



Vielfalt und Teilhabe in der öffentlichen Verwaltung

Ganzheitliche Diversity-Strategie durch regelmäßige Erhebung von Gleichstellungsdaten begleiten

Das Wichtigste in Kürze:

- Im Koalitionsvertrag kündigt die neue Bundesregierung eine „ganzheitliche Diversity-Strategie“ an, die mit (Förder-) Maßnahmen und Zielvorgaben die Diversität und Chancengerechtigkeit in der Bundesverwaltung stärken soll. Ziel der Bundesregierung ist es, die Erwartungen und Anforderungen einer zunehmend diverseren Bevölkerung durch eine öffentliche Verwaltung mit einer vielfältig zusammengesetzten Belegschaft besser und effizienter zu erfüllen.
- Als eine Grundlage für die Diversity-Strategie stellt der Policy Brief neue Daten zur Repräsentation von Frauen und der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung vor und enthält Ansatzpunkte für weitere Verbesserungen.
- Zwischen 2009 und 2019 ist der Anteil von Frauen in der Bundesverwaltung von 35 Prozent auf 40 Prozent gestiegen, während der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund von 8 Prozent auf 12 Prozent stieg. Trotzdem ist die Personalstruktur in der Bundesverwaltung noch vom politischen Ziel einer angemessenen Repräsentation dieser Bevölkerungsgruppen entfernt.
- Eine aktive Diversitätspolitik und eine überdurchschnittliche Personalfuktuation zwischen 2009 und 2019 stehen in einem positiven Zusammenhang mit der Repräsentation von Frauen und der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in den Behörden. Der Ruhestandseintritt der Babyboomer-Generation kann in den nächsten Jahren für eine Verbesserung der Repräsentation bisher weniger vertretener Gruppen genutzt werden.
- Aufgrund der Bedeutung und besonderen Vorbildfunktion der öffentlichen Verwaltung für viele gesellschaftliche Bereiche, sollte die Entwicklung der Diversität in der öffentlichen Verwaltung weiterhin wissenschaftlich fundiert untersucht werden. Die regelmäßige Erhebung von Gleichstellungsdaten durch zentral organisierte Beschäftigtenbefragungen in allen Behörden kann ein zentraler Baustein dafür sein.

Repräsentation fördert die Akzeptanz staatlichen Handelns

Der Staat hat als einer der größten Arbeitgeber in Deutschland ein großes Interesse daran, Mitarbeitende aus verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu gewinnen. Mit der Beschäftigung von Männern und Frauen, von älteren und jüngeren Menschen, von Menschen mit unterschiedlichen Religionen, von Menschen mit oder ohne eine Behinderung, mit unterschiedlichen sexuellen Identitäten sowie unterschiedlicher sozialer oder ethnischer Herkunft können die Erwartungen und Anforderungen einer zunehmend diversen Bevölkerung grundsätzlich besser und effizienter erfüllt werden. Neben dieser funktionalen Notwendigkeit stärkt die angemessene Repräsentation unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen in der öffentlichen Verwaltung die Identifikation mit dem Staat und fördert den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Auch angesichts der demografischen Entwicklung und dem anstehenden Ruhestandseintritt der Baby-boomer-Generation gilt es vermehrt alle Bevölkerungsgruppen aktiv als potenzielle Bewerberinnen und Bewerber anzusprechen. Eine die Diversität der Bevölkerung repräsentierende Verwaltung dient damit auch ihrer Lernfähigkeit und Modernisierung (vgl. Meier, 2019; Reskin et al., 1999; Riccucci & van Ryzin, 2017). Zur Verbesserung von Vielfalt und Repräsentanz kündigt der Koalitionsvertrag eine „ganzheitliche Diversity-Strategie“ mit konkreten Fördermaßnahmen und Zielvorgaben für die Personalpolitik der Bundesverwaltung an.

Der Staat ist in seiner Personalpolitik an den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Bestenauslese gebunden, wonach Entscheidungen für eine Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung ausschließlich nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung zu erfolgen haben. Vor diesem Hintergrund ist es in den vergangenen Jahrzehnten gelungen, mit zahlreichen politischen Initiativen und Gesetzen die Gleichstellung der Geschlechter, die Inklusion von Menschen mit Behinderungen und auch die Repräsentation von Migrantinnen und Migranten in der öffentlichen Verwaltung zu verbessern. Als eine Grundlage für die Entwicklung der angekündigten Diversity-Strategie stellt dieser Policy Brief neue Daten und Ergebnisse zu zwei zentralen Dimensionen von Diversität in der öffentlichen Verwaltung vor – der Repräsentation von Frauen und der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung. Am Beispiel von rund 90 Behörden (siehe Kasten zu den verwendeten Daten) werden Ansatzpunkte zur Weiterentwicklung der Bundesverwaltung zu einem diversitätssensiblen Arbeitgeber benannt.

Steigende Vielfalt des Personals im öffentlichen Dienst des Bundes

Der Anteil von Frauen und von Personen mit Migrationshintergrund an allen Beschäftigten der Bundesverwaltung ist im vergangenen Jahrzehnt gestiegen. Während der Anteil von Frauen an allen Beschäftigten im Jahr 2009 bei 35,4 Prozent lag, hat sich dieser im Verlauf der folgenden zehn Jahre auf 40,0 Prozent erhöht. Noch dynamischer hat sich der Anteil von Frauen im höheren Dienst entwickelt,

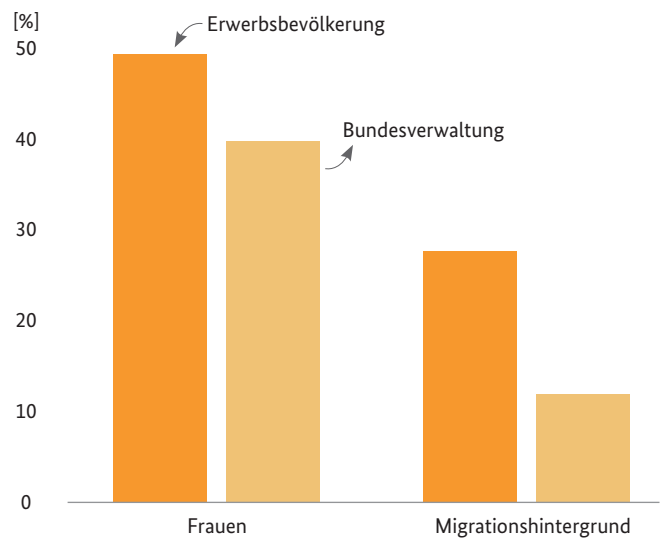


Abbildung 1: Repräsentationslücke von Frauen und der Bevölkerung mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst des Bundes in Deutschland, 2019

Quelle: Statistisches Bundesamt 2021; DuCS 2019.

wo der Anteil von 32,0 Prozent im Jahr 2009 auf 41,5 Prozent im Jahr 2019 gestiegen ist. Innerhalb des höheren Dienstes, der für mögliche Führungspositionen in der öffentlichen Verwaltung relevant ist, bleiben jedoch deutliche Unterschiede zwischen den Geschlechtern bestehen: Je höher die betrachtete Hierarchieebene ist, desto geringer der Frauenanteil. Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich auch bei den Beschäftigten mit Migrationshintergrund. Während der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund im Jahr 2009 bei 7,6 Prozent lag, stieg er bis ins Jahr 2019 auf 11,8 Prozent. Der Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund speziell im höheren Dienst stieg von 9,1 auf 12,9 Prozent.

Wichtige Bevölkerungsgruppen in Bundesverwaltung unterrepräsentiert

Trotz dieser Entwicklungen sind Frauen und insbesondere die Bevölkerung mit Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltung weiterhin unterrepräsentiert (vgl. Abb. 1). Der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund lag in der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter im Jahr 2019 bei 27,6 Prozent. Die Repräsentationsrate – als Verhältnis des Anteils von Menschen mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung zum entsprechenden Anteil in der erwerbstätigen Bevölkerung – liegt bei 0,43. Vertiefende Analysen zeigen, dass Menschen, die selbst nach Deutschland zugewandert sind, eine niedrigere Repräsentationsrate aufweisen, während deren Nachfahren in einem größeren Umfang in der Bundesverwaltung repräsentiert sind. Weitere Unterschiede bestehen auch zwischen den Herkunftsländern der Migrantinnen und Migranten.

Hinsichtlich des Frauenanteils zeigt sich: Der Anteil der Frauen an der Erwerbsbevölkerung betrug im Jahr 2019 49,4 Prozent, wodurch sich mit 0,81 eine im Vergleich zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund höhere Repräsentationsrate ergibt. Dennoch sind auch Frauen noch immer von einer gleichberechtigten Teilhabe in der öffentlichen Verwaltung beträchtlich entfernt, wenn auch zwischen einzelnen Behörden deutliche Unterschiede bestehen.

Höherer Beschäftigtenanteil von Frauen in Behörden mit Diversitätsmanagement

Vertiefende Analysen zu den Ursachen bestehender Repräsentationslücken zeigen: Die Beschäftigung von Frauen und insbesondere die Teilhabe von Frauen im höheren Dienst steht in einem positiven Zusammenhang mit der Etablierung eines behördlichen Diversitätsmanagements. Je früher Behörden mit der Etablierung einer diversitätssensiblen Personalpolitik und einer entsprechenden Auditierung (z. B. im Rahmen des Audit Beruf und Familie) begonnen haben, desto höher der durchschnittliche Anteil von Frauen im höheren Dienst der Behörden (vgl. Abb. 2).

Ein positiver Zusammenhang besteht auch zwischen dem Anteil von Frauen in der Behördenleitung innerhalb des letzten Jahrzehnts und dem Beschäftigtenanteil von Frauen in den Behörden. Diese Befunde gelten auch unter Kontrolle personalstruktureller Einflussfaktoren wie z. B. der Behördengröße, dem Anteil verbeamteter Beschäftigter in der Behörde oder der Altersstruktur, die häufig zur Erklärung der Unterrepräsentanz bestimmter Bevölkerungsgruppen in Organisationen herangezogen werden.

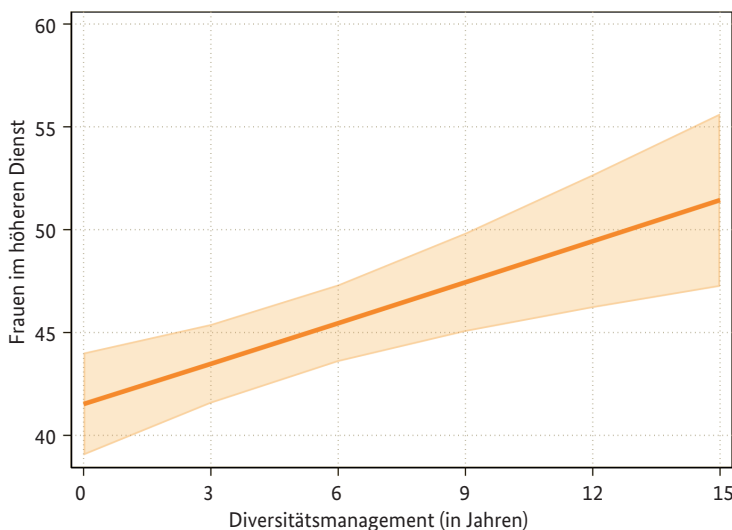


Abbildung 2: Zusammenhang zwischen der zeitlichen Dauer des behördlichen Diversitätsmanagements und dem Anteil von Frauen im höheren Dienst der Bundesbehörden

Quelle: Statistisches Bundesamt 2021; DuCS 2019; Schätzung marginaler Effekte mittels fractional-logit-Regressionen, 90 %-Konfidenzintervall.

Höherer Anteil von Personen mit Migrationshintergrund in wachsenden Behörden

Einen positiven Zusammenhang zwischen einem behördlichen Diversitätsmanagement und der Repräsentation der Bevölkerung mit Migrationshintergrund lässt sich für die Bundesverwaltung in Deutschland – anders als für die Beschäftigung von Frauen – empirisch bislang nicht feststellen. Zur Erklärung der Repräsentation kultureller Vielfalt wird häufig auf die regionalen Unterschiede innerhalb Deutschlands verwiesen. Danach sollten Behörden in Regionen mit einem geringeren Anteil von entsprechend qualifizierten Personen mit Migrationshintergrund im regionalen Arbeitsmarkt

auch eine weniger diverse Belegschaft aufweisen. Dieser vermutete Zusammenhang lässt sich empirisch bestätigen.

Der Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund variiert nicht nur regional. Er steht auch in einem Zusammenhang mit der Personalfuktuation der Behörden. Die steigende kulturelle Vielfalt in der Gesellschaft spiegelt sich insbesondere in solchen Behörden wider, welche im vergangenen Jahrzehnt vermehrt neues Personal eingestellt haben. So liegt der Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in Behörden, die personell gewachsen sind, signifikant höher als in schrumpfenden Behörden (vgl. Abb. 3). Das neu eingestellte Personal ist somit durchschnittlich diverser als die bereits seit längerem in der öffentlichen Verwaltung beschäftigten Kolleginnen und Kollegen. Dennoch ist die Bevölkerung mit Migrationshintergrund auch in jenen Bundesbehörden mit höherem Personalwachstum weiterhin unterrepräsentiert.

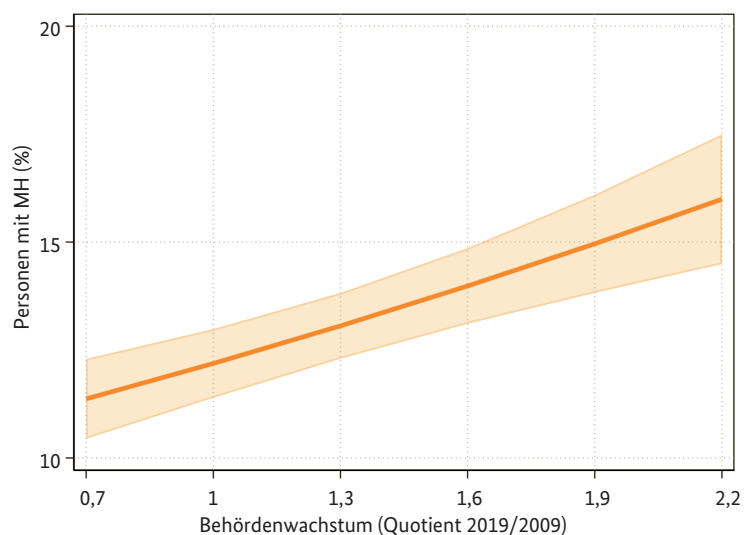


Abbildung 3: Zusammenhang zwischen dem Behördenwachstum im vergangenen Jahrzehnt und dem Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in den Bundesbehörden

Quelle: Statistisches Bundesamt 2021; DuCS 2019; Schätzung marginaler Effekte mittels fractional-logit-Regressionen, 90 %-Konfidenzintervall. MH = Migrationshintergrund.

Fazit: Teilhabe durch Gleichstellungsdaten für die öffentliche Verwaltung fördern

Bisherige Studien zur Erklärung bestehender Repräsentationslücken verschiedener Dimensionen gesellschaftlicher Vielfalt in der öffentlichen Verwaltung konzentrierten sich meist auf Unterschiede in der Berufsqualifikation oder unterschiedliche Berufswünsche von Bewerberinnen und Bewerbern. Mit dem Policy Brief liegen erste Befunde zu möglichen Erklärungen auf Ebene der Behörden und Organisationen vor. Trotz der bestehenden Unterrepräsentanz von Frauen und der Bevölkerung mit Migrationshintergrund hat sich die Vielfalt und Teilhabe in der öffentlichen Verwaltung zunehmend verbessert. Dieser Prozess kann durch verschiedene Handlungsoptionen gefördert werden:

1. Diversitätsmanagement ausbauen: Investitionen in ein behördliches Diversitätsmanagement stehen in einem positiven Zusammen-

hang mit der Repräsentation von Frauen in der Bundesverwaltung. Institutionelle Errungenschaften bei der Gleichstellung der Geschlechter in der Verwaltung könnten daher zukünftig im Rahmen einer „ganzheitlichen Diversity-Strategie“ auch zur Förderung anderer Bevölkerungsgruppen genutzt werden.

2. Ruhestandseintritt der Babyboomer-Generation personalpolitisch nutzen: Mit dem Ruhestandseintritt der geburtenstarken Jahrgänge der 1960er Jahre („Babyboomer“) in den kommenden Jahren steht ein weitreichender Personalumbau in der öffentlichen Verwaltung an. Die Befunde zeigen, dass bereits die Neueinstellungen des vergangenen Jahrzehnts zu mehr Vielfalt in den Behörden geführt haben. Der anstehende Personalumbau sollte mit einer diversitätssensiblen Personalpolitik einhergehen, welche die gleichberechtigte Teilhabe verschiedener Bevölkerungsgruppen im Blick hat.

3. Wissenschaftliche Begleitforschung fördern: Aufgrund der Vorbildfunktion des Staates und der aufgezeigten Vorteile und Chancen einer diversen Verwaltung, sollte die Entwicklung der Repräsentation wissenschaftlich begleitet werden, um auf dieser Grundlage zielgerichtete Maßnahmen zur Förderung von Teilhabe ableiten zu können. Dies betrifft vergleichende Studien unter Berücksichtigung weiterer Diversitätsdimensionen (z.B. Religionen, sexuelle Identitäten oder Ostdeutsche) genauso wie Analysen zu den Möglichkeiten der Erhöhung der Zahl von Bewerberinnen und Bewerbern von bisher unterrepräsentierten Gruppen. Bestehende Datensätze sollten dazu nach Möglichkeit stärker für Forschungszwecke erschlossen werden.

4. Gleichstellungsdaten erheben: Zur Förderung der gleichberechtigten Teilhabe verschiedener Bevölkerungsgruppen in der öffentlichen Verwaltung bedarf es regelmäßiger und differenzierter Informationen über die Beschäftigtenstruktur. Diese können durch zentrale Beschäftigtenbefragungen regelmäßig zur Verfügung gestellt werden, wie sie in zahlreichen OECD-Staaten mittlerweile Standard sind (z. B. Federal Employment Viewpoint Survey in den USA). Die Bundesregierung hat sich deshalb im Nationalen Aktionsplan Integration im März 2021 auf die regelmäßige, alle vier Jahre stattfindende Durchführung des im Jahr 2019 erstmals erhobenen „Diversität und Chancengleichheit Survey“ verständigt. Aufbauend auf diesen Erfahrungen könnten zukünftig die notwendigen Daten zur wissenschaftlichen Begleitung der „ganzheitlichen Diversity-Strategie“ und einer diversitätssensiblen Personalpolitik in allen Behörden der Bundesverwaltung ermittelt werden.

Datengrundlagen und Methoden

Die Analysen basieren auf zwei unterschiedlichen Datenquellen: Erstens, einer Sonderauswertung der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes zum öffentlichen Dienst, welche u. a. Angaben zum Geschlecht der Beschäftigten, Art des Dienst- bzw. Arbeitsvertragsverhältnisses sowie der Behörde nach Einzelplan und Kapitel im Bundeshaushalt liefert. Die Personalstandstatistik verfügt über keine Informationen zum Migrationshintergrund der Beschäftigten. Diese Angaben wurden erstmals im Rahmen des „Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)“ erhoben. Diese Beschäftigtenbefragung in den Behörden der Bundesverwaltung wurde u. a. vom BiB durchgeführt und stellt die zweite Datenquelle dar (Ette et al. 2021).

Die Analysen zur Repräsentation von Frauen beziehen sich auf alle 89 Behörden des Kernhaushalts der Bundesverwaltung, über welche aus der Personalstandstatistik differenzierte Daten zur Personalstruktur vorliegen (siehe Ette & Weinmann, i. E.). Die Analysen zur Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund beziehen sich auf die 49 Behörden, welche am DuCS 2019 teilgenommen haben. Die Bundeswehr als größte Organisation wurde nicht berücksichtigt, da sie eine in ihrer Struktur nicht vergleichbare Organisation darstellt.

Die Anteilswerte von Frauen und Personen mit Migrationshintergrund in den Bundesbehörden liegen immer zwischen 0 und 100 Prozent. Daher basieren sämtliche Analysen auf multivariaten fractional-logit-Regressionen, wie sie sich für vergleichbare Analysen in anderen Ländern etabliert haben (z. B. Groeneveld et al., 2020; Krøtel et al., 2018).

Literaturverweise

- Ette, A., Straub, S., Weinmann, M., & Schneider, N. F. (Eds.) (2021). Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität. Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55. Op-laden: Barbara Budrich.
- Ette, A., & Weinmann, M. (i. E.). Diversität in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Erklärungsfaktoren der Repräsentation von Frauen und der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Bundesbehörden.
- Groeneveld, S., Bakker, V., & Schmidt, E. (2020). Breaking the glass ceiling, but facing a glass cliff? The role of organizational decline in women's representation in leadership positions in Dutch civil service organizations. *Public Administration*, 98, 441–464.
- Krøtel, S. M. L., Ashworth, R. E., & Villadsen, A. R. (2018). Weakening the glass ceiling: Does organizational growth reduce gender segregation in the upper tiers of Danish local government? *Public Management Review*, 21, 1213–1235.
- Meier, K. J. (2019). Theoretical Frontiers in Representative Bureaucracy: New Directions for Research. *Perspectives on Public Management and Governance*, 2, 39–56.
- Reskin, B. F., McBrier, D. B., & Kmec, J. A. (1999). The Determinants and Consequences of Workplace Sex and Race Composition. *Annual Review of Sociology*, 25, 335–361.
- Riccucci, N. M., & van Ryzin, G. G. (2017). Representative Bureaucracy: A Lever to Enhance Social Equity, Coproduction, and Democracy. *Public Administration Review*, 77, 21–30.

IMPRESSUM



Bundesinstitut
für Bevölkerungsforschung

Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB)
Friedrich-Ebert-Allee 4 | 65185 Wiesbaden | www.bib.bund.de

Direktorin:
Prof. Dr. C. Katharina Spieß

Autoren und Autorinnen:
Dr. Andreas Ette, Martin Weinmann, Sophie Straub

urn:nbn:de:bib-var-2022-012