

BEITRÄGE ZUR BEVÖLKERUNGSWISSENSCHAFT

Herausgegeben durch das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung

Andreas Ette, Sophie Straub,  
Martin Weinmann, Norbert F. Schneider (Hrsg.)

Band 55

# Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung

Repräsentation, Wahrnehmung und  
Konsequenzen von Diversität



Verlag Barbara Budrich

# Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung

# BEITRÄGE ZUR BEVÖLKERUNGSWISSENSCHAFT

Herausgegeben durch das  
Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB)

*Band 55*

Andreas Ette  
Sophie Straub  
Martin Weinmann  
Norbert F. Schneider (Hrsg.)

# Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung

Repräsentation, Wahrnehmung und  
Konsequenzen von Diversität

Verlag Barbara Budrich  
Opladen • Berlin • Toronto 2021

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;  
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über  
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2021 Dieses Werk ist bei der Verlag Barbara Budrich GmbH erschienen und steht unter der  
Creative Commons Lizenz Attribution 4.0 International  
(CC BY 4.0): <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>  
Diese Lizenz erlaubt die Verbreitung, Speicherung, Vervielfältigung und Bearbeitung unter Angabe  
der UrheberInnen, Rechte, Änderungen und verwendeten Lizenz.  
[www.budrich.de](http://www.budrich.de)



Dieses Buch steht im Open-Access-Bereich der Verlagsseite zum kostenlosen Download bereit  
(<https://doi.org/10.3224/84742454>).  
Eine kostenpflichtige Druckversion (Print on Demand) kann über den Verlag bezogen werden. Die  
Seitenzahlen in der Druck- und Onlineversion sind identisch.

**ISBN 978-3-8474-2454-3 (Paperback)**  
eISBN 978-3-8474-1733-0 (eBook)  
DOI 10.3224/84742454 (eBook)

Titelbildnachweis: [www.avitamin.de](http://www.avitamin.de)  
Umschlaggestaltung: [www.avitamin.de](http://www.avitamin.de)  
Schriftleitung: Jasmin Passet-Wittig, BiB  
Satz: Sybille Steinmetz, BiB  
Druck: GrafikMediaProduktionsmanagement GmbH, Köln  
Printed in Europe

# Vorwort der Integrationsbeauftragten

Liebe Leserinnen und Leser,

Vielfaltförderung und interkulturelle Öffnung sind mittlerweile zu einer Daueraufgabe geworden, die immer wichtiger wird. Heute leben in Deutschland 83 Millionen Menschen, davon 21,2 Millionen mit familiärer Einwanderungsgeschichte. Nicht nur mit Blick auf den öffentlichen Dienst geht es darum, dass alle Menschen im Land ihre Potenziale voll und ganz einbringen können.

Wie das gelingen kann? Dafür haben wir – das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung und die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration – die zentrale Beschäftigtenbefragung für die Bundesverwaltung gestartet, den „Diversität und Chancengleichheit Survey“.

Der nachfolgende Projektbericht des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung gibt umfassend Auskunft über die Durchführung und die Ergebnisse der Befragung. Erstmals liegen uns repräsentative und belastbare Daten zum Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der gesamten Bundesverwaltung vor. Und erstmalig wurden Informationen zum Umgang mit Vielfalt in den Behörden, zu Karrierechancen und Chancengleichheit und zu den Auswirkungen und Potenzialen von Vielfalt und Vielfaltsmanagement in der Bundesverwaltung erhoben.

Mein besonderer Dank gilt allen teilnehmenden Behörden! Die breite Beteiligung steht für eine gemeinsame und große Initiative der Bundesverwaltung für mehr Diversität und Chancengleichheit.

An den Ergebnissen können die Behörden anknüpfen. Interkulturelle Kompetenzen, das Erfahrungswissen der kulturell unterschiedlich geprägten Angestellten und Beamtinnen und Beamten und Mehrsprachigkeit sind ein Gewinn für den öffentlichen Dienst und das Verwaltungshandeln. Allerdings ist Vielfalt im öffentlichen Dienst noch längst keine Selbstverständlichkeit. Das zeigt die Beschäftigtenbefragung mit dem Diversitätsindex. Der Handlungsbedarf für eine angemessene Repräsentanz ist groß und wir müssen sicherstellen, dass alle die gleichen Chancen haben; unabhängig von der sozialen oder geografischen Herkunft der Eltern, unabhängig davon, ob die Bewerberin Sandra Bauer oder Meryem Öztürk heißt.

Mit der vorliegenden Datenbasis sehen wir genauer als jemals zuvor, an welchen Stellen angesetzt werden muss. Und mit dem Diversitätsklimaindex steht ein neues Instrument zur Verfügung, das anzeigt, wie die Beschäftigten das Diversitätsmanagement ihrer Organisation beurteilen.

Unser Ziel ist es, einen positiven Umgang mit Vielfalt nachhaltig in allen Bereichen des öffentlichen Dienstes zu verankern. Chancengerechtigkeit und Vielfalt sollen den öffentlichen Dienst auszeichnen. Grundlage hierfür ist die mit dem Nationalen Aktionsplan Integration erarbeitete Diversitätsstrategie für die Bundesverwaltung.

Die nachfolgenden Befunde und Empfehlungen geben Aufschluss über den Stand der interkulturellen Öffnung der Bundesverwaltung, konkrete Handlungsfelder, und die Chancen, die damit für den öffentlichen Dienst verbunden sind!

Berlin, Februar 2021  
Annette Widmann-Mauz, MdB  
Beauftragte der Bundesregierung für  
Migration, Flüchtlinge und Integration



# Vorwort der Schriftleitung

Deutschland ist ein wichtiges Einwanderungsland in Europa. Menschen, deren Eltern oder die selbst nach Deutschland eingewandert sind, machen heute etwa ein Viertel der Bevölkerung aus. Die Migration hat damit einen starken Einfluss auf die demografische Entwicklung im Allgemeinen und auf die Bevölkerungszahl im Speziellen. Darüber hinaus tragen Migrantinnen und Migranten maßgeblich zur kulturellen Vielfalt in einem Land bei.

Inwiefern sich diese kulturelle Vielfalt der Gesellschaft in der Beschäftigtenstruktur der öffentlichen Verwaltung des Bundes widerspiegelt, wurde bislang kaum untersucht. Dabei ist eine angemessene Repräsentation der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in der Verwaltung in mehrfacher Hinsicht von Bedeutung. Einerseits ist sie ein Ausdruck gesellschaftlicher Teilhabe und Zugehörigkeit sowie von Chancengleichheit. Andererseits bedarf eine moderne Verwaltung der Vielfalt, um den spezifischen Bedürfnissen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen gerecht zu werden.

Vor diesem Hintergrund untersuchen die Autorinnen und Autoren des vorliegenden Bandes der Schriftenreihe „Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft“, wie es um die Vielfalt in der Bundesverwaltung bestellt ist. Es wird nicht nur untersucht, wie gut die Bevölkerung mit Migrationshintergrund in der Verwaltung repräsentiert ist. Es geht auch um deren berufliche Entwicklungsmöglichkeiten, Diskriminierungs- und Mobbing Erfahrungen, die Bewertung des behördlichen Diversitätsmanagements sowie die Bedeutung, die kultureller Vielfalt von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern beigemessen wird.

Der Diversität und Chancengleichheit Survey bildet die Datengrundlage für die Beantwortung dieser Fragen. Es handelt sich dabei um eine Befragung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in 55 Bundesbehörden. Die Befragung liefert erstmals repräsentative Daten zur Diversität der Beschäftigten in der Bundesverwaltung. In diesem Buch werden umfassende Ergebnisse dieser Befragung einem breiten und interessierten Publikum aus Wissenschaft, Politik und Verwaltung zugänglich gemacht.

Um eine hohe Qualität zu gewährleisten, haben die Beiträge in diesem Buch einen externen Begutachtungsprozess durchlaufen. Ein herzlicher Dank geht deshalb an alle Gutachterinnen und Gutachter für ihre kritischen Anmerkungen. Weiterhin gilt mein Dank den Herausgeberinnen und Herausgebern dieses Buches für die gute Zusammenarbeit, Britta Müller für das umsichtige Korrektorat und Sybille Steinmetz für den Satz des Manuskriptes.

Ihnen, liebe Leserinnen und Leser, wünsche ich eine interessante Lektüre.

Wiesbaden, Februar 2021  
Jasmin Passet-Wittig





## Danksagung

Der vorliegende Band dokumentiert zentrale Ergebnisse des Projektes „Kulturelle Diversität und Chancengleichheit in der Bundesverwaltung“, welches in den vergangenen Jahren am Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung durch finanzielle Förderung und in enger Zusammenarbeit mit der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration durchgeführt wurde. Das Projekt ist ein Beispiel für die Fähigkeit des Staates, sich zu reformieren und auf sich verändernde gesellschaftliche Rahmenbedingungen zu reagieren. Im Mittelpunkt des Projektes stand die Durchführung des „Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)“, der ersten behördenübergreifenden und zentral durchgeführten Beschäftigtenbefragung in der Bundesverwaltung in Deutschland. Die Befragung erfolgte im Jahr 2019 unter 176.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die in 55 Behörden der Bundesverwaltung tätig sind. Mit insgesamt über 47.000 Interviews liegen mit dieser Befragung erstmals belastbare und repräsentative Daten zur Diversität der Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland vor. Sie können für eine mitarbeiterorientierte Personalentwicklung genutzt werden.

Dieses Vorhaben wäre ohne die Unterstützung einer Vielzahl von Akteurinnen und Akteuren nicht möglich gewesen. An erster Stelle möchten wir der Staatsministerin Annette Widmann-Mauz und ihrem Arbeitsstab, namentlich Dr. Stefan Hank, Sybille Röseler und Daniel Szabo für die Förderung des Projektes sowie die enge und kollegiale Zusammenarbeit danken. Der Dank gilt aber auch allen Ressorts der Bundesregierung sowie allen Einrichtungen der Bundesverwaltung, denn nur durch deren Bereitschaft zur Mitwirkung und Unterstützung der Beschäftigtenbefragung in ihren Häusern und nachgeordneten Geschäftsbereichsbehörden war die erfolgreiche Durchführung des Projektes möglich. Besonders froh und dankbar sind wir über das große Interesse aller Beschäftigten, die mit ihrer Teilnahme an dem Survey und der Beantwortung auch sehr persönlicher Fragen uns ihr Vertrauen ausgesprochen haben.

Für die inhaltliche Entwicklung des Projekts und die kollegiale wissenschaftliche Begleitung danken wir dem wissenschaftlichen Beirat des Projektes. Prof. Dr. Rainer Leenen, Prof. Dr. Karen Schönwälder und Prof. Dr. Barbara Sieben standen uns über den gesamten Zeitraum mit ihrer Erfahrung und Expertise beiseite und haben wesentlich bei der Gestaltung des Projekts und insbesondere des Erhebungsinstruments mitgewirkt.

Auf dem Weg zur Umsetzung einer solchen ersten behördenübergreifenden Beschäftigtenbefragungen mussten viele Steine aus dem Weg geräumt und immer wieder neue Lösungen gefunden werden. Hier danken wir insbesondere dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat sowie dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, welche uns beim Datenzugang zu den Beschäftigten der Einrichtungen der Bundesverwaltung unterstützt haben. Für die Organisation des Versands der zahlreichen individuellen Einladungs- und Erinnerungsschreiben und die Umsetzung der Online-Befragung gilt unser Dank dem Informationstechnikzentrum Bund und der Firma Materna, namentlich insbesondere Tim Aden und Heiko Beyersdorf, welche für die Programmierung verantwortlich waren. Von zentraler Bedeutung für das Gelingen des Projektes war zudem die enge Zusammenarbeit mit der Datenschutzbeauftragten des Statistischen Bundesamtes, hier insbesondere Michaela Bierschenk und Frank Meffert, sowie dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) für die umfangreichen Beratungen während des gesamten Projektverlaufs.

Für die Erstellung des Buches danken wir zu allererst unseren Koautorinnen und Koautoren sowie unseren studentischen Hilfskräften, insbesondere Antonia Lang, die in einem unruhigen Jahr alle zu einer zügigen Erstellung dieses Projektberichts beigetragen haben. Für den Satz des Buches und das Lektorat danken wir Sybille Steinmetz, Britta Müller und Insa

John. Dr. Jasmin Passet-Wittig hat die Erstellung des Bandes redaktionell begleitet und die Gutachterinnen und Gutachter haben mit ihren detaillierten Rückmeldungen zur Qualität der Ergebnisdarstellung beigetragen. Sarah Rögl vom Verlag Barbara Budrich hat in gewohnt guter Zusammenarbeit die Produktion des Bandes ermöglicht.

Wir hoffen, mit dieser Publikation zu neuen Einsichten in das Personal der Bundesverwaltung beizutragen und wünschen uns, dass die wissenschaftlichen Erkenntnisse des Projektes die gegenwärtigen gesellschaftlichen Debatten zur Gestaltung der Einwanderungsgesellschaft in Deutschland weiter befördern können.

Wiesbaden, Februar 2021

Andreas Ette

Sophie Straub

Martin Weinmann

Norbert F. Schneider

# Inhaltsverzeichnis

|                                                                                                                                                                                                                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Abbildungsverzeichnis .....                                                                                                                                                                                                                                       | 13  |
| Tabellenverzeichnis .....                                                                                                                                                                                                                                         | 15  |
| <b>1 Kulturelle Diversität in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland:<br/>Forschungsstand, Theorien und Forschungsfragen</b><br>Andreas Ette, Martin Weinmann, Norbert F. Schneider .....                                                                     | 19  |
| <b>2 Herausforderungen und Potenziale von Beschäftigtenbefragungen in der<br/>öffentlichen Verwaltung: Forschungsdesign des „Diversität und<br/>Chancengleichheit Survey 2019“</b><br>Andreas Ette, Martin Weinmann, Sophie Straub, Fabio Best, Harun Sulak ..... | 43  |
| <b>3 Repräsentation kultureller Diversität in der Bundesverwaltung</b><br>Andreas Ette, Sophie Straub, Martin Weinmann und Harun Sulak .....                                                                                                                      | 71  |
| <b>4 Erwerbssituation in der Bundesverwaltung: Gleiche Chancen unabhängig<br/>von Migrationshintergrund und Staatsangehörigkeit der Beschäftigten?</b><br>Sophie Straub, Martin Weinmann, Uta Brehm und Andreas Ette .....                                        | 101 |
| <b>5 Diskriminierungs- und Mobbing Erfahrungen in der Bundesverwaltung</b><br>Sophie Straub, Andreas Ette und Martin Weinmann .....                                                                                                                               | 129 |
| <b>6 Diversitätsmanagement von Organisationen messen: Entwicklung eines<br/>Diversitätsklimaindex für die öffentliche Verwaltung in Deutschland</b><br>Martin Weinmann, Andreas Ette und Sophie Straub .....                                                      | 149 |
| <b>7 Konsequenzen kultureller Diversität für die Arbeitsqualität in der<br/>öffentlichen Verwaltung</b><br>Andreas Ette, Martin Weinmann, Sophie Straub und Fabio Best .....                                                                                      | 169 |
| <b>8 Einstellungen der Beschäftigten zur kulturellen Diversität in der<br/>öffentlichen Verwaltung</b><br>Martin Weinmann und Sophie Straub .....                                                                                                                 | 197 |
| <b>9 Kulturelle Diversität in der Bundesverwaltung in Deutschland:<br/>Forschungsbefunde und Handlungsfelder</b><br>Andreas Ette, Martin Weinmann, Sophie Straub und Norbert F. Schneider .....                                                                   | 223 |
| <b>Anhang I – Weiterführende Tabellen</b> .....                                                                                                                                                                                                                   | 249 |
| <b>Anhang II - Studienunterlagen</b> .....                                                                                                                                                                                                                        | 259 |
| <b>Autorinnen und Autoren</b> .....                                                                                                                                                                                                                               | 277 |



## Abbildungsverzeichnis

|                                                                                                                                                           |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Abbildung 1.1: Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund sowie der Beschäftigten mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst, 2005-2018 ..... | 24  |
| Abbildung 2.1: Verteilung der Teilnahme über den Befragungszeitraum und den Tagesverlauf sowie Dauer der Interviews .....                                 | 56  |
| Abbildung 2.2: Ausschöpfungsrate nach Behörden, in Prozent .....                                                                                          | 61  |
| Abbildung 3.1: Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung nach Anzahl der Beschäftigten zum 30.06.2018 .....                                             | 81  |
| Abbildung 3.2: Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung nach Behörden, in Prozent.....                                  | 88  |
| Abbildung 3.3: Zentrale bivariate Zusammenhänge zwischen der kulturellen Diversität (Diversitätsindex) und Merkmalen der Behörden.....                    | 91  |
| Abbildung 4.1: Zugehörigkeit zu den Laufbahngruppen nach Migrationshintergrund sowie differenziert nach Staatsangehörigkeit und Generationenfolge .....   | 109 |
| Abbildung 4.2: (In-)Adäquate Beschäftigung nach Migrationshintergrund sowie differenziert nach Staatsangehörigkeit und Generationenfolge.....             | 112 |
| Abbildung 4.3: Beamte und Tarifbeschäftigte nach Migrationshintergrund sowie differenziert nach Staatsangehörigkeit und Generationenfolge.....            | 114 |
| Abbildung 4.4: Ausüben einer Führungsposition nach Migrationshintergrund sowie differenziert nach Staatsangehörigkeit und Generationenfolge.....          | 116 |
| Abbildung 4.5: Beförderungen nach Migrationshintergrund sowie differenziert nach Staatsangehörigkeit und Generationenfolge .....                          | 118 |
| Abbildung 4.6: Teil- und Vollzeitbeschäftigung nach Migrationshintergrund sowie differenziert nach Staatsangehörigkeit und Generationenfolge.....         | 120 |
| Abbildung 4.7: Befristete Beschäftigung nach Migrationshintergrund sowie differenziert nach Staatsangehörigkeit und Generationenfolge.....                | 122 |
| Abbildung 5.1: Wahrgenommene Mobbing Erfahrungen.....                                                                                                     | 137 |
| Abbildung 6.1: Verteilung des individuell wahrgenommenen Diversitätsklimas .....                                                                          | 156 |
| Abbildung 6.2: Aggregiertes Diversitätsklima in Behörden der Bundesverwaltung.....                                                                        | 158 |
| Abbildung 6.3: Dimensionen des Diversitätsklimas in Behörden der Bundesverwaltung .....                                                                   | 160 |
| Abbildung 6.4: Zentrale Ergebnisse der linearen Regression zum individuell wahrgenommenen Diversitätsklima .....                                          | 162 |

|                                                                                                                                                                         |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Abbildung 7.1: Theoretische Annahmen über die Zusammenhänge zwischen<br>kultureller Diversität und Diversitätsklima, Migrationshintergrund<br>und Arbeitsqualität ..... | 174 |
| Abbildung 7.2: Effekte der Diversität und des Diversitätsklimas in den Behörden<br>auf die Arbeitsqualität nach Migrationshintergrund.....                              | 185 |
| Abbildung 8.1: Einstellungen der Beschäftigten zur kulturellen Diversität in<br>Behörden der Bundesverwaltung .....                                                     | 212 |

## Tabellenverzeichnis

|              |                                                                                                                                                                |     |
|--------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabelle 2.1: | Grundgesamtheit des „Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)“ und Anzahl der Beschäftigten zum 30.06.2018.....                                     | 47  |
| Tabelle 2.2: | Thematische Struktur des Fragebogens.....                                                                                                                      | 51  |
| Tabelle 2.3: | Teilnahme der Behörden zu den verschiedenen Befragungszeitpunkten.....                                                                                         | 55  |
| Tabelle 2.4: | Berechnung der Ausschöpfungsrate .....                                                                                                                         | 58  |
| Tabelle 2.5: | Vergleich der Struktur der Beschäftigten in der Bruttoeinsatzstichprobe mit den Befragungsergebnissen, in Prozent.....                                         | 60  |
| Tabelle 2.6: | Ergebnisse logistischer Regressionsmodelle zum Einfluss befragungsorganisatorischer Merkmale auf die Teilnahme (Referenz: keine Teilnahme) .....               | 63  |
| Tabelle 2.7: | Vergleich der Struktur der Beschäftigten in der Bundesverwaltung mit den Befragungsergebnissen, in Prozent .....                                               | 64  |
| Tabelle 3.1: | Beschäftigte mit Migrationshintergrund in Bundesverwaltung, öffentlicher Verwaltung, öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft, in Prozent .....                | 85  |
| Tabelle 3.2: | Organisationsdemografische Merkmale von Beschäftigten in Bundesverwaltung, öffentlicher Verwaltung, öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft, in Prozent ..... | 87  |
| Tabelle 3.3: | Deskriptive Statistik der unabhängigen Variablen sowie paarweise Korrelationen zwischen der abhängigen und allen unabhängigen Variablen .....                  | 89  |
| Tabelle 3.4: | Ergebnisse einer linearen Regression zu den Determinanten der kulturellen Diversität in den Behörden der Bundesverwaltung.....                                 | 93  |
| Tabelle 4.1: | Deskriptive Statistik der abhängigen Variablen .....                                                                                                           | 105 |
| Tabelle 4.2: | Deskriptive Statistik der unabhängigen Variablen .....                                                                                                         | 106 |
| Tabelle 4.3: | Ergebnisse von Ordered Logit-Regressionsmodellen hinsichtlich der Zugehörigkeit zu den Laufbahngruppen .....                                                   | 110 |
| Tabelle 4.4: | Qualifikationsadäquate Beschäftigung in der Bundesverwaltung nach Ausbildungsabschluss und Laufbahngruppen, in Spaltenprozenten.....                           | 111 |
| Tabelle 4.5: | Ergebnisse der logistischen Regression zu überqualifizierter Beschäftigung (Referenz: adäquate und unterqualifizierte Beschäftigung) .....                     | 113 |
| Tabelle 4.6: | Ergebnisse der logistischen Regression zum Beamtenstatus (Referenz: Tarifbeschäftigte) .....                                                                   | 115 |



|               |                                                                                                                                                                                                                        |     |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabelle 4.7:  | Ergebnisse der logistischen Regression zur Einnahme einer Führungsposition (Referenz: keine Führungsposition) .....                                                                                                    | 117 |
| Tabelle 4.8:  | Ergebnisse der logistischen Regression zu Beförderungen (Referenz: keine Beförderung) .....                                                                                                                            | 119 |
| Tabelle 4.9:  | Ergebnisse der logistischen Regression zur Teilzeitbeschäftigung (Referenz: Vollzeitbeschäftigung) .....                                                                                                               | 121 |
| Tabelle 4.10: | Ergebnisse der logistischen Regression zur befristeten Beschäftigung (Referenz: keine befristete Beschäftigung) .....                                                                                                  | 123 |
| Tabelle 4.11: | Übersicht über die empirischen Ergebnisse zur Erwerbssituation von Beschäftigten mit im Vergleich zu Beschäftigten ohne Migrationshintergrund .....                                                                    | 125 |
| Tabelle 5.1:  | Diskriminierungs- und Mobbing Erfahrungen nach Migrationshintergrund sowie differenziert nach Staatsangehörigkeit und Generationenfolge .....                                                                          | 138 |
| Tabelle 5.2:  | Ergebnisse der logistischen Regression zu Diskriminierungs- und Mobbing Erfahrungen .....                                                                                                                              | 139 |
| Tabelle 5.3:  | Häufigste wahrgenommene Diskriminierungsgründe nach Migrationshintergrund sowie differenziert nach Staatsangehörigkeit und Generationenfolge, in Prozent .....                                                         | 141 |
| Tabelle 5.4:  | Wahrgenommene Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft, Religion, Hautfarbe und des Aussehens, nach Migrationshintergrund sowie differenziert nach Staatsangehörigkeit und Generationenfolge, in Prozent ..... | 141 |
| Tabelle 5.5:  | Ergebnisse der logistischen Regression zu Diskriminierungserfahrungen aufgrund der ethnischen Herkunft, Religion, Hautfarbe und des Aussehens .....                                                                    | 142 |
| Tabelle 6.1:  | Ergebnisse der Faktorenanalyse des Diversitätsklimaindex .....                                                                                                                                                         | 155 |
| Tabelle 6.2:  | Mittelwerte und Standardabweichungen der Items des Diversitätsklimaindex .....                                                                                                                                         | 156 |
| Tabelle 7.1:  | Deskriptive Statistik der abhängigen und unabhängigen Variablen auf Individual- und Kontextebene für Beschäftigte mit und ohne Migrationshintergrund .....                                                             | 177 |
| Tabelle 7.2:  | Ergebnisse hierarchisch linearer Regressionsmodelle zu den Individual- und Kontexteffekten auf die Arbeitsqualität .....                                                                                               | 181 |
| Tabelle 7.3:  | Ergebnisse hierarchisch linearer Regressionsmodelle zur Arbeitsqualität mit alternativen Operationalisierungen des Diversitätsklimas .....                                                                             | 186 |
| Tabelle 8.1:  | Ergebnisse der Faktorenanalyse der Kurzskala zur Erfassung von Einstellungen der Beschäftigten zur kulturellen Diversität im öffentlichen Dienst .....                                                                 | 208 |

|               |                                                                                                                                                                    |     |
|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabelle 8.2:  | Kurzsкала zur Erfassung von Einstellungen der Beschäftigten zur kulturellen Diversität im öffentlichen Dienst .....                                                | 208 |
| Tabelle 8.3:  | Deskriptive Statistik der abhängigen und unabhängigen Variablen auf Individual- und Kontextebene für Beschäftigte mit und ohne Migrationshintergrund.....          | 210 |
| Tabelle 8.4.: | Ergebnisse hierarchisch linearer Regressionsmodelle zu den Individual- und Kontexteffekten auf Einstellungen der Beschäftigten zur kulturellen Diversität.....     | 215 |
| Tabelle A.1:  | Anzahl der Beschäftigten und Bruttoeinsatzstichprobe des „Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)“ nach Einzelplan und Kapitel im Bundeshaushalt ..... | 249 |
| Tabelle A.2:  | Merkmale der Beschäftigten in Bundesverwaltung, öffentlicher Verwaltung, öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft, in Prozent.....                                 | 252 |
| Tabelle A.3:  | Unterschiede hinsichtlich der Erwerbssituation von Beschäftigten nach Migrationshintergrund .....                                                                  | 253 |
| Tabelle A.4:  | Unterschiede hinsichtlich der Erwerbssituation von Beschäftigten mit Migrationshintergrund nach Staatsangehörigkeit und Generationenfolge .....                    | 254 |
| Tabelle A.5:  | Unterschiede hinsichtlich Diskriminierungs- und Mobbing Erfahrungen von Beschäftigten nach Migrationshintergrund, Generationenfolge und Staatsangehörigkeit.....   | 255 |
| Tabelle A.6:  | Ergebnisse linearer Regressionsmodelle zum individuell wahrgenommenen Diversitätsklima .....                                                                       | 256 |



# **1 Kulturelle Diversität in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland: Forschungsstand, Theorien und Forschungsfragen**

*Andreas Ette, Martin Weinmann und Norbert F. Schneider*

## **Zusammenfassung**

Deutschland hat sich in den vergangenen Jahren zu einem der weltweit wichtigsten Einwanderungsländer entwickelt und die kulturelle Vielfalt prägt mehr denn je die bundesdeutsche Gesellschaft. Diese steigende Diversität spiegelt sich bisher nur in geringem Maße in den öffentlichen Organisationen, insbesondere der öffentlichen Verwaltung. Der Beitrag gibt eine Übersicht über den Forschungsstand zur interkulturellen Öffnung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Darauf aufbauend präsentiert er zwei grundlegende theoretische Forschungsperspektiven zur Untersuchung des Umgangs der Behörden und Einrichtungen des öffentlichen Dienstes mit kultureller Diversität. Eine erste, die sich mit sozialen Ungleichheiten in Organisationen auseinandersetzt und eine zweite, welche Konsequenzen eines kulturell vielfältigen Personals für die Leistungsfähigkeit der Organisationen und die Einstellungen der Beschäftigten in den Mittelpunkt stellt. Ausgehend von diesen beiden Forschungsperspektiven leitet der Beitrag die wesentlichen Forschungsfragen und die Struktur dieses Buches ab.

Stichworte: kulturelle Diversität, ethnische Herkunft, repräsentative Bürokratie, Diversitätsmanagement, öffentlicher Dienst, Bundesverwaltung, Deutschland

## **1.1 Einleitung: Der Staat als Arbeitgeber in einer kulturell diversen Gesellschaft**

Deutschland hat sich in den vergangenen Jahren zu einem der weltweit wichtigsten Einwanderungsländer entwickelt. In den letzten drei Jahrzehnten sind in die Bundesrepublik insgesamt 31,4 Millionen Menschen zugewandert. Im Durchschnitt dieser dreißig Jahre überwog der Zuzug den Fortzug jährlich um über 300.000 Menschen (Destatis 2020). Im Jahr 2019 lebten in Deutschland 21,2 Millionen Menschen, die entweder selbst nach Deutschland zugezogen sind oder deren Eltern ursprünglich aus einem anderen Land stammten. Dies entspricht mehr als einem Viertel der Bevölkerung. Kulturelle Vielfalt prägt damit mehr denn je die bundesdeutsche Gesellschaft.

Diese steigende kulturelle Diversität spiegelt sich bisher allerdings nur in geringem Maße in den Organisationen wider, die das Einwanderungsland Deutschland prägen. Das gilt für das Bildungs- und Wissenschaftssystem, in dem regelmäßig die geringe Anzahl von Erzieherinnen und Erziehern sowie (Hochschul-)Lehrerinnen und (Hochschul-)Lehrern mit Migrationshintergrund kritisch angemerkt wird. Es gilt aber auch für den Medien- und Kultursektor, welcher trotz seiner vielfältigen internationalen Bezüge Schwierigkeiten hat, die kulturelle Vielfalt der Gesellschaft bei seinen Beschäftigten, aber auch bei seinem Pub-

likum abzubilden. Gleiches gilt sowohl für die politischen Parteien und Interessenverbände, Landes- und Bundesparlamente sowie Gemeindevertretungen als auch für die Organisationen der öffentlichen Sicherheit und der öffentlichen Verwaltung.

Diese „demographische Diskrepanz“ (Lang 2019, 3) zwischen der kulturellen Vielfalt in der Bevölkerung im Vergleich zur öffentlichen Verwaltung ist nicht neu, sie war jedoch lange Zeit in Deutschland kaum Gegenstand gesellschaftlicher Debatten. Erst der ab Ende der 1990er Jahre reifende gesellschaftliche Konsens, sich als Einwanderungsland zu verstehen, brachte eine Auseinandersetzung mit der Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen und in allen Bereichen der Gesellschaft mit sich. Unterstützt durch einen grundlegenden gesellschaftlichen Wandel über Vorstellungen von Gerechtigkeit und Chancengleichheit werden diese demografischen Diskrepanzen heute von unterschiedlichen Akteuren öffentlich thematisiert. Diese reichen von Migrantenorganisationen und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen bis hin zu Akteuren der öffentlichen Verwaltung selbst. So unterschiedlich wie die Akteure sind auch ihre Perspektiven: Die einen fordern aus Gründen der Antidiskriminierung und des Antirassismus eine Öffnung der Verwaltung. Die anderen drängen aufgrund veränderter Anforderungen, die in einer kulturell diversen Gesellschaft an den öffentlichen Dienst gestellt werden, auf eine sich ändernde Personalpolitik. Die Auseinandersetzung über den Staat als Arbeitgeber in einer kulturell diversen Gesellschaft hat sich zu einem Forum entwickelt, in dem öffentliche Aushandlungsprozesse und Konflikte um Anerkennung in der „postmigrantischen Gesellschaft“ (Foroutan 2019) ausgetragen werden.

Die Migrationsforschung stellt hier keine Ausnahme dar. Sie hat sich lange Zeit nur sehr allgemein mit diesen demografischen Diskrepanzen beschäftigt. Im Mittelpunkt der wissenschaftlichen Debatten standen meist Fragen der Assimilation und Integration der Migrantinnen und Migranten sowie ihrer Kinder in die Aufnahmegesellschaft (z. B. Alba/Foner 2015; Heckmann 2015). Die Erwerbsbeteiligung und der Zugang zu spezifischen beruflichen Positionen waren dabei als Teil struktureller Integration schon immer von zentraler Bedeutung. Jedoch verlaufen Integrationsprozesse „vor Ort“, also am Wohnort bzw. in der Nachbarschaft, sowie innerhalb spezifischer Organisationen bzw. am Arbeitsplatz. Es sind diese Organisationen, die Teilhabechancen von Migrantinnen und Migranten strukturieren. Sie wurden aber in der Migrationsforschung lange Zeit eher selten untersucht (z. B. Bommes 2007; Waldinger 2003). Insgesamt ist es überraschend, wie wenig die Organisationen der Aufnahmegesellschaften in die Gesamtbetrachtung von Migration einbezogen wurden. Erst in den letzten Jahren hat die wissenschaftliche Debatte begonnen, sich mit den Fragen des durch Migration initiierten sozialen Wandels stärker auseinanderzusetzen (z. B. Castles 2010; Portes 2010; van Hear 2010). Um Integration und Teilhabe zu verstehen, gilt es, die Prozesse in den Organisationen zu verstehen. Wie reagieren die Organisationen der Aufnahmegesellschaft auf die zunehmende migrationsbedingte Diversität der Bevölkerung? Welche Konsequenzen hat die kulturelle Diversität der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für diese Organisationen?

Die öffentliche Verwaltung stellt unzweifelhaft eine der zentralen Organisationen moderner demokratischer Gesellschaften dar. In Deutschland ist die öffentliche Verwaltung mit 4,8 Millionen Beschäftigten nicht nur einer der größten Arbeitgeber, sondern auch maßgeblich für Gestaltung von Politik und vor allem ihre Umsetzung. Sie ist in die Vorbereitung politischer Entscheidungen und der Gesetzgebung genauso eingebunden wie in den Vollzug und die Kontrolle rechtlicher Vorschriften. Darüber hinaus erbringt die öffentliche Verwaltung eine Vielzahl von Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger (Bogumil/Jann 2009). Gesellschaftliche Teilhabe und Anerkennung findet daher nicht unwesentlich darüber statt, inwieweit alle Bevölkerungsgruppen auch an der öffentlichen Verwaltung, ihren Handlungen und ihren Entscheidungen partizipieren können. Dies gilt nicht nur als Adressaten von Verwaltungshandeln und staatlichen Leistungen, sondern auch

unmittelbar als Beschäftigte der öffentlichen Verwaltung. Ganz besonders gilt dies für die Bundesverwaltung. Sie stellt zwar zahlenmäßig nur einen kleineren Teil der öffentlichen Verwaltung in Deutschland dar, ist aber von zentraler Bedeutung für die Handlungsfähigkeit des Gesamtstaates und somit in ihren verschiedenen Funktionen auch für die Bevölkerung besonders sichtbar. Trotz dieser Bedeutung ist die Bundesverwaltung selten Gegenstand wissenschaftlicher Studien, obwohl gerade hier oftmals das größte Beharrungsvermögen für Reformen besteht und Veränderungen langsamer stattfinden (vgl. Veit 2018, 121f.).

Mindestens drei spezifische Funktionen lassen sich unterscheiden, die eine Teilhabe von Zuwandererinnen und Zuwanderern sowie ihrer Nachkommen in der öffentlichen Verwaltung besonders relevant machen. Ein erster Punkt betrifft die Legitimation der öffentlichen Verwaltung. In einem demokratischen Gemeinwesen kommt der Repräsentation aller Bevölkerungsgruppen in der öffentlichen Verwaltung eine hohe symbolische Bedeutung zu. Eine angemessene Repräsentation stärkt die Identifikation der gesamten Bevölkerung mit ihrem Staat und damit die Akzeptanz des Verwaltungshandelns. Zudem signalisiert sie Zugehörigkeit und Chancengleichheit für alle Bevölkerungsgruppen. Demgegenüber könnte die Unterrepräsentation bestimmter Bevölkerungsgruppen auf Ausschlüsse und Ungleichheiten schließen lassen. Für die Legitimität des Staates sind nicht nur die behördlichen Verfahren, sondern auch die Ergebnisse des Handelns von Behörden wesentlich. Die Ergebnisse der Verwaltung werden gemäß dem demokratietheoretischen Konzept der „repräsentativen Bürokratie“ (Bishu/Kennedy 2020; Riccucci/van Ryzin 2017) gerade dann besser, wenn alle Bevölkerungsgruppen angemessen in der Verwaltung repräsentiert sind und diese damit befähigen, im Interesse aller zu handeln. Eine Diversitätspolitik, die eine angemessene Repräsentation der Bevölkerung mit Migrationshintergrund anstrebt, hat somit eine wichtige *Legitimationsfunktion*.

Die öffentliche Verwaltung hat zweitens eine wichtige *Vorbildfunktion* bei der Integration aller Bevölkerungsgruppen. Hier könnte der Staat als Arbeitgeber mit einem guten Beispiel für die Arbeitsmarktintegration von Einwandererinnen und Einwanderern sowie ihrer Nachkommen vorangehen. So stellt die öffentliche Verwaltung an sich selbst den Anspruch, dass der Zugang zu öffentlichen Tätigkeiten und Ämtern ausschließlich nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung zu erfolgen hat. Dieser Grundsatz sollte in der Praxis Diskriminierung entgegenwirken, die in anderen Bereichen des Arbeitsmarkts nachweislich stattfindet, beispielsweise bei der Vergabe von Ausbildungsplätzen oder im Rahmen von Einstellungsverfahren (z. B. Koopmans et al. 2019; Schneider et al. 2014; Tuppatt/Gerhards 2020). Die öffentliche Verwaltung wirkt einerseits an der Entwicklung der programmatischen und rechtlichen Vorgaben zur Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund mit. Andererseits ist sie als Arbeitgeber selbst an diese Zielsetzungen und Vorgaben gebunden und muss diese umsetzen. Aus diesen Gründen steht die öffentliche Verwaltung unter besonderer gesellschaftlicher Beobachtung, ob sie den formulierten Vorgaben auch bei sich selbst zur Geltung verhilft. Andere Länder gehen hierbei oftmals noch einen Schritt weiter. Die öffentliche Verwaltung ermöglicht dort nicht nur den gleichen Zugang, sondern rekrutiert gesellschaftlich benachteiligte Gruppen sogar bevorzugt, um gesellschaftlich bestehende Ungleichheiten zu kompensieren (sog. *affirmative action*).

Drittens machen die sich ständig wandelnden Anforderungen an die öffentliche Verwaltung eine interkulturelle Öffnung auch zu einer *funktionalen Notwendigkeit*. Die effektive und adäquate Erfüllung der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung ist in einem Einwanderungsland mit einer kulturell zunehmend diversen Gesellschaft nicht ohne interkulturelle Kenntnisse und Kompetenzen möglich. Auch kann die nötige Lernfähigkeit der Verwaltung gegenüber einer diversen Bevölkerung nur erhalten bleiben, wenn alle Bevölkerungsgruppen angemessen beschäftigt werden. Funktionale Notwendigkeiten entstehen auch aufgrund

des demografischen Wandels und des anstehenden Ruhestandseintritts der Babyboomer-Generation. In den kommenden Jahren wird knapp die Hälfte der heutigen Beamtenschaft sowie der in der Bundesverwaltung beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Ruhestand eintreten (vgl. Ette/Micheel 2005; Wolf/Amirkhanyan 2010). Vor diesem Hintergrund hat eine intensive Auseinandersetzung darüber begonnen, wie die öffentliche Verwaltung – auch in Konkurrenz zur Privatwirtschaft – zukünftig eine ausreichende Zahl von qualifizierten Bewerberinnen und Bewerbern gewinnen kann. Das Beispiel der Vereinigten Staaten zeigt, wie der Ruhestandseintritt der Babyboomer-Generation für soziale Mobilitäts- und Integrationsprozesse von Migrantinnen und Migranten sowie ihrer Nachkommen genutzt werden kann (vgl. Alba/Barbosa 2016; für Deutschland siehe Baumann et al. 2019). Damit der öffentliche Dienst weiterhin ein „attraktiver und moderner Arbeitgeber“ (BMI 2015) bleibt, bedarf es daher einer Diversitätspolitik, welche neben der Gleichstellung der Geschlechter und der Potentiale des Alterns auch die interkulturelle Öffnung der Verwaltung fördert.

## 1.2 Forschungsstand zur interkulturellen Öffnung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland

Die Relevanz einer kulturell vielfältigen, die Bevölkerungsstruktur widerspiegelnden öffentlichen Verwaltung führte in Deutschland bereits ab Mitte der 1990er Jahre zur politischen Forderung der interkulturellen Öffnung. Interkulturelle Öffnung wird als Teil eines Organisations- und Personalentwicklungsprozesses in Reaktion auf die zunehmende kulturelle Vielfalt der Bevölkerung verstanden werden. Ihr Ziel ist nicht nur, zugewanderten Menschen und ihren Nachkommen den chancengleichen Zugang zu bestimmten Dienstleistungen und Angeboten zu ermöglichen, sondern auch die Organisationen für diese Bevölkerungsgruppe als möglichen Arbeitgeber zu öffnen. In einem umfassenden Verständnis kann interkulturelle Öffnung „als ein bewusst gestalteter Prozess, der (selbst-)reflexive Lern- und Veränderungsprozesse von und zwischen unterschiedlichen Menschen, Lebensweisen und Organisationsformen ermöglicht, wodurch Zugangsbarrieren und Abgrenzungsmechanismen in den zu öffnenden Organisationen abgebaut werden und Anerkennung ermöglicht wird“ (Schröder 2007, 83) verstanden werden. Bereits im zweiten Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland berichtete die damalige Beauftragte der Bundesregierung über die interkulturelle Öffnung der sozialen Dienste und bemängelte, wie langwierig solche Veränderungsprozesse in bestehenden Einrichtungen sind (Beauftragte 1995, 101). Insbesondere zu Beginn entwickelten sich Ansätze der interkulturellen Öffnung im Rahmen der sozialen Arbeit (Barwig/Hinz-Rommel 1995; Schröder 2018) sowie später auch in weiteren pädagogischen Feldern (Gogolin 2010) und dem Gesundheitssektor (Falge/Zimmermann 2014).

Anfangs war das Thema der interkulturellen Öffnung der Verwaltung jedoch insbesondere ein Thema der kommunalen Ebene (vgl. Pavkovic 2018). Auf Bundesebene gewann das Thema dann im Rahmen des Nationalen Integrationsplans aus dem Jahr 2007 erstmals mehr an Aufmerksamkeit. Damals erklärte auch der Bund, dass er „sich seiner Rolle als Arbeitgeber bewusst [ist]. Er wird im Rahmen seiner Möglichkeiten auch den Anteil des Personals mit Migrationshintergrund nach Eignung, Leistung und Befähigung erhöhen“ (Bundesregierung 2007, 17). Wegweisend waren hierfür insbesondere die europäische Antidiskriminierungsgesetzgebung und deren Umsetzung in Deutschland durch das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) im Jahr 2006. Das AGG regelte erstmals für privatwirt-

schaftliche Unternehmen genauso wie für die öffentliche Verwaltung verbindliche Ansprüche und Rechtsfolgen, um Diskriminierung insbesondere beim Zugang zur Beschäftigung und bei beruflichen Aufstiegen zu verhindern.

Konkretere Maßnahmen standen dann im Mittelpunkt des Nationalen Aktionsplans Integration aus dem Jahr 2012, in dem das Thema „Migranten im öffentlichen Dienst“ eines von elf Dialogforen war und die „Erhöhung des Anteils der Migrantinnen und Migranten im öffentlichen Dienst“ als strategisches Ziel festgelegt wurde (Bundesregierung 2011, 14). Dieses Ziel wurde mit vielfältigen Maßnahmen und Selbstverpflichtungen unterlegt. Dazu zählte die Erstellung einer zentralen Website zu den Ausbildungs- und Stellenangeboten des Bundes, die bessere Koordinierung der Öffentlichkeitsarbeit der Ressorts bei der Personalgewinnung, die direkte Ansprache von Migrantinnen und Migranten in Stellenausschreibungen, die Schulung von Personalentscheidern und Mitgliedern der Auswahlkommission zur diskriminierungsfreien Personalauswahl sowie die Prüfung von Möglichkeiten der Datenerhebung zum Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst.

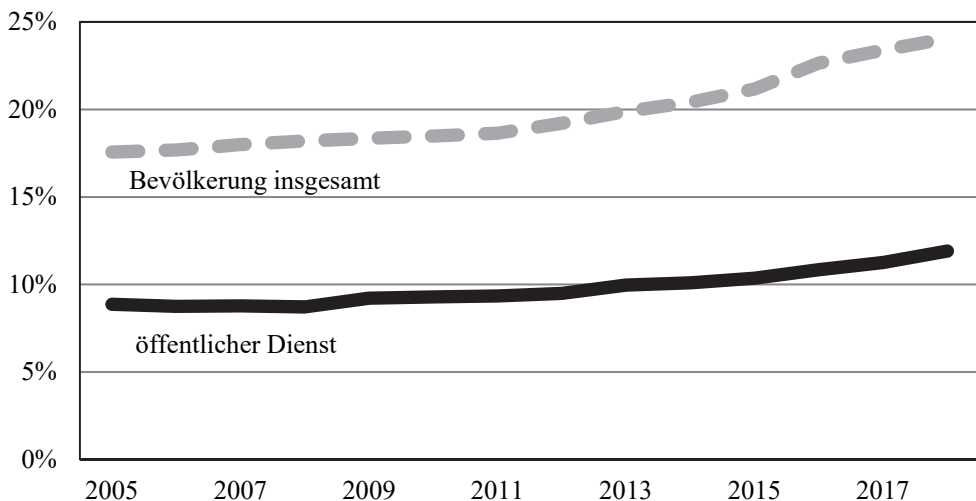
Trotz der beschriebenen Entwicklungen in den vergangenen drei Jahrzehnten ist das Politikfeld der interkulturellen Öffnung der Verwaltung in Deutschland noch immer nur gering institutionalisiert (vgl. u. a. Binder 2020). Dies gilt sowohl im internationalen Vergleich als auch im Vergleich mit anderen Politikfeldern, die sich der Chancengleichheit im öffentlichen Dienst aber auch der Privatwirtschaft widmen. In anderen westlichen Industriestaaten steht der aktive Umgang mit Diversität in der öffentlichen Verwaltung deutlich stärker im Fokus. In einer gemeinsamen Umfrage der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und dem European Public Administration Network (EUPAN) unter allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) wurde im Jahr 2015 deutlich, dass ein Großteil bereits rechtliche Grundlagen zum Umgang mit verschiedenen Dimensionen von Diversität – Geschlecht, Alter und Minderheiten – etabliert hatte (Nolan-Flecha 2019). Auch im Vergleich mit der Gleichstellungspolitik der Geschlechter fällt der geringe institutionelle Entwicklungsstand im Bereich der interkulturellen Öffnung der Verwaltung in Deutschland auf. Im Bereich der Gleichstellungspolitik besteht ein deutlicher Unterschied zwischen einer noch immer nur gering regulierten Privatwirtschaft und einer auf allen politischen Ebenen stark regulierten öffentlichen Verwaltung. Während das breit angelegte und alle Wirtschaftssektoren umfassende Gleichstellungsgesetz aus dem Jahr 2001 scheiterte, wurde die öffentliche Verwaltung – als kleinere und alternative legislative Lösung – Gegenstand eines regelmäßig novellierten Gesetzes (Lewalter et al. 2009; Lederle 2007; Rouault 2016). Im Bereich der interkulturellen Öffnung besteht hingegen eine umgekehrte Dynamik. Viele Unternehmen der Privatwirtschaft in Deutschland engagieren sich mittlerweile dafür, Vielfalt, Wertschätzung und Anerkennung in ihren Unternehmens- und Organisationskulturen zu fördern (Anders et al. 2008). Von besonderer Bedeutung ist hier die „Charta der Vielfalt“ (Charta der Vielfalt 2015), deren mittlerweile rund 2.500 unterzeichnende Unternehmen und Institutionen sich dazu verpflichten, „ein wertschätzendes und vorurteilsfreies Arbeitsumfeld zu schaffen, in dem sich alle Talente optimal entwickeln und entfalten können.“

Der grundsätzliche wissenschaftliche Befund zur interkulturellen Öffnung der Verwaltung in Deutschland ist eindeutig und wurde beispielsweise im Rahmen der Integrationsindikatorenberichte der Bundesregierung, in den Lageberichten der Beauftragten und den Integrationsmonitorings der Länder mehrmals beschrieben und problematisiert (z. B. Beauftragte 2011, 2014; IntMK 2015). Danach ist die Bevölkerung mit Migrationshintergrund – also die selbst nach Deutschland zugewanderten Migrantinnen und Migranten und ihre unmittelbaren Nachkommen – in der öffentlichen Verwaltung im Vergleich zu ihrem Anteil in der Bevölkerung insgesamt deutlich unterrepräsentiert. So lag der Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst im Jahr 2005 mit



8,9 Prozent nur knapp halb so hoch wie der vergleichbare Anteil in der Bevölkerung insgesamt (17,6 Prozent). Im Verlauf des vergangenen Jahrzehnts ist die kulturelle Vielfalt in der Bevölkerung in Deutschland weiter gestiegen. Auch wenn sich die Beschäftigtenstruktur von privatwirtschaftlichen Unternehmen sowie öffentlichen Einrichtungen und Behörden meist nur langsam wandelt und an gesellschaftliche Veränderungsprozesse anpasst (Reskin et al. 1999), hat die Personalstruktur des öffentlichen Dienstes in Deutschland die zunehmende kulturelle Vielfalt in der Gesellschaft bisher kaum nachvollzogen. So hat der Anteil von Menschen aus Einwandererfamilien an der Gesamtbevölkerung in Deutschland im vergangenen Jahrzehnt deutlich zugenommen. Der Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst hat sich hingegen nur langsam – und unterdurchschnittlich – entwickelt (Abbildung 1.1).

Abbildung 1.1: Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund sowie der Beschäftigten mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst, 2005-2018



Quelle: Sonderauswertung des Mikrozensus 2005–2018, BiB/Destatis 2020; eigene Darstellung.

Anm.: Dargestellt ist der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund (im engeren Sinn) an der Bevölkerung in Deutschland insgesamt sowie der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund (im engeren Sinn) an allen Beschäftigten im öffentlichen Dienst in Deutschland.

Ungeachtet dieser eindeutigen Befundlage und der politischen Forderungen einer interkulturellen Öffnung der Verwaltung existiert in Deutschland nur eine überschaubare Zahl empirischer Studien. In einer umfassenden Studie über das Personal im öffentlichen Dienst in den 1980er Jahren nimmt das Thema der Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern gerade mal ein paar Zeilen ein (Brandes et al. 1990). Die Vielfalt von Organisationen wurde in Deutschland überwiegend mit Verweis auf andere Dimensionen von Diversität untersucht. Dies betrifft insbesondere Forschung zur Geschlechtergerechtigkeit sowie zu den Konsequenzen altersgemischter Teams in der Privatwirtschaft (z. B. Flüter-Hoffmann et al. 2020; Kunze et al. 2011; Wolter et al. 2018).

Hinsichtlich der Tätigkeit von Zuwandererinnen und Zuwanderern in Politik und Verwaltung spielen in Deutschland Studien zur Repräsentation in politischen Parteien (Reiser 2014), Parlamenten auf lokaler (Schönwälder 2013) und auf Bundesebene (Wüst 2011)

hingegen eine wichtigere Rolle. Angesichts dieses geringen Interesses der deutschsprachigen Verwaltungswissenschaften am Personal öffentlicher Verwaltungen konzentriert sich die wissenschaftliche Diskussion hier meist auf konzeptionelle Fragestellungen (Bühmann/Schönwälder 2017, 1637; Maravic/Dudek 2013). Empirische Studien zur kulturellen Diversität in der öffentlichen Verwaltung und den Auswirkungen des Diversitätsmanagements sind in Deutschland nach wie vor äußerst selten. Abgesehen von den zuvor bereits zitierten Monitoringberichten ist insgesamt wenig über den Status quo der Beschäftigung von Migrantinnen und Migranten im öffentlichen Dienst bekannt. Auf Kommunal-, Landes- und Bundesebene gab es in den vergangenen Jahren infolge der Selbstverpflichtungen im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Integration einige erste Ansätze einer detaillierteren Datenerhebung (vgl. u. a. Bremer Senatorin für Finanzen 2014; Ette et al. 2016; Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration 2012). Die Forschung zum Umgang von Organisationen der öffentlichen Verwaltung mit der kulturellen Diversität der Beschäftigten bezieht sich meist auf spezifische Teilbereiche, insbesondere die Polizei (Leenen et al. 2014; Dudek 2009; Hunold et al. 2010), den Bildungs- und Erziehungsbereich (Gomolla/Radtke 2009; Göhlich et al. 2013) oder das Militär (Michalowski 2015) und geht über qualitative Studien (Lang 2020; Ortlieb/Sieben 2010; Dobusch 2017) meist nicht hinaus.

### 1.3 Theoretische Perspektiven auf die kulturelle Diversität in der öffentlichen Verwaltung

Der Kenntnisstand zur interkulturellen Öffnung der öffentlichen Verwaltung ist in Deutschland – wie dargestellt – insgesamt als gering zu bezeichnen. International hat sich hingegen eine intensive wissenschaftliche Debatte über die kulturelle Diversität des Personals von Organisationen sowie die Verbreitung des Diversitätsmanagements entwickelt. Konzentrierte sich diese anfangs auf privatwirtschaftliche Unternehmen, liegen zwischenzeitlich differenzierte Befunde auch für öffentliche Verwaltungen vor (für einen Überblick siehe Kennedy 2014; Pitts/Wise 2010).

Die Untersuchung der kulturellen Vielfalt in öffentlichen Verwaltungen erfolgt dabei aus unterschiedlichen theoretischen und disziplinären Perspektiven. Innerhalb dieses Forschungsfeldes lassen sich mindestens zwei Stränge unterscheiden: Erstens wird das Thema aus einer individuellen Perspektive als Frage der sozialen Ungleichheit untersucht. Dies umfasst die Untersuchung der Repräsentation aller Bevölkerungsgruppen in der öffentlichen Verwaltung genauso wie die Untersuchung vergleichsweise klassischer Fragen der Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten und ihrer Nachkommen. Aus dieser Sicht geht es um die strukturelle Integration in ein spezifisches Arbeitsmarktsegment, aber auch um die individuellen Erfahrungen von Diskriminierung im Erwerbsleben. Zweitens wird das Thema aus der Perspektive der Organisation untersucht. Dabei geht es um die Konsequenzen einer kulturell diversen Belegschaft für die Organisation, anstatt die individuelle Teilhabe von Migrantinnen und Migranten in der öffentlichen Verwaltung zu untersuchen. Dieser Ansatz umfasst die Bestandsaufnahme von Maßnahmen des Diversitätsmanagements von Organisationen genauso wie mögliche positive oder negative Auswirkungen einer vielfältigen Belegschaft für die Leistungsfähigkeit und den Erfolg von Organisationen.

### *1.3.1 Repräsentative Bürokratie: Strukturen sozialer Ungleichheiten in der öffentlichen Verwaltung*

In chronologischer Perspektive ist die Theorie der repräsentativen Bürokratie sicherlich der erste Forschungsansatz, welcher die Zusammensetzung und Struktur des Personals öffentlicher Verwaltungen in den Mittelpunkt seiner Überlegungen stellte. Die ersten Ansätze gehen bereits in die 1940er Jahre zurück, als insbesondere die soziale Herkunft einen maßgeblichen Einfluss auf die Beschäftigung in der Verwaltung in Großbritannien hatte. Auch in Deutschland wurde die Reproduktion des Personals der öffentlichen Verwaltung aus den oberen gesellschaftlichen Schichten kritisch diskutiert. Befürchtet wurde hier wie dort, dass durch eine einseitige Rekrutierung nicht alle gesellschaftlichen Interessen in der Verwaltung vertreten sind und somit möglicherweise auch die Umsetzung politischer Programme, welche den wenigen in der Verwaltung repräsentierten gesellschaftlichen Gruppen widersprechen, nicht umgesetzt werden könnten (vgl. Derlien et al. 2011; Kingsley 1944). Im Kern besagt die – in den Folgejahren insbesondere in den Vereinigten Staaten weiterentwickelte – Theorie der repräsentativen Bürokratie, dass Verwaltungen, deren Personal die demografischen und sozialen Charakteristika der Bevölkerung des jeweiligen Landes widerspiegeln besser in der Lage sind, die vielfältigen gesellschaftlichen Interessen zu vertreten. Neben anderen Beteiligungsformen wird aus dieser Perspektive in der repräsentativen Besetzung von Stellen in der öffentlichen Verwaltung ein Weg zur Sicherstellung einer responsiven und im Interesse der Bevölkerung handelnden Verwaltung gesehen (vgl. Meier 2019; Mosher 1968; für eine Übersicht der historischen Entwicklung des theoretischen Ansatzes siehe Bishu/Kennedy 2020).

Innerhalb der Politik- und Verwaltungswissenschaften hat sich die Theorie der repräsentativen Bürokratie zu einem wichtigen Forschungsstrang entwickelt (für Überblicksbeiträge siehe z. B. Groeneveld/van de Walle 2010; Kennedy 2014; Meier/Capers 2013). In Deutschland spielte die Theorie eine insgesamt eher untergeordnete Rolle. Dies ist sicherlich nicht zuletzt auf den großen Einfluss Max Webers auf die Verwaltungswissenschaften in Deutschland zurückzuführen. Die von ihm mitgeprägten Prinzipien des modernen Verwaltungsstaates berücksichtigen explizit nicht den demografischen, sozialen oder ethnischen Hintergrund der Beschäftigten, sondern verweisen ausschließlich auf Qualifikation und Leistung (Seibel 2017, 75). Mit der Gleichstellung der Geschlechter und der interkulturellen Öffnung gewann die Theorie dann aber auch in Deutschland an Bedeutung.

Insbesondere in den früheren Arbeiten zur repräsentativen Bürokratie stand die Frage der passiven Repräsentation im Mittelpunkt (in der Literatur gleichbedeutend auch häufig als deskriptive Repräsentation bezeichnet). Darunter wird ganz allgemein verstanden, ob die öffentliche Verwaltung einen mit der Bevölkerung oder der Privatwirtschaft vergleichbaren Anteil einer bestimmten Bevölkerungsgruppe, z. B. Frauen oder Personen mit Migrationshintergrund, beschäftigt. Das Konzept der passiven Repräsentation wird dabei von verschiedenen Seiten kritisiert. Einerseits bleibt in der Theorie weitgehend offen, wodurch die Unter- oder Überrepräsentation bestimmter Bevölkerungsgruppen beeinflusst wird. Diese kann Folge selbstselektiver Tendenzen, genauso wie Folge eines unterschiedlichen Qualifikationsniveaus der Bewerberinnen und Bewerber oder Folge von bewusstem oder unbewusstem diskriminierendem Verhalten im Einstellungsverfahren sein (Maravic et al. 2013). Aber auch aus einer die Chancengleichheit fördernden Sicht wird das Konzept aufgrund seiner sozialen Gruppen homogenisierenden und essenzialisierenden Wirkung kritisiert. Demnach müssen die neuen Grenzziehungen, welche durch intersektionale Ungleichheiten und bei einer unreflektierten Verwendung spezifischer Konzepte entstehen können, stärker berücksichtigt werden (Celis/Mügge 2018; Wrench 2007).

Trotz dieser kritischen Stimmen hat sich das Konzept der passiven Repräsentation zu einem meist normativ verwendeten Maßstab von Vielfalt von Organisationen entwickelt und kann auch im Rahmen dieser Studie zur Deskription der sozialen Struktur der Bundesverwaltung in Deutschland genutzt werden. Einen deutlich analytischeren Anspruch hat das Konzept hingegen dann, wenn Unterschiede in der Repräsentation zwischen Verwaltungen oder Behörden erklärt werden sollen. Dann stehen verschiedene Bedingungsfaktoren im Mittelpunkt, welche die jeweilige Organisationsdemografie erklären helfen.

In späteren Untersuchungen zur repräsentativen Bürokratie stand zunehmend auch die aktive Repräsentation im Mittelpunkt. Damit ist die Frage verbunden, ob eine sozial vielfältigere Verwaltung auch tatsächlich ein breiteres Spektrum gesellschaftlicher Interessen vertritt (Selden 1997). Empirisch untersuchten Studien den Zugang zu Positionen in der Verwaltung, in denen Einfluss auf tatsächliches Verwaltungshandeln ausgeübt werden kann. Damit steht die vertikale Verteilung verschiedener Beschäftigtengruppen und somit der Zugang zu spezifischen beruflichen Positionen innerhalb der Verwaltung im Mittelpunkt (Choi 2011). Für Deutschland sind Unterschiede in der vertikalen Repräsentation vorwiegend in der Privatwirtschaft hinsichtlich geschlechtsspezifischer Unterschiede (z. B. Holst/Busch 2010; Peters et al. 2020), aber auch hinsichtlich der Beschäftigung ethnischer Minderheiten dokumentiert (z. B. Granato 2003; Kogan 2011). Hier ist die Theorie der repräsentativen Bürokratie unmittelbar anschlussfähig an die Migrationsforschung, welche sich seit jeher mit den beruflichen Chancen und der Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Migrationshintergrund beschäftigt.

Die Manifestierung ethnischer Ungleichheiten auf dem deutschen Arbeitsmarkt ist ein wiederkehrender Befund dieser Forschungsperspektive. Im Gegensatz zu Arbeiten im Kontext der repräsentativen Bürokratie greift die Migrationsforschung auf ein breites Spektrum theoretischer Ansätze zurück, welche Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt erklären helfen. Von zentraler Bedeutung ist hierbei einerseits die unterschiedliche Ausstattung mit Humankapital, worunter spezifische Bildungsqualifikationen sowie arbeitsmarkt- und berufsspezifische Erfahrungen, aber auch Sprachkenntnisse verstanden werden (z. B. Chiswick 1986). Von zentraler Bedeutung für die Arbeitsmarktplatzierung ist auch der Zugang zu sozialem Kapital und damit die Unterstützung sozialer Netzwerke, die bei der Vermittlung von Arbeitsplätzen häufig eine wichtige Rolle spielen (z. B. Haug 2010). Auch Diskriminierung kann eine Ursache ungleicher Arbeitsmarktchancen sein. Diskriminierung kann dabei in unterschiedlichen Formen auftreten und auf tatsächlichen Präferenzen oder Abneigungen gegenüber spezifischen Bevölkerungsgruppen beruhen (zu diesem sog. Präferenzmodell siehe Becker 1971). Von Diskriminierung kann aber auch gesprochen werden, wenn statistische Annahmen über bestimmte Bevölkerungsgruppen auf individuelle Personen übertragen werden, beispielsweise aufgrund fehlender Informationen über deren individuelle Produktivität im Rahmen von Einstellungsprozessen (zu diesem Modell der sog. statistischen Diskriminierung siehe Arrow 1986). Zudem kann von institutioneller Diskriminierung gesprochen werden (vgl. Feagin/Booher Feagin 1986), wenn organisationsinterne Regelungen für spezifische Beschäftigtengruppen eine ausgrenzende Wirkung haben. Diese verschiedenen Theorieansätze fokussieren Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt im Allgemeinen. Weitaus seltener untersucht die Migrationsforschung Übergänge und Karrieren in spezifischen Berufsbereichen und Wirtschaftssektoren (z. B. Waldinger 2003). Doch auch hierzu besteht ein breiter Fundus theoretischer Ansätze, welcher Aufstiegschancen und berufliche Karrieren innerhalb spezifischer Organisationen und insbesondere in der öffentlichen Verwaltung zu untersuchen hilft (z. B. Brüderl et al. 1993; DiPrete/Soule 1986; Lengfeld 2010; Luhmann/Mayntz 1973). Diese verschiedenen Theorieansätze lassen sich zwar auf Grundlage der vorhandenen Daten zur öffentlichen Verwaltung bisher nur ansatzweise untersuchen. Dennoch bilden sie einen wichtigen Fundus, um die Chancengleichheit

innerhalb von Organisationen untersuchen zu können und bieten weitreichende Ansatzpunkte auch für zukünftige Untersuchungen.

Für die Beschäftigten selbst sind hingegen die individuell erlebten Situationen, in denen sie sich ungleich oder diskriminierend behandelt fühlen, meist von größerer Relevanz als die objektiv gemessenen Unterschiede der Beschäftigungssituation. Neben der Repräsentation kultureller Diversität in der öffentlichen Verwaltung sowie der strukturellen Integration von Migrantinnen und Migranten sowie ihrer Nachkommen in diesem spezifischen Wirtschaftssektor, stellen die subjektiven Diskriminierungserfahrungen der Beschäftigten somit einen dritten wesentlichen Aspekt sozialer Ungleichheit in Organisationen dar. Als Diskriminierung kann generell die Benachteiligung oder Herabwürdigung einer Gruppe oder einzelner Mitglieder einer Gruppe aufgrund von sozialbedeutsamen Merkmalen verstanden werden, die in keinem Zusammenhang mit deren Verhalten und Leistung stehen (vgl. Rommelspacher 1997, 164). Eine Vielzahl von Merkmalen kann daher von Relevanz für Diskriminierung sein (z. B. Geschlecht, Alter, Behinderung), wobei im Kontext der kulturellen Diversität insbesondere Gründe im Mittelpunkt stehen, welche auf die Migrationsbiographie der betroffenen Personen zurückzuführen sind (z. B. ethnische Herkunft, Religion, Hautfarbe). Individuelle Diskriminierungserfahrungen haben weitreichende negative Auswirkungen für die Betroffenen. Diese betreffen einerseits den unmittelbaren beruflichen Kontext und gehen mit geringerer Arbeitszufriedenheit und geringerem Arbeitsengagement einher. Darüber hinaus zeigen sich aber auch unabhängig vom direkten beruflichen Kontext negative Auswirkungen, welche insbesondere mit einem erhöhten Risiko für psychische und physische Erkrankungen einhergehen (z. B. Ensher et al. 2001; Igel et al. 2010; Mays/Cochran 2001). Die individuelle Wahrnehmung von Diskriminierung muss nicht mit objektiv messbaren Ungleichheiten übereinstimmen, sondern ist durch die Erwartungshaltungen der betroffenen Personen beeinflusst. Eine Untersuchung der kulturellen Diversität in der öffentlichen Verwaltung muss daher neben objektiv messbaren Strukturen der Repräsentation und der Chancengleichheit auch diese subjektiven Diskriminierungserfahrungen erfassen.

### *1.3.2 Diversitätsmanagement: Konsequenzen kultureller Vielfalt für die Organisationen der öffentlichen Verwaltung*

Die kulturelle Diversität der öffentlichen Verwaltung hat nicht nur Konsequenzen für die Repräsentation der vielfältigen gesellschaftlichen Interessen im Verwaltungshandeln sowie die soziale Ungleichheit und die beruflichen Chancen ihrer Beschäftigten. Auch auf die Organisationen selbst wirkt sich die Diversität ihres Personals aus. Die Organisationssoziologie, die Arbeits- und Sozialpsychologie sowie die Betriebswirtschaftslehre widmen sich dieser zweiten theoretischen Perspektive zur Untersuchung der kulturellen Vielfalt. Dabei stehen die Konsequenzen der sozialen Zusammensetzung des Personals eines privatwirtschaftlichen Unternehmens oder einer Behörde der öffentlichen Verwaltung im Mittelpunkt.

Umfangreiche Studien belegen beispielsweise, wie sich das Verhältnis der Anteile von Frauen und Männern in einem Unternehmen auf die Arbeitszufriedenheit der Beschäftigten auswirkt. Ähnlich wurden Effekte altersgemischter Organisationen auf die Arbeitsproduktivität oder das Arbeitsengagement untersucht. Auch wurden die Konsequenzen der kulturellen Vielfalt für Unternehmen und öffentliche Verwaltungen intensiv untersucht. Vorliegende Forschungsbefunde zeigen, dass mit einer höheren Diversität des Personals in Unternehmen und Behörden der öffentlichen Verwaltung eine Zunahme von Konflikten, eine sinkende Arbeitszufriedenheit und eine geringere Verbundenheit der Beschäftigten mit dem Arbeitgeber verbunden ist (z. B. Choi/Rainey 2010; Pelled et al. 1999; Williams Phillips/O'Reilly