



Die Beauftragte der Bundesregierung  
für Migration, Flüchtlinge und  
Integration



Bundesinstitut  
für Bevölkerungsforschung

# Kulturelle Diversität und Chancengleichheit in der Bundesverwaltung

Ergebnisse der ersten gemeinsamen  
Beschäftigtenbefragung der Behörden  
und Einrichtungen im öffentlichen Dienst  
des Bundes



Diversität  
& Chancen



# Kulturelle Diversität und Chancengleichheit in der Bundesverwaltung

Ergebnisse der ersten gemeinsamen  
Beschäftigtenbefragung der Behörden  
und Einrichtungen im öffentlichen Dienst  
des Bundes



Diversität  
& Chancen

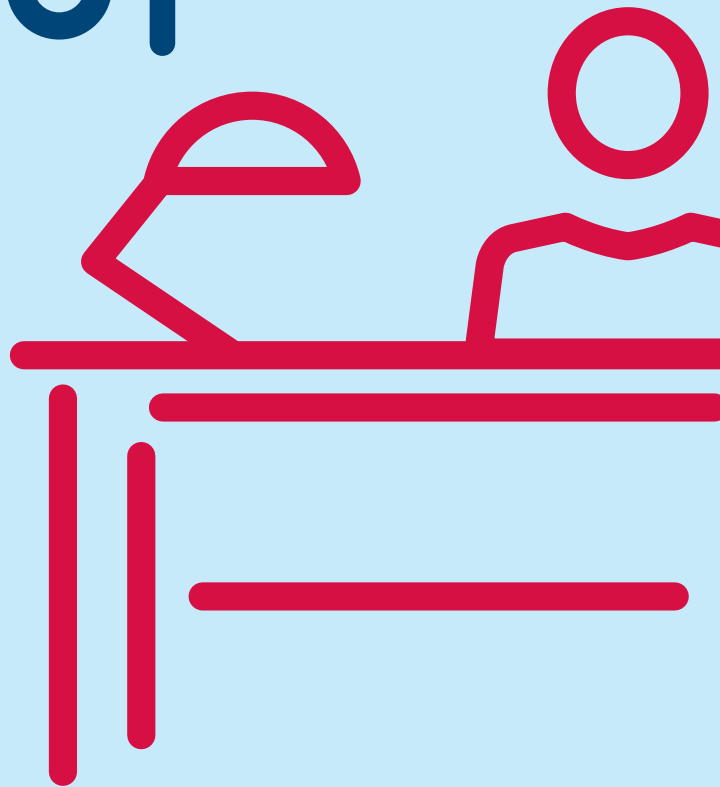




## Inhalt

Vorworte .....	5	Literatur .....	50
1 Die Bundesverwaltung als Arbeitgeber in einer kulturell diversen Gesellschaft .....	10	Abkürzungsverzeichnis .....	54
2 Der Diversität und Chancengleichheit Survey .....	15	Impressum .....	57
3 Repräsentation kultureller Diversität in der Bundesverwaltung .....	20		
4 Chancengleichheit in der Bundesverwaltung .....	25		
5 Diskriminierungserfahrungen in der Bundesverwaltung .....	30		
6 Diversitätsmanagement in der Bundesverwaltung .....	34		
7 Potenziale kultureller Diversität für die öffentliche Verwaltung .....	39		
8 Handlungsfelder zur Förderung der inter- kulturellen Öffnung der Bundesverwaltung .....	44		







## Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,



heute leben 83 Millionen Menschen in Deutschland, davon 21,2 Millionen mit familiärer Einwanderungsgeschichte. Diese Vielfalt und das Zusammenarbeiten von Menschen mit verschiedenen Talenten, Kompetenzen und Erfahrungen haben uns zu einem starken, wohlhabenden Land in der Mitte Europas gemacht. Diesen Wert

der Vielfalt erkennen immer mehr gesellschaftliche Bereiche, wirtschaftliche Branchen und auch die Behörden von Bund, Ländern und Kommunen. Sie wollen Vielfalt fördern und setzen auf interkulturelle Öffnung. Das ist der richtige Weg – auch für die Bundesverwaltung. Auch dort sollen alle Menschen ihre Fähigkeiten 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. Er zeigt, welche Handlungsfelder und konkreten Maßnahmen für mehr Vielfalt sorgen und an welchen Stellen Nachholbedarf besteht.

Mein besonderer Dank gilt allen teilnehmenden Behörden. Die breite Beteiligung steht für die gemeinsame und große Initiative der Bundesverwaltung für mehr Diversität und Chancengleichheit. Ja, wir wollen, dass sich die Vielfalt unserer Gesellschaft auch in den Büros und auf den Fluren unserer Behörden widerspiegelt!

Die Ergebnisse bestärken diejenigen, die im öffentlichen Dienst bereits aktiv Vielfalt fördern, und sie ermuntern alle, die entscheidenden Schritte dafür zu gehen. 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. Damit liegen uns erstmals fundierte und belastbare Daten zum Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der gesamten Bundesverwaltung vor. 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 in der Bundesverwaltung auch mit personalpolitischen Maßnahmen angesetzt werden muss. Unser Ziel ist es, einen positiven Umgang mit Vielfalt nachhaltig in allen Bereichen des öffentlichen Dienstes zu verankern. Deshalb arbeiten wir beim Nationalen Aktionsplan Integration der Bundesregierung an einer Diversitätsstrategie für die Bundesverwaltung, ein Baustein dafür ist der Diversität und Chancengleichheit Survey.

Die nachfolgenden Befunde und Empfehlungen geben Aufschluss über den Stand der interkulturellen Öffnung der Bundesverwaltung, die konkreten Handlungsfelder, die es zu

bearbeiten gilt, und die Chancen, die damit für den öffentlichen Dienst verbunden sind!

Berlin, November 2020



Annette Widmann-Mauz  
Staatsministerin bei der Bundeskanzlerin  
Beauftragte der Bundesregierung für Migration,  
Flüchtlinge und Integration





## Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,



die Bundesverwaltung und ihre Einrichtungen stehen als Arbeitgeber vor vielfältigen Herausforderungen. Auch für Ministerien, Gerichte und die über 100 Bundesbehörden gilt: Ein modernes Personalmanagement ist von herausragender Bedeutung, um sich wandelnde Aufgaben bewältigen zu können. Neben vielem anderen,

etwa den rasch alternden Belegschaften, gilt es, auf die zunehmende kulturelle Vielfalt der Gesellschaft angemessen zu reagieren. Auch und gerade als Arbeitgeber müssen sich öffentliche Einrichtungen stärker mit dem Thema kulturelle Diversität auseinandersetzen.

Seit 2012 ist die interkulturelle Öffnung des öffentlichen Dienstes des Bundes ein wichtiges Ziel des Nationalen Aktionsplans Integration: Doch spiegelt sich die kulturelle Vielfalt der Bevölkerung in Deutschland in der öffentlichen Verwaltung wider? Haben Beschäftigte mit und ohne Migrationshintergrund gleiche berufliche Chancen? Sind Beschäftigte mit Migrationshintergrund häufiger Diskriminierungen am Arbeitsplatz ausgesetzt?

Antworten auf diese Fragen hatten wir bislang nicht. Ich freue mich daher sehr, dass wir dies jetzt mit der ersten gemeinsamen Beschäftigtenbefragung der Bundesverwaltung ändern konnten. Mit über 47.000 Interviews aus 55 teilnehmenden Behörden liegen erstmals repräsentative Daten zur Diversität der Beschäftigten der unmittelbaren Bundesverwaltung (ohne Bundeswehr) vor. Wir wissen jetzt, wie Beschäftigte ihre Arbeitsbedingungen subjektiv einschätzen und wie sie ihre Organisationskultur wahrnehmen. Dies ist für die künftige Personal- und Organisationsentwicklung der Behörden eine wertvolle Orientierungshilfe und bietet zudem eine wichtige Wissensgrundlage für verlässliche Politikberatung und für weitere Forschung zum Thema.

In vielen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der OECD sind zentrale Beschäftigtenbefragungen im öffentlichen Dienst schon länger ein wichtiger Bestandteil des Personalmanagements. Erstmals liegen nun auch für Deutschland international vergleichbare Daten vor. Der **Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)** erbringt viele neue und bedeutsame Erkenntnisse: Mit dem Diversitätsklimaindex steht nun ein Instrument zur Verfügung, das anzeigt, wie Beschäftigte der öffentlichen Verwaltung in Deutschland das Diversitätsmanagement ihrer Organisation beurteilen. Das Instrument bietet großes

Potenzial bei künftigen Untersuchungen, etwa um Fort- oder Rückschritte im Diversitätsmanagement zu dokumentieren.

Informieren Sie sich in dieser Broschüre über die ersten Befunde der Beschäftigtenbefragung und lesen Sie, welche sechs Handlungsfelder die interkulturelle Öffnung der Bundesverwaltung fördern können.

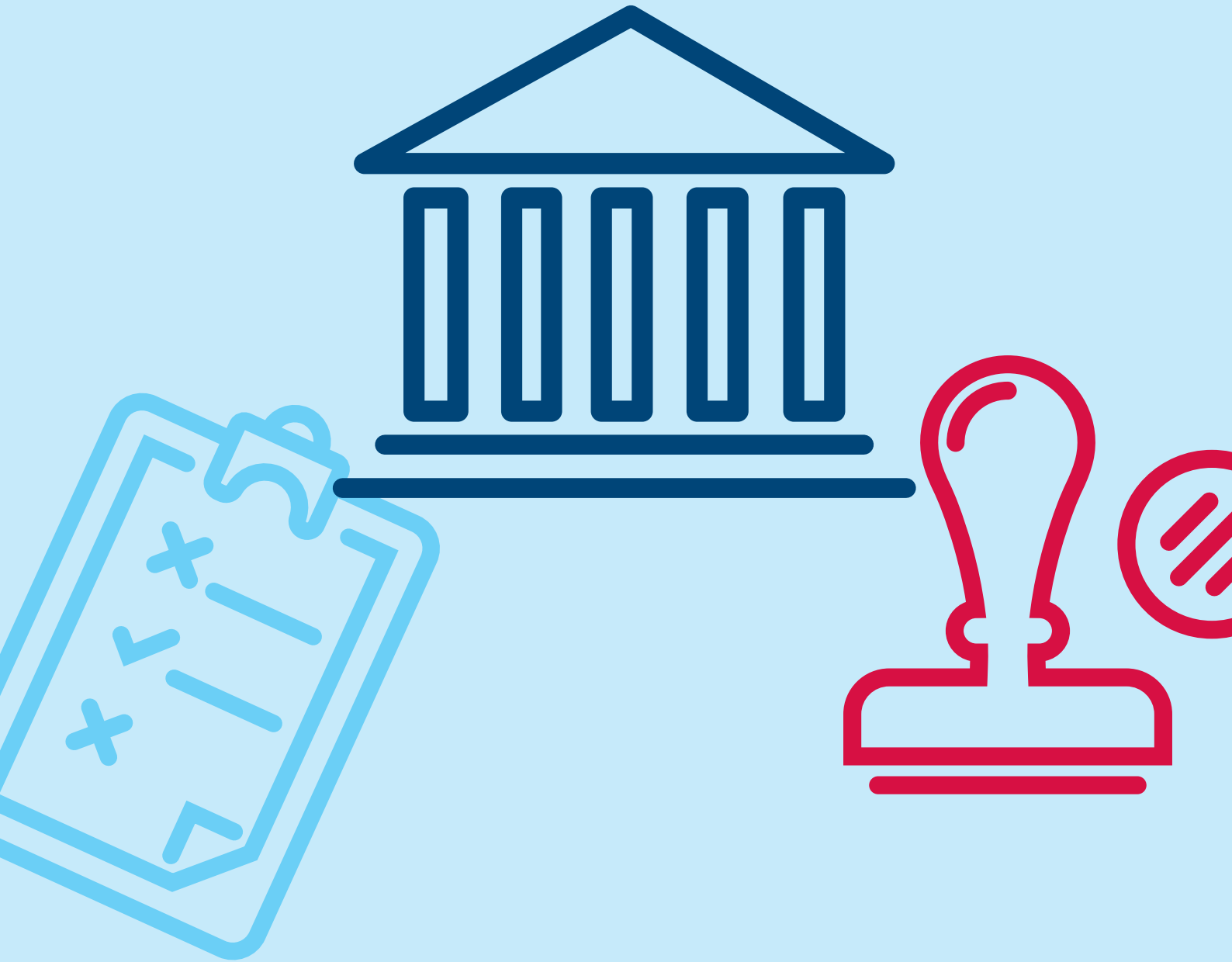
Ich wünsche Ihnen eine anregende und aufschlussreiche Lektüre.

Wiesbaden, November 2020



Prof. Dr. Norbert F. Schneider

Direktor des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung



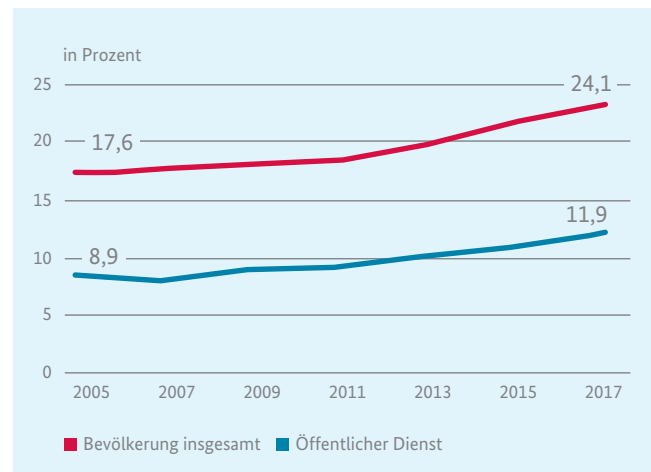
## 1 Die Bundesverwaltung als Arbeitgeber in einer kulturell diversen Gesellschaft

Deutschland hat sich in den vergangenen Jahren zu einem der weltweit wichtigsten Einwanderungsländer entwickelt. Seit Beginn der 1990er-Jahre sind 31,4 Millionen Menschen nach Deutschland zugezogen. Pro Jahr sind im Durchschnitt über 300.000 Menschen mehr nach Deutschland zu- als fortgezogen. Insgesamt lebten im Jahr 2019 rund 21,2 Millionen Menschen in Deutschland, die entweder selbst oder deren Eltern ursprünglich aus einem anderen Land stammen. Kulturelle Vielfalt prägt mehr denn je die deutsche Gesellschaft.

Öffentliche Organisationen spiegeln die steigende kulturelle Diversität bisher nur in geringem Maße wider. 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 noch nicht die kulturelle Vielfalt der Gesellschaft bei seinen Beschäftigten, aber auch bei seinem Publikum abbildet. Gleiches gilt für die politischen Parteien und Interessenverbände sowie die Organisationen der öffentlichen Sicherheit und der öffentlichen Verwaltung.

Während der Anteil von Menschen aus Einwandererfamilien an der Gesamtbevölkerung in Deutschland im vergangenen Jahrzehnt deutlich zugenommen hat, hat sich der Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst langsamer entwickelt (vgl. Abb. 1).

Abb. 1: Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund (im engeren Sinn) an der Bevölkerung in Deutschland insgesamt sowie im öffentlichen Dienst, 2005–2018



Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus.

### Integration durch Teilhabe an den Organisationen einer Gesellschaft

Die öffentliche Verwaltung stellt unzweifelhaft eine der zentralen Organisationen einer modernen demokratischen Gesellschaft dar. Sie ist mit 4,8 Millionen Beschäftigten nicht nur einer der größten Arbeitgeber in Deutschland, sondern auch maßgeblich für Gestaltung von Politik und vor allem ihrer Umsetzung. Sie ist in die Vorbereitung politischer Entscheidungen



und der Gesetzgebung genauso eingebunden wie in den Vollzug und die Kontrolle rechtlicher Vorschriften. Sie erbringt öffentliche Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger. Dies gilt insbesondere für die Bundesverwaltung, die zwar zahlenmäßig nur einen kleineren Teil der öffentlichen Verwaltung darstellt, aber für die Handlungsfähigkeit des Gesamtstaates sorgt.

Teilhabe an der Gesellschaft verläuft somit nicht unwesentlich darüber, inwieweit alle Bevölkerungsgruppen auch an der öffentlichen Verwaltung und ihren Entscheidungen partizipieren können. Nicht nur als Adressaten von Verwaltungshandeln und staatlichen Leistungen, sondern auch unmittelbar als Beschäftigte der öffentlichen Verwaltung.

Die interkulturelle Öffnung der Verwaltung – als bewusste Einbeziehung der Menschen aus Einwandererfamilien als Beschäftigte des Staates – hat sich seit mindestens drei Jahrzehnten zu einem wichtigen Aspekt der Integrationspolitik entwickelt. Ursprünglich galt dies insbesondere für die Kommunen. Im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Integration im Jahr 2012 hat sich die Bundesregierung auf die „Erhöhung des Anteils der Migrantinnen und Migranten im öffentlichen Dienst“ als strategisches Ziel verständigt (Bundesregierung 2011, S. 14). Interkulturelle Öffnung ist somit Bestandteil einer Diversitätspolitik, welche die Chancengerechtigkeit für alle Bevölkerungsgruppen auch durch die gleiche Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund in allen Hierarchieebenen und Bereichen der öffentlichen Verwaltung anstrebt.



## Warum ist die interkulturelle Öffnung der Verwaltung wichtig?

Die interkulturelle Öffnung der Verwaltung ist aus drei Gründen von hoher Bedeutung:

**1. Legitimationsfunktion:** In einem demokratischen Gemeinwesen kommt der Repräsentation aller Bevölkerungsgruppen in der öffentlichen Verwaltung eine hohe symbolische Bedeutung zu. Die 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. Neben den Verfahren sind auch die Ergebnisse des Behördenhandelns wesentlich für die Legitimität des Staates. Die Ergebnisse werden gemäß dem demokratietheoretischen Konzept der „repräsentativen Bürokratie“ (Bishu und Kennedy 2020) gerade dann besser, wenn alle Bevölkerungsgruppen angemessen in der Verwaltung repräsentiert sind und sie damit befähigen, im Interesse aller zu handeln. Das widerspricht allerdings etablierten verwaltungswissenschaftlichen Traditionen in Deutschland. Eine Diversitätspolitik, die eine angemessene Repräsentation der Bevölkerung mit Migrationshintergrund anstrebt, hat somit eine wichtige Legitimationsfunktion.

**2. Vorbildfunktion:** Die öffentliche Verwaltung hat eine wichtige Vorbildfunktion bei der Integration aller Bevölkerungsgruppen. Hier kann der Staat als Arbeitgeber mit einem guten Beispiel für die Arbeitsmarktintegration von Einwanderinnen und Einwanderern sowie ihrer Nachkommen vorangehen. Die öffentliche Verwaltung stellt an sich selbst den Anspruch, dass der Zugang zu öffentlichen Tätigkeiten und

Ämtern ausschließlich nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung zu erfolgen hat. Öffentliche Verwaltungen wirken einerseits an der Entwicklung der programmatischen und rechtlichen Vorgaben zur Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund mit. Andererseits sind sie als Arbeitgeber selbst an diese Zielsetzungen und Vorgaben gebunden und müssen diese umsetzen. Aus diesen Gründen stehen öffentliche Verwaltungen unter besonderer gesellschaftlicher Beobachtung, ob sie den formulierten Vorgaben auch bei sich selbst zur Geltung verhelfen.

**3. Funktionale Notwendigkeit:** Die sich ständig wandelnden Anforderungen an die öffentliche Verwaltung machen die 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 die nötigen interkulturellen 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 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. 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. Damit der öffentliche Dienst weiterhin ein „attraktiver und moderner Arbeitgeber“ (BMI 2015) ist, bedarf es daher einer Diversitätspolitik, welche neben der Gleichstellung der Geschlechter und der Potenziale des Alterns auch die interkulturelle Öffnung der Verwaltung fördert.

## Wenig Wissen über die interkulturelle Öffnung der Verwaltung in Deutschland

Was die Verwaltung beschäftigt, hat auch in der Wissenschaft zu einer interdisziplinären und dynamischen Debatte geführt. Mindestens zwei internationale Forschungsperspektiven lassen sich unterscheiden, die sich mit der steigenden kulturellen Diversität des Personals von Organisationen und deren aktiven Umgang mit der Vielfalt ihrer Beschäftigten im Diversitätsmanagement auseinandersetzen:

1. Es gibt eine Vielzahl von Studien, die sich mit der Repräsentation von Einwanderinnen und Einwanderern sowie ihrer Nachkommen in den öffentlichen Verwaltungen auseinandersetzen. Im Mittelpunkt dieser Studien stehen die sozialen Ungleichheiten zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen beim Zugang zur öffentlichen Verwaltung sowie zur Durchlässigkeit dieser Organisationen für die beruflichen Karrieren ihrer Beschäftigten.
2. Eine weitere Gruppe von Studien setzt sich mit den Auswirkungen der kulturellen Diversität des Personals auf die öffentlichen Verwaltungen auseinander. In dieser Perspektive geht es darum, die Konsequenzen einer diversen Belegschaft auf das Wohlbefinden der Beschäftigten und damit auch auf die Leistungsfähigkeit der Organisationen zu untersuchen.

In Deutschland hat sich eine vergleichbare wissenschaftliche Debatte nur ansatzweise entwickelt. Insbesondere empirische Studien zur kulturellen Diversität in der öffentlichen Verwaltung und ihren Auswirkungen sind nach wie vor selten (vgl. Bührmann und Schönwälder 2017, S. 1637). Die vorliegenden Studien zu Beschäftigten aus Einwandererfamilien konzentrieren sich meist auf spezifische Teilbereiche wie die Polizei, die Bundeswehr oder einzelne ausgewählte Behörden und gehen kaum



über ausschnitthafte Betrachtungen hinaus. Untersuchungen zu den Konsequenzen einer diversen Belegschaft für Organisationen wurden in Deutschland bereits öfter durchgeführt. Die vorliegenden Studien konzentrieren sich jedoch meist auf die Privatwirtschaft und auf die Diversitätsmerkmale Geschlecht oder Alter. Der wissenschaftliche Kenntnisstand zu den Konsequenzen der kulturellen Diversität in der öffentlichen Verwaltung ist hingegen noch weniger entwickelt.

### Der Diversität und Chancengleichheit Survey 2019

Um dem Ziel näherzukommen, die gesellschaftliche Vielfalt auch in der Bundesverwaltung abzubilden, sind verlässliche, repräsentative Daten zur kulturellen Diversität der Bundesverwaltung unverzichtbar. Daher haben die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration und das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung eine gemeinsame Beschäftigtenbefragung in den Behörden und Einrichtungen der Bundesverwaltung initiiert. Sie ist ein Kernvorhaben des Themenforums „Interkulturelle Öffnung der Verwaltung“ des Nationalen Aktionsplans Integration der Bundesregierung. Die Befragung wurde im Jahr 2019 durchgeführt und schafft erstmals eine belastbare Datengrundlage zur Untersuchung der kulturellen Diversität in der Bundesverwaltung in Deutschland.

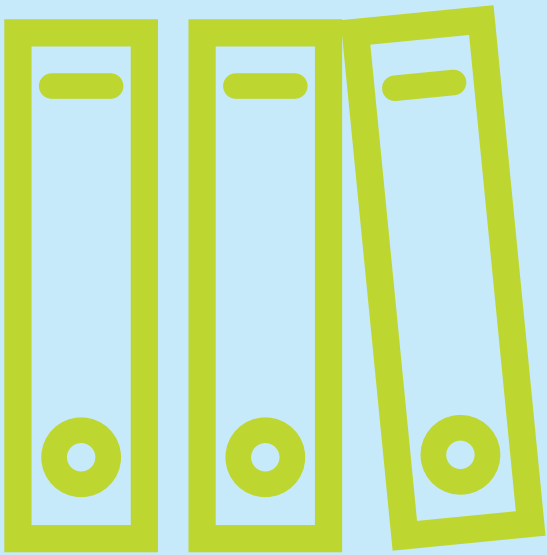
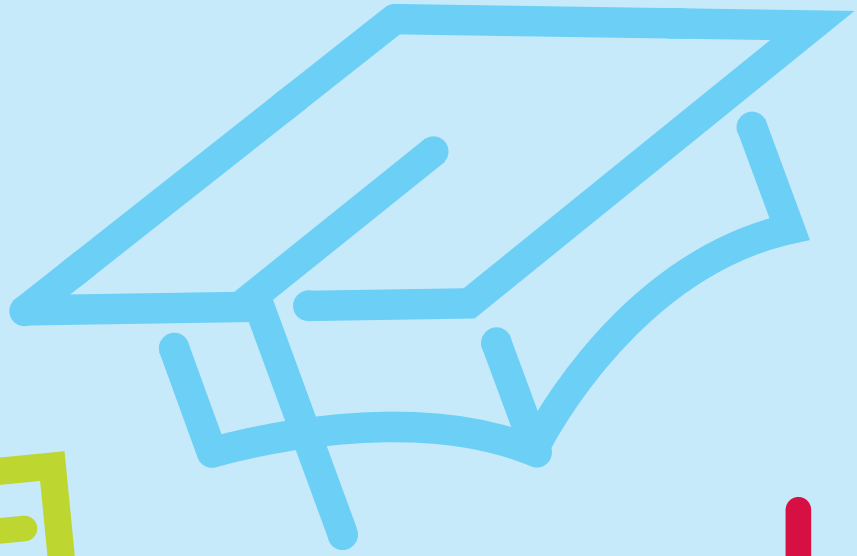
Der Nationale Aktionsplan Integration versteht interkulturelle Öffnung sowohl als „Personal- als auch als Organisationsentwicklungsprozess“ (Bundesregierung 2011). Darauf aufbauend war es das Ziel der Beschäftigtenbefragung, Informationen über die konkrete Situation in der Bundesverwaltung in Deutschland zu generieren. Die neue Datengrundlage soll es ermöglichen, bestehende wissenschaftliche Erkenntnisse aus anderen Ländern auf die Bundesverwaltung in Deutschland zu übertragen bzw. für diese zu überprüfen. Eine regelmäßige und gemeinsame Beschäftigtenbefragung ist zudem ein wichtiges Element moder-

ner Personalpolitik, daher sollte mit dem **Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)** gleichzeitig die Machbarkeit für die Bundesverwaltung in Deutschland geprüft werden.

Im Einzelnen standen folgende Fragen im Mittelpunkt der Beschäftigtenbefragung:

1. Spiegelt sich die kulturelle Vielfalt der Bevölkerung in Deutschland in der öffentlichen Verwaltung wider? In welchem Umfang ist die Bevölkerung mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung repräsentiert?
2. Welche Unterschiede bestehen zwischen Beschäftigten mit und ohne Migrationshintergrund hinsichtlich ihrer Erwerbssituation und ihrer beruflichen Chancen in der Bundesverwaltung? Sind Beschäftigte aus Einwandererfamilien in besonderem Maße von Diskriminierung in der öffentlichen Verwaltung betroffen?
3. Wie beurteilen die Beschäftigten in den Behörden und Einrichtungen der Bundesverwaltung den Umgang ihres Arbeitgebers mit der kulturellen Vielfalt in der Belegschaft? Wie bewerten die Beschäftigten bestehende Maßnahmen des Diversitätsmanagements?
4. Welche Herausforderungen und Potenziale bestehen für die Behörden und Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung durch die zunehmende kulturelle Diversität ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter?

Die vorliegende Veröffentlichung präsentiert eine Zusammenfassung von ersten Befunden **des Diversität und Chancengleichheit Surveys (DuCS 2019)**. Weitergehende Analysen und Erkenntnisse werden im Rahmen vertiefender wissenschaftlicher Publikationen in den kommenden Monaten veröffentlicht (vgl. u.a. Ette et al. 2021a).







## 2 Der Diversität und Chancengleichheit Survey

Die öffentliche Verwaltung in Deutschland befindet sich in kontinuierlichen Veränderungsprozessen. Neben der zunehmenden Digitalisierung und Europäisierung wird auch der demografische und soziale Wandel weitreichende Anpassungsprozesse der öffentlichen Arbeitgeber erfordern. Zur Gestaltung dieser Veränderungsprozesse sind Informationen zum Personal der öffentlichen Verwaltung von zentraler Bedeutung. Die einschlägigen Informationen beschränken sich jedoch auf wenige sozio-demografische Angaben sowie Merkmale der Erwerbssituation (vgl. Destatis 2019). Diese sind nur eingeschränkt für die Organisationsentwicklung nutzbar. Weitere Merkmale, die zur Untersuchung der individuellen und organisatorischen Konsequenzen einer kulturell vielfältigen Belegschaft von Relevanz wären, wie beispielsweise Angaben zum Migrationshintergrund, sind in der Statistik nicht enthalten. Für eine mitarbeiterorientierte Personalentwicklung und die Gestaltung einer partizipativen Führung in der öffentlichen Verwaltung liegen zudem keine zwischen den Einrichtungen und Behörden vergleichbaren Daten zu den Arbeitsbedingungen der Beschäftigten und deren subjektiven Einschätzungen vor.

### Erste gemeinsame Beschäftigtenbefragung in den Behörden und Einrichtungen der Bundesverwaltung

In vielen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der OECD sind regelmäßige zentrale Beschäftigtenbefragungen im öffentlichen Dienst ein wichtiger Teil des Personalmanagements. Die Ergebnisse liefern detaillierte Informationen über ihre Beschäftigten und die Situation in den verschiedenen Organisationen und Behörden der öffentlichen Verwaltung (vgl. OECD 2017). Prominentes Beispiel ist der „Federal Employee Viewpoint Survey“, welcher seit dem Jahr 2000 – mittlerweile jährlich – unter allen Beschäftigten der Bundesverwaltung in den Vereinigten Staaten durchgeführt wird (Fernandez et al. 2015). Ähnliche Beispiele liegen aus Australien, Kanada, Großbritannien, Irland oder der Schweiz vor. Im Gegensatz dazu erfolgen Befragungen der Beschäftigten in der Bundesverwaltung in Deutschland meist in Verantwortung der einzelnen Behörde und ohne Veröffentlichung der Ergebnisse außerhalb des Kreises der eigenen Beschäftigten. Für die Beschäftigten der Bundesverwaltung liegen somit keinerlei vergleichbare Daten vor, welche ihre subjektiven Einschätzungen zu den Arbeitsbedingungen sowie der Wahrnehmung der Organisationskultur umfassen. Vor diesem Hintergrund war es das Ziel **des Diversität und Chancengleichheit Surveys (DuCS 2019)**, erstmals umfassende Informationen über die kulturelle Diversität in der Bundesverwaltung in Deutschland zu erfassen.

### „Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)“ auf einen Blick

- › Erste Beschäftigtenbefragung der Bundesverwaltung in Deutschland
- › 55 teilnehmende Behörden, in denen 76 Prozent aller Beschäftigten der unmittelbaren Bundesverwaltung tätig sind
- › Über 47.000 realisierte Interviews (Ausschöpfungsquote: 43,0 Prozent)
- › Erstmals repräsentative Daten zur Diversität der Beschäftigten der unmittelbaren Bundesverwaltung
- › Online-Erhebung im Zeitraum von Mai bis November 2019
- › Gemeinsame Veröffentlichung der Ergebnisse für die gesamte Bundesverwaltung
- › Erstellung individueller Tabellenbände mit behördenspezifischen Ergebnissen für die teilnehmenden Einrichtungen

### Repräsentative Daten für die unmittelbare Bundesverwaltung

Innerhalb des gesamten öffentlichen Dienstes in Deutschland mit seinen 4,8 Millionen Beschäftigten stellt die Bundesverwaltung nur einen kleinen Teil dar. Aufgrund ihrer zentralen Aufgaben zur Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit des Gesamtstaats ist die Bundesverwaltung jedoch von zentraler Bedeutung für ein funktionierendes Gemeinwesen. Die Grundgesamtheit der Befragung stellen die 231.000 Beschäftigten der unmittelbaren Bundesverwaltung (ohne Bundeswehr) dar. Sie arbeiten in den obersten Bundesbehörden (z. B. Bundesministerien), in den nachgeordneten Behörden (z. B. Bundespolizei) sowie den Bundesgerichten (z. B. Bundesverfassungsgericht). Auch die Deutsche Bundesbank ist trotz ihrer Unabhängigkeit Teil der Bundesverwaltung. Der Bund ist somit zwar ein einheitlicher Arbeitgeber, welcher auf weitgehend identischen personalpolitischen Grundlagen agiert. Allerdings sind die Einrichtungen und Behörden der Bundesverwaltung auch äußerst heterogen in Bezug auf die Größe der einzelnen Behörden sowie die Personalstrukturen und Tätigkeitsfelder (vgl. Abb. 2).

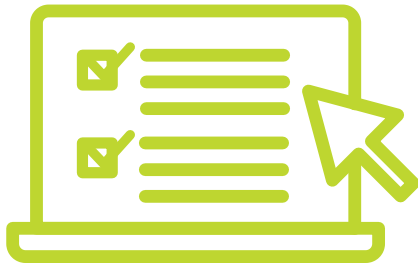
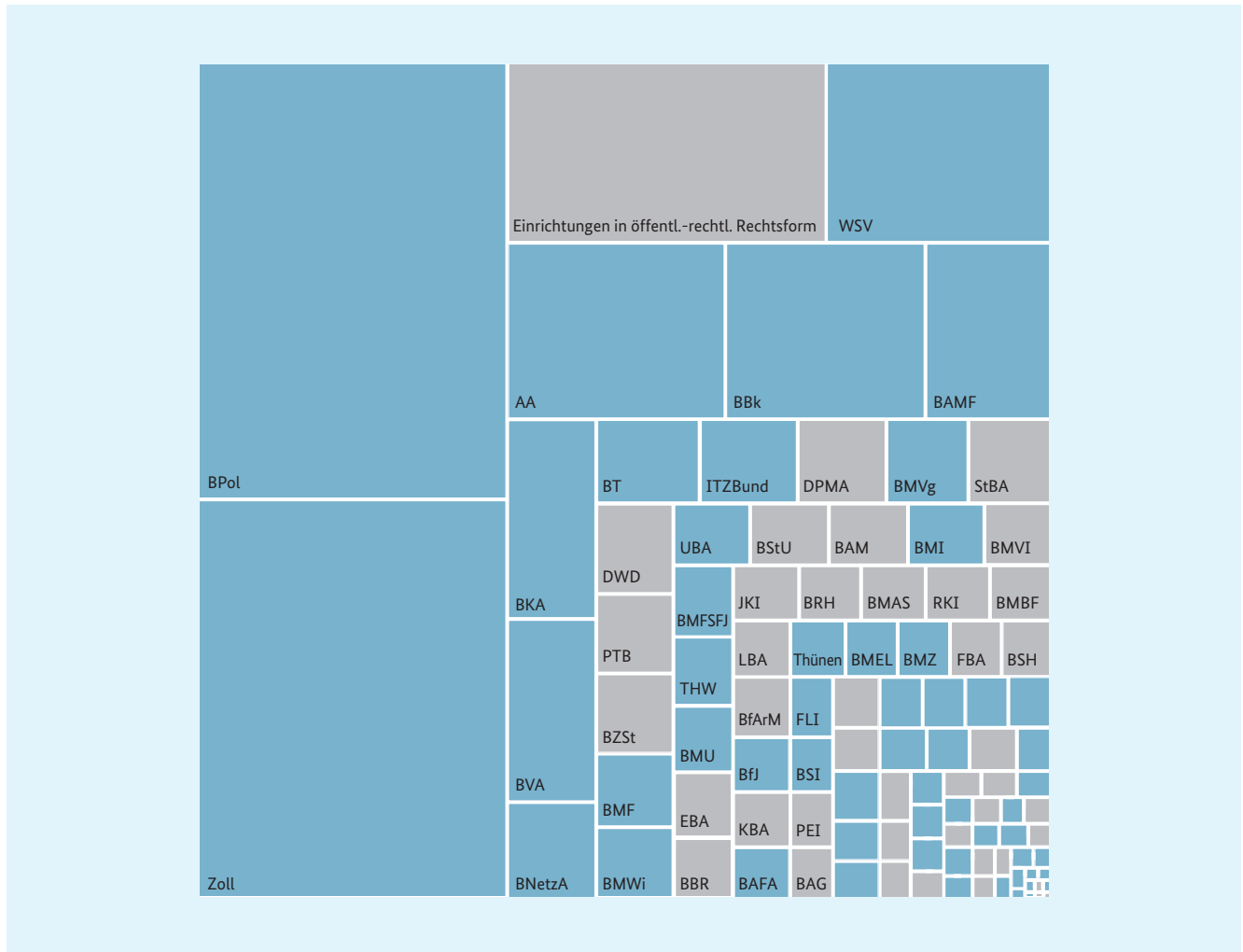




Abb. 2: Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung nach Anzahl der Beschäftigten am 30.06.2018



Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Bundesamts 2019.

Anmerkung: Blau markierte Behörden und Einrichtungen haben sich am Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019) beteiligt, grau markierte Behörden haben nicht teilgenommen. Behörden mit einer geringeren Anzahl von Beschäftigten wurden aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht namentlich markiert.

Für die Durchführung des **Diversität und Chancengleichheit Surveys (DuCS 2019)** wurde ein zweistufiges Stichprobenverfahren gewählt. In einem ersten Schritt wurden für die Stichprobe Behörden gezogen. In einem zweiten Schritt wurden bei Behörden mit einer größeren Zahl von Beschäftigten einzelne Beschäftigte nach einem Zufallsprinzip ausgewählt. Bezogen auf die 101 Behörden des Bundeshaushaltsplans konnten für diese erste gemeinsame Beschäftigtenbefragung 55 Behörden ausgewählt werden, in denen 76,3 Prozent aller Beschäftigten der unmittelbaren Bundesverwaltung tätig sind. Insgesamt konnte eine auch im internationalen Vergleich gute Ausschöpfungsrate von 43,0 Prozent erzielt werden (vgl. Lee et al. 2011).

Mit über 47.000 Interviews liegen mit dieser Befragung erstmals belastbare und repräsentative Daten zur Diversität der Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland vor. Diese äußerst detaillierte Datengrundlage ist weitgehend repräsentativ für die 231.000 Beschäftigten (vgl. Ette et al. 2021b).

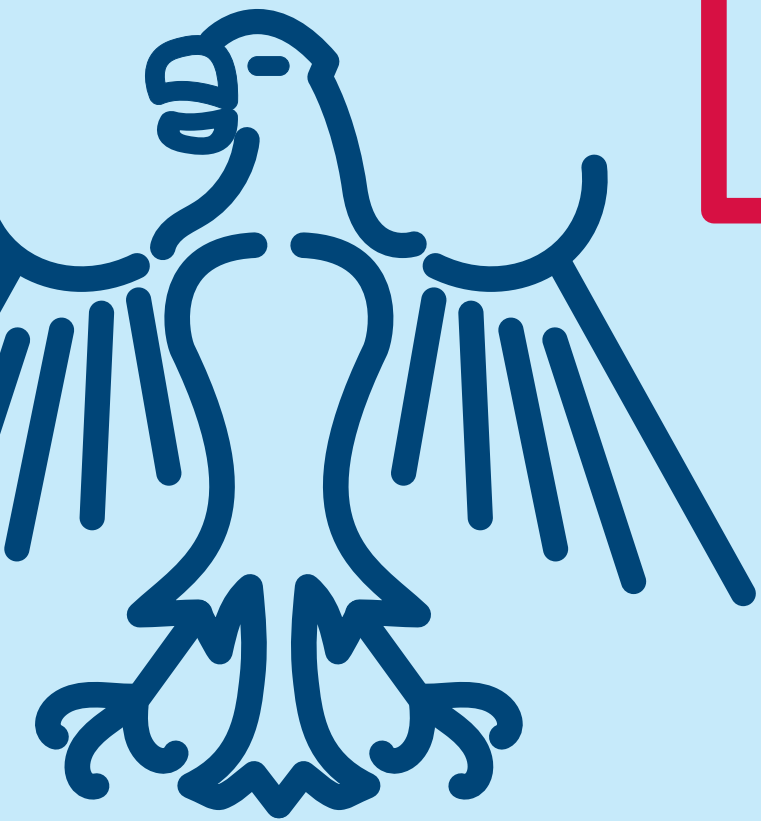
Für die Durchführung dieser speziellen Beschäftigtenbefragung zur kulturellen Diversität und Chancengleichheit wurde auf bewährte Fragekataloge bestehender sozialwissenschaftlicher Befragungen zurückgegriffen. Dazu zählt der Mikrozensus als amtliche Haushaltsbefragung, das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (vgl. Goebel et al. 2019), das Linked Personnel Panel (LPP) des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (vgl. Ruf et al. 2020) sowie die Copsoq-Befragungen (vgl. Burr et al. 2019).

Die Befragung wurde online zwischen Mai und November 2019 in den Behörden und Einrichtungen durchgeführt. Zur Gewährleistung einer hohen Datenqualität wurden die Beschäftigten mit personalisierten Anschreiben und Erinnerungsschreiben an die dienstliche E-Mail-Adresse zur Teilnahme eingeladen. Eine Teilnahme war nur mit indivi-

duellem Passwort möglich. Der Online-Fragebogen wurde in Zusammenarbeit mit dem Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund) auf Grundlage bestehender Hardware- und Softwarelösungen der Bundesverwaltung umgesetzt, wodurch hohe datenschutzrechtliche Standards gewährleistet waren.

In Anlehnung an das Vorgehen in anderen Staaten mit regelmäßigen zentralen Beschäftigtenbefragungen im öffentlichen Dienst konzentriert sich die vorliegende Veröffentlichung auf die Darstellung von Ergebnissen für die gesamte Bundesverwaltung. Für alle teilnehmenden Behörden wurden zusätzlich individuelle Tabellenbände mit behördenspezifischen Ergebnissen erstellt (vgl. Ette et al. 2020).





### 3 Repräsentation kultureller Diversität in der Bundesverwaltung

Zur Beantwortung der Frage nach der Repräsentation kultureller Diversität in der öffentlichen Verwaltung braucht es Informationen über die Zusammensetzung der Beschäftigten in der Verwaltung selbst. Diese Informationen können dann mit der kulturellen Diversität der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter oder mit der Struktur der in der Privatwirtschaft beschäftigten Personen verglichen werden. Denn nur so ist eine Einordnung möglich, inwiefern bestimmte Bevölkerungsgruppen unter- oder überrepräsentiert sind. Für die kulturelle Diversität in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland ist entscheidend, ob eine beschäftigte Person aus einer Einwandererfamilie stammt.

#### *Was bedeutet Diversität?*

Mit dem Begriff der Diversität lässt sich ganz allgemein die Zusammensetzung einer Organisation entlang verschiedener demografischer oder kultureller Merkmale beschreiben (vgl. DiTomaso et al. 2007, S. 474). Dazu zählt beispielsweise der Anteil von Frauen in einer Organisation oder die Altersstruktur ihrer Beschäftigten.

#### **Kulturelle Vielfalt wird in Deutschland bisher über den Migrationshintergrund erfasst**

Im öffentlichen und politischen Diskurs der vergangenen zwei Jahrzehnte hat sich in Deutschland das Konzept des Migrationshintergrunds entwickelt. In der offiziellen Statistik wurde noch bis vor 15 Jahren ausschließlich zwischen deutschen und ausländischen Staatsangehörigen unterschieden. Gegenüber dem damals geläufigen Ausländerbegriff hat das Konzept des Migrationshintergrunds den Vorteil, dass sich Einwanderer und ihre Nachkommen – häufig als erste bzw. zweite Generation von Migrantinnen und Migranten bezeichnet – in der Statistik unabhängig von der Staatsangehörigkeit und möglicherweise zwischenzeitlich erfolgten Einbürgerungen erkennen lassen.

#### *Definition Migrationshintergrund*

„Eine Person hat einen Migrationshintergrund, wenn sie selbst oder mindestens ein Elternteil die deutsche Staatsangehörigkeit nicht durch Geburt besitzt“ (Destatis 2018).

Der **Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)** setzt diese Definition des Statistischen Bundesamtes um, sodass eine weitestgehende Vergleichbarkeit mit den Daten des Mikrozensus gewährleistet ist.

Der Migrationshintergrund lässt sich differenziert nach Migrantengeneration (eigene Migrationserfahrung bzw. Migrationserfahrung der Eltern), Staatsangehörigkeit und Geburtsregion analysieren.



Ungeachtet dieser Vorteile kam das Konzept des Migrationshintergrunds in den vergangenen Jahren zunehmend in die Kritik (vgl. Ahyoud et al. 2018; El-Mafaalani 2017). Kritisiert wird erstens, dass das Konzept auf einer Fremdzuschreibung beruht, welche auf Grundlage mehrerer zum Teil vergleichsweise komplexer Fragen in Umfragen erfasst und abgeleitet wird und mit dem heute eine ähnliche Stigmatisierung in der Gesellschaft verbunden wird wie früher mit dem Begriff des Ausländers. Zweitens homogenisiert das Konzept eine ansonsten äußerst heterogene Bevölkerungsgruppe. Ungleiche Teilhabechancen und Diskriminierung verlaufen aber nicht notwendigerweise zwischen der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund und der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, sondern viel eher zwischen spezifischen geografischen Herkunftsgruppen, dem Aussehen, der ethnischen Zugehörigkeit oder sprachlichen Kompetenzen und zwar möglicherweise unabhängig von einer eigenen Migrationserfahrung bzw. der Migrationserfahrung der Eltern. Aus diesem Grund wird in vielen Einwanderungsländern – neben Geburtsland und Staatsangehörigkeit – eine Frage nach der ethnischen Herkunft in Form einer Selbstidentifikation gestellt (vgl. Simon et al. 2015).

Trotz dieser berechtigten Kritikpunkte wird für die Untersuchung der Repräsentation kultureller Diversität in der öffentlichen Verwaltung im Folgenden dennoch auf das Konzept des Migrationshintergrunds zurückgegriffen. Zum einen existieren für die Untersuchung der Repräsentation kultureller Diversität in Deutschland noch keine alternativen etablierten wissenschaftlichen Konzepte, welche auch vergleichbare Daten zur Situation außerhalb der öffentlichen Verwaltung und in der Bevölkerung im Allgemeinen bereitstellen. Zum anderen bietet das Konzept des Migrationshintergrunds – trotz dieser Einschränkungen – eine gute Grundlage, die aus der Migrationsgeschichte in Deutschland resultierende kulturelle Diversität abzubilden. Dies gilt umso mehr, wenn die Potenziale des

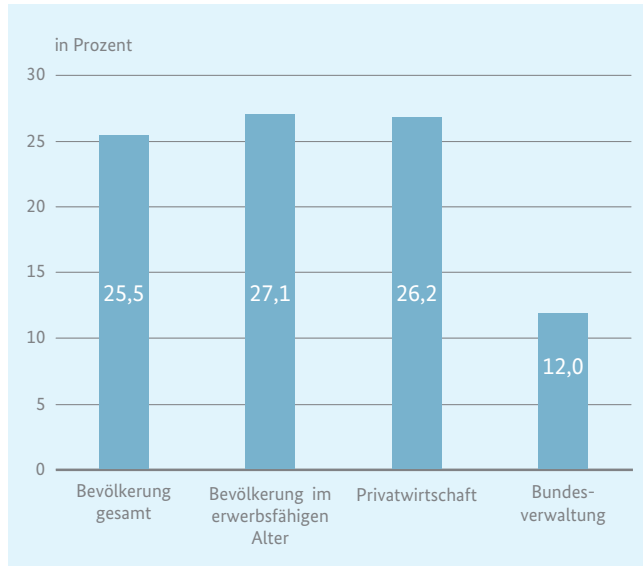
Konzepts genutzt werden – insbesondere die Untersuchung von Teilhabechancen entlang der Generationenfolge, entlang der Staatsbürgerschaft und entlang der eigenen Herkunftsregion bzw. derjenigen der Eltern.

### Bevölkerung mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung unterrepräsentiert

Den Umfang, zu dem die Bevölkerung mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung repräsentiert ist, bildet der Diversitätsindex ab. Er stellt den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund an der Gesamtbeschäftigung in der Bundesverwaltung als Prozentwert dar. Insgesamt haben 12,0 Prozent der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Bundesverwaltung einen Migrationshintergrund. Der Vergleichswert für die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter beträgt für das Jahr 2018 nach Angaben des Mikrozensus 27,1 Prozent. Dies umfasst aber auch Nichterwerbspersonen und erwerbslose Personen. Untersuchungen zur Repräsentation vergleichen die öffentliche Verwaltung zur besseren Einordnung daher meist mit der Struktur der in der Privatwirtschaft beschäftigten Personen. Dort liegt der Vergleichswert bei 26,2 Prozent, womit die Bevölkerung mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung unterrepräsentiert ist und die kulturelle Vielfalt der Bevölkerung in Deutschland nur bedingt widerspiegelt wird (vgl. Abb. 3).

Zwischen den Behörden und Einrichtungen der Bundesverwaltung bestehen deutliche Unterschiede beim Diversitätsindex. Die Behörde mit dem niedrigsten Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund weist einen Wert von 4,0 Prozent auf. Die Behörde mit dem höchsten Anteil hat 24,5 Prozent Beschäftigte mit Migrationshintergrund. Somit sind in keiner Behörde der Bundesverwaltung die Beschäftigten mit Migrationshintergrund entsprechend ihrem Anteil in der Privatwirtschaft repräsentiert.

**Abb. 3: Diversitätsindex in der Bundesverwaltung im Vergleich zur Bevölkerung sowie zur Privatwirtschaft**



Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019); Mikrozensus 2018.

Anmerkung: Alle Analysen auf Grundlage des DuCS 2019 in dieser Veröffentlichung basieren auf einer faktischen Stichprobe der Beschäftigten. Ergebnisse auf Grundlage einer Stichprobe stimmen selten exakt mit den realen Werten in der Grundgesamtheit überein. Vielmehr liegen sie mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit innerhalb eines bestimmten Bereichs – dem Konfidenzintervall. Der für die Bundesverwaltung insgesamt ermittelte Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund beträgt 12,0%. Das 95 %-Konfidenzintervall hat die Untergrenze 11,8% und die Obergrenze 12,1%.

## Migrationserfahrung relevant für Beschäftigung in der Bundesverwaltung

Die Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung unterscheiden sich von der Bevölkerung mit Migrationshintergrund im erwerbsfähigen Alter sowie von den in der Privatwirtschaft beschäftigten Personen mit Migrationshintergrund. Die Befragung zeigt, dass von den 159.000 Beschäftigten der teilnehmenden Behörden insgesamt 19.000 Personen einen

Migrationshintergrund aufweisen. Von dieser Beschäftigten-Gruppe in der Bundesverwaltung haben 35,7 Prozent eine eigene Migrationserfahrung und zählen somit zur ersten Generation von Migrantinnen und Migranten. 64,3 Prozent verfügen über keine eigene Migrationserfahrung, womit Personen der zweiten Generation beschrieben werden. Ein Vergleich mit der Privatwirtschaft zeigt dort ein umgekehrtes Verhältnis: 76,3 Prozent weisen eine eigene Migrationserfahrung auf und 23,7 Prozent gehören zur zweiten Migrantengeneration. Dass die Bevölkerung mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung unterrepräsentiert ist, lässt sich somit insbesondere auf die geringe Teilhabe der ersten Migrantengeneration zurückführen. Die zweite Migrantengeneration ist hingegen weitgehend proportional zu ihrem Anteil in der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter sowie in der Privatwirtschaft beschäftigt. Die eigene Sozialisation und (Aus-)Bildung in Deutschland scheint eine wichtige Voraussetzung für den Zugang zur Bundesverwaltung zu sein.

Neben der Sozialisation in Deutschland ist auch die deutsche Staatsangehörigkeit von besonderer Bedeutung für den Zugang zur Bundesverwaltung. Obwohl die deutsche Staatsangehörigkeit für Angestellte in der öffentlichen Verwaltung kein Zugangskriterium darstellt und das Beamtenverhältnis zumindest Staatsangehörigen auch anderer EU-Mitgliedstaaten (EU-Bürgerinnen und EU-Bürger) oder von Island, Liechtenstein, Norwegen (EWR-Bürgerinnen und EWR-Bürger) oder der Schweiz offensteht (und unter bestimmten Voraussetzungen auch Drittstaatsangehörigen), haben nur 8,8 Prozent aller Beschäftigten mit Migrationshintergrund eine ausländische Staatsangehörigkeit. Davon weisen wiederum mehr als zwei Drittel die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats der EU auf. In der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter sowie in der Privatwirtschaft liegt der Anteil von Ausländerinnen und Ausländern deutlich höher. Die Ergebnisse des Mikrozensus zeigen, dass in der Privatwirtschaft 52,5 Prozent nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen.





Auch hinsichtlich der Herkunftsregionen sind die in der Bundesverwaltung Beschäftigten mit Migrationshintergrund nur bedingt repräsentativ für die in der Privatwirtschaft tätigen Personen aus Einwandererfamilien. Konkret sind 52,6 Prozent der Beschäftigten der Bundesverwaltung bzw. deren Eltern in einem Mitgliedstaat der EU geboren. In der Privatwirtschaft liegt hingegen der Anteil von Beschäftigten, die selbst oder deren Eltern in einem Drittstaat geboren sind, bei 58,4 Prozent.

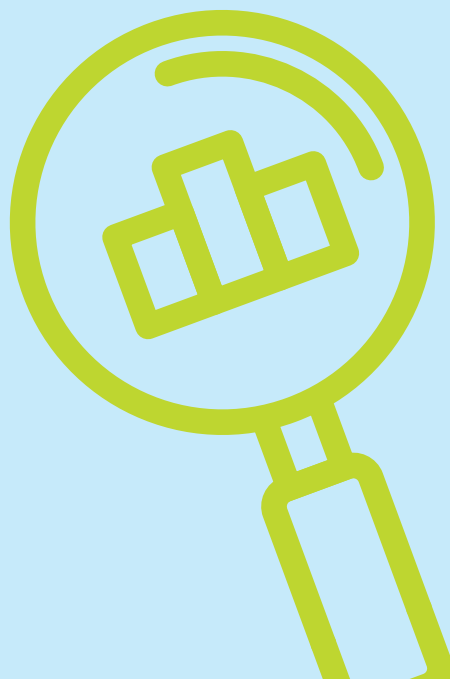
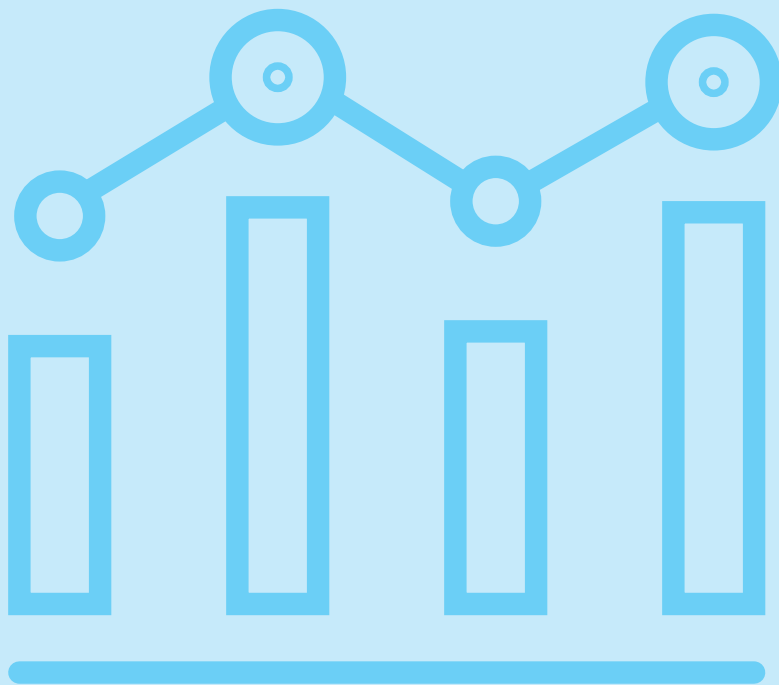
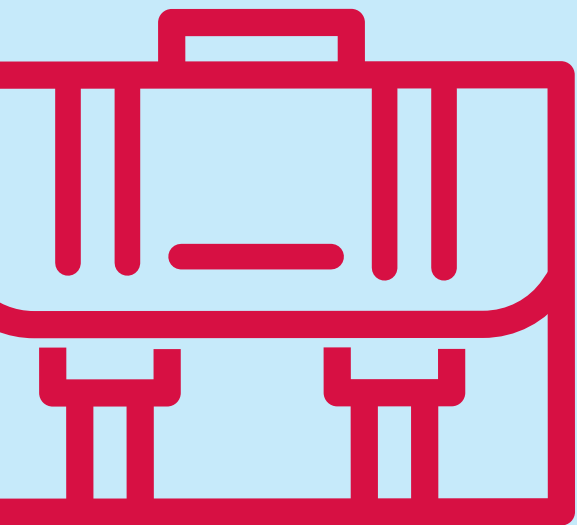
### Bestehende Muster in der Personalgewinnung der Behörden stehen der stärkeren Repräsentation kultureller Diversität noch entgegen

Die Unterrepräsentation der Bevölkerung mit Migrationshintergrund hat sich sowohl in der öffentlichen Verwaltung im Allgemeinen als auch in der Bundesverwaltung im Speziellen in den vergangenen Jahren kaum geändert. Abgesehen von ersten Erhebungen zum Anteil der Beschäftigten in der Bundesverwaltung in den Jahren 2014 bis 2017 (vgl. Ette et al. 2016) liegen bisher keine Daten zur zeitlichen Entwicklung der Repräsentation kultureller Diversität in der Bundesverwaltung vor. Informationen zur Repräsentation in verschiedenen Geburtskohorten – wie sie durch den **Diversität und Chancengleichheit Surveys (DuCS 2019)** für die Bundesverwaltung sowie über den Mikrozensus auch für die Privatwirtschaft vorliegen – bieten erste Einblicke in frühere Prozesse der Personalgewinnung. Danach liegt der Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund bei den unter 30-jährigen Beschäftigten mit 17,9 Prozent bzw. 16,2 Prozent bei den 30- bis 39-jährigen Beschäftigten deutlich über den durchschnittlichen 12,0 Prozent. Gleichzeitig liegt aber der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Privatwirtschaft in den genannten Altersgruppen mit 30,3 Prozent bei den unter 30-jährigen und 32,3 Prozent bei den 30- bis 39-jährigen deutlich höher. Die steigende kulturelle Vielfalt der Bevölkerung

in Deutschland führt bisher nicht dazu, dass die Bevölkerung mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung stärker repräsentiert ist.

Für nur langsame Veränderungen sorgen auch bestehende Muster der Personalgewinnung. Untersuchungen der Veränderungen in der Personalgewinnung benötigen zukünftig ebenfalls Daten zur zeitlichen Entwicklung der Repräsentation kultureller Diversität in der Bundesverwaltung. Doch auch hier ermöglichen die Daten des **Diversität und Chancengleichheit Surveys (DuCS 2019)** durch den Vergleich von Beschäftigten mit längerer Zugehörigkeit zu einer Behörde mit denjenigen Beschäftigten mit kürzerer Zugehörigkeit einen ersten Eindruck zu Veränderungen in der Personalgewinnung. Danach sind die Unterschiede hinsichtlich des Diversitätsindex zwischen den Behörden nur zu einem Teil auf unterschiedliche Beschäftigtenstrukturen der Behörden (z. B. unterschiedlich hoher Anteil von Beamtinnen und Beamten) zurückzuführen. Vielmehr sind die Unterschiede historisch gewachsen: Die Behörden, in denen ein überdurchschnittlicher Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund mit längerer Zugehörigkeit zur Behörde tätig ist, haben auch in den vergangenen Jahren überdurchschnittlich viele Personen mit Migrationshintergrund neu eingestellt.







## 4 Chancengleichheit in der Bundesverwaltung

Für die Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen an der öffentlichen Verwaltung sind zwei Dinge wichtig: Erstens, dass sie entsprechend ihrem Anteil an der Gesamtzahl der Personen im erwerbsfähigen Alter oder der Personen in der Privatwirtschaft in Deutschland repräsentiert sind. Zweitens, dass alle Bevölkerungsgruppen auch gleiche Chancen für die berufliche Entwicklung in der öffentlichen Verwaltung haben.

Für den deutschen Arbeitsmarkt im Allgemeinen ist bekannt, dass Migrantinnen und Migranten und ihre Nachkommen schlechtere berufliche Chancen haben als die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (vgl. Kalter und Granato 2018). Diese Ungleichheiten betreffen beispielsweise den beruflichen Status, die Verwertbarkeit von Bildungs- und Ausbildungsabschlüssen oder die Arbeitsplatzsicherheit.

In Deutschland liegen bislang nur unzureichende Erkenntnisse über solche Ungleichheiten zwischen Beschäftigten mit und ohne Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltung vor. Die Daten **des Diversität und Chancengleichheit Surveys (DuCS 2019)** liefern erstmals belastbare Ergebnisse zur Chancengleichheit von Beschäftigten in der Bundesverwaltung, die entweder selbst oder deren Eltern nach Deutschland eingewandert sind. Die Befunde zeigen, dass die für den deutschen Arbeitsmarkt im Allgemeinen bekannten Befunde sich auch für die Bundesverwaltung bestätigen.

### Beschäftigte mit Migrationshintergrund seltener in höheren Laufbahngruppen tätig

Die Zugehörigkeit zu einer der vier Laufbahnen in der öffentlichen Verwaltung stellt einen Indikator des beruflichen Status dar. In der Bundesverwaltung sind Beschäftigte mit Migrationshintergrund im einfachen (17,6 Prozent), mittleren (12,7 Prozent) und höheren Dienst (13,3 Prozent) überrepräsentiert, im Vergleich zu ihrem Anteil von 12,0 Prozent in der Bundesverwaltung insgesamt. Umgekehrt sind Beschäftigte mit Migrationshintergrund im gehobenen Dienst mit 10,5 Prozent unterrepräsentiert (vgl. Abb. 4).

Die Beschäftigten mit Migrationshintergrund sind im Vergleich zu ihren Kolleginnen und Kollegen ohne Migrationshintergrund durchschnittlich deutlich jünger. Kontrolliert man die unterschiedliche demografische Struktur beider Beschäftigtengruppen mittels vertiefender statistischer Verfahren (Regressionsanalysen), zeigt sich, dass Beschäftigte mit Migrationshintergrund sowohl im gehobenen als auch im höheren Dienst signifikant seltener tätig sind (vgl. Tab. 1).

#### *Regressionsanalysen*

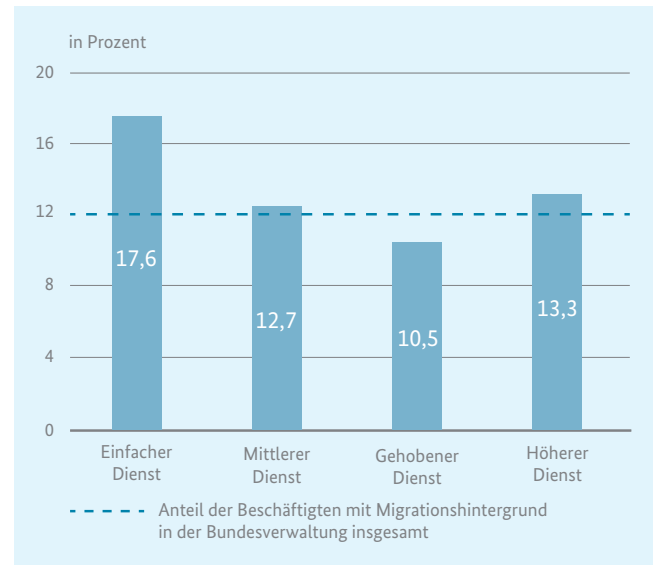
Ein Großteil der berichteten Ergebnisse auf Grundlage **des Diversität und Chancengleichheit Surveys (DuCS 2019)** beruht auf dem statistischen Verfahren der Regressionsanalyse. Dieses Verfahren testet, inwieweit ein Zusammenhang zwischen einer Zielvariablen (z. B. Laufbahngruppe) und ein oder mehreren Einflussfaktoren (z. B. Alter, Geschlecht) besteht. Da die zu erklärenden Sachverhalte – wie fast alle sozialwissenschaftlichen Phänomene – nicht ausschließlich auf einer Ursache beruhen, werden mehrere Einflussfaktoren sowie der jeweilige behördliche Beschäftigungs-

kontext berücksichtigt. Dies ermöglicht Aussagen genau zu den Unterschieden zwischen Beschäftigten mit und ohne Migrationshintergrund, während weitere Einflussfaktoren kontrolliert werden. Nicht zwangsläufig müssen kausale Zusammenhänge zwischen der Zielvariablen und den Einflussfaktoren bestehen. Auch wechselseitige Beeinflussung bzw. ein umgekehrter Zusammenhang können vorliegen.

Diese vertiefenden Analysen zeigen zudem, dass insbesondere Beschäftigte ohne eigene Migrationserfahrung – die zweite Migrantengeneration – seltener in höheren Laufbahngruppen tätig sind. Hingegen besteht bei Beschäftigten mit eigener Migrationserfahrung ohne deutsche Staatsangehörigkeit kein signifikanter Unterschied hinsichtlich deren Laufbahnzugehörigkeit im Vergleich zu Kolleginnen und Kollegen ohne Migrationshintergrund. Im vergangenen Jahrzehnt haben einzelne Behörden und Einrichtungen vermehrt damit begonnen, Personen mit eigener Migrationserfahrung und ohne deutsche Staatsangehörigkeit insbesondere für den gehobenen und höheren Dienst einzustellen. Die absoluten Zahlen von Beschäftigten der ersten Migrantengeneration sind in der Bundesverwaltung aber nach wie vor vergleichsweise gering.



**Abb. 4: Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung nach Laufbahngruppe**



Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019).

### Beschäftigte mit Migrationshintergrund häufiger überqualifiziert und befristet tätig

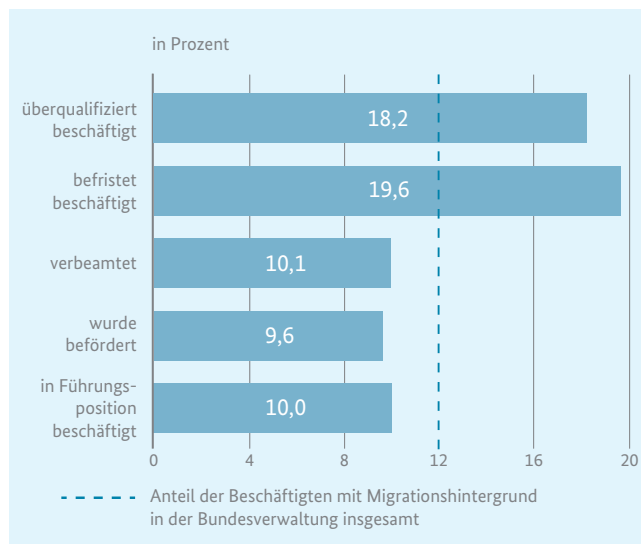
Die Verwertbarkeit von Bildungs- und Ausbildungsabschlüssen ist ein weiterer wichtiger Aspekt der Chancengleichheit. Wenn der Ausbildungs- oder Studienabschluss von Beschäftigten das Anforderungsniveau der Tätigkeit und damit ihre Laufbahn übersteigt, spricht man von Überqualifikation. Auch wenn Überqualifikationen von den Beschäftigten freiwillig in Kauf genommen oder sich auch unfreiwillig ergeben können, wirken sie sich in jedem Fall nachteilig auf Gehalt und die weitere berufliche Karriere aus.



In der Bundesverwaltung sind mit 18,2 Prozent Beschäftigte mit Migrationshintergrund in Relation zu ihrem Gesamtanteil an allen Beschäftigten überdurchschnittlich häufig überqualifiziert tätig (vgl. Abb. 5). Angesichts des hohen Anteils von Akademikerinnen und Akademikern (30,8 Prozent) unter den Beschäftigten mit Migrationshintergrund weist der Befund darauf hin, dass die in der Bundesverwaltung vorhandenen Potenziale noch nicht vollständig genutzt werden. Davon betroffen sind insbesondere Personen der ersten Generation. Ein Grund könnte u. a. die für bestimmte Tätigkeiten erforderlichen spezifischen Ausbildungswege in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland sein.

Beschäftigte mit Migrationshintergrund sind zudem weit häufiger in befristeten und somit in unsichereren Beschäftigungsverhältnissen tätig. Sie machen 19,6 Prozent des befristet beschäftigten Personals aus, aber nur 12,0 Prozent des Gesamtpersonals (vgl. Abb. 5).

**Abb. 5: Beschäftigungssituation des Personals mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung**



Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019).

## Beschäftigte mit Migrationshintergrund haben schlechtere Karrierechancen

Nachteile bestehen für Beschäftigte mit Migrationshintergrund nicht nur bei der beruflichen Platzierung zu Einstellungsbeginn, sondern auch im Verlauf der weiteren Erwerbstätigkeit in der Bundesverwaltung. Demnach kann – gemessen am Gesamtanteil an Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung von 12,0 Prozent – eine unterdurchschnittliche Repräsentation dieser Gruppe bei Verbeamtungen (10,1 Prozent), Beförderungen (9,6 Prozent) und bei der Besetzung von Führungspositionen (10,0 Prozent) festgestellt werden (vgl. Abb. 5).

Vertiefende statistische Analysen zeigen, dass Beschäftigte mit Migrationshintergrund unabhängig von Migrantengeneration und Staatsangehörigkeit schlechtere Chancen beim Zugang zum Beamtenstatus haben. Die bestehenden Ungleichheiten bei Beförderungen sind in der Bundesverwaltung auf Beschäftigte der zweiten Migrantengeneration zurückzuführen. Mit Blick auf das Ausüben einer Führungsposition bestehen hingegen keine signifikanten Unterschiede zwischen Beschäftigten mit Migrationshintergrund im Vergleich zu Beschäftigten ohne Migrationshintergrund. Allerdings haben speziell Beschäftigte der ersten Migrantengeneration schlechtere Chancen, in einer Führungsposition zu sein, als Beschäftigte ohne Migrationshintergrund (vgl. Tab. 1).



**Tab. 1: Zusammenhänge zwischen dem Migrationshintergrund von Beschäftigten in der Bundesverwaltung und ihrer Beschäftigungssituation**

	Migrationshintergrund Gesamt	davon:			
		mit Migrationserfahrung		ohne Migrationserfahrung	
		deutsch	nicht deutsch	deutsch	nicht deutsch
gehobener Dienst	↘	↘	0	↘	↘
höherer Dienst	↘	↘	0	↘	↘
überqualifiziert	↗	↗	↗	0	0
befristet beschäftigt	↗	↗	↗	↗	0
verbeamtet	↘	↘	↘	↘	↘
befördert	↘	0	0	↘	↘
in Führungsposition	0	↘	↘	0	0

Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019).

Anmerkung: ↘ negativer Zusammenhang, 0 kein Zusammenhang, ↗ positiver Zusammenhang. Dargestellt sind die Ergebnisse multivariater logistischer Regressionsanalysen, Referenzkategorie: Beschäftigte ohne Migrationshintergrund. Die einzelnen Regressionsmodelle untersuchen diese Zusammenhänge unter Kontrolle von u. a. Alter, Geschlecht, Laufbahngruppe, Zugehörigkeitsdauer zur Behörde, Dienstverhältnis und dem jeweiligen behördlichen Beschäftigungskontext der befragten Personen.



## 5 Diskriminierungserfahrungen in der Bundesverwaltung

Der Arbeitsplatz ist der Ort, an dem Menschen am häufigsten mit Diskriminierung konfrontiert sind (vgl. Antidiskriminierungsstelle 2018; Beigang et al. 2016). Vorliegende Studien zeigen, dass Diskriminierungs- und Mobbing Erfahrungen negative Auswirkungen auf die Gesundheit der Beschäftigten haben. Weiterhin zeigen sie, dass Beschäftigte mit Migrationshintergrund häufiger von Mobbing und Diskriminierung betroffen sind als ihre Kolleginnen und Kollegen ohne Migrationshintergrund. Für die interkulturelle Öffnung der Verwaltung stellt dies eine große Herausforderung dar, denn die Teilhabe aller Beschäftigtengruppen wird nur in Arbeitskontexten frei von diskriminierendem Verhalten gelingen. Auch aus diesen Gründen verfolgt die Bundesregierung mit dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) und der auf dieser Grundlage eingerichteten Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) das Ziel, derartige Benachteiligungen zu verhindern und zu beseitigen.

Im Rahmen des **Diversität und Chancengleichheit Surveys (DuCS 2019)** wurde neben der Untersuchung der Chancengleichheit entlang vermeintlich objektiver Merkmale von Benachteiligung (siehe Kapitel 4) die subjektive Wahrnehmung der Beschäftigten von Mobbing- und Diskriminierungserfahrungen am Arbeitsplatz untersucht. Wie Diskriminierung subjektiv wahrgenommen wird, kann sich deutlich von dem unterscheiden, was rechtlich als Diskriminierung gilt. Die Antworten sind jedoch aufschlussreich, um empfundene Teil-

habe und Exklusionsgefühle aufzuzeigen und für potenzielle Ungleichbehandlungen zu sensibilisieren. Für die Betroffenen selbst ist ohnehin weniger relevant, ob eine Diskriminierung im juristischen Sinn stattgefunden hat, sondern ob ein Verhalten als Diskriminierung erlebt wurde.

### *Definition von Mobbing und Diskriminierung*

**Mobbing** umfasst die subjektive Erfahrung, von Kolleginnen und Kollegen oder Vorgesetzten zu Unrecht kritisiert, schikaniert oder vor anderen bloßgestellt zu werden.

**Diskriminierung** beschreibt hier die subjektiv wahrgenommene berufliche Benachteiligung der Beschäftigten in den letzten zwei Jahren, z. B. bei Bewerbung, Beförderung oder Gehaltserhöhung.







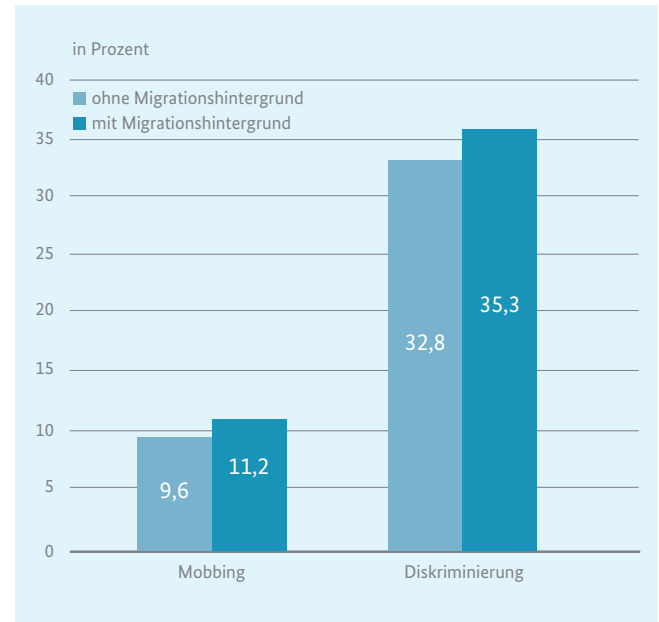
## Mobbing- und Diskriminierungserfahrungen innerhalb der Bundesverwaltung

Fast 10 Prozent aller Beschäftigten der Bundesverwaltung mit und ohne Migrationshintergrund erlebten Mobbing: Sie gaben an, regelmäßig durch Kolleginnen und Kollegen oder Vorgesetzte zu Unrecht kritisiert, schikaniert oder vor anderen bloßgestellt worden zu sein. Weiterhin gab ein Drittel aller befragten Beschäftigten der Bundesverwaltung (33,2 Prozent) an, in den letzten zwei Jahren beruflich benachteiligt worden zu sein. Damit liegen erstmals Daten zur Verbreitung von Mobbing- und Diskriminierungserfahrungen in der Bundesverwaltung vor.

Vergleicht man Beschäftigte mit Migrationshintergrund mit ihren Kolleginnen und Kollegen ohne Migrationshintergrund, sind Erstgenannte etwas häufiger von Diskriminierung und Mobbing betroffen als Beschäftigte ohne Migrationshintergrund (vgl. Abb. 6). Vertiefende Regressionsanalysen bestätigen, dass die Unterschiede auch unter Kontrolle der unterschiedlichen Erwerbssituation beider Beschäftigtengruppen statistisch bedeutsam sind. Zudem belegen diese vertiefenden Auswertungen den bereits aus früheren Studien bekannten Befund, wonach diese subjektiven Mobbings- und Diskriminierungserfahrungen nicht mit objektiven Ungleichheiten bei den beruflichen Chancen einhergehen müssen.



Abb. 6: Mobbing- und Diskriminierungserfahrungen von Beschäftigten mit und ohne Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung



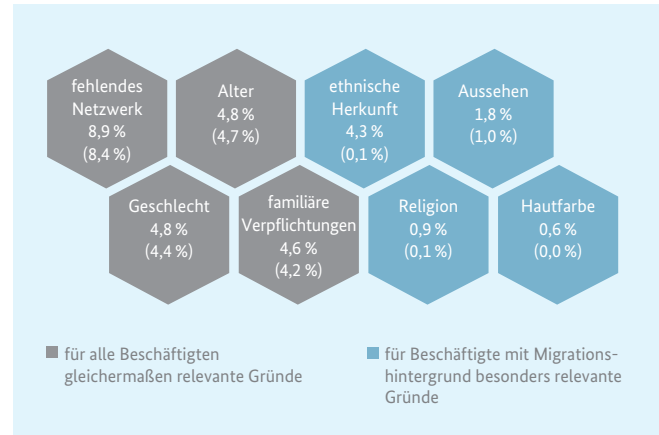
Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019).

## Vielfältige Gründe für Diskriminierung

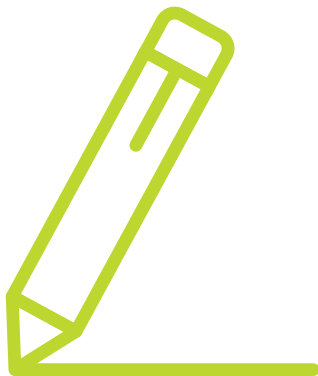
In welcher Form und aus welchen Gründen sich Diskriminierung am Arbeitsplatz zeigt, ist äußerst vielfältig. Es gibt sowohl Gründe, die für alle Beschäftigten gleichermaßen relevant sind, als auch Gründe, die für Beschäftigte mit Migrationshintergrund im Besonderen relevant sind. Berufliche Benachteiligungen aufgrund eines fehlenden Netzwerks wurden sowohl von Beschäftigten mit als auch ohne Migrationshintergrund am häufigsten benannt. Eine entsprechende Benachteiligungs-

erfahrung gaben 8,9 Prozent aller Befragten mit Migrationshintergrund, aber auch 8,4 Prozent aller Beschäftigten ohne Migrationshintergrund an. Es kann angenommen werden, dass insbesondere bei Bewerbungs- und Beförderungssituationen dem sozialen Netzwerk eine bedeutende Rolle seitens der Beschäftigten zugesprochen wird und dessen Fehlen mit einer entsprechenden Benachteiligung an zentralen beruflichen Schnittstellen des öffentlichen Dienstes in der Bundesverwaltung in Verbindung gesetzt wird. Weiterhin berichteten Beschäftigte mit und ohne Migrationshintergrund in ähnlichem Umfang davon, aufgrund ihres Alters oder Geschlechts benachteiligt worden zu sein. Aufgrund der ethnischen Herkunft, der Religion, der Hautfarbe oder des Aussehens gaben 5,7 Prozent der Beschäftigten mit Migrationshintergrund an, diskriminiert worden zu sein. Die ethnische Herkunft spielt hierbei mit 4,4 Prozent die bedeutendste Rolle, die Hautfarbe mit 0,6 Prozent die geringste. Diese vier Gründe sind für Beschäftigte ohne Migrationshintergrund von nachrangiger Bedeutung: Nur 1,1 Prozent gaben an, aufgrund von einem oder mehreren dieser Gründe benachteiligt worden zu sein (vgl. Abb. 7).

**Abb. 7: Genannte Gründe für Diskriminierung von Beschäftigten mit Migrationshintergrund im Vergleich zu Beschäftigten ohne Migrationshintergrund (in Klammern)**



Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019).



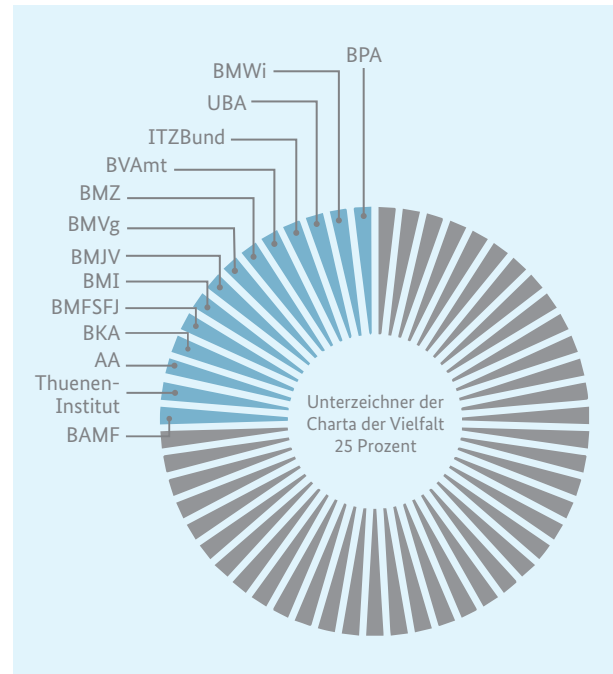


## 6 Diversitätsmanagement in der Bundesverwaltung

Die steigende kulturelle Vielfalt des Personals von Organisationen wurde in Deutschland zuerst von Unternehmen in der Privatwirtschaft adressiert (vgl. Vassilopoulou et al. 2019). Diese wurden von Entwicklungen in den angelsächsischen Ländern inspiriert, wo bereits früh begonnen wurde, mit Maßnahmen des Diversitätsmanagements die Potenziale einer kulturell vielfältigen Belegschaft für die Unternehmen zu nutzen. Diversitätsmanagement umfasst ganz allgemein alle Maßnahmen, mit denen eine Organisation versucht, Chancengleichheit in ihrer Personalpolitik umzusetzen, und sich um die Integration unterrepräsentierter Beschäftigter bemüht. Ziel dieser Maßnahmen ist, die positiven Aspekte einer diverseren Belegschaft für den Erfolg einer Organisation zu nutzen und gleichzeitig die potenziell negativen Effekte und Konflikte steigender Vielfalt zu umgehen (vgl. Naff und Kellough 2003).

Auch die öffentliche Verwaltung in Deutschland nutzt vermehrt Maßnahmen des Diversitätsmanagements in ihren Behörden und Einrichtungen. Diese Maßnahmen sind äußerst vielfältig: Dazu zählen die Aufnahme kultureller Vielfalt in das Leitbild einer Behörde genauso wie die positive Ansprache von Menschen mit Migrationshintergrund in Stellenanzeigen. Auch Fortbildungen der Beschäftigten und von Führungskräften zur interkulturellen Kompetenz, die Urlaubsplanung in Arbeitsteams mithilfe von Diversity-Kalendern, der Abschluss von Dienstvereinbarungen gegen Mobbing und Diskriminierung oder die Unterzeichnung der „Charta der Vielfalt“ können dazugehören.

Abb. 8: Behörden und Einrichtungen des „Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)“, welche die Charta der Vielfalt unterzeichnet haben



Quelle: Charta der Vielfalt 2020.

Bei der „Charta der Vielfalt“ handelt es sich um eine Initiative, die im Jahr 2006 von vier Unternehmen unter der Schirmherrschaft der Bundeskanzlerin und mit Unterstützung der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration gegründet wurde. Sie basiert auf einer Selbstverpflichtung der unterzeichnenden Unternehmen und Behörden, Vielfalt und Wertschätzung in der Arbeitswelt zu fördern und ein Arbeitsumfeld zu schaffen, das frei von Vorurteilen ist. Im Jahr 2020 haben über 3.500 Unternehmen



und Institutionen mit über 13 Millionen Beschäftigten die „Charta der Vielfalt“ unterzeichnet. Die Unterzeichnung einer solchen Selbstverpflichtung kann ein Baustein eines behördlichen Diversitätsmanagements sein. Von den 55 am **Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)** teilnehmenden Behörden haben insgesamt 25 Prozent die „Charta der Vielfalt“ unterzeichnet und bekennen sich zur Förderung von Vielfalt und Diversity Management in ihrem Organisationsbereich (vgl. Abb. 8). Abgesehen von der Unterzeichnung der „Charta der Vielfalt“ besteht aufgrund der Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen des Diversitätsmanagements bisher keine Übersicht über die Verwendung einzelner Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung. Existierende Studien konzentrieren sich meist auf einzelne Behörden oder bestimmte Maßnahmen.

### Umgang des Arbeitgebers mit kultureller Vielfalt der Beschäftigten messen

Die Erfahrungen anderer Länder zeigen, dass ein aktives Diversitätsmanagement und ein positiver Umgang des Arbeitgebers mit kultureller Vielfalt positive Auswirkungen auf die Beschäftigten sowie die Leistungsfähigkeit und den Erfolg einer Organisation haben kann (vgl. OECD 2020). Dennoch liegen für Deutschland bisher nur wenig Informationen über die Umsetzung bestimmter Maßnahmen des Diversitätsmanagements in Unternehmen und Behörden vor.



### Diversitätsklimaindex

Der **Diversitätsklimaindex** wurde auf Grundlage von mehreren Fragen konstruiert. Im Rahmen des **Diversität und Chancengleichheit Surveys (DuCS 2019)** sollten die Befragten angeben, inwiefern in ihrer Behörde (1) „die Vielfalt und Unterschiedlichkeit der Mitarbeitenden als Gewinn gesehen“ wird (Dimension Intention), (2) „Beförderungen regelmäßig nach dem Leistungsprinzip vorgenommen“ werden (Dimension Prozesse) und (3) „alle, die hier arbeiten, frei von Benachteiligung aufgrund von Alter, ethnischer Herkunft, Religion, Weltanschauung, Behinderung, Geschlecht, sexueller Orientierung und Hautfarbe“ sind (Dimension Praxis). Die Befragten gaben ihre Einschätzung zu jedem Statement auf einer Skala von 1 „stimme überhaupt nicht zu“ bis 5 „stimme voll und ganz zu“ an. Die Antworten der Befragten wurden zu einem Index summiert, der wiederum von „1“ bis „5“ reicht. Je höher dieser Wert ist, desto positiver ist die Wahrnehmung des Diversitätsklimas durch eine befragte Person. Für die Bundesverwaltung bzw. einzelne Behörden wurde der Mittelwert der Angaben aller Beschäftigten der jeweiligen Einrichtung gebildet.

Zur Erfassung des Umgangs der Arbeitgeber mit der kulturellen Vielfalt ihrer Beschäftigten hat sich zwischenzeitlich das Konzept des Diversitätsklimas etabliert. Anstatt die Umsetzung bestimmter Maßnahmen des Diversitätsmanagements in den Behörden abzufragen, zielt das Diversitätsklima auf eine vergleichende Beurteilung des Diversitätsmanagements von Organisationen auf Grundlage der Bewertungen der jeweiligen Beschäftigten. Dabei werden die Beschäftigten um ihre Einschätzung zur Behörde insgesamt gebeten, statt individuelle Erfahrungen mitzuteilen. Weiterhin werden nicht nur die Einschätzungen bestimmter Beschäftigtengruppen

(z. B. der Beschäftigten mit Migrationshintergrund) erfasst, sondern die Beurteilungen aller Beschäftigten (vgl. Dwertmann et al. 2016).

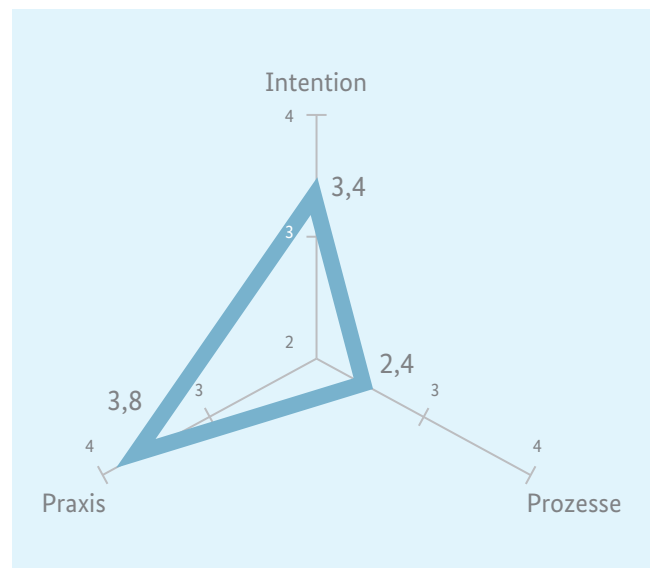
Analog zu den Zielen des Diversitätsmanagements misst das Diversitätsklima den Grad, zu dem eine Organisation Chancengleichheit in ihrer Personalpolitik umsetzt und sich um die soziale Integration unterrepräsentierter Beschäftigter bemüht. Das Diversitätsklima der Behörden und Einrichtungen der Bundesverwaltung wird – aufbauend auf dem aktuellen internationalen Forschungsstand – entlang von drei Dimensionen gemessen: Erstens erfasst die Dimension Intentionalität, ob die Organisation kulturelle Vielfalt wertschätzt und als ein wichtiges Merkmal der Behörde versteht. Zweitens fragt die Dimension Prozesse nach den formalen Verfahren, die existieren, um kulturelle Vielfalt im Arbeitsalltag zu leben. Drittens misst die Dimension Praxis, ob die Beschäftigten insgesamt unabhängig von Merkmalen wie Geschlecht, Alter, ethnischer Herkunft, Religion etc. gleichbehandelt werden.

### Unterschiedliche Bewertung der Gestaltung kultureller Vielfalt

Die Beschäftigten der Bundesverwaltung beurteilen ihren Arbeitgeber hinsichtlich der Praxis der Gleichbehandlung mit einem Wert von 3,8 am positivsten (Dimension Praxis). Hingegen sind die Beschäftigten in der Bundesverwaltung mit einem Wert von 2,4 weniger der Auffassung, dass Leistungsgerechtigkeit bei Beförderungen herrsche, obwohl dies ein zentrales Prinzip zur bestmöglichen Besetzung der Stellen in der öffentlichen Verwaltung ist (Dimension Prozesse). Vergleiche von Ergebnissen aus unterschiedlichen Beschäftigtenbefragungen müssen vorsichtig interpretiert werden. Dennoch ermöglichen die Ergebnisse des Linked Personnel Panel (LPP) des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) eine Einordnung

dieser Befunde. Danach werden im Durchschnitt der Beschäftigten in der Privatwirtschaft diese beiden Dimensionen des Diversitätsklimas positiver beurteilt: für die Dimension Praxis ein durchschnittlicher Wert von 4,3 und für die Dimension Prozesse von 3,6 (vgl. IAB 2018). Für die Dimension Intention existieren bisher keine Vergleichswerte für die Privatwirtschaft. Hier weist die Bundesverwaltung mit 3,4 einen durchschnittlich positiven Wert auf (vgl. Abb. 9).

**Abb. 9: Dimensionen des Diversitätsklimas in der Bundesverwaltung**



Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019).

Anmerkung: Der Diversitätsklimaindex reicht von „1“ bis „5“. Zur Veranschaulichung wird hier nur der Skalenbereich von „2“ bis „4“ dargestellt.“



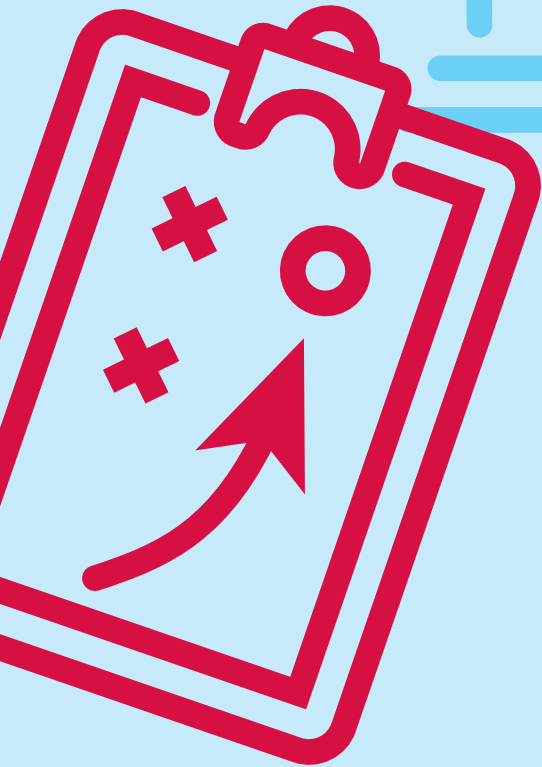
## Unterschiedlicher Umgang der Behörden mit kultureller Diversität

Die Behörden und Einrichtungen der Bundesverwaltung unterscheiden sich deutlich in ihrem Umgang mit der kulturellen Vielfalt ihrer Beschäftigten. Der Diversitätsklimaindex für die Behörden liegt zwischen 3,0 und 4,1, das durchschnittliche Diversitätsklima für die gesamte Bundesverwaltung bei 3,2. In einigen Behörden mit einer größeren Zahl von Beschäftigten wird der Umgang mit kultureller Vielfalt unterdurchschnittlich beurteilt. Umgekehrt wird in Behörden mit einem höheren Anteil an Beschäftigten mit Migrationshintergrund das Diversitätsklima prinzipiell positiver eingeschätzt. Auch die Unterzeichnung der „Charta der Vielfalt“ steht in einem positiven Zusammenhang mit dem Diversitätsklima. Die öffentlich bekundete Selbstverpflichtung für ein vorurteilsfreies und diverses Arbeitsumfeld wirkt sich offensichtlich positiv auf die Wahrnehmung der Beschäftigten aus.



Mit dem Diversitätsklimaindex steht erstmals ein Instrument zur Verfügung, um den Umgang der Behörden und Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung mit der kulturellen Vielfalt ihres Personals zu erfassen. Auf dieser Grundlage kann für Deutschland geprüft werden, inwieweit die Erfahrungen anderer Länder mit den positiven Wirkungen von Diversitätsmanagement auf die Beschäftigten sowie die Leistungsfähigkeit der Behörden zutreffen (vgl. das folgende Kapitel 7). In zukünftigen Beschäftigtenbefragungen in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland kann der Diversitätsklimaindex genutzt werden, um Fort- oder Rückschritte im Diversitätsmanagement der Behörden festzustellen.









## 7 Potenziale kultureller Diversität für die öffentliche Verwaltung

Die interkulturelle Öffnung der Verwaltung ist nicht nur ein Personal-, sondern auch ein Organisationsentwicklungsprozess. Mit der Diversität der Beschäftigten sind zusätzliche Herausforderungen genauso verbunden wie neue Potenziale für die Behörden und Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung. Vorliegende Forschungsbefunde zeigen, dass mit einer höheren Diversität des Personals in Unternehmen und Behörden eine Zunahme von Konflikten, eine sinkende Arbeitszufriedenheit und eine geringere Verbundenheit der Beschäftigten mit dem Arbeitgeber verbunden sein können (vgl. Williams und O'Reilly 1998).

Auch der gegenteilige Effekt ist aus vorliegenden Studien bekannt. Danach bringen diversere Belegschaften unterschiedliche Perspektiven und eine insgesamt größere Kreativität ein. Beides wirkt sich positiv auf den Erfolg von Organisationen und damit auf die Arbeitszufriedenheit der Beschäftigten aus. Eine vielfältigere Belegschaft kann zudem das Ansehen als attraktiver Arbeitgeber erhöhen, was bei der Gewinnung von Fachkräften von großer Bedeutung sein kann (vgl. Buche et al. 2013).

### Berufliches Wohlbefinden messen

Der **Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)** hat die Arbeitszufriedenheit sowie die Verbundenheit der Beschäftigten mit ihrem Arbeitgeber mit etablierten sozialwissenschaftlichen Konzepten untersucht. Folgende Frage wurde den Beschäftigten gestellt:

› „Wie zufrieden sind Sie gegenwärtig mit Ihrer Arbeit?“

Sie wurden ferner gebeten, folgende Aussagen zu bewerten:

› „Diese [Behörde/Einrichtung] hat eine große persönliche Bedeutung für mich.“

› „Ich fühle mich als ein ‚Teil der Familie‘ in dieser [Behörde/Einrichtung].“

Womöglich wichtiger als die tatsächliche Diversität einer Organisation ist hingegen deren Umgang mit der Vielfalt der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (vgl. Guillaume et al. 2017; van Knippenberg und Schippers 2007). Die Konsequenzen von Diversitätsmanagement auf die Leistungsfähigkeit und den Erfolg von Unternehmen und Behörden wurde in den vergangenen Jahren international intensiv diskutiert. In den vorliegenden Studien ist dabei nicht zuletzt strittig, ob positive Konsequenzen des Diversitätsmanagements nur den zur Minderheit gehörenden Beschäftigten zugutekommt oder die Arbeitszufriedenheit aller Beschäftigten fördern kann.

Der **Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)** bietet erstmals die Möglichkeit, diese Fragen nach den Konsequenzen der kulturellen Diversität für die öffentliche Verwaltung in Deutschland zu untersuchen. Welche Folgen hat eine

kulturell vielfältigere Belegschaft auf die Arbeitszufriedenheit und organisationale Verbundenheit der Beschäftigten? Welche Potenziale hat ein aktiver Umgang mit kultureller Vielfalt und ein besseres Diversitätsklima für die Behörden und Einrichtungen der Bundesverwaltung?

### **Erfolg und Leistungsfähigkeit der Behörde hängt auch von beruflichem Wohlbefinden der Beschäftigten ab**

Die Herausforderungen und Potenziale einer kulturell vielfältigen Belegschaft für ein Unternehmen oder eine Behörde werden in unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen untersucht. Während die Wirtschaftswissenschaften meist ökonomische Kennziffern zur Messung der Leistungsfähigkeit einer Organisation verwenden (z. B. die Umsatzentwicklung), orientieren sich arbeitspsychologische und soziologische Studien am beruflichen Wohlbefinden der Beschäftigten einer Organisation. Die Instrumente dieser letztgenannten Disziplinen wurden im DuCS 2019 aufgegriffen. Die Arbeitszufriedenheit und die Verbundenheit der Beschäftigten mit ihrem Arbeitgeber sind eng mit der Leistungsfähigkeit von Organisationen verbunden. Behörden der öffentlichen Verwaltung mit zufriedeneren Beschäftigten sind erfolgreicher als Einrichtungen, deren Beschäftigte sich weniger mit ihrem Arbeitgeber verbunden fühlen (vgl. Cantarelli et al. 2016; Vigoda-Gadot et al. 2013).

### **Höheres berufliches Wohlbefinden der Beschäftigten mit Migrationshintergrund**

Die Ergebnisse zur Arbeitszufriedenheit sowie zur Verbundenheit der Beschäftigten mit dem Arbeitgeber bestätigen frühere Befunde, die dem öffentlichen Dienst eine – auch im Vergleich zur Privatwirtschaft – hohe Qualität der Arbeitsbedingungen attestieren. Beispielsweise liegt die durchschnittliche Arbeits-

zufriedenheit der Beschäftigten auf einer Skala von „ganz und gar unzufrieden“ (0) bis „ganz und gar zufrieden“ (10) bei 6,9.

Das berufliche Wohlbefinden ist signifikant höher bei Beschäftigten im höheren Dienst sowie bei Beschäftigten, die überwiegend Führungsaufgaben wahrnehmen. Wie bereits in den vorherigen Kapiteln beruhen auch diese Befunde auf Regressionsverfahren, welche die unterschiedliche Erwerbssituation der Befragten und den konkreten Behördenkontext berücksichtigen. Auch ältere Beschäftigte sowie Kolleginnen und Kollegen mit Migrationshintergrund berichten von einer deutlich höheren Arbeitszufriedenheit sowie einer höheren Verbundenheit mit ihrem Arbeitgeber. Kaum Unterschiede im beruflichen Wohlbefinden gibt es zwischen Beamten und Tarifbeschäftigten sowie zwischen Frauen und Männern. Negativ wirkt sich dagegen eine Tätigkeit auf die individuelle Arbeitszufriedenheit aus, für die man formal überqualifiziert ist.

### **Negative Konsequenzen von Mobbing- und Diskriminierungserfahrung**

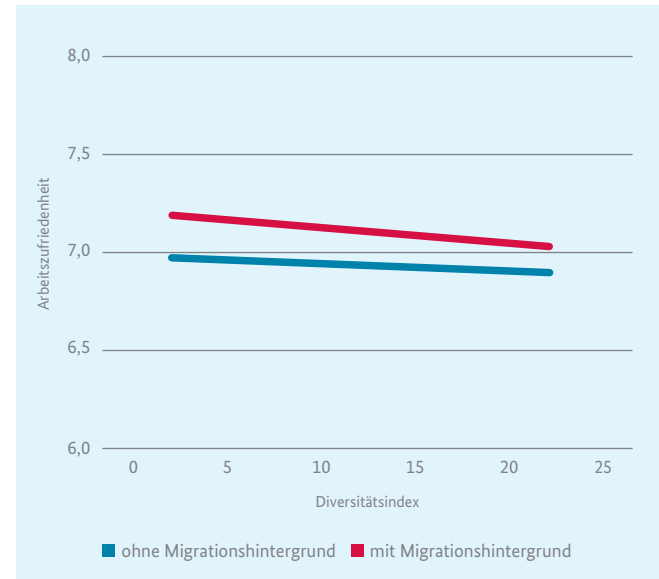
Ein enger Zusammenhang besteht auch zwischen Mobbing- und Diskriminierungserfahrungen am Arbeitsplatz und dem beruflichen Wohlbefinden der Beschäftigten. Wer von einer individuellen Diskriminierungserfahrung innerhalb der vergangenen zwei Jahre berichtet, weist einen durchschnittlich um fast 1 Punkt niedrigeren Wert auf der Arbeitszufriedenheitsskala auf. Gleiches gilt für das Erleben von Mobbing am Arbeitsplatz. Eine höhere persönliche Betroffenheit führt auch hier zu einer deutlich geringeren Arbeitszufriedenheit und einer reduzierten Verbundenheit mit dem Arbeitgeber. Mobbing- und Diskriminierungserfahrungen in der öffentlichen Verwaltung haben damit direkte Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit der Behörden.



## Kulturelle Vielfalt des Arbeitskontextes beeinflusst Wohlbefinden der Beschäftigten kaum

Die aus der Forschung bekannte Annahme erhöhter Konflikte und eines sinkenden beruflichen Wohlbefindens in Organisationen mit einem diverseren Personal lässt sich für die Bundesverwaltung in Deutschland kaum bestätigen. Zwar sinken die Arbeitszufriedenheit und die Verbundenheit der Beschäftigten mit dem Arbeitgeber in Behörden mit einem höheren Diversitätsindex – und damit einem höheren Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund – tatsächlich. Der Zusammenhang ist aber marginal und hinsichtlich der Verbundenheit mit dem Arbeitgeber statistisch nicht signifikant bzw. im Fall der Arbeitszufriedenheit nur auf einem geringen Niveau signifikant (vgl. Abb. 10 für eine Illustration des Zusammenhangs am Beispiel der Arbeitszufriedenheit).

Abb. 10: Zusammenhang zwischen kultureller Diversität einer Behörde (Diversitätsindex) und der Arbeitszufriedenheit verschiedener Beschäftigtengruppen



Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019).

Anmerkung: Dargestellt sind Ergebnisse multivariater Mehrebenenanalysen. Dabei wird die Variable Arbeitszufriedenheit in Abhängigkeit von mehreren individuellen und kontextuellen Kovariaten (u. a. Alter, Geschlecht, Migrationshintergrund, Laufbahn, Diskriminierungserfahrungen, Diversitätsindex) untersucht.

## Positiver Zusammenhang zwischen Diversitätsmanagement und beruflichem Wohlbefinden der Beschäftigten

Ein enger Zusammenhang besteht zwischen dem Diversitätsklima einer Behörde und dem Wohlbefinden der Beschäftigten dieser Behörde. Ein aktiver Umgang des Arbeitgebers mit der kulturellen Diversität der Beschäftigten in Form verschiedener Maßnahmen des Diversitätsmanagements führt demnach

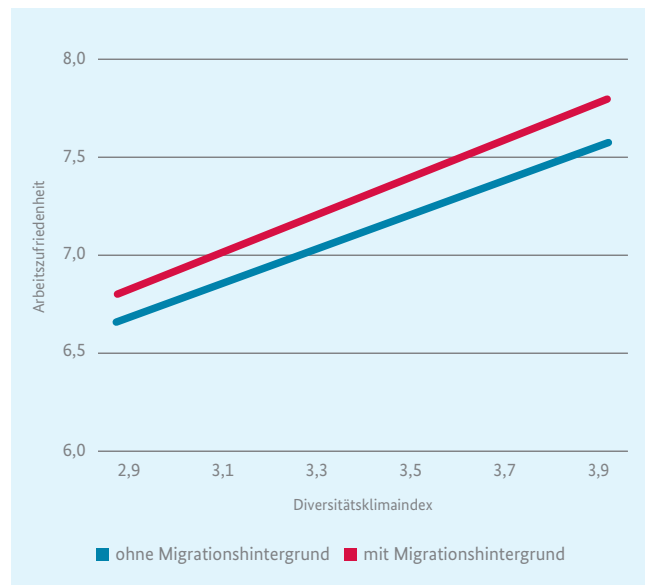


zu einer deutlich höheren Arbeitszufriedenheit sowie einer stärkeren Verbundenheit der Beschäftigten mit dem Arbeitgeber (vgl. Abb. 11 für eine Illustration des Zusammenhangs am Beispiel der Arbeitszufriedenheit).

Die aus anderen Ländern vorliegenden Befunde eines positiven Zusammenhangs zwischen Maßnahmen des Diversitätsmanagements und dem beruflichen Wohlbefinden der Beschäftigten können somit für die Bundesverwaltung in Deutschland bestätigt werden (vgl. Lee et al. 2020; Moon und Christensen 2020). Die Gestaltung eines positiven behördlichen Umgangs mit kultureller Diversität durch verschiedene Formen des Diversitätsmanagements stellt somit einen vielversprechenden Weg dar, um den Erfolg und die Leistungsfähigkeit von Behörden zu verbessern.

Das Diversitätsmanagement kommt dabei allen Beschäftigten zugute. Der Zusammenhang zwischen dem Diversitätsklimaindex und der Arbeitsqualität unterscheidet sich nicht zwischen Beschäftigten mit und ohne Migrationshintergrund. Im Unterschied zu mehreren Befunden aus dem US-amerikanischen Kontext (vgl. z. B. Choi und Rainey 2014; Pitts 2009) bestätigt dies den auch aus den Niederlanden bekannten Befund, wonach ein höheres Diversitätsklima positive Effekte sowohl für Beschäftigte mit als auch ohne Migrationshintergrund hat (vgl. Ashikali und Groeneveld 2015).

**Abb. 11: Zusammenhang zwischen Diversitätsmanagement einer Behörde (Diversitätsklimaindex) und der Arbeitszufriedenheit verschiedener Beschäftigtengruppen**



Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019).

Anmerkung: Dargestellt sind Ergebnisse multivariater Mehrebenenanalysen. Dabei wird die Variable Arbeitszufriedenheit in Abhängigkeit von mehreren individuellen und kontextuellen Kovariaten (u. a. Alter, Geschlecht, Migrationshintergrund, Laufbahn, Diskriminierungserfahrungen, Diversitätsklimaindex) untersucht.



## 8 Handlungsfelder zur Förderung der interkulturellen Öffnung der Bundesverwaltung

Deutschland ist ein kulturell vielfältiges Land. Mit seiner Einwanderungsgeschichte hat heute jede und jeder Vierte familiäre Wurzeln im Ausland. Die interkulturelle Öffnung der Verwaltung und damit die bewusste Einbeziehung der Menschen aus Einwandererfamilien als Beschäftigte des Staates hat sich seit mindestens drei Jahrzehnten zu einem wichtigen Aspekt der Integrationspolitik entwickelt. Dennoch spiegelt sich die Vielfalt der Gesellschaft bisher nur in geringem Maße in öffentlichen Organisationen wider.

Vor dem Hintergrund eines in Deutschland im internationalen Vergleich noch geringen Kenntnisstandes zur interkulturellen Öffnung der Verwaltung haben die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration und das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung die Durchführung einer gemeinsamen Beschäftigtenbefragung in den Behörden und Einrichtungen der Bundesverwaltung initiiert. Als Kernvorhaben des Themenforums „Interkulturelle Öffnung der Verwaltung“ des im Jahr 2018 durch die Bundesregierung ins Leben gerufenen Nationalen Aktionsplans Integration sollte der im Jahr 2019 durchgeführte **Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)** erstmals eine belastbare Datengrundlage zur Untersuchung der kulturellen Diversität in der Bundesverwaltung in Deutschland schaffen.

Die vorherigen Kapitel haben erste Befunde der Beschäftigtenbefragung präsentiert. In den kommenden Monaten werden noch weitergehende und intersektionale – mehrere Dimensionen von Diversität gemeinsam betrachtende – Analysen veröffentlicht (vgl. Ette et al. 2021a). Auf Grundlage der bisherigen und hiermit vorgelegten Ergebnisse lassen sich sechs Handlungsfelder zur Entwicklung einer Diversitätspolitik und zur Förderung der interkulturellen Öffnung der Bundesverwaltung ableiten.

### *Sechs Handlungsfelder*

1. Repräsentation der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung durch veränderte Maßnahmen der Personalgewinnung stärken
2. Chancengleichheit für alle Beschäftigtengruppen durch gezielte Personalentwicklung in der Bundesverwaltung verwirklichen
3. Fördern der Potenziale der kulturellen Vielfalt durch behördenspezifische Maßnahmen des Diversitätsmanagements und des Ausbaus interkultureller Kompetenzen
4. Strukturen gegen Mobbing und Diskriminierungen im Arbeitskontext ausbauen
5. Institutionalisierung der Diversitätspolitik und Aufbau organisationaler Strukturen zur interkulturellen Öffnung der Verwaltung
6. Regelmäßiges Berichtswesen und Monitoring zur kulturellen Vielfalt in der Bundesverwaltung etablieren



## 1. Repräsentation der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung durch veränderte Maßnahmen der Personalgewinnung stärken

Die kulturelle Vielfalt der Bevölkerung in Deutschland spiegelt sich nicht im öffentlichen Dienst des Bundes wider. Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund ist in der Bundesverwaltung mit 12,0 Prozent sowohl im Vergleich zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter mit 27,1 Prozent als auch im Vergleich zu den in der Privatwirtschaft Beschäftigten mit 26,2 Prozent unterrepräsentiert. Dieser Durchschnittswert verteilt sich ungleich auf die verschiedenen Behörden und reicht von 4,0 Prozent bis 24,5 Prozent. In keiner Behörde der Bundesverwaltung sind Beschäftigte mit Migrationshintergrund gemäß ihrem Anteil in der Privatwirtschaft tätig.

Auch bei den jüngeren Geburtskohorten lag der Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund unterhalb vergleichbarer Anteile in der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter sowie in der Privatwirtschaft. Die Unterrepräsentation der Bevölkerung mit Migrationshintergrund wird sich ohne angepasste Maßnahmen der Personalgewinnung nicht ändern. Der in den kommenden Jahren bevorstehende Ruhestandseintritt der Babyboomer-Generation wird zu einer erhöhten Personalfluktuation im öffentlichen Dienst führen. Damit bietet sich ein historisches Fenster, welches für eine höhere kulturelle Diversität in der Bundesverwaltung genutzt werden könnte.

Personalgewinnung umfasst erstens den Ausbau zielgruppenspezifischer Werbemaßnahmen (z. B. die Ansprache spezifischer Zielgruppen für die Absolvierung von Berufspraktika im Rahmen von Schule, Ausbildung und Studium sowie die Schaffung spezifischer Hospitationsmöglichkeiten). Die Unterrepräsentation der Bevölkerung mit Migrationshintergrund

betrifft insbesondere den gehobenen Dienst. Aus diesem Grund kommt zweitens auch den Verwaltungshochschulen eine besondere Bedeutung zu, welche ihre Studierenden für diese Laufbahngruppe ausbilden. Darüber hinaus könnten drittens Einstellungsverfahren der Verwaltungsfachhochschulen, aber auch der Behörden und Einrichtungen der Bundesverwaltung auf mögliche bewusste oder unbewusste Barrieren analysiert werden. Dies kann die verstärkte Anwendung anonymer Bewerbungsverfahren, die Nutzung kultursensibler Methoden in Assessment Centern sowie heterogen zusammengesetzte und entsprechend geschulte Auswahlkommissionen umfassen. Viertens könnte aber auch über die Einführung von Zielvorgaben diskutiert werden. Diese haben sich in anderen Ländern, aber auch bei der Gleichstellung zwischen den Geschlechtern in öffentlichen Organisationen als vergleichsweise effektive Maßnahmen erwiesen und wurden bereits von mehreren Bundesländern in Deutschland aufgegriffen.

## 2. Chancengleichheit für alle Beschäftigtengruppen durch gezielte Personalentwicklung in der Bundesverwaltung verwirklichen

Die Behörden und Einrichtungen der Bundesverwaltung sind für die Bevölkerung mit Migrationshintergrund undurchlässiger als für Beschäftigte ohne Migrationshintergrund. Einerseits sind sie häufiger überqualifiziert und befristet beschäftigt. Andererseits profitieren sie seltener von Verbeamtungen und Beförderungen.

Die Personalentwicklung in den Behörden und Einrichtungen der Bundesverwaltung bedürfen daher einer höheren Transparenz der etablierten Verfahren. Nachdem ein Beschäftigungsverhältnis in der öffentlichen Verwaltung aufgenommen wurde, existieren für Beschäftigte mit Migrationshintergrund kaum gesonderte Personalentwicklungsmaßnahmen (vgl. Baumann

et al. 2019). Neben der Etablierung von Mentoring- oder Führungskräfteentwicklungsprogrammen für bisher auf der Führungsebene unterrepräsentierte Beschäftigtengruppen bedarf es somit auch hier einer Bestandsaufnahme der Prozesse der Personalentwicklung. So könnte die Durchlässigkeit innerhalb der Behörden für die Karrieren aller Beschäftigten angeglichen werden.

Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz sieht in § 5 positive Maßnahmen vor, welche bestehende Nachteile von Beschäftigtengruppen verhindern oder ausgleichen sollen. Diese Maßnahmen beinhalten z. B. spezielle Hinweise und Ansprachen in Stellenausschreibungen, Anwerbekampagnen oder spezifische Unterstützungsangebote für Personengruppen, die in der öffentlichen Verwaltung unterrepräsentiert sind. Darunter können aber auch Angebote von Vorbereitungskursen, Mentoringprogrammen oder die Förderung von Weiterbildungen für spezielle Zielgruppen fallen. Die Nutzung solcher Maßnahmen wird im Kontext der interkulturellen Öffnung bisher kontrovers diskutiert. Die Ergebnisse des **Diversität und Chancengleichheit Surveys (DuCS 2019)** zeigen, dass es Nachteile in der Beschäftigungssituation von Kolleginnen und Kollegen mit Migrationshintergrund in Behörden und Einrichtungen der Bundesverwaltung gibt.



### 3. Behörden und Einrichtungen der Bundesverwaltung erkennen die Potenziale einer kulturell vielfältigen Belegschaft und fördern diese durch behördenspezifische Maßnahmen des Diversitätsmanagements und des Ausbaus interkultureller Kompetenzen

Bisherige Forschungsbefunde aus anderen Ländern haben gezeigt, dass die kulturell vielfältige Belegschaft einer Organisation deren Leistungsfähigkeit sowohl positiv als auch negativ beeinflussen kann. Für die Bundesverwaltung in Deutschland bestätigen sich weder positive noch negative Effekte von kulturell diverseren Behörden. Hingegen wirkt sich die aktive Auseinandersetzung und Anerkennung einer vielfältigen Belegschaft durch den Arbeitgeber im Rahmen des Diversitätsmanagements positiv auf die Arbeitszufriedenheit und die Verbundenheit der Beschäftigten mit dem Arbeitgeber – und damit auch auf die Leistungsfähigkeit der Behörden – aus.

Welche Maßnahmen des Diversitätsmanagements sich aus Sicht der Beschäftigten besonders positiv auf das Diversitätsklima einer Behörde auswirken, konnte mit den bisherigen Daten nicht vertiefend untersucht werden. Neben der Förderung von Grundlagenforschung zur kulturellen Diversität in Organisationen bedarf es der Begleitforschung und der Evaluation spezifischer Maßnahmen. Die bisher vorliegenden Studien betonen jedoch, dass der Umgang mit kultureller Diversität möglichst widerspruchsfrei in der Organisation und ihren zentralen Prozessen und Strukturen verankert sein sollte. Auch zeigen diese Studien, dass rhetorische Bekenntnisse zu Diversität und Offenheit ohne gelebte Überzeugung und spürbare Veränderungen hierbei eher auf Ablehnung seitens der Beschäftigten stoßen und damit eher negativ auf das Diversitätsklima wirken.





Die Schaffung eines guten Diversitätsklimas ist ein langfristiger Prozess, welcher als Querschnittsaufgabe durch Leitlinien, Maßnahmen und Qualifizierungen gefördert werden kann. Interkulturell kompetente Beschäftigte können dabei die Etablierung eines guten Diversitätsklimas fördern. Auch aus diesem Grund sollten interkulturelle Kompetenzen bei der Personalauswahl eine größere Rolle spielen. Diese Kompetenzen lassen sich aber nur bedingt über interkulturelle Fortbildungen erreichen. Insbesondere verpflichtende interkulturelle Trainings führen dabei offensichtlich eher zu gegenteiligen Effekten (vgl. Dobbin und Kalev 2017). Speziell den Führungskräften kommt eine besondere Verantwortung bei der Schaffung eines guten Diversitätsklimas zu, da sie Vorbilder eines positiven Umgangs mit kultureller Vielfalt sind.

#### 4. Strukturen gegen Mobbing und Diskriminierungen im Arbeitskontext ausbauen

Mobbing und Diskriminierung betreffen alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesverwaltung. Die Gründe für Diskriminierung sind dabei vielfältig und häufig nicht nur mit Aspekten der kulturellen Diversität verknüpft. Aufgrund der negativen Auswirkungen dieser Erfahrungen für die Gesundheit und das Wohlbefinden der Beschäftigten sollte es ein vorrangliches Ziel der Personalentwicklung sein, durch gezielte Antidiskriminierungsmaßnahmen effektivere Vorsorge zu treffen. Erfahrungen aus der Gleichstellungspolitik sollten genutzt werden, um Diskriminierung und Mobbing auch aufgrund der ethnischen Herkunft oder der Religion zu begegnen und zu reduzieren. Dies zeigt auch die Bedeutung klarer Beschwerdewege und Zuständigkeiten für Mobbing- und Diskriminierungsbeschwerden, die bei den Beschäftigten in den Behörden weiter bekannt gemacht werden sollten.

#### 5. Institutionalisierung des Politikfeldes und Aufbau organisationaler Strukturen zur interkulturellen Öffnung der Bundesverwaltung fördern

Das Politikfeld der interkulturellen Öffnung entwickelt sich bereits seit Mitte der 1990er-Jahre. Trotz dieser langen Geschichte ist dieses Politikfeld nur gering institutionalisiert. Bislang verfügen noch zu wenige Behörden über ausreichend personelle und finanzielle Ressourcen für ein dauerhaftes und umfassendes Diversitätsmanagement (vgl. Integrationsbeauftragte 2019). Seit rund zehn Jahren haben erste Bundesländer damit begonnen, das Ziel der Verwaltungsöffnung in Integrationsgesetzen festzulegen (Berlin, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg). Diese enthalten erste Zielbestimmungen der interkulturellen Öffnung der Verwaltung. Beispielsweise soll eine Verwaltungskultur und Organisationsentwicklung etabliert werden, welche der kulturellen Vielfalt Rechnung trägt. Auch soll ein Anteil an Beschäftigten mit Migrationshintergrund in den Landesverwaltungen beschäftigt sein, der dem Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen im Land entspricht.

Auf Bundesebene besteht ein etablierter ressortübergreifender Austausch. Gleichwohl ist es erforderlich, die Vielfaltsförderung als Daueraufgabe in der Bundesverwaltung sowie in den einzelnen Organisationen auch strukturell zu verankern. Die diversitätsbewusste Organisationsentwicklung sollte weiter gefördert werden. Es bedarf mindestens einer entsprechenden Ressourcenausstattung, damit Vielfaltsförderung auch als kontinuierlicher Prozess verfolgt werden und zielgerichtete Einzelmaßnahmen in den Behörden umgesetzt werden können. Darüber hinaus sind aus den Erfahrungen der Gleichstellungspolitik weitere strukturelle Verbesserungen zu erwarten, wenn Fragen der kulturellen Vielfalt in Leitlinien oder „Diversitätsplänen“ der Bundesministerien verankert und zusammen

mit verantwortlichen Stellen wie etwa Beauftragten für die interkulturelle Öffnung entwickelt und nachgehalten würden. Denkbar ist eine gesetzliche Verankerung solcher Leitlinien oder Pläne analog zur Aufstellung von Gleichstellungsplänen in der Bundesverwaltung. Alternativ ist die Aufnahme eines Leitprinzips in der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien überlegenswert. Unabhängig davon sollte ein strukturierter Austausch zwischen den Personalabteilungen oder Beauftragten für die interkulturelle Öffnung mit Migrantenorganisationen aufgebaut werden, der durch einen beidseitigen Wissens- und Erfahrungsaustausch eine Steigerung des Anteils an Bewerberinnen und Bewerbern mit Einwanderungsgeschichte für den öffentlichen Dienst fördert.

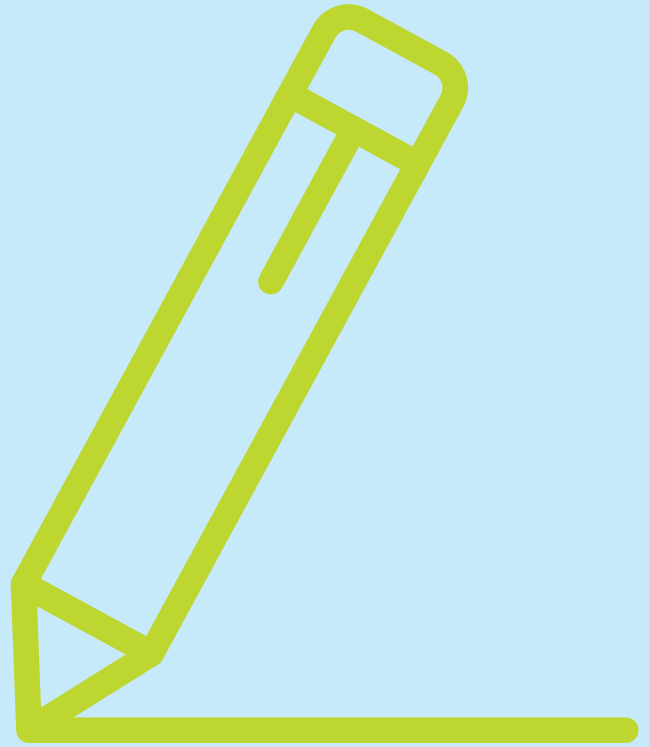
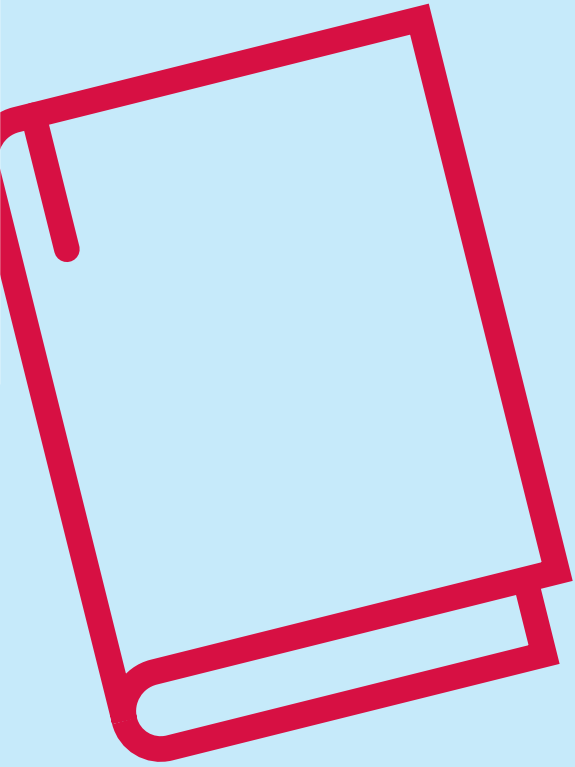
## 6. Regelmäßiges Berichtswesen und Monitoring zur kulturellen Vielfalt in der Bundesverwaltung sowie zur Umsetzung von Maßnahmen des Diversitätsmanagements etablieren

Die weitere interkulturelle Öffnung der Bundesverwaltung in Deutschland sollte durch ein regelmäßiges Berichtswesen begleitet werden. Nur auf Grundlage verlässlicher Daten können die Unterrepräsentation bestimmter Bevölkerungsgruppen, strukturelle Ungleichheiten sowie subjektive Diskriminierungserfahrungen erkannt und entsprechende Konsequenzen gezogen werden. In zeitlich festgelegten Abständen von maximal vier Jahren sollten Entwicklungen dieses Politikfeldes auf Grundlage definierter Indikatoren überprüft und veröffentlicht werden.

Dem Vorbild anderer Länder folgend (z. B. dem jährlichen Federal Employee Viewpoint Survey in den USA oder der alle drei Jahre stattfindenden Personalbefragung in der Bundesverwaltung der Schweiz) wird für ein solches Berichtswesen die regelmäßige Durchführung einer gemeinsamen Beschäftigtenbefragung in den Behörden und Einrichtungen der Bundes-

verwaltung in Deutschland vorgeschlagen. Zentrale Beschäftigtenbefragungen werden mittlerweile in mehr als der Hälfte aller OECD-Mitgliedstaaten als wichtiges Element eines modernen Personalmanagements durchgeführt (vgl. OECD 2017). Für die Etablierung einer Beschäftigtenbefragung in der Bundesverwaltung in Deutschland kann auf den organisatorischen Erfahrungen des **Diversität und Chancengleichheit Surveys (DuCS 2019)** aufgebaut werden, welcher die Machbarkeit eines Monitorings auf Grundlage regelmäßiger und gemeinsamer Beschäftigtenbefragung aufgezeigt hat. Dies betrifft Verfahren der Stichprobenziehung genauso wie die Verwendung etablierter informationstechnologischer Strukturen der Bundesverwaltung sowie der Etablierung hoher datenschutzrechtlicher Standards. Während die Teilnahme an der Beschäftigtenbefragung für die Beschäftigten auch zukünftig auf freiwilliger Basis erfolgen muss, sollte die Teilnahme aller Behörden zukünftig verbindlich festgelegt sein. Dies würde nicht nur eine effektivere Durchführung der Beschäftigtenbefragung ermöglichen, sondern auch die Datenqualität weiter verbessern.

Für die Durchführung zentraler Beschäftigtenbefragungen wird vorgeschlagen, eine ressortübergreifend tätige und mit den nötigen Ressourcen ausgestattete Fachstelle innerhalb der Bundesverwaltung aufzubauen. Diese kann im Austausch mit weiteren wissenschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren für die Weiterentwicklung des Erhebungsinstruments sowie die Durchführung der Beschäftigtenbefragungen zuständig sein. Mit der Analyse der erhobenen Daten können den Behörden – auch über Fragen der kulturellen Diversität hinaus – wertvolle Informationen für eine belastbare und effektive Organisationsentwicklung zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus sollte ein solches Berichtswesen gesetzlich geregelt auch zukünftig in der Verantwortung der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration durchgeführt werden.



## Literatur

**Ahyoud, Nasiha; Aikins, Joshua Kwesi; Bartsch, Samera; Bechert, Naomi; Gyamerah, Daniel** (2018): Wer nicht gezählt wird, zählt nicht. Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten in der Einwanderungsgesellschaft – eine anwendungsorientierte Einführung. Berlin.

**Antidiskriminierungsstelle** (2018): Erhebung von subjektiven Diskriminierungserfahrungen. Erste Ergebnisse von Testfragen in der SOEP Innovations-Stichprobe 2016. Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes.

**Ashikali, Tanachia; Groeneveld, Sandra** (2015): Diversity management for all? An empirical analysis of diversity management outcomes across groups. In: *Personnel Review* 44 (5), S. 757–780.

**Baumann, Anne-Luise; Feneberg, Valentin; Kronenbitter, Lara; Naqshband, Saboura; Nowicka, Magdalena; Will, Anne-Kathrin** (2019): Ein Zeitfenster für Vielfalt. Chancen für die interkulturelle Öffnung der Verwaltung. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

**Integrationsbeauftragte** (2019): Deutschland kann Integration: Potenziale fördern, Integration fordern, Zusammenhalt stärken. 12. Bericht der Integrationsbeauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Berlin: Integrationsbeauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.

**Beigang, Steffen; Fetz, Karolina; Foroutan, Naika; Kalkum, Dorina; Otto, Magdalena** (2016): Diskriminierungserfahrungen in Deutschland. Erste Ergebnisse einer repräsentativen Erhebung und einer Betroffenenbefragung. Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes.

**Bishu, Sebawit G.; Kennedy, Alexis R.** (2020): Trends and Gaps: A Meta-Review of Representative Bureaucracy. In: *Review of Public Personnel Administration* 40 (4), S. 559–588.

**BMI** (2015): Jedes Alter zählt. Weiterentwicklung der Demografiestrategie der Bundesregierung. Berlin: Bundesministerium des Innern.

**Buche, Antje; Jungbauer-Gans, Monika; Niebuhr, Annkatrin; Peters, Cornelius** (2013): Diversität und Erfolg von Organisationen. In: *Zeitschrift für Soziologie* 42 (6), S. 483–501.

**Bührmann, Andrea D.; Schönwälder, Karen** (2017): Public Organisations and Diversity: Approaches to an Under-researched Topic. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 43 (10), S. 1635–1643.

**Bundesregierung** (2011): Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen. Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.

**Burr, Hermann; Berthelsen, Hanne; Moncada, Salvador; Nübling, Matthias; Dupret, Emilie; Demiral, Yucel et al.** (2019): The Third Version of the Copenhagen Psychosocial Questionnaire. In: *Safety and Health at Work* 10 (4), S. 482–503.



- Cantarelli, Paola; Belardinelli, Paolo; Belle, Nicola** (2016): A Meta-Analysis of Job Satisfaction Correlates in the Public Administration Literature. In: Review of Public Personnel Administration 36 (2), S. 115–144.
- Choi, Sungjoo; Rainey, Hal G.** (2014): Organizational Fairness and Diversity Management in Public Organizations: Does Fairness Matter in Managing Diversity? In: Review of Public Personnel Administration 34 (4), S. 307–331.
- Destatis** (2018): Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2017. Fachserie 1, Reihe 2.2. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Destatis** (2019): Personal des öffentlichen Dienstes 2018. Fachserie 14, Reihe 6. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- DiTomaso, Nancy; Post, Corinne; Parks-Yancy, Rochelle** (2007): Workforce Diversity and Inequality: Power, Status, and Numbers. In: Annual Review of Sociology 33: 473–501.
- Dwertmann, David J. G.; Nishii, Lisa H.; van Knippenberg, Daan** (2016): Disentangling the Fairness & Discrimination and Synergy Perspectives on Diversity Climate. In: Journal of Management 42;5: 1136–1168.
- Dobbin, Frank; Kaley, Alexandra** (2017): Are Diversity Programs Merely Ceremonial? Evidence-Free Institutionalization. In: Royston Greenwood, Christine Oliver, Thomas B. Lawrence und Renate E. Meyer (Hg.): The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism. Thousand Oaks, California: SAGE, S. 808–828.
- El-Mafaalani, Aladin** (2017): Diskriminierung von Menschen mit Migrationshintergrund. In: Albert Scherr, Aladin El-Mafaalani und Gökçen Yüksel (Hg.): Handbuch Diskriminierung. Wiesbaden: Springer VS, S. 465–478.
- Ette, Andreas; Stedtfeld, Susanne; Sulak, Harun; Brückner, Gunter** (2016): Erhebung des Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung. Ergebnisbericht im Auftrag des Ressortarbeitskreises der Bundesregierung. Wiesbaden: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung. (BiB Working Paper, 1/2016).
- Ette, Andreas; Lang, Antonia; Straub, Sophie; Weinmann, Martin** (2020): Kulturelle Diversität und Chancengleichheit in der Bundesverwaltung. Tabellenband. Wiesbaden: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung.
- Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Schneider, Norbert F.** (Hg.) (2021a): Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität. Opladen: Barbara Budrich (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55).
- Ette, Andreas; Weinmann, Martin; Straub, Sophie; Sulak, Harun; Best, Fabio** (2021b): Herausforderungen und Potenziale von Beschäftigtenbefragungen in der öffentlichen Verwaltung: Forschungsdesign des ‚Diversität und Chancengleichheit Surveys 2019‘. In: Andreas Ette, Sophie Straub, Martin Weinmann und Norbert F. Schneider (Hg.): Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität. Opladen: Barbara Budrich (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55).

**Fernandez, Sergio; Resh, William; Moldogaziev, Tima; Oberfield, Zachary** (2015): Assessing the Past and Promise of the Federal Employee Viewpoint Survey for Public Management Research: A Research Synthesis. In: *Public Administration Review* 75 (3), S. 382–394.

**Goebel, Jan; Grabka, Markus M.; Liebig, Stefan; Kroh, Martin; Richter, David; Schröder, Carsten; Schupp, Jürgen** (2019): The German Socio-Economic Panel (SOEP). In: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 239 (2), S. 345–360.

**Guillaume, Yves R. F.; Dawson, Jeremy F.; Otake-Ebede, Lilian; Woods, Stephen A.; West, Michael A.** (2017): Harnessing demographic differences in organizations: What moderates the effects of workplace diversity? In: *Journal of Organizational Behavior* 38 (2), S. 276–303.

**IAB** (2018): *Linked Personnel Panel (LPP) – Version 1617 v1*. Auszählungen 1617. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

**Kalter, Frank; Granato, Mona** (2018): Migration und ethnische Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt. In: Martin Abraham und Thomas Hinz (Hg.): *Arbeitsmarktsoziologie. Probleme, Theorien, empirische Befunde*. Wiesbaden: Springer VS, S. 355–387.

**van Knippenberg, Daan; Schippers, Michaela C.** (2007): Work Group Diversity. In: *Annual Review of Psychology* 58, S. 515–541.

**Lee, Geon; Benoit-Bryan, Jennifer; Johnson, Timothy P.** (2011): Survey Research in Public Administration: Assessing Mainstream Journals with a Total Survey Error Framework. In: *Public Administration Review* 72 (1), S. 87–97.

**Lee, Hyung-Woo; Robertson, Peter J.; Kim, Kitai** (2020): Determinants of Job Satisfaction Among U.S. Federal Employees: An Investigation of Racial and Gender Differences. In: *Public Personnel Management* 49 (3), S. 336–366.

**Moon, Kuk-Kyoung; Christensen, Robert K.** (2020): Realizing the Performance Benefits of Workforce Diversity in the U.S. Federal Government: The Moderating Role of Diversity Climate. In: *Public Personnel Management* 49 (1), S. 141–165.

**Naff, Katherine C.; Kellough, J. Edward** (2003): Ensuring Employment Equity. Are Federal Diversity Programs Making a Difference? In: *International Journal of Public Administration* 26 (12), S. 1307–1336.

**OECD** (2017): *Government at a Glance 2017*. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development.

**OECD** (2020): *All Hands In? Making Diversity Work for All*. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development.

**Pitts, David W.** (2009): Diversity Management, Job Satisfaction, and Performance: Evidence from U.S. Federal Agencies. In: *Public Administration Review* 69 (2), S. 328–338.

**Ruf, Kevin; Mackeben, Jan; Grunau, Philipp; Wolter, Stefanie** (2020): A unique Employer–Employee Study: the Linked Personnel Panel (LPP) – Design, Extensions and Research Potential. In: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 240 (1), S. 133–145.



**Simon, Patrick; Piché, Victor; Gagnon, Amélie A.** (2015): Social statistics and ethnic diversity. Cross-national perspectives in classifications and identity politics. Cham: Springer (IMISCOE Research Series).

**Vassilopoulou, Joana; Merx, Andreas; Bruchhagen, Verena** (2019): An Overview of Diversity Policies in the Public and Private Sector that Seek to Increase the Representation of Migrants and Ethnic Minorities in the Workplace: The Case of Germany. In: Joana Vassilopoulou, Julienne Brabet und Victoria Showunmi (Hg.): Race Discrimination and Management of Ethnic Diversity and Migration at Work: European Countries' Perspectives, Volume 6. Bingley: Emerald Publishing Limited, S. 59–79.

**Vigoda-Gadot, Eran; Eldor, Liat; Schohat, Lior M.** (2013): Engage Them to Public Service. In: American Review of Public Administration 43 (5), S. 518–538.

**Williams, Katherine Y.; O'Reilly, Charles A.** (1998): Demography and Diversity in Organizations: A Review of 40 Years of Research. In: Research in Organizational Behavior 20, S. 77–140.

## Abkürzungsverzeichnis

<b>AA</b>	Auswärtiges Amt	<b>BMBF</b>	Bundesministerium für Bildung und Forschung
<b>Abb.</b>	Abbildung	<b>BMEL</b>	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
<b>BAFA</b>	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle	<b>BMF</b>	Bundesministerium der Finanzen
<b>BAG</b>	Bundesarbeitsgericht	<b>BMFSFJ</b>	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
<b>BAM</b>	Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung	<b>BMI</b>	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
<b>BAMF</b>	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge	<b>BMJV</b>	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
<b>BBk</b>	Bundesbank	<b>BMU</b>	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
<b>BBR</b>	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung	<b>BMVg</b>	Bundesministerium der Verteidigung
<b>BfArM</b>	Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte	<b>BMVI</b>	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
<b>BfJ</b>	Bundesamt für Justiz	<b>BMWi</b>	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
<b>BKA</b>	Bundeskriminalamt	<b>BMZ</b>	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
<b>BMAS</b>	Bundesministerium für Arbeit und Soziales	<b>BNetzA</b>	Bundesnetzagentur





<b>BPA</b>	Presse- und Informationsamt der Bundesregierung	<b>DWD</b>	Deutscher Wetterdienst
<b>BPol</b>	Bundespolizei	<b>EBA</b>	Eisenbahn-Bundesamt
<b>BRH</b>	Bundesrechnungshof	<b>EU</b>	Europäische Union
<b>BSH</b>	Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie	<b>EWR</b>	Europäischer Wirtschaftsraum
<b>BSI</b>	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik	<b>FBA</b>	Fernstraßen-Bundesamt
<b>BStU</b>	Der Bundesbeauftragte für die Stasi-Unterlagen	<b>FLI</b>	Friedrich-Loeffler-Institut
<b>BT</b>	Deutscher Bundestag	<b>IAB</b>	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
<b>BVA</b>	Bundesverwaltungsamt	<b>ITZBund</b>	Informationstechnikzentrum Bund
<b>BVAmt</b>	Bundesversicherungsamt (seit 2020: Bundesamt für Soziale Sicherung, BAS)	<b>JKI</b>	Julius-Kühn-Institut
<b>BZSt</b>	Bundeszentralamt für Steuern	<b>KBA</b>	Kraftfahrt-Bundesamt
<b>bzw.</b>	beziehungsweise	<b>LBA</b>	Luftfahrt-Bundesamt
<b>Copsoq</b>	Copenhagen Psychosocial Questionnaire	<b>LPP</b>	Linked Personnel Panel
<b>Destatis</b>	Statistisches Bundesamt	<b>MdB</b>	Mitglied des Deutschen Bundestages
<b>DPMA</b>	Deutsches Patent- und Markenamt	<b>OECD</b>	Organisation for Economic Co-operation and Development
<b>DuCS</b>	Diversität und Chancengleichheit Survey	<b>PEI</b>	Paul-Ehrlich-Institut
		<b>PTB</b>	Physikalisch-Technische Bundesanstalt

<b>RKI</b>	Robert Koch-Institut
<b>SOEP</b>	Sozio-oekonomisches Panel
<b>StBA</b>	Statistisches Bundesamt
<b>Tab.</b>	Tabelle
<b>Thünen</b>	Johann Heinrich von Thünen-Institut
<b>THW</b>	Technisches Hilfswerk
<b>u. a.</b>	unter anderen
<b>UBA</b>	Umweltbundesamt
<b>WSV</b>	Wasserstraßen- und Schifffahrts- verwaltung des Bundes
<b>z. B.</b>	zum Beispiel



## Impressum

### **Herausgeber:**

Beauftragte der Bundesregierung für Migration,  
Flüchtlinge und Integration  
11012 Berlin  
E-Mail: [integrationsbeauftragte@bk.bund.de](mailto:integrationsbeauftragte@bk.bund.de)  
Internet: [www.integrationsbeauftragte.de](http://www.integrationsbeauftragte.de)

Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung  
Friedrich-Ebert-Allee 4  
65185 Wiesbaden  
E-Mail: [post@bib.bund.de](mailto:post@bib.bund.de)  
Internet: [www.bib.bund.de](http://www.bib.bund.de)

### **Autorinnen und Autoren:**

Dr. Andreas Ette, Prof. Dr. Norbert F. Schneider,  
Sophie Straub, Martin Weinmann

### **Lektorat:**

Yvonne Halfar, Dr. Katja Patzwaldt

### **Korrektorat:**

Dr. Birgit Gottschalk  
51588 Nümbrecht

### **Layout und Grafiken:**

[www.avitamin.de](http://www.avitamin.de)

### **Bildnachweis:**

[www.avitamin.de](http://www.avitamin.de);  
[Adobe Stock.com/M.Style/tettygreen](https://www.adobe.com/stock.com/M.Style/tettygreen)

### **Druck:**

MKL Druck GmbH & Co. KG  
48346 Ostbevern

### **Stand:**

Oktober 2020

[www.integrationsbeauftragte.de](http://www.integrationsbeauftragte.de)

[www.bib.bund.de](http://www.bib.bund.de)