annäherungen folgt kein umfassendes Bild. Hierzu leistet hoffentlich eine kürzlich durchgeführte Befragung im Rahmen eines Forschungsprojektes an der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit Aufschluss.

5. Fazit

Insgesamt zeigen die Ausführungen, dass Frauen trotz ihrer Mehrheit in der Gesellschaft und in der öffentlichen Verwaltung in entscheidenden Bereichen der Digitalisierung unterrepräsentiert sind. Die digitale Transformation erfordert umfassende organisatorische Anpassungen und eine stärkere Einbindung von Frauen, um die Geschlechterungleichheiten zu überwinden und die Vorteile der Digitalisierung voll auszuschöpfen. So setzt sich in der öffentlichen Verwaltung fort, was auch allgemein für Frauen in der IT-Branche, aber auch darüber hinaus gilt. Dabei stellen Frauen in der öffentlichen Verwaltung die Mehrheit der Beschäftigten, was sich derzeit nur bedingt in Führungspositionen niederschlägt und noch weniger im Kontext der Digitalisierung der Verwaltung. Dies deutet auf strukturelle Benachteiligungen hin, die auch in der öffentlichen Verwaltung bestehen.

Denn gerade dort, wo wegweisende Entscheidungen getroffen werden (IT-Planungsrat), sind Frauen deutlich unterrepräsentiert. Das ist deshalb besonders problematisch, weil sie in der öffentlichen Verwaltung häufiger betroffen sind; sowohl aufgrund des höheren Anteils an der Gesamtbeschäftigung als auch bezogen auf die Tätigkeiten (Mittlerer Dienst; Sachbearbeitung). Letzteres könnte sich noch verschärfen, wenn aktuelle Planungen einer weiteren Zentralisierung der Verwaltungsdigitalisierung umgesetzt werden.

Die Digitalisierung der Verwaltung stellt eine besondere Herausforderung dar, die alle vorhandenen Kompetenzen benötigt. Insbesondere deshalb, weil es immer weniger gelingt, neues technologieaffines Personal zu gewinnen bzw. den rentenbedingten Personalabfluss auszugleichen. Denn gesetzliche Vorgaben und traditionelle Strukturen behindern oft die Einführung neuer Technologien und Prozesse, ebenso wie die föderale Struktur. Während externe digitale Schnittstellen priorisiert werden, bleiben interne Prozessoptimierungen oft unberücksichtigt, was eine weitere Fragmentierung der Verwaltung durch die unzureichende Integration sozialer Dimensionen zusätzlich vorantreibt. Nicht zuletzt angesichts dieser Herausforderungen – die nur durch eine gemeinsame Kraftanstrengung und der Nutzung vielfältiger Perspektiven zu bewältigen sind – ist es wichtig, die Einbindung von Frauen in Entscheidungs- und Gestaltungsprozesse aktiv zu fördern und sicherzustellen sowie die Sichtbarkeit von Frauen zu erhöhen.

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Baukrowitz Baukrowitz, A. & Boes, A. (1996): Arbeit in der „Informationsgesellschaft“. In R. Schmiede (Hrsg.): *Virtuelle Arbeitswelten. Arbeit, Produktion und Subjekt in der „Informationsgesellschaft“*. Berlin, S. 129–158
- Baukrowitz, A.; Will-Zocholl, M. (2021): Die digitale Transformation als Herausforderung für die Personalarbeit in der öffentlichen Verwaltung. In: Gröbel, R.; Dransfeld-Haase, I. (Hrsg.): *Strategische Personalarbeit in der Transformation. Partizipation und Mitbestimmung für ein erfolgreiches HRM*. Frankfurt am Main, S. 712–738.
- Beck, R.; Hilgers, D.; Krcmar, H.; Krimmer, R.; Margraf, M.; Parycek, P. & Schuppan, T. (2017): Digitale Transformation der Verwaltung. Empfehlungen für eine gesamtstaatliche Strategie. Gütersloh.
- Bitkom Research (2023): Frauen in der ITK-Branche. Berlin.
<https://test.bitkom.org/sites/main/files/2023-04/Bitkom-ChartsFraueninderITK2023.pdf>;
abgerufen am 16.09.2024
- Böttiger, B. (21983): Steht die Vertreibung der Frauen aus Büro und Verwaltung bevor? Die Bedeutung der Informations- und Kommunikationstechniken für die Zukunft menschlicher Arbeit, insbesondere der Frauenarbeit. In Beiträge zur feministischen Theorie und Praxis. Neue Verhältnisse in Technopatria, 6 (9/10), S. 33–74.
- Bull, H. P. (2017): Was heißt eigentlich „Verwaltungsinnovation“? In: *VM Verwaltung & Management* 23, S. 128–134.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.) (2024): Anteil von Frauen und Männern in Führungspositionen in den obersten Landesbehörden. Berlin.
<https://www.daten.bmfsfj.de/daten/daten/anteil-von-frauen-und-maennern-in-fuehrungspositionen-in-den-obersten-landesbehoerden-134414>; abgerufen am 16.09.2024
- Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) (Hrsg.) (2021): *Datenreport 2020*. Bonn.
- Cotroneo, C.; Brown, O. & Karwot, I. (2021): *The Gender Gap in the EU's Public Employment and Leadership. Mapping promising measures for gender equality and equal opportunities in the EU27*. Brüssel. Verfügbar unter:
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/689276/IPOL_STU\(2021\)689276_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/689276/IPOL_STU(2021)689276_EN.pdf); abgerufen am 15.05.2024.
- Deutscher Beamtenbund (dbb) (2023): *dbb Monitor Öffentlicher Dienst*. Berlin.
- Lohan, M.; Faulkner, W. (2004): Masculinities and Technologies. In: *Men and Masculinities* 2004 (6), S. 319–329.
- Gottschall, K. (1990): *Frauenarbeit und Bürorationalisierung. Zur Entstehung geschlechtsspezifischer Trennungslinien in großbetrieblichen Verwaltungen*. Frankfurt am Main.
- Howcroft, D.; Rubery, J. (2019): ‘Bias in, Bias out’: Gender Equality and the Future of Work Debate. In: *Labour and Industry* 29 (2), S. 213–227.
- Initiative D21 (2020): *Digital Gender Gap. Lagebild zu Gender(un)gleichheiten in der digitalisierten Welt*. Berlin. Verfügbar unter: https://initiatived21.de/app/uploads/2020/01/d21_digitalgendergap.pdf; abgerufen am 15.05.2024.
- Kelan, E. K. (2007): Emotions in a Rational Profession: The Gendering of Skills in ICT Work. In: *Gender, Work & Organization* 15 (1), S. 49–71.

- Lott, Y. (2023): Der Gender Digital Gap in Transformation? Verwendung digitaler Technologie und Einschätzung der Berufschancen in einem digitalisierten Arbeitsmarkt. WSI-Report Nr. 81. Düsseldorf.
- Lott, Y.; Hobler, D.; Pfahl, S. & Unrau, E. (2022): Stand der Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland. *WSI-Report* Nr. 72. Düsseldorf.
- Maier-Rabler, U. (2022): Frauen als Nicht-(Mit-)Gestalterinnen der digitalen Transformation. In: Alm, N.; Murschetz, P.C.; Weder, F. & Friedrichsen, M. (Hrsg.): *Die digitale Transformation der Medien*. Wiesbaden, S. 95–116.
- Mergel, I. (2021): Digital transformation of the German state. In: Kuhlmann, S.; Proeller, I.; Schimanke, D. & Ziekow, J. (Hrsg.): *Public Administration in Germany*. London/New York, S. 331–355.
- Mohabbat Kar, R.; Tiemann, J. & Welzel, C. (2020): Der Staat auf dem Weg zur Plattform: Nutzungspotentiale für den öffentlichen Sektor. Kompetenzzentrum Öffentliche IT, Berlin.
- Mosseri, S.; Vromen, A.; Cooper, R. & Hill, E. (2022): Between Frustration and Invigoration: Women Talking about Digital Technology at Work. In: *Work, Employment and Society* 37 (6), S. 1681–1698.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2018): Bridging the Digital Gender Divide. Include, upskill, innovate. OECD Publishing. Paris. Verfügbar unter: <https://www.oecd.org/digital/bridging-the-digital-gender-divide.pdf>; abgerufen am 15.05.2024.
- Paulitz, T.; Prietl, B. (2013): Spielarten von Männlichkeit in den „Weltbildern“ technikwissenschaftlicher Fachgebiete. In: *Informatik Spektrum* 36, S. 300–308.
- Rahmonbek, K. (2023): Women in Tech Statistics for 2024. Verfügbar unter: <https://www.strongdm.com/blog/women-in-tech-statistics>; abgerufen am 15.05.2024.
- Seidel, H. (1981): Der Wandel des Berufsbildes im Rechenzentrum. In: *PIK - Praxis der Informationsverarbeitung und Kommunikation* 4 (3), S. 155–161.
- Schinzel, B. (1994): Frauenforschung in Naturwissenschaft und Technik. Beispielhafte Ergebnisse aus der Informatik. In: Philipps, S. (Hrsg.): *Realitäten, Ergebnisse und Perspektiven der Frauenforschung in Baden-Württemberg*. Tübingen/Stuttgart, S. 31–61.
- Schuppan, T. (2019). Elektronisches Regieren und Verwalten (E-Government). In: Veit, S.; Reichard, C. & Wewer, G. (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Wiesbaden, S. 537–546.
- Statista (2024a): Entwicklung der Frauenanteils im Öffentlichen Dienst in 1998 zu 2022. Berlin.
- Statista (2024b): Entwicklung der Studierendenzahlen nach Geschlecht Informatikfächer 2024. Berlin.
- Statistisches Bundesamt (Destatis 2023): Öffentlicher Dienst. Wiesbaden. https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/_inhalt.html
- Will-Zocholl, M. (2024): Frauen in der öffentlichen Verwaltung. Eine aktuelle Bestandsaufnahme. In: *Arbeitsberichte zum Management in der digitalisierten Verwaltung*, 2024 (4). Wiesbaden.
- Will-Zocholl, M. (2023): Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung. Stagnation, Transformation oder Revolution? In: Schröder, A.; Blättel-Mink, B.; Schröder, A. & Späte, K. (Hrsg.): *Soziale Innovationen in und von Organisationen*. Reihe Sozialwissenschaften und Berufspraxis. Wiesbaden, S. 277–292.
- Will-Zocholl, Mascha und Kämpf, Tobias (2016): *Informations- und Telekommunikations-Branchenreport 2014*. HBS Study Nr. 320. Düsseldorf.
- Windfuhr, M. (1976): Rechenzentrum - ein Produktionsbetrieb. In: Schreiner, A. (Hrsg.): *Betrieb von Rechenzentren*. Informatik-Fachberichte 2. Berlin/Heidelberg, 1–19.

Zhou, L. (2024): Women in Tech Statistics: Gender Diversity in Tech 2024. Verfügbar unter: <https://www.luisazhou.com/blog/women-in-tech-statistics/>; abgerufen am 15.05.2024.