

Magdalena Nowicka,
Anne-Kathrin Will

Ein Zeitfenster für Vielfalt

Chancen für die interkulturelle
Öffnung der Verwaltung

FÜR EIN BESSERES MORGEN

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

AUF EINEN BLICK

Die Babyboomer-Generation wird ab Ende 2019 in Rente gehen. Damit öffnet sich ein Zeitfenster für Vielfalt in der öffentlichen Verwaltung: Behörden können durch Neueinstellungen ihren Beschäftigtenanteil mit Migrationshintergrund erhöhen und einen Beitrag zu Repräsentanz und Teilhabe von Zugewanderten und ihren Nachkommen leisten. Die Studie *Ein Zeitfenster für Vielfalt* zeigt, dass diese strategische Möglichkeit vielen Behörden kaum bewusst ist. Es fehlt an Konzepten, vor allem für höhere Berufspositionen, an Zielwerten und Monitoring.

DIE BABYBOOMER-GENERATION GEHT – WER KOMMT?

Die Babyboomer der Geburtsjahrgänge 1954 bis 1969 werden ab Ende 2019 das reguläre Renteneintrittsalter erreichen. Die öffentliche Verwaltung¹, ein wesentlicher Teilbereich des öffentlichen Dienstes, verliert dadurch 51 Prozent der aktuell Beschäftigten bis zum Jahr 2036. Entsprechend öffnet sich von 2019 bis 2036 ein Zeitfenster für Neueinstellungen, in dem migrationsbedingte Vielfalt explizit berücksichtigt werden kann – vorausgesetzt es gibt den entsprechenden politischen Willen.

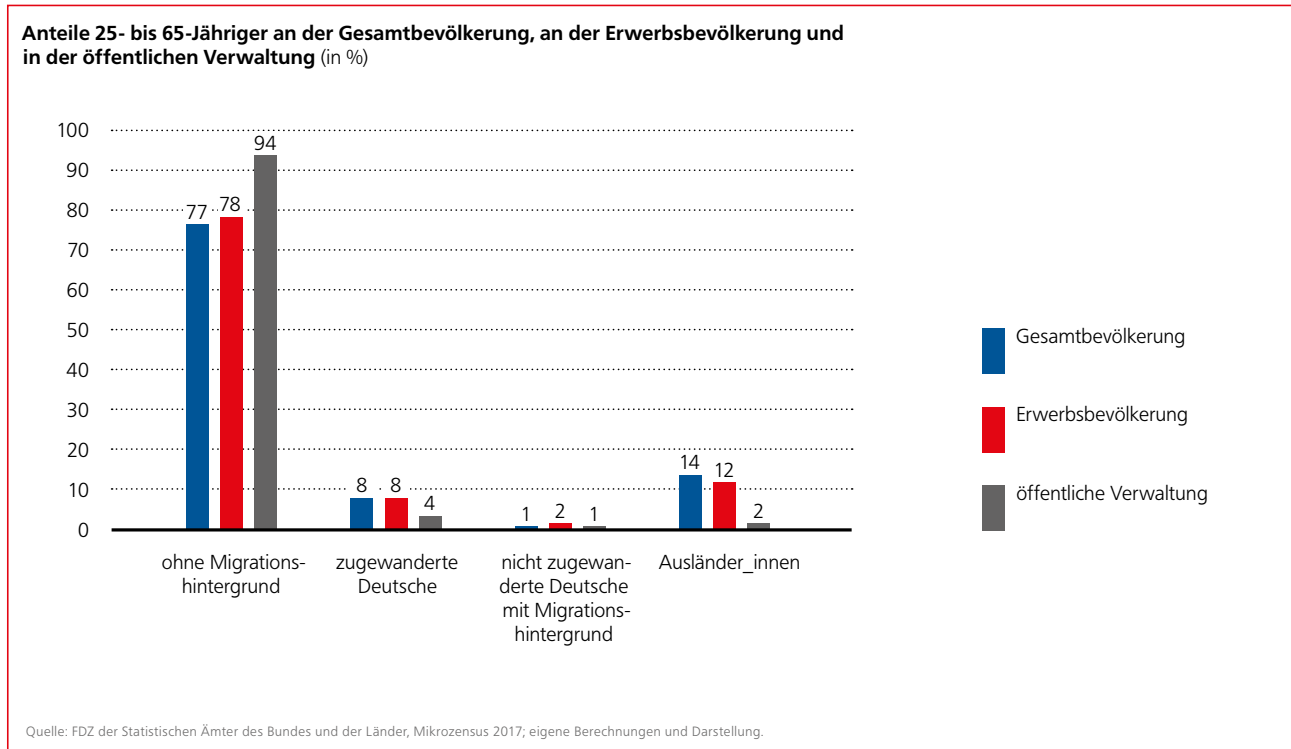
Die öffentliche Verwaltung – von der Bundesebene bis in die Kommune – ist die größte Arbeitgeberin in Deutschland: Sieben Prozent aller Erwerbstätigen sind dort beschäftigt (Statistisches Bundesamt 2019: 53ff). Ihr kommt eine Vorbildrolle in Bezug auf die Repräsentanz aller Bevölkerungsteile zu (Klose/Merx 2010: 52) und sie ist der Beschäftigungssektor, in dem der Staat selbst Diskriminierungen entgegenwirken kann. Wer-

den alle Bevölkerungsgruppen in der öffentlichen Verwaltung repräsentiert, erhöht sich die Identifikation mit dem Staat und seinen Institutionen. Da der öffentliche Dienst trotz zunehmender Bedeutung von Befristung weiterhin von unbefristeten Arbeitsverhältnissen bis hin zur Verbeamtung dominiert ist, werden die Stellenbesetzungen der kommenden Jahre das Gesicht der öffentlichen Verwaltung auf lange Zeit hin prägen.

Menschen mit Migrationshintergrund sind in der öffentlichen Verwaltung bislang stark unterrepräsentiert. Sie stellen in der 25- bis 65-jährigen Gesamtbevölkerung einen Anteil von rund 23 Prozent, in der Erwerbsbevölkerung 22 Prozent und sind in der öffentlichen Verwaltung jedoch gerade mit etwas mehr als sechs Prozent vertreten (s. Abbildung S. 2). Betrachtet man die Sammelkategorie „mit Migrationshintergrund“ differenziert, so zeigt sich, dass selbst der Teil derer „mit Migrationshintergrund,² die in Deutschland geboren sind, hier Schulabschlüsse gemacht haben und Deutsche sind, in der Verwaltung unterrepräsentiert ist.

Als Deutschland um die Jahrtausendwende anfang, sich als Einwanderungsland zu verstehen, begannen Bund, Länder und Kommunen zunehmend Konzepte für die aktive Gestaltung von Integration auszuarbeiten. Integrationskonzepte legen die Ziele und Maßstäbe fest, an denen Integrationspolitik gemessen wird, und entfalten Signalwirkung (SVR 2018: 105).

Im Nationalen Integrationsplan konstatierten Bund und Länder 2007, sich ihrer „Rolle als Arbeitgeber bewusst“ zu sein. Der Bund wollte „sich [im] eigenen Zuständigkeitsbereich der öffentlichen Verwaltungen und Betriebe für eine Erhöhung der Zahl von Auszubildenden mit Migrationshintergrund einsetzen“ und den „Anteil des Personals mit Migrationshintergrund nach



Eignung, Leistung und Befähigung erhöhen“ (Bundesregierung 2007: 17, 28).

Im Nationalen Aktionsplan 2012 widmete die Bundesregierung dem Thema „Migranten im öffentlichen Dienst“ ein eigenständiges Dialogforum. Darin wurde festgestellt, dass der Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in Deutschland noch zu gering sei. Auch im gegenwärtig entstehenden Nationalen Aktionsplan Integration wird die „Interkulturelle Öffnung des öffentlichen Dienstes der Bundesverwaltung“ als zukunftsweisendes Instrument für den gesellschaftlichen Zusammenhalt angeführt.

VIELFALT IN DER VERWALTUNG – FUNKTIONALE LÖSUNG ODER DEMOKRATISCHE NOTWENDIGKEIT?

Für die Studie *Ein Zeitfenster für Vielfalt – Chancen für die interkulturelle Öffnung der Verwaltung* beauftragte die Friedrich-Ebert-Stiftung das Deutsche Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM) mit der Erhebung qualitativer Daten, einem Abgleich vorliegender quantitativer Daten und der Auswertung von existierenden Integrationskonzepten. Das Studienteam des DeZIM befragte in diesem Zusammenhang 19 Integrationsbeauftragte des Bundes, der Länder und ausgewählter Kommunen, bzw. Mitarbeiter_innen aus deren jeweiligen Arbeitsstäben oder Abteilungen, und 20 Personalverantwortliche in obersten Bundes- und Landesbehörden sowie in ausgewählten Kommunen (Baumann et al. 2019). Im Mittelpunkt der Befragung standen Konzepte und Maßnahmen, mit denen der Beschäftigtenanteil mit Migrationshintergrund erhöht werden könnte. Dabei wurde deutlich, dass die öffentlichen Verwaltungen nur selten die Renteneintritte oder Pensionierungen der Babybo-

mer-Jahrgänge als Chance auf mehr Vielfalt verstehen und strategisch nutzen wollen.

Die meisten der befragten Integrationsbeauftragten sehen in der Repräsentanz von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in öffentlichen Verwaltungen einen Wert an sich, der keiner weiteren Begründung bedarf. Viele von ihnen nennen zudem funktionale Gründe für die interkulturelle Öffnung. Hierzu zählt beispielsweise die höhere Leistungsfähigkeit der Verwaltungen mit Blick auf einen diversifizierten Kund_innenkreis.

Die Gespräche mit Personalverantwortlichen ergeben demgegenüber ein differenzierteres Bild. Vor allem auf kommunaler und Landesebene wird kultureller Vielfalt in der Belegschaft ein hoher Stellenwert beigemessen und werden Personalgewinnungsprozesse entsprechend gestaltet. Ein Teil der Personalverantwortlichen sieht sich jedoch kaum veranlasst, die Verfahren der Personalgewinnung zu überdenken. Dabei nannten die Befragten eine Reihe von Gründen, warum gar keine oder nicht intensivere Anstrengungen als bislang unternommen werden:

- Insbesondere aus Sicht der Bundesebene wird bisher kein Mangel an Bewerbungen konstatiert. Aus der Perspektive der hier Befragten müssen sich die Behörden erst dann um Mitarbeiter_innen mit Migrationshintergrund bemühen, wenn sich unter den zahlreichen Bewerbungen keine geeigneten Kandidat_innen mehr fänden.
- Einige Behörden beziehen ihre Mitarbeiter_innen aus anderen Behörden und sehen dort die Verantwortung für eine angemessene Berücksichtigung von Menschen mit Migrationshintergrund in Bewerbungsverfahren. Aus ihrer Perspektive liegt die Verantwortung außerhalb des eigenen Wirkungsbereichs.
- In Tätigkeitsbereichen, in denen migrationsbezogene The-

men inhaltlich verortet sind, würden sich Menschen mit Migrationshintergrund aus inhaltlichem Interesse ohnehin bewerben und seien präsent. Nach der hier vertretenen Auffassung ist es ausreichend, wenn Mitarbeiter_innen mit Migrationshintergrund in migrations- und integrationsrelevanten Bezügen arbeiten.

- Auf Bundes- und Landesebene wurde auf das Prinzip der „Bestenauslese“ nach Art. 33 Abs. 2 GG verwiesen. Danach dürften Menschen mit Migrationshintergrund im Auswahlprozess bei gleicher Qualifikation nicht bevorzugt werden. Hier herrscht die Sicht vor, potenzielle Bewerber_innen mit Migrationshintergrund brächten nicht das erwartete Qualifikationsprofil „der Besten“ mit.
- Es wird erwartet, dass infolge der Digitalisierung Stellen wegfallen, die bislang eher von Menschen mit Migrationshintergrund ausgefüllt werden, z. B. im Registratur- und Archivierungswesen. Aus dieser Perspektive sind gezielte Bemühungen unnötig, da Menschen mit Migrationshintergrund auf kaum zukunftssträchtige Tätigkeitsprofile festgelegt sind und eine Beschäftigung in anderen Tätigkeitsbereichen als unwahrscheinlich gilt.
- Einige der Befragten führten an, dass der Bevölkerungsanteil von Menschen mit Migrationshintergrund in jüngeren Altersgruppen ohnehin höher sei. Aus dieser Sicht erledigt sich das Repräsentanzproblem langfristig von allein, ohne dass es weiterer Bemühungen bedarf.

Da die Personalverantwortlichen im Zuge der Neueinstellung die zentralen *Gatekeeper* sind, müssen diese Befunde im Kontext des Bemühens um die interkulturelle Öffnung der öffentlichen Verwaltung aufhorchen lassen. Deutlich wird, dass viele Personalverantwortliche sich nicht als die Akteur_innen wahrnehmen, die die interkulturelle Öffnung der öffentlichen Verwaltung aktiv gestalten können und müssen. Die Integrationsbeauftragten wiederum, die genau dies als ihren Auftrag sehen, haben bei der Personalgewinnung nur indirekte Einflussmöglichkeiten; sie können beraten und sensibilisieren, mehr aber nicht.

Für Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund sprechen den Befragten zufolge vor allem die folgenden drei Gründe:

- Die Repräsentanz von Menschen mit Migrationshintergrund unter den Beschäftigten öffentlicher Verwaltungen ist ein Wert an sich, insbesondere für die Integrationsbeauftragten.
- Die demografische Entwicklung lässt einen spürbaren Fachkräftemangel erwarten, was vor allem die Integrationsbeauftragten in den ostdeutschen Bundesländern alarmiert.
- Personen mit Migrationshintergrund erhöhen die interkulturelle Kompetenz der Verwaltung: Ihnen werden „migrantische Kompetenzen“ aufgrund diverser kultureller Hintergründe und Erfahrungen sowie Mehrsprachigkeit zugeschrieben. Beschäftigte mit Migrationshintergrund haben nach Auffassung vieler Personalverantwortlicher eine bessere Problemlösungskompetenz, die für die Servicequalität in einer pluralen Gesellschaft wichtig sei. Nur zwei Integrationsbeauftragte merkten an, dass die Annahme automatisch vorhandener oder höherer interkultureller Kompetenzen wiederum diskriminierend sei.

MASSNAHMEN ZUR INTERKULTURELLEN ÖFFNUNG

Trotz der Zurückhaltung vieler der Befragten in Bezug auf eine aktive Rekrutierung von Menschen mit Migrationshintergrund für die öffentliche Verwaltung, existieren mittlerweile in vielen Behörden Maßnahmen zur Erhöhung des Beschäftigtenanteils mit Migrationshintergrund. Sie lassen sich jeweils danach unterscheiden, ob sie sich auf Veränderungen innerhalb der bestehenden Organisation/Belegschaft beziehen (beispielsweise Fortbildungen, Handreichungen) oder auf die Interaktion mit dem Verwaltungsumfeld. Zur Letzteren zählen Änderungen im Einstellungsverfahren wie die Form der Stellenausschreibung oder die Art ihrer Verbreitung. Derartige Änderungen sind den Personalverantwortlichen vorbehalten. Integrationsbeauftragte können hier nur Anregungen geben.

In den Stadtstaaten, den Ländern Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen sowie den großstädtischen Kommunen existieren gezielte Sonderinitiativen und Werbekampagnen, mit denen der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst erhöht und Zugangsbarrieren bei der Besetzung von Stellen abgebaut werden sollen. Die Personalverantwortlichen beurteilen die Umsetzung der jeweiligen Maßnahmen in ihrem Haus positiv. Häufig liegt der Erfolgsbewertung aber nur eine subjektive Einschätzung zugrunde, da es keine systematische Erfassung des möglichen Migrationshintergrundes unter den Beschäftigten gibt.

HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE INTERKULTURELLE ÖFFNUNG

Trotz des politisch bereits formulierten Konsenses, dass die öffentliche Verwaltung sich für Beschäftigte mit Migrationshintergrund öffnen soll und muss, wurden bisher nur begrenzte Fortschritte erzielt. Die Studie konnte eine Reihe von Herausforderungen identifizieren:

- Kategorie „Migrationshintergrund“: Es fehlt eine verbindliche Festlegung dessen, wem ein Migrationshintergrund zuzuschreiben ist und wem nicht. Entsprechend existieren mehrere Definitionen bei den Verwaltungen und die Verunsicherung, auf welche Definition eines Migrationshintergrundes sie zurückgreifen können oder sollen. Die Kategorie ist zu pauschal, um die Heterogenität zugewandelter Menschen und ihrer Nachkommen abzubilden. Unter Hinweis auf den Datenschutz wird Migrationshintergrund nicht in Personalakten vermerkt.
- Fehlende Evaluations- und Monitoringverfahren: Nicht nur wegen der problematischen Erfassung von Beschäftigten mit Migrationshintergrund mangelt es an Evaluations- und Monitoringverfahren. Auch interkulturelle Öffnung bleibt vage definiert, ebenso der neuere Diversity-Ansatz. Für eine Evaluation von Maßnahmen ist es aber nötig, klare Ziele und den zeitlichen Rahmen für deren Erreichen festzulegen. Wenn Konzepte und Gesetze existieren – was die Ausnahme ist –, dann beinhalten sie mehrheitlich keine Angaben dazu. Findet ein Monitoring statt, sind die Daten oft nicht repräsentativ. Wo ein Berichtswesen vorhanden ist, ist dieses eine Berichterstattung über die

Durchführung von Maßnahmen, der Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund als Erfolgsindikator wird nicht erfasst.

- Kulturalisierung: In vielen Maßnahmen werden Menschen mit Migrationshintergrund spezifische Eigenschaften zugeschrieben: andere Werte und Normen, Defizite bei Deutschkenntnissen und Qualifikationen oder Besonderheiten wie Mehrsprachigkeit und interkulturelle Kompetenz. Dabei wird übersehen, dass gerade die Kinder und Enkelkinder der nach Deutschland Zugewanderten in der öffentlichen Verwaltung trotz ihrer deutschen Sozialisation und Bildungswege nicht adäquat repräsentiert sind. Es fehlt eine allgemeine Sensibilität und das Verständnis für die Situation von unterrepräsentierten Gruppen.

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Die Handlungsempfehlungen greifen die geäußerten Bedarfe der Gesprächspartner_innen auf, die mit einer Gruppe externer Expert_innen reflektiert und konkretisiert wurden. Sie decken sich punktuell mit Forderungen der Migrant_innenselbstorganisationen sowie des Netzwerks der Neuen Deutschen Organisationen (Atasoy et al. 2016) und unterstützen die Grundsätze für die Erhebung von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten (Ahyoud et al. 2018). Die Studie identifiziert eine Reihe von Handlungsempfehlungen, die mit unterschiedlichem Zeithorizont umgesetzt werden können. Dazu gehören:

1. Die Erarbeitung von Strategien zur Gewinnung und Personalentwicklung von Führungskräften mit Migrationshintergrund.
2. Die Einigung auf eine praxistaugliche Definition des Migrationshintergrunds oder Kategorien, die rassistische oder auf Herkunft basierende Diskriminierung besser erfassen.
3. Die Diskussion und Konkretisierung eines Bundespartizipationsgesetzes. Dieses sollte dynamische, den entsprechenden Bevölkerungsanteilen angepasste Zielquoten oder Zielkorridore auf allen Ebenen für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst enthalten.

Deutschland ist schon längst vielfältiger, als der Blick in – fast jede – Behörde dieses Landes vermuten lässt. Diese Vielfalt wird in den nächsten Jahren aufgrund der Niederlassungsfreiheit von EU-Bürger_innen und infolge von Arbeitsmigration und Flucht zunehmen. Vor diesem Hintergrund erscheint eine gesellschaftliche Debatte über die Entwicklung eines Bundespartizipationsgesetzes – das die angemessene Teilhabe aller Bevölkerungsteile gewährleisten kann und gleichzeitig als Integrationsmotor wirkt – notwendig. Die Studie *Ein Zeitfenster für Vielfalt* zeigt, dass es bereits viele veränderungsbereite Akteur_innen in öffentlichen Verwaltungen gibt (Baumann et al. 2019). Sie macht aber auch deutlich, dass es eines konsequenten Perspektivwechsels insbesondere bei den Personalverantwortlichen bedarf, sollen größere Fortschritte auf allen Ebenen erreicht werden. Selten war dafür die Gelegenheit günstiger als jetzt. Das Zeitfenster für Vielfalt in der öffentlichen Verwaltung ist weit geöffnet – es muss nur genutzt werden.

AUTORINNEN

Prof. Dr. Magdalena Nowicka ist Soziologin und Professorin für Migration and Transnationalismus an der Humboldt-Universität zu Berlin. Seit September 2018 leitet sie die Abteilung Integration am Deutschen Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM) in Berlin.

Dr. Anne-Kathrin Will ist Europäische Ethnologin und Kulturwissenschaftlerin. Sie forscht an der Humboldt-Universität zu Berlin über die Kategorie Migrationshintergrund. Zuvor leitete sie die Studie *Ein Zeitfenster für Vielfalt*, die am DeZIM entstand.

ANMERKUNGEN

- 1 Die öffentliche Verwaltung umfasst nur einen Teil des öffentlichen Dienstes, neben Schul- und Hochschulpersonal, Beschäftigten kommunaler Gesundheits-, Kinderbetreuungs- und Jugendeinrichtungen sowie Versorgungsunternehmen usw. Die öffentliche Verwaltung verantwortet Gesetze und Verordnungen sowie ihre Umsetzung, weshalb eine Repräsentanz von Menschen mit Migrationshintergrund in diesem Bereich des öffentlichen Dienstes für eine Mitgestaltung der Demokratie wichtig ist.
- 2 Laut Statistischem Bundesamt hat "Eine Person [...] dann einen Migrationshintergrund, wenn sie selbst oder mindestens ein Elternteil nicht mit deutscher Staatsangehörigkeit geboren ist" (Statistisches Bundesamt 2019: 4).

LITERATUR

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

Atasoy, Ahmet; Atmaca, Delal; Choi, Sun-ju; Eichenhofer, Johannes; Gerlach, Martin; Henke, Sigismund et al. (2016): Impulspapier der Migrant*innenorganisationen zur Teilhabe in der Einwanderungsgesellschaft: Wie kulturelle Öffnung jetzt gelingen kann!, umgesetzt von der PHINEO gAG, Berlin.

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. Friedrich-Ebert-Stiftung.

Die Bundesregierung (2007): Der Nationale Integrationsplan: Neue Wege – Neue Chancen, hrsg. v. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Berlin, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/441038/acdb01cb90b28205d452c83d2fde84a2/2007-08-30-nationaler-integrationsplan-data.pdf?download=1> (20.2.2019).

FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder: Mikrozensus 2017.

Klose, Alexander; Merx, Andreas (2010): Positive Maßnahmen zur Verhinderung oder zum Ausgleich bestehender Nachteile im Sinne des §5 AGG, hrsg. v. der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Berlin.

Statistisches Bundesamt (2019): Fachserie 1 Reihe 2.2 Bevölkerung mit Migrationshintergrund 2018, Wiesbaden.

SVR (2018): Steuern was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten? Jahresgutachten 2018, hrsg. vom Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Berlin.

IMPRESSUM

© 2019
Friedrich-Ebert-Stiftung
Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:
Susan Javad, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Titelmotiv: © shutterstock / Ink Drop

ISBN: 978-3-96250-443-4

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.
Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.