

Forschungsgruppe Digitalisierung und Arbeitswelt

Arbeitsberichte zum Management in der digitalisierten Verwaltung

Mascha Will-Zocholl

FRAUEN IN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG. EINE AKTUELLE
BESTANDSAUFNAHME

ARBEITSBERICHT NR. 04/2024

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 öffentlichen Verwaltung. Eine aktuelle Bestandsaufnahme. In: Arbeitsberichte zum Management in der digitalisierten Verwaltung (ISSN 2751-3408), 2024/04. Wiesbaden.

Wiesbaden, Februar 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. Frauen und Verwaltungsarbeit	6
2.1. Verwaltungsarbeit im Spiegel der Zeit.....	6
2.2. Verwaltungsberufe im Fokus	7
2.3. Ungleichheit hinsichtlich Beschäftigung und Einkommen.....	8
3. Frauenanteile auf den unterschiedlichen Verwaltungsebenen	10
3.1. Frauen im Bund	11
3.2. Frauen im Land.....	13
3.3. Frauen in der Kommunalverwaltung	16
3.3.1. <i>Frauenanteile in den Kommunen</i>	16
3.3.2. <i>Frauenanteile Führung auf kommunaler Ebene</i>	17
4. Fazit	19
Literatur- und Quellenverzeichnis.....	21

Abstract

Der Arbeitsbericht dokumentiert eine detaillierte Untersuchung zum Stand der Frauenbeschäftigung in der öffentlichen Verwaltung, unter Berücksichtigung historischer Entwicklungen, aktueller Statistiken und geschlechtsspezifischer Unterschiede auf verschiedenen Verwaltungsebenen. In diesem Zusammenhang wird die Notwendigkeit hervorgehoben zu untersuchen, ob die öffentliche Verwaltung tatsächlich als ein von Frauen dominiertes Feld angesehen werden kann. Die Übersicht der jeweiligen Anteile und Unterschiede trägt zur Klärung bei. Insgesamt zeigt sich dabei, dass trotz eines hohen Frauenanteils in diesem Bereich erhebliche Unterschiede in der Verteilung von Positionen und damit verbunden in den Beschäftigungs- und Einkommensverhältnissen bestehen, die stärker in den Fokus genommen werden müssen.

1. Einleitung

Allgemein gilt die Arbeit in der öffentlichen Verwaltung oft als Domäne der Frauen, ohne dass dafür Belege angeführt werden, die das nachvollziehbar belegen. Allein der Versuch, sich auf die Schnelle einen Überblick zu verschaffen, wie viele Frauen in der öffentlichen Verwaltung arbeiten zeigt, dass viele der schnell aufrufbaren Statistiken sich auf den öffentlichen Dienst als Ganzes beziehen¹. Dort werden aber sowohl Polizei und Justiz als auch Lehrkräfte und Beschäftigte in Kindergärten miteinbezogen, berücksichtigt also die öffentliche Verwaltung im weitesten Sinne und nicht nur in ihrem administrativen Kern (bpb 2013). Insbesondere aufgrund der hohen Zunahme der Beschäftigten im letztgenannten Bereich, ist der Frauenanteil im öffentlichen Dienst insgesamt auf 57,3 Prozent in 2019 (Stat. Bundesamt 2020) gestiegen.

Möchte man aber überprüfen, ob Frauen gemäß ihres Anteils in der öffentlichen Verwaltung auch an Entscheidungen auf Führungsebenen oder der politischen Ebene partizipieren ist ein genauerer Blick auf die Daten erforderlich. Ist doch erst so eine Einschätzung möglich, wie die Entwicklung verläuft, ob Verbesserungen erzielt werden oder ob überhaupt Handlungsbedarf besteht. Dies bildet die Grundlage für weiterführende Verhandlungen, ob Frauen an den Zukunftsthemen ausreichend beteiligt sind. Dieser Arbeitsbericht leistet einen Beitrag den Anteil von Frauen in der öffentlichen Verwaltung und ihre Verteilung zu beschreiben.

Um die Frage nach dem Frauenanteil in der öffentlichen Verwaltung genauer zu beantworten, müssen die statistischen Daten differenzierter betrachtet und im Vergleich zu allgemeinen Angaben zur Beschäftigung im öffentlichen Dienst abgegrenzt werden. Immerhin trägt der DBB Monitor Öffentlicher Dienst diesem Umstand mittlerweile ansatzweise Rechnung und weist auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamts unterschiedliche Bereiche des öffentlichen Dienstes aus inklusive einer Darstellung der Ausweisung von Frauen in den Daten. Rechnet man auf dieser Basis aus den Allgemeinen Diensten, die Bereiche Verteidigung, Polizei und Rechtsschutz heraus, so kommt man (inklusive der Finanzverwaltung) auf einen Wert von 55 Prozent Frauenanteil. Im Bereich soziale Sicherung (ohne die Beschäftigten in der Kinderbetreuung) ist der Frauenanteil mit 78,7 Prozent deutlich höher und im Bereich Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste mit nur rund 38,4 Prozent niedriger. Gleiches gilt für den Bereich Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (dbb 2023). Dabei wird aber auch deutlich, dass die statistische Erfassung der Verwaltungsbereiche nach wie vor relativ grob ist und häufig sehr unterschiedliche Aufgabenfelder zusammenfasst. Möchte man einen Blick auf die unterschiedlichen Verwaltungsebenen werfen ist das ähnlich schwierig, denn auch hier werden in der Regel die Daten des öffentlichen Dienstes zusammengefasst wiedergegeben, sodass die Ergebnisse auch durch die Hinzurechnung der Verteidigung, des Zolls und der (Bundes)polizei auf Bundesebene (deutlich mehr Männer) den Eindruck

¹ Z.B. Statista 2024; dbb 2023; Destatis 2023; bpb 2021

ebenso verzerrt, wie die Hinzurechnung der überwiegend weiblichen Lehrkräfte auf Landesebene (Destatis 2023; dbb 2023).

Bevor die Daten ausführlicher analysiert und wiedergegeben werden, wirft das Arbeitspapier ein kurzes Schlaglicht auf die Entwicklung der öffentlichen Verwaltung als Arbeitsfeld für Frauen und den Verwaltungsberuf. Im Anschluss wird auf die aktuelle Situation fokussiert und diese im dritten Abschnitt noch einmal auf den unterschiedlichen Verwaltungsebenen in den Blick genommen.

2. Frauen und Verwaltungsarbeit

Arbeit in der öffentlichen Verwaltung – auch im engeren Sinn, der verwaltungsrechtlichen Büroarbeit – gilt heute als weiblich dominiert. Dabei zeigt schon ein kurzer Blick auf die Zahlen in der Einleitung, dass das nicht so eindeutig festzulegen ist, weil die darunterfallenden Aufgaben breit angelegt sind. So lohnt sich ein Blick auf die historische Entwicklung von Verwaltungstätigkeiten.

2.1. Verwaltungsarbeit im Spiegel der Zeit

Lange Zeit waren Verwaltungsaufgaben spezifischen Teilen der Gesellschaft vorbehalten, zunächst war diese Arbeit nicht nur männlich, sondern auch schichtabhängig und nicht selten wurden Positionen innerhalb der Familie vererbt, mit allem was an Willkür und Beeinflussungsmöglichkeiten daran hing. Erst in der Weimarer Republik etablierte sich das Bild des männlichen Verwaltungsbeamten als Standard (Kling 2000), der über bestimmte qualifikatorische Voraussetzungen verfügen musste, die einer „bürokratischen Organisation“ (Weber 1920) entsprachen. In der Folgezeit arbeiteten zwar mehr und mehr Frauen im Dienst des Staates, das bezog sich aber zunächst auf weiblich konnotierte Tätigkeiten in der Pflege, Lehre und Reinigungstätigkeiten sowie nach und nach einfachen Schreib- und Assistententätigkeiten. Die beiden Weltkriege im 20. Jahrhundert brachten kurzfristig mehr Frauen in die öffentliche Verwaltung, diese Tendenz nahm aber nach Ende der Kriege wieder ab (Mecking 2005). Dabei waren auch spezifische Beschäftigungshindernisse für Frauen im öffentlichen Dienst wirksam, die z.B. für verheiratete Frauen einem Berufsverbot in der öffentlichen Verwaltung gleichkamen (Kling 2000).

Danach entwickelte sich die Frauenerwerbstätigkeit im öffentlichen Sektor erst allmählich, dann überdurchschnittlich und auch in den Verwaltungstätigkeiten im engeren Sinn wurden mehr und mehr Frauen beschäftigt, allerdings mit einer starken Polarisierung auf einfache, Schreib- und Registrartätigkeiten und anderen traditionell Frauen zugeschriebenen sozialen und medizinischen Tätigkeiten (im Gegensatz zu den männlich dominierten Beamtentätigkeiten, dem technischen Dienst und hauptamtlichen beigeordneten Tätigkeiten) (Gottschall 1990; Mecking 2005). Insbesondere der Ausbau der Bereiche Gesundheit und Bildung in den 1970er Jahren trug zum Anstieg der Frauenbeschäftigung in der öffentlichen Verwaltung bei. Zudem bildete sich in dieser Zeit die geschlechtsspezifische Konnotation von Verwaltungsarbeit als „weiblich“ aus. Mecking (2005) führt hier einige Beispiele an. Noch in den 1980er Jahren war ein Großteil der Frauen in den Bereichen der „Sozialen Sicherung“ und Schreibtätigkeiten vertreten. Der Gesamtanteil der Frauen im öffentlichen Dienst betrug Anfang der 1980er Jahre 41 Prozent, in den von ihr näher untersuchten westfälischen Stadtverwaltungen lag der Wert leicht darüber mit 43 bzw. 44 Prozent (Mecking 2005: 469).

Der öffentliche Dienst entwickelte sich dennoch für Frauen zunehmend zum attraktiven Arbeitsfeld, das über die Zeit auch verheirateten Frauen und Frauen mit Familie offenstand (Mecking 2005). Tatsächlich waren Frauen in den Bereichen des Gesundheits-, Sozial- und Erziehungswesens sowohl unter den Beamten (61,9) als auch den Angestellten (81,1 %) in der Mehrheit (Mecking 2005: 471).

Diese geschlechtsspezifische Arbeitsteilung innerhalb des öffentlichen Dienst besteht bis heute fort wie ein Blick auf die verschiedenen Aufgabenbereiche der Verwaltungsebenen zeigt. Der Frauenanteil liegt insgesamt im Durchschnitt bei 58,3 Prozent (Vollzeitäquivalent 54,7 %), das entspricht ungefähr dem Anteil im Bereich „Politische Führung und zentrale Verwaltung“. Im Bereich „Verkehrs- und Nachrichtenwesen“ liegt der Frauenanteil nur bei 22,3 Prozent und damit ähnlich niedrig wie im

Aufgabenbereich „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ mit 36 Prozent (hierunter fällt auch die Bundespolizei). Dagegen liegt der Anteil im Gesundheitswesen bei 68,8 Prozent und im Bereich „Soziale Sicherung, Familie und Jugend, Arbeitsmarktpolitik“ sogar bei 78,7 Prozent (Destatis 2023b).

Auf der Bundesebene liegt der Frauenanteil deutlich unter dem Gesamtdurchschnitt, mit 31,2 Prozent, was mit dem Gewicht des Verordnungsbereichs und der Bundespolizei zusammenhängt. Fokussiert man hier auf die „Innere Verwaltung“ liegt der Frauenanteil mit 62,4 Prozent, in der Finanzverwaltung bei 41,7 Prozent, bei der Bundeswehrverwaltung wiederum nur bei 37,2 Prozent. Die geschlechtsspezifische Aufgabenteilung zeigt sich auch bei einem Blick auf die Landesebene. Dabei sind es insbesondere zwei Beschäftigungsbereiche, die sehr geschlechterspezifisch dominiert werden: die Landespolizeien (69 %) mit einem viel höheren Männeranteil und der Bereich der Lehrkräfte an Grund- und weiterführenden Schulen (69,4 %) und der „Sozialen Sicherung“ (74%)² mit jeweils deutlich mehr Frauen (69,4 %). Das gilt auch, wenn man statt der absoluten Anzahl an Beschäftigten nur die Vollzeitäquivalente berücksichtigt (Destatis 2023). Über den gesamten öffentlichen Dienst auf Landesebene ergibt sich so ein Frauenanteil von 59,1 Prozent (Destatis 2023). Die geschlechtsspezifische Verteilung der Frauenerwerbstätigkeit zeigt sich auch auf Ebene der Kommunen. Die kommunale Landschaft ist geprägt von sehr unterschiedlichen Behördengrößen und Aufgabenbereichen. Darunter befinden sich Städte unterschiedlicher Größe, Gemeinden und Landkreise, die Aufgaben reichen von klassischen Verwaltungstätigkeiten über die Müllabfuhr, Energieversorgung, Ordnung und Sicherheit, Schulinfrastruktur sowie Kinderbetreuung. Dabei lässt sich für die einzelnen Bereiche, die der öffentlichen Verwaltung zugerechnet werden unterschiedlich Quoten ermitteln. Auch hier wird deutlich, dass der Verwaltungsbereich im engeren Sinn (Politische Führung und zentrale Verwaltung) der Frauenanteil mit knapp 59 Prozent hoch ist, aber nicht so dominant wie im Bereich der sozialen Sicherung inkl. Kinderbetreuung oder dem Gesundheitswesen und dem Bereich der Schulen (hier sind die Beschäftigten in den Sekretariaten, Hausmeistereien, Reinigungskräften und der Verwaltung der kommunalen Schulinfrastruktur erfasst).

Um sich ein detaillierteres Bild von Unterschieden in Verwaltungsbereichen zu machen, ist es sinnvoll den Zustieg über die berufliche Tätigkeit zu wählen.

2.2. Verwaltungsberufe im Fokus

Um die klassischen Tätigkeiten in der öffentlichen Verwaltung betrachten, hilft es sich an der Berufsklassifikation zu orientieren, die der Berufsstatistik der Bundesagentur für Arbeit zugrunde liegt. Hier werden Berufe ohne Spezialisierung (Allgemeine Verwaltung), in der Sozialverwaltung und -versicherung, im Gesundheitswesen, der Steuer- und Justizverwaltung, beim Zoll und spezifische Tätigkeitsbereiche zusammengefasst. Von den 955.999 Beschäftigten insgesamt sind in dieser Berufsgruppe 724.324 Frauen (BfA 2023), rund drei Viertel davon sind Frauen. Das gilt sowohl für den gesamten Bereich der öffentlichen Verwaltung als auch die allgemeine Verwaltung (öV im engeren Sinn). Damit zeigt sich, dass die öffentliche Verwaltung noch stärker frauendominiert ist, als die Statistiken zum öffentlichen Dienst erahnen lassen. Der Anteil erhöht sich noch, wenn man den Blick auf den Frauenanteil derjenigen Beschäftigten betrachtet, die in Teilzeit arbeiten. Insgesamt beträgt der Anteil der Teilzeitbeschäftigten 36,8 Prozent. Unter den Frauen sind es aber mehr als 44 Prozent, bei den Männern nur 13 Prozent.

Separat geführt werden in der Statistik „Aufsichts- und Führungstätigkeiten“ im Bereich der öffentlichen Verwaltung. Hier beträgt der Frauenanteil nur 42 Prozent. Dieser im Vergleich zum gesamten Frauenanteil in diesem Bereich niedrige Anteil kann zum Teil mit der höheren Teilzeitquote von Frauen (und der sehr geringen Teilzeitquote in Führungspositionen) erklärt werden, aber nicht nur.

² Ohne Kinderbetreuung, die wird erst auf der kommunalen Ebene berücksichtigt.

Betrachtet man die Verwaltungsberufe nach Anforderungsniveau (Helfer, Fachkraft, Spezialist, Experte) zeigen sich ebenfalls Unterschiede. Da Frauen den größeren Anteil unter den Beschäftigten stellen verwundert es nicht, dass sie auch auf allen Qualifikationsniveaus in der absoluten Zahl in der Mehrheit sind (BfA 2023). Auf dem Niveau der Helfer beträgt ihr Anteil 67,5 Prozent, unter den Fachkräften sogar 77,8 Prozent, als Spezialistinnen 64 Prozent. Auf Ebene der Expertinnen sind es allerdings nur 57 Prozent.

Tabelle 1: Geschlechterverteilung nach Anforderungsniveau (Allgemeine Verwaltung)

<i>In Prozent</i>	Frauen	Männer
<i>Helfer</i>	3,8	5,1
<i>Fachkraft</i>	78,5	65,2
<i>Spezialist</i>	13,9	21,7
<i>Experte</i>	3,8	8

Quelle: BfA 2024

Deutlicher wird der Unterschied, wenn man wie in Tab. die Verteilung innerhalb der Geschlechter anschaut. Dabei wird deutlich – dass ähnlich wie bei den Beschäftigten-/Entgeltgruppen (s. nachfolgender Abschnitt) – das Helferniveau bei den Männern zwei Prozentpunkte höher liegt als bei den Frauen, allerdings insgesamt auf sehr niedrigem Niveau (2,6 %). Bei beiden Geschlechtern ist das Fachkräfteniveau am stärksten vertreten mit je 78,5 (Frauen) bzw. 65,2 Prozent (Männer). Das ist auch das Qualifikationsniveau mit den meisten Beschäftigten (79,3%). Knapp 14 Prozent der Frauen sind Spezialistinnen, dagegen sind es unter den Männern rund ein Fünftel. Auf dem Anforderungsniveau Expert*innen sind es unter den Frauen 3,8 und unter den Männern 8 Prozent. Unter den Beschäftigten haben die meisten einen anerkannten Berufsabschluss (67,7%), ein Viertel einen akademischen Abschluss. Auch hier gibt es einen Unterschied zwischen Frauen und Männern. Denn letztere haben häufiger einen akademischen Abschluss (32,9%) als Frauen (23,2%). Diese unterschiedliche Beteiligung insbesondere an den beiden höheren Anforderungsniveaus erklären ebenfalls einen Teil der Abweichung zwischen Frauenanteil insgesamt und Anteil unter den Führungskräften.

Allerdings ist dieser mit 30 Prozentpunkten derart hoch, dass auch andere Mechanismen hier wirksam werden, die aber für die Verwaltungsberufe bisher nicht im Speziellen betrachtet wurden. Im Anschluss werden die Konsequenzen hinsichtlich der Beschäftigungs- und Einkommensverhältnisse betrachtet, die mit der unterschiedlichen Beteiligung einhergehen.

2.3. Ungleichheit hinsichtlich Beschäftigung und Einkommen

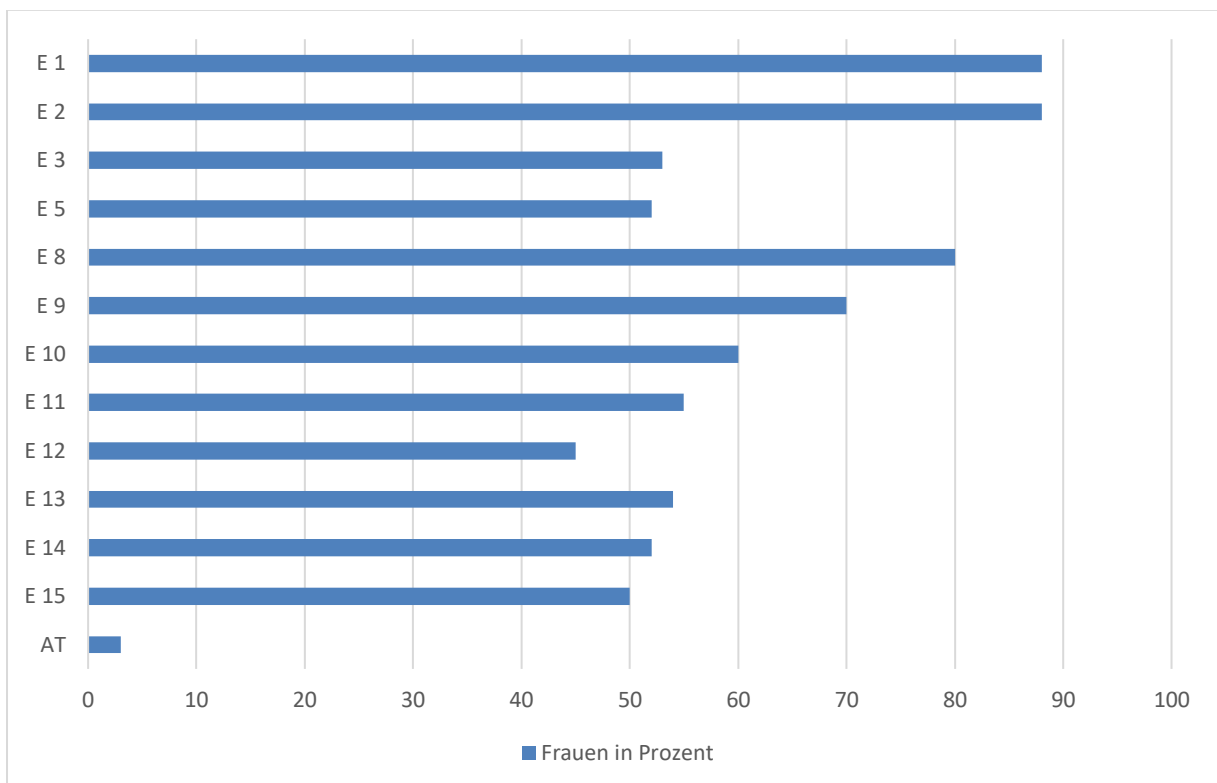
Mecking (2005) weist darauf hin, dass gemäß des Gesetzes schon seit 1953 Chancengleichheit bei der Berufung als Beamte gilt, insofern die von ihr für die 1980er Jahre festgestellte, unterschiedliche Verteilung auch damit zusammenhängt, dass die Bereiche in denen Frauen arbeiten seltener als verbeamtungswürdig angesehen wurden (vom Aufstieg in hohe Besoldungsgruppen ganz zu schweigen). Für die Analyse erschwerend hinzu kommt aber auch, dass der öffentliche Dienst geprägt war von wechselnden Gewichtungen des Beamtentum (in Abhängigkeit des Staatsverständnis und den damit verbundenen Aufgaben) und Verschiebungen zwischen Beamten und Angestellten. Insgesamt war die Hälfte der Männer verbeamtet, während Frauen mehrheitlich angestellt waren (54 %). In der Gesamtschau schlugen bei den Beamten allerdings die Lehrkräfte zu Buche.

Besonders ungleich ging es in den Kommunalverwaltungen zu, für die untersuchten Kommunen lag der Anteil der Frauen unter den Beamten nur bei rund einem Viertel (Mecking 2005: 472). Wenn man

also das Verhältnis zwischen Beamten und Angestellten genauer betrachtet, dann zeigte sich, dass es sich hier um kein gleichberechtigtes bzw. gleichverteiltes Arbeitsfeld handelte. Insgesamt war es trotz Aufholbewegungen in den 1970er und 80er Jahren so, dass Frauen vor allem in Bereichen arbeiteten, in denen sie nicht so gut bezahlt und auch weniger häufig verbeamtet wurden (Mecking 2005).

Schaut man auf die heutige Verteilung bei den Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung³ ergibt sich folgende Bild: unter den Angestellten machen Frauen bezogen auf den gesamten öffentlichen Dienst 63,3 Prozent aus. (Destatis 2023b). Unter den Beamten sind es 49,7 Prozent (Destatis 2023b). Interessant ist, wie sich dabei die einzelnen Entgelt-/Besoldungsgruppen gestalten, die nun in den Blick genommen werden.

Abbildung 1: Frauenanteile Entgeltgruppen Angestellte

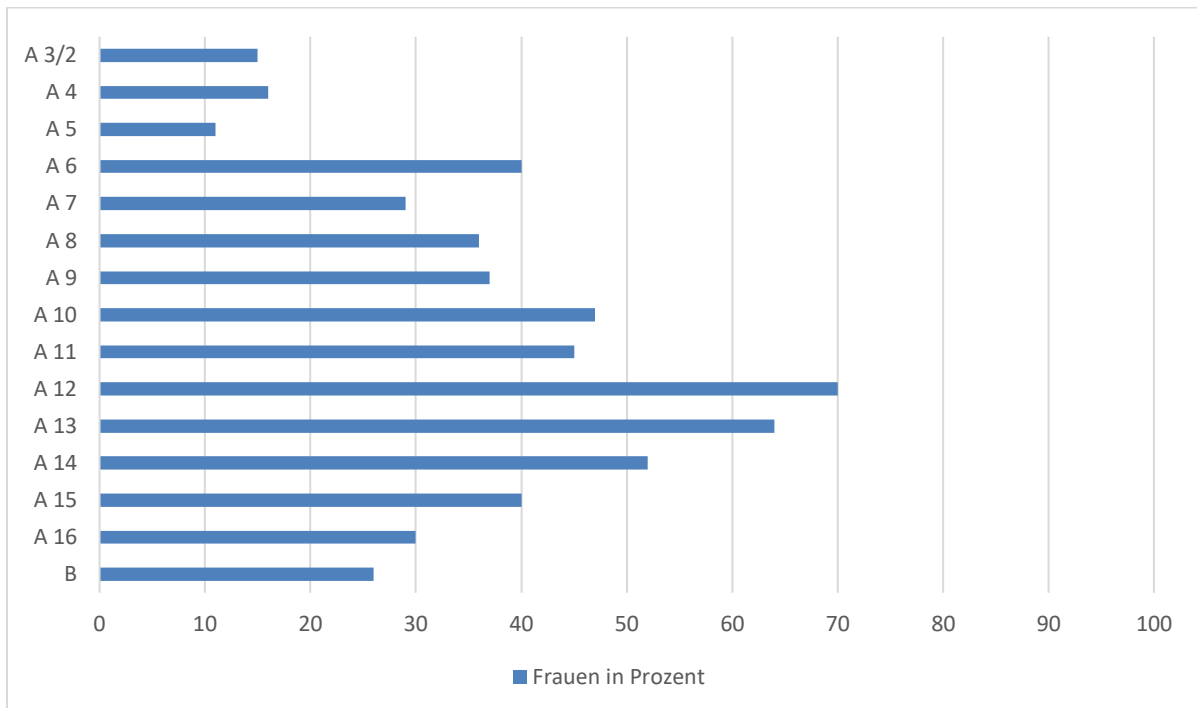


Quelle: Destatis 2023b

Ein Blick auf die Details zeigt, dass Frauen vor allem in den niedrigen Entgeltgruppen stark überrepräsentiert sind. Das betrifft die beiden untersten Entgeltgruppen, der weitere Verlauf der Anteile gestaltet sich eher wellenförmig. Fast 90 Prozent beträgt der Anteil in E1 und E2, es folgen die Entgeltgruppen E3 und E5 mit etwas über 50 Prozent. In der E8 sind es wieder 80 Prozent. Von da an nimmt der Anteil stetig ab bis in die E 15, wo der Frauenanteil wieder 50 Prozent beträgt, bevor er dann im außertariflichen Bereich auf einen einstelligen Betrag sinkt. Schaut man nochmal tiefer in die Daten, die das statistische Bundesamt zur Verfügung stellt, sieht man auch innerhalb der Entgeltgruppen große Unterschiede in den Monatsbezügen. Allerdings handelt es sich nicht um einen Vergleich der Vollzeitäquivalente, sodass auch der höhere Teilzeitanteil eine Rolle spielen dürfte.

³ Hier handelt es sich wieder im aggregierte Daten des öffentlichen Dienstes (Destatis 2023b)

Abbildung 2: Frauenanteile Entgeltgruppen Angestellte



Quelle: Destatis 2023b

Schaut man auf die Frauenanteile unter den Beamt*innen ist interessant, dass hier in den unteren Gruppen der Frauenanteil eher gering ist und sich in den nachfolgenden Gruppen in A10 und 11 auf 45 Prozent ansteigt. In der A12 erreicht er mit 70 Prozent den Spitzenwert, gefolgt von 63 Prozent in der A13. In der A14 beträgt der Wert noch über 50 Prozent, bevor er dann in der A15 auf 40 und in der A16 auf 30 Prozent sinkt. Da es sich um eine kumulative Betrachtung über die verschiedenen Verwaltungsebenen und Aufgabenbereich hinweg handelt, macht sich hier der große Teil an weiblichen Lehrkräften in Grundschulen und unteren Führungskräften in der Verwaltung (A12) und Lehrkräften an weiterführenden Schulen (A13) sowie den Sachbearbeitungen in der Verwaltung (A 10-11) bemerkbar.

So zeigt sich insgesamt betrachtet ein heterogenes Bild. Die geschlechtsspezifische Aufgabenteilung schlägt sich auch in den Beschäftigungsverhältnissen und den Entgelt- bzw. Besoldungsgruppen nieder. Aber nicht nur zum Nachteil von Frauen, sind doch in den oberen Gruppen der mittleren Stufen jeweils überproportional vertreten. Wenig erfreulich ist, dass Frauen in den obersten Gruppen deutlich weniger oft vertreten sind, was aber in direktem Zusammenhang mit ihrer Unterrepräsentanz in Führungspositionen steht.

Erfreulich ist, dass die geschlechtsspezifischen Verdienstabstände im öffentlichen Dienst mit zuletzt 6 Prozent deutlich geringer ausfallen als in der Privatwirtschaft mit 17 Prozent (Destatis 2024). Hierbei handelt es sich um die unbereinigten Unterschiede⁴ und dabei reflektieren sich die weiter oben vorgestellte unterschiedliche Repräsentation in den verschiedenen Einkommensklassen.

3. Frauenanteile auf den unterschiedlichen Verwaltungsebenen

Während also ein Überblick über die Frauenanteile auf den verschiedenen Verwaltungsebenen nicht auf den ersten Blick möglich ist und im Kontext der Erstellung dieses Beitrags recherchiert werden

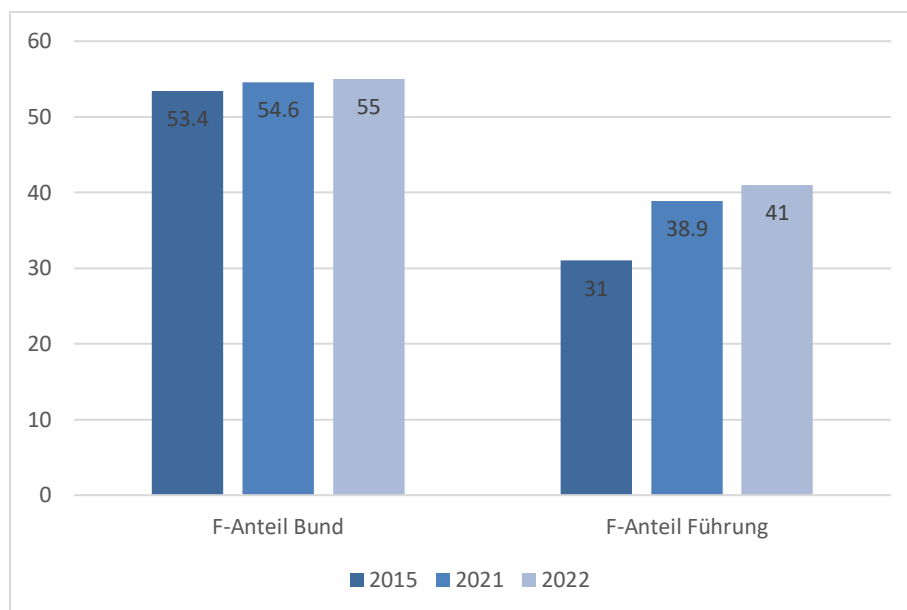
⁴ Mehr dazu unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Verdienste-GenderPayGap/Publikationen/_publikationen.html?nn=633238#233200

musste, so ist es immerhin dem mittlerweile institutionalisierten Gleichstellungsbericht des Familienministeriums zu verdanken, dass wenigstens die Anteile an Führungspositionen in Bundesbehörden, obersten Landesbehörden sowie die Verwaltungsspitzen der Städte und Landkreise erfasst werden.

3.1. Frauen im Bund

Für die obersten Bundesbehörden erfasst der Gleichstellungsindex seit 2021 die Entwicklung des Anteils der Frauen an den Gesamtbeschäftigten sowie darüber hinaus ihre Führungsbeteiligung, differenziert nach verschiedenen Ebenen. Außerdem wird auch das Thema Teilzeit und Führung seit neuestem erfasst. Das ist deshalb wichtig, weil nachgewiesen werden konnte, dass Instrumente, die unterschiedliche Beteiligung sichtbar machen und Reflektionsprozesse in Behörden fördern, tatsächlich zu einer Erhöhung des Frauenanteils (aber auch z.B. von Personen mit Migrationshintergrund) beitragen (BIB 2022). Die obersten Bundesbehörden weisen einen Frauenanteil von 55% (Destatis 2023c) auf, in der gesamten Bundesverwaltung wird dieser mit 40 Prozent angegeben (BIB 2022)⁵. Der niedrigere Wert in der Bundesverwaltung im Vergleich mit den obersten Bundesbehörden rührt daher, dass in den obersten Bundesbehörden nur die Beschäftigten in Ministerien und vergleichbaren Einrichtungen berücksichtigt werden, in der Bundesverwaltung aber auch die Bundeswehr und die Bundespolizei. Teil der regelmäßigen Berichterstattung im Gleichstellungsindex sind aber nur die obersten Bundesbehörden, also die Ministerien und innen unmittelbar zugeordneten Behörden, 22 in der Zahl. Insgesamt betrachtet liegt der Frauenanteil hier – wie schon erwähnt – seit Jahrzehnten über 50 Prozent. Dieser entwickelte sich seit 2015 nur noch moderat um 1,6 Prozentpunkte.

Abbildung 3: Frauenanteile Oberste Bundesbehörden (in Prozent)



Quelle: BMBFSFJ 2023

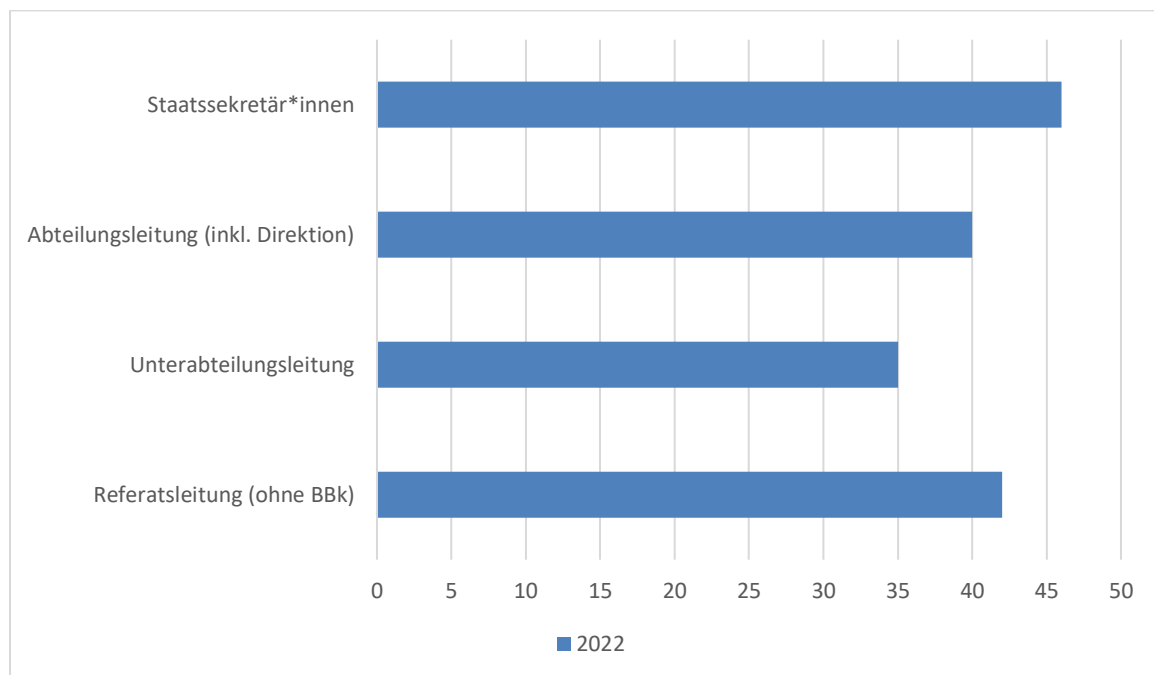
Dagegen ist der Anteil weiblichen Führungskräften stärker gestiegen, von 2015 bis 2021 um fast 8 Prozentpunkte und dann innerhalb eines Jahres noch einmal um etwas über 2 Prozentpunkte auf zuletzt 41 Prozent. Dennoch liegt der Frauenanteil auf Führungsebene dementsprechend um 14 Prozentpunkte niedriger als an der Gesamtbeschäftigung. Das liegt vor allem an der – schon in Kapitel 2 skizzierten historischen Entwicklung – das Frauen nicht auf allen vorangehenden Hierarchie- bzw.

⁵ Aktuell liegt er sogar noch etwas niedriger. Hier wird aber wegen der Vergleichbarkeit der Zahlen, auf die Veröffentlichung des BiB Bezug genommen.

Laufbahnstufen gleich stark vertreten sind. So weist der Gleichstellungsindex aus 2022 darauf hin, dass die Führungskräfte in der Regel aus der Gruppe der Beschäftigten des höheren Dienstes rekrutiert werden und dort lag der Frauenanteil zuletzt bei 49% (6). Allerdings liegt der Anteil unter den Führungskräften noch einmal neun Prozentpunkte niedriger (Destatis 2023c). Aus dem Bericht geht auch hervor, dass sich sowohl die Anteile der Frauen an der Gesamtbeschäftigung der jeweiligen Behörden als auch ihre Anteile in der Führung sehr stark unterscheiden. So weist das Familienministerium (BMFSFJ) mit 73 Prozent den größten Anteil unter den Beschäftigten aus, hier sind Frauen auch am stärksten in Führungspositionen (63 %) vertreten. Der niedrigste Frauenanteil insgesamt findet sich mit 44 Prozent beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBk), die niedrigste Repräsentation in Führungspositionen weist das Auslandsamt (AA) mit rund 38 Prozent aus. Hier sind allerdings auch die Auslandsvertretungen berücksichtigt, in denen der Männeranteil nach wie vor deutlich höher ist als in der Zentrale in Berlin (Destatis 2023). In einigen wenigen Behörden übertrifft der Frauenanteil in der Führung den Anteil an der Gesamtbeschäftigung. Das ist aber nur in 3 von 24 Bundesbehörden der Fall. Üblicherweise wird keine Parität erreicht.

Hinsichtlich der Differenzierung nach verschiedenen Führungs- und Leitungsebenen ergeben sich – entgegen der Erwartung⁶ – keine eindeutige Tendenz mehr, im Sinne von – je höher, desto weniger Frauen.

Abbildung 4: Frauenanteile nach Führungsebene Bundesbehörden (in Prozent)



Quelle: Destatis 2023c

Wie Abbildung 4 zeigt, liegt der Anteil bei den politischen Positionen am höchsten mit 46 Prozent und am niedrigsten auf Ebene der Unterabteilungsleitungen (35%). Auch zeigen sich hier große Unterschiede zwischen den Behörden (s. Destatis 2023, S. 9). Interessant ist auf jeden Fall die Diskrepanz zwischen politisch vergebenen Führungspositionen wie Staatssekretär*innen und Führungspositionen, die eher verwaltungsintern besetzt werden. Das deckt sich aber mit Erhebungen,

⁶ Schaut man auf die Verhältnisse in der EU-Administration zeigt sich z.B. dieses Bild: insgesamt sind 57,6 Prozent der Beschäftigten Frauen. Diese sind überproportional in Assistenz- und Sekretariatstätigkeiten vertreten und unterproportional in Führungspositionen. Auf Ebene des „senior managements“ sind es nur noch 33,3, Prozent, im mittleren Management 42,4 Prozent (Cotroneo et al. 2021)

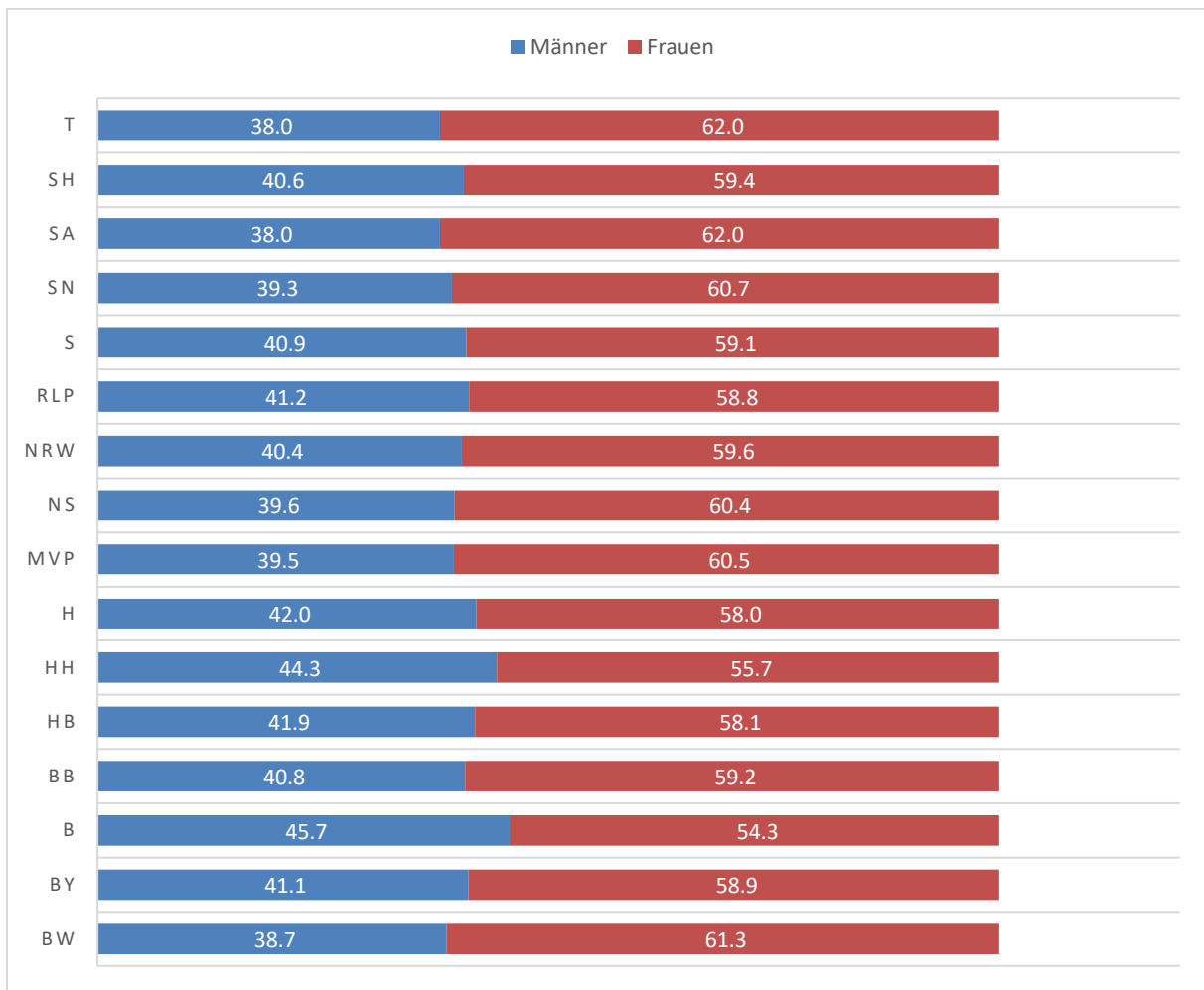
die zeigen, dass z.B. Ministerien – zumindest auf Bundesebene – zuletzt relativ paritätisch mit Minister*innen besetzt worden sind (Cotroneo et al. 2021).

Als eine mögliche Ursache für die nach wie vor überwiegend disproportionale Beteiligung von Frauen in Führungspositionen wird der höhere Teilzeitanteil angeführt, denn von den 18 Prozent in Teilzeit arbeitenden Beschäftigten sind 80 Prozent Frauen. Und auf den Führungsebenen ist Teilzeit mit einem Gesamtanteil von 10 Prozent nur etwas mehr als halb so oft vertreten. Hier zeigt sich auch deutlich, dass der Anteil von der Referatsleitung bis zum/r Staatssekretär*in (0%) stark abnimmt. Ob allerdings der Teilzeitanteil eine signifikante Erklärgröße ist, wurde nicht gesondert geprüft. Außerdem ist der Teilzeitanteil mit einem knappen Fünftel über alle Bundesbehörden hinweg nicht besonders hoch – verglichen mit anderen Verwaltungsebenen. Eventuell wirken hier auch eher unsichtbare Mechanismen, nämlich, dass allein die noch immer dem weiblichen Geschlecht stärker zugeordnete Option Teilzeit oder auch einen längeren Ausstieg in Anspruch nehmen zu wollen, sich in der Besetzungspraxis niederschlägt (z.B. Reichelt 2018). Zudem weist eine EU-Studie auf die formalen Qualifikationsbedingungen hin, die für den öffentlichen Dienst und insbesondere die öffentliche Verwaltung spezifisch sind, so dass für eine „Karriere“ gemäß Laufbahnverordnungen der Zugang zu Aus- und insbesondere Weiterbildung (auch Masterabschlüsse) gegeben sein muss, was für Frauen häufig schwieriger ist, wenn sie ihre Arbeitszeit aufgrund von Sorgearbeit ohnehin schon reduziert haben oder insgesamt außerhalb der Arbeitszeit weniger Ressourcen für Weiterbildung zur Verfügung haben (Cotroneo et al. 2021, s.a. allgemeiner: IAB 2018). Hinzu kommen weitere Effekte, die dazu beitragen können, dass Frauen insbesondere auf den oberen Führungsebenen in der öffentlichen Verwaltung unterproportional vertreten sind (Franzke 2023).

3.2. Frauen im Land

Mittlerweile werden neben den obersten Bundesbehörden auch die obersten Landesbehörden hinsichtlich der Entwicklung der Frauenanteile beobachtet. Allerdings stehen hier in der jährlichen Berichtserstattung nur die Führungskräfte im Fokus. Für die Ermittlung der Frauenanteile ist es notwendig etwas tiefer in die Personalstandsstatistik des öffentlichen Dienstes einzutauchen, denn detailliertere Darstellungen sind nicht Gegenstand der regelmäßigen Berichterstattung. Für den Vergleich der Bundesländer untereinander sind nur statistische Daten nur aggregiert verfügbar, d.h. nicht nach einzelnen Aufgabenbereichen separiert.

Abbildung 5: Frauenanteile Landesbehörden (alle) Vergleich Bundesländer (in Prozent)

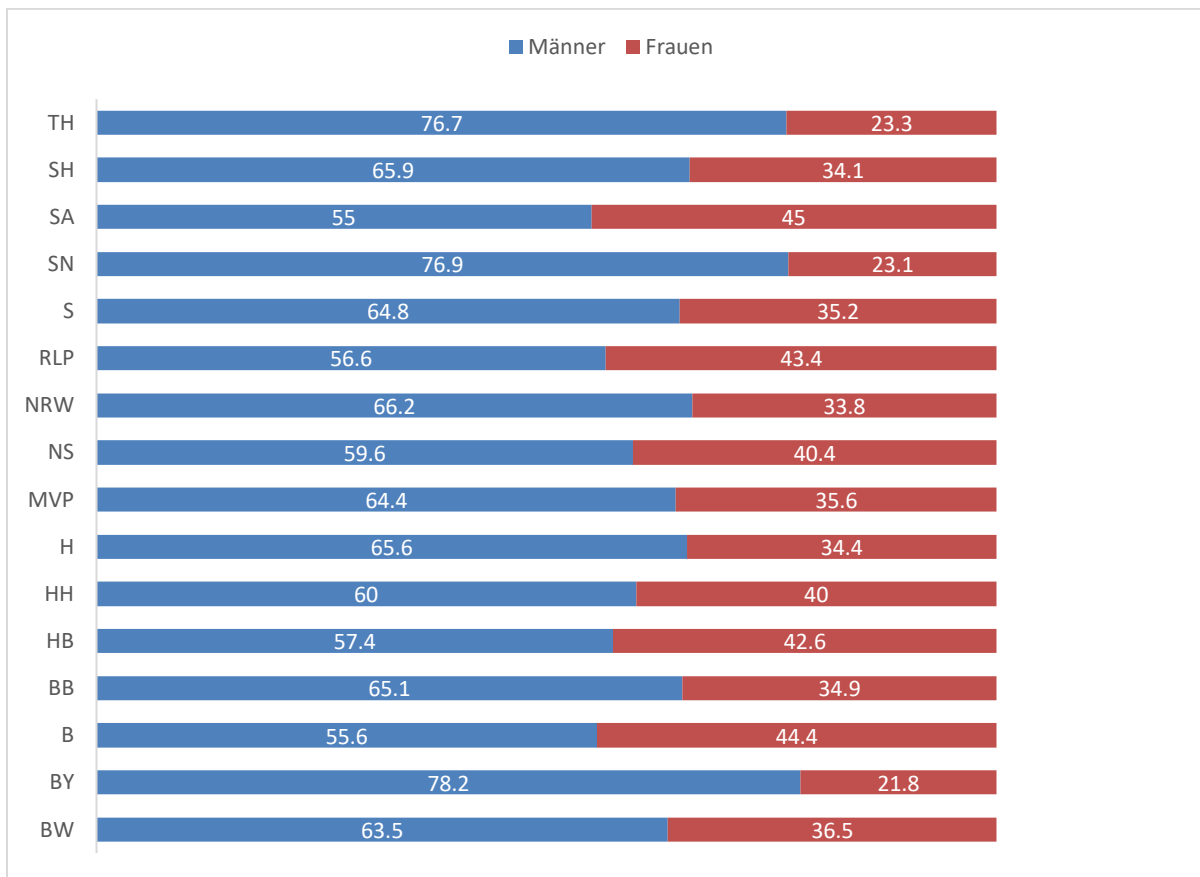


Quelle: Destatis 2023c

Beim Vergleich der Bundesländer ergeben sich kaum nennenswerte Unterschiede hinsichtlich der Geschlechterverteilung. Der Durchschnitt über alle Bundesländer liegt bei 59,1 Prozent. Den höchsten Anteil an Frauen weisen Thüringen und Sachsen-Anhalt mit 62 Prozent sowie Baden-Württemberg mit 61,3 Prozent auf und liegen damit leicht über dem Durchschnitt. Die niedrigsten Anteile finden sich in Berlin (54,3 %) und Hamburg (55,7%), die anderen Bundesländer liegen sehr nah am Durchschnittswert. Das ist deshalb interessant, weil sich bei einem Blick auf die Führungsanteile doch deutliche Unterschiede ergeben.

Die Führungskräfteanteile von Frauen werden auch hier mittlerweile im Rahmen regelmäßiger Erhebungen erfasst, die auch im Zusammenhang mit einem EU-weiten Datenvergleich stehen, die regelmäßig veranschaulichen, wie sich die Partizipation von Frauen entwickelt (QUELLE). Es werden allerdings, wie auf der Bundesebene nur die obersten Landesbehörden erfasst und keine nachgeordneten Behörden, auch wird hier auf die Erfassung von Referatsleitungen verzichtet und nur die Ebene der Amts- und Abteilungsleitung abgebildet.

Abbildung 6: Frauenanteile Oberste Landesbehörden (Amts-, Abteilungsleitungen)(in Prozent)



Quelle: BMFSFJ 2024

Die Auswertung der Führungspositionen ergibt deutliche Unterschiede in den Frauenanteilen auf Landesebene. Das gilt zum einen für den Durchschnittswert über alle Bundesländer hinweg, der mit 34,9 Prozent geringer ist, als auf Bundesebene, mit zuletzt 39,8 Prozent (BMFSFJ 2024). Dabei handelt es sich schon um eine deutliche Steigerung seit 2017, denn da lag er nur bei einem Viertel (BMFSFJ 2023). Zum anderen ist die Varianz zwischen den Bundesländern sehr hoch. Während der Anteil in Bayern nur bei rund 22 Prozent, dicht gefolgt von Thüringen und Sachsen (je 23%) liegt, sind es in Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Berlin rund 43-45 Prozent. In 2022 lag Niedersachsen noch mit 47 Prozent vorne, hier hat es aber in 2023 eine Abnahme auf 40 Prozent gegeben. Aufgrund der insgesamt eher kleinen Verwaltungsgröße von Niedersachsen, fallen Änderungen stärker ins Gewicht. Es lässt sich aber keine einheitliche Tendenz, im Sinne eines Ost-West- oder Nord-Südgefälles ausmachen, denn z.B. in Baden-Württemberg liegt der Anteil fast 15 Prozentpunkte höher als in Bayern und in Sachsen-Anhalt über 20 Prozentpunkte höher als in Bayern bzw. 12 Prozentpunkte als in Nordrhein-Westfalen. Jenseits der Schlusslichter, Bayern, Thüringen und Sachsen bilden die Schleswig-Holstein, das Saarland, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern, Hessen, Brandenburg und Baden-Württemberg das Mittelfeld mit Werten von rund einem Drittel. Über 40 Prozent Beteiligung schaffen Hamburg, Niedersachsen, Bremen, Rheinland-Pfalz, Berlin und Spitzenreiter Sachsen-Anhalt.

Die Auswertung der Frauenanteile zeigt deutlich, dass es zwischen dem Frauenanteil insgesamt in Landesbehörden und dem Frauenanteil in der Führung eine Lücke gibt. Vergleicht man die Durchschnittswerte von 59 und knapp 35 Prozent, beträgt die Abweichung 24 Prozentpunkte. Vermutet man, dass hier die Situation vergleichbar ist, wie auf Bundesebene, nämlich dass in der Gruppe für Führungspositionen infrage kommenden Beschäftigtengruppe der Frauenanteil schon geringer ist, erklärt dies einen Teil der Abweichung. Außerdem ist zu beachten, dass bei der Auswertung der Landesbehörden nur die obersten Führungsebenen berücksichtigt werden und z.B. keine Referatsleitungen, ist auch das ein Ansatz den großen Abstand zu erklären. Und schließlich auch

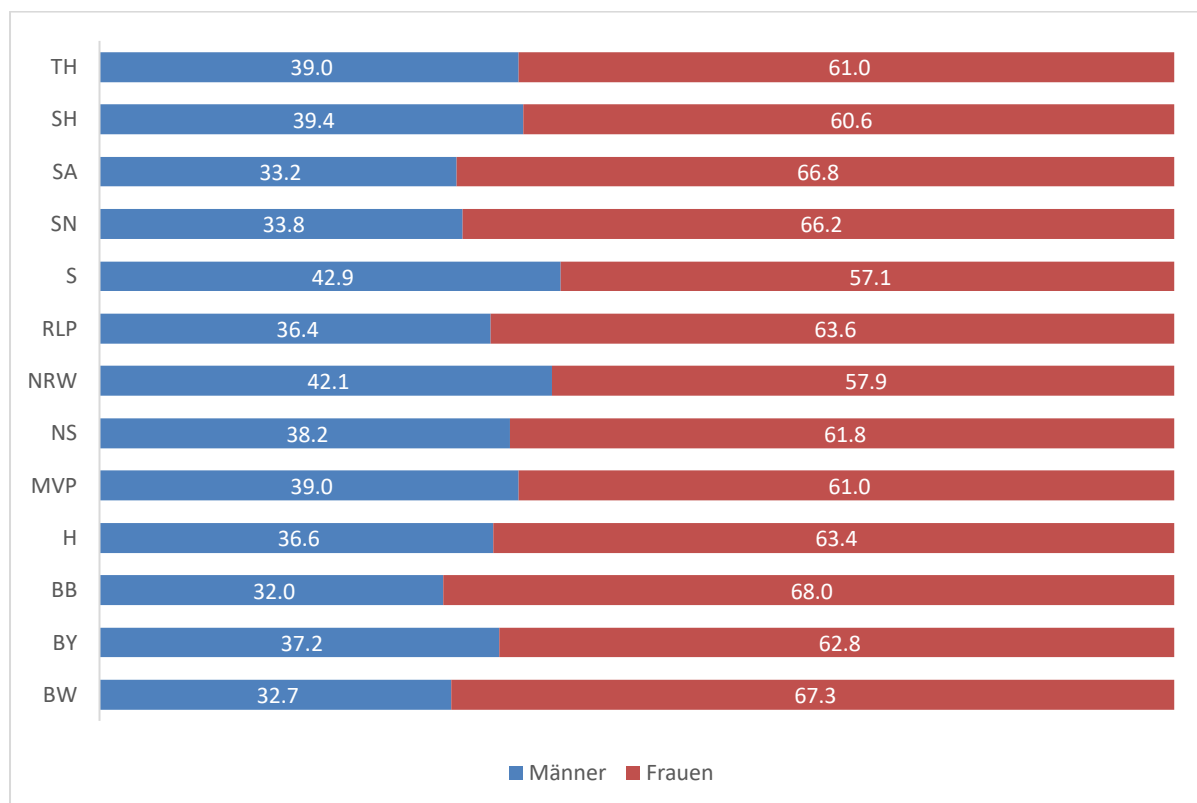
der Aspekt, dass Führungspositionen bisher kaum in Teilzeit ausgeübt werden, Frauen aber auch auf Landesebene diejenigen sind, die am häufigsten in Teilzeit arbeiten. Hinzu kommt noch, dass der Teilzeitanteil insgesamt auf Landesebene deutlich höher ist als auf Bundesebene. Letztlich ist aber anzunehmen, dass ein Anteil verbleibt, der nicht mit den geschilderten Aspekten zu erklären ist. Ob hier Besetzungspraxen politischer Akteure eine Rolle spielen, ist zu untersuchen.

3.3. Frauen in der Kommunalverwaltung

3.3.1. Frauenanteile in den Kommunen

In der Darstellung der Kommunen fallen die Stadtstaaten raus, d.h. Berlin, Hamburg und Bremen werden schon unter den Ländern berücksichtigt. Insgesamt ergibt sich ein Frauenanteil von 63,5 Prozent über alle Kommunen in allen Bundesländern hinweg. Die Personalstandsstatistik des Statistischen Bundesamts erfasst die Kommunen (analog zur Landesebene) über alle Aufgabenbereiche hinweg.

Abbildung 7: Frauenanteile Kommunalverwaltung in den Bundesländern (in Prozent)



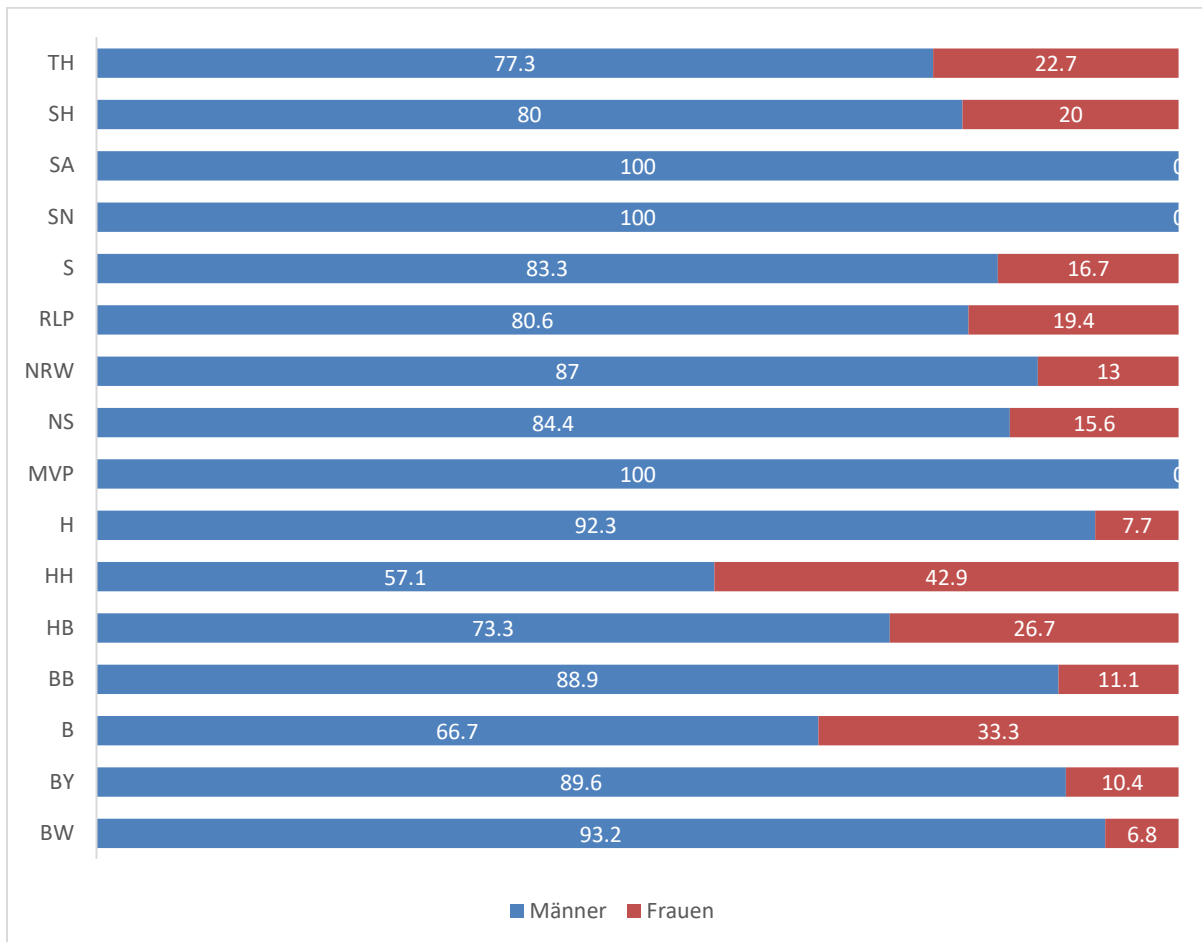
Quelle: Destatis 2024

Hinsichtlich der Frauenanteile in den Kommunen ergeben sich maximale Unterschiede von 10 Prozentpunkten. Im Saarland und in Nordrhein-Westfalen liegt der Frauenanteil mit 57,1 bzw. 57,9 Prozent am niedrigsten. In Baden-Württemberg und Brandenburg mit 67,3 Prozent am höchsten. Da in dieser Erhebung der Bereich Soziale Sicherung inklusive der Beschäftigten in der Kinderbetreuung mit hineingerechnet wird, liegt die Annahme nahe, dass die unterschiedlichen Frauenanteile vielleicht auf ein unterschiedlich großes Engagement im Bereich der Kinderbetreuung einhergehen. Das lässt sich aber bei einem ersten Vergleich mit der Kinderbetreuungsquote nach Bundesländern (Destatis 2024) nicht bestätigen, denn bei dieser Quote bildet Baden-Württemberg eins der Schlusslichter. Hier sind also weiterführende Analysen notwendig, um herauszufinden, ob es sich nur um zufällige Unterschiede oder signifikant verschiedene Anteile handelt.

3.3.2. Frauenanteile Führung auf kommunaler Ebene

Führungspositionen auf kommunaler Ebene werden nicht auf Ebene von Amtsleitungen, Dezernaten oder Abteilungen erfasst, sondern lediglich bezogen auf politische Wahlämter, wie Landrätinnen und Landräte, Oberbürgermeister*innen. Das schlägt sich zum einen in den Zahlen nieder und zum anderen lässt es einen Vergleich bzw. eine Verknüpfung mit den Frauenanteilen insgesamt in der Verwaltung nicht zu.

Abbildung 8: Verwaltungsspitzen der Landkreise und Städte nach Bundesländern (in Prozent)



Quelle: BMFSFJ 2023

Im Durchschnitt beträgt der Anteil von Frauen an den Verwaltungsspitzen nur 13,5 Prozent. Der Blick auf die einzelnen Bundesländer verrät, dass es tatsächlich Bundesländer gibt, in denen Frauen hier 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. Unter den Bürgermeister*innen sind es laut einer Erhebung aus dem Jahr 2020 nur 9 Prozent (Mahler Walther/Lukoschat 2020).

Hier zeigt sich gut das Dilemma: einerseits wird deutlich wie gering die Partizipation von Frauen insbesondere dort ist, wo es um politische Entscheidungen auf kommunaler Ebene geht und andererseits werden die Frauenanteile unterhalb der gewählten, politischen Ebene gar nicht erfasst und dokumentiert. Deshalb sind hier keine Aussagen möglich, inwiefern Frauen, die deutlich die Mehrheit der Beschäftigten bilden auf der Führungsebene repräsentiert sind. Da sich aber unter den kommunalen Beschäftigten gerade im Bereich der Kinderbetreuung oder den Sekretariaten der Schulen viele Frauen befinden und hier z.B. Aufstiegschancen nur sehr begrenzt oder überhaupt nicht vorhanden sind, kann angenommen werden, dass auch hier die Repräsentation von Frauen auf den

Ebene der Leitungsfunktionen unterhalb der politischen Ämter eher noch etwas geringer sein dürfte als auf Landesebene.

Hilfsweise kann man noch einen Blick auf die Vergütungsstruktur werfen. Auf kommunaler Ebene sind die Beamten in der Minderheit mit 18,4 Prozent, darunter liegt der Frauenanteil bei 54,7 Prozent. Unter der Mehrheit der Angestellten (81,6 %) beträgt der Frauenanteil 67,7 Prozent. Dabei fällt auf, dass die Verteilung in den beiden Beschäftigtengruppen sehr unterschiedlich ist.

Tabelle 2: Vergleich Frauenanteile Besoldungs-/Entgeltgruppen in Kommunen

Beamte/ Besoldungsgruppe	Frauenanteil in Prozent	Angestellte/ Entgeltgruppe	Frauenanteil in Prozent
B	17,1	-	-
A16	20	E15Ü/AT	32,8
A15	32,1	E15	53,9
A14	45,3	E14	56,7
A13	41,3	E13	53,5
A12	47	E12	41,8
A11	59,1	E11	51,3
A10	63,1	E10	59,3
A9	42,6	E9a-c	68,6
A8	40,2	E8	83,4
A7	25,5	E7	54,9
A6	64,7	E6	53,1
		E5	48,2
		E4	52,1
		E3	50,4
		E2	88,6
		E1	89,1

Quelle: Destatis 2023b

Beim direkten Vergleich fällt auf, dass Frauen in beiden Beschäftigtengruppen in den obersten Klassen deutlich weniger vertreten sind. Das gilt vor allem für den Bereich der Beamten. Die Besoldungsstufe B ist auf kommunaler Ebene i.d.R. Bürgermeister*innen und Beigeordneten, also politischen Wahlämtern vorbehalten, wodurch sich der niedrige Frauenanteil erklärt (s.a. Abb.). Doch auch in den beiden höchsten Gruppen der A-Besoldung schaffen es Frauen maximal auf einen Anteil von einem

Drittel. In den mittleren Besoldungsstufen steigt der Frauenanteil bis A 10 sukzessive an (Sachbearbeitung mit i.d.R. mit Hochschulabschluss), dann nimmt er wieder ab. In der niedrigsten Besoldungsstufe (mittlerer nichttechnischer Dienst) sind die Frauen wieder in der Mehrheit mit 64.7 Prozent. Das sich die Anteile in A6 und A7 nicht mehr ausgeglichen, liegt vermutlich daran, dass der mittlere technische Dienst tendenzielle aufgewertet wird.

Bei den Angestellten stellt sich die Verteilung gleichmäßiger dar. Sie liegt unterhalb der höchsten Stufe meist um die 50 Prozent und steigt in E8 auf 83,4 Prozent (Kinderbetreuung), sinkt in den nachfolgenden Stufen wieder auf einen Durchschnittswert von 50 Prozent und ist in den beiden untersten Stufen überproportional hoch mit 88,6 bzw. 89, 1 Prozent. Im Detail wäre es hier spannend zu untersuchen, inwiefern die geringere Anerkennung bzw. geschlechtsspezifische Konnotation von Berufsfeldern bei der Vergütung eine Rolle spielt. Sollten gesuchte Fachkräfte wie Erzieherinnen oder im technischen Bereich mit vergleichbarer Ausbildung nicht auch gleiche Beschäftigungsbedingungen vorfinden?

4. Fazit

Der differenzierte Blick auf die Erhebungen der öffentlichen Verwaltung zeigen, dass Verwaltungsberufe tatsächlich überwiegend von Frauen ausgeübt werden, sich dabei aber geschlechtsspezifische Unterschiede zeigen hinsichtlich des Anforderungsniveaus. Darüber hinaus ist die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung nach Aufgabengebieten noch immer präsent: in den sozialen Aufgabenbereichen dominieren Frauen, in den technischen Aufgabenbereichen Männer (und auch in der Polizei und der Verteidigung – hier auch in den jeweiligen Verwaltungsbereichen).

Hinsichtlich Führungspositionen und Partizipation an politischen Entscheidungspositionen stellt sich die Situation sehr heterogen dar. Auf Bundesebene ist der Anteil der Führungspositionen am höchsten, entspricht aber auch hier nur vereinzelt annähernd dem Anteil der beschäftigten Frauen in den jeweiligen Behörden. Auf Landesebene ist die Situation durchgängig schlechter, allerdings fehlen in der Standarderhebung die mittleren Führungspositionen, die auf Bundesebene mitberücksichtigt werden, sodass ein Vergleich schwierig ist, das Ergebnis aber eindeutig: auch hier eine unterproportionale Anzahl an Frauen in Führungspositionen. Auf der kommunalen Ebene wird der Unterschied zwischen Anteilen an der Beschäftigung im öffentlichen Dienst und Partizipation an Leitungspositionen besonders deutlich, denn ganze drei Bundesländer kommen ohne Frauen in den Verwaltungsspitzen der Kommunen aus. Erfreulich ist hingegen, dass die Einkommensgerechtigkeit im öffentlichen Dienst – jenseits der Befunde, dass auch hier Frauen weniger an den höchsten Entgelt- und Besoldungsgruppen partizipieren, größer ist als in der Privatwirtschaft.

Als Erklärungsansätze für die – auch im Vergleich zur Privatwirtschaft – unterdurchschnittlichen Repräsentation von Frauen werden vor allem zwei Diskursstränge ins Spiel gebracht. Zum einen die Bedeutung politischer Entscheidungen und politischer Netzwerke für bestimmte Führungspositionen und zum anderen „klassische“ Karrierehindernisse wie Teilzeit und Sorgeverpflichtungen. Unter politische Entscheidungen fallen z.B. solche einen Gleichstellungsbericht zu verfassen, der die strukturelle Benachteiligung sichtbar macht und Handeln induziert. Hinzu kommt, dass – so lassen sich die unterschiedlichen Ergebnisse für die einzelnen Bundesbehörden deuten – es auch eine Rolle spielt, ob die Hausleitung jeweils ein Augenmerk darauf legt politische Ämter (Staatssekretär*innen) paritätisch oder in Abwägung mit Amtsleitungen zu besetzen und inwiefern Gleichstellungspläne zum Tragen kommen.

Auf der politischen Ebene spielt aber auch die Parteizugehörigkeit und die Frauenrepräsentanz dort eine Rolle und die ist in den jeweiligen Parteien sehr unterschiedlich ausgeprägt (Holtkamp/Schnittke 2010). Unter den klassischen Karrierehindernissen dominieren noch immer die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Auch wenn die öffentliche Verwaltung gemeinhin als „gute“ Arbeitgeberin gilt, in der Elternzeit und Teilzeitmodelle gut umsetzbar sind, so zeigt sich bei einem genaueren Blick, dass auch hier Fallstricke lauern, die einen Aufstieg in Führungspositionen behindern können

(Schilling/Geier 2018). Es werden aber auch Verhaltensbezogene Mechanismen wirksam, wie z.B. Klebeeffekte, die dazu führen, dass bei Erreichen einer niedrigeren Führungsposition kein weiterer Aufstieg mehr verfolgt werde (Franzke 2023). So lässt sich resümieren, dass für eine stärkere Repräsentanz von Frauen auf den Führungsebenen der öffentlichen Verwaltung, es einerseits politische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen braucht (institutionelle Kinderbetreuung, Ansprache in der politischen Arbeit etc.) und andererseits organisationale Veränderungen in den Verwaltungen weiterverfolgt werden müssen (Gleichstellung, gendersensible Personalentwicklung etc.).

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Bundesagentur für Arbeit (2023): Beschäftigungsstatistik. Nürnberg
- 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>
- Bundesinstitut für Bevölkerungsentwicklung (BIB)(Hrsg.)(2022): Vielfalt und Teilhabe in der öffentlichen Verwaltung. Ganzheitliche Diversity-Strategie durch regelmäßige Erhebung von Gleichstellungsdaten begleiten. Policy Brief März 2022. Wiesbaden.
https://www.bib.bund.de/Publikation/2022/pdf/Policy-Brief-Vielfalt-und-Teilhabe-in-der-oeffentlichen-Verwaltung.pdf?__blob=publicationFile&v=4
- Bundeszentrale für politische Bildung (bpb)(Hrsg.)(2021): Datenreport 202. Bonn.
- Bundeszentrale für politische Bildung (bpb)(Hrsg.)(2013): Öffentlicher Dienst und Verwaltung. Bonn.
<https://www.bpb.de/themen/politisches-system/24-deutschland/40469/oeffentlicher-dienst-und-verwaltung/>
- Cotroneo, Clara; Brown, Olivia; Karwot, Iwona (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.
[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)
- Deutscher Beamtenbund (dbb)(2023): dbb Monitor öffentlicher Dienst. Berlin.
- Franzke, Bettina (2023): Frauen in Führungspositionen der öffentlichen Verwaltung. Chancen, Hürden und Handlungsoptionen. Forschungsbericht HSPVNRW Köln.
https://www.hspv.nrw.de/dateien_forschung/FPI/forschungsprojekte/Franzke_Frauen_in_Fuehrungspositionen_Forschungsbericht_2023.pdfInstitut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)(2018): Zentrale Befunde zu aktuellen Arbeitsmarktthemen. Nürnberg
https://doku.iab.de/grauepap/2018/Zentrale_Befunde_zu_aktuellen_Arbeitsmarktthemen.pdf
- Kling, Gudrun: Frauen im öffentlichen Dienst des Großherzogtums Baden. Von den Anfängen bis zum Ersten Weltkrieg. Stuttgart 2000
- Gottschall, Karin (1990): Frauenarbeit und Büro-rationalisierung. Zur Entstehung geschlechtsspezifischer Trennungslinien in großbetrieblichen Verwaltungen, Frankfurt.
- Holtkamp, Lars; Schnittke, Sonja (2010): Die Hälfte der Macht im Visier. Der Einfluss von Institutionen und Parteien auf die politische Repräsentation von Frauen. AKP Bielefeld. https://www.frauenmacht-politik.de/fileadmin/Dokumente/boellstudie_die_haelfte_der_macht_im_visier.pdf
- Mahler Walter, Kathrin; Lukoschat, Helga (2020): Bürgermeisterinnen und Bürgermeister in Deutschland 30 Jahre nach der Wiedervereinigung. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung. EAF Berlin.
- Mecking, Sabine (2005): Chefin oder Mauerblümchen? Frauen in der öffentlichen Verwaltung der Bundesrepublik. Geschichte und Gesellschaft 31, no. 3 (2005): 465–97.
<http://www.jstor.org/stable/40186124>.
- Reichelt, Malte (2018): Frauen stoßen noch immer an die gläserne Decke - trotz betrieblicher Förderung der Chancengleichheit. In: IAB-Forum H. 16.07.2018, o. Sz <https://www.iabforum.de/frauen-stossen-noch-immer-an-die-glaeserne-decke-trotz-betrieblicher-foerderung-der-chancengleichheit/>

Schilling, E., Geier, K. (2018). Unterbrochene Erwerbskarrieren und Frauenförderung in der öffentlichen Verwaltung – ein (un)fairer Kampf?. In: Kaiser, L. (eds) Soziale Sicherung im Umbruch. Springer VS, Wiesbaden: 227-249.

Statista (2024): Entwicklung der Frauenanteils im öffentlichen Dienst in 1998 zu 2022. Berlin

Statistisches Bundesamt (Destatis 2024): Geschlechtsspezifischer Verdienstabstand im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft (unbereinigt) ab 2014. Wiesbaden. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Verdienste-GenderPayGap/Tabellen/ugpg-05-oed-privat-ab-2014.html>

Statistisches Bundesamt (Destatis 2023a): Öffentlicher Dienst. Wiesbaden. https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/_inhalt.html

Statistisches Bundesamt (Destatis 2023b): Personalstandsstatistik Öffentlicher Dienst

Statistisches Bundesamt (Destatis)(2023c): Gleichstellungsindex 2022. Gleichstellung von Frauen und Männern in den obersten Bundesbehörden. Wiesbaden. <https://www.iab-forum.de/frauen-stossen-noch-immer-an-die-glaeserne-decke-trotz-betrieblicher-foerderung-der-chancengleichheit/>