

### Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität

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

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ette, A., Straub, S., Weinmann, M., & Schneider, N. F. (Hrsg.). (2021). *Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität* (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55). Opladen: Verlag Barbara Budrich. <https://doi.org/10.3224/84742454>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

BEITRÄGE ZUR BEVÖLKERUNGSWISSENSCHAFT

Herausgegeben durch das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung

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

Band 55

# Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung

Repräsentation, Wahrnehmung und  
Konsequenzen von Diversität



Verlag Barbara Budrich

# Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung

# BEITRÄGE ZUR BEVÖLKERUNGSWISSENSCHAFT

Herausgegeben durch das  
Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB)

*Band 55*

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

# Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung

Repräsentation, Wahrnehmung und  
Konsequenzen von Diversität

Verlag Barbara Budrich  
Opladen • Berlin • Toronto 2021

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

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



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

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

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

# Vorwort der Integrationsbeauftragten

Liebe Leserinnen und Leser,

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

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

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

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

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

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

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

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

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



# Vorwort der Schriftleitung

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

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

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

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

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

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

Wiesbaden, Februar 2021  
Jasmin Passet-Wittig



## Danksagung

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

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

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

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

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

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

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

Wiesbaden, Februar 2021

Andreas Ette

Sophie Straub

Martin Weinmann

Norbert F. Schneider

# Inhaltsverzeichnis

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



## Abbildungsverzeichnis

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

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

## Tabellenverzeichnis

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

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

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



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

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

## **Zusammenfassung**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

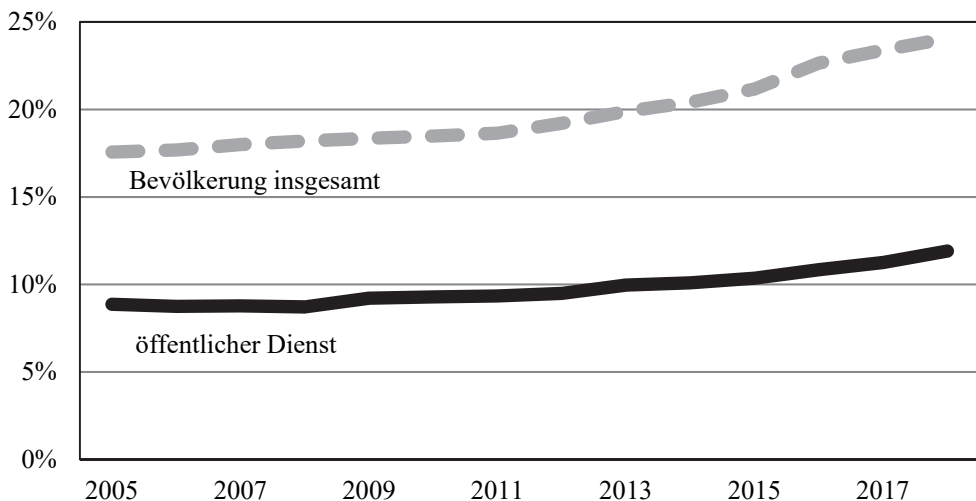
Konkretere Maßnahmen standen dann im Mittelpunkt des Nationalen Aktionsplans Integration aus dem Jahr 2012, in dem das Thema „Migranten im öffentlichen Dienst“ eines von elf Dialogforen war und die „Erhöhung des Anteils der Migrantinnen und Migranten im öffentlichen Dienst“ als strategisches Ziel festgelegt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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1998). Andere Studien identifizieren hingegen gegenteilige Effekte. Danach bringen diversere Belegschaften unterschiedlichere Perspektiven und eine insgesamt größere Kreativität ein, was sich positiv auf den Erfolg von Organisationen sowie das Arbeitsengagement der Beschäftigten auswirkt. Eine kulturell vielfältigere Belegschaft kann zudem das Ansehen als attraktiver Arbeitgeber erhöhen. Dies kann von großer Bedeutung bei der Gewinnung von Fachkräften sein sowie die Legitimation des öffentlichen Dienstes in einem Einwanderungsland stärken (z. B. McLeod et al. 1996; Pitts 2009a; Riccucci/van Ryzin 2017; Ng/Burke 2005).

Die vorliegenden Befunde zu den Konsequenzen der kulturellen Vielfalt für die Organisationen und ihr Personal basieren überwiegend auf Studien aus den klassischen Einwanderungsländern wie den Vereinigten Staaten oder, im europäischen Kontext, Großbritannien und den Niederlanden. Im Rahmen dieses Bandes sollen somit die bestehenden theoretischen Ansätze und Befunde auf die spezifische Situation in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland übertragen werden.

In Reaktion auf die steigende Diversität ihrer Belegschaften haben sowohl privatwirtschaftliche Unternehmen als auch öffentliche Organisationen damit begonnen, Maßnahmen des Diversitätsmanagements zu implementieren. Deren Ziel ist es einerseits, mögliche Konflikte zwischen verschiedenen Gruppen von Beschäftigten zu minimieren und andererseits die Potenziale, die mit einer vielfältigeren Belegschaft verbunden sind, möglichst effektiv zu nutzen. Diversity Management rückt also den Nutzen einer ‚vielfältigen‘ Mitarbeiterschaft für ein effizienteres und effektiveres organisationales Handeln in den Vordergrund. So führt einer der vielzitierten frühen Referenzbeiträge als Gründe an, weshalb sich Unternehmen mit Diversity beschäftigen sollten: „A more diverse workforce [...] will increase organizational effectiveness. It will lift morale, bring greater access to new segments of the marketplace, and enhance productivity. In short [...] diversity will be good for business“ (Thomas/Ely, Robin, J. 1996, 79). Im Falle öffentlicher Verwaltungen verbindet sich dieser sog. *business case for diversity* mit der funktionalen Notwendigkeit, die für den Ansatz der interkulturellen Öffnung festgestellt wurde. Allerdings wird er erweitert um diversitätsrelevante Merkmale jenseits des ‚kulturellen‘ Hintergrunds. Von der Diversität des Personals werden Vorteile für den Umgang mit ‚Kunden‘ aus unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen und für die effiziente Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen erwartet (Pitts/Wise 2010). Insbesondere in den Vereinigten Staaten, aber auch in Großbritannien und den Niederlanden wurde bereits vergleichsweise früh begonnen, mit Gleichstellungspolitiken und verschiedenen Formen des Diversitätsmanagements auf die demografische Vielfalt in den Organisationen zu reagieren (vgl. Andrews/Ashworth 2014; Groeneveld/van de Walle 2010; Kalev et al. 2006). In Deutschland gab es bis vor kurzem kaum aktive Strategien zur Förderung kultureller Vielfalt und zum bewussten Umgang mit Diversität im öffentlichen Dienst.

Die Untersuchung der Konsequenzen kultureller Vielfalt für Organisationen umfasst somit auch eine Analyse der Auswirkungen von Maßnahmen des Diversitätsmanagements. In der Praxis konzentrieren sich solche Implementationsanalysen meist auf die Untersuchung des Zusammenhangs zwischen dem Diversitätsklima in einer Behörde und der Arbeitsqualität und dem Wohlbefinden der Beschäftigten. Das Diversitätsklima ist ein spezifischer Aspekt des Organisationsklimas und stellt eine Möglichkeit dar, das Diversitätsmanagement einer Organisation aus der Binnenperspektive der Beschäftigten zu beurteilen. Es ist ein Merkmal einer Organisation, das auf der gemeinsamen Wahrnehmung der Beschäftigten über den Umgang mit Vielfalt in ihrer Organisation beruht (Perry/Li 2019). Bislang findet das Konzept des Diversitätsklimas im Rahmen von Fragestellungen zur Untersuchung des Diversitätsmanagements von Organisationen in Deutschland jedoch kaum Verwendung und es bestehen nur wenige Untersuchungen zum Diversitätsklima im deutschsprachigen Raum (vgl. jedoch z. B. Boehm et al. 2014; Reinwald et al. 2019). Die

meisten Studien konzentrieren sich auf den angelsächsischen Kontext (Cachat-Rosset et al. 2019), aus dem auch Befunde zur Situation in der öffentlichen Verwaltung vorliegen (z. B. Pitts 2009b). Bezogen auf die öffentliche Verwaltung in Deutschland bestehen nur unzureichende Informationen darüber, wie die Beschäftigten die Bemühungen des Arbeitgebers hinsichtlich seines Umgangs mit (kultureller) Diversität bewerten.

## **1.4 Datengrundlage zur Untersuchung der kulturellen Diversität in der öffentlichen Verwaltung**

Die Datengrundlagen zur Untersuchung der kulturellen Diversität in der öffentlichen Verwaltung sind in Deutschland äußerst begrenzt. Im Unterschied zu anderen Ländern bestehen in Deutschland beispielsweise keine Übersichten über organisationale Maßnahmen in den Behörden und Einrichtungen des öffentlichen Dienstes zu deren Umgang mit kultureller Diversität. Anders sieht es im Bereich der Gleichstellungspolitik aus: Mit dem Entgelttransparenzgesetz wurden für die Unternehmen und Behörden in Deutschland Berichtspflichten zur Gleichstellung und Entgeltgleichheit eingeführt (BMFSFJ 2019). Auch in wissenschaftlichen Organisations- und Unternehmensbefragungen spielen Angaben zu gleichstellungspolitischen Maßnahmen sowie zum Umgang mit Altersdiversität eine wichtige Rolle (Ruf et al. 2020; Weinhardt et al. 2017). Vergleichbare Datengrundlagen zum Umgang der Organisationen mit kultureller Diversität bestehen in Deutschland hingegen bisher nicht.

Eine vergleichsweise gute Datengrundlage über die Beschäftigten der öffentlichen Arbeitgeber stellen die seitens des Statistischen Bundesamtes veröffentlichten Zahlen dar (Destatis 2019; siehe auch Altis 2018). Mit ihren Angaben zu Alter, Geschlecht, Art des Beschäftigungsverhältnisses, Laufbahngruppe, Einzelplan, Kapitel und zum Aufgabenbereich sind diese Daten eine gute Grundlage für besoldungs- und tarifrechtliche Fragen sowie für Vorausberechnungen der zukünftigen Versorgungsausgaben im öffentlichen Dienst. Angaben zur ethnischen Herkunft, zur Religion, Hautfarbe oder Weltanschauung sind in der Statistik aber nicht enthalten und von daher für Analysen der kulturellen Vielfalt auch nicht nutzbar. Detaillierte Angaben zur Migrationsbiographie der Bevölkerung und ihrer ethnischen Herkunft liegen dagegen aus Haushalts- und Bevölkerungsbefragungen wie dem Mikrozensus oder dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) vor. Auf dieser Grundlage lassen sich allgemeine Untersuchungen zur Repräsentation spezifischer Bevölkerungsgruppen in der öffentlichen Verwaltung sowie zu spezifischen Mustern struktureller Integration und Chancengleichheit durchführen. In solchen Datensätzen fehlt aber jegliche Möglichkeit einer Zuordnung zu einer der Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Kommunen) oder einzelnen Behörden oder Einrichtungen. Für die Organisationsentwicklung bedarf es daher detaillierterer Datengrundlagen, welche es erlauben, die individuelle Beschäftigungssituation in Verbindung mit dem spezifischen Kontext der Behörde zu bringen. Dies ist grundsätzlich über umfassende Beschäftigtenbefragungen möglich, die jedoch in Deutschland insbesondere mit Blick auf die Bundesebene nicht existieren.

Solche detaillierten Datengrundlagen werden im internationalen Kontext auf Grundlage von zentral durchgeführten Beschäftigtenbefragungen im öffentlichen Dienst ermittelt. Nach Angaben der OECD führen 19 OECD-Mitgliedstaaten zentral organisierte und oftmals regelmäßige Befragungen des Personals in den öffentlichen Verwaltungen durch. Das Thema der Diversität im Allgemeinen sowie der kulturellen Vielfalt der Beschäftigten im Besonderen erhält dabei insbesondere in den klassischen Einwanderungsländern (z. B. USA, Kanada, Australien) aber auch in mehreren europäischen Staaten (z. B. Großbritannien,

Schweden) vermehrte Aufmerksamkeit (OECD 2017). Prominentestes Beispiel ist sicherlich 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 aber mit dem jährlichen „Employee Census“ (Fieger/Rice 2018) der Bundesverwaltung in Australien und dem „Public Service Employee Survey“ (Jones et al. 2018) auch aus Kanada vor. Für Europa sind hier insbesondere der „Civil Service People Survey“ aus Großbritannien (Cabinet Office 2020), die alle drei Jahre stattfindende Personalbefragung in der Schweiz (Empiricon 2017) oder auch der angekündigte „Diversity and Inclusion Survey“ der Europäischen Kommission zu nennen (European Commission 2020). 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.

Vor diesem Hintergrund sollte zur Untersuchung der kulturellen Diversität in der öffentlichen Verwaltung entlang der zuvor beschriebenen theoretischen Perspektiven erstmals eine detaillierte Datengrundlage aufgebaut werden. Die Beschäftigtenbefragungen der genannten Staaten stellten dabei eine Orientierungsgrundlage für die Konzeption des „Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)“ dar, welcher im Jahr 2019 in der Bundesverwaltung in Deutschland durchgeführt wurde. Ziel war es, erstmals differenzierte und für die unmittelbare Bundesverwaltung in Deutschland repräsentative und zwischen den Behörden vergleichbare Daten zu den Beschäftigten sowie dem Umgang der einzelnen Behörden mit kultureller Diversität zu erheben. 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 moderner Personalpolitik. Daher sollte mit der Durchführung des DuCS 2019 gleichzeitig die Machbarkeit zentraler Befragungen in der Bundesverwaltung in Deutschland geprüft werden.

## 1.5 Forschungsfragen und Struktur des Buches

Die Struktur des Buches orientiert sich an den beiden theoretischen Perspektiven zur Untersuchung der kulturellen Diversität in der öffentlichen Verwaltung, die in insgesamt sechs inhaltlichen Beiträgen bearbeitet werden. Zuvor folgt diesem einleitenden Beitrag eine Darstellung des Forschungsdesigns des „Diversität und Chancengleichheit Surveys (DuCS 2019)“. Ausgehend von den Herausforderungen, belastbare Datengrundlagen über das Personal in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland zu generieren, werden die methodologischen Grundlagen dieser ersten zentral durchgeführten und vergleichbaren Beschäftigtenbefragung in der Bundesverwaltung dargestellt (Ette et al. 2021d in diesem Band). Die Attraktivität des Arbeitgebers ist ein entscheidender Vorteil von Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen im Wettbewerb um neues Personal. Beschäftigtenbefragungen können hierbei ein zentrales Element des Personalmanagements sein, um die Arbeitszufriedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und deren Bindung an die Organisation zu erhöhen (OECD 2016, 2019). Aus diesem Grund demonstriert der Beitrag die Machbarkeit regelmäßiger Beschäftigtenbefragungen, die für den Aufbau eines regelmäßigen Berichtswesens zur interkulturellen Öffnung der Bundesverwaltung genauso wie für vertiefende wissenschaftliche Analysen und die Organisationsentwicklung im Allgemeinen genutzt werden können.

*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?* Diese Forschungsfragen stehen im Mittelpunkt des dritten Beitrags, welcher sich zunächst kritisch mit den Vor- und Nachteilen des Konzepts des Migrationshintergrunds zur Untersuchung der repräsentativen Bürokratie auseinandersetzt (Ette et al. 2021a in diesem Band). Im Vergleich mit Daten zur kulturellen Diversität in der Privatwirtschaft sowie dem öffentlichen Dienst im Allgemeinen ordnet der Beitrag die Ergebnisse zur Vielfalt des Personals in der Bundesverwaltung ein. Der Vergleich zwischen Beschäftigten mit Migrationshintergrund und ihren Kolleginnen und Kollegen ohne Migrationshintergrund zeigt zudem, dass der Zugang zur Bundesverwaltung für die Bevölkerung mit Migrationshintergrund hochgradig selektiv ist, weshalb insbesondere Zuwanderinnen und Zuwanderer der ersten Generation, aber auch Personen mit biographischen Wurzeln in spezifischen Herkunftsregionen deutlich unterrepräsentiert sind.

Diese ausschließliche Betrachtung der „deskriptiven Repräsentation“ wird im vierten Beitrag durch eine vertikale Perspektive ergänzt, welche die Beschäftigungssituation der Personen mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung in den Blick nimmt (Straub et al. 2021b in diesem Band). *Welche Unterschiede bestehen zwischen Beschäftigten mit und ohne Migrationshintergrund hinsichtlich ihrer Erwerbssituation und ihren beruflichen Chancen in der Bundesverwaltung?* Die Teilhabe und strukturelle Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund werden hinsichtlich des Zugangs zu beruflichen Positionen innerhalb der öffentlichen Verwaltung als spezifischem Wirtschaftssektor untersucht. Damit spannt der Beitrag den Bogen von einer Untersuchung der Repräsentation zu einer Analyse sozialer Ungleichheit in Organisationen. Die Ergebnisse zeigen, dass die geringe Repräsentation der Bevölkerung mit Migrationshintergrund mit steigender Hierarchie zunimmt. Die differenzierten Analysen nach Wanderungsgeneration, Staatsangehörigkeit und Herkunftsregion verdeutlichen, dass zwischen verschiedenen Einwanderungsgruppen – und in Verbindung mit weiteren Diversitätsdimensionen wie dem Geschlecht – weitergehende Ungleichheiten bestehen.

Die Analyse der Teilhabechancen von Beschäftigten mit Migrationshintergrund auf Grundlage solcher vermeintlich objektiven Daten zur Beschäftigungssituation wird im fünften Beitrag ergänzt um die subjektiven Diskriminierungs- sowie Mobbing Erfahrungen (Straub et al. 2021a in diesem Band). *Sind Beschäftigte aus Einwandererfamilien in der öffentlichen Verwaltung in besonderem Maße von Diskriminierung und Mobbing betroffen?* Der Beitrag liefert Antworten auf diese Frage, indem er auf Unterschiede zwischen Beschäftigten mit und ohne Migrationshintergrund eingeht und insbesondere für Beschäftigte mit Migrationshintergrund in besonderem Maße relevante Diskriminierungsgründe in den Blick nimmt. Dabei wird gezeigt, dass Diskriminierungs- und Mobbing Erfahrungen durchaus von Relevanz für Beschäftigte der Bundesverwaltung sind und Personen mit Migrationshintergrund häufiger entsprechende Erfahrungen im Rahmen ihrer Beschäftigung wahrnehmen als ihre Kolleginnen und Kollegen ohne Migrationshintergrund.

Die individuelle Perspektive wird im sechsten Beitrag um die Ebene der Behörde und des organisationalen Kontextes erweitert (Weinmann et al. 2021 in diesem Band). *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?* Mit dem Diversitätsklimaindex wird einer der ersten Versuche unternommen, in Deutschland den Umgang von Behörden mit der Diversität ihrer Beschäftigten messbar zu machen. Der Beitrag greift den differenzierten Forschungsstand insbesondere aus dem englischsprachigen Ausland auf. Im Ergebnis ist die Varianz des Diversitätsklimas zwischen den Behörden größer als zwischen einzelnen Beschäftigtengruppen. Dieser Befund macht den Diversitätsklimaindex zu

einem sinnvollen und belastbaren Instrument für ein Monitoring zum Vergleich der verschiedenen behördlichen Kontexte sowie im Zeitvergleich.

In den folgenden beiden Beiträgen werden schließlich der Einfluss des behördlichen Kontextes und die Diversität aus Sicht der Behörden vertiefend betrachtet. Der siebte Beitrag untersucht dabei die möglichen Herausforderungen und Potenziale einer diverseren Belegschaft für die Einrichtungen und Behörden der Bundesverwaltung (Ette et al. 2021b in diesem Band). *Welche Potenziale und Herausforderungen bestehen für die Behörden und Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung durch die zunehmende kulturelle Diversität ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter?* Der Beitrag liefert erste Belege dafür, dass ein aktives Diversitätsmanagement das Wohlbefinden aller Beschäftigten in Behörden der Bundesverwaltung und damit auch die Leistungsfähigkeit der gesamten Organisation erhöht.

Für die Organisationsentwicklung und die Etablierung eines Diversitätsmanagements gilt es, alle Beschäftigten einzubinden. Vor dem Hintergrund dieses Aspekts wird in einem weiteren inhaltlichen Beitrag den Sorgen und Hoffnungen der Beschäftigten nachgegangen und ihren Einstellungen gegenüber eines diversen Arbeitsumfeldes (Weinmann/Straub 2021 in diesem Band). *Welche Einstellungen haben die Beschäftigten der Bundesverwaltung gegenüber der kulturellen Vielfalt des Personals in den Einrichtungen und Behörden der Bundesverwaltung?* Der Beitrag zeigt unter anderem, dass insbesondere Beschäftigte ohne Migrationshintergrund, männliche Beschäftigte, Beschäftigte mittleren Alters sowie Beschäftigte niedrigerer Laufbahngruppen eher von nachteiligen Auswirkungen von Diversität im behördlichen Kontext ausgehen.

Die sechs inhaltlichen Beiträge des Buches decken ein großes Spektrum verschiedener Perspektiven auf die kulturelle Diversität in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland ab. Dabei basieren die Analysen und Aussagen erstmals auf einer belastbaren und für die Bundesverwaltung in Deutschland weitgehend repräsentativen Datengrundlage. Gegenüber den in Deutschland bisher dominierenden konzeptionellen und praxisnahen Beiträgen zur interkulturellen Öffnung der Verwaltung stellt das Buch eine umfangreiche und empirisch fundierte Studie zum Stand der interkulturellen Öffnung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland dar. Trotz der neuen Datengrundlage bleiben weiterhin viele Forschungsfragen offen. Dennoch erlauben es die vorgelegten Befunde, den Stand der interkulturellen Öffnung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland – zukünftig auch im Vergleich mit der Situation in anderen Ländern – zu diskutieren. Die verschiedenen Forschungsfragen versuchen darüber hinaus, unterschiedlichen Interessen gerecht zu werden: Zum einen untersucht das Buch in mehreren Beiträgen das Diversitätsklima und den erreichten Stand des Diversitätsmanagements in den Behörden und Einrichtungen der Bundesverwaltung. Auf dieser Grundlage werden erstmals die Konsequenzen der kulturellen Vielfalt für die Leistungsfähigkeit und den Erfolg der Bundesverwaltung untersucht. Zum anderen stehen auch die Einstellungen des Personals gegenüber der kulturellen Vielfalt im Mittelpunkt, um möglichst alle Beschäftigten in anstehende Organisationsentwicklungsprozesse einbinden zu können. Die Struktur des Buches reduziert kulturelle Vielfalt aber nicht auf eine Frage des richtigen Personalmanagements, sondern nimmt auch Aspekte der Repräsentation, der sozialen Ungleichheit und Diskriminierung in den Blick. Auch wenn die Ergebnisse zeigen, dass ein aktives Diversitätsmanagement positive Konsequenzen für alle Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung mit sich bringen kann, ist die öffentliche Verwaltung weit davon entfernt, die kulturelle Vielfalt der Bevölkerung angemessen zu repräsentieren. Die sozialen Ungleichheiten in diesem spezifischen Wirtschaftssektor stehen daher genauso wie die subjektiven Diskriminierungserfahrungen der Beschäftigten im Mittelpunkt dieses Buches. Zukünftige Untersuchungen sollten sich beispielsweise verstärkt mit den spezifischen Mechanismen auseinandersetzen, welche zu den in dieser Studie beschriebenen Ungleichheiten zwischen Beschäftigten mit und ohne Migrationshintergrund führen (vgl. Faist 2010, 299; Zanoni et al. 2010).

Darüber hinaus versucht das Buch nicht nur wissenschaftlichen Anforderungen und Interessen gerecht zu werden, sondern auch behördlichen. Es greift daher mit seinen zwei grundlegenden theoretischen Perspektiven ein Verständnis der interkulturellen Öffnung sowohl als „Personal- als auch als Organisationsentwicklungsprozess“ (Bundesregierung 2011) auf, wie es bereits im Nationalen Aktionsplan Integration 2012 zum Ausdruck gebracht wurde. Soweit möglich wird bereits in den einzelnen Beiträgen des Buches auf mögliche Ursachen für bestimmte Befunde und daraus abgeleitete Konsequenzen für die Personal- und Organisationsentwicklung verwiesen. Die Herausforderung besteht allerdings auch darin, dass die Behörden und Einrichtungen der Bundesverwaltung – trotz vielfältiger Gemeinsamkeiten – kein einheitlicher Arbeitgeber sind. Aus diesem Grund wurden allen teilnehmenden Behörden zusätzlich zu dieser Studie detaillierte Tabellenbände zur Verfügung gestellt (Ette et al. 2020), welche die wesentlichen Ergebnisse für die spezifische Behörde darstellen. Auf dieser Grundlage können behördenpezifische Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen des „Diversität und Chancengleichheit Surveys (DuCS 2019)“ gezogen werden. Mit Blick auf die Bundesverwaltung insgesamt schließt der vorliegende Band mit einem Beitrag, welcher einerseits – für eilige Leserinnen und Leser – die zentralen empirischen Befunde nochmals zusammenfasst. Darauf aufbauend leitet der Beitrag andererseits sechs Handlungsfelder ab, welche für die Weiterentwicklung einer Diversitätspolitik für die öffentliche Verwaltung in Deutschland von zentraler Bedeutung sind (Ette et al. 2021c in diesem Band). Diese Handlungsfelder fühlen sich dem Ziel verpflichtet, allen Bevölkerungsgruppen prinzipiell gleiche Chancen für eine Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung und damit zur Mitwirkung an politischen und administrativen Entscheidungen in Deutschland zu ermöglichen.

## Literatur

- Alba, Richard; Barbosa, Guillermo Yrizar (2016): Room at the top? Minority mobility and the transition to demographic diversity in the USA. In: *Ethnic and Racial Studies* 39, 6: 917–938. DOI: 10.1080/01419870.2015.1081966.
- Alba, Richard; Foner, Nancy (2015): Strangers No More: Immigration and the Challenges of Integration in North America and Western Europe. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Altis, Alexandros (2018): Entwicklung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst bis 2017. In: *Wirtschaft und Statistik*, 5: 57–67.
- Anders, Violetta; Ortlieb, Renate; Pantelmann, Heike; Reim, Daphne; Stein, Stephanie; Sieben, Barbara (2008): Diversity und Diversity Management in Berliner Unternehmen. Im Fokus: Personen mit Migrationshintergrund. Ergebnisse einer quantitativen und qualitativen empirischen Studie. München: Hampp.
- Andrews, Rhys; Ashworth, Rachel (2014): Representation and Inclusion in Public Organizations: Evidence from the U.K. Civil Service. In: *Public Administration Review* 75, 2: 279–288.
- Arrow, Kenneth Joseph (1986): The Theory of Discrimination. In: Ashenfelter, Orley; Layard, Richard (Hrsg.): *Handbook of Labor Economics*. Vol. 1. Amsterdam: Elsevier: 3–33.
- Barwig, Klaus; Hinz-Rommel, Wolfgang (Hrsg.) (1995): *Interkulturelle Öffnung sozialer Dienste*. Freiburg/Breisgau: Lambertus.
- 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.
- Beauftragte (1995): Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn: Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer.

- Beauftragte (2011): Zweiter Integrationsindikatorenbericht. Berlin: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.
- Beauftragte (2014): 10. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland. Berlin: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.
- Becker, Gary Stanley (1971): *The Economics of Discrimination*. 2. Auflage. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Binder, David (2020): Zum Status quo des Diversity Management in der Bundesverwaltung am Beispiel der Vielfaltsdimension Migrationshintergrund. In: *Deutsche Verwaltungspraxis* 71, 9: 376–380.
- Bishu, Sebawit G.; Kennedy, Alexis R. (2020): Trends and Gaps: A Meta-Review of Representative Bureaucracy. In: *Review of Public Personnel Administration* 40, 4: 559–588.
- BMFSFJ (2019): Bericht der Bundesregierung zur Wirksamkeit des Gesetzes zur Förderung der Entgelttransparenz zwischen Frauen und Männern sowie zum Stand der Umsetzung des Entgeltgleichheitsgebots in Betrieben mit weniger als 200 Beschäftigten. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- BMI (2015): Jedes Alter zählt. Weiterentwicklung der Demografiestrategie der Bundesregierung. Berlin: Bundesministerium des Innern.
- Boehm, Stephan A.; Kunze, Florian; Bruch, Heike (2014): Spotlight on Age-Diversity Climate. The Impact of Age-Inclusive HR Practices on Firm-Level Outcomes. In: *Personnel Psychology* 67, 3: 667–704. DOI: 10.1111/peps.12047.
- Bogumil, Jörg; Jann, Werner (2009): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bommes, Michael (2007): Migration und Integration in der politischen „Verwaltung“ der Gemeinden. In: Gunsenheimer, Antje (Hrsg.): *Grenzen. Differenzen. Übergänge*. Bielefeld: transcript: 141–156.
- Brandes, Wolfgang; Buttler, Friedrich; Kraft, Manfred; Liepmann, Peter; Mettelsiefen, Bernd; Müller, Bernd et al. (1990): *Der Staat als Arbeitgeber. Daten und Analysen zum öffentlichen Dienst in der Bundesrepublik*. Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag.
- Bremer Senatorin für Finanzen (2014): *Bremische Beschäftigtenstruktur und Migrationshintergrund. Ergebnisbericht zur Beschäftigtenbefragung*. Bremer Senatorin für Finanzen. Bremen.
- Brüderl, Josef; Preisendörfer, Peter; Ziegler, Rolf (1993): Upward Mobility in Organizations: The Effects of Hierarchy and Opportunity Structure. In: *European Sociological Review* 9, 2: 173–188.
- 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: 1635–1643.
- Bundesregierung (2007): *Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen*. Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.
- Bundesregierung (2011): *Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken - Teilhabe verwirklichen*. Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.
- Cabinet Office (2020): *Civil Service People Survey 2019: Technical Guide*. London.
- Cachat-Rosset, Gaëlle; Carillo, Kevin; Klarsfeld, Alain (2019): Reconstructing the Concept of Diversity Climate – A Critical Review of Its Definition, Dimensions, and Operationalization. In: *European Management Review* 16, 4: 863–885. DOI: 10.1111/emre.12133.
- Castles, Stephen (2010): Understanding Global Migration: A Social Transformation Perspective. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36, 10: 1565–1586. DOI: 10.1080/1369183X.2010.489381.
- Celis, Karen; Mügge, Liza (2018): Whose equality? Measuring group representation. In: *Politics* 38, 2: 197–213.
- Charta der Vielfalt (2015): *Vielfalt, Chancengleichheit und Inklusion. Diversity Management in öffentlichen Verwaltungen und Einrichtungen*. Charta der Vielfalt. Berlin.
- Chiswick, Barry R. (1986): Human Capital and the Labor Market Adjustments of Immigrants: Testing Alternative Hypotheses. In: Stark, Oded (Hrsg.): *Research in Human Capital and Development*, Vol. 4. Greenwich, CT: JAI Press: 1–26.
- Choi, Sungjoo (2011): Diversity and Representation in the U.S. Federal Government: Analysis of the Trends of Federal Employment. In: *Public Personnel Management* 40, 1: 25–46.
- Choi, Sungjoo; Rainey, Hal G. (2010): Managing Diversity in U.S. Federal Agencies: Effects of Diversity and Diversity Management on Employee perceptions of Organizational Performance. In: *Public Administration Review* 70, 1: 109–121.

- Derlien, Hans-Ulrich; Böhme, Doris; Heindl, Markus (2011): Bürokratietheorie. Einführung in eine Theorie der Verwaltung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Destatis (2019): Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes 2018. Fachserie 14, Reihe 6. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Destatis (2020): Wanderungen zwischen Deutschland und dem Ausland: Deutschland, Jahre, Staatsangehörigkeit. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- DiPrete, Thomas; Soule, Whitman (1986): The Organization of Career Lines: Equal Employment Opportunity and Status Advancement in a Federal Bureaucracy. In: *American Sociological Review* 51, 3: 295–309.
- Dobusch, Laura (2017): Diversity Discourses and the Articulation of Discrimination: The Case of Public Organisations. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 43, 10: 1644–1661.
- Dudek, Sonja (2009): Diversity in Uniform? Geschlecht und Migrationshintergrund in der Berliner Schutzpolizei. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Empiricon (2017): Evaluationsbericht zur Personalbefragung 2017 in der Bundesverwaltung. Bern: AG für Personal und Marktforschung.
- Ensher, Ellen A.; Grant-Vallone, Elisa J.; Donaldson, Stewart I. (2001): Effects of Perceived Discrimination on Job Satisfaction, Organizational Commitment, Organizational Citizenship Behavior, and Grievances. In: *Human Resource Development Quarterly* 12, 1: 53–72.
- Ette, Andreas; Lang, Antonia; Straub, Sophie; Weinmann, Martin (2020): Kulturelle Diversität und Chancengleichheit in der Bundesverwaltung. Tabellenband. Wiesbaden: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung.
- Ette, Andreas; Micheel, Frank (2005): Die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Bundesverwaltung in Deutschland. In: *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft* 30, 4: 501–532.
- 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. BiB Working Paper 1/2016. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung. Wiesbaden.
- Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Sulak, Harun (2021a): Repräsentation kultureller Diversität in der Bundesverwaltung. In: Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Schneider, Norbert F. (Hrsg.): Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität. Opladen: Barbara Budrich (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55): 71–99.
- Ette, Andreas; Weinmann, Martin; Straub, Sophie; Best, Fabio (2021b): Konsequenzen kultureller Diversität für die Arbeitsqualität in der öffentlichen Verwaltung. In: Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Schneider, Norbert F. (Hrsg.): Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität. Opladen: Barbara Budrich (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55): 169–195.
- Ette, Andreas; Weinmann, Martin; Straub, Sophie; Schneider, Norbert F. (2021c): Kulturelle Diversität in der Bundesverwaltung in Deutschland: Forschungsbefunde und Handlungsfelder. In: Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Schneider, Norbert F. (Hrsg.): Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität. Opladen: Barbara Budrich (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55): 223–248.
- Ette, Andreas; Weinmann, Martin; Straub, Sophie; Best, Fabio; Sulak, Harun (2021d): Herausforderungen und Potenziale von Beschäftigtenbefragungen in der öffentlichen Verwaltung: Forschungsdesign des "Diversität und Chancengleichheit Survey 2019". In: Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Schneider, Norbert F. (Hrsg.): Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität. Opladen: Barbara Budrich (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55): 43–69.
- European Commission (2020): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Union of equality: EU anti-racism action plan 2020-2025, COM(2020) 565 final. Brussels: European Commission.
- Faist, Thomas (2010): Cultural Diversity and Social Inequalities. In: *Social Research* 77, 1: 297–324.

- Falge, Christiane; Zimmermann, Gudrun (2014): Die interkulturelle Öffnung im deutschen Gesundheitssystem: Ein kritischer Überblick. In: Vanderheiden, Elisabeth; Mayer, Claude-Helene (Hrsg.): *Handbuch Interkulturelle Öffnung. Grundlagen, Best Practice, Tools*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht: 327–334.
- Feagin, Joe R.; Booher Feagin, Clairece (1986): Discrimination American style. Institutional racism and sexism. 2. ed. Malabar, Fla: Krieger.
- 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: 382–394.
- Fieger, Peter; Rice, Bridget S. (2018): Whistle-blowing in the Australian Public Service: The role of employee ethnicity and occupational affiliation. In: *Personnel Review* 47, 3: 613–629.
- Flüter-Hoffmann, Christiane; Hammermann, Andrea; Stettes, Oliver (2020): Wandel mit alternenden Belegschaften gestalten – Chancen und Barrieren erkennen: Ergebnisse aus dem IW-Personalpanel 2019. In: *Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung* 47, 1: 99–115.
- Foroutan, Naika (2019): Die postmigrantische Gesellschaft. Ein Versprechen der pluralen Demokratie. Bielefeld: transcript.
- Gogolin, Ingrid (2010): Interkulturelle Bildungsforschung. In: Tippelt, Rudolf; Schmidt, Bernhard (Hrsg.): *Handbuch Bildungsforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 297–315. Online verfügbar unter [https://doi.org/10.1007/978-3-531-92015-3\\_15](https://doi.org/10.1007/978-3-531-92015-3_15).
- Göhlich, Michael; Weber, Susanne Maria; Öztürk, Halit; Engel, Nicolas (Hrsg.) (2013): *Organisation und kulturelle Differenz. Diversity, Interkulturelle Öffnung, Internationalisierung*. Wiesbaden: Springer VS (Organisation und Pädagogik, 12).
- Gomolla, Mechthild; Radtke, Frank-Olaf (2009): *Institutionelle Diskriminierung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Granato, Nadia (2003): *Ethnische Ungleichheit auf dem deutschen Arbeitsmarkt*. Opladen: Leske + Budrich (Schriftenreihe des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung, 33).
- Groeneveld, Sandra; van de Walle, Steven (2010): A Contingency Approach to Representative Bureaucracy: Power, Equal Opportunities and Diversity. In: *International Review of Administrative Sciences* 76, 2: 239–258.
- Haug, Sonja (2010): Soziale Netzwerke und soziales Kapital. Faktoren für die strukturelle Integration von Migranten in Deutschland. In: Gamper, Markus; Reschke, Linda (Hrsg.): *Knoten und Kanten. Soziale Netzwerkanalyse in Wirtschafts- und Migrationsforschung*. Bielefeld: transcript Verlag: 247–274.
- Heckmann, Friedrich (2015): *Integration von Migranten. Einwanderung und neue Nationenbildung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Holst, Elke; Busch, Anne (2010): *Führungskräfte-Monitor 2010. Politikberatung kompakt 56*. Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW).
- Hunold, Daniela; Klimke, Daniela; Behr, Rafael; Lautmann, Rüdiger (2010): *Fremde als Ordnungshüter? Die Polizei in der Zuwanderungsgesellschaft Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Igel, Ulrike; Brähler, Elmar; Grande, Gesine (2010): Der Einfluss von Diskriminierungserfahrungen auf die Gesundheit von MigrantInnen. In: *Psychiatrische Praxis* 37, 4: 183–190. DOI: 10.1055/s-0029-1223508.
- IntMK (2015): *Dritter Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder 2011-2013*. Berlin: Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister/Senatorinnen und Senatoren der Länder (IntMK).
- Jones, Andrea Marie; Finkelstein, Rodrigo; Koehoorn, Mieke (2018): Disability and Workplace Harassment and Discrimination among Canadian Federal Public Service Employees. In: *Canadian Journal of Public Health* 10979–88.
- Kalev, Alexandra; Dobbin, Frank; Kelly, Erin (2006): Best Practices or Best Guesses? Assessing the Efficacy of Corporate Affirmative Action and Diversity Policies. In: *American Sociological Review* 71, 4: 589–617.
- Kennedy, Brandy (2014): Unraveling Representative Bureaucracy: A Systematic Analysis of the Literature. In: *Administration & Society* 46, 4: 395–421.

- Kingsley, John Donald (1944): *Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*. Ohio: Antioch Press.
- Kogan, Irena (2011): New Immigrants - Old Disadvantage Patterns? Labour Market Integration of Recent Immigrants into Germany. In: *International Migration* 49, 1: 91–117.
- Koopmans, Ruud; Veit, Susanne; Yemane, Ruta (2019): Taste or statistics? A correspondence study of ethnic, racial and religious labour market discrimination in Germany. In: *Ethnic and Racial Studies* 42, 16: 233–252. DOI: 10.1080/01419870.2019.1654114.
- Kunze, Florian; Boehm, Stephan A.; Bruch, Heike (2011): Age diversity, age discrimination climate and performance consequences: a cross organizational study. In: *Journal of Organizational Behaviour* 32, 2: 264–290.
- Lang, Christine (2019): *Die Produktion von Diversität in städtischen Verwaltungen. Wandel und Beharrung von Organisationen in der Migrationsgesellschaft*. Wiesbaden: Springer VS.
- Lang, Christine (2020): Workforce Diversity Policies in Practice: Drivers and Barriers in Local Administrations. In: *Ethnic and Racial Studies* 43, 11: 1961–1980. DOI: 10.1080/01419870.2020.1754444.
- Lederle, Sabine (2007): Die Einführung von Diversity Management in deutschen Organisationen: Eine neoinstitutionalistische Perspektive. In: *Zeitschrift für Personalforschung* 21, 1: 22–41.
- Leenen, Wolf Rainer; Groß, Andreas; Grosch, Harald; Scheitza, Alexander (2014): *Kulturelle Diversität in der Öffentlichen Verwaltung. Konzeptionelle Grundsatzfragen, Strategien und praktische Lösungen am Beispiel der Polizei*. Münster: Waxmann.
- Lengfeld, Holger (2010): *Klasse - Organisation - soziale Ungleichheit: Wie Unternehmensstrukturen berufliche Lebenschancen beeinflussen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lewalter, Sandra; Geppert, Jochen; Baer, Susanne (2009): Leitprinzip Gleichstellung? – 10 Jahre Gender Mainstreaming in der deutschen Bundesverwaltung. In: *GENDER-Zeitschrift für Geschlecht, Kultur und Gesellschaft* 1, 1: 125–139.
- Luhmann, Niklas; Mayntz, Renate (1973): *Personal im öffentlichen Dienst: Eintritt und Karrieren*. Baden-Baden: Nomos.
- Maravic, Patrick von; Dudek, Sonja M. (2013): Representative bureaucracy in Germany? From passive to active intercultural opening. In: Maravic, Patrick von; Peters, B. Guy; Schröter, Eckhard (Hrsg.): *Representative Bureaucracy in Action. Country Profiles from the Americas, Europe, Africa and Asia*. Cheltenham: Edward Elgar: 99–110.
- Maravic, Patrick von; Peters, B. Guy; Schröter, Eckhard (Hrsg.) (2013): *Representative Bureaucracy in Action. Country Profiles from the Americas, Europe, Africa and Asia*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Mays, Vickie M.; Cochran, Susan D. (2001): Mental health correlates of perceived discrimination among lesbian, gay, and bisexual adults in the United States. In: *American journal of public health* 91, 11: 1869–1876. DOI: 10.2105/ajph.91.11.1869.
- McLeod, Poppy Lauretta; Lobel, Sharon Alisa; Cox, Taylor H. (1996): Ethnic Diversity and Creativity in Small Groups. In: *Small Group Research* 27, 2: 248–264. DOI: 10.1177/1046496496272003.
- Meier, Kenneth J. (2019): Theoretical Frontiers in Representative Bureaucracy: New Directions for Research. In: *Perspectives on Public Management and Governance* 2, 1: 39–56. DOI: 10.1093/ppmgov/gvy004.
- Meier, Kenneth J.; Capers, K. Juree (2013): Representative Bureaucracy: Four Questions. In: Peters, B. Guy; Pierre, Jon (Hrsg.): *The SAGE Handbook of Public Administration*. London: SAGE: 420–430.
- Michalowski, Ines (2015): What is at Stake when Muslims Join the Ranks? An International Comparison of Military Chaplaincy. In: *Religion, State and Society* 43, 1: 41–58.
- Mosher, Frederick C. (1968): *Democracy and the public service*. New York: Oxford University Press.
- Ng, Eddy; Burke, Ronald (2005): Person-organization fit and the war for talent: does diversity management make a difference? In: *The International Journal of Human Resource Management* 16, 7: 1195–1210.
- Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration (2012): *Interkulturelle Öffnung der niedersächsischen Landesverwaltung. Befragung zum Migrationshintergrund unter niedersächsischen Landesbediensteten. Ergebnisbericht*. Hannover.

- Nolan-Flecha, Natalia (2019): Next generation diversity and inclusion policies in the public service: Ensuring public services reflect the societies they serve. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD Working Paper on Public Governance, 34).
- OECD (2016): Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service. Paris: OECD Publishing (OECD Public Governance Reviews).
- OECD (2017): Government at a Glance 2017. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2019): Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability, OECD/LEGAL/0445. Paris: OECD.
- Ortlieb, Renate; Sieben, Barbara (2010): Migrant Employees in Germany: Personnel Structures and Practices. In: *Equality, Diversity and Inclusion: An International Journal* 29, 4: 364–379.
- Pavkovic, Gari (2018): Interkulturelle Öffnung und Diversity Management in den Kommunen. In: *Migration und Soziale Arbeit* 40, 3: 222–229.
- Pelled, Lisa Hope; Eisenhardt, Kathleen M.; Xin, Katherine R. (1999): Exploring the Black Box: An Analysis of Work Group Diversity, Conflict and Performance. In: *Administrative Science Quarterly* 44, 1: 1–28. DOI: 10.2307/2667029.
- Perry, Elissa L.; Li, Aitong (2019): Diversity Climate in Organizations. Oxford, UK/New York (Oxford Research Encyclopedia, Business and Management). Online verfügbar unter <https://oxfordre.com/business/view/10.1093/acrefore/9780190224851.001.0001/acrefore-9780190224851-e-45>, zuletzt geprüft am 17.02.2020.
- Peters, Eileen; Drobe, Jil; Abendroth, Anja (2020): Gleichheit durch Gleichstellungsmaßnahmen? Betriebliche Mentoringprogramme, Frauenquoten und geschlechtsspezifische Einkommensungleichheiten in Großbetrieben. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 72, 2: 225–263. DOI: 10.1007/s11577-020-00695-y.
- Pitts, David W. (2009a): Diversity Management, Job Satisfaction, and Performance: Evidence from U.S. Federal Agencies. In: *Public Administration Review* 69, 2: 328–338.
- Pitts, David W. (2009b): Diversity Management, Job Satisfaction, and Performance: Evidence from U.S. Federal Agencies. In: *Public Administration Review* 69, 2: 328–338. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2008.01977.x.
- Pitts, David W.; Wise, Lois R. (2010): Workforce Diversity in the New Millennium: Prospects for Research. In: *Review of Public Personnel Administration* 30, 1: 44–69.
- Portes, Alejandro (2010): Migration and Social Change: Some Conceptual Reflections. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36, 10: 1537–1563.
- Reinwald, Max; Huettermann, Hendrik; Bruch, Heike (2019): Beyond the mean: Understanding firm-level consequences of variability in diversity climate perceptions. In: *Journal of Organizational Behavior* 40, 4: 472–491. DOI: 10.1002/job.2344.
- Reiser, Marion (2014): The universe of group representation in Germany: Analysing formal and informal party rules and quotas in the process of candidate selection. In: *International Political Science Review* 35, 1: 55–66.
- Reskin, Barbara F.; McBrier, Debra B.; Kmec, Julie A. (1999): The Determinants and Consequences of Workplace Sex and Race Composition. In: *Annual Review of Sociology* 25, 1: 335–361. DOI: 10.1146/annurev.soc.25.1.335.
- Riccucci, Norma M.; van Ryzin, Gregg G. (2017): Representative Bureaucracy. A Lever to Enhance Social Equity, Coproduction, and Democracy. In: *Public Admin Rev* 77, 1: 21–30. DOI: 10.1111/puar.12649.
- Rommelspacher, Birgit (1997): Psychologische Erklärungsmuster zum Rassismus. In: Mecheril, Paul; Teo, Thomas (Hrsg.): *Psychologie und Rassismus*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag: 153–172.
- Rouault, Sophie (2016): Berufliche Gleichstellung im deutschen Bundesdienst: Vorbild für die widerständige Privatwirtschaft? In: Fuchs, Gesine; Bothfeld, Silke; Leitner, Andrea; Rouault, Sophie (Hrsg.): *Gleichstellungspolitik öffentlicher Arbeitgeber: Betriebliche Gleichstellung in den Bundesverwaltungen Deutschlands, Österreichs und der Schweiz*. Opladen: Barbara Budrich: 99–138.
- 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: 133–145.

- Schneider, Jan; Yemane, Ruta; Weinmann, Martin (2014): Diskriminierung am Ausbildungsmarkt. Ausmaß, Ursachen und Handlungsperspektiven. Berlin: Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR).
- Schönwälder, Karen (2013): Immigrant Representation in Germany's Regional States: The Puzzle of Uneven Dynamics. In: *West European Politics* 36, 3: 634–651.
- Schröer, Hubertus (2007): Interkulturelle Orientierung und Öffnung: ein neues Paradigma für die soziale Arbeit. In: *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit*, 3: 80–91.
- Schröer, Hubertus (2018): Interkulturelle Öffnung und Diversity Management. In: Blank, Beate; Gögercin, Süleyman; Sauer, Karin E.; Schramkowski, Barbara (Hrsg.): Soziale Arbeit in der Migrationsgesellschaft: Grundlagen - Konzepte - Handlungsfelder. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden: 773–785.
- Seibel, Wolfgang (2017): Verwaltung verstehen. Eine theoriegeschichtliche Einführung. 2. Auflage. Berlin: Suhrkamp (stw, Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft, 2200).
- Selden, Sally Coleman (1997): Representative bureaucracy: Examining the linkage between passive and active representation in the farmers home administration. In: *American Review of Public Administration* 27, 1: 22–42.
- Straub, Sophie; Ette, Andreas; Weinmann, Martin (2021a): Diskriminierungs- und Mobbing Erfahrungen in der Bundesverwaltung. In: Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Schneider, Norbert F. (Hrsg.): Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität. Opladen: Barbara Budrich (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55): 129–148.
- Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Brehm, Uta; Ette, Andreas (2021b): Erwerbssituation in der Bundesverwaltung: Gleiche Chancen unabhängig von Migrationshintergrund und Staatsangehörigkeit der Beschäftigten? In: Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Schneider, Norbert F. (Hrsg.): Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität. Opladen: Barbara Budrich (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55): 101–127.
- Thomas, David A.; Ely, Robin, J. (1996): Making Differences Matter: A New Paradigm for Managing Diversity. In: *Harvard Business Review* 74, 5: 79–90.
- Tuppat, Julia; Gerhards, Jürgen (2020): Immigrants' First Names and Perceived Discrimination. A Contribution to Understanding the Integration Paradox. In: *European Sociological Review*. DOI: 10.1093/esr/jcaa041.
- van Hear, Nicholas (2010): Theories of Migration and Social Change. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36, 10: 1531–1536.
- Veit, Sylvia (2018): Verwaltungsreformen in der Bundesverwaltung: Eine kritische Bestandsaufnahme. In: Bauer, Michael W.; Grande, Edgar (Hrsg.): Perspektiven der Verwaltungswissenschaft. Baden-Baden: Nomos: 121–152.
- Waldinger, Roger (2003): How the Other Half Works: Immigration and the Social Organization of Labor. Los Angeles: University of California Press.
- Weinhardt, Michael; Meyermann, Alexia; Liebig, Stefan; Schupp, Jürgen (2017): The Linked Employer-Employee Study of the Socio-Economic Panel (SOEP-LEE): Content, Design and Research Potential. In: *Journal of Economics and Statistics* 237, 5: 457–467.
- Weinmann, Martin; Ette, Andreas; Straub, Sophie (2021): Diversitätsmanagement von Organisationen messen: Entwicklung eines Diversitätsklimaindex für die öffentliche Verwaltung in Deutschland. In: Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Schneider, Norbert F. (Hrsg.): Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität. Opladen: Barbara Budrich (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55): 149–167.
- Weinmann, Martin; Straub, Sophie (2021): Einstellungen der Beschäftigten zur kulturellen Diversität in der öffentlichen Verwaltung. In: Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Schneider, Norbert F. (Hrsg.): Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität. Opladen: Barbara Budrich (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55): 197–222.
- Williams Phillips, Katherine Y.; O'Reilly, Charles A. (1998): Demography and Diversity in Organizations: A Review of 40 Years of Research. In: *Research in Organizational Behavior* 2077–140.

- Wolf, Douglas A.; Amirkhanyan, Anna A. (2010): Demographic Changes and Its Public Sector Consequences. In: *Public Administration Review* 70, S1: S12-S23.
- Wolter, Stefanie; Grunau, Philipp; Mackeben, Jan; Scheuring, Sonja; Steffens, Susanne; Arnold, Daniel et al. (2018): Arbeitsqualität und wirtschaftlicher Erfolg: Längsschnittstudie in deutschen Betrieben. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Forschungsbericht, 505).
- Wrench, John (2007): Diversity Management and Discrimination. Immigrants and Ethnic Minorities in the EU. Ashgate: Routledge.
- Wüst, Andreas M. (2011): Migrants as Parliamentary Actors in Germany. In: Bird, Karen; Saalfeld, Thomas; Wüst, Andreas M. (Hrsg.): The Political Representation of Immigrants and Minorities. Voters, Parties and Parliaments in Liberal Democracies. London: Routledge: 250–265.
- Zanoni, Patrizia; Janssens, Maddy; Benschop, Yvonne; Nkomo, Stella (2010): Unpacking Diversity, Grasping Inequality: Rethinking Difference Through Critical Perspectives. In: *Organization* 17, 1: 9–29.



## **2 Herausforderungen und Potenziale von Beschäftigtenbefragungen in der öffentlichen Verwaltung: Forschungsdesign des „Diversität und Chancengleichheit Survey 2019“**

*Andreas Ette, Martin Weinmann, Sophie Straub, Fabio Best und Harun Sulak*

### **Zusammenfassung**

Vor dem Hintergrund des demografischen und sozialen Wandels hatte der „Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)“ das Ziel, Daten zur kulturellen Diversität des Personals in der Bundesverwaltung zu generieren. Mit über 47.000 Interviews liegen mit dieser Befragung erstmals belastbare und repräsentative Daten über die Beschäftigten, ihren Migrationshintergrund sowie die individuellen und organisatorischen Konsequenzen einer vielfältigen Belegschaft in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland vor. Der Beitrag gibt einen Überblick über das Forschungsdesign der Studie und diskutiert das Stichprobenziehungsverfahren, das Erhebungsinstrument, den Erhebungsmodus sowie das datenschutzrechtliche Vorgehen. Auf Grundlage methodischer Analysen lassen sich wenig Hinweise auf selektives Teilnahmeverhalten finden. Der Survey stellt die erste zentral administrierte Beschäftigtenbefragung in der Bundesverwaltung dar und belegt, dass über das jetzt erprobte Verfahren nicht nur kosteneffiziente, sondern auch qualitativ hochwertige und vergleichbare Informationen über das Personal in der öffentlichen Verwaltung gewonnen werden können. Das Verfahren kann zukünftig auch für ein regelmäßiges Monitoring des Umgangs des Staates als Arbeitgeber mit Diversität oder für die Generierung von Gleichstellungsdaten genutzt werden.

Stichworte: Personal im öffentlichen Dienst, Bundesverwaltung, Beschäftigtenbefragung, Diversität, Nonresponse, Gleichstellungsdaten

### **2.1 Einleitung**

Die öffentliche Verwaltung in Deutschland befindet sich in kontinuierlichen Veränderungsprozessen. Neben der Einführung neuer Steuerungsmodelle, der Privatisierung öffentlicher Aufgaben sowie der zunehmenden Digitalisierung und Europäisierung des Verwaltungshandelns verlangen auch der demografische und soziale Wandel mittlerweile weitreichende Anpassungsprozesse der öffentlichen Arbeitgeber. Neben funktionalen Begründungen für eine veränderte öffentliche Personalpolitik mit dem Ziel, neue Potenziale zur Fachkräftegewinnung zu erschließen, hat die interkulturelle Öffnung der Verwaltung das Potenzial, auch die Legitimation des Handelns öffentlicher Verwaltungen durch die Repräsentation aller Bevölkerungsgruppen zu erhöhen sowie zu einer angemesseneren Ausübung ihrer Aufgaben in einer zunehmend heterogeneren Gesellschaft beizutragen. Empirische Studien zur kulturellen Diversität in der öffentlichen Verwaltung und zu den Auswirkungen des Diversitätsmanagements sind in Deutschland nach wie vor äußerst selten. Vor diesem Hintergrund

ist es das Ziel des „Diversität und Chancengleichheit Surveys (DuCS 2019)“, erstmals umfassende Informationen über die kulturelle Diversität in der Bundesverwaltung in Deutschland zu erfassen. Während andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der OECD regelmäßige zentrale Beschäftigtenbefragungen im öffentlichen Dienst durchführen und über detaillierte Informationen ihrer Beschäftigten und die Situation in den verschiedenen Organisationen und Behörden der öffentlichen Verwaltung verfügen, liegen vergleichbare Daten in Deutschland nicht vor.

Der DuCS 2019 wurde von der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration finanziert und im Jahr 2019 vom Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung durchgeführt. Die Grundgesamtheit der Befragung stellen die 231.000 Beschäftigten der unmittelbaren Bundesverwaltung (ohne Bundeswehr) dar, von denen 110.000 Beschäftigte aus 55 Behörden eingeladen waren, sich über einen Online-Fragebogen an dem Survey zu beteiligen. Mit einer im nationalen und internationalen Vergleich äußerst zufriedenstellenden Ausschöpfungsrate von 43,0 Prozent liegen erstmals für die unmittelbare Bundesverwaltung repräsentative Daten zur Diversität der Beschäftigten sowie zu den individuellen und organisatorischen Konsequenzen einer vielfältigen Belegschaft in der öffentlichen Verwaltung vor.

Der Beitrag gibt einen Überblick über das Forschungsdesign der Studie sowie die Qualität der Umfragedaten. Ausgehend von einer Übersicht bisheriger Datenquellen über das Personal in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland stellt der Beitrag das Stichprobenziehungsverfahren der Befragung vor. Es präsentiert das Erhebungsinstrument und den Erhebungsmodus sowie seine datenschutzrechtlichen Konsequenzen, bevor es detailliert auf die Befragungsorganisation, den Feldverlauf sowie das Teilnahmeverhalten eingeht. Auf Grundlage von Nonresponse-Analysen und durch den Vergleich mit Referenzstatistiken zur Personalstruktur der Bundesverwaltung insgesamt werden mögliche Fehlerquellen des Surveys und die Repräsentativität der Ergebnisse untersucht. Die methodischen Analysen zeigen, dass auf Grundlage zentraler Beschäftigtenbefragungen vergleichbare und qualitativ hochwertige Informationen über das Personal in der öffentlichen Verwaltung gewonnen werden können. Die im Rahmen des DuCS 2019 erprobten Verfahren können Grundlage für regelmäßige Befragungen zum Umgang des Staates als Arbeitgeber mit Diversität und die Erfassung von Gleichstellungsdaten sein. Im Vergleich mit anderen Verfahren bieten zentrale Beschäftigtenbefragungen nicht nur einen kosteneffizienten Weg, sondern liefern belastbare Informationen für die Praxis der Personalentwicklung im öffentlichen Dienst sowie für die verwaltungswissenschaftliche Forschung.

## **2.2 Beschäftigtenbefragungen als Datengrundlage zur Untersuchung der öffentlichen Verwaltung**

Die Möglichkeiten zur Untersuchung des Personals der öffentlichen Verwaltung in Deutschland sind auf Grundlage der bestehenden Datenbasis äußerst begrenzt. Die einschlägigste Datenquelle ist die jährlich von Seiten des Statistischen Bundesamtes veröffentlichte Fachserie „Personal des öffentlichen Dienstes“ (Destatis 2019a; siehe auch Altis 2018). Sie publiziert die von den zentralen Personalabrechnungsstellen gelieferten Angaben über die Beschäftigten der öffentlichen Arbeitgeber, die in einem unmittelbaren Dienst- oder Arbeitsvertragsverhältnis mit der jeweiligen Einrichtung stehen. Die Daten werden insbesondere zur Weiterentwicklung des Dienst-, Besoldungs- und Tarifrchts sowie für Vorausberechnungen der zukünftigen Versorgungsausgaben und die mittelfristige Finanzplanung der öffentlichen

Arbeitgeber genutzt. An diesem Zweck orientieren sich auch die in der Statistik enthaltenen Merkmale, die sich im Wesentlichen auf Alter, Geschlecht, Art des Beschäftigungsverhältnisses, Laufbahngruppe, Einzelplan, Kapitel und den Aufgabenbereich beschränken. Weitere Merkmale, die zur Untersuchung der individuellen und organisatorischen Konsequenzen einer vielfältigen Belegschaft von Relevanz wären, wie beispielsweise Angaben zur ethnischen Herkunft, zur Religion, Hautfarbe oder Weltanschauung, sind in der Statistik nicht enthalten (Destatis 2019b).

Allgemeine Bevölkerungsbefragungen können als alternative Datenquellen zur Untersuchung der kulturellen Diversität im öffentlichen Dienst genutzt werden. Meist wird hierfür auf den Mikrozensus oder das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) zurückgegriffen (z. B. Derfler/Bešić 2013; Karakaşoğlu 2012; zum Mikrozensus sowie zum SOEP allgemein siehe Giesselmann et al. 2019; Müller 1999). Doch trotz der Angaben über jährlich etwa 810.000 Personen im Mikrozensus sind weitergehende Analysen aufgrund des fehlenden Organisationsbezugs kaum möglich. Während sich eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst sowie der konkrete Wirtschaftssektor vergleichsweise gut über Bevölkerungsumfragen erfassen lassen, fehlt jegliche Möglichkeit einer Zuordnung zu einer der Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Kommunen) oder eine konkrete Behörde. Spezifischere Organisationsbefragungen in Deutschland, welche prinzipiell in der Lage wären, Angaben einzelner Beschäftigter mit spezifischen Arbeitgebern und der Situation der Organisation als Ganzem zu verknüpfen, berücksichtigen den öffentlichen Dienst entweder gar nicht oder die Fallzahlen sind zu gering für belastbare Analysen der Situation in der öffentlichen Verwaltung (vgl. Ruf et al. 2020; Weinhardt et al. 2017). Wissenschaftliche Befragungen innerhalb der öffentlichen Verwaltung in Deutschland liegen zwar zahlreiche vor, gehen über kleinere Fallstudien in einzelnen Behörden und zu spezifischen Forschungsfragen meist nicht hinaus. Aber auch regelmäßige verwaltungswissenschaftliche Befragungen wie die seit den 1970er Jahren durchgeführten Studien zur politisch-administrativen Elite erfassen das Thema der kulturellen Diversität bisher entweder gar nicht oder die Fallzahlen sind so gering, dass differenzierte Analysen nicht möglich sind (Strobel et al. 2019). In anderen Ländern ist ein deutlicher Trend zur Untersuchung der kulturellen Diversität in der öffentlichen Verwaltung auf Grundlage quantitativer Forschungsansätze zu erkennen. Meist wird auf repräsentative Befragungen von Beschäftigten in den Bundesverwaltungen zurückgegriffen, da hier generell die Datenverfügbarkeit am besten ist (Groeneveld et al. 2015; Pitts/Wise 2010). Im Gegensatz dazu basieren die wenigen Studien in Deutschland vor allem auf qualitativen Forschungsansätzen, die sich in der Regel auf einzelne Behörden und oftmals auf die Ebene der Gemeinden beziehen (z. B. Dudek 2009; Lüken-Klaßen 2008) oder basieren auf Unternehmens- statt Beschäftigtenbefragungen (Ortlieb/Sieben 2010).

Im internationalen Kontext werden Beschäftigtenbefragungen im öffentlichen Dienst vermehrt zentral durchgeführt und deren Ergebnisse veröffentlicht. Nach Angaben der OECD führen 19 OECD-Mitgliedstaaten zentral organisierte und oftmals regelmäßige Befragungen des Personals in den öffentlichen Verwaltungen durch. Das Thema der Diversität im Allgemeinen sowie der kulturellen Vielfalt der Beschäftigten im Besonderen erhält dabei insbesondere in den klassischen Einwanderungsländern (z. B. USA, Kanada, Australien) aber auch in mehreren europäischen Staaten (z. B. Großbritannien, Schweden) vermehrte Aufmerksamkeit (OECD 2017). Prominentestes Beispiel ist sicherlich 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 aber mit dem jährlichen „Employee Census“ (Fieger/Rice 2018) der Bundesverwaltung in Australien und dem „Public Service Employee Survey“ (Jones et al. 2018) auch aus Kanada vor. Für Europa sind hier insbesondere der „Civil Service People Survey“ aus Großbritannien (Cabinet Office 2020), der „Civil

Service Employee Engagement Survey“ in Irland (Department of Public Expenditure and Reform 2019), die alle drei Jahre stattfindende Personalbefragung in der Schweiz (Empiricon 2017) oder auch der angekündigte „Diversity and Inclusion Survey“ der Europäischen Kommission zu nennen (European Commission 2020). 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. Nur im Bereich des betrieblichen Gesundheitsmanagements gab es erste Ansätze vergleichbarer und zentraler Beschäftigtenbefragungen, in denen Behörden verschiedener Ressorts gemeinsam befragt wurden (UK-Bund 2009).

Vor dem Hintergrund der begrenzten Verfügbarkeit von Daten über das Personal in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland erhebt der „Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)“ erstmals differenzierte und für die unmittelbare Bundesverwaltung in Deutschland repräsentative Daten zu den Beschäftigten sowie dem Umgang der einzelnen Behörden mit kultureller Diversität. Das Forschungsprojekt nutzt das Instrument der Befragung, um über die in Deutschland bisher vorliegenden Angaben zum Personal detailliertere Informationen mit Bezug zur jeweiligen Organisation zu erfassen. Auch wenn es somit Aspekte mit klassischen Mitarbeiterbefragungen teilt, z. B. die weitgehende Vollerhebung aller Beschäftigten auf freiwilliger Basis, die Erfassung von Einstellungen der Beschäftigten zu arbeits- und arbeitsplatzbezogenen Themen, ist es eher ein „demoskopisches Instrument“ (Borg 2014; siehe auch Bungard et al. 2007), das wissenschaftlichen Zwecken dient und gleichzeitig die Machbarkeit einer zentralen Beschäftigtenbefragung in der Bundesverwaltung in Deutschland untersucht.

## 2.3 Grundgesamtheit und Stichprobenziehung

Die Grundgesamtheit des „Diversität und Chancengleichheit Surveys (DuCS 2019)“ ist die Bundesverwaltung in Deutschland. Innerhalb des gesamten öffentlichen Dienstes in Deutschland mit seinen insgesamt 4,8 Millionen Beschäftigten stellt die Bundesverwaltung nur einen kleinen Teil dar. Aufgrund ihrer zentralen Aufgaben zur Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit des Gesamtstaates ist die Bundesverwaltung jedoch von zentraler Bedeutung für ein funktionierendes Gemeinwesen.

Im öffentlichen Dienst des Bundes arbeiteten zum 30. Juni 2018 insgesamt 746.000 Personen, wovon 496.000 in der unmittelbaren Bundesverwaltung und weitere 250.000 bei der mittelbaren Bundesverwaltung beschäftigt waren (Destatis 2019a). Letztere umfasst insbesondere die Sozialversicherung unter Aufsicht des Bundes mit der Bundesagentur für Arbeit, der Deutschen Rentenversicherung Bund sowie der Unfallversicherung: Sie sind Teil des öffentlichen Dienstes, da sie ihre Dienstleistungen nach Bundesgesetzen erbringen. Organisatorisch sind es jedoch rechtlich unabhängige Einrichtungen mit Selbstverwaltung, die nicht in die unmittelbare Verwaltung des Bundes eingebunden sind und daher nicht Teil der Grundgesamtheit sind. Aus forschungspraktischen Gründen ist der nachgeordnete Bereich des Bundesministeriums der Verteidigung – Bundeswehr und Verteidigungsverwaltung – nicht Teil der Grundgesamtheit. Insgesamt umfasst die Grundgesamtheit der Befragung 231.000 Beschäftigte (konkret sind es auf Grundlage der Daten des Statistischen Bundesamtes am 30.06.2018 insgesamt 231.090 Beschäftigte; siehe Tabelle 2.1), welche im Kernhaushalt des Bundes, in den Sonderrechnungen bzw. den Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform beschäftigt sind.

Tabelle 2.1: Grundgesamtheit des „Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)“ und Anzahl der Beschäftigten zum 30.06.2018

Öffentlicher Dienst des Bundes 746.075 Beschäftigte	
<i>davon:</i> Kernhaushalt, Sonderrechnungen, Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform	<i>davon:</i> Sozialversicherung unter Aufsicht des Bundes
496.295 Beschäftigte	249.780 Beschäftigte
z. B. oberste Bundesbehörden (Bundeskanzleramt, Auswärtiges Amt, Bundesbank etc.), nachgeordneter Bereich (Bundespolizei, Zollverwaltung etc.), Bundesgerichte (Bundesverfassungsgericht, Bundessozialgericht etc.)	z. B. Rentenversicherung, Krankenversicherung, Bundesagentur für Arbeit, sonstige Versicherungen und Einrichtungen
<i>davon:</i> Verteidigung (Bundeswehrverwaltung, Streitkräfte, 237.230 Beschäftigte) und Bundeseisenbahnvermögen (27.975 Beschäftigte)	

Quelle: Destatis 2019a; eigene Darstellung.

Anm.: Post- und Telekommunikationsdienste sowie die Eisenbahn gehörten früher zur Bundesverwaltung, sind aber zwischenzeitlich privatisiert. Aufgrund von Übergangsvorschriften sind beim Bundeseisenbahnvermögen noch Beamtinnen und Beamte beschäftigt, die aber in dieser Studie nicht berücksichtigt sind. Alle Fallzahlen werden seitens des Statistischen Bundesamtes aus Geheimhaltungsgründen auf ein Vielfaches von 5 auf- oder abgerundet.

Diese 231.000 Beschäftigten der unmittelbaren Bundesverwaltung sind in drei verschiedenen Bereichen tätig: Erstens umfasst die unmittelbare Bundesverwaltung die Bundesregierung (Exekutive), bestehend aus der Bundeskanzlerin sowie den Bundesministerinnen und Bundesministern mit den ihnen jeweils zugeordneten Ministerien. Neben den Bundesministerien gehören zu diesen obersten Bundesbehörden auch das Bundeskanzleramt, das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung sowie die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien. Zweitens umfasst die Bundesverwaltung die Bundesbehörden, welche die Aufgaben des Bundes administrativ umsetzen. Diese Behörden sind den nachgeordneten Bereichen der Bundesministerien zugeordnet und umfassen beispielsweise die Bundespolizeibehörden, die Bundeswasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung sowie die Bundesfinanzverwaltung einschließlich der Zollverwaltung. Drittens umfasst die Bundesverwaltung nicht nur die Organe der Exekutive, sondern auch die Verwaltungen der anderen legislativen und judikativen Verfassungsorgane. Dies betrifft insbesondere das Bundespräsidialamt, die Verwaltung der gesetzgebenden Körperschaften Bundestag und Bundesrat sowie das Verfassungsgericht. Trotz ihrer verfassungsgemäßen Unabhängigkeit sind darüber hinaus auch der Bundesrechnungshof und die Deutsche Bundesbank Teil der Bundesverwaltung und haben den Status einer obersten Bundesbehörde (vgl. Busse 1996).

Ziel des Stichprobenverfahrens war es, repräsentative Aussagen über die 231.000 Beschäftigten der unmittelbaren Bundesverwaltung zu ermöglichen. Hierbei ist zentral, dass der Staat und insbesondere die Bundesverwaltung als ein einheitlicher Arbeitgeber verstanden werden können, bei dem die dienst- und arbeitsrechtlichen Grundlagen der Beschäftigung in allen Behörden identisch sind. Andererseits sind die Rahmenbedingungen einer Beschäftigung in den verschiedenen Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung äußerst heterogen. Dies betrifft die unterschiedlichen Funktionen und Arbeitsbereiche der einzelnen Organisationen, aber auch die unterschiedlichen Verfahren der Personalrekrutierung und der Arbeitsgestaltung. Für die Untersuchung der Beschäftigungssituation, der Arbeitsqualität der Beschäftigten sowie des Diversitätsklimas in den Behörden spielt dieser unterschiedliche Organisationskontext eine zentrale Rolle (Snijkers 2016). Aus diesem Grund wurde keine einfache Zufallsstichprobe gezogen, da bei diesem Verfahren die Anzahl der Beschäftigten je Behörde in der Stichprobe proportional zur Anzahl der Beschäftigten in der Grundgesamtheit wäre. Behördenspezifische Analysen wären somit ausschließlich für sehr große Behörden möglich, da die Beschäftigten dieser Behörden die Stichprobe dominieren. Aus Behörden mit einer geringeren Anzahl von Beschäftigten wären somit auch nur einzelne Beschäftigte in der Stichprobe repräsentiert, so dass für diese Behörden keine separaten Analysen durchgeführt werden könnten.

Alternativ wurde ein zweistufiges Stichprobenverfahren gewählt, bei dem in erster Stufe Behörden und in einem zweiten Schritt – bei Behörden mit einer größeren Zahl von Beschäftigten – einzelne Beschäftigte gezogen wurden. Grundlage der Stichprobenziehung war der Bundeshaushaltsplan 2018, welcher – einschließlich der Deutschen Bundesbank – 101 Behörden entlang einzelner haushälterischer Kapitel unterscheidet. Diese Behörden wurden alle zur Teilnahme an der Beschäftigtenbefragung eingeladen. Konkret erfolgte hierfür im Juni 2018 ein Anschreiben aller Bundesministerinnen und Bundesminister durch die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, gefolgt von einem Anschreiben sämtlicher Behördenleitungen im September 2018. Beschäftigtenbefragungen in der Bundesverwaltung wurden gemäß dem Ressortprinzip bisher ausschließlich im Rahmen einzelner Behörden durchgeführt. Aus diesem Grund wurde der Vorbereitung dieser zentral durchgeführten und für die unmittelbare Bundesverwaltung repräsentativen Beschäftigtenbefragung viel Zeit eingeräumt. Neben den persönlichen Anschreiben und ergänzender telefonischer Kontaktaufnahme fand im September 2018 ein Treffen mit den Personalabteilungen sämtlicher Ressorts statt, um inhaltliche und insbesondere organisatorische Fragen einer solchen zentral durchgeführten Beschäftigtenbefragung zu besprechen.

Die letztendliche Entscheidung über die Beteiligung an der Beschäftigtenbefragung lag im Ermessen der einzelnen Behörden. Bezogen auf die 101 Behörden des Bundeshaushaltsplans erklärten 56 Behörden ihre Bereitschaft zur Teilnahme. Insgesamt nahmen an der Beschäftigtenbefragung somit 55,4 Prozent aller Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung teil, in denen 76,3 Prozent aller Beschäftigten tätig sind. Aus organisatorischen Gründen beteiligten sich die Beschäftigten aus drei kleineren Behörden als Teil einer jeweils anderen Behörde (IntB, ADS, WB). Umgekehrt beteiligten sich zwei Behörden als eigenständige Behörden und nicht als Teil des Kapitels, innerhalb dessen sie im Bundeshaushalt geführt werden (BfG, BAW). Die Befragung wurde somit in 55 eigenständigen Organisationen durchgeführt, auf die sich sämtliche Analysen dieses Bandes beziehen (Tabelle A.1, Anhang I).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Zusätzlich nahm die Deutsche Rentenversicherung Bund an der Befragung teil. Diese gehört zur Sozialversicherung unter Aufsicht des Bundes und ist somit nicht Teil der Grundgesamtheit dieser Befragung. Eine Veröffentlichung der Ergebnisse einschließlich der DRV-Bund bleibt zukünftigen Publikationen vorbehalten.

Die angestrebte Vollerhebung der Beschäftigten aller 101 Behörden reduziert potenzielle Stichprobenfehler. Andererseits kann eine systematische Nicht-Teilnahme einzelner Behörden zu möglichen Fehlern führen (Groves et al. 2004). Aufgrund der Informationen, die aus dem persönlichen Kontakt mit nahezu sämtlichen angeschriebenen Behörden vorliegen, ist davon auszugehen, dass keine systematischen Ausfallgründe für die Nicht-Teilnahme vorliegen. In den meisten Fällen wurde auf organisatorische Schwierigkeiten sowie behördenintern bereits geplante andere Beschäftigtenbefragungen verwiesen. Insbesondere liegen keine Hinweise dafür vor, dass Behörden ihre Teilnahme erklärt haben, die sich bereits intensiver mit der Bedeutung der Thematik der kulturellen Diversität beschäftigt haben (für einen systematischen Vergleich der Personalstruktur in der unmittelbaren Bundesverwaltung mit der Stichprobe aus der Beschäftigtenbefragung siehe Abschnitt 2.6).

Die zweite Ebene der Stichprobenziehung betrifft die Auswahl der letztendlich in den einzelnen Behörden zu befragenden Beschäftigten. Dies betrifft zum einen die Bestimmung wer eigentlich Mitarbeiterin oder Mitarbeiter einer Behörde ist. Konkret sollten alle zum Stichtag der Befragung in der entsprechenden Behörde beschäftigten Personen befragt werden. Dies schließt Beamtinnen und Beamte, Soldatinnen und Soldaten sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer genauso wie Beschäftigte in Ausbildung, Beschäftigte in Abordnung oder Zuweisung, Beschäftigte, die beurlaubt sind und Beschäftigte in Altersteilzeit prinzipiell ein (Bretschneider 1997). Angesichts des spezifischen Zugangs zu den Beschäftigten in einem Großteil der Behörden (siehe Abschnitt 2.5) kann eine exakte Abgrenzung der Grundgesamtheit insbesondere hinsichtlich der Erreichbarkeit von beurlaubten Beschäftigten sowie Beschäftigten in Altersteilzeit nicht immer gewährleistet werden. In Anbetracht des überschaubaren Umfangs dieser zuletzt genannten Beschäftigtengruppen für die Bundesverwaltung insgesamt sollte der potenzielle Stichprobenfehler durch die Abweichungen zwischen Grundgesamtheit und Ziehungsrahmen jedoch gering sein.

In Anlehnung an das Vorgehen in den Befragungen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Allgemeinen basiert die Stichprobenziehung auf der zweiten Ebene wiederum auf einer Vollerhebung. Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wurden somit zur Teilnahme an der Erhebung eingeladen. Eine Ausnahme von diesem Verfahren bildeten Behörden mit einer sehr großen Zahl von Beschäftigten. Im konkreten Fall betraf dies die Zollverwaltung mit 40.000 Beschäftigten sowie die Bundespolizei mit 44.000 Beschäftigten. In Anlehnung an zentral durchgeführte Beschäftigtenbefragungen im öffentlichen Dienst anderer Länder wurde zur Reduktion der organisatorischen Kosten und der zeitlichen Belastung der Beschäftigten in beiden Behörden eine Stichprobe unter den Beschäftigten gezogen (Fernandez et al. 2015). Im Fall der Zollverwaltung wurde eine einfache Zufallsstichprobe gezogen, bei der jeder Beschäftigte die gleiche Chance hatte, in die Stichprobe zu gelangen (Schnell et al. 2013). Zur Reduzierung möglicher Stichprobenfehler und zur Durchführung auch tief gegliederter Analysen wurde mit 0,39 ein vergleichsweise großer Auswahlatz gewählt.<sup>2</sup> Abweichend von diesem Verfahren wurde für die Bundespolizei eine Klumpenstichprobe (Schnell et al. 2013) gezogen, da aufgrund der organisatorischen Struktur der Bundespolizei keine einheitlichen Personallisten der gesamten Organisation vorliegen. Für die Klumpenstichprobe wurden aus diesem Grund – in einem ersten Schritt – bestimmte Einheiten der Bundespolizei gezogen, wobei die Zahl der Beschäftigten dem Bedeutungsgewicht entspricht.<sup>3</sup> Die beiden unterschiedlichen Stichprobenverfahren werden durch ein entsprechendes Designgewichtungsverfahren korrigiert und bei der Auswertung der Daten im Rahmen dieses Bandes berücksichtigt (siehe auch Abschnitt 2.6).

<sup>2</sup> Das gleiche Verfahren wurde bei der DRV-Bund mit einem Auswahlatz von 0,52 angewandt.

<sup>3</sup> Das Stichprobenverfahren sowie die Designgewichtung wurden in Zusammenarbeit mit GESIS – Leibniz Institut für Sozialwissenschaften erstellt. Wir danken insbesondere Dr. Matthias Sand für die umfangreiche Unterstützung.

Die Stichprobenziehung bei der Zollverwaltung und der Bundespolizei erklärt die deutlichen Abweichungen zwischen der Anzahl der Beschäftigten nach Angaben der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes und dem Umfang der Bruttoeinsatzstichprobe in Tabelle A.1 (im Anhang I dieses Bandes). Diese Abweichungen sind bei den meisten Behörden gering und resultieren aus Abweichungen bei der Definition von Beschäftigten einer Behörde sowie den unterschiedlichen Stichtagen der Erfassung, durch die sich zwischenzeitlich durch Personalfluktuation sowie organisatorische Veränderungen die Anzahl der Beschäftigten änderte. Zusätzlich wurden in einigen wenigen Behörden bestimmte Beschäftigtengruppen aus der Befragung ausgeschlossen. Dies betrifft beispielsweise die in den Auslandsvertretungen des Auswärtigen Amtes eingesetzten Ortskräfte sowie sicherheitsrelevante Bereiche der Bundespolizei. Weiterhin hat das Bundeskriminalamt sich nur mit einer Abteilung an der Befragung beteiligt, weshalb die Ergebnisse für das BKA nicht repräsentativ sind.

## 2.4 Erhebungsinstrument, Erhebungsmodus und Datenschutz

Zur Untersuchung der kulturellen Diversität in der Bundesverwaltung orientierte sich die Entwicklung des Fragebogens an den Vorgaben einer speziellen Mitarbeiterbefragung. Allgemeine Mitarbeiterbefragungen haben heutzutage einen vergleichsweise großen Umfang. Darin werden Themen behandelt, die typischerweise von Arbeitszufriedenheit über Vorgesetztenbewertung, berufliche Zielvorstellungen, die Ausstattung des Arbeitsplatzes, Belastungen am Arbeitsplatz, Arbeitszeitregelungen bis hin zu Innovations- und Verbesserungsvorschlägen reichen. Die Beantwortung solch umfangreicher Fragekataloge nimmt durchschnittlich häufig über 30 Minuten in Anspruch (Domsch/Ladwig 2013). Im Gegensatz dazu konzentrierte sich der Fragebogen im Rahmen des „Diversität und Chancengleichheit Surveys (DuCS 2019)“ auf ein deutlich reduziertes Frageprogramm. Zum einen sollte durch einen kürzeren Fragebogen die Ausschöpfungsrate positiv beeinflusst werden, da die Belastung der einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter reduziert wird. Zum anderen verfolgte dieses reduzierte Fragenprogramm auch das Ziel der Datensparsamkeit und damit datenschutzrechtliche Aspekte.

Die Struktur des Fragebogens umfasste insgesamt 14 Themen. Basierend auf den inhaltlichen Interessen des Projekts umfassen diese einerseits eine für Mitarbeiterbefragungen ungewöhnlich ausführliche Erfassung der eigenen Erwerbssituation, des Bildungs- und Berufsverlaufs sowie soziodemographische Angaben zur eigenen Person sowie zum Migrationshintergrund. Zum Umgang des Arbeitgebers mit kultureller Diversität beinhaltete der Fragebogen mehrere Items zur Erfassung des Diversitätsklimas und des Diversitätsmanagements. Persönliche Bezüge zur kulturellen Diversität im Arbeitskontext betreffen Fragen zu interkulturellen Kompetenzen, den persönlichen Einstellungen gegenüber kultureller Diversität sowie eigenen Diskriminierungserfahrungen und dem Erleben ungerechter Behandlung und Mobbing. Hinsichtlich der Konsequenzen kultureller Diversität umfasste der Fragebogen weiterhin verschiedene Dimensionen der Arbeitsqualität und des Wohlbefindens sowie der persönlichen Einbindung in den Organisationskontext. Dies betrifft Fragen zur Arbeitszufriedenheit, zu der Verbundenheit mit dem Arbeitsplatz, dem Arbeitsengagement, bestehenden Intentionen, den Arbeitgeber zu wechseln, der Wahrnehmung von Führungsqualität und Fairness, Anerkennung, Vertrauen und Gerechtigkeit sowie der erlebten Unterstützung von Kolleginnen und Kollegen sowie Vorgesetzten (Tabelle 2.2, siehe auch Anhang II dieses Bandes für den gesamten Fragebogen).

Tabelle 2.2: Thematische Struktur des Fragebogens

1	Erwerbssituation
2	Soziodemografische Angaben und Migrationshintergrund
3	Bildungs- und Berufsverlauf
4	Diversitätsklima und Diversitätsmanagement
5	Interkulturelle Kompetenzen
6	Persönliche Einstellungen zu Diversität
7	Diskriminierungserfahrung / ungerechte Behandlung
8	Arbeitszufriedenheit
9	Verbundenheit mit dem Arbeitsplatz
10	Arbeitsengagement
11	Wechselintentionen
12	Führungsqualität und Fairness
13	Anerkennung, Vertrauen und Gerechtigkeit
14	Unterstützung von Kolleginnen/Kollegen und Vorgesetzten

Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019).

Die Fragebogenentwicklung basierte auf zwei grundsätzlichen strategischen Entscheidungen: Erstens sollte für die Erfassung zentraler inhaltlicher Themen und Konstrukte auf bewährte Instrumente bestehender sozialwissenschaftlicher Befragungen zurückgegriffen werden. Dies geschah einerseits vor dem Hintergrund, dass die Verwaltungswissenschaften in Deutschland Befragungen bisher häufig rein deskriptiv-explorativ einsetzen und es kein etabliertes Instrumentarium für Beschäftigtenbefragungen in der öffentlichen Verwaltung gibt (Seyfried/Veit 2017). Dies gilt umso mehr für das Thema der kulturellen Diversität im Organisationskontext, welches in Deutschland noch nicht zu einem umfangreichen Forschungsstand führte. Bewährte Instrumente der internationalen verwaltungswissenschaftlichen Forschung sollten entsprechend auf den Kontext in Deutschland übertragen werden. Weiterhin erhöht dieses Vorgehen auch die Nutzbarkeit der Befragungsergebnisse. Die Verwendung etablierter Instrumente ermöglicht somit auch eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse zur Bundesverwaltung mit der Situation in anderen Bereichen des Arbeitsmarktes. Neben etablierten Items aus der Copsoq-Befragung (Burr et al. 2019) wurde hierfür insbesondere auf das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (Goebel et al. 2019) und das Linked Personnel Panel (LPP) des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Ruf et al. 2020) zurückgegriffen. Die Erfassung des Migrationshintergrunds basiert größtenteils auf den Fragen und der Operationalisierung des Mikrozensus.

Zweitens sollte die Beschäftigtenbefragung genutzt werden, um nicht nur Informationen über die einzelnen Beschäftigten zu erhalten, sondern auch über den jeweiligen Organisationskontext. Vor dem Hintergrund der begrenzten Informationen über die Bundesverwaltung und ihr Personal in Deutschland spielt die Aggregation von erhaltenen Informationen im Fragebogen auf Organisationsebene eine wichtige Rolle. Dabei sind die als „common method bias“ bzw. „common source bias“ (George/Pandey 2017; Wagner/Crampton 1994) beschriebenen Probleme zu berücksichtigen. Dennoch ist angesichts der bisherigen Verfügbarkeit von Daten davon auszugehen, dass die Erfassung betrieblicher Strukturen (z. B. Diversitätsklimaindex) durch eine Befragung von Beschäftigten weitaus aussagekräftiger ist als über Organisationsbefragungen, bei denen einzelne Personen stellvertretend für die gesamte Organisation Auskunft erteilen (Meyermann et al. 2014).

In geringem Umfang wurden im Rahmen der Befragung auch Metadaten für weitergehende methodische Analysen zur Datenqualität erfasst. Dies betrifft zum einen Datum und Uhrzeit des Beginns und des Endes der Befragung, das verwendete Betriebssystem sowie den verwendeten Webbrowser. Mit dem Ziel, spezifische Daten auf Organisationsebene zu erhalten, waren zuverlässige Angaben zum Organisationskontext unerlässlich. Da sich in früheren Beschäftigtenbefragungen des öffentlichen Dienstes gezeigt hat, dass gerade diese Frage nach der Amts- bzw. Dienststellenzugehörigkeit als sensibel eingeschätzt und häufig nicht beantwortet wird (Bretschneider 1997), wurde diese Information den Daten organisationsseitig zugespielt und nicht im Rahmen der Befragung erfasst.

Die Beschäftigtenbefragung war von Beginn an als Online-Befragung geplant, bei der die Beschäftigten über das Internet auf die Befragung zugreifen und den Fragebogen beantworten (Computer Assisted Web Interview). Im Vergleich zu anderen Formen standardisierter Umfragen wie bspw. persönliche Interviews, schriftliche Umfragen und Telefonumfragen (für eine Übersicht siehe beispielsweise Couper 2011) hat sich im Kontext von Organisations- und Beschäftigtenbefragung der Online-Mode als die dominante Form herausentwickelt. Einerseits sind heutzutage in vielen Organisationen die Beschäftigten gut über E-Mail erreichbar. Insbesondere liegen im Organisationskontext für gewöhnlich gut gepflegte und vollständige E-Mail-Adressverzeichnisse vor, welche zur Durchführung der Befragung genutzt werden können. Zusätzlich ist der deutliche Zeit- und vor allem Kostenvorteil von Online-Befragung ein entscheidendes Argument für diesen Befragungsmodus (Thielsch/Weltzin 2013). Zudem drohen keine Fehler durch manuelle Datenerfassung, wie es bei postalischen oder anderen nicht computergestützten Erhebungsweisen der Fall sein kann (Wagner/Hering 2014). Mit Hilfe von Online-Fragebögen lassen sich innerhalb kurzer Zeit vergleichsweise viele Daten erheben. Zudem wird auf den Aufwand bei der Dateneingabe verzichtet und somit werden Zeit und Kosten des Projektes erheblich reduziert (Lee et al. 2011; Wagner/Hering 2014).

Der Fragebogen wurde entsprechend von Beginn an auf eine einfach zu beantwortende Online-Befragung optimiert. Bei der Auswahl der Fragen wurde sichergestellt, dass auf lange Informationstexte zum Verständnis der Fragen verzichtet werden kann. Die Verwendung von überwiegend bereits etablierten und erprobten Instrumenten erleichterte auch die Verständlichkeit der Fragen. Dieses Vorgehen hat sich prinzipiell bewährt. Befragt nach der Einschätzung der Verständlichkeit der Fragen gaben 87,7 Prozent der Befragten an, dass die Fragen verständlich gewesen wären. Auf die Frage „Wie beurteilen Sie die Befragung hinsichtlich der folgenden Aspekte? Die Formulierung der Fragen ist verständlich.“ antworteten nur 3,3 Prozent „stimme eher nicht zu“ bzw. „stimme überhaupt nicht zu“. Weiterhin wurden die Vorteile der Online-Befragung hinsichtlich einer automatisierten Filterführung vollständig genutzt, um auch darüber eine möglichst hohe Nutzbarkeit für die Beschäftigten zu erreichen.

Technisch wurde der Online-Fragebogen in Zusammenarbeit mit dem Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund) auf Grundlage der Software Formular Management System (FMS) der Firma Lucom umgesetzt. Im Gegensatz zu etablierten Anbietern von Online-Befragungen stellt das FMS innerhalb der Bundesverwaltung eine weitverbreitete Standardlösung für eine Vielzahl von Anwendungsfällen dar. Dies erhöhte potenziell das Vertrauen der Beschäftigten in die Befragung und reduzierte gleichzeitig anderweitig häufig auftretende Kompatibilitätsprobleme innerhalb der Informationstechnik der Bundesverwaltung. Insbesondere ermöglichte die Verwendung des FMS die Durchführung der Befragung auf bestehender IT-Infrastruktur der Bundesverwaltung und es konnte auf Dienstleister außerhalb der Bundesverwaltung verzichtet werden. Über die gesamte Befragungsdauer wurde die Befragung auf Servern des ITZBund gehostet. Zusätzlich ermöglichte das FMS eine weitestgehend barrierefreie Umsetzung des Fragebogens.

Andererseits hat die Software Formular Management System auch Nachteile gegenüber spezialisierter Software zur Durchführung von Online-Befragungen. Dies betrifft zum einen die Performanz des Systems bei einer sehr hohen Anzahl gleichzeitiger Zugriffe. Weiterhin bietet das FMS weniger Möglichkeiten zur Optimierung der Befragung für mobile Endgeräte und kleine Bildschirme. Letzteres Problem ist aber gegenwärtig noch für Beschäftigtenbefragungen innerhalb der Bundesverwaltung überschaubar. Von allen Beschäftigten nutzten nur 252 Personen die Möglichkeit einer Beantwortung über mobile Endgeräte.

Trotz der zahlreichen Vorteile einer Online-Befragung wurde den Behörden die Möglichkeit einer ausschließlichen bzw. ergänzenden schriftlichen Befragung angeboten. Im Verlauf der Vorbereitungen der Befragung wurde jedoch deutlich, dass nur zwei Behörden für einen kleinen Kreis von nicht über E-Mail erreichbaren Beschäftigten (276 Beschäftigte) auf die Option eines schriftlichen Fragebogens zurückgriffen. Die mit dem Online-Fragebogen nahezu identischen schriftlichen Fragebögen wurden nachträglich digitalisiert und bei allen inhaltlichen Auswertungen entsprechend berücksichtigt (mögliche Designeffekte sind aufgrund der geringen Anzahl von schriftlichen Fragebögen zu vernachlässigen).

Neben den inhaltlichen und organisatorischen Fragen sind die datenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen für die Akzeptanz der Befragung bei den Behörden sowie den Beschäftigten von zentraler Bedeutung. Die Erhebung individueller Befragungsdaten im Organisationskontext stellt besonders hohe Anforderungen an den Datenschutz (Borg 2014; Vogel 2018). Aus diesem Grund wurde in Zusammenarbeit mit der behördlichen Datenschutzbeauftragten des Statistischen Bundesamtes und des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung sowie in enger Abstimmung mit der Bundesdatenschutzbeauftragten ein detailliertes Datenschutzkonzept erarbeitet. Neben den technischen Vorgaben einer ausschließlichen Nutzung von IT-Infrastrukturen der Bundesverwaltung regelte dieses Datenschutzkonzept sämtliche grundlegenden Verarbeitungsvorgänge und Datenflüsse zur Umsetzung dieses Forschungsvorhabens. Dies betrifft die Bereitstellung und Übermittlung der E-Mail-Adressen der Beschäftigten aus sämtlichen beteiligten Behörden, den Versand der Einladungs- und Erinnerungsmails an die Beschäftigten, die freiwillige Teilnahme der Beschäftigten an der Befragung durch ein informiertes Einverständnis, die letztendliche Bereitstellung der Befragungsdaten sowie der Befragungsergebnisse als auch die Löschfristen der verschiedenen Daten. Von zentraler datenschutzrechtlicher Bedeutung war dabei die strikte Trennung der personenbezogenen Informationen der Beschäftigten in Form von Namen und E-Mail-Adressen von den Angaben im Rahmen der Beschäftigtenbefragung. Dabei wurde durch technische und organisatorische Maßnahmen sichergestellt, dass zu keiner Zeit eine Verknüpfung dieser Angaben stattfinden kann. Weiterhin legt das Datenschutzkonzept fest, dass die Ergebnisdarstellungen der Befragungsdaten ausschließlich in aggregierter Form erfolgen, welche die Anonymität der Beschäftigten vollständig gewährleistet. Zudem ist eine Weitergabe von Einzel-Befragungsdaten an Dritte außerhalb des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung ausgeschlossen. Im Rahmen des Datenschutzkonzeptes wurde zudem geregelt, dass in Anlehnung an das Vorgehen in anderen Staaten mit regelmäßigen zentralen Beschäftigtenbefragungen in der öffentlichen Verwaltung, sich die Darstellung von Ergebnissen auf die gesamte Bundesverwaltung konzentriert und keine behördenspezifischen Resultate berichtet werden. Für alle teilnehmenden Behörden wurden zusätzlich individuelle Tabellenbände mit behördenspezifischen Ergebnissen erstellt (vgl. Ette et al. 2020). Die Beschäftigten wurden über eine Erklärung zum Datenschutz über diese Vorkehrungen informiert, welche als Anhang zur Einladungsmail sowie zu den Erinnerungsmails versendet wurde (siehe Anhang II dieses Bandes). Weiterhin informierte auch die zweite Seite der Online-Befragung über die datenschutzrechtlichen Grundlagen der Befragung.

## 2.5 Befragungsorganisation und Feldverlauf

Die Organisation der Beschäftigtenbefragung verfolgte zwei konkurrierende Ziele. Einerseits wurde versucht, möglichst einheitliche Bedingungen für die Teilnahme zu schaffen, weshalb die Befragung in allen teilnehmenden Behörden möglichst identisch durchgeführt werden sollte. Andererseits galt es, die unterschiedlichen Anforderungen der teilnehmenden Behörden möglichst weitgehend umzusetzen und den Aufwand für eine Teilnahme seitens der Behörde zu reduzieren.

Für eine einheitliche Durchführung der Befragung sollten die Einladungen zur Teilnahme an der Befragung von einer zentralen Stelle versendet werden. Als einheitliche Personalliste zur Organisation der Befragung wurde – nach Zustimmung der jeweiligen Behörde – auf das E-Mail-Verzeichnis des Informationsverbunds Berlin-Bonn (IVBB) zurückgegriffen. Dieses wird von einem Großteil der Behörden genutzt und bietet für alle beteiligten Behörden ein einheitliches elektronisches Format zum Austausch der in den Behörden beschäftigten Personen und ihrer E-Mail-Adressen. Von den 55 teilnehmenden Behörden stellten 43 Behörden die Adressdaten auf Basis des IVBB zur Verfügung, so dass für die Behörden hier kein weiterer Aufwand zur Beteiligung an der Befragung bestand. Die übrigen Behörden stellten die Adressdaten auf Grundlage ihrer Personalverwaltungssysteme zur Verfügung. Dies geschah entweder, weil die entsprechenden Behörden gar nicht am IVBB beteiligt sind oder nur ein unvollständiger Teil der Beschäftigten im IVBB verzeichnet sind. Im Wesentlichen haben die Behörden mit einer größeren Anzahl von Beschäftigten (z. B. Bundespolizei, Zollverwaltung, Auswärtiges Amt) die Adressen direkt zur Verfügung gestellt, während der überwiegende Teil der Behörden mit einer kleineren Anzahl von Beschäftigten die Adressen über das IVBB übermittelt hat. Die 55 Behörden lieferten insgesamt 115.132 Adressen. Davon stammten letztlich 53,6 Prozent aus dem IVBB, während 46,1 Prozent aller Adressen von den Behörden direkt übermittelt wurden. Mit Ausnahme der Beschäftigten einer Behörde, welche aus Sicherheitsgründen die Einladungsmails selbst versendet hat (0,4 Prozent aller Adressen), lagen somit alle Adressen für einen einheitlichen Versand der Einladungsschreiben zentral vor.

Zur Durchführung der Online-Befragung wurden die übermittelten Adressen der teilnehmenden Behörden auf Vollständigkeit und Plausibilität geprüft. Insbesondere die aus dem IVBB stammenden Adressen enthielten eine größere Zahl von Adressen, welche formal nicht zur Grundgesamtheit gehörten. Dies hat einerseits technische Hintergründe durch die Übermittlung einer größeren Zahl von funktionalen Postfächern, aber auch durch den Ausschluss von Beschäftigten, welche – meist durch Abordnungen – tatsächlich in anderen Behörden beschäftigt sind. Von den ursprünglich 115.132 übermittelten Adressen fielen durch diese Prüfungen 5.582 Adressen aus, so dass letztendlich 109.550 Beschäftigte angeschrieben und zur Teilnahme an der Befragung eingeladen wurden (siehe Tabelle 2.4 in Abschnitt 2.6 dieses Beitrags). Während die Prüfungen auf Vollständigkeit und Plausibilität bei den von den Behörden zur Verfügung gestellten Adressen nur 0,1 Prozent fehlerhafte Adressen ermittelten, lag dieser Wert bei den Adressen aus dem IVBB-Verzeichnis bei 9,0 Prozent. Diese Prüfungen verlaufen weitgehend automatisiert und dienen insbesondere dazu, funktionale Postfächer zu identifizieren. Das IVBB stellt somit eine geeignete Grundlage zur Durchführung zentraler Beschäftigtenbefragungen in der Bundesverwaltung dar.

Mit dem Ziel, verschiedene Anforderungen der teilnehmenden Behörden umzusetzen, wurden drei verschiedene Befragungszeiträume angeboten. Die Zeiträume beachteten einerseits die wichtigsten Ferien- und Urlaubszeiten in den verschiedenen Bundesländern. Andererseits ermöglichte es den Behörden, die Teilnahme zu einem für die Behörde hinsichtlich interner Abläufe und spezieller Arbeitsbelastungsphasen möglichst optimalen Zeitpunkt zu

terminieren. Die letztendliche Teilnahme fand jedoch äußerst unterschiedlich verteilt über diese drei Zeiträume statt, wobei mehr als vier Fünftel der teilnehmenden Behörden sich für eine Teilnahme zum zweiten Befragungstermin entschieden (Tabelle 2.3).

Tabelle 2.3: Teilnahme der Behörden zu den verschiedenen Befragungszeitpunkten

Befragungszeitraum	Behörden		Bruttoeinsatzstichprobe	
	N	%	N	%
06.05.–31.05.2019	8	14,5	22.084	22,2
09.09.–04.10.2019	45	81,8	83.575	76,3
21.10.–15.11.2019	2	3,6	3.891	3,5
Insgesamt	55	100,0	109.550	100,0

Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019); eigene Berechnungen.

Die weitere Organisation der Beschäftigtenbefragung orientierte sich an den Empfehlungen der „tailored design method“ (Dillman et al. 2014). Dazu gehören Maßnahmen zur Vertrauensbildung in das Forschungsprojekt, personalisierte Einladungsschreiben, der Versand von Erinnerungsschreiben in fester chronologischer Reihenfolge, ein attraktives Fragebogensdesign, weitere Informationen zum Forschungsprojekt sowie ein detailliertes Datenschutzkonzept.

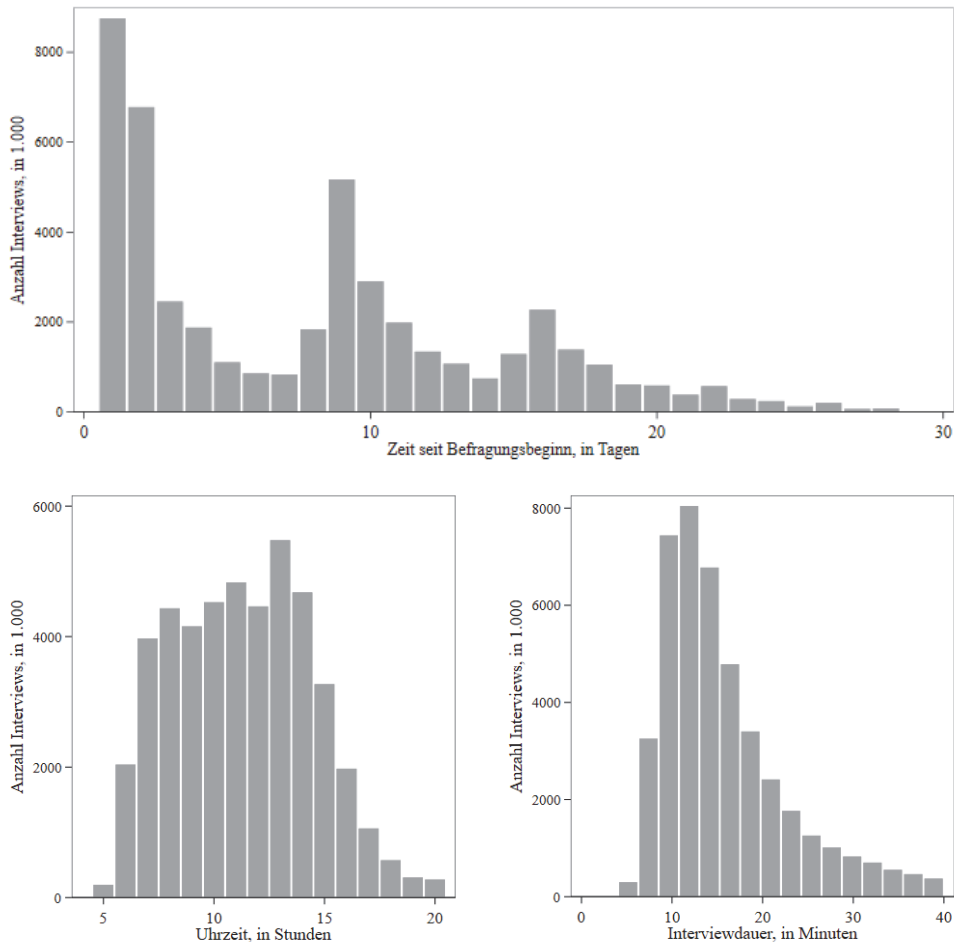
Einige Wochen vor Beginn des jeweiligen Befragungszeitraums erfolgten verschiedene Werbemaßnahmen innerhalb der Behörden. Ziel war es einerseits, die Befragung unter den Beschäftigten bekannt zu machen und andererseits, durch den Wiedererkennungseffekt das Vertrauen in das Forschungsprojekt zu erhöhen. Dies umfasste teilweise die Vorstellung der Befragung im Rahmen von Personalversammlungen. Weitgehend flächendeckend wurden einheitlich gestaltete Plakate innerhalb der Behörden ausgehängt. Weiterhin wurde den Behörden eine einheitlich gestaltete Meldung für das Intranet zur Verfügung gestellt (siehe Anhang II dieses Bandes).

Mit Beginn des jeweiligen Befragungszeitraums erfolgte der Versand der Einladungen an die Beschäftigten. Die Einladungsschreiben wurden per E-Mail versendet und beinhalten eine kurze Vorstellung der Ziele der Beschäftigtenbefragung. Weiterhin enthielt die E-Mail einen Hyperlink zum Online-Fragebogen, welcher auf einer offiziellen Domain der Bundesverwaltung ([www.diversitaet.bund.de](http://www.diversitaet.bund.de)) gehostet wurde. Neben datenschutzrechtlichen Hinweisen sowie dem Verweis auf Kontaktpersonen enthielt die E-Mail zusätzlich ein personalisiertes Passwort, welches für die Freischaltung des Fragebogens genutzt werden musste. Über das Passwort wurde einerseits eine wiederholte Teilnahme an der Umfrage ausgeschlossen (Thielsch/Weltzin 2013). Weiterhin erfolgte darüber auch eine Steuerung der Erinnerungsschreiben, welche nur an Beschäftigte versendet wurden, welche noch nicht vollständig an der Befragung teilnahmen. Online-Befragungen mit personalisiertem Passwort bieten häufig die Möglichkeit, die Beantwortung der Befragung zu unterbrechen und nach erneuter Anmeldung an der Stelle des vorherigen Abbruchs fortzusetzen. Aus Datenschutzgründen wurde diese Funktion im Rahmen der Befragung nicht ermöglicht, da durch den Versand der Erinnerungsschreiben und die Praxis der Weiterleitung von E-Mails an Stellvertreter im Fall von Abwesenheit potenziell Zugriff auf persönliche Daten möglich gewesen wäre. Die E-Mail verwies zusätzlich auf eine Informationsseite im Internet mit weiterführenden Informationen einschließlich Antworten zu wiederkehrenden Fragen. Weiterhin enthielt die E-Mail zusätzliche Informationen zum Datenschutz sowie in 29 Behörden ein Anschreiben der Amtsleitung, welche beide als Anhang der Mail beigelegt wurden (siehe Anhang II

dieses Bandes). Aus technischen Gründen erfolgte der Versand der Einladungsschreiben zeitlich gestaffelt, um die zeitgleichen Zugriffszahlen auf den Online-Fragebogen zu reduzieren und die Performanz der Anwendung aufrechtzuerhalten.

Das Teilnahmeverhalten an der Beschäftigtenbefragung folgte dem bekannten Muster der empirischen Sozialforschung. Die höchste Zahl vollständiger Interviews erfolgte unmittelbar am gleichen Tag des Versands des Einladungsschreibens (Abbildung 2.1). Über alle drei Befragungszeiträume hinweg fanden 8.751 Interviews am ersten Befragungstag statt. Etwa eine Woche nach Versand des Einladungsschreibens erfolgte in allen Behörden der Versand eines ersten Erinnerungsschreibens sowie eine weitere Woche später in 52 Behörden der Versand eines zweiten Erinnerungsschreibens. Der Tag des Versands der Erinnerungsschreiben hatte wiederum einen deutlichen Einfluss auf den zeitlichen Verlauf der Teilnahme an der Befragung.

Abbildung 2.1: Verteilung der Teilnahme über den Befragungszeitraum und den Tagesverlauf sowie Dauer der Interviews



Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019); eigene Berechnungen und Darstellung.

Die Befragten nahmen in der Regel während der gewöhnlichen Arbeitszeiten an der Online-Befragung teil. Insgesamt 84,5 Prozent der Interviews wurden zwischen 7 Uhr morgens und 16 Uhr nachmittags durchgeführt (Abbildung 2.1). Die Zeit nach der gewöhnlichen Mittagspause führte zur höchsten Zahl von Interviews – allein 5.478 Personen begannen ihr Interview in der Zeit zwischen 13 und 14 Uhr. Doch auch außerhalb gewöhnlicher Arbeitszeiten – zwischen 21 Uhr und 4 Uhr morgens – wurden insgesamt 745 Interviews durchgeführt. Hintergrund dieser ungewöhnlichen Befragungszeiten sind in erster Linie Beschäftigte, welche im Ausland tätig sind und bei denen die Zeitverschiebung zu diesen Befragungszeiten führte. Prinzipiell ermöglichte die Befragung aber auch eine Beantwortung über normale Internetverbindungen, so dass eine Beantwortung des Online-Fragebogens auch von zu Hause – sowohl von dienstlicher als auch privater IT – möglich war.

Die Konzentration der Interviews auf bestimmte Uhrzeiten und insbesondere die häufig unmittelbaren Reaktionen auf eintreffende Einladungs- und Erinnerungsschreiben machen eine sorgsame Planung der benötigten IT-Ressourcen nötig.<sup>4</sup>

Ein letzter zeitlicher Aspekt des Feldverlaufs betrifft die Bearbeitungsdauer des Fragebogens. Abhängig von der konkreten Filterführung waren durch die Befragten maximal 65 Fragebogenitems zu beantworten. Hierfür wurden im Durchschnitt 15,7 Minuten benötigt, wobei die Hälfte der Beschäftigten den Fragebogen in weniger als 13,8 Minuten ausfüllte. Auch die Befragten selbst beurteilten die Länge des Fragebogens überwiegend positiv. Insgesamt gaben 84,1 Prozent der Befragten an, dass sie die Länge für angemessen hielten, nur 5,6 Prozent stimmten nicht zu.

## 2.6 Ausschöpfungsrate und individuelle Merkmale des Teilnahmeverhaltens

Die Ausschöpfungsrate ist ein Kriterium, an dem sich die Qualität von Beschäftigungsumfragen bemessen lässt. Für deren Berechnungen haben sich international die Vorgaben der American Association for Public Opinion Research (AAPOR 2016) weitgehend etabliert.

Ausgehend von der Bruttoeinsatzstichprobe von 109.550 Beschäftigten kam es im Verlauf der Befragung zu 8.576 stichprobenneutralen Ausfällen sowie 216 systematischen Ausfällen (Tabelle 2.4). Unter die erstgenannte Kategorie fällt eine kleine Zahl von Beschäftigten, die sich meist persönlich an das BiB gewandt haben und mitteilten, dass sie zwischenzeitlich – meist durch Eintritt des Ruhestandes oder einen Wechsel der Tätigkeit – nicht mehr Teil der Grundgesamtheit sind. Von größerer Bedeutung waren hingegen insgesamt 1,5 Prozent ungültige Adressen, an die nicht zugestellt werden konnte. Dieser Anteil unterschätzt die tatsächliche Zahl nicht zustellbarer E-Mails, da etwa ein Fünftel der Behörden aufgrund der Konfiguration der Mailserver keine Nachrichten über unzustellbare Adressen versandt hat. Die im Vergleich zu den von den Behörden direkt übermittelten Adressdaten etwas geringere Qualität der IVBB-Daten zeigt sich auch bei der Zahl dieser stichprobenneutralen Ausfälle. So konnten 3,0 Prozent der E-Mails auf Basis des IVBB, aber nur 0,7 Prozent der von den Behörden zur Verfügung gestellten Adressen nicht zugestellt

<sup>4</sup> Technische Probleme führten am ersten Tag des ersten Befragungszeitraums zu 1.011 unvollständigen Interviews, die vermutlich aufgrund langer Ladezeiten abgebrochen wurden. Von diesen Beschäftigten haben im Verlauf des restlichen Befragungszeitraums 55,0 Prozent das Interview zu einem späteren Zeitpunkt vollständig durchgeführt. Maximal 455 Personen haben durch die technischen Probleme möglicherweise nicht an der Befragung teilgenommen, was insgesamt zu einer bis zu 0,4 Prozentpunkten höheren Ausschöpfungsrate geführt hätte.

werden. Weiterhin waren 6,3 Prozent der angeschriebenen Beschäftigten während des Befragungszeitraums nicht erreichbar. Dies betrifft E-Mails, die eine automatisierte Rückantwort als Abwesenheitsnachricht versendet haben. Auch hier wurden aufgrund der Konfiguration der Mailserver nicht von allen Behörden Abwesenheitsnachrichten versendet. Der tatsächliche Anteil nicht erreichbarer Personen (bezogen auf die Behörden, in denen diese Nachrichten versandt wurden) beträgt 7,5 Prozent. Dabei handelt es sich in den meisten Fällen um Personen, welche aufgrund von Urlauben, längeren Dienstreisen, Elternzeit, Abordnungen, gesundheitlichen Gründen, Weiterbildung oder sonstigen Gründen gegenwärtig keinen Zugriff auf ihre dienstlichen E-Mail-Adressen hatten.

Tabelle 2.4: Berechnung der Ausschöpfungsrate

	N	%
Brutto-Adressbasis	115.132	100,0
Ausfälle durch Plausibilitätsprüfungen der Adressen	5.582	4,9
<i>davon:</i>		
Adresse gehört nicht zur Grundgesamtheit	5.524	4,8
Als Dubletten identifiziert	58	0,1
Bruttoeinsatzstichprobe	109.550	100,0
Stichprobenneutrale Ausfälle	8.576	7,8
<i>davon:</i>		
Einladung kam unzugestellt zurück	1.606	1,5
Zielperson gehört nicht zur Grundgesamtheit	85	0,1
Zielperson nicht erreichbar	6.885	6,3
Systematische Ausfälle (Verweigerung der Zielperson)	216	0,2
Interviews	50.598	46,2
<i>davon:</i>		
Nicht auswertbare Interviews	3.479	3,2
Auswertbare Interviews	47.119	43,0

Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019); eigene Berechnungen.

Insgesamt konnten 47.119 auswertbare Interviews durchgeführt werden. Dies entspricht einer Ausschöpfungsrate von 43,0 Prozent (berechnet nach den AAPOR-Vorgaben zur Kalkulation der „response rate 1“). Während klassische Befragungen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die in einzelnen Behörden durchgeführt werden, bestrebt sind, Ausschöpfungsraten von mindestens 50 Prozent zu erzielen (Bretschneider 1997), liegen die Ausschöpfungsraten demoskopischer Beschäftigtenbefragungen oder wissenschaftlicher Studien im Organisationskontext meist deutlich darunter. So zeigen Lee et al. (2011), dass 70 Prozent der von ihnen untersuchten Beschäftigtenbefragungen Ausschöpfungsraten von 40 bis 60 Prozent berichteten. Dabei geben sie jedoch zu bedenken, dass in den seltensten Fällen die genaue Berechnungsgrundlage der Ausschöpfungsrate angegeben wurde und die tatsächlichen Ausschöpfungsraten vermutlich deutlich niedriger liegen.<sup>5</sup> Die etablierteste und wissenschaftlich am besten dokumentierte regelmäßige Beschäftigtenbefragung in der

<sup>5</sup> Die Berechnung der Ausschöpfungsrate orientiert sich an AAPOR 1. Andere häufig berichtete Raten beziehen sich auf alle Interviews oder nur auf die bereinigte Bruttoeinsatzstichprobe. Hierdurch würden im Fall des DuCS 2019 Ausschöpfungsraten von 46,2 Prozent bzw. 50,1 Prozent ermittelt.

öffentlichen Verwaltung ist der „Federal Employee Viewpoint Survey“ des U.S. Office of Personnel Management. Dieser erreichte in den vergangenen zwei Jahren Ausschöpfungsraten zwischen 41,4 und 43,9 Prozent (OPM 2018, 2019), wobei jeweils eine weniger strikte Berechnungsgrundlage als die hier berichtete Ausschöpfungsraten gewählt wurde (AAPOR response rate 3). Eine mit dem „Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)“ vergleichbare Studie unter 30.000 Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung in den Niederlanden erzielte eine Ausschöpfungsraten von 42,5 Prozent (Ashikali/Groeneveld 2015, 153). Vergleichswerte für Befragungen von Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland liegen kaum vor. Seyfried und Veit (2017, 647) berichten jedoch, dass die empirische Verwaltungsforschung in Deutschland meist Ausschöpfungsraten von 25 bis 33 Prozent erzielen würde. Dies deckt sich mit den Erfahrungen der Konstanzer Studie zur Politisch-Administrativen Elite 2005, welche eine Ausschöpfungsraten von 38,7 Prozent berichtete (Schwanke/Ebinger 2006, 232) oder auch der COCOPS-Studie („Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future“), welche für Deutschland eine Ausschöpfung von 22,8 Prozent berichtet (van de Walle et al. 2016, 21). Auch die von GESIS (2019) regelmäßig durchgeführte und methodisch sehr gut dokumentierte „Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften“ (ALLBUS) berichtet seit Jahren Ausschöpfungsraten für Deutschland von deutlich unter 40 Prozent (2018: 32,4 Prozent, 2016: 34,6 Prozent), so dass die Ausschöpfungsraten des DuCS 2019 äußerst zufriedenstellend ist.

Die Ausschöpfungsraten ist nur ein erster Indikator für die Beurteilung des Teilnahmeverhaltens (Groves et al. 2004, 59), reicht jedoch nicht aus, um die erzielte Datenqualität zu bestimmen. Wichtiger als die absolute Höhe der Ausschöpfungsraten ist die Analyse des Non-response-Fehlers, der sich aus unterschiedlichen Ausschöpfungsraten der verschiedenen Beschäftigtengruppen ergeben kann. Nach Halbherr (2016) können hierfür insbesondere persönliche Merkmale potenzieller Teilnehmerinnen und Teilnehmer, aber auch spezifische Merkmale der Umfrage relevant sein. Mit Ausnahme der Behörde liegen keine weitergehenden Informationen über die Personen der Bruttoeinsatzstichprobe vor. Aus diesem Grund wurden die teilnehmenden Behörden um aggregierte Informationen ihrer Personalstruktur nach Geschlecht, Alter, Dienstverhältnis, Laufbahngruppen und Staatsangehörigkeit gebeten. Diese Informationen liegen von 41 der 55 teilnehmenden Behörden vor. Sie ermöglichen den Vergleich der Personalstruktur in den beteiligten Behörden mit der Struktur der Teilnehmer und ihrer in der Befragung gemachten Angaben und geben Aufschluss über mögliche selektive Teilnahme.

Die Ergebnisse zeigen, dass sich Frauen leicht überproportional an der Befragung beteiligt haben. Während nach Angaben der Personalstandstatistik in den 41 beteiligten Behörden, zu denen Angaben vorliegen, etwa 60,7 Prozent Männer und 39,3 Prozent Frauen beschäftigt sind, lag der Anteil der weiblichen Beschäftigten, die an der Befragung teilgenommen haben, bei 40,3 Prozent (Tabelle 2.5). Neben dem Geschlecht bestätigen die Ergebnisse der Befragung weiterhin einen schwachen Zusammenhang zwischen Teilnahmebereitschaft und Alter der Beschäftigten. Während Beschäftigte unter 50 Jahren in der Befragung leicht überproportional vertreten sind, liegt der Anteil bei den über 50-Jährigen in der Befragung unter den entsprechenden Werten in der Personalstandstatistik. Die Abweichungen der Altersstruktur sind aber gering und betragen maximal 1,8 Prozentpunkte. Gleiches gilt für das Dienstverhältnis, wo ebenfalls die Unterschiede nicht mehr als 1,3 Prozentpunkte zwischen den beiden Datenquellen betreffen. Ein aus der Forschung bekannter Befund findet sich bei der Analyse der Ausschöpfungsraten nach Laufbahngruppen. Allgemein steigt die Bereitschaft zur Teilnahme an Bevölkerungsbefragungen mit steigendem Bildungsniveau an. Nutzt man die Angaben zur Laufbahngruppe der Beschäftigten als Indikator für unterschiedliche Bildungsqualifikationen, zeigt sich dieser positive Zusammenhang tendenziell auch in der Bundesverwaltung. So liegt der Anteil der Beschäftigten im gehobenen Dienst mit 40,7 Prozent deutlich über dem Vergleichswert in der Personalstandstatistik (34,3 Prozent).

Tabelle 2.5: Vergleich der Struktur der Beschäftigten in der Bruttoeinsatzstichprobe mit den Befragungsergebnissen, in Prozent

	Bruttoeinsatz- stichprobe	Befragungs- ergebnisse
Geschlecht		
Männlich	60,7	59,7
Weiblich	39,3	40,3
Alter		
<30 Jahre	12,5	13,3
30–39 Jahre	20,9	21,4
40–49 Jahre	25,8	26,8
50–59 Jahre	32,3	31,7
≥60 Jahre	8,6	6,8
Dienstverhältnis		
Beamte	64,9	66,2
Tarifbeschäftigte	35,1	33,8
Laufbahngruppen		
Einfacher Dienst	3,5	1,9
Mittlerer Dienst	45,9	40,3
Gehobener Dienst	34,4	40,7
Höherer Dienst	16,2	17,2
Nationalität		
Deutsch	98,8	98,8
Nicht-Deutsch	1,2	1,2

Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019); eigene Berechnungen.

Anm.: Angaben zur Struktur der Beschäftigten (ohne Azubis) in der Bruttoeinsatzstichprobe liegen für 41 der insgesamt 55 teilnehmenden Behörden vor. Die Angaben stammen aus den Personalverwaltungssystemen der Behörden zum Zeitpunkt der Befragung. Die in der Tabelle berichteten Ergebnisse auf Grundlage der Beschäftigtenbefragung basieren auf diesen 41 Behörden (ohne Azubis); die Daten sind anhand der Beschäftigtenzahl der Behörden gewichtet.

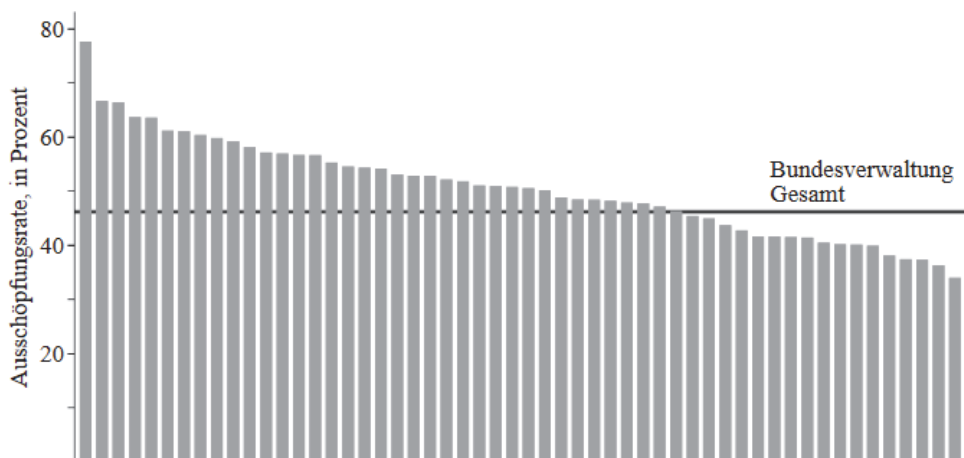
Der Vergleich zwischen der Beschäftigtenstruktur aus den Befragungsergebnissen und den Verteilungen aus der Personalstandstatistik bietet einen wichtigen Anhaltspunkt zur Beurteilung der Qualität der Befragungsergebnisse. Bei den bisherigen Strukturmerkmalen Geschlecht, Alter, Dienstverhältnis und Laufbahngruppe bleibt aber offen, inwieweit es einen Zusammenhang zwischen dem interessierenden Merkmal Migrationshintergrund und der Teilnahmebereitschaft an der Befragung gibt. In den Personalverwaltungssystemen liegen zusätzlich Informationen zur Staatsangehörigkeit der Beschäftigten vor. Auf dieser Datengrundlage können für eine Teilgruppe der Beschäftigten mit Migrationshintergrund spezifische Ausschöpfungsraten berechnet werden. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die in den Personalverwaltungssystemen gespeicherten Angaben zum Geburtsjahr und Geschlecht der Beschäftigten zeitunveränderlich und damit äußerst valide sind. Hingegen können sich Angaben zum Familienstand, aber auch zur Staatsangehörigkeit ändern. Die Validität der Angaben in der Personalstandstatistik hängt bei solchen Informationen von der Initiative der Beschäftigten ab, Änderungen der persönlichen Verhältnisse der zuständigen Personalverwaltung mitzuteilen. Die Ergebnisse zeigen, dass es zwischen diesen beiden Datenquellen

keine nennenswerten Unterschiede hinsichtlich des Anteils von Nicht-Deutschen gibt (jeweils 1,2 Prozent). Bereits in der Bruttoeinsatzstichprobe der Beschäftigten der 41 Behörden ist der Anteil von Nicht-Deutschen mit 1.101 Personen äußerst gering. Zusätzlich stellt die Gruppe der Nicht-Deutschen nur eine sehr kleine Teilgruppe aller Beschäftigten mit Migrationshintergrund dar. Aus diesen beiden Gründen sind die unterschiedlichen Ausschöpfungsraten zwischen Deutschen und Nicht-Deutschen nur eingeschränkt auf alle Beschäftigten mit Migrationshintergrund übertragbar. Auch wenn dieser Indikator daher vorsichtig interpretiert werden muss, liegen für diese Befragung – im Unterschied zu früheren Beschäftigtenbefragungen in der Bundesverwaltung (Ette et al. 2016) – somit keinerlei Hinweise vor, dass es zwischen Deutschen und Nicht-Deutschen ein unterschiedliches Teilnahmeverhalten gab.

## 2.7 Befragungsorganisatorische Merkmale des Teilnahmeverhaltens und Datenqualität

Das Teilnahmeverhalten wird nur in geringem Maße durch die bekannten individuellen Merkmale der Beschäftigten erklärt, wie der vorherige Abschnitt gezeigt hat. Für die Qualität der Befragungsdaten ist das ein guter Befund, jedoch sind für die Erklärung der Ausschöpfungsraten nicht nur individuelle Merkmale, sondern auch spezifische Merkmale der Umfrage relevant. Bezogen auf alle auswertbaren und nicht auswertbaren Interviews liegt die durchschnittliche Ausschöpfungsraten bei 46,2 Prozent, wobei es hier deutliche Unterschiede zwischen den Behörden gibt und von 34,0 Prozent bis zu 77,7 Prozent reicht (Abbildung 2.2). Solche deutlichen Unterschiede sind auch aus anderen Beschäftigtenbefragungen bekannt (Bremer Senatorin für Finanzen 2014, 43; Ette et al. 2016).

Abbildung 2.2: Ausschöpfungsraten nach Behörden, in Prozent



Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019); eigene Berechnungen und Darstellung. Auf die namentliche Nennung einzelner Behörden und Einrichtungen wird aus projektorganisatorischen Gründen verzichtet.

Unterschiede in der Ausschöpfungsrates sind vermutlich auf eine Vielzahl unterschiedlicher Faktoren zurückzuführen. Beispielsweise liegt es nahe, dass die Tätigkeitsstruktur der Beschäftigten in einer Behörde und damit die Erreichbarkeit der Beschäftigten einen Einfluss auf deren Teilnahmeverhalten hat. Weiterhin gibt es in den Behörden unterschiedliche Organisationskulturen und die Beschäftigten haben unterschiedliche Erfahrungen mit Befragungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in ihrer jeweiligen Behörde gemacht, welche sich positiv oder negativ auf das Teilnahmeverhalten auswirken können. Auch die Anzahl der Beschäftigten sowie die Tätigkeit in mehreren Standorten mag einen Einfluss auf die Erreichbarkeit und Mobilisierbarkeit der Beschäftigten für eine Teilnahme an Beschäftigtenbefragungen haben.

Die genannten Faktoren sind aber nur bedingt durch die Behörde beeinflussbar. Von größerer praktischer Bedeutung sind daher befragungsorganisatorische Merkmale, da diese unmittelbar veränderbar sind. Ziel der Befragung war es, durch möglichst einheitliche Öffentlichkeitsarbeit für die Befragung, identische Anschreiben und Fragebogen weitgehend einheitliche Bedingungen in den Behörden zu schaffen. Dennoch unterscheiden sich die Behörden entlang einiger befragungsorganisatorischer Merkmale, deren Einfluss auf Grundlage eines multiplen logistischen Regressionsmodells untersucht werden. Grundlage hierfür sind sämtliche in der Bruttoeinsatzstichprobe enthaltenen Beschäftigten sowie Angaben zu den befragungsorganisatorischen Merkmalen. Da zu den Beschäftigten in der Bruttoeinsatzstichprobe keine individuellen Informationen vorliegen, wurde der aus der Personalstatistik des Statistischen Bundesamtes bekannte Anteil von Frauen und von Beamten in der jeweiligen Behörde als Proxyinformation aufgenommen, um für den Einfluss der individuellen Merkmale zu kontrollieren. Der bereits bekannte Befund einer leicht höheren Beteiligung von Frauen gegenüber Männern sowie von Beamten gegenüber Tarifbeschäftigten findet sich auch in diesen Analysen.<sup>6</sup> Er zeigt sich an den geringen, aber positiven durchschnittlichen marginalen Effekten, wonach bspw. Beschäftigte, die in einer Behörde mit einem 1 Prozentpunkt höheren Anteil von Frauen tätig sind, eine 0,3 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit einer Teilnahme an der Befragung aufweisen (Tabelle 2.6).

Ein erstes befragungsorganisatorisches Merkmal betrifft das Anschreiben der Hausleitung. Wie bereits zuvor beschrieben, wurde in 29 Behörden ein die Teilnahme an der Befragung unterstützendes Anschreiben der Hausleitung mit dem Einladungsschreiben sowie den Erinnerungsschreiben an die Beschäftigten im Anhang versendet. Selbst unter Kontrolle der anderen Merkmale hatte das Versenden eines Anschreibens von Seiten der Hausleitung einen positiven Einfluss und erhöhte die Wahrscheinlichkeit einer Teilnahme um 4,1 Prozentpunkte. Ein zweites Merkmal betrifft die Uhrzeit, zu der das Einladungsschreiben versendet wurde. Angesichts der großen Zahl von Einladungsschreiben wurden diese zeitlich über den gesamten Tag – zwischen 7.00 und 18.00 Uhr – im Abstand von wenigen Sekunden versendet.<sup>7</sup> Auch hier zeigt sich, dass selbst solch vergleichsweise trivialen Aspekte das Teilnahmeverhalten beeinflussen können. Wurden die Einladungsschreiben für eine Behörde erst am Nachmittag versendet, erhielt ein größerer Teil der Beschäftigten diese Nachricht vermutlich erst am nächsten Morgen. Dies führte offensichtlich seltener zu einer Teilnahme als die Möglichkeit, auf eine eintreffende E-Mail unmittelbar reagieren zu können. Konkret sinkt die

<sup>6</sup> Angaben zur Altersstruktur liegen in der Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes nur auf Ebene der Einzelpläne und nicht der Kapitel vor und können daher nicht den einzelnen an der Befragung teilnehmenden Behörden zugespielt werden. Angaben zur Laufbahnstruktur werden seitens des Statistischen Bundesamtes nur für Beamte ausgewiesen und können für diese Analysen ebenfalls nicht genutzt werden.

<sup>7</sup> Die genaue Uhrzeit, wann das Einladungsschreiben an einen bestimmten Beschäftigten versendet wurde, liegt nicht vor. Aus technischen Gründen wurden die E-Mails an die Beschäftigten getrennt nach Behörde versendet. Bekannt ist die Uhrzeit, wann der erste und wann der letzte Beschäftigte einer Behörde eingeladen wurde. Für die Analyse wurde der jeweilige Mittelwert je Behörde genutzt.

Wahrscheinlichkeit der Teilnahme mit jeder Stunde, die das Einladungsschreiben später versendet wurde, um 0,6 Prozentpunkte. Ein drittes Merkmal betrifft die nach einer bzw. zwei Wochen versendeten Erinnerungsschreiben. Eine kleinere Zahl von teilnehmenden Behörden hatte sich dafür entschieden, nur ein Erinnerungsschreiben zu versenden. Auch hier zeigen die Ergebnisse der multiplen logistischen Regression, dass der Versand eines zweiten Erinnerungsschreibens einen signifikant positiven Einfluss auf die Teilnahme hatte, die hierdurch um 8,0 Prozentpunkte höher liegt.

Tabelle 2.6: Ergebnisse logistischer Regressionsmodelle zum Einfluss befragungsorganisatorischer Merkmale auf die Teilnahme (Referenz: keine Teilnahme)

	Bruttoeinsatzstichprobe	
	Gesamt	Ohne (un)systematische Ausfälle
Anteil von Frauen	0,003*** (0,000)	0,004*** (0,000)
Anteil von Beamten	0,000* (0,000)	0,000*** (0,000)
Schreiben Hausleitung ( <i>Ref.: Nein</i> )	0,041*** (0,003)	0,035*** (0,003)
Uhrzeit Einladung	-0,006*** (0,000)	-0,004*** (0,000)
Zwei Erinnerungsschreiben ( <i>Ref.: Eins</i> )	0,080*** (0,004)	0,091*** (0,005)
Behördeneigene Adressdaten ( <i>Ref.: IVBB</i> )	0,016*** (0,004)	-0,022*** (0,004)
Pseudo-r <sup>2</sup> (McFadden)	0,01	0,01
Likelihood-Ratio- $\chi^2$ (df)	1.784,6(6)***	2.054,4(6)***
n	109.550	100.758

Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019); Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes 2019; eigene Berechnungen und Darstellung.

Anm.: Dargestellt sind Average Marginal Effects (AME) und Standardfehler (SE) in Klammern. Signifikanzniveau: \* $p < 0.1$ , \*\* $p < 0.05$ , \*\*\* $p < 0.01$ . Mit Ausnahme von BBk, BfG und BAW basieren die Angaben zum Anteil der Frauen sowie zum Anteil der Behörden auf einer Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes zu den Beschäftigten des Bundes am 30.06.2018 nach Einzelplänen (Epl.)/Kapiteln des Bundeshaushalts. Angaben zu BBk, BfG und BAW liegen aus der Sonderauswertung nicht vor, weshalb hier Angaben genutzt wurden, die von den drei Behörden direkt übermittelt wurden. In den meisten Behörden wurde zur Kontaktaufnahme mit den Beschäftigten auf die Adressdaten des IVBB zurückgegriffen, insbesondere die größeren Behörden übermittelten die Adressdaten aber separat auf Grundlage ihrer Personalverwaltungssysteme (behördeneigene Adressdaten).

Ein letzter befragungsorganisatorischer Unterschied betrifft die genutzten Adressdaten der Beschäftigten. In den meisten Behörden wurde auf die Daten des IVBB zurückgegriffen, insbesondere die größeren Behörden übermittelten die Adressdaten aber separat auf Grundlage ihrer Personalverwaltungssysteme (siehe auch Abschnitt 2.5). Die Ergebnisse zeigen, dass die Teilnahme von Beschäftigten offensichtlich höher ist, wenn behördeneigene Adressdaten für das Anschreiben verwendet wurden. Dieser Effekt verkehrt sich jedoch in das Gegenteil, wenn die systematischen und unsystematischen Ausfälle ausgeschlossen werden.

Die geringere Teilnahme ist somit auf die etwas geringere Adressqualität des IVBB-Verzeichnisses zurückzuführen, hat jedoch offensichtlich keinen Einfluss auf die eigentliche Teilnahme und damit auch nicht auf die Datenqualität.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Organisation der Befragung einen signifikanten Einfluss auf das Teilnahmeverhalten und damit auf die Ausschöpfungsrate und die resultierende Datenqualität hat. Allerdings dürfen die Ergebnisse auch nicht überbewertet werden. Einerseits basieren die Analysen auf keiner experimentellen Grundlage, da die befragungsorganisatorischen Unterschiede nicht zufällig zwischen den Beschäftigten, sondern nur zwischen den Behörden variieren. Andererseits sind die faktischen Unterschiede vergleichsweise klein und können nur in Teilen die deutlichen Unterschiede in der Ausschöpfungsrate zwischen den Behörden erklären. Dennoch zeigen die Ergebnisse, dass es sich lohnt, möglichst optimale Bedingungen für die Durchführung einer solchen Beschäftigtenbefragung zu schaffen, da dies unmittelbaren Einfluss auf die Belastbarkeit der Ergebnisse hat.

Tabelle 2.7: Vergleich der Struktur der Beschäftigten in der Bundesverwaltung mit den Befragungsergebnissen, in Prozent

	Bundesverwaltung Gesamt	Befragungs- ergebnisse
Geschlecht		
Männlich	60,3	59,2
Weiblich	39,7	40,8
Alter		
<30 Jahre	15,3	15,6
30–39 Jahre	18,6	20,1
40–49 Jahre	23,8	24,4
50–59 Jahre	32,2	31,9
≥60 Jahre	10,0	8,0
Dienstverhältnis		
Beamte	60,0	67,2
Tarifbeschäftigte	40,0	32,8

Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes 2019; Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019); eigene Berechnungen und Darstellung.

Anm.: Die Angaben in der Spalte „Bundesverwaltung Gesamt“ basieren auf einer Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes zu den Beschäftigten des Bundes am 30.06.2018 nach Einzelplänen (Epl.)/Kapiteln des Bundeshaushalts. Gemäß der Grundgesamtheit der Befragung „Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)“ beziehen sich die Angaben auf alle Einzelpläne des Bundeshaushalts mit Ausnahme des Bereichs Verteidigung und des Bundeseisenbahnvermögens. Die Spalte „Befragung“ umfasst Angaben auf Grundlage der Beschäftigtenbefragung, wobei aus Gründen der Vergleichbarkeit diese Ergebnisse ebenfalls den Bereich Verteidigung ausschließen; die Daten sind anhand der Beschäftigtenzahl der Behörden gewichtet.

Ein letzter Aspekt der Datenqualität greift nochmals die Frage der Übertragbarkeit und Repräsentativität der Befragungsdaten auf Grundlage der beteiligten Behörden für die 231.000 Beschäftigten der unmittelbaren Bundesverwaltung auf. Wie zuvor bereits ausgeführt (siehe Abschnitt 2.3) gab es keine Hinweise auf eine systematisch selektive Teilnahme seitens der Behörden an der Befragung und die Beschäftigten der beteiligten Behörden umfassen mehr als drei Viertel aller Beschäftigten der unmittelbaren Bundesverwaltung. Angesichts der begrenzten Informationen, die über das Personal im öffentlichen Dienst im

Allgemeinen und der Bundesverwaltung im Speziellen zur Verfügung stehen, lässt sich diese Frage nicht abschließend klären. Für die verfügbaren Informationen – Geschlecht, Alter, Dienstverhältnis – vergleicht Tabelle 2.7 die Struktur der Beschäftigten in der Bundesverwaltung insgesamt mit der Struktur der Beschäftigten in der Befragung. Die Ergebnisse zeigen, dass hinsichtlich der Geschlechts- und Altersstruktur nur geringfügige Abweichungen bestehen. Beamte sind in der Befragung gegenüber der Bundesverwaltung hingegen insgesamt leicht überproportional vertreten. Insgesamt kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die Befragungsergebnisse eine bereits äußerst belastbare Datengrundlage für Aussagen über die Bundesverwaltung insgesamt darstellen.

## 2.8 Zusammenfassung und Diskussion

Das Ziel des „Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)“ war es, erstmals eine belastbare und umfassende Datengrundlage zur Untersuchung der kulturellen Diversität in der unmittelbaren Bundesverwaltung zu schaffen. Die methodischen Analysen dieses Beitrags haben gezeigt, dass mit den insgesamt über 47.000 Interviews eine äußerst detaillierte Datengrundlage besteht, die – mit geringen Einschränkungen – weitgehend repräsentativ für die 231.000 Beschäftigten der unmittelbaren Bundesverwaltung ist. Auf Grundlage der verfügbaren Möglichkeiten kann von einer sehr guten Qualität der Befragungsdaten ausgegangen werden, bei der es kaum Hinweise auf selektive Ausfälle und entsprechend verzerrte Befragungsergebnisse gibt. Die bestehende disproportionale Verteilung der Behörden innerhalb der Stichprobe resultiert aus der zwischen den Behörden unterschiedlichen Ausschöpfungsrate sowie der – bedingt durch das Forschungsdesign – Ziehung von Stichproben in den beiden größten Behörden (Bundespolizei und Zollverwaltung). Diese Effekte werden durch ein Gewichtungsverfahren, welches auf die Grundgesamtheit der Behörden hochrechnet, für alle weiteren Analysen kontrolliert.

Die Befragung ist eng eingebettet in den Nationalen Aktionsplan Integration (NAP-I) der Bundesregierung. Für die dort angestrebte interkulturelle Öffnung und die damit verbundene Organisationsentwicklung der Bundesverwaltung bietet die Befragung somit erstmals eine fundierte Darstellung des Ist-Zustandes. Sie ermöglicht die vergleichende Untersuchung des bisher erreichten Standes der kulturellen Diversität in verschiedenen Bereichen der Bundesverwaltung. Zudem bezieht sie die Sicht der Befragten auf den Umgang ihrer Behörden mit der kulturellen Diversität und bereits ersten ergriffenen Maßnahmen des Diversitätsmanagements ein. Die Daten haben das Potenzial, bisherige Schwachstellen der interkulturellen Öffnung aufzudecken und den Behörden konkrete Handlungsfelder aufzuzeigen. Für den politischen Prozess des NAP-I besteht darüber hinaus erstmals eine Datengrundlage, auf deren Basis politische Handlungsziele abgeleitet werden können. Neben dieser unmittelbaren praktischen Bedeutung der Befragung für den politischen Prozess der interkulturellen Öffnung des öffentlichen Dienstes in Deutschland bietet der Datensatz aber auch weitreichende Möglichkeiten für vertiefende wissenschaftliche Analysen. Die wissenschaftliche Debatte zur repräsentativen Bürokratie und zu den Auswirkungen einer diversen Verwaltung basiert meist auf Datengrundlagen aus dem anglo-amerikanischen Bereich. Mit dem DuCS 2019 besteht erstmals eine Datengrundlage, um theoretische Annahmen aus anderen Staaten fundiert auf Grundlage einer belastbaren und für die Bundesverwaltung in Deutschland repräsentativen Datengrundlage zu untersuchen.

Nach unserem Wissensstand stellt der DuCS 2019 die erste zentral durchgeführte und für die unmittelbare Bundesverwaltung und alle Hierarchieebenen repräsentative Beschäftigten-

befragung in Deutschland dar. Gerade auch vor diesem Hintergrund sind die Ergebnisse äußerst erfreulich. Die Befragung konnte die Potenziale einer zentralen Beschäftigtenbefragung aufzeigen, wie sie in vielen anderen Staaten der OECD bereits seit vielen Jahren regelmäßig durchgeführt wird. Weiterhin konnten vielfältige Erfahrungen gesammelt werden, die für eine regelmäßige Durchführung zentraler Beschäftigtenbefragungen in der Bundesverwaltung genutzt werden könnten. Trotz einiger Einschränkungen bestehen bereits heute IT-Strukturen in der Bundesverwaltung, innerhalb derer Beschäftigtenbefragungen mit äußerst hohem datenschutzrechtlichen Standard und ohne Einbezug externer Dienstleister durchgeführt werden können. Weiterhin konnten Verfahren etabliert und die Machbarkeit der Nutzung bestehender Ressourcen wie dem IVBB getestet werden, welche den Behörden mit vergleichsweise geringem Aufwand die Beteiligung an solchen Umfragen ermöglichen. Die Vorteile eines solchen Verfahrens betreffen die Generierung von hochwertigen und vergleichbaren Daten über das Personal in der Bundesverwaltung, welche im Vergleich zu bisherigen Mitarbeiterbefragungen innerhalb der einzelnen Behörden vergleichsweise kostengünstig und ressourcenschonend durchgeführt werden können. Gegenüber der bestehenden Personalstandstatistik bieten Befragungsergebnisse den Behörden detailliertere Informationen für ihre Organisationsentwicklung. Zusätzlich konnten Fragebogenitems getestet werden, welche auch zukünftig für Beschäftigtenbefragungen in Behörden der Bundesverwaltung oder anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung eingesetzt werden können, wenn Themen der kulturellen Diversität in der Behörde behandelt werden sollen. Weitere Potenziale, welche in der jetzigen Befragung noch kaum genutzt wurden, betreffen den Linkage-Ansatz. Dieser verknüpft die Ergebnisse einer Beschäftigtenbefragung mit weiteren Kennzahlen einer Organisation (z. B. Fluktuationsstatistiken, Krankentage etc.). So könnten weitergehende Zusammenhänge bspw. zwischen der emotionalen Verbundenheit mit dem Unternehmen (erhoben mit der Mitarbeiterbefragung) und Fehlzeiten nachgewiesen (Hossiep/Frieg 2013) oder das zuvor bereits angesprochene Problem des common method bzw. common source bias durch Rückgriff auf verschiedene Datengrundlagen reduziert werden. Angesichts des Ziels der interkulturellen Öffnung besteht mit einer zentralen Beschäftigtenbefragung ein mögliches Monitoringinstrument, welches in der Lage ist, auch Veränderungsprozesse nachzuzeichnen. Organisationsentwicklung ist ein kontinuierlicher Lernprozess und das Potenzial von Beschäftigtenbefragungen besteht einerseits im Vergleich mit anderen Behörden oder anderen Bereichen des Arbeitsmarktes oder aber im Zeitvergleich. Eine Beschäftigtenbefragung erreicht somit ihre Ziele gerade auch durch die wiederholte Anwendung und die Analyse der zeitlichen Veränderung. Mit dem Verfahren des „Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)“ besteht eine erste Grundlage für die Etablierung eines regelmäßigen Instruments.

## Literatur

- AAPOR (2016): Standard Definitions. Final Dispositions of Case Codes and Outcome Rates for Surveys. 9th edition. Washington: American Association for Public Opinion Research. Online verfügbar unter [https://www.aapor.org/AAPOR\\_Main/media/publications/Standard-Definitions20169theditionfinal.pdf](https://www.aapor.org/AAPOR_Main/media/publications/Standard-Definitions20169theditionfinal.pdf), zuletzt geprüft am 18.11.2019.
- Altis, Alexandros (2018): Entwicklung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst bis 2017. In: *Wirtschaft und Statistik*, 5: 57–67.

- Ashikali, Tanachia; Groeneveld, Sandra (2015): Diversity Management in Public Organizations and Its Effects on Employees' Affective Commitment. The Role of Transformational Leadership and the Inclusiveness of the Organizational Culture. In: *Review of Public Personnel Administration* 35, 2: 146–168.
- Borg, Ingwer (2014): Mitarbeiterbefragungen. In: Baur, Nina; Blasius, Jörg (Hrsg.): *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*. Wiesbaden: Springer: 767–773.
- Bremer Senatorin für Finanzen (2014): Bremische Beschäftigtenstruktur und Migrationshintergrund. Ergebnisbericht zur Beschäftigtenbefragung. Bremer Senatorin für Finanzen. Bremen.
- Bretschneider, Michael (1997): Methodische und organisatorische Erfahrungen mit Mitarbeiterbefragungen aus Kommunalverwaltungen. In: *ZA-Information* 41:145–153.
- Bungard, Walter; Müller, Karsten; Niethammer, Cathrin (2007): *Mitarbeiterbefragung – was dann...? MAB und Folgeprozesse erfolgreich gestalten*. Heidelberg: Springer.
- 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: 482–503.
- Busse, Volker (1996): *Aufbau der Bundesverwaltung*. In: König, Klaus; Siedentopf, Heinrich (Hrsg.): *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos: 123–143.
- Cabinet Office (2020): *Civil Service People Survey 2019: Technical Guide*. London.
- Couper, Mick P. (2011): The future of modes of data collection. In: *Public Opinion Quarterly* 75, 5: 889–908.
- Department of Public Expenditure and Reform (2019): *Civil Service Employee Engagement Survey 2017*. Dublin: Department of Public Expenditure and Reform.
- Derfler, Peter; Bešić, Almina (2013): Arbeitszufriedenheit von Personen mit Migrationshintergrund - Eine Analyse auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP). In: *Arbeit* 22, 2: 134–149.
- Destatis (2019a): *Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes 2018*. Fachserie 14, Reihe 6. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Destatis (2019b): *Finanzen und Steuern. Personalstandstatistik: Qualitätsbericht*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Dillman, Don A.; Smyth, Jolene D.; Christian, Leah Melani (2014): *Internet, Phone, Mail, and Mixed-mode Surveys. The Tailored Design Method*: Wiley & Sons Toronto.
- Domsch, Michel; Ladwig, Désirée (2013): *Mitarbeiterbefragungen - Stand und Entwicklung*. In: Domsch, Michel; Ladwig, Désirée (Hrsg.): *Handbuch Mitarbeiterbefragung*. Berlin, Heidelberg: Springer Gabler: 11–56.
- Dudek, Sonja (2009): *Diversity in Uniform? Geschlecht und Migrationshintergrund in der Berliner Schutzpolizei*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Empiricon (2017): *Evaluationsbericht zur Personalbefragung 2017 in der Bundesverwaltung*. Bern: AG für Personal und Marktforschung.
- Ette, Andreas; Lang, Antonia; Straub, Sophie; Weinmann, Martin (2020): *Kulturelle Diversität und Chancengleichheit in der Bundesverwaltung. Tabellenband*. Wiesbaden: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung.
- 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. BiB Working Paper 1/2016*. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung. Wiesbaden.
- European Commission (2020): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Union of equality: EU anti-racism action plan 2020-2025, COM(2020) 565 final*. Brussels: European Commission.
- 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: 382–394.
- Fieger, Peter; Rice, Bridget S. (2018): *Whistle-blowing in the Australian Public Service: The role of employee ethnicity and occupational affiliation*. In: *Personnel Review* 47, 3: 613–629.

- George, Bert; Pandey, Sanjay K. (2017): We Know the Yin - But Where Is the Yang? Toward a Balanced Approach on Common Source Bias in Public Administration Scholarship. In: *Review of Public Personnel Administration* 37, 2: 245–270.
- GESIS (2019): ALLBUS: Ein Kompendium standardisierter Surveydeskriptionen. Köln: GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften.
- Giesselmann, Marco; Bohmann, Sandra; Goebel, Jan; Krause, Peter; Liebau, Elisabeth; Richter, David et al. (2019): The Individual in Context(s). Research Potentials of the Socio-Economic Panel Study (SOEP) in Sociology. In: *European Sociological Review* 35, 5: 738–755. DOI: 10.1093/esr/jcz029.
- 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: 345–360.
- Groeneveld, Sandra; Tummars, Lars; Bronkhorst, Babette; Ashikali, Tanachia; van Thiel, Sandra (2015): Quantitative Methods in Public Administration: Their Use and Development Through Time. In: *International Public Management Journal* 18, 1: 61–86.
- Groves, Robert M.; Fowler, Floyd J., JR; Couper, Mick P.; Lepkowski, James M.; Singer, Eleanor; Tourangeau, Roger (2004): *Survey Methodology*. Hoboken: John Wiley (Wiley series in survey methodology).
- Halbherr, Verena Roswitha (2016): *Data Quality in Cross-National Surveys. A Longitudinal and Cross-Cultural Analysis of the Quality Indicators Response Rate, Fieldwork Efforts, and Nonresponse Bias*. Dissertation. Universität Mannheim. Mannheim.
- Hossiep, Rüdiger; Frieg, Philip (2013): *Mitarbeiterbefragungen in den 2000er Jahren: Eine Bestandsaufnahme*. In: Domsch, Michel; Ladwig, Désirée (Hrsg.): *Handbuch Mitarbeiterbefragung*. Berlin, Heidelberg: Springer Gabler: 57–76.
- Jones, Andrea Marie; Finkelstein, Rodrigo; Koehoorn, Mieke (2018): Disability and Workplace Harassment and Discrimination among Canadian Federal Public Service Employees. In: *Canadian Journal of Public Health* 10979–88.
- Karakaşoğlu, Yasemin (2012): *Interkulturelle Öffnung von Schulen und Hochschulen*. In: Griesse, Christiane; Marburger, Helga (Hrsg.): *Interkulturelle Öffnung. Ein Lehrbuch*. München: Oldenbourg: 93–117.
- 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: 87–97.
- Lüken-Klaßen, Doris (2008): *Kommunale Diversitätspolitik in den Bereichen Beschäftigung und Dienstleistungen in Frankfurt am Main. Bericht im Rahmen des europäischen Städtenetzwerkes CLIP: Cities for Local Integration Policies*. Hg. v. europäisches forum für migrationsstudien, Institut an der Universität Bamberg. Bamberg.
- Meyermann, Alexia; Gebel, Tobias; Liebig, Stefan (2014): Organisationsdaten. In: Baur, Nina; Blasius, Jörg (Hrsg.): *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*. Wiesbaden: Springer: 959–972.
- Müller, Walter (1999): Der Mikrozensus als Datenquelle sozialwissenschaftlicher Forschung. In: Lüttinger, Paul (Hrsg.): *Sozialstrukturanalyse mit dem Mikrozensus. ZUMANachrichten Spezial Band 6*. Mannheim: ZUMA: 7–27.
- OECD (2017): *Government at a Glance 2017*. Paris: OECD Publishing.
- OPM (2018): *Federal Employee Viewpoint Survey: Technical Report 2018*. Washington: United States Office of Personnel Management.
- OPM (2019): *Federal Employee Viewpoint Survey: Technical Report 2019*. Washington: United States Office of Personnel Management.
- Ortlieb, Renate; Sieben, Barbara (2010): Migrant Employees in Germany: Personnel Structures and Practices. In: *Equality, Diversity and Inclusion: An International Journal* 29, 4: 364–379.
- Pitts, David W.; Wise, Lois R. (2010): Workforce Diversity in the New Millennium: Prospects for Research. In: *Review of Public Personnel Administration* 30, 1: 44–69.
- 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: 133–145.
- Schnell, Rainer; Hill, Paul B.; Esser, Elke (2013): *Methoden der empirischen Sozialforschung*. 10., überarb. Auflage. München: Oldenbourg.

- Schwanke, Katja; Ebinger, Falk (2006): Politisierung und Rollenverständnis der deutschen Administrativen Elite 1970 bis 2005 – Wandel trotz Kontinuität. In: Bogumil, Jörg; Jann, Werner; Nullmeier, Frank (Hrsg.): Politik und Verwaltung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 228–249.
- Seyfried, Markus; Veit, Sylvia (2017): Methoden und Daten zur Erforschung spezieller Organisationen: Öffentliche Verwaltung. In: Liebig, Stefan; Matiaske, Wenzel; Rosenbohm, Sophie (Hrsg.): Handbuch Empirische Organisationsforschung. Wiesbaden: Springer: 631–655.
- Snijders, Ger (2016): Achieving Quality in Organizational Surveys: A Holistic Approach. In: Liebig, Stefan; Matiaske, Wenzel (Hrsg.): Methodische Probleme in der empirischen Organisationsforschung. Wiesbaden: Springer Gabler: 33–59.
- Strobel, Bastian; Ebinger, Falk; Veit, Sylvia (2019): Representative Bureaucracy: Passive and Active Representation in German Ministries and Agencies. ICPP. Montreal, 2019.
- Thielsch, Meinold; Weltzin, Simone (2013): Online-Mitarbeiterbefragungen. In: Domsch, Michel; Ladwig, Désirée (Hrsg.): Handbuch Mitarbeiterbefragung. Berlin, Heidelberg: Springer Gabler: 77–94.
- UK-Bund (2009): Gute Fragen für mehr Gesundheit: Die Mitarbeiterbefragung der Unfallkasse des Bundes für ein fundiertes Betriebliches Gesundheitsmanagement. Wilhelmshaven: Unfallkasse des Bundes.
- van de Walle, Steven; Hammerschmid, Gerhard; Oprisor, Anca; Stimac, Vid (2016): Comparative Research in Public Administration and the Contribution of the COCOPS Top Executive Survey. In: Hammerschmid, Gerhard; van de Walle, Steven; Andrews, Rhys; Bezes, Philippe (Hrsg.): Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar: 12–25.
- Vogel, Dominik (2018): Matching Survey Responses with Anonymity in Environments with Privacy Concerns: A Practical Guide. In: *International Journal of Public Sector Management* 31, 7: 742–754.
- Wagner, John A.; Crampton, Suzanne M. (1994): Percept-percept inflation in microorganizational research: An investigation of prevalence and effect. In: *Journal of Applied Psychology* 79, 1: 67–76.
- Wagner, Pia; Hering, Linda (2014): Online-Befragung. In: Baur, Nina; Blasius, Jörg (Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. Wiesbaden: Springer: 661–672.
- Weinhardt, Michael; Meyermann, Alexia; Liebig, Stefan; Schupp, Jürgen (2017): The Linked Employer-Employee Study of the Socio-Economic Panel (SOEP-LEE): Content, Design and Research Potential. In: *Journal of Economics and Statistics* 237, 5: 457–467.



### **3 Repräsentation kultureller Diversität in der Bundesverwaltung**

*Andreas Ette, Sophie Straub, Martin Weinmann und Harun Sulak*

#### **Zusammenfassung**

Die Integration von Zugewanderten und ihren Nachfahren prägte lange Zeit den gesellschaftlichen Diskurs in vielen Einwanderungsländern. Diese einseitige Perspektive auf die individuellen Anpassungsleistungen von Zuwanderinnen und Zuwanderern wird mittlerweile durch die Untersuchung der Konsequenzen internationaler Migration für die Aufnahmegesellschaft ergänzt. Eine wesentliche Rolle spielt hierbei die Repräsentation der kulturellen Diversität der Bevölkerung in den Organisationen der Aufnahmegesellschaft als Merkmal des sozialen Wandels und der Öffnung dieser Institutionen. Der Beitrag präsentiert einerseits erste Ergebnisse zur Beschäftigung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung in Deutschland, die durch eine deutliche Repräsentationslücke gekennzeichnet ist. Andererseits untersucht er die Bedingungsfaktoren der Repräsentation kultureller Diversität auf Ebene der Behörden und Einrichtungen der Bundesverwaltung. Während die Beschäftigtenstruktur innerhalb der einzelnen Organisationen nur einen geringen Einfluss auf den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund hat, sind etablierte Muster der Personalpolitik sowie das Ausmaß der Personalfluktuations der vergangenen Jahre von größerer Bedeutung. Der in den kommenden Jahren bevorstehende Ruhestandseintritt der Babyboomer-Generation wird zu einer erhöhten Personalfluktuations im öffentlichen Dienst führen. Damit bietet sich ein historisches Fenster, welches für eine höhere kulturelle Diversität in der Bundesverwaltung genutzt werden könnte.

Stichworte: kulturelle Diversität, repräsentative Bürokratie, öffentliche Verwaltung, Migrationshintergrund, Personalstruktur, öffentlicher Dienst

#### **3.1 Einleitung**

Die internationale Migration der vergangenen Jahrzehnte hat die Sozialstruktur in Deutschland maßgeblich geprägt. Im Jahr 2019 lebten hier 21,2 Millionen Menschen, die entweder selbst nach Deutschland zugezogen sind oder deren Eltern ursprünglich aus einem anderen Land stammten. Mit dem zunehmenden Anteil von Personen mit migrationsbiographischen Erfahrungen und der steigenden ethnischen Heterogenität der Bevölkerung prägt kulturelle Diversität mehr denn je die deutsche Gesellschaft. Während der politische und wissenschaftliche Diskurs in Deutschland – wie auch in anderen Einwanderungsländern – lange Zeit durch die Assimilation und Integration der Migrantinnen und Migranten in die Aufnahmegesellschaft geprägt war (z. B. Alba/Nee 2003; Esser 2008), erhalten die Konsequenzen internationaler Migration für die Aufnahmegesellschaft mittlerweile zunehmende Aufmerksamkeit. Aus dieser Sicht wird Integration nicht einseitig als Einbahnstraße der

Anpassung der zuwandernden Bevölkerung an die Aufnahmegesellschaft verstanden. Vielmehr ist es ein wechselseitiger Prozess der gegenseitigen Beeinflussung, in dem Migration von grundlegender Bedeutung für den sozialen Wandel in der Aufnahmegesellschaft und die sie prägenden Organisationen ist (z. B. Castles 2010; Portes 2010; van Hear 2010).

In Deutschland wurde diese Perspektive zuletzt unter dem Label der „postmigrantischen Gesellschaft“ (Foroutan 2019) diskutiert. Einen wesentlichen Fokus dieser gesellschaftlichen Auseinandersetzungen um Anerkennung stellt die Repräsentation der zugewanderten Bevölkerungsgruppen in den zentralen Institutionen der Aufnahmegesellschaft dar. Die steigende kulturelle Diversität dieser Organisationen ist nicht nur Zeichen der ökonomischen und politischen Integration dieser Bevölkerungsgruppen, sondern auch des sozialen Wandels in der Aufnahmegesellschaft. In diesem wie auch den übrigen Kapiteln dieses Bandes bezieht sich die kulturelle Vielfalt somit auf eingewanderte Personen und ihre direkten Nachkommen, die in Deutschland meist als Bevölkerung mit Migrationshintergrund bezeichnet werden. Andere Aspekte kultureller Vielfalt wie beispielsweise die Religionszugehörigkeit muss hingegen späteren Untersuchungen vorbehalten bleiben. Vor diesem Hintergrund sind auch die vielfältigen Studien der vergangenen Jahre zu verstehen, im Rahmen derer für das Bildungs- und Wissenschaftssystem regelmäßig die geringe Anzahl von Erzieherinnen und Erziehern sowie (Hochschul-)Lehrerinnen und (Hochschul-)Lehrern mit Migrationshintergrund kritisch angemerkt wird (Karakaşoğlu 2012). Dies gilt aber auch für den Medien- und Kultursektor, welcher trotz seiner vielfältigen internationalen Bezüge Schwierigkeiten hat, die kulturelle Vielfalt der Gesellschaft bei seinen Beschäftigten, aber auch bei seinem Publikum abzubilden (Bäßler 2010; Pöttker et al. 2016). Politikwissenschaftliche Studien konzentrierten sich insbesondere auf die Repräsentation von Migrantinnen und Migranten in zentralen Institutionen der verschiedenen Ebenen des politischen Systems wie den Parlamenten auf Bundes- (Wüst 2011), Landes- (Nergiz 2014) und kommunaler Ebene (Schönwälder 2013) sowie den politischen Parteien und Interessensverbänden (Reiser 2014; Karakayali et al. 2017). Weitaus seltener wurden Fragen der Diversität in der öffentlichen Verwaltung und insbesondere in der Bundesverwaltung untersucht. Die bisher vorliegenden Arbeiten aus Deutschland konzentrierten sich vorwiegend auf die Gleichstellung der Geschlechter (z. B. Destatis 2020; Lewalter et al. 2009; Rouault 2016), während Studien zur kulturellen Diversität kaum vorliegen. Die bestehenden Studien beziehen sich meist auf spezifische Teilbereiche wie insbesondere die Polizei (Leenen et al. 2014; Dudek 2009), die Schulen (Gomolla 2010) oder das Militär (Michalowski 2015) oder konzentrieren sich ausschließlich auf die Leitungsebene der Verwaltung (Vogel/Zajak 2020) und gehen über qualitative Studien (Lang 2020) meist nicht hinaus.

Ziel dieses Beitrags ist es, erstmals belastbare Aussagen zur Repräsentation kultureller Diversität in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland zu präsentieren. Zwei Forschungsfragen stehen hierbei im Mittelpunkt, wobei sich die erste auf die Beschreibung der Repräsentation konzentriert. Hintergrund der Frage – *who do they represent?* – ist der Vergleich der kulturellen Diversität der Beschäftigtenstruktur der öffentlichen Verwaltung mit der Struktur der Bevölkerung im Allgemeinen beziehungsweise der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Auf dieser Grundlage können Aussagen darüber getroffen werden, ob die Zuwanderer und Zuwanderinnen sowie ihre Kinder in der öffentlichen Verwaltung über- oder unterrepräsentiert sind beziehungsweise inwiefern ihr Anteil proportional zu ihrem Anteil in der Bevölkerung ist. Die Theorie der repräsentativen Bürokratie geht davon aus, dass Verwaltungen, deren Personal die demografischen und sozialen Charakteristika der Bevölkerung des jeweiligen Landes widerspiegeln, besser in der Lage sind, die vielfältigen gesellschaftlichen Interessen zu vertreten (Choi 2011; Mosher 1968). Zwar hat sich die Theorie der repräsentativen Bürokratie innerhalb der Politik- und Verwaltungswissenschaften zu einem wichtigen Forschungsstrang entwickelt. Jedoch spielt sie in Deutschland noch

eher eine untergeordnete Rolle. Dies ist nicht zuletzt auf den großen Einfluss Max Webers auf die Verwaltungswissenschaften in Deutschland zurückzuführen. Die von ihm mitgeprägten Prinzipien des modernen Verwaltungsstaates berücksichtigen explizit nicht den demografischen, sozialen oder ethnischen Hintergrund der Beschäftigten, sondern verweisen ausschließlich auf Qualifikation und Leistung (Seibel 2017, 75). Eine ganze Reihe aktueller Übersichtsartikel zeigt den umfassenden Forschungsstand zur repräsentativen Bürokratie auf (z. B. Bradbury/Kellough 2011; Groeneveld/van de Walle 2010; Pitts/Wise 2010), beklagt jedoch gleichzeitig, dass sich die Großzahl der empirischen Studien auf eine vergleichsweise kleine Zahl geographischer Kontexte beschränkt (Meier 2019; Kennedy 2014). In ihrer Literaturübersicht stellen Bishu und Kennedy (2020) fest, dass sich 77 Prozent der von ihnen untersuchten Beiträge auf die Vereinigten Staaten konzentrieren. Die übrigen Studien verteilen sich auf eine Vielzahl unterschiedlichster Länder – z. B. das Vereinigte Königreich (Andrews/Ashworth 2013, 2014), Israel (Yishai/Cohen 1997), Südafrika (Naff/Capers 2014). Andere richten den Blick auf das Personal in internationalen Organisationen wie der Europäischen Union (Stevens 2009). Mit der jetzt vorliegenden Studie zur Bundesverwaltung in Deutschland wird die Theorie der repräsentativen Bürokratie auf einen weiteren geographischen Kontext übertragen und hinsichtlich seiner Anwendbarkeit untersucht (Bishu/Kennedy 2020).

Die zweite Forschungsfrage – *when do they represent?* – konzentriert sich auf die Bedingungsfaktoren kultureller Diversität in der Verwaltung. Während sich international vergleichende Studien meist auf die institutionellen und historischen Rahmenbedingungen konzentrieren (z. B. Maravic et al. 2013; Turgeon/Gagnos 2013), stehen organisationssoziologische Annahmen zur Erklärung der Unterschiede zwischen verschiedenen Behörden der öffentlichen Verwaltung innerhalb eines Landes im Mittelpunkt dieses Beitrags. Über die reine Beschreibung der Repräsentativität hinausgehend, untersuchen sie verschiedene Eigenschaften der Organisationen, um deren unterschiedlichen Umgang mit kultureller Diversität zu erklären (DiTomaso et al. 2007; Reskin et al. 1999).

Der Beitrag diskutiert im folgenden Abschnitt die den Forschungsfragen zugrundeliegenden theoretischen Annahmen und Arbeitshypothesen, bevor in Abschnitt 3.3 die Daten und Methoden zu Analysen der deskriptiven Repräsentation und ihrer Bedingungsfaktoren dargestellt werden. Die empirischen Ergebnisse werden in den beiden daran anschließenden Abschnitten (3.4 und 3.5) präsentiert, bevor wesentliche Konsequenzen der Befunde für die Bundesverwaltung und zukünftige Forschungspotenziale den Beitrag abschließen (Abschnitt 3.6).

### **3.2 Who and when do they represent? Bedingungsfaktoren der Repräsentation kultureller Diversität**

Die Zusammensetzung und Struktur des Personals öffentlicher Verwaltungen stehen im Mittelpunkt der Theorie der repräsentativen Bürokratie. Die ersten Ansätze gehen bereits in die 1940er Jahre zurück, als insbesondere die soziale Herkunft einen maßgeblichen Einfluss auf die Beschäftigung in der Verwaltung in Großbritannien hatte. Auch in Deutschland wurde die Reproduktion des Personals der öffentlichen Verwaltung aus den oberen gesellschaftlichen Schichten und mit parteipolitischen Präferenzen kritisch diskutiert (vgl. Derlien et al. 2011; Mayntz/Derlien 1989). Befürchtet wurde bereits damals, dass durch eine einseitige Rekrutierung nicht alle gesellschaftlichen Interessen in der Verwaltung vertreten sind und somit möglicherweise auch die Umsetzung politischer Programme, welche den

wenigen in der Verwaltung repräsentierten gesellschaftlichen Gruppen widersprechen, nicht umgesetzt werden könnten (Kingsley 1944). Im Kern besagt die – in den Folgejahren insbesondere in den Vereinigten Staaten weiterentwickelte – Theorie der repräsentativen Bürokratie, dass Verwaltungen, deren Personal die demografischen und sozialen Charakteristika der Bevölkerung des jeweiligen Landes widerspiegeln, besser in der Lage sind, die vielfältigen gesellschaftlichen Interessen zu vertreten. Neben anderen Beteiligungsformen wird aus dieser Perspektive in der repräsentativen Besetzung von Stellen in der öffentlichen Verwaltung ein Weg zur Sicherstellung einer responsiven und im Interesse der Bevölkerung handelnden Verwaltung gesehen (vgl. Meier 2019; Mosher 1968; für eine Übersicht der historischen Entwicklung des theoretischen Ansatzes siehe Bishu/Kennedy 2020).

Insbesondere in den früheren Arbeiten zur repräsentativen Bürokratie stand die Frage der passiven Repräsentation im Mittelpunkt (in der Literatur wird auch häufig von deskriptiver Repräsentation gesprochen). Darunter wird ganz allgemein verstanden, ob die öffentliche Verwaltung einen mit der Bevölkerung oder der Privatwirtschaft vergleichbaren Anteil einer bestimmten Bevölkerungsgruppe, z. B. Frauen oder Zuwanderinnen und Zuwanderer, beschäftigt. Das Konzept der passiven Repräsentation wird dabei von unterschiedlicher Seite kritisiert. Einerseits wird die normative Orientierung bemängelt, bei der weitgehend offenbleibt, durch welche Faktoren die Unter- oder Überrepräsentation bestimmter Bevölkerungsgruppen beeinflusst wird. Solche Faktoren können einerseits spezifische Einstellungszyklen der Behörden umfassen, womit die Unterrepräsentation auf Kohorteneffekte der Organisationsdemografie zurückgeführt werden könnte. Genauso sind aber auch Periodeneffekte denkbar, wenn beispielsweise eine wirtschaftliche Krise oder ein grundlegender wirtschaftlicher Strukturwandel sich ungleich auf die Beschäftigungschancen verschiedener Bevölkerungsgruppen in der öffentlichen Verwaltung auswirkt (z. B. Laird 2017; Lewis et al. 2014). Repräsentationslücken können aber auch Folge selbstselektiver Tendenzen seitens der Bewerberinnen und Bewerber (Breitsohl/Ruhle 2016; Fischer/Schott 2020) oder bewussten oder unbewussten diskriminierenden Verhaltens seitens der Arbeitgeber sein (Stumpf et al. 2017; Jankowski et al. 2020). Aber auch aus einer die Chancengleichheit fördernden Sicht wird das Konzept aufgrund seiner soziale Gruppen homogenisierenden und essenzialisierenden Wirkung kritisiert. Demnach müssen die neuen Grenzziehungen, welche durch intersektionale Ungleichheiten und bei einer unreflektierten Verwendung spezifischer Konzepte entstehen können, stärker berücksichtigt werden (Celis/Mügge 2018; Wrench 2007).

Trotz dieser kritischen Stimmen hat sich das Konzept der passiven Repräsentation zu einem Maßstab von Vielfalt von Organisationen entwickelt und stellt einen ersten Aspekt der folgenden Analysen dar. Spätere Ansätze zur repräsentativen Bürokratiethorie verfolgen einen analytischeren Ansatz. Statt sich auf die Beschreibung demografischer Diskrepanzen und Repräsentationslücken zu beschränken, stellen diese einerseits die Untersuchung der Auswirkungen einer repräsentativeren Verwaltung in den Mittelpunkt. Damit ist die Frage verbunden, ob passive Repräsentation auch zur Vertretung eines breiteren Spektrums gesellschaftlicher Interessen – im Sinne einer aktiven Repräsentation – führt (z. B. Bradbury/Kellough 2011; Selden 1997). Andererseits konzentrieren sich neuere Arbeiten auf die Unterschiede in der Repräsentation in den öffentlichen Verwaltungen zwischen einzelnen Staaten oder zwischen einzelnen Behörden innerhalb eines Staates. Diese Ansätze stellen einen zweiten Aspekt der folgenden Analysen dar. Die aus der Literatur bekannten Bedingungsfaktoren werden im Folgenden genutzt, um durch die Formulierung von Arbeitshypothesen ein besseres Verständnis über das Ausmaß der kulturellen Diversität in den Behörden der Bundesverwaltung in Deutschland zu erhalten (für eine Übersicht siehe Jungbauer-Gans 2016; Reskin et al. 1999).

### Anteil von Beschäftigten in höheren Laufbahngruppen in den Behörden

In Anlehnung an klassische Befunde der Migrations- und Integrationsforschung wird in der Literatur regelmäßig auf die Erwerbsstruktur in den Behörden und Einrichtungen der Verwaltung verwiesen, um den jeweiligen Anteil von Beschäftigten aus unterrepräsentierten Bevölkerungsgruppen zu erklären. Befunde aus anderen Staaten zeigen, dass Migrantinnen und Migranten sowie ethnische Minderheiten überproportional in geringer entlohnnten Bereichen der öffentlichen Verwaltung beschäftigt sind (z. B. Andrews/Ashworth 2013; Choi 2011; Nachmias/Rosenbloom 1973). Auch für Deutschland lässt sich auf Grundlage erster Befunde annehmen, dass in der öffentlichen Verwaltung kulturelle Diversität insbesondere ein Phänomen der schlechter entlohnnten Bereiche ist. Die vier Laufbahngruppen stellen in Deutschland klar definierte und voneinander abgegrenzte Segmente des internen staatlichen Arbeitsmarktes dar (Becker 1990). Sie definieren einheitliche Mindeststandards erforderlicher (Aus-)Bildungstitel und sorgen für eine vertikale Segmentation innerhalb der Verwaltung. Als Voraussetzungen für die Einstellung in den mittleren Dienst sind beispielsweise ein Haupt- oder Realschulabschluss sowie eine abgeschlossene Berufsausbildung erforderlich, wohingegen ein Schulabschluss, der zu einem Hochschulstudium berechtigt, oder ein gleichwertig anerkannter Bildungsabschluss für die Einstellung in den gehobenen Dienst notwendig ist (vgl. BMI 2014, 102). Während bis ins Jahr 2005 diese Laufbahngruppen für alle Beschäftigte in der öffentlichen Verwaltung Anwendung gefunden haben, führte die damalige Reform dazu, dass Tarifbeschäftigte auf Grundlage spezifischer Entgeltgruppen beschäftigt werden. Dies ändert aber nichts an der grundsätzlichen vertikalen Segmentation der öffentlichen Verwaltung. Entsprechend lässt sich davon ausgehen, dass Behörden und Einrichtungen mit einem höheren Anteil von Stellen im einfachen und mittleren Dienst beziehungsweise in niedrigeren Entgeltgruppen eine kulturell diversere Belegschaft aufweisen, wohingegen umgekehrt Einrichtungen mit einem hohen Anteil an Positionen im gehobenen und höheren Dienst beziehungsweise in höheren Entgeltgruppen die Bevölkerung aus Einwanderungsfamilien in Deutschland weniger repräsentieren.

### Anteil verbeamteter Beschäftigter in den Behörden

Eine Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung setzt in den meisten Staaten die Staatsbürgerschaft des jeweiligen Landes als Zugangsvoraussetzung – zumindest für bestimmte Bereiche wie beispielsweise die Polizei oder die Strafverfolgungsbehörden – voraus (Lewis et al. 2014). Migrantinnen und Migranten ohne deutsche Staatsangehörigkeit fehlen somit formale Voraussetzungen für eine Tätigkeit in der Verwaltung. Auch die öffentliche Verwaltung in Deutschland ist durch verschiedene Dienstverhältnisse geprägt, welche unterschiedliche Voraussetzungen hinsichtlich der Staatsbürgerschaft aufweisen. Das Dienstverhältnis der Tarifbeschäftigten basiert auf einem privatrechtlichen Arbeitsvertrag, für den prinzipiell keine Einschränkungen hinsichtlich der Einstellung von Nicht-Deutschen bestehen. Anders sieht es hingegen bei Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richtern sowie Soldatinnen und Soldaten aus, deren Dienstverhältnis durch eigenständige Gesetze geregelt ist, die staatsbürgerrechtliche Einschränkungen beinhalten. Konkret können nur Personen mit einer deutschen Staatsangehörigkeit oder die eine Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union oder des EWR-Abkommens besitzen, verbeamtet werden. Für Staatsangehörige eines Drittstaates können hingegen nur aufgrund eines dringenden dienstlichen Interesses Ausnahmen gewährt werden (Ziekow 2014). Entsprechend lässt sich davon ausgehen, dass Behörden der Bundesverwaltung mit einem großen Anteil verbeamteter Beschäftigter eine kulturell weniger diverse Belegschaft aufweisen als Behörden mit einem höheren Anteil von Tarifbeschäftigten, da hier keine staatsbürgerrechtlichen Zugangsbeschränkungen bestehen.

### Anteil von befristet Beschäftigten in den Behörden

Ein letzter Aspekt der Erwerbsstruktur der öffentlichen Verwaltung, welcher nach bisherigen Befunden einen Einfluss auf die Repräsentation von Minderheiten hat, betrifft den Anteil befristet und in Ausbildung tätiger Beschäftigter. Analog zu Befunden aus der Migrations- und Integrationsforschung für den Arbeitsmarkt im Allgemeinen scheint es Verwaltungen mit einem hohen Anteil befristeter Arbeitsverhältnisse leichter zu fallen, Minderheiten einzustellen als Einrichtungen mit einem hohen Anteil von unbefristeten Stellen (vgl. Andrews/Ashworth 2013; Conley 2002). Die Logik entspricht dabei weitgehend den zuvor formulierten Annahmen zu den Laufbahngruppen, denn bei befristeter Beschäftigung handelt es sich gerade in der öffentlichen Verwaltung häufig um prekärere Beschäftigungsverhältnisse. Wie auch in anderen Ländern stellt eine befristete Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland eigentlich die Ausnahme dar. Eine hohe Arbeitsplatzsicherheit und stabile Beschäftigungsverhältnisse sind ein Charakteristikum der öffentlichen Verwaltung. Befristete Arbeitsverhältnisse stellen für den Arbeitgeber in einem ansonsten tarifvertraglich fest geregelten Arbeitsmarktsegment jedoch eines der wenigen Flexibilisierungsinstrumente dar (Keller/Seifert 2015), weshalb ihr Anteil seit Mitte der 1990er Jahren deutlich zunimmt. Bei Beamtinnen und Beamten konzentrieren sich Befristungen meist auf den Beginn ihrer Berufslaufbahn und ihren Vorbereitungsdienst (Beamtenverhältnisse auf Probe oder auf Widerruf). Bei Tarifbeschäftigten wird von Befristungen hingegen häufiger Gebrauch gemacht. Diese sind immer dann zulässig, wenn dafür ein hinreichender sachlicher Grund besteht. Zusätzlich konzentrierten sich viele der bisherigen Maßnahmen des Diversitätsmanagements in der Bundesverwaltung auf die Gruppe der in Ausbildung tätigen Beschäftigten. Zu erwarten wäre demnach, dass Behörden mit einem höheren Anteil mit befristet Beschäftigten und Auszubildenden auch eine höhere kulturelle Diversität ihres Personal aufweisen.

### Funktionale Anforderungen an die Behörden

Die Repräsentation der kulturellen Diversität in der öffentlichen Verwaltung wird in Deutschland meist mit Verweis auf funktionale Notwendigkeiten begründet. Interkulturelle Kompetenzen in einer kulturell zunehmend diversen Gesellschaft sowie der Fachkräftemangel im Kontext des demografischen Wandels werden hier regelmäßig als Begründungen angeführt. Hier unterscheidet sich Deutschland deutlich von den Vereinigten Staaten, wo die repräsentative Bürokratie viel enger mit Fragen der Gleichstellung und der Antidiskriminierung verbunden ist (Vassilopoulou et al. 2019). Für die Bundesverwaltung in Deutschland ist davon auszugehen, dass Behörden mit unmittelbareren funktionalen Notwendigkeiten (z. B. aufgrund von Aufgaben, die interkulturelle Kompetenzen erfordern) eine kulturell diversere Belegschaft aufweisen als Behörden mit anderweitigem Aufgabenprofil.

### Größe der Behörden

Unter der Größe einer Behörde der öffentlichen Verwaltung wird meist die Anzahl ihrer Beschäftigten verstanden. Vorliegende organisationsdemografische Studien belegen einen Zusammenhang zwischen der Größe einer Einrichtung und der Diversität ihrer Beschäftigten. Beispielsweise zeigt Kellough (1990; siehe auch Andrews/Ashworth 2013 für das Vereinigte Königreich) in einer Studie zur Beschäftigung von ethnischen Minderheiten und Frauen in der Bundesverwaltung der Vereinigten Staaten, dass ein negativer Zusammenhang zwischen der Größe einer Behörde und der Diversität ihres Personals besteht. Diesen Befund führt er darauf zurück, dass die Einstellung einzelner Beschäftigter aus unterreprä-

sentierten Bevölkerungsgruppen in kleineren Behörden einen größeren Effekt auf deren Beschäftigtenstruktur hat, wohingegen größere Behörden längere Zeit brauchen, um ihre Personalstruktur zu ändern. Jedoch ist auch der umgekehrte Zusammenhang denkbar, wonach größere Organisationen professionellere Strukturen der Personalgewinnung und -betreuung etabliert haben. Größere Organisationen nutzen beispielsweise vermehrt Assessment Center für die Personalauswahl, was in Stellenbesetzungsprozessen zu objektiveren und weniger von persönlichen Präferenzen abhängigen Personalentscheidungen führen sollte. Zudem sind größere Behörden besser in der Lage, Beschäftigte aus unterrepräsentierten Bevölkerungsgruppen einzubinden, ohne dass es zu Konflikten mit dominanten Beschäftigtengruppen kommt (Reskin et al. 1999). Diesen Zusammenhang kann Jungbauer-Gans (2016) auf Grundlage der Daten des Betriebspanels des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) auch für Deutschland belegen. Danach steigt die kulturelle Diversität privatwirtschaftlicher Unternehmen mit der Zahl ihrer Beschäftigten. Übertragen auf die Bundesverwaltung in Deutschland ist dieser Zusammenhang nicht anzunehmen. Zwar unterscheiden sich die Behörden und Einrichtungen der Bundesverwaltung in Deutschland deutlich nach ihrer Größe. Dennoch ist davon auszugehen, dass in nahezu allen Behörden – unabhängig von ihrer Größe – weitgehend vereinheitlichte und professionelle Strukturen der Personalgewinnung und -betreuung existieren, so dass die Größe einer Behörde keinen Einfluss auf die kulturelle Diversität ihres Personals haben sollte.

### Wachstum der Behörden

Wichtiger als die reine Größe einer Behörde für die Diversität ihres Personals scheint die Entwicklung der Anzahl ihrer Beschäftigten. Danach existieren mehrere Mechanismen, welche einen positiven Zusammenhang zwischen wachsenden Behörden und der Beschäftigung von bisher unterrepräsentierten Bevölkerungsgruppen nahelegen. Ein erster Mechanismus wird in der sich dynamisch verändernden Struktur der Erwerbsbevölkerung gesehen. Da der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund im Arbeitsmarkt im Allgemeinen steigt, ist davon auszugehen, dass deren Anteil auch bei Neueinstellungen und insbesondere in Phasen des Wachstums von Behörden in der öffentlichen Verwaltung steigt (Reskin et al. 1999). Zweitens profitieren expandierende Organisationen meist von einer besseren Ausstattung an personellen und finanziellen Ressourcen. Daher wird angenommen, dass der geringere Wettbewerb um sonst meist knappe Ressourcen es leichter macht, auf Gleichstellungs- und Diversitätsfragen zu reagieren (Andrews/Ashworth 2013; Kellough 1990). Umgekehrt scheinen unterrepräsentierte Gruppen in schrumpfenden Behörden überproportional von solchen Kürzungen betroffen zu sein (Kellough 1990; Laird 2017). Die bisher vorliegenden empirischen Befunde zum Zusammenhang zwischen der Expansion oder Kontraktion einer Organisation und der Diversität ihrer Belegschaft sind nicht eindeutig, beziehen sich meist auf die Beschäftigung von Frauen und weniger auf kulturelle Diversität und legen teilweise komplexere Mechanismen nahe (für eine Übersicht siehe Jungbauer-Gans 2016). Beispielsweise zeigt eine aktuelle Studie für die öffentliche Verwaltung in Dänemark, dass die Beschäftigung von Frauen in expandierenden Behörden steigt. Dieser positive Zusammenhang findet sich aber in erster Linie in Organisationen, welche bisher von deutlicher Unterrepräsentation gekennzeichnet waren (Krøtel et al. 2018). Die öffentliche Verwaltung in Deutschland war in den vergangenen Jahrzehnten durch unterschiedliche Phasen des Wachstums und der Schrumpfung gekennzeichnet (Altis 2018). Bis in das Jahr 2015 war die Bundesverwaltung durch eine lange Phase des Personalabbaus konfrontiert, verzeichnet seitdem aber einen langsamen Anstieg der Zahl ihrer Beschäftigten. Die gegenwärtige Phase der Expansion betrifft jedoch nicht die gesamte Bundesverwaltung, sondern konzentriert sich auf bestimmte Bereiche (z. B. öffentliche Sicherheit,

Informationstechnologie), während andere Bereiche durch weiteren Personalabbau gekennzeichnet sind. Gemäß den Befunden aus anderen Staaten wird für die Bundesverwaltung ein positiver Zusammenhang zwischen der Personalentwicklung und der Diversität des Personals der Behörden erwartet.

### Implementation des Diversitätsmanagements in den Behörden

Einen positiven Einfluss auf die Struktur der Beschäftigten haben auch Maßnahmen des Diversitätsmanagements. Demnach besteht ein positiver Einfluss von Diversitätsplänen, Diversitätsbeauftragten oder weiteren Maßnahmen des Diversitätsmanagements auf die kulturelle Vielfalt des Personals von Organisationen (Lang 2020; Kalev et al. 2006). Dieser Zusammenhang wurde für Deutschland bereits hinsichtlich der Beschäftigung von Frauen in der öffentlichen Verwaltung belegt (Rouault 2016). Zu erwarten wäre somit, dass sich Maßnahmen des Diversitätsmanagements, wie beispielsweise die Unterzeichnung der „Charta der Vielfalt“, auch positiv auf die kulturelle Vielfalt des Personals auswirken. Bei der „Charta“ 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.

### Organisationale Unabhängigkeit der Behörden

Ein weiterer Zusammenhang bezieht sich auf die organisationale Unabhängigkeit der Behörde, wonach Unterschiede in der Repräsentation von Minderheitengruppen zwischen Kernbereichen einer Einrichtung und ihren peripheren Bereichen bestehen (Reskin et al. 1999). Diese Annahme wird von Andrews und Ashworth (2013) auf die öffentliche Verwaltung des Vereinigten Königreiches übertragen. Sie zeigen, dass mit zunehmender Distanz von zentralen Bereichen der Verwaltung der Einfluss verbindlicher Diversitätspolitik abnimmt und somit auch die kulturelle Diversität dieser nachgeordneten Behörden geringer ausgeprägt ist. Übertragen auf die Bundesverwaltung in Deutschland könnten Unterschiede zwischen den obersten Bundesbehörden und den Behörden im nachgeordneten Geschäftsbereich erwartet werden. Da im Unterschied zu Großbritannien bisher jedoch weitaus weniger rechtliche Rahmenbedingungen zum Umgang mit kultureller Diversität in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland bestehen, ist fraglich, ob die organisationale Autonomie hierbei tatsächlich einen eigenständigen Einfluss hat.

### Etablierte Muster der Personalgewinnung der Behörden

Die demografischen Strukturen einer Organisation reproduzieren sich für gewöhnlich durch ihre etablierten Muster der Personalgewinnung. Für diesen bekannten Befund der Organisationssoziologie sind nach Reskin et al. (1999) verschiedene Faktoren verantwortlich. Erstens besteht eine Pfadabhängigkeit in der Personalgewinnung durch die dominanten Normen und Einstellungen zum Zeitpunkt der Etablierung einer Organisation. Ältere Behörden beziehungsweise Behörden mit einem größeren Anteil älterer Beschäftigter weisen somit einen geringeren Anteil von kultureller Diversität auf. Umgekehrt kann angenommen werden, dass erst vor kürzerer Zeit gegründete Behörden beziehungsweise Behörden mit einer größeren Zahl jüngerer Beschäftigter auch entsprechend diverser sind. Zweitens werden

Personalentscheidungen durch die bestehende Beschäftigtenstruktur beeinflusst. Homozialität führt bei Personalentscheidenden dazu, dass die bestehende Struktur – bewusst oder unbewusst – reproduziert wird. Drittens führen auch bestehende soziale Netzwerke dazu, dass sich Organisationen reproduzieren. Auch wenn in der öffentlichen Verwaltung informelle Formen der Personalgewinnung von geringerer Bedeutung sind als in der Privatwirtschaft, stellt alleine die Kenntnis bestimmter Stellenausschreibungen eine erste Hürde für Bewerberinnen und Bewerber dar, welche über solche Netzwerke nicht verfügen. Diese spezifischen Mechanismen lassen sich mit den jetzt vorliegenden Daten für die Bundesverwaltung – mit Ausnahme der Altersstruktur der Beschäftigten – leider nicht testen. Für die Bundesverwaltung in Deutschland ist somit davon auszugehen, dass mit steigendem Durchschnittsalter der Beschäftigten einer Behörde die kulturelle Diversität des Personals abnimmt.

#### Kulturelle Vielfalt der Führungskräfte in den Behörden

Vorliegende Studien belegen einen positiven Zusammenhang zwischen der Diversität der Führungskräfte einer Organisation und der Diversität des gesamten Personals (Dobbin et al. 2011; Cook/Glass 2015). Ob jedoch ein kausaler Zusammenhang zwischen dem ethnischen Hintergrund von Führungskräften und ihrer Personalpolitik besteht oder ob eine vielfältigere Belegschaft quasi automatisch über bestehende Karrierewege innerhalb einer Organisation auch einen größeren Anteil von Führungskräften zur Folge hat, ist weitgehend unklar (Reskin et al. 1999). Dieser prinzipiell positive Zusammenhang zwischen der Diversität der Führungskräfte und des Gesamtpersonals ist auch für die Bundesverwaltung in Deutschland zu erwarten. Als Arbeitshypothese ist davon auszugehen, dass Behörden mit einer höheren kulturellen Diversität unter den Führungskräften somit auch eine insgesamt höhere kulturelle Diversität des gesamten Personals aufweisen.

### **3.3 Datengrundlagen und Operationalisierungen zur Untersuchung der kulturellen Diversität**

Der Begriff der Diversität beschreibt ganz allgemein die Zusammensetzung einer spezifischen Einheit entlang verschiedener demografischer oder sozialer Merkmale (DiTomaso et al. 2007). Die Beschreibung der Repräsentation der kulturellen Diversität bedarf somit erstens einer Definition der Bundesverwaltung und – als Vergleichseinheit – einer Definition der Privatwirtschaft. Zweitens braucht es ein Verständnis darüber, was unter kultureller Diversität zu verstehen ist und wie sie empirisch gemessen werden kann. Im Mittelpunkt steht dabei, ob eine Person selbst eingewandert ist oder ein direkter Nachkomme einer eingewanderten Person ist.

#### *3.3.1 Datengrundlagen zu den Beschäftigten in der Bundesverwaltung und der Privatwirtschaft*

Im Mittelpunkt der Untersuchung steht die Repräsentation der kulturellen Diversität in der unmittelbaren Bundesverwaltung. Dort waren zum 30. Juni 2018 insgesamt 231.000 Personen beschäftigt (ohne Berücksichtigung des nachgeordneten Bereichs des Bundesministeriums der Verteidigung – Bundeswehr und Verteidigungsverwaltung; siehe dazu auch Ette et al.

2021 in diesem Band). Der öffentliche Dienst im Allgemeinen und die Bundesverwaltung im Besonderen werden häufig als ein einheitlicher Arbeitgeber dargestellt. Doch bereits aufgrund der Vielzahl von Organisationstypen (Apelt/Tacke 2012) ist die Bundesverwaltung als heterogene Organisation zu verstehen. Auch wenn die Mehrzahl der Beschäftigten der Bundesverwaltung im engeren Sinne der Verwaltung zuzurechnen sind, gehören signifikante Bereiche zu anderen Organisationstypen wie beispielsweise der Polizei, den Gerichten oder den Forschungsorganisationen. Die Heterogenität der Bundesverwaltung zeigt sich auch an der Vielzahl der über 100 Behörden, welche sich deutlich hinsichtlich ihrer Größe – gemessen an der Anzahl der Beschäftigten – unterscheiden (für eine Übersicht siehe Abbildung 3.1). Die Analysen zur Beschäftigtenstruktur in der Bundesverwaltung basieren auf dem „Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)“, welcher für die unmittehbare Bundesverwaltung eine weitgehend repräsentative Datengrundlage darstellt (Ette et al. 2021 in diesem Band).

Untersuchungen zur Repräsentation in der öffentlichen Verwaltung erfolgen immer in Bezug zu einer Vergleichseinheit. Hierfür wird in der Regel auf die Struktur der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zurückgegriffen. Dies umfasst aber auch Nichterwerbspersonen und erwerbslose Personen. Aus diesem Grund wird an dieser Stelle die kulturelle Diversität in der Bundesverwaltung mit der Struktur der Beschäftigten in der Privatwirtschaft verglichen. Diese Vergleichseinheit ist für Vergleiche zur Repräsentation besser geeignet. Dennoch ist auch hier zu berücksichtigen, dass sich die Beschäftigtenstrukturen zwischen der Privatwirtschaft und der Bundesverwaltung, beispielsweise hinsichtlich der Berufsqualifikationen der dort tätigen Personen, deutlich unterscheiden. Die Analysen zur Repräsentation nutzen die Daten des Mikrozensus für das Jahr 2018. Als jährliche amtliche Haushaltsbefragung ermöglicht er differenzierte Angaben zur Beschäftigungssituation der Bevölkerung nach Wirtschaftssektoren sowie zur kulturellen Diversität der Bevölkerung. Konkret wird der Bereich der Privatwirtschaft definiert als alle Personen im erwerbsfähigen Alter, welche erwerbstätig sind und die Frage im Mikrozensus „Sind Sie im öffentlichen Dienst beschäftigt?“ verneint haben.

Aufgrund des geringen Kenntnisstandes zur Repräsentation kultureller Diversität in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland stellen die folgenden Analysen auch weitergehende Ergebnisse zur öffentlichen Verwaltung dar. Diese helfen, die Ergebnisse zur Bundesverwaltung auf Grundlage des DuCS 2019 zu validieren und andererseits die Übertragbarkeit der Ergebnisse zur Bundesverwaltung auch auf andere Bereiche der öffentlichen Verwaltung einzuschätzen. Dies betrifft erstens Angaben zum öffentlichen Dienst in Deutschland insgesamt. Analog zur Operationalisierung der Privatwirtschaft umfasst diese alle Personen im erwerbsfähigen Alter, welche erwerbstätig sind und die Frage im Mikrozensus zur Beschäftigung im öffentlichen Dienst bejaht haben. Aufgrund der Heterogenität des öffentlichen Dienstes wird auf Grundlage der Klassifikation der Wirtschaftszweige zusätzlich noch ein engerer Bereich der öffentlichen Verwaltung definiert, welcher mit der Struktur der Bundesverwaltung möglicherweise noch besser vergleichbar ist. Die bereits vorgestellte Operationalisierung zum öffentlichen Dienst wird dazu weiter eingeschränkt und umfasst nur noch Personen, welche zusätzlich angegeben haben, eine Tätigkeit auszuüben, welche in der Klassifikation der Wirtschaftszweige als „öffentliche Verwaltung“ oder „Sicherheit“ klassifiziert wird.

Abbildung 3.1: Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung nach Anzahl der Beschäftigten zum 30.06.2018



Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes 2019; eigene Darstellung.

Anm.: Die Angaben zur Anzahl der Beschäftigten basieren auf einer Sonderauswertung des Statistischen Bundesamts. Behörden mit einer geringeren Anzahl von Beschäftigten wurden aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht namentlich markiert.

### 3.3.2 *Migrationshintergrund als Maß kultureller Diversität*

Der Forschungsstand zur repräsentativen Bürokratie hat bereits gezeigt, dass es in unterschiedlichen historischen und geographischen Kontexten zu voneinander abweichenden Vorstellungen darüber kam, was eigentlich zu repräsentieren sei. Am Anfang des Konzepts stand die Frage der sozialen Herkunft und der politischen Sozialisation der Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung. Im Kontext der Arbeiten in den Vereinigten Staaten hat sich das Konzept schnell anderen Formen der Diversität wie Geschlecht, ethnische Herkunft und „Rasse“ zugewandt. In anderen geographischen Kontexten, wie beispielsweise in Belgien, Kanada oder der Schweiz, steht hingegen weniger die ethnische Herkunft im Mittelpunkt, sondern die sprachliche Vielfalt eines Landes (Turgeon/Gagnos 2013; Zwicky/Kübler 2019) oder die Staatsangehörigkeit, wie im Fall der Repräsentation der Mitgliedstaaten in der Europäischen Union (Stevens 2009). In den neueren Einwanderungsländern hat sich hingegen die Repräsentation der zugewanderten Bevölkerungsgruppen als bedeutsames Merkmal von Diversität entwickelt. In den Niederlanden betrifft dies beispielsweise die Unterscheidung zwischen der autochthonen und der allochthonen Bevölkerung (Ashikali/Groeneveld 2015), und die OECD (2012, 2016) konzentriert sich insbesondere auf die Beschäftigung der selbst zugewanderten Migranten der ersten Generation in der öffentlichen Verwaltung.

Im Diskurs über die Einwanderungsgesellschaft in Deutschland hat sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten die Kategorie des Migrationshintergrunds etabliert. Nach der Definition des Statistischen Bundesamtes hat demnach eine Person einen Migrationshintergrund, „wenn sie selbst oder mindestens ein Elternteil die deutsche Staatsangehörigkeit nicht durch Geburt besitzt“ (Destatis 2018). Ohne auf das Konzept in allen Details hier eingehen zu können, haben danach z. B. Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit und Eingebürgerte einen Migrationshintergrund, aber auch in Deutschland geborene Deutsche, wenn mindestens ein Elternteil eine eigene Migrationserfahrung aufweist (siehe hierzu auch Will 2019). Als das Konzept des Migrationshintergrunds im Jahr 2005 in die amtliche Statistik eingeführt wurde, stellte es einen deutlichen Fortschritt dar: Gegenüber dem damals geläufigen Ausländerbegriff hat es den Vorteil, dass sich Einwanderinnen und Einwanderer sowie ihre Nachkommen in der Statistik unabhängig von der Staatsangehörigkeit und zwischenzeitlich erfolgten Einbürgerungen identifizieren lassen. Angesichts der dynamischen Entwicklung dieses Konzepts überrascht es nicht, dass auch politische Zielsetzungen der interkulturellen Öffnung den Migrationshintergrund als Referenz von Repräsentation aufgriffen. So argumentiert beispielsweise der Nationale Aktionsplan Integration aus dem Jahr 2012, dass „[d]er Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst [...] gemessen an ihrem Anteil an den Erwerbstätigen in Deutschland noch gering (ist)“ (Bundesregierung 2011, 14). Gefordert wird entsprechend eine Erhöhung des Anteils von Migrantinnen und Migranten. Auch in den Landesintegrationsgesetzen, welche die interkulturelle Öffnung unmittelbar adressieren, wird auf den Migrationshintergrund verwiesen. So verfolgt beispielsweise Baden-Württemberg mit seinem Partizipations- und Integrationsgesetz das Ziel, einen „Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund zu erreichen, der dem Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen im Land entspricht.“

Ungeachtet dieser Vorteile kam das Konzept des Migrationshintergrunds in den vergangenen Jahren zunehmend in die Kritik. Dies betrifft einerseits die Verwurzelung des Konzepts im traditionell ethnischen Staatsangehörigkeitsverständnis Deutschlands. Statt sich ausschließlich auf die Migrationserfahrung von Personen und die Unterscheidung von Migrantengenerationen zu konzentrieren, wird diese Erfahrung – abhängig von der Staatsbürgerschaft der Eltern oder Großeltern – unterschiedlich bewertet. Während die Zuwande-

rung von Kindern von aus Deutschland stammenden Eltern nicht als Migrationserfahrung gewertet wird, haben Enkel von in Deutschland lebenden Großeltern ohne deutsche Staatsangehörigkeit noch einen Migrationshintergrund (Will 2019). Zweitens wird kritisiert, dass das Konzept auf einer Fremdzuschreibung beruht, welche auf Grundlage mehrerer teilweise vergleichsweiser 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 (Mannitz/Schneider 2014). Drittens 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 geographischen Herkunftsgruppen, dem Aussehen, der ethnischen Zugehörigkeit oder den sprachlichen Kompetenzen und zwar möglicherweise unabhängig von einer eigenen Migrationserfahrung beziehungsweise der Migrationserfahrung der Eltern. Der Migrationshintergrund verdeckt somit Ungleichheiten zwischen spezifischen Teilgruppen dieser Bevölkerung (El-Mafaalani 2017). Viertens sind auch Menschen von Diskriminierung und Rassismus betroffen, welche statistisch keinen Migrationshintergrund haben. Auch diese Gruppen – z. B. schwarze Menschen, Migrantinnen und Migranten der dritten beziehungsweise vierten Generation – werden durch das Konzept des Migrationshintergrunds ausgeschlossen. Aus diesem Grund wird zwischenzeitlich die Aufnahme einer Frage nach der ethnischen Herkunft in Form einer Selbstidentifikation im Rahmen der amtlichen Statistik gefordert – neben Geburtsland und Staatsangehörigkeit –, wie dies in anderen Einwanderungsländern schon länger der Fall ist (z. B. Ahyoud et al. 2018; Baumann et al. 2018; Simon et al. 2015).

Trotz dieser berechtigten Kritikpunkte wird an dieser Stelle für die Untersuchung der Repräsentation kultureller Diversität in der Bundesverwaltung auf das Konzept des Migrationshintergrunds zurückgegriffen. Die wissenschaftliche und gesellschaftliche Diskussion hierzu steht noch weitgehend am Anfang (Fachkommission 2020). Gegenwärtig existieren zur Repräsentation kultureller Diversität in Deutschland noch keine alternativen etablierten wissenschaftlichen Konzepte, für die auch vergleichbare Daten zur Situation außerhalb der öffentlichen Verwaltung und in der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zur Verfügung stehen. Auch eine Studie der Antidiskriminierungsstelle kommt zu dem Schluss, dass vorerst die Kategorie Migrationshintergrund verwendet werden sollte, wobei auf die Information zum Geburtsland beziehungsweise dem der Eltern zurückgegriffen sowie die Differenzierung zwischen erster und zweiter Generation dargestellt werden sollte (vgl. Baumann et al. 2018, 86; Baumann et al. 2019, 27).

Das Erhebungsinstrument des „Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)“ orientierte sich entsprechend am Fragenkatalog des Mikrozensus. Konkret umfasste der Fragebogen zur Erfassung des Migrationshintergrunds elf Fragen, mit deren Angaben zur gegenwärtigen Staatsbürgerschaft, deren Erwerb sowie Informationen zum Geburtsland der Befragten und deren Eltern der Migrationshintergrund differenziert abgebildet werden kann (siehe Anhang II). Auch die Datenaufbereitung folgte weitgehend dem Vorgehen des Statistischen Bundesamtes zur Typisierung des Migrationshintergrunds auf Grundlage des Mikrozensus und erfolgte in enger Abstimmung mit den dortigen Kolleginnen und Kollegen. Wesentliche Abweichungen resultieren ausschließlich dadurch, dass auf eine Imputation fehlender Werte – wie sie im Mikrozensus gängige Praxis ist – verzichtet wurde. Die für die weiteren Analysen verwendete Typisierung des Migrationshintergrunds unterscheidet dabei zwischen der Staatsbürgerschaft (deutsch vs. nicht-deutsch), der Migrantengeneration (eigene Migrationserfahrung vs. keine eigene Migrationserfahrung) sowie zwischen der Herkunftsregion auf Grundlage des Geburtslandes (EU-Mitgliedstaat vs. Drittstaat).

### 3.4 Umfang und Struktur der kulturellen Diversität in der Bundesverwaltung im Vergleich zur Privatwirtschaft

Der auf Basis des „Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)“ ermittelte Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund beträgt in der Bundesverwaltung 12,0 Prozent. Der Vergleichswert für die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter beträgt für das Jahr 2018 nach Angaben des Mikrozensus 27,1 Prozent und für die Privatwirtschaft 26,2 Prozent. Somit ist die Bevölkerung mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung unterrepräsentiert und die kulturelle Vielfalt der Bevölkerung in Deutschland wird dort nur bedingt widerspiegelt. Eine vergleichbare Repräsentationslücke besteht auch für den öffentlichen Dienst in Deutschland insgesamt. Dort liegt nach den Daten des Mikrozensus der Anteil mit 14,0 Prozent ebenfalls deutlich unter dem Vergleichswert für die Privatwirtschaft. Im Kernbereich des öffentlichen Dienstes – der öffentlichen Verwaltung und der öffentlichen Sicherheit – liegt der Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in Deutschland insgesamt bei 9,6 Prozent und somit bei etwa einem Drittel der Vergleichswerte für die Privatwirtschaft (Tabelle 3.1).

Die Befragungsergebnisse zeigen, dass von den 159.000 Beschäftigten der teilnehmenden Behörden der Bundesverwaltung insgesamt 19.000 Personen einen Migrationshintergrund aufweisen. Von dieser Beschäftigtengruppe 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 den Daten des Mikrozensus zeigt für die Privatwirtschaft in Deutschland ein umgekehrtes Verhältnis: 76,3 Prozent weisen dort 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 Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung bilden somit eine äußerst selektive Gruppe. Die eigene Sozialisation und (Aus-)Bildung in Deutschland scheinen 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-Bürger) oder von Island, Liechtenstein, Norwegen (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 Privatwirtschaft liegt der Anteil von Ausländern und Ausländerinnen deutlich höher. Die Ergebnisse des Mikrozensus zeigen, dass dort 52,5 Prozent nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen. Aber auch im öffentlichen Dienst insgesamt (36,2 Prozent) sowie in der öffentlichen Verwaltung (24,6 Prozent) liegt der Anteil von Beschäftigten ohne die deutsche Staatsangehörigkeit deutlich höher.

Tabelle 3.1: Beschäftigte mit Migrationshintergrund in Bundesverwaltung, öffentlicher Verwaltung, öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft, in Prozent

	Bundes- verwaltung (DuCS)	Öffentl. Verwaltung (MZ)	Öffentl. Dienst (MZ)	Privat- wirtschaft (MZ)
Beschäftigte insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Davon:</i>				
Beschäftigte ohne MH	88,0	90,4	86,0	73,8
Beschäftigte mit MH	12,0	9,6	14,0	26,2
Beschäftigte mit MH insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Davon:</i>				
Erste Migrantengeneration	35,7	56,7	68,2	76,3
<i>Davon:</i>				
Ausländer	6,0	19,2	30,9	45,2
Deutsche	29,3	37,5	37,3	31,1
<i>Davon:</i>				
(Spät-)Aussiedler	13,8	20,4	19,5	16,5
Zweite Migrantengeneration	64,3	43,8	31,8	23,7
<i>Davon:</i>				
Ausländer	2,8	5,4	5,3	7,3
Deutsche	60,8	38,3	26,5	16,5
Beschäftigte mit MH insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Davon:</i>				
Mitgliedstaat der EU	52,6	45,8	44,8	41,6
<i>Davon:</i>				
Staat ist EU vor 2004 beigetreten	–	19,6	18,3	15,9
Staat ist EU nach 2004 beigetreten	–	26,3	26,6	25,6
Staat außerhalb der EU	45,4	54,2	55,2	58,4
<i>Davon:</i>				
Sonstiges Europa	–	25,4	26,5	29,9
Asien	–	17,1	17,3	19,2
Sonstige Welt	–	11,7	11,4	9,3

Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019); Sonderauswertung des Mikrozensus 2018, BiB/Destatis 2020; eigene Darstellung.

Anm.: Der Bereich „Öffentliche Verwaltung“ umfasst den Kernbereich des öffentlichen Dienstes – die öffentliche Verwaltung und die öffentliche Sicherheit. Abweichungen von 100,0 Prozent bei den Ergebnissen zur Bundesverwaltung auf Basis des DuCS 2019 resultieren aus fehlenden Angaben und entsprechend nicht eindeutig identifizierbarem Migrationshintergrund (MH). Die Daten des DuCS 2019 sind anhand der Beschäftigtenzahl der Behörden gewichtet. Angaben zur öffentlichen Verwaltung, dem öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft in Deutschland insgesamt basieren auf den Daten des Mikrozensus (MZ).

Auch hinsichtlich der Herkunftsregionen – operationalisiert über die Geburtsregion der Befragten sowie ihrer Eltern – zeigen sich deutliche Unterschiede in der Struktur der Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung im Vergleich zur Privatwirtschaft. Konkret sind 52,6 Prozent der Beschäftigten der Bundesverwaltung beziehungsweise deren Eltern in einem Mitgliedstaat der EU geboren und 45,4 Prozent in einem Drittstaat außerhalb der EU. In der Privatwirtschaft liegt hingegen der Anteil von Beschäftigten, die selbst oder deren Eltern aus einem Mitgliedstaat der EU stammen, mit 41,6 Prozent niedriger und der Anteil aus Drittstaaten mit 58,4 Prozent höher. Die Ergebnisse zur Herkunftsregion für den öffentlichen Dienst und die öffentliche Verwaltung zeigen, dass deren Personalstruktur der Privatwirtschaft ähnlicher ist als der Bundesverwaltung. Doch auch hier liegt der Anteil von Beschäftigten aus der EU zumindest etwas höher als in der Privatwirtschaft. Diese Unterschiede resultieren insbesondere aus dem höheren Anteil von Beschäftigten, welche selbst oder mindestens eines ihrer Elternteile aus den ursprünglichen 15 EU-Mitgliedstaaten stammen (vor den EU-Osterweiterungsrunden seit dem Jahr 2004). Vergleichsergebnisse für die Bundesverwaltung liegen hierzu nicht vor, da eine entsprechend differenzierte Erfassung der Herkunftsländer im Rahmen des DuCS 2019 nicht möglich war.

Ein letzter Unterschied zwischen der Personalstruktur der Bundesverwaltung und der Privatwirtschaft betrifft die Gruppe der (Spät-)Aussiedler. In der Bundesverwaltung sind 13,8 Prozent der Beschäftigten mit Migrationshintergrund (Spät-)Aussiedler. Dieser Anteil ist sowohl niedriger als in der Privatwirtschaft (16,5 Prozent) als auch im öffentlichen Dienst (19,5 Prozent) und in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland im Allgemeinen (20,4 Prozent). Frühere Erhebungen zum Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung haben hier deutlich höhere Anteile ermittelt, die insbesondere auf die Personalstruktur in der Bundeswehr zurückzuführen waren, welche im DuCS 2019 nicht Teil der Grundgesamtheit war (Ette et al. 2016).

Neben der Repräsentation in der Bundesverwaltung stellt die Organisationsdemografie einen wichtigen Aspekt des Umgangs der Arbeitgeber mit kultureller Diversität dar. In der Privatwirtschaft sind Männer mit Migrationshintergrund mit 58,3 Prozent gegenüber Frauen mit Migrationshintergrund (41,7 Prozent) überrepräsentiert. Im öffentlichen Dienst im Allgemeinen ist dieses Verhältnis insbesondere auch aufgrund der großen Zahl von Berufen im sozialen Bereich umgekehrt (Männer: 38,4 Prozent, Frauen: 61,7 Prozent). Demgegenüber entspricht das Geschlechterverhältnis in der Bundesverwaltung eher der Situation in der Privatwirtschaft (Tabelle 3.2).

Die Betrachtung der Altersstruktur des Personals zeigt darüber hinaus, dass Beschäftigte mit Migrationshintergrund sowohl in der Privatwirtschaft als auch in der Bundesverwaltung deutlich jünger sind als ihre Kolleginnen und Kollegen ohne Migrationshintergrund. Während 42,0 Prozent der Beschäftigten in der Bundesverwaltung ohne Migrationshintergrund vor dem Jahr 1969/70 geboren wurden, liegt deren Anteil bei den Beschäftigten mit Migrationshintergrund nur bei 25,4 Prozent. Der Übergang der Babyboomer-Generation in den Ruhestand wird somit in den kommenden Jahren zu einem voraussichtlich steigenden Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund führen. Umgekehrt liegt der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund mit 17,9 Prozent bei den Beschäftigten unter 30 Jahren und 16,2 Prozent bei den 30- bis 39-Jährigen deutlich über dem Anteil von 12,0 Prozent in der Bundesverwaltung insgesamt. Auch aufgrund dieses höheren Anteils der Beschäftigten mit Migrationshintergrund in den jüngeren Kohorten wird sich die Unterrepräsentation dieser Bevölkerungsgruppe in den kommenden Jahren vermutlich reduzieren. Da die Altersstruktur in der Privatwirtschaft jedoch weitgehend ähnlich ist (30,3 Prozent der unter 30-Jährigen sowie 32,3 Prozent der 30- bis 39-Jährigen haben einen Migrationshintergrund), wird sich die Unterrepräsentation durch diese demografischen Veränderungen und bei unverändertem Einstellungsverhalten nur sehr langsam ändern.

Tabelle 3.2: Organisationsdemografische Merkmale von Beschäftigten in Bundesverwaltung, öffentlicher Verwaltung, öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft, in Prozent

	Bundesverwaltung (DuCS 2019)			Öffentliche Verwaltung (MZ)			Öffentlicher Dienst (MZ)			Privatwirtschaft (MZ)		
	Ohne MH	Mit MH		Ohne MH	Mit MH		Ohne MH	Mit MH		Ohne MH	Mit MH	
<b>Geschlecht</b>												
Männlich	60,1	54,2		52,6	49,6		41,6	38,4		54,6	58,3	
Weiblich	39,7	45,2		47,3	50,4		58,4	61,7		45,4	41,7	
Divers	0,2	0,6		–	–		–	–		–	–	
Gesamt	100,0	100,0		100,0	100,0		100,0	100,0		100,0	100,0	
<b>Geburtskohorten</b>												
Vor 1958/59 geboren	8,4	4,9		10,3	5,8		10,3	6,1		8,6	5,3	
1959/60–1968/69	33,6	20,5		32,8	17,1		31,2	20,0		30,4	18,6	
1969/70–1978/79	24,6	24,5		21,7	20,9		21,9	23,7		21,9	25,8	
1979/80–1988/89	19,0	27,1		18,7	27,5		19,9	27,6		20,0	26,9	
Nach 1989/90 geboren	14,3	23,0		16,5	24,4		16,8	22,8		19,1	23,3	
Gesamt	100,0	100,0		100,0	100,0		100,0	100,0		100,0	100,0	
<b>Beschäftigungsdauer</b>												
>30 Jahre	20,0	9,6		18,0	4,4		14,2	3,3		7,1	1,9	
20–30 Jahre	23,3	13,4		22,4	13,0		19,5	11,4		13,1	6,9	
10–20 Jahre	18,1	15,1		19,0	19,5		20,1	18,5		21,8	16,1	
5–10 Jahre	11,8	15,3		14,2	16,9		15,5	16,8		17,6	16,1	
0–5 Jahre	26,9	46,7		26,5	46,3		30,7	50,1		40,5	59,0	
Gesamt	100,0	100,0		100,0	100,0		100,0	100,0		100,0	100,0	

Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019); Sonderauswertung des Mikrozensus 2018, BiB/Destatis 2020, eigene Darstellung.

Anm.: Angaben zur Bundesverwaltung basieren auf den Daten des DuCS 2019; die Daten sind anhand der Beschäftigtenzahl der Behörden gewichtet.

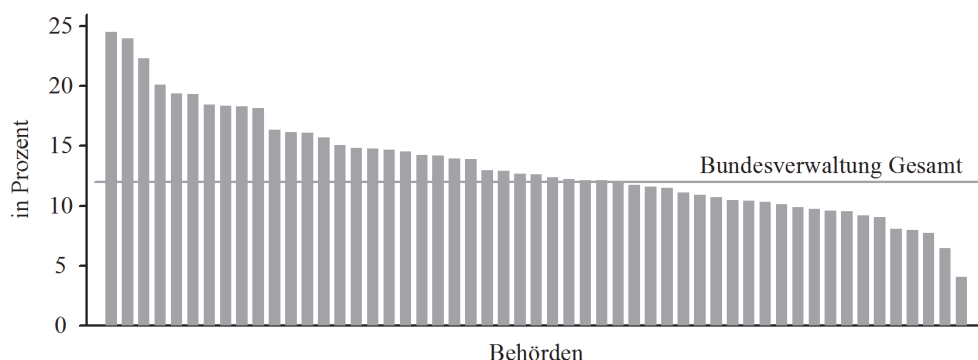
Angaben zur öffentlichen Verwaltung, zum öffentlichen Dienst und zur Privatwirtschaft in Deutschland insgesamt basieren auf den Daten des Mikrozensus (MZ).

Die vergleichsweise junge Altersstruktur führt auch dazu, dass Beschäftigte mit Migrationshintergrund in der Privatwirtschaft genauso wie in der Bundesverwaltung seltener lange Beschäftigungsdauern bei ihrem Arbeitgeber von mehr als 20 oder 30 Jahren aufweisen. Weiterhin ist ein überproportionaler Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund erst vor wenigen Jahren in ihrer jetzigen Einrichtung oder Behörde der Bundesverwaltung eingestellt worden. Mit 46,7 Prozent liegt die Dauer der Beschäftigung von fast der Hälfte aller Beschäftigten mit Migrationshintergrund nur bei maximal fünf Jahren. Aus der Perspektive der passiven Repräsentation kann dies – wie zuvor der Befund nach Geburtskohorten – als Zeichen einer steigenden Diversität in den Einstellungsprozessen der vergangenen Jahre interpretiert werden. Andererseits lassen diese Ergebnisse vermuten, dass die Erwerbssituation von Beschäftigten mit Migrationshintergrund durch eine insgesamt höhere Mobilität gekennzeichnet ist. Neben der Untersuchung der vertikalen Repräsentation und der spezifischen Erwerbssituation von Beschäftigten mit Migrationshintergrund (vgl. Straub et al. 2021 in diesem Band) bedarf die Untersuchung der Repräsentation kultureller Diversität zukünftig nicht nur der Analyse der Personalgewinnung, sondern auch der Prozesse, die dazu beitragen, Beschäftigte zu halten.

### 3.5 Determinanten der kulturellen Diversität in den Behörden der Bundesverwaltung

Die bisherigen Ergebnisse zur Organisationsdemografie der Bundesverwaltung haben gezeigt, dass die Bevölkerung mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung unterrepräsentiert ist. Der Wert von 12,0 Prozent verteilt sich sehr unterschiedlich zwischen den Behörden der Bundesverwaltung: 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 (Abbildung 3.2). In keiner Behörde der Bundesverwaltung sind Beschäftigte mit Migrationshintergrund somit entsprechend ihres Anteils in der Privatwirtschaft repräsentiert.

Abbildung 3.2: Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung nach Behörden, in Prozent



Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen und Darstellung.

Anm.: Die Daten sind anhand der Beschäftigtenzahl der Behörden gewichtet.

Diese Varianz in der Repräsentationslücke zwischen den Einrichtungen der Bundesverwaltung wird auf Grundlage der vorgestellten Erklärungsansätze der repräsentativen Bürokratie und der Organisationssoziologie vertiefend untersucht. Für die folgenden Analysen wird der prozentuale Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund in den einzelnen Behörden der Bundesverwaltung als abhängige Variable verwendet (sog. Diversitätsindex, vgl. dazu auch Choi 2011). Die Analysen beziehen sich auf insgesamt 51 Behörden, während die übrigen vier Einrichtungen aufgrund fehlender Angaben auf Ebene der unabhängigen Variablen ausgeschlossen werden. Alle unabhängigen Variablen, ihre wichtigsten Verteilungsmaße und paarweisen Korrelationskoeffizienten sind in Tabelle 3.3 dargestellt. Da einige der Variablen nicht normalverteilt sind, wurden zusätzlich Korrelationstests nach Spearman berechnet, welche aber zu keinen abweichenden Befunden führten.

Tabelle 3.3: Deskriptive Statistik der unabhängigen Variablen sowie paarweise Korrelationen zwischen der abhängigen und allen unabhängigen Variablen

	Min.	Max.	Ø	SD	Korr. koeff.
Anteil einfach. und mittl. Dienst (%)	10,3	59,1	32,5	12,8	-0,161
Anteil gehobener Dienst (%)	9,7	70,9	33,4	13,6	0,175
Anteil höherer Dienst (%)	1,6	60,0	33,2	16,8	-0,012
Anteil Beamte (%)	12,3	90,3	48,6	23,2	-0,305*
Anteil befristet Beschäftigter (%)	2,7	40,2	10,9	8,7	0,204
Anteil Auszubildende (%)	0,0	9,0	2,5	2,0	-0,068
Funktionale Anforderungen	0	1	0,14	0,35	0,216
Behördengröße (logarithmiert)	4,4	10,7	6,9	1,4	0,052
Personalentwicklung 2013–2018 (%)	-77,8	208,5	20,8	46,4	0,442*
Charta der Vielfalt	0	1	0,24	0,43	0,192
Oberste Bundesbehörde	0	1	0,33	0,48	-0,196
Bundesgerichte	0	1	0,06	0,24	-0,224
Nachgeordneter Bereich	0	1	0,61	0,49	0,297*
Alter (Ø)	39,3	52,6	44,7	2,1	-0,484*
Anteil mit MH längere Beschäftigungsdauer (%)	0,0	20,0	9,4	3,5	0,532*
Anteil Führungskräfte mit MH (%)	0,0	26,9	11,4	5,5	0,661*

Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen.

Anm.: n = 51 Behörden; gerundete Werte. Signifikanzniveau: \*p < 0.1.

Zur Untersuchung des Einflusses der Laufbahnstruktur wurden auf Grundlage des „Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)“ drei Variablen gebildet, die für jede einzelne Behörde den Anteil der jeweiligen Laufbahngruppe – einfacher und mittlerer Dienst, gehobener Dienst, höherer Dienst – an der Gesamtzahl der Beschäftigten in der Behörde in Prozent angeben. Abweichend von den theoretischen Annahmen stehen alle drei Variablen in keinem signifikanten Zusammenhang mit der kulturellen Diversität der Behörden.

Die Struktur der Dienstverhältnisse (gemessen am Anteil der Beamtinnen und Beamten in jeder Behörde) entspricht hingegen den theoretischen Erwartungen. Mit steigendem Anteil von Beamtinnen und Beamten in einer Behörde sinkt deren kulturelle Diversität, was vermutlich auf die formalen Zugangsvoraussetzungen hinsichtlich der Staatsbürgerschaft

zurückzuführen ist. Die grafische Darstellung zwischen dem Anteil von Beamtinnen und Beamten einer Behörde sowie ihres Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund zeigt jedoch einen relativ schwach ausgeprägten Zusammenhang (Abbildung 3.3) und mit 0,09 einen niedrigen Determinationskoeffizienten ( $R^2$ ).

Die Erwartung, dass Behörden mit einem höheren Anteil mit befristet Beschäftigten auch eine höhere kulturelle Diversität ihres Personals aufweisen, konnte somit empirisch nicht bestätigt werden. Hierfür wurde einerseits der Anteil aller befristet Beschäftigten untersucht und zusätzlich auch der Anteil von Beschäftigten, die sich in Ausbildung befinden. Die paarweisen Korrelationskoeffizienten sind in beiden Fällen statistisch nicht signifikant.

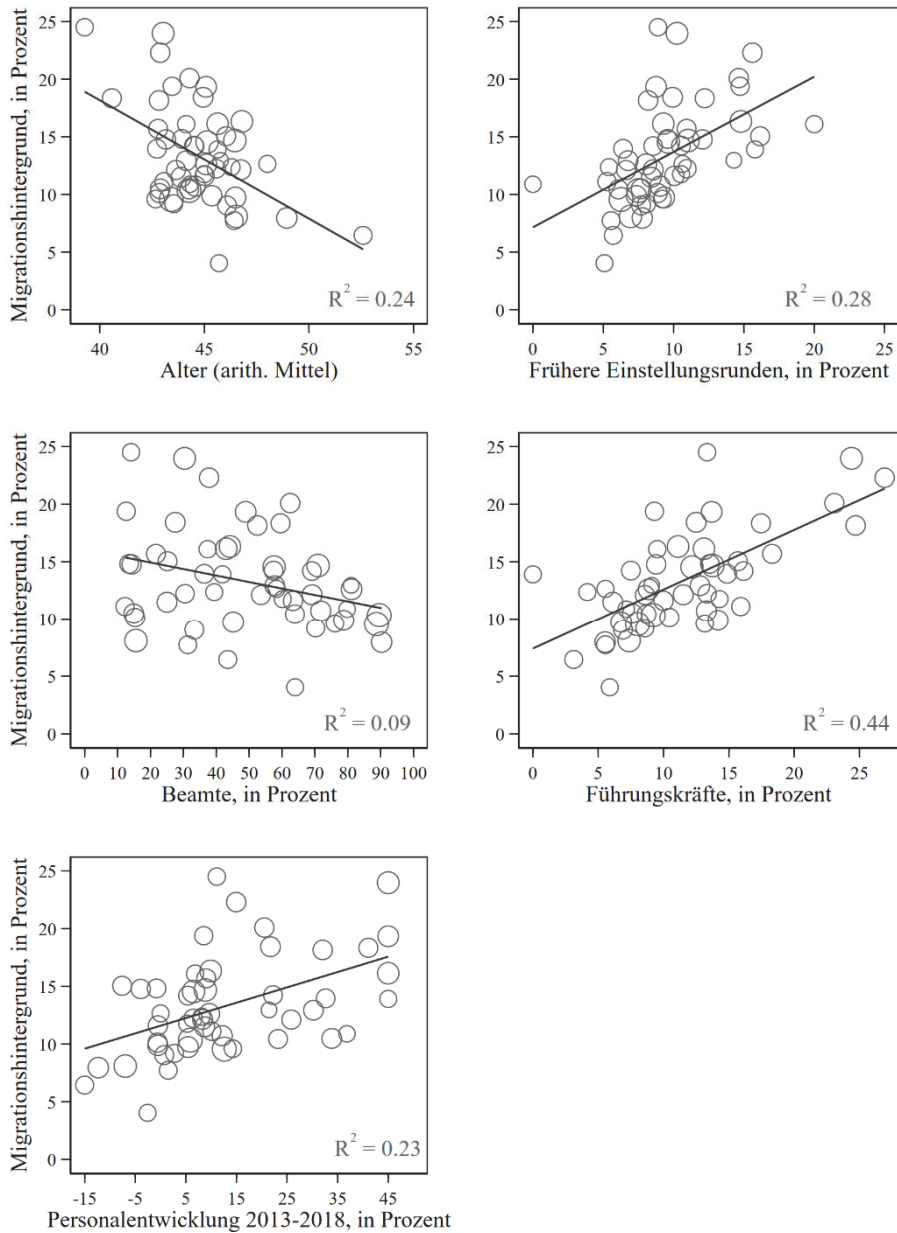
Überraschend ist der Befund, dass auch die in Behörden bestehenden funktionalen Anforderungen keinen signifikanten Zusammenhang mit der kulturellen Diversität aufweisen. Zu erwarten wäre, dass Einrichtungen, welche beispielsweise von interkulturellen Kompetenzen aufgrund ihres Aufgabenschnitts stärker profitieren, auch einen höheren Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund aufweisen. Für die statistische Analyse wurden hierbei Behörden mit einem aufgrund ihrer Aufgaben angenommenen höheren Interesse an einer kulturell diversen Belegschaft (kodiert mit dem Wert „1“) unterschieden von jenen mit einem geringeren Interesse (kodiert mit dem Wert „0“). Ohne allgemein anerkannte Maßstäbe bleibt eine solche Kodierung notwendigerweise subjektiv. Aus diesem Grund wurde nur einer vergleichsweise kleinen Zahl von sieben Behörden ein solches Interesse unterstellt, wie beispielsweise dem Auswärtigen Amt, dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, der Zollverwaltung und der Bundespolizei.

Für die Analyse wurde die Behördengröße (gemessen an der Zahl der Beschäftigten) sowohl in absoluten Zahlen (nicht dargestellt) als auch – aufgrund der Schiefe der Verteilung – logarithmiert untersucht. Die theoretischen Erwartungen konnten bestätigt werden. Trotz der verschiedenen Operationalisierungen des Konzepts konnte da in keiner der Analysen ein statistisch signifikanter Zusammenhang nachgewiesen werden.

Dieser Befund steht in deutlichem Unterschied zur Personalentwicklung der Behörden, welche hochsignifikant mit dem Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund korreliert ist. Für die empirische Analyse wurde die Personaldynamik als prozentuale Veränderung der Zahl der Beschäftigten je Behörde im Jahr 2018 im Vergleich zum Personalstand im Jahr 2013 berechnet. Hierfür wurde auf eine Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes zu den Beschäftigten des Bundes am 30.06.2013 und am 30.06.2018 nach Einzelplänen und Kapiteln des Bundeshaushalts zurückgegriffen. Es handelt sich somit nicht um tatsächliche Zu- und Abgänge des Personals in den Behörden, sondern ausschließlich um den Vergleich von Bestandszahlen. Auch wenn die tatsächliche Personalfluktuations von Bestandszahlen nicht erfasst wird, bietet die Datengrundlage eine erste Einschätzung von Schrumpfungs- und Wachstumsprozessen der Behörden. Der theoretisch erwartete positive Zusammenhang zwischen Wachstumsprozessen und der kulturellen Diversität des Personals der Behörden lässt sich mit den vorliegenden Daten bestätigen.

In Deutschland existieren bisher keine belastbaren Übersichten über die Implementation von Maßnahmen des Diversitätsmanagements in der öffentlichen Verwaltung. Während die Behörden im Bereich der Gleichstellungspolitik spezifische Berichtspflichten erfüllen müssen, aus denen spezifische Maßnahmen erkennbar wären, liegen vergleichbare Datenquellen für die kulturelle Diversität nicht vor. Als Indikator des Diversitätsmanagements wurde somit ausschließlich die Unterzeichnung der „Charta der Vielfalt“ genutzt. Die Unterzeichnung einer solchen Selbstverpflichtung zur Förderung von Vielfalt und Wertschätzung in der Arbeitswelt kann ein Baustein eines behördlichen Diversitätsmanagements sein. In den statistischen Analysen zeigte sich jedoch kein signifikanter Zusammenhang zwischen der Unterzeichnung und dem Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund.

Abbildung 3.3: Zentrale bivariate Zusammenhänge zwischen der kulturellen Diversität (Diversitätsindex) und Merkmalen der Behörden



Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen und Darstellung.

Anm.: n = 51 Behörden.

Die organisationale Unabhängigkeit der Behörden wurde über ihre Zugehörigkeit zur Gruppe der obersten Bundesbehörden, der Bundesgerichte sowie des nachgeordneten Bereiches operationalisiert. Entgegen der theoretischen Erwartungen ist der Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund im nachgeordneten Bereich der Bundesverwaltung höher als in den obersten Bundesbehörden und entspricht somit eher den bekannten Befunden anderer Länder. Der Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund im nachgeordneten Bereich ist zudem höher als in den Bundesgerichten, was insbesondere aufgrund des voraussetzungsvollen Zugangs zum Richteramt (insbesondere Staatsangehörigkeit, Prädikatsexamen oder anderweitig nachgewiesene besondere Qualifikation) plausibel ist.

Das Durchschnittsalter der Beschäftigten in den teilnehmenden Behörden ist hingegen negativ mit der kulturellen Diversität des Personals korreliert. Den theoretischen Erwartungen zu den etablierten Mustern der Personalpolitik entsprechend sinkt der Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund mit steigendem Durchschnittsalter der Beschäftigten. Signifikant ist auch der positive Zusammenhang zwischen dem Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund, die bereits vor längerer Zeit eingestellt wurden, mit der heutigen kulturellen Diversität der Belegschaft. Für diesen Indikator wurde der Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund unter allen Beschäftigten mit einer Zugehörigkeit zur Behörde seit mindestens zehn Jahren genutzt. Demnach haben Behörden, welche bereits früher einen höheren Anteil von Personen mit Migrationshintergrund eingestellt haben, dies auch in den letzten Jahren getan. Umgekehrt stellen Behörden, welche früher kaum auf Diversität ihres Personals geachtet haben, auch heute eher kulturell homogene Bewerberinnen und Bewerber ein.

Der Einfluss der Diversität der Führungskräfte auf die Personalpolitik wird über den Anteil von Führungskräften mit Migrationshintergrund an allen Führungskräften in den Behörden operationalisiert. Im Rahmen des DuCS 2019 wurden die Beschäftigten gefragt: „Sind Sie in Ihrer Tätigkeit überwiegend als Führungskraft tätig? Unter Führungskraft verstehen wir eine Tätigkeit mit Personal- oder Führungsverantwortung.“ Analog zu anderen sozialwissenschaftlichen Surveys wie dem Mikrozensus oder dem SOEP gelten als Führungskräfte jene Beschäftigte, die auf diese Frage mit „Ja“ geantwortet haben und zwar unabhängig von der Laufbahngruppe der Beschäftigten. Während in anderen Veröffentlichungen zur Diversität des Personals in der öffentlichen Verwaltung, wie beispielsweise dem Gleichstellungsindex (Destatis 2020), Führungskräfte ausschließlich über die Laufbahngruppe definiert werden können, ermöglicht der DuCS 2019 hier eine präzisere Operationalisierung der Beschäftigten mit Personalverantwortung. Die empirischen Befunde zeigen auch hier einen positiven Zusammenhang zwischen der Diversität des Personalkörpers und der Diversität auf der Führungsebene.

Zur Untersuchung möglicher Bedingungsfaktoren der Diversität des Personals in den Behörden wurden alle bivariat signifikanten Variablen im Rahmen eines multivariaten linearen Regressionsmodells getestet (Tabelle 3.4).<sup>1</sup> Ziel dieses Modells ist es, den Einfluss der einzelnen Faktoren unter Kontrolle der jeweils anderen Faktoren zu ermitteln. Die Ergebnisse zeigen, dass drei Faktoren von besonderer Relevanz sind, um die kulturelle Diversität auf Behördenebene zu erklären: Der Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund, die bereits vor mehr als zehn Jahren eingestellt wurden, sowie der Anteil von

<sup>1</sup> Vergleichbaren Analysen für die Vereinigten Staaten folgend (Kellough 1990), basieren die Berechnungen auf multivariaten linearen Regressionsmodellen. Zukünftige Analysen sollten diese Zusammenhänge auch unter Verwendung weitergehender statistischer Verfahren wie z. B. der seemingly unrelated Regression (Andrews/Ashworth 2013) oder dem Verfahren der fractional logit-Modelle (Krötel et al. 2018) testen.

Führungskräften mit Migrationshintergrund an allen Führungskräften bestätigen die auch theoretisch erwarteten Muster und Pfadabhängigkeiten der Personalpolitik. Die Richtung der Kausalität bleibt jedoch in dieser Form der Analyse weiterhin offen und es kann nicht zwangsläufig davon ausgegangen werden, dass eine höhere Diversität der Führungskräfte auch automatisch zu einer diverseren Personalpolitik führt. Der positive Zusammenhang hinsichtlich der Personalentwicklung zeigt jedoch, dass Behörden, welche in den vergangenen Jahren expandierten und Personal dazugewonnen haben, einen prinzipiell diverseren Personalkörper aufweisen. Zukünftige Personalveränderungen können folglich genutzt werden, ein diverseres Personal für die Bundesverwaltung zu gewinnen.

Tabelle 3.4: Ergebnisse einer linearen Regression zu den Determinanten der kulturellen Diversität in den Behörden der Bundesverwaltung

	Koeffizient	SD	p-Wert
Alter	-0,302	0,208	0,153
Beamte	-0,027	0,018	0,135
Personalentwicklung	0,024	0,008	0,005
Nachgeordneter Bereich	0,147	0,856	0,864
Längere Beschäftigungsdauer	0,3975	0,110	0,001
Führungskräfte	0,349	0,077	0,000
Konstante	20,126	9,722	0,044
N		51	
R <sup>2</sup>		0,70	

Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen.

Anm.: n = 51 Behörden; gerundete Werte.

### 3.6 Zusammenfassung und Diskussion

Im Mittelpunkt dieses Beitrags standen zwei Forschungsfragen: *Who do they represent?* und *When do they represent?* Auf Grundlage des „Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)“ konnten zur ersten Frage erstmals belastbare Aussagen zur Repräsentation kultureller Diversität für die Bundesverwaltung in Deutschland vorgelegt werden. Während 26,2 Prozent der Beschäftigten in der Privatwirtschaft einen Migrationshintergrund haben, liegt deren Anteil in der Bundesverwaltung bei 12,0 Prozent. Die Vorbildrolle, die öffentlichen Verwaltungen bei der Beschäftigung von Bevölkerungsminderheiten häufig zukommt, nimmt die deutsche Bundesverwaltung bisher angesichts dieser Repräsentationslücke – trotz aller methodischen Einschränkungen solcher Vergleiche – offensichtlich nicht ein. Weiterhin differenzierte der Beitrag die Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung und beschrieb die Selektivität einer Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung nach Staatsangehörigkeit, Migrantengeneration und Herkunftsregion.

Aufgabe von zukünftigen Untersuchungen sollte es sein, die hier dargestellte passive Repräsentation kultureller Diversität weiter zu vertiefen. Erstens sollte angesichts der unterschiedlichen Beschäftigtenstruktur zwischen der Privatwirtschaft und der öffentlichen Verwaltung die Beschreibung der passiven Repräsentation um Analysen zur Berufswahl von Absolventinnen und Absolventen ergänzt werden. Die Untersuchung des Zugangs zur

öffentlichen Verwaltung kann dabei auch die unterschiedliche Qualifikationsstruktur auf Angebotsseite berücksichtigen. Zweitens benötigen Befragungen wie der DuCS 2019, welche den Anspruch haben, Benachteiligungen und Diskriminierung entlang der ethnischen Herkunft und weiterer Diskriminierungsmerkmale (z. B. Religion, Hautfarbe etc.) zu dokumentieren, einer differenzierteren Datengrundlage. Dies kann in einem ersten Schritt die detailliertere Erfassung des Migrationshintergrunds nach Herkunftsländern betreffen. In einem nächsten Schritt sollten Beschäftigtenbefragungen in der öffentlichen Verwaltung – analog zu den Weiterentwicklungen in allgemeinen Bevölkerungsumfragen – die ethnische Zugehörigkeit auf Grundlage subjektiver Selbstauskünfte erheben.

Mit der Bearbeitung der zweiten Forschungsfrage liefert der Beitrag erstmals Befunde zu den Bedingungsfaktoren kultureller Diversität in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Zwei Eigenschaften der Behörden haben demnach einen besonderen Einfluss auf den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund: Erstens scheint die Personalpolitik der Behörden durch Pfadabhängigkeiten gekennzeichnet zu sein. Das Personal von Organisationen reproduziert sich demnach immer wieder neu und wandelt sich nur sehr langsam. Zweitens scheinen insbesondere in den letzten Jahren wachsende Behörden eine kulturell vielfältigere Belegschaft aufzuweisen.

Die Ergebnisse zur zweiten Forschungsfrage können nur einen ersten Eindruck über mögliche Bedingungsfaktoren der kulturellen Diversität liefern. Einerseits stellt der DuCS 2019 nur rudimentäre Indikatoren zur empirischen Untersuchung der erwarteten theoretischen Zusammenhänge zur Verfügung. Beispielsweise stellen die Altersstruktur sowie die Zugehörigkeitsdauer der heutigen Beschäftigten nur unvollständige Indikatoren für die Entwicklung der Personalpolitik einer Behörde dar. Auch die Analyse zu Wachstums- oder Schrumpfungsprozessen der Behörden bleibt aufgrund der verfügbaren Daten ungenau. Wie bereits diskutiert kann trotz einer über mehrere Jahre konstanten Anzahl von Beschäftigten eine große Personalfuktuation bestehen. Möglicherweise noch problematischer ist, dass das Wachstum von Behörden oftmals nicht auf Neueinstellungen zurückzuführen ist, sondern auf Reorganisationen. Dabei werden in anderen Behörden beschäftigte Personen in eine neue Behörde integriert. Ein Zusammenhang zwischen dem Wachstum einer Behörde und der kulturellen Diversität könnte somit auch auf die Personalpolitik in einer anderen – ihr Personal aufgrund der Reorganisation abgebenden – Behörde zurückzuführen sein. Solche Wachstumsprozesse von Behörden aufgrund von Reorganisation sind mittels der für gewöhnlich vorliegenden Datengrundlagen jedoch kaum identifizierbar (Kellough 1990). Andererseits konnten wichtige Bedingungsfaktoren aufgrund fehlender Informationen in der vorliegenden Studie noch nicht berücksichtigt werden. Aus der Literatur ist bekannt, dass die Struktur des Arbeitskräftepools im regionalen Arbeitsmarkt einen wichtigen Einfluss auf die Beschäftigtenstruktur der öffentlichen Verwaltung hat (Jungbauer-Gans 2016). Dies betrifft insbesondere die Unterschiede im Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in den regionalen Arbeitsmärkten zwischen Ost- und Westdeutschland. Zu erwarten wäre, dass Behörden in den neuen Bundesländern einen geringeren Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund aufweisen als Behörden in den alten Bundesländern. Insbesondere in den größeren Behörden, wie beispielsweise der Zollverwaltung, der Bundespolizei oder auch der Bundesbank mit einer großen Anzahl von Standorten, hätten Kontextfaktoren zum regionalen Arbeitsmarkt nur eingeschränkt berücksichtigt werden können und bleiben somit zukünftigen Untersuchungen vorbehalten. Zuletzt stellt der DuCS 2019 ausschließlich Querschnittsdaten zur Situation in den Behörden im Jahr 2019 zur Verfügung. Eindeutige Zusammenhänge und Wirkungsrichtungen lassen sich dadurch nicht ermitteln. Beispielsweise bleibt weitgehend offen, ob die in den vergangenen Jahren wachsenden Behörden aufgrund dieses Wachstums eine kulturell diversere Belegschaft aufweisen oder ob nicht doch andere Faktoren dafür verantwortlich

sind. Auch beim signifikanten Zusammenhang zwischen der kulturellen Diversität auf Ebene der Führungskräfte und des gesamten Personalkörpers bleibt die Richtung des Zusammenhangs unklar.

Trotz dieser Einschränkungen stellen die Analysen einen ersten Schritt dar, die Personalpolitik der öffentlichen Arbeitgeber besser zu verstehen. Weitergehende Analysen können sich den genannten Einschränkungen annehmen sowie die Wirksamkeit bestimmter Maßnahmen der Personalgewinnung und des Diversitätsmanagements in der öffentlichen Verwaltung untersuchen. Zudem gilt es, den Einfluss wirtschaftlicher Krisen (Laird 2017) oder auch die Auswirkungen der Privatisierung öffentlicher Aufgaben (Brown, II/Kellough 2020) auf die kulturelle Diversität besser zu verstehen. In den kommenden Jahren wird es von besonderer Bedeutung sein, insbesondere die Auswirkungen des demografischen Wandels zu analysieren. Aufgrund der spezifischen Altersstruktur der öffentlichen Arbeitgeber wird der bevorstehende Ruhestandseintritt der Babyboomer-Generation zu einer erhöhten Personalfuktuation im öffentlichen Dienst führen. Damit bietet sich ein historisches Fenster, welches für eine höhere kulturelle Diversität in der Bundesverwaltung genutzt werden könnte (Alba/Barbosa 2016; Baumann et al. 2019). Die Daten über das Personal, wie sie seitens des Statistischen Bundesamts, aber insbesondere auch durch zentrale Beschäftigtenbefragungen wie dem „Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)“ zur Verfügung stehen, sollten zukünftig im Rahmen eines modernen Personalmanagements noch stärker berücksichtigt werden.

## 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. Berlin: Citizens For Europe.
- Alba, Richard; Barbosa, Guillermo Yrizar (2016): Room at the top? Minority mobility and the transition to demographic diversity in the USA. In: *Ethnic and Racial Studies* 39, 6: 917–938. DOI: 10.1080/01419870.2015.1081966.
- Alba, Richard; Nee, Victor (2003): Remaking the American Mainstream: Assimilation and Contemporary Immigration. Cambridge: Harvard University Press.
- Altis, Alexandros (2018): Entwicklung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst bis 2017. In: *Wirtschaft und Statistik*, 5: 57–67.
- Andrews, Rhys; Ashworth, Rachel (2013): Determinants of representation. An empirical assessment of the UK civil service. In: *Policy & Politics* 41, 3: 429–448. DOI: 10.1332/030557312X645829.
- Andrews, Rhys; Ashworth, Rachel (2014): Representation and Inclusion in Public Organizations: Evidence from the U.K. Civil Service. In: *Public Administration Review* 75, 2: 279–288.
- Apelt, Maja; Tacke, Veronika (Hrsg.) (2012): Handbuch Organisationstypen. Wiesbaden: Springer.
- Ashikali, Tanachia; Groeneveld, Sandra (2015): Diversity management for all? An empirical analysis of diversity management outcomes across groups. In: *Personnel Review* 44, 5: 757–780.
- Bäßler, Kristin (2010): Interkulturelle Öffnung der Bundeskulturverbände. Auswertung einer Befragung des Deutschen Kulturrates zum Themenfeld „Integration und interkulturelle Bildung“ im Rahmen des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Projektes „Strukturbedingungen für eine nachhaltige interkulturelle Bildung“. Bonn: Bundesministerium für Bildung und Forschung.
- Baumann, Anne-Luise; Egenberger, Vera; Supik, Linda (2018): Erhebung von Antidiskriminierungsdaten in repräsentativen Wiederholungsbefragungen. Bestandsaufnahme und Entwicklungsmöglichkeiten. Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes.

- 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.
- Becker, Rolf (1990): Arbeitsmärkte im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft. Eine Längsschnittuntersuchung aus der Perspektive von Berufsverläufen. In: *Zeitschrift für Soziologie* 19, 5: 360–375.
- Bishu, Sebawit G.; Kennedy, Alexis R. (2020): Trends and Gaps: A Meta-Review of Representative Bureaucracy. In: *Review of Public Personnel Administration* 40, 4: 559–588.
- BMI (2014): Der öffentliche Dienst des Bundes. Ein attraktiver und moderner Arbeitgeber. Berlin: Bundesministerium des Innern.
- Bradbury, Mark; Kellough, J. Edward (2011): Representative Bureaucracy: Assessing the Evidence on Active Representation. In: *The American Review of Public Administration* 41, 2: 157–167.
- Breitsohl, Heiko; Ruhle, Sascha (2016): Millennials' Public Service Motivation and Sector Choice - A Panel Study of Job Entrants in Germany. In: *Public Administration Quarterly* 40, 3: 458–489.
- Brown, Lawrence A., II; Kellough, J. Edward (2020): Contracting and the Bureaucratic Representation of Minorities and Women: Examining Evidence From Federal Agencies. In: *Review of Public Personnel Administration* 40, 3: 447–467. DOI: 10.1177/0734371X18822051.
- Bundesregierung (2011): Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken - Teilhabe verwirklichen. Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.
- Castles, Stephen (2010): Understanding Global Migration: A Social Transformation Perspective. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36, 10: 1565–1586. DOI: 10.1080/1369183X.2010.489381.
- Celis, Karen; Mügge, Liza (2018): Whose equality? Measuring group representation. In: *Politics* 38, 2: 197–213.
- Choi, Sungjoo (2011): Diversity and Representation in the U.S. Federal Government: Analysis of the Trends of Federal Employment. In: *Public Personnel Management* 40, 1: 25–46.
- Conley, Hazel (2002): A state of insecurity: temporary work in the public services. In: *Work, employment and society* 16, 4: 725–737.
- Cook, Alison; Glass, Christy (2015): The Power of One or Power in Numbers? Analyzing the Effect of Minority Leaders on Diversity Policy and Practice. In: *Work and Occupations* 42, 2: 183–215. DOI: 10.1177/0730888414557292.
- Derlien, Hans-Ulrich; Böhme, Doris; Heindl, Markus (2011): Bürokratietheorie. Einführung in eine Theorie der Verwaltung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Destatis (2018): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2017. Fachserie 1, Reihe 2.2. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Destatis (2020): Gleichstellungsindex 2019. Gleichstellung von Frauen und Männern in den obersten Bundesbehörden. 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, 1: 473–501.
- Dobbin, Frank; Kim, Soohan; Kalev, Alexandra (2011): You Can't Always Get What You Need. Organizational Determinants of Diversity Programs. In: *American Sociological Review* 76, 3: 386–411. DOI: 10.1177/0003122411409704.
- Dudek, Sonja (2009): Diversity in Uniform? Geschlecht und Migrationshintergrund in der Berliner Schutzpolizei. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- El-Mafaalani, Aladin (2017): Diskriminierung von Menschen mit Migrationshintergrund. In: Scherr, Albert; El-Mafaalani, Aladin; Yüksel, Gökçen (Hrsg.): Handbuch Diskriminierung. Wiesbaden: Springer VS: 465–478.
- Esser, Hartmut (2008): Assimilation, ethnische Schichtung oder selektive Akkulturation? Neuere Theorien der Eingliederung von Migranten und das Modell der intergenerationalen Integration. In: Kalter, Frank (Hrsg.): Migration und Integration. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderhefte. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 81–107.
- 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. BiB Working Paper 1/2016. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung. Wiesbaden.

- Ette, Andreas; Weinmann, Martin; Straub, Sophie; Best, Fabio; Sulak, Harun (2021): Herausforderungen und Potenziale von Beschäftigtenbefragungen in der öffentlichen Verwaltung: Forschungsdesign des "Diversität und Chancengleichheit Survey 2019". In: Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Schneider, Norbert F. (Hrsg.): Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität. Opladen: Barbara Budrich (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55): 43–69.
- Fachkommission (2020): Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten. Bericht der Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit. Berlin: Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit.
- Fischer, Caroline; Schott, Carina (2020): Why people enter and stay in public service careers: the role of parental socialization and an interest in politics. In: *International Review of Administrative Sciences*. DOI: 10.1177/0020852319886913.
- Foroutan, Naika (2019): Die postmigrantische Gesellschaft. Ein Versprechen der pluralen Demokratie. Bielefeld: transcript.
- Gomolla, Mechthild (2010): Fördern und Fordern allein genügt nicht! Mechanismen institutioneller Diskriminierung von Migrant\*innenkindern im deutschen Schulsystem. In: Auernheimer, Georg (Hrsg.): Schieflagen im Bildungssystem. Die Benachteiligung der Migrant\*innenkinder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 87–102.
- Groeneveld, Sandra; van de Walle, Steven (2010): A Contingency Approach to Representative Bureaucracy: Power, Equal Opportunities and Diversity. In: *International Review of Administrative Sciences* 76, 2: 239–258.
- Jankowski, Michael; Prokop, Christine; Tepe, Markus (2020): Representative Bureaucracy and Public Hiring Preferences: Evidence from a Conjoint Experiment among German Municipal Civil Servants and Private Sector Employees. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 30, 4: 596–618.
- Jungbauer-Gans, Monika (2016): Organisationsgröße und Diversität. In: Liebig, Stefan; Matiaske, Wenzel (Hrsg.): Methodische Probleme in der empirischen Organisationsforschung. Wiesbaden: Springer Gabler: 135–151.
- Kalev, Alexandra; Dobbin, Frank; Kelly, Erin (2006): Best Practices or Best Guesses? Assessing the Efficacy of Corporate Affirmative Action and Diversity Policies. In: *American Sociological Review* 71, 4: 589–617.
- Karakaşoğlu, Yasemin (2012): Interkulturelle Öffnung von Schulen und Hochschulen. In: Griesse, Christiane; Marburger, Helga (Hrsg.): Interkulturelle Öffnung. Ein Lehrbuch. München: Oldenbourg: 93–117.
- Karakayali, Serhat; Giesecke, Johannes; Schrenker, Markus; Foroutan, Naika; El-Kayed, Nihad (2017): Mitglieder mit Migrationshintergrund in der IG Metall. Projektbericht. Berlin: Humboldt-Universität zu Berlin.
- Keller, Berndt; Seifert, Hartmut (2015): Atypical forms of employment in the public sector – are there any? Berlin: DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research, 774).
- Kellough, J. Edward (1990): Integration in the Public Workplace. Determinants of Minority and Female Employment in Federal Agencies. In: *Public Administration Review* 50, 5: 557. DOI: 10.2307/976786.
- Kennedy, Brandy (2014): Unraveling Representative Bureaucracy: A Systematic Analysis of the Literature. In: *Administration & Society* 46, 4: 395–421.
- Kingsley, John Donald (1944): Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service. Ohio: Antioch Press.
- Krøtel, Sarah M. L.; Ashworth, Rachel E.; Villadsen, Anders R. (2018): Weakening the glass ceiling. Does organizational growth reduce gender segregation in the upper tiers of Danish local government? In: *Public Management Review* 21, 8: 1213–1235. DOI: 10.1080/14719037.2018.1550107.
- Laird, Jennifer (2017): Public Sector Employment Inequality in the United States and the Great Recession. In: *Demography* 54, 1: 391–411. DOI: 10.1007/s13524-016-0532-4.
- Lang, Christine (2020): Workforce Diversity Policies in Practice: Drivers and Barriers in Local Administrations. In: *Ethnic and Racial Studies* 43, 11: 1961–1980. DOI: 10.1080/01419870.2020.1754444.

- Leenen, Wolf Rainer; Groß, Andreas; Grosch, Harald; Scheitza, Alexander (2014): Kulturelle Diversität in der Öffentlichen Verwaltung. Konzeptionelle Grundsatzfragen, Strategien und praktische Lösungen am Beispiel der Polizei. Münster: Waxmann.
- Lewalter, Sandra; Geppert, Jochen; Baer, Susanne (2009): Leitprinzip Gleichstellung? – 10 Jahre Gender Mainstreaming in der deutschen Bundesverwaltung. In: *GENDER-Zeitschrift für Geschlecht, Kultur und Gesellschaft* 1, 1: 125–139.
- Lewis, Gregory B.; Liu, Cathy Y.; Edwards, Jason T. (2014): The Representation of Immigrants in Federal, State, and Local Government Work Forces. In: *International Migration and Integration* 15, 3: 469–486.
- Mannitz, Sabine; Schneider, Jens (2014): Vom „Ausländer“ zum „Migrationshintergrund“: Die Modernisierung des deutschen Integrationsdiskurses und seine neuen Verwerfungen. In: Nieswand, Boris; Drotbohm, Heike (Hrsg.): *Kultur, Gesellschaft, Migration. Die reflexive Wende in der Migrationsforschung*. Wiesbaden: Springer VS: 69–96.
- Maravic, Patrick von; Peters, B. Guy; Schröter, Eckhard (Hrsg.) (2013): *Representative Bureaucracy in Action. Country Profiles from the Americas, Europe, Africa and Asia*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Mayntz, Renate; Derlien, Hans-Ulrich (1989): Party patronage and politicization of the West German administrative elite 1970–1987—Toward hybridization? In: *Governance* 2, 4: 384–404.
- Meier, Kenneth J. (2019): Theoretical Frontiers in Representative Bureaucracy: New Directions for Research. In: *Perspectives on Public Management and Governance* 2, 1: 39–56. DOI: 10.1093/ppmgov/gvy004.
- Michalowski, Ines (2015): What is at Stake when Muslims Join the Ranks? An International Comparison of Military Chaplaincy. In: *Religion, State and Society* 43, 1: 41–58.
- Mosher, Frederick C. (1968): *Democracy and the public service*. New York: Oxford University Press.
- Nachmias, David; Rosenbloom, David H. (1973): Measuring Bureaucratic Representation and Integration. In: *Public Administration Review* 33, 6: 590–597.
- Naff, Katherine C.; Capers, K. Jurée (2014): The Complexity of Descriptive Representation and Bureaucracy. The Case of South Africa. In: *International Public Management Journal* 17, 4: 515–539. DOI: 10.1080/10967494.2014.958804.
- Nergiz, Devrim Deniz (2014): *I Long for Normality: A Study on German Parliamentarians with Migration Backgrounds*. Wiesbaden: Springer VS.
- OECD (2012): *Integration von Zuwanderern: OECD-Indikatoren 2012*. 1. Aufl. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2016): *Managing a diverse public administration and effectively responding to the needs of a more diverse workforce*. 2015 EUPAN survey. Paris: OECD Publishing.
- Pitts, David W.; Wise, Lois R. (2010): Workforce Diversity in the New Millennium: Prospects for Research. In: *Review of Public Personnel Administration* 30, 1: 44–69.
- Portes, Alejandro (2010): Migration and Social Change: Some Conceptual Reflections. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36, 10: 1537–1563.
- Pöttker, Horst; Kiesewetter, Christina; Lofink, Juliana (Hrsg.) (2016): *Migranten als Journalisten? Eine Studie zu Berufsperspektiven in der Einwanderungsgesellschaft*. Wiesbaden: Springer VS.
- Reiser, Marion (2014): The universe of group representation in Germany: Analysing formal and informal party rules and quotas in the process of candidate selection. In: *International Political Science Review* 35, 1: 55–66.
- Reskin, Barbara F.; McBrier, Debra B.; Kmec, Julie A. (1999): The Determinants and Consequences of Workplace Sex and Race Composition. In: *Annual Review of Sociology* 25, 1: 335–361. DOI: 10.1146/annurev.soc.25.1.335.
- Rouault, Sophie (2016): Berufliche Gleichstellung im deutschen Bundesdienst: Vorbild für die widerständige Privatwirtschaft? In: Fuchs, Gesine; Bothfeld, Silke; Leitner, Andrea; Rouault, Sophie (Hrsg.): *Gleichstellungspolitik öffentlicher Arbeitgeber: Betriebliche Gleichstellung in den Bundesverwaltungen Deutschlands, Österreichs und der Schweiz*. Opladen: Barbara Budrich: 99–138.
- Schönwälder, Karen (2013): Immigrant Representation in Germany's Regional States: The Puzzle of Uneven Dynamics. In: *West European Politics* 36, 3: 634–651.
- Seibel, Wolfgang (2017): *Verwaltung verstehen. Eine theoriegeschichtliche Einführung*. 2. Auflage. Berlin: Suhrkamp (stw, Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft, 2200).

- Selden, Sally Coleman (1997): Representative bureaucracy: Examining the linkage between passive and active representation in the farmers home administration. In: *American Review of Public Administration* 27, 1: 22–42.
- 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).
- Stevens, Anne (2009): Representative Bureaucracy – What, Why and How? Evidence from the European Commission. In: *Public Policy and Administration* 24, 2: 119–139. DOI: 10.1177/0952076708100872.
- Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Brehm, Uta; Ette, Andreas (2021): Erwerbssituation in der Bundesverwaltung: Gleiche Chancen unabhängig von Migrationshintergrund und Staatsangehörigkeit der Beschäftigten? In: Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Schneider, Norbert F. (Hrsg.): Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität. Opladen: Barbara Budrich (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55): 101–127.
- Stumpf, Siegfried; Leenen, Wolf Rainer; Scheitza, Alexander (2017): Adverse Impact in der Personalauswahl einer deutschen Behörde: Eine Analyse ethnischer Subgruppendifferenzen. In: *German Journal of Human Resource Management: Zeitschrift für Personalforschung* 31, 1: 4–31.
- Turgeon, Luc; Gagnon, Alain-G. (2013): The Representation of Ethnic and Linguistic Groups in the Federal Civil Service of Belgium and Canada. In: *Canadian Public Administration* 56, 4: 565–583.
- van Hear, Nicholas (2010): Theories of Migration and Social Change. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36, 10: 1531–1536.
- 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: Vassilopoulou, Joana; Brabet, Julianne; Showunmi, Victoria (Hrsg.): Race Discrimination and Management of Ethnic Diversity and Migration at Work: European Countries' Perspectives, Volume 6. Bingley: Emerald Publishing Limited: 59–79.
- Vogel, Lars; Zajak, Sabrina (2020): Teilhabe ohne Teilnahme? Wie Ostdeutsche und Menschen mit Migrationshintergrund in der bundesdeutschen Elite vertreten sind. Berlin: DeZIM-Institut (DeZIM Research Notes – DRN, 4/20).
- Will, Anne-Kathrin (2019): The German statistical category “migration background”: Historical roots, revisions and shortcomings. In: *Ethnicities* 19, 3: 535–557.
- Wrench, John (2007): Diversity Management and Discrimination. Immigrants and Ethnic Minorities in the EU. Ashgate: Routledge.
- Wüst, Andreas M. (2011): Migrants as Parliamentary Actors in Germany. In: Bird, Karen; Saalfeld, Thomas; Wüst, Andreas M. (Hrsg.): The Political Representation of Immigrants and Minorities. Voters, Parties and Parliaments in Liberal Democracies. London: Routledge: 250–265.
- Yishai, Yael; Cohen, Aaron (1997): (Un)representative Bureaucracy: Women in the Israeli Senior Civil Service. In: *Administration & Society* 28, 4: 441–465.
- Ziekow, Jan (2014): Möglichkeiten und Grenzen der Verbesserung der Chancen von Personen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst. In: *Die Öffentliche Verwaltung* 67, 18: 765–776.
- Zwicky, Roman; Kübler, Daniel (2019): Microfoundations of Active Representation in Public Bureaucracies. Evidence From a Survey of Personnel Recruitment in the Swiss Federal Civil Service. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 29, 1: 50–66. DOI: 10.1093/jopart/muy055.



## 4 Erwerbssituation in der Bundesverwaltung: Gleiche Chancen unabhängig von Migrationshintergrund und Staatsangehörigkeit der Beschäftigten?

*Sophie Straub, Martin Weinmann, Uta Brehm und Andreas Ette*

### Zusammenfassung

Der deutsche Arbeitsmarkt ist durch soziale Ungleichheiten zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund gekennzeichnet. Bisher ungeklärt ist, ob sich diese ethnischen Ungleichheiten auch in verschiedenen Wirtschaftssektoren und insbesondere im öffentlichen Dienst wiederfinden. Im Rahmen des vorliegenden Beitrags wird dieser Forschungslücke durch die Untersuchung der Erwerbssituation des Personals in der Bundesverwaltung begegnet. Unterschiede in der Erwerbssituation und den Karrierechancen von Beschäftigten mit und ohne Migrationshintergrund werden entlang von sieben verschiedenen Indikatoren untersucht – der Laufbahngruppenzugehörigkeit, der qualifikationsadäquaten Beschäftigung, der Verbeamtung, dem Ausüben einer Führungsposition, der Berücksichtigung bei Beförderungen, der befristeten Beschäftigung sowie der Tätigkeit in Teilzeit. Die Datengrundlage stellt der „Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)“ dar, anhand dessen die Berechnung von Ordered Logit-Modellen und logistischen Regressionen erfolgt. Die Ergebnisse zeigen, dass Beschäftigte mit Migrationshintergrund im Vergleich zu ihren Kolleginnen und Kollegen ohne Migrationshintergrund eine ungünstigere Erwerbssituation und geringere Karrierechancen entlang der meisten betrachteten Indikatoren aufweisen.

Stichworte: Erwerbssituation, öffentliche Verwaltung, Laufbahngruppe, Überqualifikation, Verbeamtung, Führungsposition, Beförderung, Teilzeit, Befristung, Migrationshintergrund, Repräsentation

### 4.1 Einleitung

Die Arbeitsmarktintegration und Beschäftigungssituation von Migrantinnen und Migranten und deren Nachkommen gelten als eines der zentralen und umfangreich untersuchten Themengebiete der deutschen Arbeitsmarkt- und Integrationsforschung. Insbesondere vor dem Hintergrund von Zuwanderung, sozialer Teilhabe und Chancengleichheit ist die Bedeutung des Themas unverkennbar. Zumal sich in den letzten Jahrzehnten der Befund manifestiert, dass ethnische Ungleichheiten zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund auf dem deutschen Arbeitsmarkt fortbestehen (vgl. u. a. Kalter/Granato 2018). Dafür verantwortlich sind verschiedene Mechanismen, wie eine unterschiedliche Ausstattung mit Humankapital und sozialen Netzwerken, Diskriminierung sowie institutionelle Rahmenbedingungen. Während im vorangegangenen Beitrag (Ette et al. 2021a in diesem Band) die passive Repräsentation von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung im Fokus stand, ist es das Ziel des vorliegenden Beitrags, die Erwerbssituation und

damit einen Aspekt der aktiven Repräsentation zu untersuchen. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, ob und inwieweit Unterschiede hinsichtlich der Erwerbssituation im öffentlichen Dienst der Bundesverwaltung zwischen Beschäftigten mit und ohne Migrationshintergrund bestehen. Dabei erfolgt die differenzierte Betrachtung von Migrantinnen und Migranten erster und zweiter Generation sowie mit und ohne deutscher Staatsangehörigkeit im Vergleich zu Beschäftigten ohne Migrationshintergrund. Dazu werden zunächst zentrale theoretische Ansätze skizziert, anhand derer sich Mechanismen ethnischer Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt beschreiben lassen (Abschnitt 4.2) und es werden die verwendeten Daten und Methoden vorgestellt (Abschnitt 4.3). Danach erfolgt die ausführliche Analyse möglicher Unterschiede hinsichtlich der Erwerbssituation zwischen Beschäftigten mit und ohne Migrationshintergrund (Abschnitt 4.4): In einem ersten Schritt wird deren Repräsentation entlang der vier Laufbahngruppen des öffentlichen Dienstes betrachtet. Daran schließt sich die Analyse an, inwiefern die Laufbahneingruppierung entsprechend des beruflichen Qualifikationsniveaus erfolgt ist. Insbesondere die Überqualifikation der Beschäftigten wird in diesem Zusammenhang vertiefend analysiert. Weiterhin vergleichend in den Blick genommen wird der Zugang zu bevorzugten Positionen, wie dem Beamtenverhältnis, Führungspositionen und Beförderungen. Inwiefern die Staatsangehörigkeit und Generationenfolge der Beschäftigten mit Migrationshintergrund mit einer sog. atypischen Beschäftigungsform, wie Befristung und Teilzeit, zusammenhängen, wird im Anschluss untersucht. Abschließend werden die empirischen Befunde vor dem Hintergrund der vorgestellten theoretischen Ansätze eingeordnet und zusammenfassend diskutiert (Abschnitt 4.5). Insgesamt erlauben die Ergebnisse des vorliegenden Beitrags erstmalig differenzierte Einblicke hinsichtlich der Erwerbssituation und der Chancengleichheit von Beschäftigten mit und ohne Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst des Bundes in Deutschland.

## 4.2 Mechanismen für ethnische Ungleichheiten im öffentlichen Dienst

Als eine bedeutende Erklärung von Nachteilen von Migrantinnen und Migranten auf dem Arbeitsmarkt wird in der Literatur die *Humankapitaltheorie* herangezogen (vgl. u. a. Schultz 1961, Mincer 1962; Becker 1964). Als Humankapital gilt der Bestand an Wissen und Fertigkeiten eines Individuums. Konkret umfasst es Bildungsqualifikationen, arbeitsmarkt- und berufsspezifische Erfahrungen, Gesundheit und spezifische Kenntnisse, beispielsweise über das Wirtschaftssystem des Landes, in dem man lebt (Abraham/Hinz 2005). Die Kontextabhängigkeit des Humankapitals birgt vor allem für Migrantinnen und Migranten der ersten Generation, die zum Teil Bildungszertifikate im Herkunftsland erworben haben, die Gefahr, dass ihre Kenntnisse und Fertigkeiten im Zielland nur teilweise verwertbar sind und ziellandspezifische Anforderungen, wie Sprachkenntnisse, fehlen. Dies hat zur Folge, dass sie schlechtere Arbeitsmarktchancen haben und Tätigkeiten ausüben, die ein geringeres Qualifikationsniveau erfordern. Ein weiterer Grund für die schlechtere Platzierung von Migrantinnen und Migranten der ersten Generation auf dem deutschen Arbeitsmarkt ist deren durchschnittlich niedrigeres Qualifikationsniveau im Vergleich zur Bevölkerung ohne Migrationshintergrund, auch wenn in den letzten beiden Jahrzehnten eine deutliche Abkehr von diesem Muster festzustellen ist. Weiterhin zeigen empirische Befunde, dass auch die zweite Migrantengeneration noch über schlechtere Chancen auf dem deutschen Arbeitsmarkt verfügt, wobei diese weitgehend auf die formale Bildungsqualifikation zurückzuführen sind (Kalter/Granato 2018, 378ff.). Demnach bringt das deutsche Bildungssystem Chancenunterschiede zwischen Kindern und Jugendlichen mit und ohne Migrations-

hintergrund hervor, die sich mit dem Eintritt in den Arbeitsmarkt weiter manifestieren (Kalter/Granato 2018, 378ff.). Der Bildungserfolg der Kinder ist in Deutschland nach wie vor stark an die soziale Herkunft der Eltern geknüpft, unter anderem an deren Bildung und berufliche Stellung. Kinder mit Migrationshintergrund, die tendenziell häufiger aus niedrigeren sozialen Schichten stammen, sind demnach stärker von Bildungsnachteilen betroffen als Kinder ohne Migrationshintergrund (Gresch 2012).

Eine weitere zentrale Bedeutung hinsichtlich der Arbeitsmarktplatzierung kommt dem *Einfluss sozialer Netzwerke* zu (vgl. u. a. Voss 2007). Freundschafts- und Bekanntschaftsbeziehungen spielen bei der Vermittlung von Arbeitsplätzen häufig eine wichtige Rolle als „gatekeeper“ (Granovetter 1995; Lin 1999). Diese bieten sowohl für die Bewerbenden als auch für den Arbeitgeber kostengünstige und zuverlässige Informationen. Aufgrund der spezifischen Zusammensetzung sozialer Netzwerke, die meist gekennzeichnet sind durch ethnische Homogenität, können insbesondere für Migrantinnen und Migranten spezifische Nachteile bestehen (vgl. u. a. Haug 2010). Übertragen auf den öffentlichen Dienst des Bundes kann man daher annehmen, dass die bisher eher geringe Repräsentation von Migrantinnen und Migranten in Verbindung mit einem höheren Anteil eigenethnischer Kontakte bei Personen mit Migrationshintergrund (Haug 2003) zu schlechteren Zugangschancen für diese führen. Auch mit Blick auf spätere berufliche Schnittstellen, wie Beförderungen, die Besetzung von Führungspositionen oder eine Verbeamtung können soziale Netzwerke innerhalb der jeweiligen Organisation relevant sein.

Als eine weitere Ursache von ungleichen Arbeitsmarktchancen gilt *Diskriminierung*. Dabei handelt es sich um eine inakzeptable Form der Benachteiligung, die vorliegt, wenn der Umgang mit verschiedenen Personen trotz gleicher Kapitalausstattung aufgrund weiterer, persönlicher, askriptiver Merkmale wie Geschlecht, Hautfarbe, Nationalität usw. unterschiedlich ausfällt. Während für Kristen (2006) Diskriminierung erst im Zusammenhang einer Ungleichbehandlung aufgrund von askriptiven Merkmalen besteht, versteht Flam (2007) bereits eine Zuordnung von Personen zu bestimmten Kategorien, die mit jeweiligen Attributen assoziiert sind, als Diskriminierung. Darüber hinaus betont Flam (2007) die soziale Konstruktion der askriptiven Merkmale, anhand derer eine Person als ungleichwertiger „Anderer“ mit negativen Eigenschaften wahrgenommen und bewertet wird und aufgrund dessen ungleichen Zugang zu Ressourcen wie Rechten, Positionen und Lebenschancen erhält. Theoriengeschichtlich können insbesondere drei einflussreiche Modelle, die Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt fokussieren, benannt werden: Das Präferenzmodell der Diskriminierung (Becker 1971), das Modell statistischer (Arrow 1986) und das Modell institutioneller Diskriminierung (Feagin/Booher Feagin 1986). Im Rahmen des *Präferenzmodells der Diskriminierung* stehen Benachteiligungen aufgrund persönlicher Abneigungen von Arbeitsmarktakteuren gegenüber Personen mit bestimmten askriptiven Merkmalen im Mittelpunkt, die zu diskriminierendem Verhalten führen.

Das Konzept der *statistischen Diskriminierung* ist unter anderem zur Erklärung von ungleichen Zugangschancen für Minderheiten im Rahmen von Einstellungsverfahren von Relevanz (Pager/Karafin 2009; Midtbøen 2014). Danach berücksichtigen Personalverantwortliche bei der Personalauswahl nicht nur das individuelle Persönlichkeits- bzw. Kompetenzprofil von Bewerbenden, sondern beurteilen diese auch anhand statistischer Annahmen, z. B. über die durchschnittliche Produktivität einer Gruppe, der die Person zugeordnet werden kann. Dieses Vorgehen ist vor allem dem Mangel an Informationen und Ressourcen in Einstellungsverfahren geschuldet, der eine Beurteilung der Produktivität der Bewerbenden erschwert. Um dennoch zu einer Bewertung zu gelangen, werden seitens der Personalverantwortlichen – bewusst oder unbewusst – „statistische“ Annahmen über die kollektive Produktivität einer Gruppe im Vergleich zu anderen Gruppen herangezogen (z. B. Menschen

mit vs. Menschen ohne Migrationshintergrund, Frauen vs. Männer). Soziologische Ansätze betonen, dass in diesem Zusammenhang vor allem ethnisierende oder auch genderspezifische Stereotype eine Rolle spielen. Diskriminierung besteht in diesem Zusammenhang insbesondere, wenn die tatsächliche Produktivität des Individuums höher oder niedriger ausfällt im Vergleich zum zugeschriebenen Gruppenmittelwert (vgl. Granato/Kalter 2001). Sowohl das Präferenzmodell der Diskriminierung als auch das Konzept der statistischen Diskriminierung fokussieren sich stark auf den Prozess der Personalgewinnung. Es kann jedoch angenommen werden, dass ähnliche Mechanismen hinsichtlich späterer Schnittstellen im Berufsleben, beispielsweise bei Beförderung, Verbeamtung oder der Erlangung einer Führungsposition wirken. Allerdings sollten dabei die Informationsunsicherheit bezüglich der Produktivität der Beschäftigten aufgrund der Zugehörigkeitsdauer zur Behörde sowie die damit verbundenen diskriminierenden Praktiken geringer ausfallen.

Die beiden bisherigen Ansätze haben die Schwäche, dass zur Erklärung von Diskriminierung vorrangig die individuellen Präferenzen und negativen Stereotype von Personalentscheidenden im Mittelpunkt stehen und nicht die spezifischen Strukturen und Selektionslogiken in Organisationen. Diesen schenkt das Konzept der *institutionellen Diskriminierung* Beachtung (Feagin/Booher Feagin 1986; Gomolla/Radtke 2009). Das Konzept geht davon aus, dass gesellschaftliche Institutionen diskriminierende Annahmen inkorporieren, die diskriminierende Konsequenzen haben. Darüber hinaus betonen Gomolla und Radtke (2009, 19), dass institutionelle Diskriminierung von Personen mit Migrationshintergrund in zweifacher Weise erfolgen kann: Erstens in Form von gesetzlichen Vorschriften, die anhand bestimmter Regelungen eine hierarchische Ordnung zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen herstellen und somit unterschiedliche Inklusionsmodi sowie Ausgrenzungen bedingen. Dies hat zur Folge, dass sich für einzelne Bevölkerungsgruppen anhaltende rechtliche Ungleichstellungen sowie legale Benachteiligungen manifestieren (Gomolla/Radtke 2009). Für den öffentlichen Dienst kann diese Praxis beispielsweise beim Zugang zum Beamtenverhältnis festgestellt werden, das bestimmte Staatsangehörigkeiten voraussetzt. Zweitens wird angenommen, dass dem Dunkelfeld alltäglicher Diskriminierung in Institutionen eine Bedeutung zukommt. Auf diese kann nur geschlossen werden, weil sich ihre Effekte statistisch feststellen lassen. Beispielsweise offenbaren sich solche Mechanismen bei der Personalrekrutierung und der Ungleichverteilung von begehrten Berufspositionen wie Führungspositionen entlang Geschlecht, Herkunft und anderen Merkmalen. Wichtig zu betonen ist, dass institutionelle Diskriminierung nicht zwangsläufig bewusst und absichtsvoll erfolgt (Gomolla/Radtke 2009). Dies gilt in gleicher Weise für andere Formen von Diskriminierung.

Zusammenfassend wird deutlich, dass zahlreiche Mechanismen für ethnische Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt verantwortlich sind. Darüber hinaus können bereits dem Arbeitsmarkt vorgelagerte Prozesse des Bildungssystems sowie strukturelle Unterschiede in Hinblick auf die Ausstattung unterschiedlicher Kapitalien zu Disparitäten zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund führen. Inwiefern sich diese Unterschiede im öffentlichen Dienst des Bundes manifestieren, verstärken oder verringern, kann im Rahmen dieses Beitrags nur punktuell beantwortet werden. Sein Schwerpunkt liegt vielmehr auf der differenzierten Beschreibung bestehender Unterschiede in der Erwerbssituation und den Karrierechancen zwischen Beschäftigten mit und ohne Migrationshintergrund sowie entlang der Staatsangehörigkeit und der Generationenfolge. Weiterhin kann das Zusammenwirken verschiedener sozialer Kategorien, wie z. B. Geschlecht und Migrationshintergrund, berücksichtigt werden (sog. Intersektionalität). Danach werden soziale Kategorien wie Geschlecht, Ethnizität, Nation oder Klasse nicht isoliert voneinander betrachtet, sondern in ihren ‚Verwobenheiten‘ oder ‚Überkreuzungen‘ analysiert (Walgenbach 2012). Dadurch

wird sichergestellt, dass der Fokus auf dem Zusammenwirken von sozialen Ungleichheiten liegt. Dabei ist nicht alleine die Berücksichtigung mehrerer sozialer Kategorien ausreichend, sondern ebenfalls die Analyse ihrer Wechselwirkungen (Walgenbach 2012).

### 4.3 Daten und Methoden

Die Daten des „Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)“ ermöglichen nach unserem Kenntnisstand erstmals die detaillierte Betrachtung der Erwerbssituation und der Karrierechancen von Beschäftigten im öffentlichen Dienst des Bundes nach Migrationshintergrund (Ette et al. 2021b). Diese sollen entlang von sieben Indikatoren untersucht werden: der Laufbahnzugehörigkeit, der qualifikationsadäquaten Beschäftigung, dem Zugang zum Beamtenverhältnis, dem Ausüben von Führungspositionen, Beförderungen, Teilzeit und Befristung. Zunächst erfolgt die Beschreibung der abhängigen und unabhängigen Variablen sowie deren Operationalisierung (Tabelle 4.1, Tabelle 4.2). Im Anschluss werden die angewandten statistischen Verfahren näher erläutert.

Tabelle 4.1: Deskriptive Statistik der abhängigen Variablen

	n	Min.	Max.	Ø	SD
Laufbahnzugehörigkeit					
Einfacher Dienst	1.141	0	1	0,02	0,14
Mittlerer Dienst	18.845	0	1	0,45	0,50
Gehobener Dienst	17.744	0	1	0,39	0,49
Höherer Dienst	9.050	0	1	0,13	0,34
Qualifikationsadäquate Beschäftigung					
Unterqualifiziert	4.008	0	1	0,13	0,33
Adäquat	33.020	0	1	0,72	0,45
Überqualifiziert	7.335	0	1	0,15	0,35
Beamtenverhältnis ( <i>Ref.: Tarifbeschäftigte</i> )	25.706	0	1	0,67	0,47
Führungsposition ( <i>Ref.: Keine Führungsposition</i> )	11.364	0	1	0,27	0,44
Beförderung ( <i>Ref.: Keine Beförderung</i> )	30.356	0	1	0,71	0,45
Befristung ( <i>Ref.: Unbefristete Beschäftigung</i> )	3.659	0	1	0,07	0,25
Teilzeit ( <i>Ref.: Vollzeitbeschäftigung</i> )	8.949	0	1	0,17	0,37

Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen.

Anm.: Angegeben sind jeweils der arithmetische Mittelwert (Ø) sowie die Standardabweichung (SD) für die Bundesverwaltung insgesamt. Die Daten sind anhand der Beschäftigtenzahl der Behörden gewichtet.

Als eine der zentralen abhängigen Variablen gilt die Laufbahnzugehörigkeit, welche die vier Laufbahngruppen, einfacher, mittlerer, gehobener und höherer Dienst von Beamtinnen und Beamten sowie die entsprechenden Entgeltgruppen bei Tarifbeschäftigten umfasst.

In einem nächsten Schritt wird betrachtet, inwieweit die adäquate Einordnung der Laufbahngruppen entsprechend der Qualifikation der Beschäftigten erfolgte. Das Qualifikationsniveau wird dabei in Form der Ausbildungs- und Studienabschlüsse der Beschäftigten

berücksichtigt. Anhand der Gegenüberstellung der Laufbahngruppen und des Qualifikationsniveaus erfolgt die Einteilung entlang der Kategorien unterqualifizierte, adäquate und überqualifizierte Beschäftigungssituation für den öffentlichen Dienst in Anlehnung an Gericke und Schmid (2019). Bei einer adäquaten Eingruppierung stimmt das Anforderungsniveau der ausgeübten Tätigkeit mit dem erworbenen Berufs- und Studienabschluss überein. Liegt hingegen das Qualifikationsniveau über dem Anforderungsniveau der ausgeübten Beschäftigung, besteht eine Überqualifizierung der Beschäftigten. Im Gegensatz dazu weisen Beschäftigte eine Unterqualifikation auf, wenn sie ein geringeres Qualifikationsniveau aufweisen als im Rahmen der ausgeübten Stelle erforderlich ist.

Tabelle 4.2: Deskriptive Statistik der unabhängigen Variablen

	n	Min.	Max.	Ø	SD
Differenzierter Migrationshintergrund					
Ohne Migrationshintergrund	39.474	0	1	0,88	0,32
Deutsche 1. Generation	1.996	0	1	0,04	0,18
Deutsche 2. Generation	3.418	0	1	0,07	0,26
Ausländer 1. Generation	473	0	1	0,01	0,08
Ausländer 2. Generation	182	0	1	0,00	0,06
Geschlecht					
Männlich	24.509	0	1	0,59	0,49
Weiblich	21.973	0	1	0,41	0,49
Divers	136	0	1	0,00	0,05
Alter					
<30 Jahre	6.339	0	1	0,15	0,36
30–39 Jahre	10.589	0	1	0,20	0,39
40–49 Jahre	10.913	0	1	0,25	0,43
50–59 Jahre	14.711	0	1	0,32	0,47
≥60 Jahre	4.170	0	1	0,08	0,27
Zugehörigkeitsdauer zur Behörde					
<2 Jahre	6.680	0	1	0,12	0,32
2–4 Jahre	9.915	0	1	0,18	0,38
5–9 Jahre	6.360	0	1	0,12	0,33
10–19 Jahre	8.547	0	1	0,18	0,28
20–29 Jahre	9.091	0	1	0,22	0,41
≥30 Jahre	6.311	0	1	0,19	0,39

Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen.

Anm.: Angegeben sind jeweils der arithmetische Mittelwert (Ø) sowie die Standardabweichung (SD) für die Bundesverwaltung insgesamt. Die Daten sind anhand der Beschäftigtenzahl der Behörden gewichtet.

Als eine weitere abhängige Variable wird der Beamtenstatus betrachtet, der als dichotome Variable in die Analysen eingeht, wobei die Kategorie „1“ Beamte und Beamtinnen und die Kategorie „0“ Tarifbeschäftigte umfasst. Zusätzlich wird zwischen Beschäftigten mit und ohne Führungsfunktion unterschieden. Dies ist möglich durch die Frage: „Sind Sie in Ihrer Tätigkeit überwiegend als Führungskraft tätig?“ sowie der zusätzlichen Erläuterung, dass Führungskräfte Tätigkeiten mit Personal- oder Führungsverantwortung übernehmen. Weiter-

hin wurde im Rahmen des DuCS 2019 erfasst, wann die Beschäftigten zuletzt befördert wurden. Für die anschließenden Analysen wird jedoch ausschließlich berücksichtigt, ob jemals eine Beförderung erfolgte, sodass die Variable als dichotom in die Analysen eingeht. Ebenso wurden die Befragten darum gebeten, anzugeben, ob ihr Beschäftigungsverhältnis zeitlich befristet oder unbefristet ist und ob sie in Voll- oder Teilzeit beschäftigt sind. Diese Angaben zu Befristung und Teilzeit werden ebenso jeweils als dichotome Variablen berücksichtigt.

Um mögliche Unterschiede entlang der Erwerbssituation zwischen Beschäftigten unterschiedlicher Staatsangehörigkeit und Wanderungsgeneration zu identifizieren, wird als zentrale unabhängige Variable der differenzierte Migrationshintergrund berücksichtigt. Basierend auf der Definition des Statistischen Bundesamtes (Destatis 2018) hat eine Person einen Migrationshintergrund, wenn sie selbst oder mindestens ein Elternteil nicht mit deutscher Staatsangehörigkeit geboren wurde. Dementsprechend liegt kein Migrationshintergrund vor, wenn Personen und deren Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit seit Geburt aufweisen. Dies gilt zudem, wenn diese Personen selbst und/oder deren Eltern außerhalb des heutigen Staatsgebiets von Deutschland geboren wurden. Darunter zählen beispielsweise Personen und deren Nachkommen, die infolge des Zweiten Weltkriegs vertrieben wurden sowie Personen, die mit deutscher Staatsangehörigkeit im Ausland geboren wurden und deren Eltern keinen Migrationshintergrund aufweisen. Im Rahmen des Beitrags werden die Beschäftigten dahingehend differenziert, ob sie selbst nach Deutschland eingewandert sind (erste Migrantengeneration) oder mindestens ein Elternteil zugewandert ist (zweite Migrantengeneration) sowie ob sie die deutsche oder eine ausländische Staatsbürgerschaft besitzen. Die Geschlechtsidentität der Beschäftigten wird anhand der Kategorien „Männer“, „Frauen“ und „divers“ erfasst. Zudem wird in den folgenden statistischen Modellen entweder das Alter oder die Zugehörigkeitsdauer zur jeweiligen Behörde als kategoriale Variable berücksichtigt.

Methodisch werden für den Zusammenhang zwischen der Laufbahnzugehörigkeit und des differenzierten Migrationshintergrundes sowie weiterer unabhängiger Variablen Ordered Logit-Modelle berechnet. Für alle weiteren abhängigen Variablen erfolgt die Berechnung von logistischen Regressionen. Beide Verfahren testen, inwieweit ein Zusammenhang zwischen einer Zielvariable (z. B. Laufbahngruppe) und ein oder mehreren Einflussfaktoren (z. B. Migrationshintergrund, 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 Beschäftigungskontext als Dummy-Variablen (Ergebnisse nicht dargestellt) berücksichtigt. Dies ermöglicht Aussagen genau zu den Unterschieden zwischen Beschäftigten mit und ohne Migrationshintergrund, während weitere Einflussfaktoren kontrolliert werden. Im Rahmen des Beitrags werden durchschnittliche Marginaleffekte (Average Marginal Effects, AME) berichtet. Diese stellen ein absolutes Distanzmaß dar, anhand dessen der Durchschnittseffekt einer unabhängigen Variablen als Mittelwert der marginalen Effekte über alle Beobachtungen ausgewiesen wird.

## 4.4 Empirische Ergebnisse

### 4.4.1 Laufbahn

Zentral für die Beschäftigung im öffentlichen Dienst ist die Eingruppierung entlang der vier Laufbahngruppen: einfacher, mittlerer, gehobener und höherer Dienst. Die entsprechende

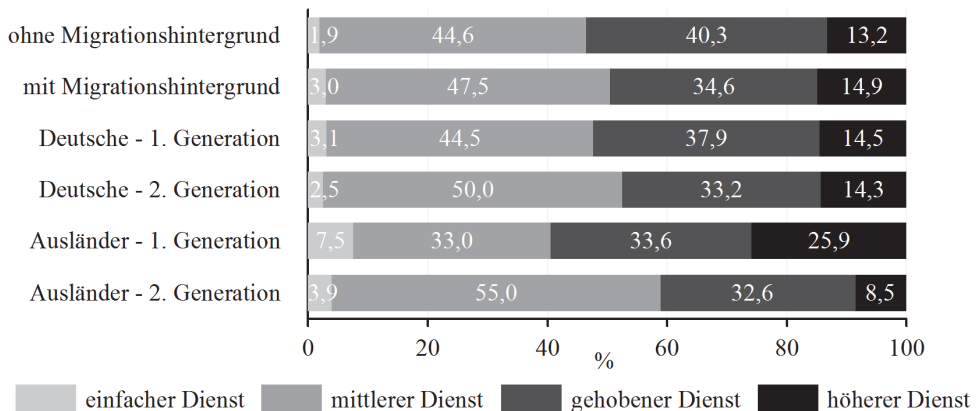
Laufbahnzugehörigkeit kann als zentraler Indikator des beruflichen Status verstanden werden und erfolgt im Wesentlichen anhand des vorliegenden Berufs- bzw. Studienabschlusses. Mit den Laufbahngruppen gehen unterschiedliche Tätigkeitsanforderungen und Entlohnungen und damit auch Lebenschancen wie auch gesundheitliche Aspekte einher. So zeigt sich beispielsweise, dass eine höhere Laufbahngruppenzugehörigkeit eine geringere Anzahl krankheitsbedingter Fehltag zur Folge hat. Die Differenz zwischen dem einfachen und höheren Dienst ist dabei mit durchschnittlich 21 Fehltagen durchaus beträchtlich (Schlipphak 2019, 746 f.).

In Abbildung 4.1 ist die Zugehörigkeit zu den verschiedenen Laufbahngruppen für die verschiedenen Beschäftigtengruppen differenziert nach Staatsangehörigkeit und Generationenfolge dargestellt. Auf den ersten Blick lassen sich dabei nur geringe Unterschiede zwischen Beschäftigten mit und ohne Migrationshintergrund – mit Ausnahme des gehobenen Dienstes – ausmachen. Bei beiden Gruppen ist knapp die Hälfte der Beschäftigten im einfachen oder mittleren Dienst beschäftigt. Beschäftigte mit Migrationshintergrund sind mit knapp 35 Prozent etwas geringer im gehobenen Dienst repräsentiert als jene ohne Migrationshintergrund (40 Prozent), während sich nur sehr geringe Unterschiede hinsichtlich der Zugehörigkeit im höheren Dienst finden (ohne Migrationshintergrund: 13 Prozent, mit Migrationshintergrund: 15 Prozent). Beim Vergleich der jeweiligen Beschäftigtengruppen entlang des differenzierten Migrationshintergrundes treten deutliche Unterschiede zutage. Besonders bemerkenswert ist der hohe Anteil von Ausländerinnen und Ausländern der ersten Generation im höheren Dienst (26 Prozent). Dies bedeutet im Vergleich zu den anderen Beschäftigtengruppen einen um mindestens 11 Prozentpunkte höheren Anteil. Vor dem Hintergrund, dass dieser Gruppe generell die größten Nachteile auf dem Arbeitsmarkt, wie mangelnde deutsche Sprachkenntnisse und ausländische Bildungsabschlüsse, zugesprochen werden, überrascht dieser Befund. Eine Erklärung dafür ist, dass es sich bei den Ausländerinnen und Ausländern der ersten Generation der vorliegenden Stichprobe um eine kleine, selektive Gruppe handelt. Mit 53 Prozent ist der Anteil an Hochschulabsolventinnen und -absolventen in dieser Gruppe am höchsten. Im Vergleich dazu beträgt unter den Beschäftigten mit Migrationshintergrund insgesamt der Anteil knapp 31 Prozent (Tabelle A.2, Anhang I). Darüber hinaus können die Eigenschaften und Kenntnisse über die Migrantinnen und Migranten verfügen, auch als spezifische Ressource auf dem Arbeitsmarkt eingesetzt werden. Dazu zählen konkret Fremdsprachenkenntnisse und interkulturelles Wissen, welches es den Personen eher erlaubt, erfolgreich mit Menschen unterschiedlicher kultureller Hintergründe angemessen zu interagieren (vgl. dazu auch Weinmann/Straub 2021 in diesem Band). Zudem verweisen Kalter und Granato (2018, 360) darauf, dass sich Migrantinnen und Migranten, die selbst zugewandert sind, durch positive Persönlichkeitsmerkmale wie eine hohe Motivation und Einsatzbereitschaft auszeichnen, da diese tendenziell eine Migration bedingen. Deutlich niedrigere Laufbahngruppen nehmen hingegen Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation ein: 59 Prozent sind im einfachen oder mittleren Dienst und 9 Prozent im höheren Dienst beschäftigt, obwohl 28 Prozent dieser Gruppe über einen Hochschulabschluss verfügen. Eine geringere Hochschulabsolventenquote weisen Personen ohne Migrationshintergrund auf (21 Prozent), die jedoch zu 47 Prozent im einfachen und mittleren Dienst und zu 13 Prozent im höheren Dienst zu finden sind. Etwa vergleichbare Anteile können für Deutsche mit Migrationshintergrund der ersten und zweiten Generation festgestellt werden.

In einem nächsten Schritt werden die Befunde multivariat überprüft, indem zusätzlich das Geschlecht und das Alter berücksichtigt werden. Die Hinzunahme dieser Variablen in ein Modell ist sinnvoll, da sich die Beschäftigtengruppen dahingehend unterscheiden und Alter und Geschlecht wiederum einen Einfluss auf die Laufbahneingruppierung haben

können. Folglich sind die Ergebnisse der verschiedenen Beschäftigtengruppen differenziert nach Staatsangehörigkeit und Generationenfolge dargestellt und um den Alters- und Geschlechtereffekt bereinigt (Tabelle 4.3; Tabelle A.3, Anhang I).

Abbildung 4.1: Zugehörigkeit zu den Laufbahngruppen nach Migrationshintergrund sowie differenziert nach Staatsangehörigkeit und Generationenfolge



Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen und Darstellung.

Anm.: n = 44.239. Die Daten sind anhand der Beschäftigtenzahl der Behörden gewichtet.

Generell zeigt sich, dass Beschäftigte mit Migrationshintergrund eine signifikant niedrigere Laufbahnpositionierung aufweisen im Vergleich zu ihren Kolleginnen und Kollegen ohne Migrationshintergrund (Tabelle A.3, Anhang I). Demnach sind Beschäftigte mit Migrationshintergrund häufiger im einfachen und mittleren Dienst vertreten sowie seltener im gehobenen und höheren Dienst. Generell durchläuft das Personal eine spezifisch auf den öffentlichen Dienst ausgerichtete Ausbildung. Im mittleren und insbesondere im gehobenen Dienst erfolgt diese meist über eigene Studieninstitute oder Fachhochschulen. Diese enge berufsbezogene Ausbildung wird auf dem freien Arbeitsmarkt weit weniger nachgefragt und reduziert einerseits die berufliche Mobilität der Beschäftigten. Andererseits kommt damit den Verwaltungsfachhochschulen eine besondere Bedeutung für die kulturelle Diversität zu. Denn Einstellungen in diese Laufbahngruppen des öffentlichen Dienstes erfolgen selten ohne zuvor erfolgreich absolvierte Ausbildung in diesen Institutionen (vgl. Bogumil/Jann 2009; Möltgen-Sicking/Winter 2018).

Am deutlichsten stellt sich das Muster einer niedrigeren Laufbahnpositionierung für die Gruppe der ausländischen Beschäftigten der zweiten Migrantengeneration dar. Jedoch besteht eine niedrigere Laufbahnpositionierung nicht generell für alle Beschäftigtengruppen mit Migrationshintergrund. Für ausländische Beschäftigte der ersten Generation findet sich kein Unterschied im Vergleich zu jenen ohne Migrationshintergrund. Weiterhin zeigt sich für weibliche Beschäftigte im Vergleich zu ihren männlichen Kollegen eine signifikant niedrigere Laufbahnpositionierung (Tabelle 4.3).

Tabelle 4.3: Ergebnisse von Ordered Logit-Regressionsmodellen hinsichtlich der Zugehörigkeit zu den Laufbahngruppen

	Einfacher Dienst	Mittlerer Dienst	Gehobener Dienst	Höherer Dienst
<i>Migrationshintergrund (Ref.: Ohne)</i>				
Deutsche 1. Generation	0,005*** (0,001)	0,044*** (0,005)	-0,027*** (0,003)	-0,023*** (0,003)
Deutsche 2. Generation	0,004*** (0,000)	0,036*** (0,004)	-0,021*** (0,002)	-0,018*** (0,002)
Ausländer 1. Generation	-0,002 (0,001)	-0,020 (0,012)	0,011 (0,006)	0,011 (0,007)
Ausländer 2. Generation	0,015*** (0,003)	0,110*** (0,015)	-0,073*** (0,012)	-0,052*** (0,007)
<i>Geschlecht (Ref.: Männlich)</i>				
Weiblich	0,006*** (0,000)	0,058*** (0,002)	-0,034*** (0,001)	-0,031*** (0,001)
Divers	-0,001 (0,002)	-0,006 (0,021)	0,003 (0,011)	0,004 (0,012)
<i>Alter (Ref.: &lt;30 Jahre)</i>				
30–39 Jahre	-0,016*** (0,000)	-0,154*** (0,003)	0,091*** (0,002)	0,079*** (0,002)
40–49 Jahre	-0,013*** (0,000)	-0,117*** (0,003)	0,073*** (0,002)	0,057*** (0,002)
50–59 Jahre	-0,008*** (0,000)	-0,061*** (0,003)	0,042*** (0,002)	0,028*** (0,001)
≥60 Jahre	-0,011*** (0,001)	-0,089*** (0,004)	0,058*** (0,003)	0,042*** (0,002)
Pseudo R <sup>2</sup>	0,078			
Log likelihood	-155.976,5			
n	44.919			

Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen.

Anm.: Die Daten sind anhand der Beschäftigtenzahl der Behörden gewichtet. Dargestellt sind Average Marginal Effects sowie Standardfehler in Klammern. Signifikanzniveau: \*  $p < 0,05$ , \*\*  $p < 0,01$ , \*\*\*  $p < 0,001$ . Es wurde nach Behördenzugehörigkeit kontrolliert (nicht dargestellt).

Vertiefende Analysen mit Blick auf die Generationenzugehörigkeit zeigen, dass Beschäftigte mit Migrationshintergrund und deutscher Staatsangehörigkeit der ersten Generation im Vergleich zur zweiten Generation häufiger im einfachen und mittleren sowie seltener im gehobenen und höheren Dienst vertreten sind. Bei ausländischen Staatsangehörigen verhält es sich mit Blick auf die Generationenzugehörigkeit genau umgekehrt: Beschäftigte der ersten Generation sind seltener im einfachen und mittleren, aber häufiger im gehobenen und höheren Dienst vertreten (Tabelle A.4, Anhang I).

#### 4.4.2 Qualifikationsadäquate Beschäftigung

Nachdem die Zugehörigkeit der Beschäftigten zu den verschiedenen Laufbahngruppen in Abhängigkeit vom Migrationshintergrund untersucht wurde, wird im Folgenden betrachtet, inwieweit diese der Qualifikation der Beschäftigten entspricht. Im Fokus steht somit die Verwertbarkeit von Bildungs- und Ausbildungsabschlüssen als ein weiterer zentraler Aspekt der beruflichen Chancengleichheit. Dazu erfolgt in einem ersten Schritt die Gegenüberstellung der Laufbahngruppenzugehörigkeit und das bestehende Bildungsniveau der Beschäftigten (Tabelle 4.4). Es wird deutlich, dass entlang der einzelnen Laufbahngruppen der Großteil der Beschäftigten entsprechend ihres Qualifikationsniveaus eingestellt ist (dargestellt als mittlerer Grauton). Eine Ausnahme stellen dabei Beschäftigte des einfachen Dienstes dar, von denen insgesamt 82 Prozent mindestens eine abgeschlossene berufliche Ausbildung oder einen höheren Berufsabschluss vorweisen, obwohl dieser für den Zugang zum einfachen Dienst nicht erforderlich ist. In einem nächsten Schritt sollen diese allgemeinen Befunde vertiefend für die einzelnen Beschäftigtengruppen betrachtet werden.

Tabelle 4.4: Qualifikationsadäquate Beschäftigung in der Bundesverwaltung nach Ausbildungsabschluss und Laufbahngruppen, in Spaltenprozenten

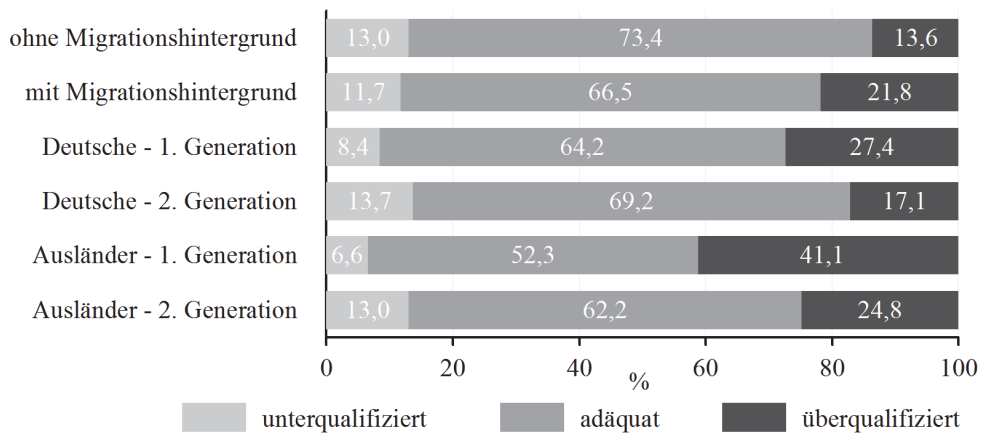
	Einfacher Dienst	Mittlerer Dienst	Gehobener Dienst	Höherer Dienst
Kein Abschluss	17,9	9,0	5,1	1,1
Abgeschlossene berufliche Ausbildung	75,6	82,1	14,5	0,6
Fachhochschulabschluss	2,5	5,9	58,0	5,7
Hochschulabschluss	4,1	3,0	22,4	92,7

Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen.

Anm.: n = 44.363. Die Daten sind anhand der Beschäftigtenzahl der Behörden gewichtet. Legende: hellgrau = überqualifiziert, mittlerer Grauton = adäquat beschäftigt, dunkelgrau = unterqualifiziert.

Bei dem Vergleich der Beschäftigten ohne und mit Migrationshintergrund sowie nach Staatsangehörigkeit und Generationenfolge fallen deskriptiv große Unterschiede hinsichtlich (in-) adäquater Beschäftigung auf (Abbildung 4.2). Der Fokus der Betrachtung liegt vor allem auf dem Aspekt der Überqualifikation der Beschäftigten, da diese aufgrund eines zu geringen Anforderungsniveaus der Tätigkeit und Gehaltseinbußen besonders nachteilig für die Beschäftigten ist. Insgesamt sind in der Bundesverwaltung 14,7 Prozent der Beschäftigten überqualifiziert beschäftigt (nicht abgebildet). Der Anteil der Überqualifizierten liegt somit in der Bundesverwaltung höher als bei den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in Deutschland insgesamt. Dort beträgt er nach Zahlen der Bundesagentur für Arbeit rund 12 Prozent (BA 2020). Mit Blick auf die Beschäftigten in der Bundesverwaltung zeigen die deskriptiven Ergebnisse, dass knapp 22 Prozent der Beschäftigten mit Migrationshintergrund überqualifiziert beschäftigt sind, während der Anteil unter den Beschäftigten ohne Migrationshintergrund rund 14 Prozent beträgt. Insbesondere Ausländerinnen und Ausländer der ersten Generation sind mit 41 Prozent dreimal so häufig überqualifiziert wie Beschäftigte ohne Migrationshintergrund. Bei Deutschen der ersten Generation fällt der Anteil mit 27 Prozent ebenfalls hoch aus, wenn auch nicht ganz so deutlich. Dies spricht insgesamt für die Annahme im Rahmen der Humankapitaltheorie, dass die adäquate Verwertung von Berufsabschlüssen insbesondere bei Personen, die selbst migriert sind, erschwert ist. Unter den Deutschen und Ausländern der zweiten Generation sind 17 Prozent bzw. 25 Prozent überqualifiziert beschäftigt.

Abbildung 4.2: (In-)Adäquate Beschäftigung nach Migrationshintergrund sowie differenziert nach Staatsangehörigkeit und Generationenfolge



Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen und Darstellung.

Anm.: n = 44.357. Die Daten sind anhand der Beschäftigtenzahl der Behörden gewichtet.

Die multivariaten Berechnungen zeigen, dass Beschäftigte mit Migrationshintergrund eine um durchschnittlich 6 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit haben, überqualifiziert beschäftigt zu sein als ihre Kolleginnen und Kollegen ohne Migrationshintergrund (Tabelle A.3, Anhang I). Die Ergebnisse für Staatsangehörigkeit und Generationenfolge verdeutlichen, dass Ausländerinnen und Ausländer der ersten Generation im Durchschnitt eine um 14 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit einer Überqualifikation aufweisen im Vergleich zu Personen ohne Migrationshintergrund (Tabelle 4.5).

Für Deutsche der ersten Generation ist die Wahrscheinlichkeit einer Überqualifikation mit 6 Prozentpunkten geringer. Signifikante Unterschiede zwischen Migrantinnen und Migranten der zweiten Generation und Beschäftigten ohne Migrationshintergrund zeigen sich nicht. Geringe Unterschiede bestehen hingegen zwischen männlichen und weiblichen Beschäftigten. Diversgeschlechtliche Personen<sup>1</sup> weisen eine um durchschnittlich 15 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit für eine Überqualifikation im Vergleich zu Männern auf. Unter Berücksichtigung von Interaktionseffekten<sup>2</sup> wurde zusätzlich betrachtet, inwieweit für die einzelnen Migrantengruppen Geschlechterunterschiede bestehen. Dabei zeigt sich, dass lediglich bei Deutschen der ersten Generationen Frauen eine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit aufweisen, überqualifiziert beschäftigt zu sein.

Weiterhin wird deutlich, dass mit zunehmender Zugehörigkeit zur jeweiligen Behörde die Wahrscheinlichkeit für eine Überqualifikation abnimmt. Haben Beschäftigte mit einer Zugehörigkeitsdauer von unter 2 Jahren noch eine um durchschnittlich 20 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit, überqualifiziert beschäftigt zu sein, beträgt diese bei Personen, die bereits 20 – 29 Jahre der Organisation angehören, lediglich 3 Prozentpunkte. Anhand

<sup>1</sup> Insgesamt haben im Rahmen des „Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)“ 136 Beschäftigte mit einer diversen Geschlechterzugehörigkeit teilgenommen. Aufgrund der geringen Fallzahl ist es sinnvoll, die berichteten Befunde generell zurückhaltend zu interpretieren.

<sup>2</sup> Die Ergebnisse der Interaktionseffekte sind nicht tabellarisch dargestellt. Dies gilt ebenso für die weiteren Abschnitte dieses Beitrags.

von Interaktionseffekten zwischen Alter und differenziertem Migrationshintergrund zeigt sich, dass mit Ausnahme von Ausländerinnen und Ausländern der ersten Generation in allen Staatsangehörigkeits- und Wanderungsgruppen bei einer Beschäftigung von weniger als zwei Jahren eine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit einhergeht, überqualifiziert zu sein, im Vergleich zu Personen mit einer längeren Zugehörigkeitsdauer zur Behörde.

Tabelle 4.5: Ergebnisse der logistischen Regression zu überqualifizierter Beschäftigung (Referenz: adäquate und unterqualifizierte Beschäftigung)

	AME	SE
Migrationshintergrund ( <i>Ref.: Ohne</i> )		
Deutsche 1. Generation	0,063***	0,005
Deutsche 2. Generation	0,001	0,003
Ausländer 1. Generation	0,143***	0,012
Ausländer 2. Generation	0,018	0,013
Geschlecht ( <i>Ref.: Männlich</i> )		
Weiblich	0,012***	0,002
Divers	0,153***	0,023
Zugehörigkeitsdauer zur Behörde ( <i>Ref.: <math>\geq 30</math> Jahre</i> )		
<2 Jahre	0,199***	0,004
2–4 Jahre	0,170***	0,003
5–9 Jahre	0,104***	0,003
10–19 Jahre	0,060***	0,003
20–29 Jahre	0,032***	0,002
Pseudo R <sup>2</sup>		0,083
Log likelihood		-55.444,765
n		42.647

Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen.

Anm.: Die Daten sind anhand der Beschäftigtenzahl der Behörden gewichtet. Dargestellt sind Average Marginal Effects (AME) sowie Standardfehler (SE). Signifikanzniveau: \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$ . Es wurde nach Behördenzugehörigkeit kontrolliert (nicht dargestellt).

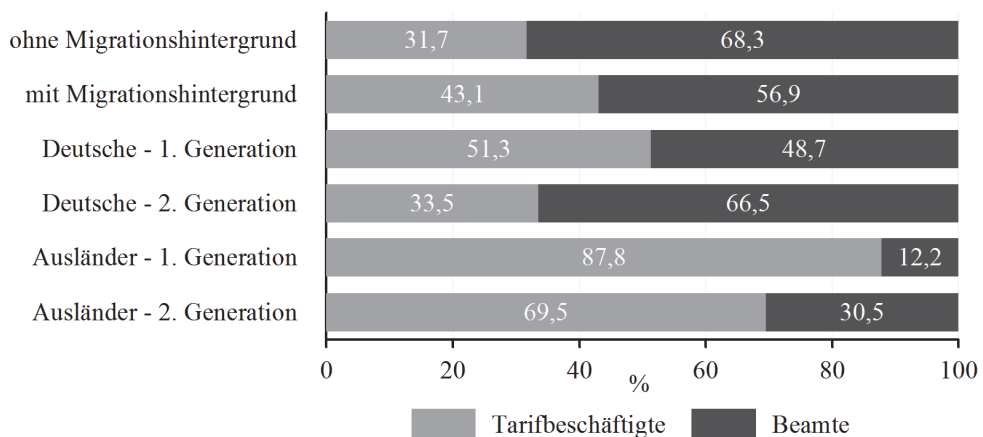
Gesonderte Analysen mit Blick auf die Generationenzugehörigkeit zeigen, dass Beschäftigte mit Migrationshintergrund der ersten Generation im Vergleich zur zweiten Generation häufiger von Überqualifikation betroffen sind. Dies gilt sowohl für Beschäftigte mit Migrationshintergrund mit als auch ohne deutsche(r) Staatsangehörigkeit (Tabelle A.4, Anhang I).

#### 4.4.3 Beamtenverhältnis

Die hierarchische Organisationsstruktur des öffentlichen Dienstes lässt sich neben den Laufbahngruppen auch entlang weiterer Merkmale der Erwerbssituation des Personals beschreiben. In den folgenden Abschnitten werden der Zugang zum Beamtenverhältnis und zu Führungspositionen sowie Beförderungen in den Blick genommen. Damit erfolgt nicht ausschließlich eine Betrachtung möglicher ethnischer Unterschiede hinsichtlich der beruflichen Platzierung, sondern auch entlang zentraler beruflicher Schnittstellen im Karriereverlauf. Dabei zeigen

sich zunächst deutliche Unterschiede nach Staatsangehörigkeit und Generationenfolge hinsichtlich der Beschäftigung als Beamte und Beamtinnen (Abbildung 4.3). Personen ohne Migrationshintergrund sind dabei mit 68 Prozent am häufigsten in Beamtenpositionen vertreten. Im Vergleich dazu sind unter den Beschäftigten mit Migrationshintergrund 57 Prozent verbeamtet. Vergleicht man diese Befunde mit den Mikrozensusdaten von 2018 (Tabelle A.2, Anhang I), zeigt sich ein deutlich positiveres Bild für die Bundesverwaltung im Vergleich zur öffentlichen Verwaltung und zum öffentlichen Dienst in Deutschland im Allgemeinen: Der Anteil an verbeamteten Beschäftigten ist sowohl bei Personen mit als auch ohne Migrationshintergrund innerhalb der Bundesverwaltung deutlich größer. Im Hinblick auf die Unterschiede entlang der verschiedenen Beschäftigtengruppen in der Bundesverwaltung ist erkennbar, dass Deutsche der zweiten Generation sich kaum von Beschäftigten ohne Migrationshintergrund unterscheiden. Eine weitaus geringere Repräsentation weisen die übrigen drei Migrantengruppen auf. Besonders gering vertreten im Beamtenverhältnis sind mit lediglich 12 Prozent Ausländerinnen und Ausländer der ersten Generation. Dies ist insofern plausibel, da das Beamtenverhältnis lediglich deutschen Staatsbürgerinnen und -bürgern sowie Staatsbürgerinnen und -bürgern anderer EU-Mitgliedsstaaten, Islands, Liechtensteins, Norwegens und der Schweiz offensteht. Weiterhin gelten für Personen, die selbst gewandert sind, schlechtere Ausgangsbedingungen, da diese möglicherweise ihre Bildungs- und Berufsabschlüsse im Herkunftsland erworben haben und zum Teil noch nicht so lange in Deutschland leben.

Abbildung 4.3: Beamte und Tarifbeschäftigte nach Migrationshintergrund sowie differenziert nach Staatsangehörigkeit und Generationenfolge



Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen und Darstellung.

Anm.: n = 44.357. Die Daten sind anhand der Beschäftigtenzahl der Behörden gewichtet.

Die deskriptiven Befunde werden von multivariaten Analysen bestätigt, die zudem das Geschlecht der Beschäftigten, deren Laufbahngruppe und die Zugehörigkeitsdauer zur aktuellen Behörde berücksichtigen (Tabelle 4.6; Tabelle A.3, Anhang I). Dabei zeigt sich, dass Beschäftigte mit Migrationshintergrund eine um durchschnittlich 3 Prozentpunkte geringere Wahrscheinlichkeit aufweisen, verbeamtet zu sein, im Vergleich zu Beschäftigten ohne Migrationshintergrund (Tabelle A.3, Anhang I).

Insbesondere Ausländer und Ausländerinnen der ersten Generation weisen eine deutliche Differenz auf und haben durchschnittlich eine knapp 33 Prozentpunkte geringere Wahrscheinlichkeit, eine Beamtenposition auszuüben als Beschäftigte ohne Migrationshin-

tergrund. Alle übrigen Migrantengruppen haben ebenfalls eine signifikant geringere durchschnittliche Wahrscheinlichkeit, als Beamter bzw. Beamtin beschäftigt zu sein. Darüber hinaus haben Frauen im Vergleich zu Männern eine um knapp 9 Prozentpunkte geringere Wahrscheinlichkeit für eine Verbeamtung (Tabelle 4.6).

Tabelle 4.6: Ergebnisse der logistischen Regression zum Beamtenstatus (Referenz: Tarifbeschäftigte)

	AME	SE
Migrationshintergrund ( <i>Ref.: Ohne</i> )		
Deutsche 1. Generation	-0,061***	0,005
Deutsche 2. Generation	-0,013***	0,003
Ausländer 1. Generation	-0,330***	0,016
Ausländer 2. Generation	-0,215***	0,018
Geschlecht ( <i>Ref.: Männlich</i> )		
Weiblich	-0,089***	0,002
Divers	-0,123***	0,019
Laufbahnzugehörigkeit ( <i>Ref.: Höherer Dienst</i> )		
Einfacher Dienst	-0,515***	0,008
Mittlerer Dienst	-0,248***	0,002
Gehobener Dienst	-0,074***	0,002
Zugehörigkeitsdauer zur Behörde ( <i>Ref.: <math>\geq 30</math> Jahre</i> )		
<2 Jahre	-0,267***	0,004
2–4 Jahre	-0,095***	0,003
5–9 Jahre	-0,049***	0,003
10–19 Jahre	-0,035***	0,003
20–29 Jahre	-0,017***	0,003
Pseudo R <sup>2</sup>		0,387
Log likelihood		-60.794,208
n		44.718

Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen.

Anm.: Die Daten sind anhand der Beschäftigtenzahl der Behörden gewichtet. Dargestellt sind Average Marginal Effects (AME) sowie Standardfehler (SE). Signifikanzniveau: \*  $p < 0,05$ , \*\*  $p < 0,01$ , \*\*\*  $p < 0,001$ . Es wurde nach Behördenzugehörigkeit kontrolliert (nicht dargestellt).

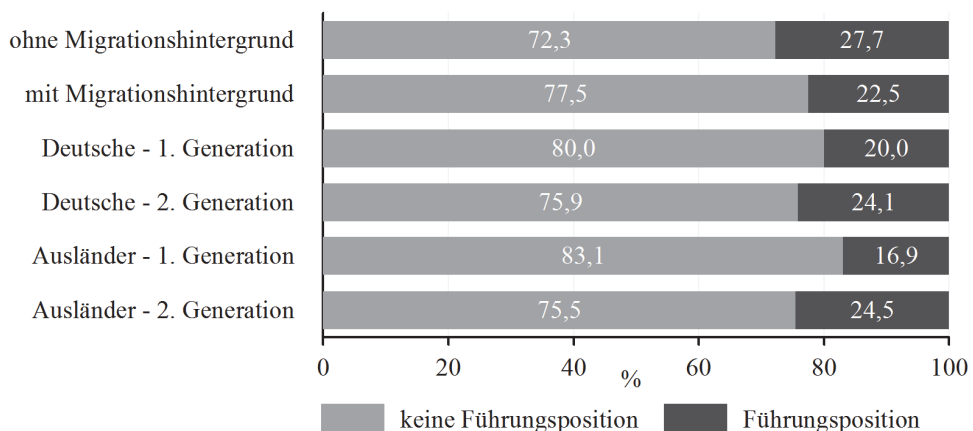
Unter Berücksichtigung von Interaktionseffekten zwischen Geschlecht und differenziertem Migrationshintergrund zeigt sich dieser Befund lediglich für Personen ohne Migrationshintergrund und Deutsche der ersten und zweiten Generation. Weiterhin kann festgestellt werden: Je geringer die Laufbahneingruppierung ist, desto unwahrscheinlicher ist eine Verbeamtung. Demnach haben Personen im einfachen Dienst eine durchschnittlich um 52 Prozentpunkte geringere Wahrscheinlichkeit, in einem Beamtenverhältnis tätig zu sein, im Vergleich zu Beschäftigten im höheren Dienst. Nachvollziehbar ist zudem, dass eine Verbeamtung bei kürzerer bisheriger Zugehörigkeitsdauer unwahrscheinlicher ist. Analysen zu Beamtenverhältnis und Generationenzugehörigkeit zeigen, dass Beschäftigte mit Migrationshintergrund der ersten Generation im Vergleich zu Angehörigen der zweiten Generation eine geringere Wahrscheinlichkeit haben, Beamte zu sein. Dies gilt besonders deutlich in der Gruppe der Beschäftigten mit ausländischer Staatsangehörigkeit (Tabelle A.4, Anhang I).

#### 4.4.4 Führungspositionen

Im nächsten Schritt wird betrachtet, welche Unterschiede zwischen Beschäftigten mit und ohne Migrationshintergrund hinsichtlich der Ausübung einer Führungsposition bestehen. Während im deutschen Kontext dahingehend bislang keine belastbaren Befunde vorliegen, zeigt Riccucci (2009) für die US-amerikanische öffentliche Verwaltung eine nachteilige Beschäftigungssituation für bestimmte ethnische Gruppen im Vergleich zur weißen Majorität. Explizit vergleicht die Autorin sechs ethnische Gruppen hinsichtlich ihres Zugangs zu Führungspositionen innerhalb der Regierung (Senior Executive Service). Es zeigt sich, dass im Jahr 2007 62 Prozent der Führungspositionen von weißen Männern besetzt waren und 23 Prozent durch weiße Frauen. Die übrigen Führungspositionen (15 Prozent) wurden von nicht-weißen Bevölkerungsgruppen bekleidet, wobei afroamerikanische Männer und Frauen mit rund 5 bzw. 3 Prozent den größten Anteil ausmachten (vgl. Riccucci 2009). Die Unterrepräsentation der nicht-weißen Bevölkerungsgruppen im Senior Executive Service wird unter anderem deutlich, wenn man deren Gesamtanteil innerhalb der amerikanischen Gesellschaft betrachtet, der zum damaligen Zeitpunkt rund 26 Prozent betrug (Grieco 2010).

Anhand der Daten des DuCS 2019 kann für den öffentlichen Dienst der Bundesverwaltung festgestellt werden, dass Beschäftigte ohne Migrationshintergrund mit knapp 28 Prozent

Abbildung 4.4: Ausüben einer Führungsposition nach Migrationshintergrund sowie differenziert nach Staatsangehörigkeit und Generationenfolge



Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen und Darstellung.

Anm.: n = 44.744. Die Daten sind anhand der Beschäftigtenzahl der Behörden gewichtet.

Vergleichbare Anteilswerte hinsichtlich der Repräsentation von Führungskräften bestehen für Beschäftigte ohne Migrationshintergrund für die öffentliche Verwaltung (28 Prozent) und den öffentlichen Dienst in Deutschland im Allgemeinen (26 Prozent; Tabelle A.2, Anhang I). Verglichen mit ihren Kolleginnen und Kollegen ohne Migrationshintergrund nehmen Beschäftigte mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung mit 22 Prozent seltener eine Führungsposition ein. In der öffentlichen Verwaltung bzw. dem öffentlichen Dienst in Deutschland im Allgemeinen ist der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund in Führungspositionen mit 18 bzw. 19 Prozent nochmals geringer. Eine differenzierte Betrachtung des Migrationshintergrunds der Beschäftigten in der Bundesverwaltung

zeigt: Die geringste Repräsentation in Führungspositionen weisen Beschäftigte der ersten Wanderungsgeneration auf, wobei insbesondere Ausländerinnen und Ausländer der ersten Generation mit 17 Prozent am seltensten in Führungspositionen vertreten sind (Abbildung 4.4). Dies wird auch durch die vertiefenden Analysen bestätigt (Tabelle 4.7).

Tabelle 4.7: Ergebnisse der logistischen Regression zur Einnahme einer Führungsposition (Referenz: keine Führungsposition)

	AME	SE
<i>Migrationshintergrund (Ref.: Ohne)</i>		
Deutsche 1. Generation	-0,021***	0,006
Deutsche 2. Generation	0,002	0,004
Ausländer 1. Generation	-0,033*	0,014
Ausländer 2. Generation	0,035	0,021
<i>Geschlecht (Ref.: Männlich)</i>		
Weiblich	-0,062***	0,002
Divers	0,112***	0,027
<i>Laufbahnzugehörigkeit (Ref.: Höherer Dienst)</i>		
Einfacher Dienst	-0,361***	0,009
Mittlerer Dienst	-0,424***	0,004
Gehobener Dienst	-0,221***	0,004
<i>Zugehörigkeitsdauer zur Behörde (Ref.: <math>\geq 30</math> Jahre)</i>		
<2 Jahre	-0,156***	0,004
2–4 Jahre	-0,132***	0,004
5–9 Jahre	-0,095***	0,004
10–19 Jahre	-0,042***	0,004
20–29 Jahre	-0,036***	0,003
<i>Beamtenverhältnis (Ref.: Tarifbeschäftigte)</i>		
Beamte	0,031***	0,003
Pseudo R <sup>2</sup>		0,128
Log likelihood		-78.508,118
n		43.955

Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen.

Anm.: Die Daten sind anhand der Beschäftigtenzahl der Behörden gewichtet. Dargestellt sind Average Marginal Effects (AME) sowie Standardfehler (SE). Signifikanzniveau: \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$ . Es wurde nach Behördenzugehörigkeit kontrolliert (nicht dargestellt).

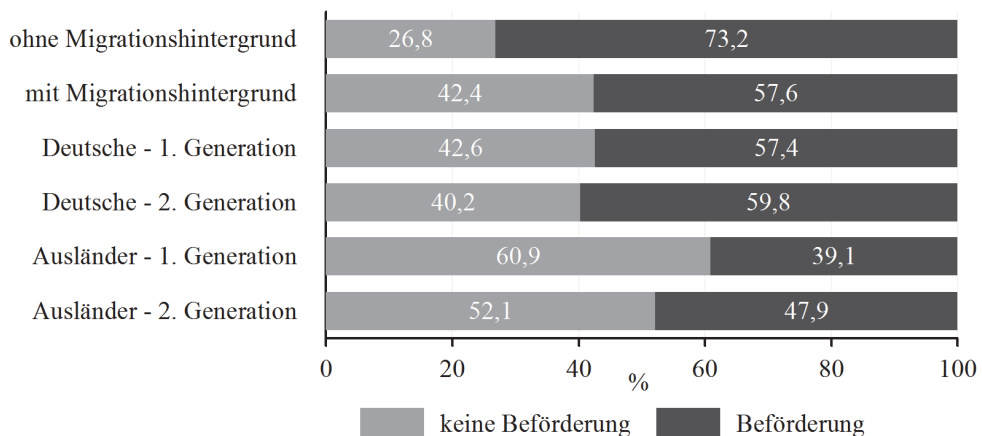
Unter Berücksichtigung des Geschlechts, der Laufbahngruppe, der Zugehörigkeitsdauer zur jeweiligen Behörde und dem Beamtenstatus können zwischen Beschäftigten mit und ohne Migrationshintergrund keine signifikanten Unterschiede hinsichtlich des Ausübens einer Führungsposition identifiziert werden (Tabelle A.3, Anhang I). Es können lediglich geringe Unterschiede für Beschäftigte der ersten Wanderungsgeneration nachgewiesen werden, insbesondere für selbst zugewanderte Ausländer (Tabelle 4.7). Allerdings haben Frauen im Durchschnitt eine um 6 Prozentpunkte geringere Wahrscheinlichkeit, in einer Position mit Führungsverantwortung zu sein. Unter Berücksichtigung von Interaktionseffekten zwischen differenziertem Migrationshintergrund und Geschlecht zeigt sich dieser Befund lediglich

für Personen ohne Migrationshintergrund und Deutsche der ersten und zweiten Generation. Überraschend ist der Befund, dass das Ausüben einer Führungsposition für Personen mit der geringsten Zugehörigkeitsdauer zur Behörde von unter zwei Jahren am wahrscheinlichsten ist. Dies zeigt sich für die Beschäftigtengruppen ohne Migrationshintergrund sowie Deutsche der ersten und zweiten Generation und spricht dafür, dass Führungskräfte in der Bundesverwaltung vorrangig über Neueinstellungen gewonnen werden und weniger durch den Aufstieg interner Beschäftigter. Betrachtet man die Gruppe der Beschäftigten mit Migrationshintergrund nach Staatsangehörigkeit und Generationenzugehörigkeit, zeigt sich: Beschäftigte mit Migrationshintergrund und deutscher Staatsangehörigkeit der ersten Generation nehmen im Vergleich zur zweiten Generation seltener eine Führungsposition ein. Bei ausländischen Staatsangehörigen besteht kein signifikanter Unterschied zwischen Angehörigen der ersten und zweiten Generation (Tabelle A.4, Anhang I).

#### 4.4.5 Beförderungen

Im Folgenden werden Unterschiede zwischen Beschäftigten mit und ohne Migrationshintergrund hinsichtlich einer Beförderung in den Blick genommen. Abbildung 4.5 zeigt, dass Personen ohne Migrationshintergrund mit 73 Prozent am häufigsten befördert werden. Der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund insgesamt liegt mit 58 Prozent deutlich darunter. Ausländerinnen und Ausländer der ersten Generation werden mit 39 Prozent am seltensten befördert; Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation mit 48 Prozent etwas häufiger. Bei Deutschen mit Migrationshintergrund der ersten bzw. zweiten Generation beträgt der Anteil an beförderten Beschäftigten 57 bzw. 60 Prozent.

Abbildung 4.5: Beförderungen nach Migrationshintergrund sowie differenziert nach Staatsangehörigkeit und Generationenfolge



Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen und Darstellung.

Anm.: n = 44.091. Die Daten sind anhand der Beschäftigtenzahl der Behörden gewichtet.

Die deskriptiven Befunde wurden unter Kontrolle des Geschlechts und der Zugehörigkeitsdauer zur Behörde überprüft (Tabelle 4.8; Tabelle A.3, Anhang I). Dabei zeigt sich, dass Beschäftigte mit Migrationshintergrund eine um 2 Prozentpunkte geringere Wahrscheinlichkeit aufweisen, befördert zu werden (Tabelle A.3, Anhang I). Dies gilt insbeson-

dere für Beschäftigte, die der zweiten Migrantengeneration angehören. Dass keine signifikanten Unterschiede zwischen Beschäftigten der ersten Generation und jenen ohne Migrationshintergrund bestehen, kann durch die Kontrolle der Zugehörigkeitsdauer zur Behörde erklärt werden: Beschäftigte der ersten Generation sind vergleichsweise kürzer bei der jeweiligen Behörde beschäftigt, was wiederum mit einer niedrigeren Wahrscheinlichkeit für Beförderungen einhergeht. Für alle Migrantengruppen gilt, dass eine Beschäftigung über zwei Jahre die Wahrscheinlichkeit auf eine Beförderung deutlich erhöht im Vergleich zu einer geringeren Zugehörigkeitsdauer zur Behörde. Eine gesonderte Analyse der Gruppe der Beschäftigten mit Migrationshintergrund, getrennt nach deren Staatsangehörigkeit und mit Blick auf ihre Generationenzugehörigkeit, zeigt: Beschäftigte mit Migrationshintergrund und deutscher Staatsangehörigkeit der ersten Generation haben eine fast 3 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit, befördert zu werden, im Vergleich zu Beschäftigten der zweiten Generation. Bei ausländischen Staatsangehörigen besteht kein entsprechender signifikanter Unterschied zwischen Angehörigen der ersten und zweiten Generation (Tabelle A.4, Anhang I).

Tabelle 4.8: Ergebnisse der logistischen Regression zu Beförderungen (Referenz: keine Beförderung)

	AME	SE
<i>Migrationshintergrund (Ref.: Ohne)</i>		
Deutsche 1. Generation	-0,003	0,004
Deutsche 2. Generation	-0,022***	0,003
Ausländer 1. Generation	-0,011	0,010
Ausländer 2. Generation	-0,058***	0,015
<i>Geschlecht (Ref.: Männlich)</i>		
Weiblich	-0,055***	0,002
Divers	-0,060**	0,019
<i>Laufbahnzugehörigkeit (Ref.: Höherer Dienst)</i>		
Einfacher Dienst	-0,326***	0,009
Mittlerer Dienst	-0,106***	0,003
Gehobener Dienst	-0,031***	0,003
<i>Zugehörigkeitsdauer zur Behörde (Ref.: <math>\geq 30</math> Jahre)</i>		
<2 Jahre	-0,698***	0,004
2–4 Jahre	-0,587***	0,003
5–9 Jahre	-0,289***	0,004
10–19 Jahre	-0,086***	0,002
20–29 Jahre	-0,037***	0,002
Pseudo R <sup>2</sup>		0,366
Log likelihood		-58.094,215
n		43.486

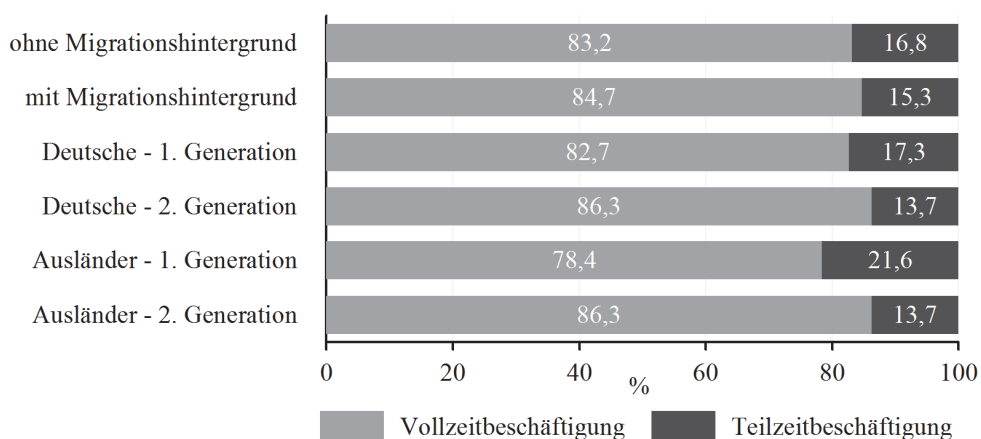
Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen.

Anm.: Die Daten sind anhand der Beschäftigtenzahl der Behörden gewichtet. Dargestellt sind Average Marginal Effects (AME) sowie Standardfehler (SE). Signifikanzniveau: \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$ . Es wurde nach Behördenzugehörigkeit kontrolliert (nicht dargestellt).

#### 4.4.6 Teilzeitbeschäftigung

Das Ziel der folgenden beiden Abschnitte ist es, sog. atypische Beschäftigungsformen im öffentlichen Dienst der Bundesverwaltung zu untersuchen. Atypische Beschäftigungen werden in Abgrenzung zum Normalarbeitsverhältnis definiert. Während Letzteres darauf ausgerichtet ist, den eigenen Lebensunterhalt und eventuell den von Angehörigen voll zu finanzieren, können atypische Beschäftigungsformen dies nur in eingeschränkter Weise. Auch wenn atypische Beschäftigungen nicht gleichgesetzt werden können mit prekären Beschäftigungsverhältnissen, gehen mit diesen höheren Risiken hinsichtlich eines geringeren Einkommens, Beschäftigungsstabilität und -fähigkeit sowie der sozialen Sicherung einher (Keller/Seifert 2014). In diesem Zusammenhang muss jedoch auch erwähnt werden, dass Formen atypischer Beschäftigung auch freiwillig gewählt werden können, um beispielsweise berufliche und private Interessen besser zu vereinen. Unter atypische Beschäftigungen fallen Teilzeitbeschäftigungen, Befristungen, Zeitarbeitsverhältnisse und geringfügige Beschäftigungen. Für den öffentlichen Dienst der Bundesverwaltung werden an dieser Stelle lediglich die beiden erstgenannten Formen betrachtet. Dabei stehen in diesem Abschnitt Teilzeitbeschäftigungen im Vordergrund. Auch wenn die öffentlichen Arbeitgeber im Vergleich zur Privatwirtschaft als „Modellarbeitgeber“ gelten, die keinen oder weniger Gebrauch von umfangreichen Flexibilisierungsstrategien machen (Keller/Seifert 2014, 628), zeigt sich, dass diese Annahme nicht mehr oder zumindest nicht durchgängig zutrifft, da sich atypische Beschäftigungsverhältnisse auch im öffentlichen Dienst finden (Czerwick 2011; Keller 2010). Altis (2018) konstatiert auf Basis der Personalstandstatistik des öffentlichen Dienstes, dass die Teilzeitquote im Jahr 2017 bei Männern 10 Prozent und bei Frauen 47 Prozent beträgt. Zudem weist er auf einen Anstieg der Teilzeitbeschäftigung im Zeitraum von 2010 bis 2017 für beide Geschlechtergruppen hin: Bei Männern beträgt die Zunahme 4 Prozentpunkte und bei Frauen 7 Prozentpunkte. Im Gegensatz dazu verlor Altersteilzeit im identischen Beobachtungszeitraum deutlich an Relevanz und sank von 6 Prozent im Jahr 2010 auf 1 Prozent im Jahr 2017 (vgl. Altis 2018).

Abbildung 4.6: Teil- und Vollzeitbeschäftigung nach Migrationshintergrund sowie differenziert nach Staatsangehörigkeit und Generationenfolge



Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen und Darstellung.

Anm.: n = 44.324. Die Daten sind anhand der Beschäftigtenzahl der Behörden gewichtet.

Anhand des DuCS 2019 ist es erstmals möglich, für den öffentlichen Dienst der Bundesverwaltung belastbare Aussagen zu Teilzeitbeschäftigungen für Beschäftigte ohne und mit Migrationshintergrund sowie zu unterschiedlichen Staatsangehörigkeiten und Generationenfolgen zu treffen. Dabei kann insbesondere für die Gruppe der Ausländerinnen und Ausländer der ersten Generation mit knapp 22 Prozent der höchste Anteil an Teilzeitbeschäftigten festgestellt werden (Abbildung 4.6). Mit knapp 14 Prozent weisen Migrantinnen und Migranten der zweiten Generation unabhängig ihrer Staatsangehörigkeit die geringsten Anteile für eine Teilzeitbeschäftigung auf. Deutsche der ersten Generation und Beschäftigte ohne Migrationshintergrund weisen mit rund 17 Prozent eine identische Teilzeitquote auf. Entlang der Geschlechter zeigt sich, dass lediglich 5 Prozent der Männer und 33 Prozent der Frauen sowie 16 Prozent der diversgeschlechtlichen Beschäftigten in Teilzeit tätig sind (nicht abgebildet).

Anhand der multivariaten Analysen zeigt sich, dass Beschäftigte mit Migrationshintergrund eine um 2 Prozentpunkte geringere Wahrscheinlichkeit aufweisen, in Teilzeit beschäftigt zu sein als jene ohne Migrationshintergrund (Tabelle A.3, Anhang I). Keine Unterschiede bestehen zwischen Ausländerinnen und Ausländern der ersten Generation und Beschäftigten ohne Migrationshintergrund hinsichtlich der Ausübung einer Teilzeitbeschäftigung (Tabelle 4.9). Für die anderen Migrantengruppen können lediglich geringe negative Effekte festgestellt werden. Diese haben also eine durchschnittlich geringere Wahrscheinlichkeit, in Teilzeit beschäftigt zu sein, verglichen mit Personen ohne Migrationshintergrund. Darüber hinaus kann ein deutlicher Geschlechtereffekt festgestellt werden: Frauen haben eine im Durchschnitt um 28 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit, eine Teilzeit-tätigkeit auszuüben als Männer. Dies kann anhand von Interaktionseffekten zwischen Geschlecht und differenziertem Migrationshintergrund für alle Migrantengruppen bestätigt werden. Frauen haben folglich unabhängig von Staatsangehörigkeit und Generationenfolge im Vergleich zu Männern eine höhere Wahrscheinlichkeit, in Teilzeit beschäftigt zu sein. Für die unterschiedlichen Laufbahngruppen ist erkennbar, dass im höheren Dienst die größte Wahrscheinlichkeit besteht, in Teilzeit zu arbeiten. Zudem wird eine Teilzeitbeschäftigung mit steigender Zugehörigkeitsdauer zur jeweiligen Behörde wahrscheinlicher. Die gesonderte Analyse von Beschäftigten mit Migrationshintergrund nach Staatsangehörigkeit und Generationenzugehörigkeit zeigt, dass Personen der ersten im Vergleich zur zweiten Generation häufiger befristet beschäftigt sind (Tabelle A.4, Anhang I).

Tabelle 4.9: Ergebnisse der logistischen Regression zur Teilzeitbeschäftigung (Referenz: Vollzeitbeschäftigung)

	AME	SE
Migrationshintergrund ( <i>Ref.: Ohne</i> )		
Deutsche 1. Generation	-0,009*	0,004
Deutsche 2. Generation	-0,021***	0,003
Ausländer 1. Generation	0,008	0,009
Ausländer 2. Generation	-0,032*	0,013
Geschlecht ( <i>Ref.: Männlich</i> )		
Weiblich	0,279***	0,002
Divers	0,063***	0,017
Laufbahnzugehörigkeit ( <i>Ref.: Höherer Dienst</i> )		
Einfacher Dienst	-0,027***	0,007
Mittlerer Dienst	-0,035***	0,003
Gehobener Dienst	-0,022***	0,003

↓

Fortsetzung Tabelle 4.9

Zugehörigkeitsdauer zur Behörde ( <i>Ref.: <math>\geq 30</math> Jahre</i> )		
<2 Jahre	-0,073***	0,003
2–4 Jahre	-0,084***	0,003
5–9 Jahre	-0,042**	0,003
10–19 Jahre	0,017***	0,003
20–29 Jahre	0,039***	0,003
Pseudo R <sup>2</sup>		0,196
Log likelihood		-56.771,25
n		44.729

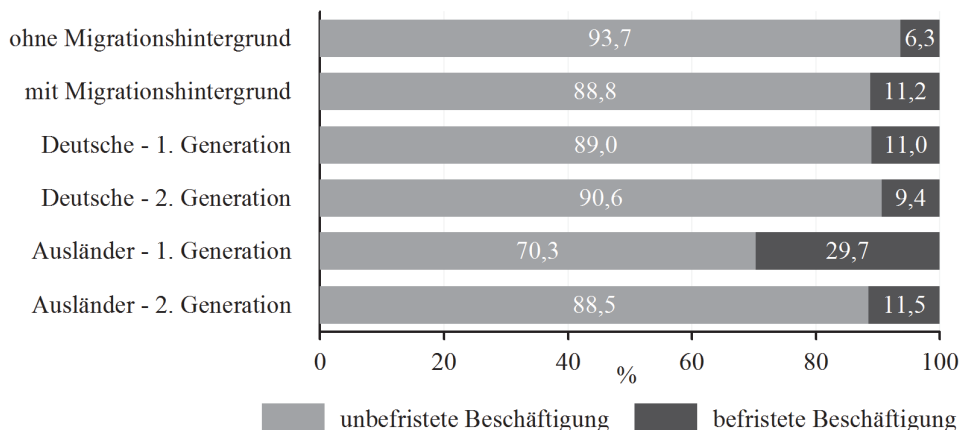
Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen.

Anm.: Die Daten sind anhand der Beschäftigtenzahl der Behörden gewichtet. Dargestellt sind Average Marginal Effects (AME) sowie Standardfehler (SE). Signifikanzniveau: \*  $p < 0,05$ , \*\*  $p < 0,01$ , \*\*\*  $p < 0,001$ . Es wurde nach Behördenzugehörigkeit kontrolliert (nicht dargestellt).

#### 4.4.7 Befristete Beschäftigung

In diesem Abschnitt wird betrachtet, inwieweit Unterschiede für die einzelnen Migrantengruppen hinsichtlich einer Befristung des Arbeitsverhältnisses bestehen. Hier zeigt sich, dass Personen ohne Migrationshintergrund mit einem Anteil von 6 Prozent am seltensten befristet beschäftigt sind (Abbildung 4.7). Insbesondere Ausländerinnen und Ausländer der ersten Generation üben deutlich häufiger ein befristetes Arbeitsverhältnis aus. Fast jede dritte Person dieser Gruppe ist befristet beschäftigt. In den übrigen Migrantengruppen liegen die Anteile deutlich niedriger, zum Teil sogar unter 10 Prozent. Zum Vergleich dazu: Für den öffentlichen Dienst in Deutschland insgesamt konnte Altis (2018) für das Jahr 2017 feststellen, dass 16 Prozent der Beschäftigten befristet tätig sind.

Abbildung 4.7: Befristete Beschäftigung nach Migrationshintergrund sowie differenziert nach Staatsangehörigkeit und Generationenfolge



Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen und Darstellung.

Anm.:  $n = 44.365$ . Die Daten sind anhand der Beschäftigtenzahl der Behörden gewichtet.

Die beschriebenen Unterschiede nach differenziertem Migrationshintergrund entlang der Staatsangehörigkeit und Generationenfolge können auch unter Kontrolle weiterer Einflussfaktoren bestätigt werden. Die Unterschiede fallen jedoch insgesamt gering aus. Die höchste Wahrscheinlichkeit, befristet beschäftigt zu sein, haben Ausländerinnen und Ausländer der ersten Generation (Tabelle 4.10). Sie liegt durchschnittlich 4 Prozentpunkte höher als bei Personen ohne Migrationshintergrund. Geschlechterunterschiede bestehen nicht. Weiterhin zeigt sich, je kürzer die Zugehörigkeitsdauer zur Behörde ausfällt, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, befristet beschäftigt zu sein. Bei einer Zugehörigkeitsdauer von weniger als zwei Jahren ist die durchschnittliche Wahrscheinlichkeit einer Befristung um 24 Prozentpunkte höher im Vergleich zu Personen, die bereits über 30 Jahre in einer Behörde tätig sind. Dieses Ergebnis kann unter Verwendung von Interaktionseffekten zwischen differenziertem Migrationshintergrund und Altersgruppen für alle Migrantengruppen identifiziert werden. Hinsichtlich der Staatsangehörigkeit und Generationenzugehörigkeit der Beschäftigten mit Migrationshintergrund zeigt sich, dass Beschäftigte mit ausländischer Staatsangehörigkeit der ersten im Vergleich zur zweiten Generation häufiger Teilzeitstellen besetzten. Entsprechende signifikante Unterschiede zwischen der ersten und zweiten Generation bestehen bei Beschäftigten mit deutscher Staatsangehörigkeit nicht (Tabelle A.4, Anhang I).

Tabelle 4.10: Ergebnisse der logistischen Regression zur befristeten Beschäftigung (Referenz: keine befristete Beschäftigung)

	AME	SE
Migrationshintergrund ( <i>Ref.: Ohne</i> )		
Deutsche 1. Generation	0,012***	0,003
Deutsche 2. Generation	0,006**	0,002
Ausländer 1. Generation	0,040***	0,006
Ausländer 2. Generation	-0,000	0,008
Geschlecht ( <i>Ref.: Männlich</i> )		
Weiblich	0,001	0,001
Divers	0,014	0,014
Laufbahnzugehörigkeit ( <i>Ref.: Höherer Dienst</i> )		
Einfacher Dienst	0,050***	0,004
Mittlerer Dienst	-0,002*	0,002
Gehobener Dienst	-0,018***	0,002
Zugehörigkeitsdauer zur Behörde ( <i>Ref.: <math>\geq 30</math> Jahre</i> )		
<2 Jahre	0,242***	0,004
2–4 Jahre	0,097***	0,002
5–9 Jahre	0,011***	0,002
10–19 Jahre	-0,001	0,001
20–29 Jahre	-0,001	0,001
Beamtenverhältnis ( <i>Ref.: Tarifbeschäftigte</i> )		
Beamte	-0,033***	0,002
Pseudo R <sup>2</sup>		0,260
Log likelihood		-28.419,491
n		44.561

Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen.

Anm.: Die Daten sind anhand der Beschäftigtenzahl der Behörden gewichtet. Dargestellt sind Average Marginal Effects (AME) sowie Standardfehler (SE). Signifikanzniveau: \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$ . Es wurde nach Behördenzugehörigkeit kontrolliert (nicht dargestellt).

## 4.5 Zusammenfassung und Diskussion

Versteht man die interkulturelle Öffnung der Verwaltung als bewusste Einbeziehung der Menschen aus Einwandererfamilien als Beschäftigte des Staates, ist interkulturelle Öffnung Bestandteil einer Diversitätspolitik, welche Chancengerechtigkeit für alle Bevölkerungsgruppen auch durch die gleiche Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund in allen Hierarchieebenen und Bereichen der öffentlichen Verwaltung anstrebt. Es geht bei einem solchen Ansatz also nicht nur um die Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst, sondern auch um berufliche Chancengleichheit. Während für den deutschen Arbeitsmarkt im allgemeinen bekannt ist, dass Migrantinnen und Migranten sowie deren Nachkommen schlechtere Chancen aufweisen als Personen ohne Migrationshintergrund (Kalter/Granato 2018), lagen bislang für die öffentliche Verwaltung nur vereinzelt Befunde vor. Das Ziel des vorliegenden Beitrags war es, erstmals differenzierte Befunde hinsichtlich der Erwerbssituation und der Chancengleichheit zwischen Beschäftigten mit und ohne Migrationshintergrund für den öffentlichen Dienst des Bundes zu erlangen. Hierfür wurden sieben verschiedene Indikatoren untersucht – die Laufbahngruppenzugehörigkeit, die qualifikationsadäquate Beschäftigung, die Verbeamtung, das Ausüben einer Führungsposition, Beförderungen, Teilzeit und befristete Beschäftigung.

Insgesamt konnte anhand der Daten des „Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)“ festgestellt werden, dass Beschäftigte mit Migrationshintergrund im Vergleich zu Beschäftigten ohne Migrationshintergrund – mit Ausnahme der Ausübung einer Führungsposition – eine signifikant schlechtere berufliche Platzierung aufweisen (siehe für einen Überblick Tabelle 4.11). Im Detail bedeutet dies, sie sind häufiger im einfachen und mittleren Dienst sowie seltener im gehobenen und höheren Dienst repräsentiert. Außerdem ist die Wahrscheinlichkeit einer Überqualifikation signifikant höher. Zudem sind Beschäftigte mit Migrationshintergrund seltener in Beamtenpositionen beschäftigt, haben geringere Chancen auf eine Beförderung und sind häufiger befristet tätig. Die zusätzliche Differenzierung nach Staatsangehörigkeit und Generationenfolge zeigt, dass sich die Erwerbssituationen von Angehörigen der zweiten Migrantengeneration mit deutscher Staatsangehörigkeit und Beschäftigten ohne Migrationshintergrund angleichen. Doch auch für diese Beschäftigtengruppe bestehen entlang der meisten der untersuchten Indikatoren signifikante Nachteile. Die größten Nachteile hinsichtlich der beruflichen Stellung innerhalb der Bundesverwaltung wurden hingegen für ausländische Beschäftigte der ersten Migrantengeneration identifiziert. Beispielsweise weisen diese die höchste Wahrscheinlichkeit für eine Überqualifikation auf und sind gleichzeitig am geringsten in Beamtenpositionen vertreten, obwohl sie im Vergleich zu allen anderen Beschäftigtengruppen mit einer 52-prozentigen Hochschulabsolventenquote im Durchschnitt über das höchste Bildungsniveau verfügen.

Insbesondere die schlechteren Chancen der ersten Wanderungsgeneration, die unter anderem ihren Ausdruck in einem hohen Maß an Überqualifikation finden, deuten auf eine Bestätigung der eingangs vorgestellten *Humankapitaltheorie* hin. Hinweise auf den *Einfluss sozialer Netzwerke* beziehungsweise deren Fehlen geben nicht zuletzt die Befunde zu Beförderungen, die insbesondere zeigen, dass Beschäftigte mit Migrationshintergrund der zweiten Generation eine geringere Wahrscheinlichkeit aufweisen, befördert zu werden. Interessant sind diese Befunde vor allem, weil in der Bundesverwaltung die zweite Generation im Vergleich zur öffentlichen Verwaltung beziehungsweise zum öffentlichen Dienst in Deutschland insgesamt vergleichsweise gut repräsentiert ist (Ette et al. 2021a in diesem Band). Somit scheinen in der Bundesverwaltung für die zweite Generation weniger Zugangsprobleme eine Rolle zu spielen als ungleiche Chancen bei weiteren Schnittstellen im Erwerbsverlauf.

Tabelle 4.11: Übersicht über die empirischen Ergebnisse zur Erwerbssituation von Beschäftigten mit im Vergleich zu Beschäftigten ohne Migrationshintergrund

	Lauf- bahn	Über- qualifi- kation	Beamten- verhält- nis	Führungs- position	Beförde- rung	Teil- zeit	Befris- tung
mit Migrations- hintergrund <sup>1</sup>	–	+	–	0	–	–	+
Deutsche							
1. Generation <sup>1</sup>	–	+	–	–	0	–	+
2. Generation <sup>1</sup>	–	0	–	0	–	–	+
Ausländer							
1. Generation <sup>1</sup>	0	+	–	–	0	0	+
2. Generation <sup>1</sup>	–	0	–	0	–	–	0

Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Darstellung.

Anm.: – negativer Zusammenhang, 0 kein Zusammenhang, + positiver Zusammenhang. <sup>1</sup> Ref.: Ohne Migrationshintergrund.

Auf welche Mechanismen die bestehenden Ungleichheiten zwischen Beschäftigten mit und ohne Migrationshintergrund zurückgehen, muss Gegenstand zukünftiger Untersuchungen bleiben. Um zukünftig die Chancengleichheit von Beschäftigten mit Migrationshintergrund innerhalb des öffentlichen Dienstes der Bundesverwaltung fördern zu können, ist es daher entscheidend, weitere Erkenntnisse über die Ursachen ethnischer Ungleichheit zu erlangen. Dabei ist es zum einen wichtig, auch Informationen über die individuellen Ausgangslagen der Beschäftigten, wie beispielsweise deren soziale Herkunft und persönliche Netzwerke, zu erhalten. Insbesondere bei Personen der ersten Wanderungsgeneration wären darüber hinaus Angaben, in welchem Land sie ihre Bildungsabschlüsse erworben haben und seit wann sie in Deutschland leben von Bedeutung. Zum anderen wäre es für die Erklärung der ethnischen Unterschiede interessant, Einblicke in institutionelle Mechanismen in einzelnen Behörden zu bekommen und die weitere berufliche Entwicklung der Beschäftigten verfolgen zu können.

Auf Grundlage der vorliegenden Befunde lassen sich insbesondere zwei zentrale Handlungsfelder für die Zukunft ableiten: Erstens sollten weitere Forschungsbemühungen gestärkt werden, die insbesondere die Ursachen und Mechanismen der strukturellen Ungleichheiten von Beschäftigten mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst des Bundes in den Blick nehmen. Dabei ist insbesondere die Berücksichtigung von personenbezogenen Ausgangslagen und institutionellen Mechanismen von Relevanz, die Benachteiligung bedingen. Zweitens kann auf der Grundlage dieser Befunde ein Diversitätsmanagement für die Bundesverwaltung erarbeitet werden. Dieses könnte Maßnahmen der Personalentwicklung beinhalten, welche die Verbesserung der Durchlässigkeit innerhalb der Behörden für alle Beschäftigten zum Ziel hat. Auch sollten bestehende Potenziale der Beschäftigten besser genutzt werden. Insbesondere der hohe Anteil von überqualifizierten ausländischen Beschäftigten der ersten Generation bei einer gleichzeitig hohen Zahl an Akademikerinnen und Akademikern innerhalb dieser Gruppe liefert hier Hinweise für konkrete Handlungsansätze. Zusammen mit der Etablierung spezifischer Personalentwicklungsmaßnahmen für Beschäftigte mit Migrationshintergrund (Baumann et al. 2019) und einer höheren Transparenz bei etablierten Verfahren könnte auf diesem Wege die Chancengleichheit innerhalb der öffentlichen Verwaltung verbessert werden.

## Literatur

- Abraham, Martin; Hinz, Thomas (Hrsg.) (2005): Arbeitsmarktsoziologie. Probleme, Theorien, empirische Befunde. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Altis, Alexandros (2018): Entwicklung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst bis 2017. In: *Wirtschaft und Statistik*, 5: 57–67.
- Arrow, Kenneth Joseph (1986): The Theory of Discrimination. In: Ashenfelter, Orley; Layard, Richard (Hrsg.): *Handbook of Labor Economics*. Vol. 1. Amsterdam: Elsevier: 3–33.
- BA (2020): Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit für MdB Sabine Zimmermann, Auftragsnummer 305997. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- 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.
- Becker, Gary S. (1964): Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education. New York: Columbia University Press.
- Becker, Gary S. (1971): The Economics of Discrimination. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Bogumil, Jörg; Jann, Werner (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Czerwick, Edwin (2011): Beschäftigungsstrukturen im öffentlichen Dienst – Differenzierung und Individualisierung von Beschäftigungskategorien. In: Koch, Rainer; Conrad, Peter; Lorig, Wolfgang H. (Hrsg.): *New Public Service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung*. Wiesbaden: Springer Gabler: 151–179.
- Destatis (2018): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2017. Fachserie 1, Reihe 2.2. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Sulak, Harun (2021a): Repräsentation kultureller Diversität in der Bundesverwaltung. In: Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Schneider, Norbert F. (Hrsg.): *Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität*. Opladen: Barbara Budrich (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55): 71–99.
- Ette, Andreas; Weinmann, Martin; Straub, Sophie; Best, Fabio; Sulak, Harun (2021b): Herausforderungen und Potenziale von Beschäftigtenbefragungen in der öffentlichen Verwaltung: Forschungsdesign des "Diversität und Chancengleichheit Survey 2019". In: Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Schneider, Norbert F. (Hrsg.): *Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität*. Opladen: Barbara Budrich (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55): 43–69.
- Feagin, Joe R.; Booher Feagin, Clairece (1986): *Discrimination American style. Institutional racism and sexism*. 2. ed. Malabar, Fla: Krieger.
- Flam, Helena (Hrsg.) (2007): *Migranten in Deutschland. Statistiken - Fakten - Diskurse*. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft mbH (Wissen und Studium Sozialwissenschaften).
- Gericke, Pierre-Andre; Schmid, Alfons (2019): Über- und unterqualifizierte Beschäftigung. Eine Untersuchung auf Basis von Daten der Arbeitsverwaltung. In: Sauerland, Thomas (Hrsg.): *Hochschule – Leistung – Verantwortung. Forschungsberichte der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung*. Hamburg: Verlag Dr. Kovač: 431–458.
- Gomolla, Mechthild; Radtke, Frank-Olaf (2009): *Institutionelle Diskriminierung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Granato, Nadia; Kalter, Frank (2001): Die Persistenz ethnischer Ungleichheit auf dem deutschen Arbeitsmarkt. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 53, 3: 497–520. DOI: 10.1007/s11577-001-0076-4.
- Granovetter, Mark S. (1995): *Getting a job. A study of contacts and careers*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Gresch, Cornelia (2012): *Der Übergang in die Sekundarstufe I. Leistungsbeurteilung, Bildungsaspiration und rechtlicher Kontext bei Kindern mit Migrationshintergrund*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Grieco, Elizabeth M. (2010): Race and Hispanic Origin of the Foreign-Born Population in the United States: 2007. American Community Survey Reports. Washington, DC: U.S. Census Bureau (American Community Survey Reports).
- Haug, Sonja (2003): Interethnische Freundschaftsbeziehungen und soziale Integration. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 55, 4: 716–736. DOI: 10.1007/s11577-003-0118-1.
- Haug, Sonja (2010): Soziale Netzwerke und soziales Kapital. Faktoren für die strukturelle Integration von Migranten in Deutschland. In: Gamper, Markus; Reschke, Linda (Hrsg.): Knoten und Kanten. Soziale Netzwerkanalyse in Wirtschafts- und Migrationsforschung. Bielefeld: transcript Verlag: 247–274.
- Kalter, Frank; Granato, Nadia (2018): Migration und ethnische Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt. In: Abraham, Martin; Hinz, Thomas (Hrsg.): Arbeitsmarktsoziologie. Probleme, Theorien, empirische Befunde. Wiesbaden: Springer VS: 355–387.
- Keller, Berndt; Seifert, Hartmut (2014): Atypische Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst. In: *WSI-Mitteilungen* 67, 8: 628–638. DOI: 10.5771/0342-300X-2014-8-628.
- Keller, Berndt K. (2010): Arbeitspolitik im öffentlichen Dienst. Ein Überblick über Arbeitsmärkte und Arbeitsbeziehungen. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Online verfügbar unter <https://doi.org/10.5771/9783845269771>.
- Kristen, Cornelia (2006): Ethnische Diskriminierung in der Grundschule? In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 58, 1: 79–97. DOI: 10.1007/s11575-006-0004-y.
- Lin, Nan (1999): Social Networks and Status Attainment. In: *Annual Review of Sociology* 25: 467–487.
- Midtbøen, Arnfinn H. (2014): The Invisible Second Generation? Statistical Discrimination and Immigrant Stereotypes in Employment Processes in Norway. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 40, 10: 1657–1675. DOI: 10.1080/1369183X.2013.847784.
- Möltgen-Sicking, Katrin; Winter, Thorben (2018): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft. Eine praxisorientierte Einführung. Wiesbaden: Springer VS.
- Mincer, Jacob (1962): On-the-job Training: Costs, Returns, and some Implications. In: *Journal of Political Economy* 70, 5: 50–79.
- Pager, Devah; Karafin, Diana (2009): Bayesian Bigot? Statistical Discrimination, Stereotypes, and Employer Decision Making. In: *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 621, 1: 70–93. DOI: 10.1177/0002716208324628.
- Riccucci, Norma M. (2009): The Pursuit of Social Equity in the Federal Government: A Road Less Traveled? In: *Public Administration Review* 69, 3: 373–382.
- Schlipphak, Annette (2019): Betriebliches Gesundheitsmanagement und krankheitsbedingte Fehlzeiten in der Bundesverwaltung. In: Badura, Bernhard; Ducki, Antje; Schröder, Helmut; Klose, Joachim; Meyer, Markus (Hrsg.): Fehlzeiten-Report 2019: Digitalisierung - gesundes Arbeiten ermöglichen. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg: 741–750.
- Schultz, Theodore W. (1961): Investment in Human Capital. In: *The American Economic Review* 51, 1: 1–17.
- Voss, Thomas (2007): Netzwerke als soziales Kapital im Arbeitsmarkt. In: Franzen, Axel; Freitag, Markus (Hrsg.): Sozialkapital: Grundlagen und Anwendungen. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie Sonderheft 47. Wiesbaden: VS Springer: 321–342.
- Walgenbach, Katharina (2012): Intersektionalität als Analyseperspektive heterogener Stadträume. In: Scambor, Elli; Zimmer, Fränk (Hrsg.): Die intersektionelle Stadt. Geschlechterforschung und Medien an den Achsen der Ungleichheit. Bielefeld: transcript: 81–92.
- Weinmann, Martin; Straub, Sophie (2021): Einstellungen der Beschäftigten zur kulturellen Diversität in der öffentlichen Verwaltung. In: Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Schneider, Norbert F. (Hrsg.): Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität. Opladen: Barbara Budrich (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55): 197–222.



## 5 Diskriminierungs- und Mobbing Erfahrungen in der Bundesverwaltung

*Sophie Straub, Andreas Ette und Martin Weinmann*

### Zusammenfassung

Der Arbeitsplatz ist in Deutschland der Bereich, in dem Menschen am häufigsten Diskriminierung erleben. Der Beitrag untersucht, inwiefern Diskriminierung und Mobbing am Arbeitsplatz auch in der öffentlichen Verwaltung regelmäßige Erfahrungen darstellen. Auf Grundlage des „Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)“ werden die individuell wahrgenommenen, subjektiven Diskriminierungs- und Mobbing Erfahrungen des Personals der Bundesverwaltung untersucht. Die Ergebnisse zeigen, dass Diskriminierung und Mobbing am Arbeitsplatz von einer großen Zahl Beschäftigter wahrgenommen wird. Dabei berichten Beschäftigte mit Migrationshintergrund signifikant häufiger von Benachteiligungen als ihre Kolleginnen und Kollegen ohne Migrationshintergrund. Insbesondere berichten sie häufiger von Diskriminierungen aufgrund der ethnischen Herkunft, Religion, Hautfarbe und des Aussehens. Die Befunde zeigen die Bedeutung von Diskriminierung und Mobbing auch für die öffentliche Verwaltung in Deutschland und bieten Ansatzpunkte für weitere Forschung sowie für die Entwicklung von Antidiskriminierungsmaßnahmen.

Stichworte: wahrgenommene Diskriminierung, Mobbing, Migrationshintergrund, öffentliche Verwaltung

### 5.1 Einleitung

Während im Rahmen des vorangegangenen Beitrags die strukturelle Ungleichheit von Beschäftigten mit und ohne Migrationshintergrund entlang verschiedener Positionen im öffentlichen Dienst des Bundes im Mittelpunkt der Betrachtung stand (Straub et al. 2021 in diesem Band), ist es das Ziel des vorliegenden Beitrags, Diskriminierungs- und Mobbing Erfahrungen aus Sicht der Beschäftigten zu untersuchen. Demnach zielt der vorliegende Beitrag nicht auf objektive Benachteiligungsstrukturen ab, sondern stellt die subjektive Wahrnehmung einer Situation als Diskriminierung oder Mobbing im Erwerbsleben durch die Beschäftigten in den Fokus.

Als *Diskriminierung* kann generell die Benachteiligung oder Herabwürdigung einer Gruppe oder einzelner Mitglieder einer Gruppe aufgrund vorliegender sozialbedeutsamer Merkmale verstanden werden, die in keinem Zusammenhang mit deren Verhalten und Leistungsfähigkeit stehen. Welche dieser Merkmale konkret zu Diskriminierung führen, ist abhängig davon, ob sie gesamtgesellschaftlich als relevant zur Beschreibung und zur Unterscheidungen von Personen(gruppen) betrachtet werden. Demnach handelt es sich um Merkmale und Kategorien, die sozialkonstruiert in gesellschaftliche Strukturen und kulturelle Normen eingebettet sind (vgl. Rommelspacher 1997, 164). Als relevante Diskriminierungsmerkmale haben sich u. a. die Ethnizität, Religion, nationale und soziale Herkunft, Sprache,

Abstammung, sexuelle Orientierung, Behinderung, das physische Äußere, Geschlecht und Alter herausgebildet. Mehrere der genannten Kategorien sind bereits im Rahmen des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) benannt, mit dem Ziel, einen Rechtsrahmen für derartige Benachteiligungen zu schaffen und diese zu verhindern oder zu beseitigen.<sup>1</sup>

Neben der subjektiven Diskriminierungserfahrung untersucht der Beitrag am Arbeitsplatz erlebtes Mobbing. Darunter fallen destruktive Handlungen unterschiedlicher Art, die als Beeinträchtigung und Verletzung der eigenen Person wahrgenommen werden (vgl. Esser/Wolmerath 2001). Mobbing kann sowohl von Kolleginnen und Kollegen als auch von Vorgesetzten ausgehen. Ein zentrales Merkmal von Mobbing ist, dass die Handlungen gezielt, wiederkehrend und über einen längeren Zeitraum auftreten. Wegweisende Forschung in diesem Zusammenhang geht vor allem auf Leymann (1990, 1993) zurück. Dieser hat auf Grundlage von Interviews mit vielen Betroffenen, deren Ärztinnen und Ärzten und Betriebsratsmitgliedern eine umfangreiche Liste an 45 Handlungen erstellt, die als Mobbing gelten können. Diese Handlungen zielen darauf ab, dass die betroffene Person u. a. daran gehindert wird, sich mitzuteilen, ihre sozialen Beziehungen gestört werden, ihr soziales Ansehen verletzt wird und Arbeitsaufträge erhält, die als entwürdigend oder gesundheitsschädlich gelten.

Gegenwärtig liegen speziell für die Bundesverwaltung keine belastbaren Befunde hinsichtlich des Ausmaßes wahrgenommener Diskriminierungs- und Mobbing Erfahrungen vor. Repräsentative Zahlen hinsichtlich der Diskriminierungsprävalenz in der Gesamtbevölkerung liefert hingegen u. a. die SOEP-Innovations-Stichprobe (SOEP-IS), wonach 13,1 Prozent der Befragten Diskriminierung mindestens entlang eines AGG-Schutzgrundes berichten (Antidiskriminierungsstelle 2018, 21f.). Werden weitere Diskriminierungsgründe hinzugenommen, steigt der genannte Anteil auf 16,1 Prozent. Knapp die Hälfte der von Benachteiligung betroffenen Personen (48,5 Prozent) berichtete, in den letzten zwei Jahren Diskriminierungserfahrungen im Bereich der Erwerbstätigkeit erlebt zu haben (Antidiskriminierungsstelle 2018, 21f.). Dies bestätigt den Befund, dass die meisten Menschen im Lebensbereich der Erwerbsarbeit Diskriminierung erfahren (Beigang et al. 2018). Das Arbeitsleben ist entsprechend auch der gesellschaftliche Bereich, zu dem die Antidiskriminierungsstelle des Bundes die meisten Beratungsanfragen erhält (Antidiskriminierungsstelle 2020).

Eine Vielzahl an Studien verdeutlicht, welche negativen Folgen Diskriminierungs- und Mobbing Erfahrungen für die Betroffenen haben. Demnach neigen von Diskriminierung betroffene Personen u. a. zu einem erhöhtem Stressempfinden sowie einem gesteigerten Risiko für psychische und physische Erkrankungen (Carlisle/Stone 2015; Everett et al. 2016; Igel et al. 2010; Kessler et al. 1999; Mays/Cochran 2001; Taylor et al. 2013). Im Bereich der Erwerbstätigkeit lassen sich darüber hinaus negative Auswirkungen von Diskriminierungserfahrungen auf das organisatorische Engagement und die Arbeitszufriedenheit finden (Ensher et al. 2001). Negative Auswirkungen hinsichtlich der physischen und psychischen Gesundheit von Betroffenen zeigen sich ebenso für am Arbeitsplatz erlebtes Mobbing (Bonde et al. 2016; Harvey et al. 2017; Kivimäki et al. 2003; Rugulies et al. 2012; Verkuil et al. 2015). Seitens der Unternehmen kann dies ebenfalls negative Folgen haben, in Form von Leistungseinbußen, einem Anstieg der Fehlzeiten und einer höheren Fluktuation der Beschäftigten (Glambek et al. 2014; McTernan et al. 2013; Nabe-Nielsen

---

<sup>1</sup> Ziel des AGG ist es, „Benachteiligungen aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität zu verhindern oder zu beseitigen“ (§ 1 AGG).

et al. 2017; Nielsen et al. 2016). Betroffen ist zudem das System der sozialen Sicherung, da Mobbing am Arbeitsplatz einen Risikofaktor für Langzeiterkrankungen, Arbeitslosigkeit und Frühverrentung aufgrund von Arbeitsunfähigkeit darstellt (Aagestad et al. 2014; Glambeek et al. 2014). Dass die Folgen von Diskriminierungs- und Mobbingerelebnissen im Arbeitsumfeld derart schwer wiegen, lässt sich vor allem dadurch erklären, dass es sich bei dem Lebensbereich der Erwerbstätigkeit um eine Sphäre handelt, in der viele Menschen zur Erlangung ihres Lebensunterhaltes einen großen Teil ihrer Zeit verbringen und dies meist langfristig und wiederkehrend. Darüber hinaus ist die Berufstätigkeit eng verknüpft mit gesellschaftlicher Anerkennung und Wertschätzung. Der Arbeitsmarkt stellt einen wichtigen Bereich gesellschaftlicher Teilhabe dar. Für Migrantinnen und Migranten können Diskriminierungserfahrungen darüber hinaus auch als die von ihnen wahrgenommene Akzeptanz durch die Mehrheitsbevölkerung verstanden werden und sich negativ auf ihre Integration auswirken. Dies ist insofern bedeutsam, da Personen mit Migrationshintergrund einem höheren Risiko von Diskriminierungserfahrungen im Berufsleben ausgesetzt sind im Vergleich zu Personen ohne Migrationshintergrund (vgl. u. a. SVR 2012).

Vor dem Hintergrund der zuvor beschriebenen Befunde und der bislang fehlenden Informationen für die öffentliche Verwaltung ist es ein wesentliches Ziel des vorliegenden Beitrags, erstmals fundierte Erkenntnisse zu Diskriminierungs- und Mobbingerefahrungen für die Bundesverwaltung vorzulegen. Dabei sind differenzierte Aussagen für verschiedene Beschäftigtengruppen entlang des Migrationshintergrunds sowie der Wanderungsgeneration und Staatsangehörigkeit möglich. Darüber hinaus können Aussagen zu unterschiedlichen Gründen von Diskriminierung getroffen werden, insbesondere zu Gründen, die für Beschäftigte mit Migrationshintergrund im Besonderen relevant sind. Im Mittelpunkt steht die Beantwortung folgender Forschungsfragen: Wie hoch ist das Ausmaß von wahrgenommener Diskriminierung und wahrgenommenem Mobbing? Zeigen sich Unterschiede zwischen Beschäftigten mit und ohne Migrationshintergrund unter Berücksichtigung von Migrationshintergrund, Wanderungsgeneration und Staatsangehörigkeit? Inwiefern berichten die Beschäftigten von Diskriminierung aufgrund ihrer ethnischen Herkunft, Religion, Hautfarbe und ihres Aussehens? Um ein Verständnis hinsichtlich der Wahrnehmung von Diskriminierung und Mobbing zu erlangen, wird die Signaldetektionstheorie aufgegriffen, anhand derer zu überprüfende Hypothesen abgeleitet und um entsprechende empirische Befunde ergänzt werden (Abschnitt 5.2). Als Datengrundlage dient der „Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)“ (Abschnitt 5.3). Die Ergebnisse werden im Rahmen des Abschnitts 5.4 beschrieben. Anschließend werden die Erkenntnisse des Beitrags zusammengefasst, diskutiert und mögliche Handlungsempfehlungen formuliert (Abschnitt 5.5).

Im Rahmen des Beitrags ist es erstmals möglich, Einblicke hinsichtlich der Diskriminierungs- und Mobbingerefahrungen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes der Bundesverwaltung zu erlangen. Zwar können mit den verwendeten Daten nur empirische Befunde zu Diskriminierungs- und Mobbingerefahrungen der Beschäftigten der Bundesverwaltung und nicht zu tatsächlichen Tatbeständen dargestellt werden. Allerdings liefern sie Einblicke in die Perspektive der von Diskriminierung Betroffenen und ermöglichen die Untersuchung potentieller Ungleichbehandlung von Beschäftigtengruppen (vgl. Antidiskriminierungsstelle 2018, 9). Auch wenn die empirischen Ergebnisse somit kein Abbild des tatsächlich juristischen Diskriminierungs- und Mobbingauftretens im öffentlichen Dienst der Bundesverwaltung darstellen, sind sie äußerst aufschlussreich. Speziell lassen sich hierbei Rückschlüsse hinsichtlich der wahrgenommenen Akzeptanz von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in den Behörden der Bundesverwaltung ziehen. Dementsprechend können die Ergebnisse – neben den strukturellen Ungleichheiten (Straub et al. 2021 in diesem Band) – als wichtiger Indikator für die Benachteiligung von Personen mit Migrations-

hintergrund in der Bundesverwaltung und als Grundlage für die Entwicklung von Antidiskriminierungsmaßnahmen im öffentlichen Dienst in Deutschland dienen.

## 5.2 Theoretische Zugänge und Stand der Forschung zur subjektiven Wahrnehmung von Diskriminierung und Mobbing

Da die Diskriminierungsforschung ein interdisziplinär bearbeitetes Themenfeld darstellt, besteht eine Vielzahl an Definitionen und theoretischen Zugängen der einzelnen Fachrichtungen – der Sozialpsychologie, Ökonomie, Sozial- und Rechtswissenschaften. Theorien, in deren Mittelpunkt das Verständnis der Wahrnehmung von Diskriminierung steht, sind innerhalb der Sozialpsychologie und kognitiven Psychologie verortet und sollen im Rahmen des vorliegenden Beitrags aufgegriffen werden. Insbesondere die *Signaldetektionstheorie* wird dabei herangezogen, da diese die Erklärung von wahrgenommener Diskriminierung und Mobbing erlaubt und gleichzeitig personenbezogene Faktoren berücksichtigt, um mögliche Wahrnehmungsunterschiede zwischen verschiedenen Personen(gruppen) zu erklären. Im Fokus des vorliegenden Beitrags stehen Differenzierungen nach Migrationshintergrund, Wanderungsgeneration und Staatsangehörigkeit.

Im Rahmen der *Signaldetektionstheorie* (vgl. u. a. Green/Swets 1974) wird von einem zweistufigen Prozess ausgegangen, der beispielsweise für das Erkennen von Diskriminierung und Mobbing verantwortlich ist. Im ersten Schritt erfolgt die Wahrnehmung bestimmter Stimuli, die in einem zweiten Schritt anhand individueller Entscheidungskriterien, einer Art Definition hinsichtlich von Diskriminierung oder Mobbing, verglichen und bewertet werden. Abhängig davon, wie spezifisch oder umfassend das individuelle Entscheidungskriterium der Personen ist und wie eindeutig die jeweilige Situation, fällt die Sicherheit aus, Diskriminierungs- oder Mobbingereignisse wahrzunehmen. Aufgrund von meist komplexen Gegebenheiten und uneindeutigen Informationen ist eine stets korrekte Einschätzung der Situation, beispielsweise als diskriminierend bzw. nichtdiskriminierend, kaum möglich. Inwiefern eine Person dazu tendiert, Diskriminierung oder Mobbing seltener oder häufiger wahrzunehmen als diese Tatbestände tatsächlich juristisch vorliegen, wird als *response style* oder *bias* bezeichnet (Feldman Barrett/Swim 1998, 13) und ist vom individuell vorliegenden Entscheidungskriterium abhängig. Personen mit umfassenderen Entscheidungskriterien neigen eher dazu, Situationen als Diskriminierungen oder Mobbing anzusehen, die keine darstellen. Demgegenüber übersehen Personen mit spezifischen Entscheidungskriterien diese Situationen eher. Wie das Entscheidungskriterium einer Person (*response style*) ausfällt, ist einerseits davon abhängig, welche Konsequenzen mit der jeweiligen Einschätzung der Situation verbunden sind und andererseits von der erwarteten Häufigkeit von Diskriminierung oder Mobbing in einem bestimmten Umfeld. Geht eine Person demnach häufig davon aus, mit Diskriminierung konfrontiert zu werden, wird sie diese eher wahrnehmen als Personen, die seltener mit Diskriminierung rechnen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass sich Personen nicht zwangsläufig über ihren *response style* bewusst sind, sondern sich dieser vielmehr unbewusst aus Erfahrungen ergibt, die jemand im Zusammenhang mit Diskriminierung oder Mobbing gesammelt hat.

Wie Diskriminierungs- und Mobbingereignisse erlebt werden, ist dabei untrennbar mit sozialen Kategorisierungsprozessen verbunden, anhand derer Personen – meist aufgrund von äußeren Merkmalen und Verhaltensweisen – bestimmten Personengruppen zugeordnet werden. Als mögliche Merkmale gelten dabei u. a. Alter, Geschlecht, ethnische Herkunft, Religion oder Weltanschauung, sexuelle Orientierung und Behinderung. Wichtig

ist hierbei, dass jedes Individuum diesem Kategorisierungsprozess unterliegt (Baer 2008, 443–445). Zudem fühlt sich jedes Individuum sozialen Gruppen zugehörig (vgl. u. a. Turner et al. 1987). Zugleich sind mit den unterschiedlichen Kategorisierungen bzw. sozial konstruierten Gruppen ungleiche negative Zuschreibungen aufgrund gesellschaftlicher Dominanzverhältnisse verbunden, die ein unterschiedliches Diskriminierungsrisiko bedingen (Rottleuthner/Mahlmann 2011). Demzufolge sind nicht alle Personen und Gruppen gleichermaßen von Diskriminierung und Mobbing betroffen. Führt man die bisherige Argumentation zusammen, so kann erstens festgehalten werden, dass die Wahrnehmung von Diskriminierung und Mobbing vor allem von bisherigen Erfahrungen diesbezüglich und der antizipierten Auftretenswahrscheinlichkeit im Rahmen der jeweiligen Situation abhängt. Zweitens besitzen Personen(gruppen) aufgrund bestimmter gesellschaftlich relevanter Merkmale ein unterschiedliches Diskriminierungsrisiko. Entsprechend kann angenommen werden, dass Beschäftigte mit Migrationshintergrund häufiger Diskriminierung und Mobbing am Arbeitsplatz erleben als ihre Kolleginnen und Kollegen ohne Migrationshintergrund.

Dies erscheint auch insofern plausibel, da u. a. Daten des SVR-Integrationsbarometers verdeutlichen, dass Personen ohne Migrationshintergrund sehr viel seltener angeben, Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt erfahren zu haben als Personen mit Migrationshintergrund (vgl. u. a. SVR 2012, 2014). Vergleichbare Befunde zu unterschiedlichen Mobbing-Erfahrungen am Arbeitsplatz von Personen mit und ohne Migrationshintergrund liegen unseres Wissens bislang nicht vor.

Auf Basis der dargestellten Annahmen und Befunde kann folgende Hypothese abgeleitet werden:

*H1: Beschäftigte mit Migrationshintergrund nehmen häufiger Diskriminierung und Mobbing am Arbeitsplatz wahr als jene ohne Migrationshintergrund.*

In Übereinstimmung mit der Signaldetektionstheorie verweist Sauer (2007, 140) darauf, dass die Wahrnehmung von Diskriminierung nicht immer objektiv mit nachweisbaren Gegebenheiten oder Erlebnissen übereinstimmt, sondern beeinflusst wird von Erwartungshaltungen. Konkret geht sie davon aus, dass Migrantinnen und Migranten der Nachfolgegeneration ein anderes Verständnis ihres Platzes in der deutschen Gesellschaft haben und in einem höheren Maße Akzeptanz und Toleranz fordern als Angehörige der ersten Generation. Auch Esser (1980) sieht bei Zugewanderten eine deferente Grundhaltung, die Einheimischen pauschal Vorrechte zuspricht. In der zweiten Generation jedoch vollzieht sich ein Wandel der Vergleichs- und Anspruchsbezüge, da diese Gruppe in Deutschland aufgewachsen ist und dementsprechend mit einer größeren Selbstverständlichkeit die Gleichbehandlung mit denjenigen beansprucht, die sich als Einheimische betrachten. Weiterhin sind Angehörige der Folgegenerationen sensibler in der Wahrnehmung von Diskriminierung und Mobbing, da sie eine größere Identifikation mit der Mehrheitsgesellschaft aufweisen und Gleichheitsgrundsätze stärker internalisiert haben (vgl. Esser 1980).

Bei der Betrachtung des gegenwärtigen Forschungsstands liegen für Deutschland differente Befunde vor. So wurde beispielsweise für türkischstämmige Migrantinnen und Migranten aufgezeigt, dass Angehörige der Folgegenerationen mit 79 Prozent weitaus häufiger von Diskriminierung berichteten als die erste Generation (63 Prozent; vgl. Sauer 2007). Dies bestätigt auch die Studie von Skrobanek (2007). Das häufigere Wahrnehmen von Diskriminierung der zweiten Generation im Vergleich zu Angehörigen der ersten Generation kann Salentin (2008) neben türkischstämmigen Personen auch für weitere Herkunftsgruppen, wenn auch nicht für alle, feststellen. Eine aktuelle Studie auf Grundlage der Daten

des Nationalen Bildungspanels (NEPS) kann diesen Befund lediglich für einzelne Bevölkerungsgruppen bestätigen (Horr et al. 2020). Im Gegensatz dazu stellen Diehl und Liebau (2017) fest, dass Angehörige der zweiten Generation in geringerem Maße Diskriminierung wahrnehmen verglichen mit jenen der ersten Generation. Dieser Befund zeigt sich auch auf Basis des SVR-Integrationsbarometers 2012 speziell für den Bereich des Arbeitsmarktes (SVR 2012). Vergleichbare Befunde zu unterschiedlichen Mobbing Erfahrungen am Arbeitsplatz von Personen der ersten und zweiten Generation liegen unseres Wissens bislang nicht vor.

Mit Blick auf bestehende Unterschiede zwischen den Generationen lässt sich folgende Hypothese formulieren:

*H2: Beschäftigte mit Migrationshintergrund der zweiten Generation nehmen häufiger Diskriminierung und Mobbing wahr als Angehörige der ersten Generation.*

Aufgrund der zuvor beschriebenen theoretischen Annahmen kann zudem angenommen werden, dass Beschäftigte mit Migrationshintergrund in einem höheren Maß von Diskriminierung aufgrund ihrer ethnischen Herkunft, Religion, Hautfarbe und ihres Aussehens berichten als Personen ohne Migrationshintergrund. Ein Grund dafür dürfte sein, dass ein Teil der Menschen mit Migrationshintergrund im Rahmen ethnisierender Grenzziehungsprozesse, die Auslöser von Diskriminierungs- und Mobbingereignissen sein können, als phänotypisch, sprachlich oder kulturell different wahrgenommen wird.

Die Daten der SOEP-Innovations-Stichprobe 2016 zeigen, dass Personen mit Migrationshintergrund ein deutlich höheres Risiko haben, Diskriminierungserfahrungen aufgrund der ethnischen Herkunft, der Herkunft aus einem anderen Land oder aus rassistischen Gründen zu machen als Personen ohne Migrationshintergrund (Antidiskriminierungsstelle 2018). Im Rahmen des SVR-Integrationsbarometers 2016 gaben Personen ohne Migrationshintergrund deutlich seltener herkunftsbedingte Diskriminierungserfahrungen an als Personen mit Migrationshintergrund. Zudem machen insbesondere muslimische Befragte im Vergleich zu Befragten christlicher oder ohne Religionszugehörigkeit häufiger Diskriminierungserfahrungen (Wittlif 2018, 12f.). Darüber hinaus geben Personen mit Migrationshintergrund häufig an, Diskriminierung aufgrund sog. phänotypischer Differenz wahrzunehmen, also weil sie „sichtbar anders“ aussehen (Wittlif 2018, 16).

Auf Basis dieser Befunde und Überlegungen wird folgende Hypothese formuliert:

*H3: Beschäftigte mit Migrationshintergrund berichten häufiger von Diskriminierung aufgrund ihrer ethnischen Herkunft, Religion, Hautfarbe und ihres Aussehens als Beschäftigte ohne Migrationshintergrund.*

### 5.3 Daten und Analysestrategie

Für die Analysen wurden die Daten des „Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)“ verwendet. Im Rahmen der Befragung hatten alle Beschäftigten die Möglichkeit, anzugeben, ob sie in den letzten zwei Jahren vor der Befragung Diskriminierungserfahrungen im beruflichen Kontext gemacht haben. Konkret wurden sie gebeten, die folgende Frage mit den Antwortvorgaben „ja“ oder „nein“ zu beantworten: „Sind Sie in den letzten zwei Jahren aus Ihrer Sicht beruflich benachteiligt worden, z. B. bei einer Bewerbung, bei Gehaltserhöhungen oder bei Beförderungen?“ Personen, die dieser Frage zu-

stimmten, wurden zusätzlich nach dem ihrer Meinung nach ausschlaggebenden Grund der Benachteiligung gefragt. Dabei konnten sie mehrere Gründe angeben, insgesamt bis zu zwölf. Die möglichen Diskriminierungsgründe umfassten u. a. ethnische Herkunft, Alter, Geschlecht, Religionszugehörigkeit, Hautfarbe und Aussehen.<sup>2</sup> Eine vergleichbare Erfassung wahrgenommener Diskriminierung fand im Rahmen der SOEP-Innovations-Stichprobe 2016 statt (Antidiskriminierungsstelle 2018).<sup>3</sup> Im Fokus der folgenden Analysen stehen zunächst Diskriminierungserfahrungen im Allgemeinen. Dazu wird den Beschäftigten, die von einer Diskriminierungserfahrung berichten, der Wert „1“ zugewiesen bzw. der Wert „0“, wenn dies nicht der Fall ist. In einem weiteren Schritt werden dann ausschließlich Diskriminierungserfahrungen aufgrund der ethnischen Herkunft, Religion, Hautfarbe und des Aussehens vertiefend betrachtet. Auf Grundlage der Angaben der Beschäftigten wurde ein dichotomer Index gebildet, der den Wert „1“ aufweist, wenn Befragte einen dieser vier Diskriminierungsgründe genannt haben und den Wert „0“, wenn keine entsprechende Diskriminierungserfahrung vorlag.

Neben der Dimension der Diskriminierung wurde im „Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)“ die Mobbing Erfahrung der Beschäftigten am Arbeitsplatz mittels der Frage „Wie oft fühlen Sie sich durch Kolleginnen und Kollegen oder Vorgesetzte zu Unrecht kritisiert, schikaniert oder vor anderen bloßgestellt?“ erhoben. Hier hatten die Befragten die Möglichkeit, die wahrgenommene Intensität anhand der Antwortkategorien „nie/fast nie“ (1), „selten“ (2), „manchmal“ (3), „oft“ (4) und „immer“ (5) anzugeben. Entwickelt und eingesetzt wurde die Kurzskaala im Rahmen der Mitarbeiterbefragung zu psychischen Belastungen am Arbeitsplatz „COPSOQ“ (vgl. Garthus-Niegel et al. 2016) sowie des Linked Personnel Panel (LPP, vgl. Mackeben et al. 2018). Mobbing wird wie eingangs dargestellt vor allem durch feindselige Handlungen gekennzeichnet, die mit einer gewissen Häufigkeit<sup>4</sup> und Kontinuität auftreten. Nur wenn Beschäftigte angaben, dass sie entsprechende Erfahrungen „oft“ oder „immer“ machen, wurden diese als Mobbing Erfahrungen gewertet. Somit erfolgt eine dichotome Operationalisierung der Variable Mobbing Erfahrungen, wobei die Antwortkategorien „nie/fast nie“ bis „manchmal“ den Wert „0“ zugewiesen bekommen und „oft“ bis „immer“ den Wert „1“.<sup>5</sup>

Unter Verwendung der genannten Items ist es das Ziel des vorliegenden Beitrags, in einem ersten Schritt das Ausmaß der selbst wahrgenommenen, subjektiven Diskriminierungs- und Mobbing Erfahrungen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes des Bundes zu beschreiben (vgl. Antidiskriminierungsstelle 2018). Dazu werden die Antwortverteilungen der Beschäftigten entlang ihrer Staatsangehörigkeit und Wanderungsgeneration deskriptiv dargestellt. In einem zweiten Schritt werden logistische Regressionen durchgeführt, um zu überprüfen, inwieweit signifikante Unterschiede hinsichtlich der wahrgenommenen

<sup>2</sup> Konkret konnte Folgendes angegeben werden: „mein Alter“, „meine ethnische Herkunft“, „meine Hautfarbe“, „mein Geschlecht“, „meine Religion“, „meine Weltanschauung“, „meine Behinderung/geistige oder körperliche Erkrankung“, „meine familiären Verpflichtungen“, „meine politischen Überzeugungen“, „meine sexuelle Identität“, „mein Aussehen“, „meine fehlenden beruflichen Netzwerke“ bzw. „ein anderer Grund“ sowie „kann ich nicht sagen“.

<sup>3</sup> Zukünftig ist es das Ziel, ein kontinuierliches Diskriminierungsmonitoring in Deutschland im Rahmen des SOEP zu etablieren, das insbesondere Bezugspunkte zum AGG herstellt und die fundierte Untersuchung der Entwicklung von Diskriminierungserfahrungen im Zeitverlauf sicherstellt.

<sup>4</sup> Leymann (1993) geht dabei von Handlungen aus, die mindestens einmal pro Woche und mindestens innerhalb eines zusammenhängenden halben Jahres erfolgen.

<sup>5</sup> Zudem wurde eine dichotome Darstellung gewählt, um die Befunde zu Mobbing den Befunden zu Diskriminierung besser gegenüberstellen zu können. In den weiterführenden Analysen wurden zusätzlich alternative Operationalisierungen der Mobbing-Variable verwendet und auch Modelle berechnet, bei denen Mobbing als ordinale Variable berücksichtigt wurde.

Diskriminierungs- und Mobbingverfahren der Beschäftigten insbesondere in Hinblick auf deren Migrationshintergrund bestehen. Dieses Verfahren wird angewendet, wenn die abhängige Variable wie im vorliegenden Fall binär kodiert ist (0=keine Diskriminierungs- oder Mobbingverfahren; 1=bestehende Diskriminierungs- oder Mobbingverfahren). Mittels logistischer Regressionen ist es möglich zu bestimmen, mit welcher Wahrscheinlichkeit ein bestimmtes Ereignis eintritt oder nicht, hier z. B. eine Diskriminierungsverfahren. Im Rahmen des vorliegenden Beitrags werden Average Marginal Effects (AME) angegeben. Diese stellen ein absolutes Distanzmaß dar, anhand dessen der Durchschnittseffekt einer unabhängigen Variablen als Mittelwert der marginalen Effekte über alle Beobachtungen ausgewiesen wird. Vereinfacht ausgedrückt und übertragen auf die vorliegenden Ergebnisse bedeutet dies beispielhaft, dass Ausländerinnen und Ausländer der 2. Generation im Vergleich zu Personen ohne Migrationshintergrund eine durchschnittlich um 11 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit haben, in den letzten zwei Jahren Diskriminierung am Arbeitsplatz wahrgenommen zu haben, wenn weitere unabhängige Variablen kontrolliert werden (Tabelle 5.2). Neben dem Migrationshintergrund werden entsprechend weitere zentrale soziodemografische Merkmale und Beschäftigungsmerkmale kontrolliert, wie beispielsweise das Alter und die Laufbahnzugehörigkeit. Grundsätzlich kann angenommen werden, dass diese ebenso einen Einfluss auf die Wahrnehmung von Diskriminierung und Mobbing haben wie der Migrationshintergrund einer Person. Um Unterschiede zwischen den Behörden zu kontrollieren, wurde zudem die Behördenzugehörigkeit in Form von Dummy-Variablen berücksichtigt. Für die Berechnung der logistischen Regressionen werden ausschließlich Personen mit vollständigen vorliegenden Antworten berücksichtigt, sodass ein listenweiser Fallausschluss erfolgt. Dies führt insbesondere bei der Betrachtung der Diskriminierungsverfahren zu einer deutlichen Reduktion der Fallzahlen, da in einer Behörde mit einer großen Zahl an Beschäftigten ( $n = 3.433$ ) diese Frage im Rahmen der Erhebung nicht gestellt wurde. Ebenfalls unter Verwendung von logistischen Regressionen wurde überprüft, inwieweit systematische Unterschiede zwischen Personen vorliegen, die diese Frage beantwortet haben und jenen, die fehlende Werte aufweisen (Ergebnisse nicht dargestellt). Dabei zeigen sich keine signifikanten Unterschiede entlang zentraler Merkmale wie dem Migrationshintergrund und der Laufbahnzugehörigkeit. Deutlich wird jedoch, dass beispielsweise Männer im Vergleich zu Frauen eine höhere Chance haben, fehlende Werte aufzuweisen. Dies gilt es u. a. bei der Ergebnisinterpretation kritisch zu berücksichtigen.<sup>6</sup>

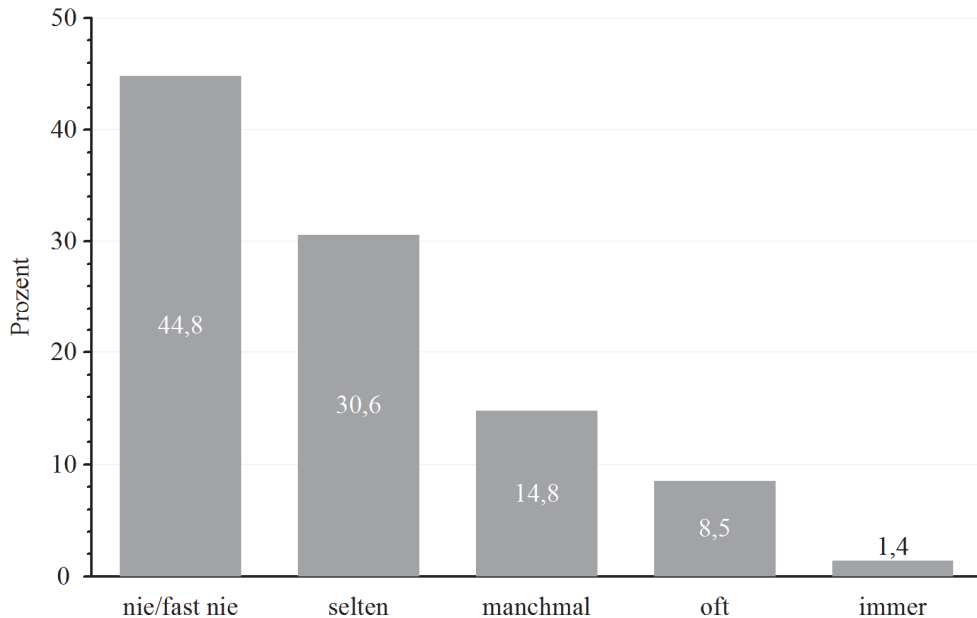
## 5.4 Empirische Ergebnisse

Insgesamt gab im Rahmen des „Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)“ ein Drittel aller befragten Beschäftigten (33,2 Prozent) an, in den letzten zwei Jahren beruflich benachteiligt worden zu sein. Dies zeigt, dass Diskriminierung am Arbeitsplatz auch im öffentlichen Dienst der Bundesverwaltung relevant ist. Zudem berichteten 9,8 Prozent der Beschäftigten von Mobbingverfahren, geben also an, „oft“ oder „immer“ durch Kolleginnen und Kollegen oder Vorgesetzte zu Unrecht kritisiert, schikaniert oder vor anderen bloßgestellt worden zu sein (Abbildung 5.1).

---

<sup>6</sup> Bei allen berichteten Werten des Beitrags handelt es sich um gewichtete Angaben.

Abbildung 5.1: Wahrgenommene Mobbingverfahren



Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen und Darstellung.

Anm.: n = 46.785. Die Daten sind anhand der Beschäftigtenzahl der Behörden gewichtet.

Sowohl im Hinblick auf die Diskriminierungs- als auch Mobbingverfahren zeigt sich, dass Beschäftigte mit Migrationshintergrund subjektiv häufiger davon betroffen sind als jene ohne Migrationshintergrund (Tabelle 5.1). Differente Befunde zeigen sich hingegen entlang der Wanderungsgeneration. Demnach kann lediglich bei Beschäftigten mit ausländischer Staatsangehörigkeit der ersten Generation ein deutlich höheres Ausmaß an Diskriminierungs- und Mobbingverfahren im Vergleich zur zweiten Generation mit ausländischer Staatsangehörigkeit beobachtet werden. Keine Generationenunterschiede können hingegen zwischen Migrantinnen und Migranten mit deutscher Staatsangehörigkeit hinsichtlich der Mobbingverfahren am Arbeitsplatz festgestellt werden. Geringe Unterschiede finden sich für diese Gruppe lediglich bei der wahrgenommenen Diskriminierung. Die erste Generation berichtet geringfügig häufiger von Diskriminierungserfahrungen. Bei der Betrachtung des Ausmaßes wahrgenommener Diskriminierungs- und Mobbingverfahren fällt vor allem die Gruppe der Ausländer der zweiten Generation auf. Diese berichten deutlich häufiger von entsprechenden Erfahrungen im Arbeitsleben als alle anderen Gruppen. Konkret geben knapp 42 Prozent der Beschäftigten mit ausländischer Staatsangehörigkeit und ohne eigene Migrationserfahrung an, Diskriminierung am Arbeitsplatz während der letzten zwei Jahre erfahren zu haben. Knapp 18 Prozent innerhalb dieser Gruppe berichten zudem von erlebten Mobbing-situationen. Die geringsten Diskriminierungs- und Mobbing-erfahrungen berichten hingegen Beschäftigte mit ausländischer Staatsangehörigkeit, die selbst nach Deutschland migriert sind.

Tabelle 5.1: Diskriminierungs- und Mobbing Erfahrungen nach Migrationshintergrund sowie differenziert nach Staatsangehörigkeit und Generationenfolge

	Diskriminierung		Mobbing	
	%	95% CI	%	95% CI
Ohne Migrationshintergrund	32,8	32,5–33,0	9,6	9,4–9,8
Mit Migrationshintergrund	35,3	34,6–35,9	11,2	10,8–11,6
Deutsche – 1. Generation	37,0	35,6–38,4	11,4	10,5–12,2
Deutsche – 2. Generation	34,4	33,4–35,4	11,3	10,7–11,9
Ausländer – 1. Generation	29,6	26,8–32,3	8,2	6,6–9,8
Ausländer – 2. Generation	41,6	36,9–46,3	17,7	14,4–20,9
Gesamt	33,2	32,7–33,6	9,8	9,6–10,1
n	41.409		45.239	

Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen.

Anm.: Die Daten sind anhand der Beschäftigtenzahl der Behörden gewichtet.

In einem nächsten Schritt werden die beschriebenen deskriptiven Befunde unter Verwendung von logistischen Regressionen auf deren Signifikanz hin überprüft. Zudem erfolgt die Berücksichtigung weiterer personenbezogener Merkmale (u. a. Alter und Geschlechtszugehörigkeit) sowie Charakteristika des Beschäftigungsverhältnisses (u. a. Laufbahnzugehörigkeit). Die Befunde bestätigen, dass auch unter Kontrolle dieser Merkmale für Beschäftigte mit Migrationshintergrund eine um knapp 4 Prozentpunkte signifikant höhere Wahrscheinlichkeit besteht, Diskriminierung wahrzunehmen im Vergleich zu jenen ohne Migrationshintergrund (Tabelle A.5, Anhang I). Am stärksten trifft dies auf die Gruppe der Beschäftigten mit ausländischer Staatsangehörigkeit der zweiten Generation zu, die im Durchschnitt eine um 11 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit aufweist, Diskriminierung wahrzunehmen, im Vergleich zu Beschäftigten ohne Migrationshintergrund (Tabelle 5.2). Keine Unterschiede bestehen hingegen für Angehörige der ersten Generation mit ausländischer Staatsangehörigkeit. Weiterhin wurde überprüft, inwieweit Unterschiede zwischen den jeweiligen Wanderungsgenerationen bestehen. Dabei wird deutlich, dass lediglich bei der Gruppe der Beschäftigten mit ausländischer Staatsangehörigkeit die zweite Generation eine um durchschnittlich 13 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit für wahrgenommene Diskriminierung aufweist im Vergleich zu Angehörigen der ersten Generation (Tabelle A.5, Anhang I).

Tabelle 5.2: Ergebnisse der logistischen Regression zu Diskriminierungs- und Mobbingerfahrungen

	Diskriminierung		Mobbing	
	AME	SE	AME	SE
Migrationshintergrund (Ref.: Ohne)				
Deutsche 1. Generation	0,042***	0,007	0,020***	0,005
Deutsche 2. Generation	0,033***	0,006	0,023***	0,003
Ausländer 1. Generation	-0,007	0,015	-0,014	0,009
Ausländer 2. Generation	0,106***	0,025	0,062***	0,016
Geschlecht (Ref.: Männlich)				
Weiblich	-0,000	0,003	0,014***	0,002
Divers	-0,019	0,029	0,173***	0,024
Alter (Ref.: <30 Jahre)				
30–39 Jahre	0,106***	0,005	-0,005*	0,002
40–49 Jahre	0,150***	0,005	0,007**	0,002
50–59 Jahre	0,150***	0,004	0,024***	0,002
≥60 Jahre	0,090***	0,006	0,036***	0,004
Zugehörigkeitsdauer zur Behörde (Ref.: <2 Jahre)				
≥2 Jahre	0,106***	0,004	0,006*	0,003
Laufbahnzugehörigkeit (Ref.: Höherer Dienst)				
Einfacher Dienst	0,015	0,011	0,081***	0,007
Mittlerer Dienst	0,081***	0,005	0,051***	0,003
Gehobener Dienst	0,004	0,004	0,010***	0,002
Beamtenverhältnis (Ref.: Tarifbeschäftigte)				
Beamte	-0,026***	0,004	-0,002	0,002
(In-)Adäquate Beschäftigung (Ref.: Adäquat)				
Unterqualifiziert	-0,047***	0,005	-0,001	0,003
Überqualifiziert	0,035***	0,005	0,001	0,003
Pseudo R <sup>2</sup>	0,0285		0,0210	
Log likelihood	-67.287,4		-44.810,061	
n	38.873		42.216	

Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen

Anm.: Die Daten sind anhand der Beschäftigtenzahl der Behörden gewichtet. Dargestellt sind Average Marginal Effects (AME) sowie Standardfehler (SE). Signifikanzniveau: \*  $p < 0,05$ , \*\*  $p < 0,01$ , \*\*\*  $p < 0,001$ . Es wurde nach Behördenzugehörigkeit kontrolliert (nicht dargestellt). Weiterhin wurden Modelle berechnet, bei denen alternative Operationalisierungen der Mobbing-Variable verwendet wurden, u. a. als ordinale Variable. Die berichteten Befunde blieben dabei stabil.

Wenn auch in einem geringeren Ausmaß finden sich die beschriebenen Befunde analog für die wahrgenommenen Mobbing Erfahrungen. Weiterhin haben sowohl Frauen als auch Beschäftigte mit diverser Geschlechteridentität verglichen mit männlichen Beschäftigten eine höhere Wahrscheinlichkeit, subjektiv von Mobbing Situationen betroffen zu sein. Keine Geschlechterunterschiede können dagegen für wahrgenommene Diskriminierung Erfahrungen identifiziert werden. Hinsichtlich der Laufbahn kann festgestellt werden: Je geringer diese ausfällt, desto größer die Wahrscheinlichkeit, dass die Beschäftigten Mobbing Erfahrungen berichten. Demgegenüber zeigen einzig Beschäftigte des mittleren Dienstes eine subjektiv höhere Diskriminierungswahrscheinlichkeit im Vergleich zu Beschäftigten des höheren Dienstes. Wenn auch in geringem Maße, nehmen Beamte im Vergleich zu Tarifbeschäftigten weniger Diskriminierung Erfahrungen wahr. Zudem besteht ein Zusammenhang hinsichtlich der Wahrnehmung von Diskriminierung am Arbeitsplatz und der Frage, ob die Beschäftigten qualifikationsadäquat beschäftigt sind. Demnach haben Beschäftigte, die überqualifiziert sind, d. h., die über ein höheres Qualifikationsniveau verfügen als ihre gegenwärtige Beschäftigungssituation es erfordert (vgl. dazu Straub et al. 2021 in diesem Band), eine größere Wahrscheinlichkeit, von Diskriminierung Erfahrungen zu berichten als adäquat Beschäftigte. Für unterqualifizierte Beschäftigte zeigt sich entsprechend der umgekehrte Effekt. Diese haben eine geringere Wahrscheinlichkeit, von Diskriminierung Erfahrungen zu berichten im Vergleich zu adäquat Beschäftigten. Kein Zusammenhang zeigt sich hingegen zwischen Mobbing Erfahrungen am Arbeitsplatz und der Art der qualifikationsadäquaten Beschäftigung bzw. der Verbeamtung.

Anhand der vorliegenden Ergebnisse kann die Annahme, dass Beschäftigte mit Migrationshintergrund häufiger von Diskriminierungs- und Mobbing Erfahrungen am Arbeitsplatz berichten als jene ohne Migrationshintergrund (*H1*), für die Bundesverwaltung bestätigt werden. Da lediglich Beschäftigte mit ausländischer Staatsangehörigkeit der zweiten Generation im Vergleich zu Angehörigen der ersten Generation signifikant höher Diskriminierung und Mobbing am Arbeitsplatz wahrnehmen, kann die zweite Hypothese (*H2*) nur für diese Gruppe bestätigt werden. Bei Beschäftigten mit Migrationshintergrund und deutscher Staatsangehörigkeit bestehen keinerlei Generationenunterschiede.

In einem nächsten Schritt werden die bisherigen Ergebnisse vertieft, in dem die verschiedenen Gründe, die Anlass für die Diskriminierung Erfahrungen am Arbeitsplatz sind, im Fokus stehen. 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. Der Fokus der Betrachtung liegt hier auf den Gründen, die für Beschäftigte mit Migrationshintergrund im Besonderen relevant sind. Dennoch soll zunächst auch knapp auf die insgesamt am häufigsten wahrgenommenen Diskriminierungsgründe eingegangen werden, die allesamt für alle Beschäftigten gleichermaßen relevant sind. So wurden berufliche Benachteiligungen aufgrund fehlender beruflicher Netzwerke sowohl von Beschäftigten mit als auch ohne Migrationshintergrund am häufigsten benannt. Eine entsprechende Benachteiligung Erfahrung gaben 8,9 Prozent aller Beschäftigten mit und 8,4 Prozent aller Beschäftigten ohne Migrationshintergrund an (Tabelle 5.3). Es kann angenommen werden, dass insbesondere bei Bewerbungs- und Beförderungssituationen den beruflichen Netzwerken eine bedeutende Rolle seitens der Beschäftigten zugesprochen wird und deren 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, aber auch aufgrund familiärer Verpflichtungen benachteiligt worden zu sein.

Tabelle 5.3: Häufigste wahrgenommene Diskriminierungsgründe nach Migrationshintergrund sowie differenziert nach Staatsangehörigkeit und Generationenfolge, in Prozent

	Fehlende berufliche Netzwerke	Alter	Geschlecht	Familiäre Verpflichtungen
Ohne Migrationshintergrund	8,4	4,7	4,4	4,2
Mit Migrationshintergrund	8,9	4,8	4,8	4,6
Deutsche 1. Generation	9,2	4,1	3,7	4,9
Deutsche 2. Generation	9,1	5,3	5,5	4,7
Ausländer 1. Generation	5,3	4,2	4,7	2,5
Ausländer 2. Generation	11,0	4,8	2,9	5,0
Gesamt	8,4	4,7	4,5	4,3

Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen.

Anm.: Die Daten sind anhand der Beschäftigtenzahl der Behörden gewichtet. Dargestellt sind die insgesamt am häufigsten von den Beschäftigten angegebenen wahrgenommenen Diskriminierungsgründe nach Migrationshintergrund sowie differenziert nach Staatsangehörigkeit und Generationenfolge.

Neben diesen für alle Beschäftigten gleichermaßen relevanten Diskriminierungsgründen bestehen einige für Beschäftigte mit Migrationshintergrund besonders relevante Gründe, die im Folgenden vertieft untersucht werden. Explizit handelt es sich dabei um subjektive Diskriminierungserfahrungen aufgrund der ethnischen Herkunft, der Religion, der Hautfarbe und des Aussehens (Tabelle 5.4).

Tabelle 5.4: Wahrgenommene Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft, Religion, Hautfarbe und des Aussehens, nach Migrationshintergrund sowie differenziert nach Staatsangehörigkeit und Generationenfolge, in Prozent

	Ethnische Herkunft	Religion	Hautfarbe	Aussehen	Index
Ohne Migrationshintergrund	0,1	0,1	0,0	1,0	1,1
Mit Migrationshintergrund	4,3	0,9	0,6	1,8	5,7
Deutsche 1. Generation	6,7	0,9	0,8	1,4	7,5
Deutsche 2. Generation	2,6	1,0	0,5	2,1	4,5
Ausländer 1. Generation	6,6	0,0	0,2	0,7	6,8
Ausländer 2. Generation	4,8	1,3	0,4	1,8	6,6
Gesamt	0,7	0,2	0,1	1,1	1,8

Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen.

Anm.: Die Daten sind anhand der Beschäftigtenzahl der Behörden gewichtet.

Diese Diskriminierungsgründe werden allesamt von Beschäftigten mit Migrationshintergrund häufiger wahrgenommen als von Beschäftigten ohne Migrationshintergrund. Weiterhin ist erkennbar, dass 5,7 Prozent der Beschäftigten mit Migrationshintergrund mindestens einen der genannten Diskriminierungsgründe angeben (Index). Am häufigsten werden Diskriminierungserfahrungen aufgrund der ethnischen Herkunft genannt (4,3 Prozent), gefolgt

von Benachteiligungen aufgrund des Aussehens (1,8 Prozent), der Religion (0,9 Prozent) und der Hautfarbe (0,6 Prozent). Beschäftigte ohne Migrationshintergrund geben diese Gründe nicht nur seltener, sondern – mit Ausnahme des Aussehens – sogar gar nicht bzw. so gut wie nicht an. Unterschiede zwischen den Generationen bestehen nur zum Teil (ethnische Herkunft und Aussehen) und eher bei den Beschäftigten mit Migrationshintergrund und deutscher Staatsangehörigkeit.

In einem nächsten Schritt werden die Ergebnisse mittels logistischer Regressionen auf deren Signifikanz hin überprüft und weitere Einflussfaktoren berücksichtigt. Generell kann festgestellt werden, dass Beschäftigte mit Migrationshintergrund eine um durchschnittlich 4 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit besitzen, Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft, der Religion, der Hautfarbe und des Aussehens wahrzunehmen als Kolleginnen und Kollegen ohne Migrationshintergrund (Tabelle A.5, Anhang I). Beschäftigte mit deutscher Staatsangehörigkeit und eigener Wanderungserfahrung weisen diesbezüglich die höchste Wahrscheinlichkeit auf (+5,1 Prozentpunkte; Tabelle 5.5). Generationenunterschiede können weiterhin ausschließlich für die Gruppe deutscher Beschäftigter mit Migrationshintergrund identifiziert werden, wobei die zweite Generation eine um durchschnittlich 2 Prozentpunkte geringere Wahrscheinlichkeit für derartige Diskriminierungserfahrungen besitzt im Vergleich zu Angehörigen der ersten Generation (Tabelle A.5, Anhang I). Insgesamt kann die Hypothese, dass Beschäftigte mit Migrationshintergrund häufiger von Diskriminierung aufgrund ihrer ethnischen Herkunft, Religion, Hautfarbe und ihres Aussehens berichten als Beschäftigte ohne Migrationshintergrund (*H3*), für die Bundesverwaltung bestätigt werden.

Tabelle 5.5: Ergebnisse der logistischen Regression zu Diskriminierungserfahrungen aufgrund der ethnischen Herkunft, Religion, Hautfarbe und des Aussehens

	AME	Index SE
Migrationshintergrund ( <i>Ref.: Ohne</i> )		
Deutsche 1. Generation	0,051***	0,004
Deutsche 2. Generation	0,032***	0,002
Ausländer 1. Generation	0,042***	0,007
Ausländer 2. Generation	0,036***	0,010
Geschlecht ( <i>Ref.: Männlich</i> )		
Weiblich	-0,002*	0,001
Divers	0,003	0,008
Alter ( <i>Ref.: &lt;30 Jahre</i> )		
30–39 Jahre	0,003*	0,001
40–49 Jahre	0,008***	0,001
50–59 Jahre	0,000	0,001
≥60 Jahre	-0,001	0,002
Zugehörigkeitsdauer zur Behörde ( <i>Ref.: &lt;2 Jahre</i> )		
≥2 Jahre	0,004***	0,001
Laufbahnzugehörigkeit ( <i>Ref.: Höherer Dienst</i> )		
Einfacher Dienst	-0,003	0,002
Mittlerer Dienst	0,003*	0,001
Gehobener Dienst	-0,001	0,001

↓

Fortsetzung Tabelle 5.5

Beamtenverhältnis ( <i>Ref.: Tarifbeschäftigte</i> )		
Beamte	-0,005***	0,001
(In-)Adäquate Beschäftigung ( <i>Ref.: Adäquat</i> )		
Unterqualifiziert	-0,008***	0,001
Überqualifiziert	0,009***	0,001
Pseudo R <sup>2</sup>		0,0760
Log likelihood		-87.694,5776
n		38.703

Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen.

Anm.: Die Daten sind anhand der Beschäftigtenzahl der Behörden gewichtet. Dargestellt sind Average Marginal Effects (AME) sowie Standardfehler (SE). Signifikanzniveau: \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$ . Es wurde nach Behördenzugehörigkeit kontrolliert (nicht dargestellt).

## 5.5 Zusammenfassung und Diskussion

Im Fokus des vorliegenden Beitrags stand die subjektive Wahrnehmung von Diskriminierungs- und Mobbing Erfahrungen im öffentlichen Dienst des Bundes. Im Vergleich zu objektiver und über Befragungen nicht messbarer Diskriminierung ermöglichen diese einen Einblick in die Perspektive der von Diskriminierung Betroffenen und zeigen potentielle Ungleichbehandlung zwischen Beschäftigtengruppen auf, wie z. B. bei Beschäftigten mit und ohne Migrationshintergrund. Das Ziel des Beitrags war es, insbesondere die Situation von Beschäftigten mit Migrationshintergrund differenziert zu betrachten und Rückschlüsse auf deren wahrgenommene Akzeptanz durch Vorgesetzte, Personalentscheidende sowie Kolleginnen und Kollegen zu ziehen. Die Befunde ermöglichen erstmals detaillierte und fundierte Aussagen für die Bundesverwaltung und können als Ausgangspunkt und Impulsgeber für zukünftige Forschungsvorhaben zu Diskriminierung in der öffentlichen Verwaltung sowie als empirische Grundlage für die Planung und Entwicklung von Antidiskriminierungsmaßnahmen gelten.

Diskriminierung und Mobbing stellen auch für viele Beschäftigte in der öffentlichen Verwaltung regelmäßige Erfahrungen im Arbeitsleben dar. Dabei machen Personen mit Migrationshintergrund sogar noch häufiger entsprechende Erfahrungen als ihre Kolleginnen und Kollegen ohne Migrationshintergrund. Die detaillierten Befunde zeigen, dass keine signifikanten Unterschiede hinsichtlich der wahrgenommenen Diskriminierungs- und Mobbing Erfahrungen am Arbeitsplatz zwischen Beschäftigten mit ausländischer Staatsangehörigkeit der ersten Generation und deren Kolleginnen und Kollegen ohne Migrationshintergrund bestehen. Vor dem Hintergrund, dass insbesondere für die Gruppe der Beschäftigten mit ausländischer Staatsangehörigkeit und eigener Wanderungserfahrung die größten strukturellen Ungleichheiten im Hinblick auf die berufliche Platzierung bestehen (Straub et al. 2021 in diesem Band), ist dieser Befund von besonderer Relevanz. Er verdeutlicht, wie stark die subjektive Wahrnehmung von objektiven Ungleichheiten hinsichtlich der Beschäftigungssituation abweichen kann. Mögliche Gründe wurden eingangs diskutiert (Abschnitt 5.2, H2). Demnach zeichnen sich insbesondere Angehörige der ersten Wanderungsgeneration durch eine deutlich geringere Erwartungshaltung an Gleichstellung und

Akzeptanz aus und nehmen gleichzeitig Diskriminierungs- und Mobbing Situationen seltener wahr als Migrantinnen und Migranten der zweiten Generation. Dieser Befund kann auch im Rahmen des „Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)“ für ausländische Beschäftigte bestätigt werden, da Beschäftigte ohne deutsche Staatsangehörigkeit der zweiten Generation sowohl häufiger von Diskriminierungs- als auch von Mobbing-Erfahrungen im Vergleich zu Beschäftigten mit ausländischer Staatsangehörigkeit der ersten Generation berichten. Des Weiteren wurde untersucht, inwiefern speziell Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft, Religionszugehörigkeit, Hautfarbe und des Aussehens seitens der Beschäftigten wahrgenommen wird. Dabei zeigt sich insgesamt, dass knapp 6 Prozent der Beschäftigten mit Migrationshintergrund mindestens einen der genannten Diskriminierungsgründe angaben. Mit Blick auf die Häufigkeit der subjektiven Betroffenheit von Diskriminierung zeigt sich: Beschäftigte mit deutscher Staatsangehörigkeit der ersten Generation berichten am häufigsten über entsprechende Diskriminierung und unterscheiden sich signifikant von Kolleginnen und Kollegen ohne Migrationshintergrund. Für die vier betrachteten Dimensionen von Diskriminierung kann die Annahme, dass insbesondere die erste Wanderungsgeneration ein geringeres Maß an Diskriminierung wahrnimmt im Vergleich zur zweiten Generation, nicht bestätigt werden. Vielmehr gilt, dass unter den deutschen Beschäftigten mit Migrationshintergrund jene der ersten Generation häufiger von entsprechender Diskriminierung berichten als Angehörige der zweiten Generation. Um weitergehende Einblicke über mögliche Gründe zu erlangen, bedarf es u. a. einer differenzierten Erfassung des spezifischen Diskriminierungsrisikos, beispielsweise, indem „ethnic boundaries“ wie phänotypische Merkmale, Sprachkenntnisse, die Religionszugehörigkeit etc. als eine sinnvolle Ergänzung zum Migrationshintergrund erhoben und berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang weist El-Mafaalani (2017, 465) darauf hin, dass anhand der Betrachtung des Migrationshintergrunds einer Person zentrale Merkmale, die Anlass für Abwertung und Ausgrenzung sein können – etwa Hautfarbe, Religion, ethnische Zugehörigkeit – nicht oder nur unzureichend abgebildet werden. Aufgrund der datenschutzrechtlichen Vorgaben der Befragung, die eine Erfassung von Herkunftsländern untersagen, ist eine differenziertere Analyse von Unterschieden zwischen Beschäftigten mit Migrationshintergrund verschiedener Herkunftsländer nicht möglich. Bisherige empirische Studien weisen wiederholt darauf hin, dass Menschen mit türkischen Wurzeln Benachteiligung mit Abstand am häufigsten wahrnehmen (Diehl/Liebau 2017). Im Hinblick auf die Ergebnisse insgesamt ist relevant, dass verschiedenste Befunde anderer Studien auf die zahlreichen negativen Folgen im Zusammenhang von wahrgenommener Diskriminierung verweisen, insbesondere für die Gruppe der Migrantinnen und Migranten. Darunter fallen u. a. eine geringere Identifikation mit Deutschland, höhere Rückwanderungsabsichten in das Herkunftsland, stärkere Berufswechselabsichten bei arbeitsmarktspezifischen Diskriminierungserfahrungen sowie ein schwächeres Vertrauen in Institutionen wie das Rechtssystem oder die Polizei (z. B. Diehl/Liebau 2017; Di Saint Pierre et al. 2015; Röder/Mühlau 2012; Ette et al. 2021 in diesem Band).

Vor dem Hintergrund der in diesem Beitrag präsentierten Befunde sind Antidiskriminierungsmaßnahmen mit dem Ziel der Vermeidung von Diskriminierung und Mobbing von immenser Bedeutung. Insbesondere der Bereich des Erwerbslebens und im Speziellen der öffentliche Dienst der Bundesverwaltung könnten dabei eine Schlüsselrolle einnehmen und sollten als Vorbild für andere gesellschaftliche Teilbereiche fungieren. Denkbar wäre, dass bisherige Erfahrungen im Bereich der Geschlechtergleichstellung genutzt werden, um Diskriminierung und Mobbing aufgrund des Migrationshintergrundes zu begegnen und zu verhindern. Darüber hinaus sind weitere Forschungsbemühungen erforderlich, die vertiefende Erkenntnisse über Diskriminierungsgründe und -umstände liefern. Die längsschnittlichen

Ergebnisse von Diehl und Liebau (2017) zeigen, dass subjektiv wahrgenommene Diskriminierung keinesfalls als stabiles Merkmal von Personen gelten kann. Übertragen auf den Kontext der öffentlichen Verwaltung schließt sich demnach die Frage an, welche Rahmenbedingungen und Strukturen förderlich für ein diskriminierungs- und mobbingfreies Miteinander sind. Die Ergebnisse zeigen die Bedeutung von Diskriminierung und Mobbing auch in der öffentlichen Verwaltung. Im Rahmen eines regelmäßigen Monitorings zur kulturellen Diversität sollten diese Aspekte zukünftig weiter vertieft werden und zu einem kontinuierlichen Diskriminierungsmonitoring<sup>7</sup> ausgebaut werden. Auf dieser Grundlage könnten Veränderungen im Zeitverlauf verlässlich abgebildet und Erkenntnisse hinsichtlich der Wirkung von möglichen Interventionen oder strukturellen Veränderungen gewonnen werden.

## Literatur

- Aagestad, Cecilie; Johannessen, Håkon A.; Tynes, Tore; Gravseth, Hans Magne; Sterud, Tom (2014): Work-related psychosocial risk factors for long-term sick leave: a prospective study of the general working population in Norway. In: *Journal of occupational and environmental medicine* 56, 8: 787–793. DOI: 10.1097/JOM.0000000000000212.
- Antidiskriminierungsstelle (2018): Erhebung von subjektiven Diskriminierungserfahrungen. Erste Ergebnisse von Testfragen in der SOEP Innovations-Stichprobe 2016. Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes.
- Antidiskriminierungsstelle (2020): Gleiche Rechte, gleiche Chancen. Jahresbericht 2019 der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes.
- Baer, Susanne (2008): Ungleichheit der Gleichheiten? Zur Hierarchisierung von Diskriminierungsverboten. In: Klein, Eckart; Menke, Christoph (Hrsg.): Universalität - Schutzmechanismen - Diskriminierungsverbote. 15 Jahre Wiener Weltmenschenrechtskonferenz. Berlin: BWV Berliner Wissenschafts-Verlag: 421–450.
- Beigang, Steffen; Fetz, Karolina; Kalkum, Dorina; Otto, Magdalena (2018): Diskriminierungserfahrungen in Deutschland. Ergebnisse einer Repräsentativ- und einer Betroffenenbefragung. Baden-Baden: Nomos.
- Bonde, Jens Peter; Gullander, Maria; Hansen, Åse Marie; Grynderup, Matias; Persson, Roger; Høgh, Annie et al. (2016): Health correlates of workplace bullying. A 3-wave prospective follow-up study. In: *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health* 42, 1: 17–25. DOI: 10.5271/sjweh.3539.
- Carlisle, Shauna K.; Stone, Andrea L. (2015): Effects of Perceived Discrimination and Length of Residency on the Health of Foreign-Born Populations. In: *Journal of Racial and Ethnic Health Disparities* 2, 4: 434–444. DOI: 10.1007/s40615-015-0090-2.
- Di Saint Pierre, Francesca; Martinovic, Borja; Vroome, Thomas de (2015): Return Wishes of Refugees in the Netherlands: The Role of Integration, Host National Identification and Perceived Discrimination. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 41, 11: 1836–1857. DOI: 10.1080/1369183X.2015.1023184.
- Diehl, Claudia; Liebau, Elisabeth (2017): Perceptions of discrimination: What do they measure and why do they matter? SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research 945. Berlin: DIW.
- El-Mafaalani, Aladin (2017): Diskriminierung von Menschen mit Migrationshintergrund. In: Scherr, Albert; El-Mafaalani, Aladin; Yüksel, Gökçen (Hrsg.): Handbuch Diskriminierung. Wiesbaden: Springer VS: 465–478.

<sup>7</sup> In jüngster Zeit wurde im Rahmen des SOEP ein solches kontinuierliches Diskriminierungsmonitoring etabliert, das einen Vergleich Beschäftigter des öffentlichen Dienstes mit einer repräsentativen Bevölkerungsstichprobe ermöglichen würde.

- Ensher, Ellen A.; Grant-Vallone, Elisa J.; Donaldson, Stewart I. (2001): Effects of Perceived Discrimination on Job Satisfaction, Organizational Commitment, Organizational Citizenship Behavior, and Grievances. In: *Human Resource Development Quarterly* 12, 1: 53–72.
- Esser, Axel; Wolmerath, Martin (2001): Mobbing. Der Ratgeber für Betroffene und ihre Interessenvertretung. 4., vollst. überarb. Aufl. Frankfurt am Main: Bund-Verl. (Bund Ratgeber).
- Esser, Hartmut (1980): Aspekte der Wanderungssoziologie. Assimilation und Integration von Wandernern, ethnischen Gruppen und Minderheiten. Eine handlungstheoretische Analyse. Darmstadt, Neuwied: Luchterhand.
- Ette, Andreas; Weinmann, Martin; Straub, Sophie; Best, Fabio (2021): Konsequenzen kultureller Diversität für die Arbeitsqualität in der öffentlichen Verwaltung. In: Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Schneider, Norbert F. (Hrsg.): Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität. Opladen: Barbara Budrich (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55): 169–195.
- Everett, Bethany G.; Onge, Jarron Saint; Mollborn, Stefanie (2016): Effects of Minority Status and Perceived Discrimination on Mental Health. In: *Population Research and Policy Review* 35, 4: 445–469. DOI: 10.1007/s11113-016-9391-3.
- Feldman Barrett, Lisa; Swim, Janet K. (1998): Appraisals of Prejudice and Discrimination. In: Swim, Janet K.; Stangor, Charles (Hrsg.): Prejudice. The Target's Perspective. San Diego, CA: Academic Press: 11–36.
- Garthus-Niegel, Susan; Nübling, Matthias; Letzel, Stephan; Hegewald, Janice; Wagner, Mandy; Wild, Philipp S. et al. (2016): Development of a mobbing short scale in the Gutenberg Health Study. In: *International archives of occupational and environmental health* 89, 1: 137–146. DOI: 10.1007/s00420-015-1058-6.
- Glabek, Mats; Matthiesen, Stig Berge; Hetland, Jørn; Einarsen, Ståle (2014): Workplace bullying as an antecedent to job insecurity and intention to leave. A 6-month prospective study. In: *Human Resource Management Journal* 24, 3: 255–268. DOI: 10.1111/1748-8583.12035.
- Green, David Marvin; Swets, John A. (1974): Signal detection theory and psychophysics. Huntington N.Y.: Krieger.
- Harvey, Samuel B.; Modini, Matthew; Sadhbh, Joyce; Milligan-Saville, Josie S.; Tan, Leona; Mykletun, Arnstein et al. (2017): Can work make you mentally ill? A systematic meta-review of work-related risk factors for common mental health problems. In: *Occupational and Environmental Medicine* 74, 4: 301–310. DOI: 10.1136/oemed-2016-104015.
- Horr, Andreas; Paiva Lareiro, Cristina de; Will, Gisela (2020): Messung wahrgenommener ethnischer Diskriminierung im Nationalen Bildungspanel (NEPS). (NEPS Survey Paper No. 68). Bamberg: Leibniz-Institut für Bildungsverläufe, Nationales Bildungspanel.
- Igel, Ulrike; Brähler, Elmar; Grande, Gesine (2010): Der Einfluss von Diskriminierungserfahrungen auf die Gesundheit von MigrantInnen. In: *Psychiatrische Praxis* 37, 4: 183–190. DOI: 10.1055/s-0029-1223508.
- Kessler, Ronald C.; Mickelson, Kristin D.; Williams, David R. (1999): The Prevalence, Distribution, and Mental Health Correlates of Perceived Discrimination in the United States. In: *Journal of Health and Social Behavior* 40, 3: 208–230. DOI: 10.2307/2676349.
- Kivimäki, Minna; Virtanen, Marianna; Varti, Maarit; Elovainio, Marko; Vahtera, Jussi; Keltigangas-Järvinen, Liisa (2003): Workplace bullying and the risk of cardiovascular disease and depression. In: *Occupational and Environmental Medicine* 60, 10: 779–783. DOI: 10.1136/oem.60.10.779.
- Leymann, Heinz (1990): Mobbing and psychological terror at workplaces. In: *Violence and victims* 5, 2: 119–126.
- Leymann, Heinz (1993): Ätiologie und Häufigkeit von Mobbing am Arbeitsplatz - eine Übersicht über die bisherige Forschung. In: *German Journal of Human Resource Management* 7, 2: 271–284. DOI: 10.1177/239700229300700205.
- Mackeben, Jan; Ruf, Kevin; Grunau, Philipp; Wolter, Stefanie (2018): LPP – Linked Personnel Panel 1617. Arbeitsqualität und wirtschaftlicher Erfolg: Längsschnittstudie in deutschen Betrieben (Datendokumentation der dritten Welle). FDZ-Datenreport 04/2018. Nürnberg: Forschungsdatenzentrum (FDZ) der Bundesagentur für Arbeit im Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung.

- Mays, Vickie M.; Cochran, Susan D. (2001): Mental health correlates of perceived discrimination among lesbian, gay, and bisexual adults in the United States. In: *American journal of public health* 91, 11: 1869–1876. DOI: 10.2105/ajph.91.11.1869.
- McTernan, Wesley P.; Dollard, Maureen F.; LaMontagne, Anthony D. (2013): Depression in the workplace: An economic cost analysis of depression-related productivity loss attributable to job strain and bullying. In: *Work & Stress* 27, 4: 321–338. DOI: 10.1080/02678373.2013.846948.
- Nabe-Nielsen, Kirsten; Grynderup, Matias Brødsgaard; Conway, Paul Maurice; Clausen, Thomas; Bonde, Jens Peter; Garde, Anne Helene et al. (2017): The Role of Psychological Stress Reactions in the Longitudinal Relation Between Workplace Bullying and Turnover. In: *Journal of occupational and environmental medicine* 59, 7: 665–672. DOI: 10.1097/JOM.0000000000001050.
- Nielsen, Morten Birkeland; Indregard, Anne-Marthe Rustad; Øverland, Simon (2016): Workplace bullying and sickness absence. A systematic review and meta-analysis of the research literature. In: *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health* 42, 5: 359–370. DOI: 10.5271/sjweh.3579.
- Röder, Antje; Mühlau, Peter (2012): What determines the trust of immigrants in criminal justice institutions in Europe? In: *European Journal of Criminology* 9, 4: 370–387. DOI: 10.1177/1477370812447265.
- Rommelspacher, Birgit (1997): Psychologische Erklärungsmuster zum Rassismus. In: Mecheril, Paul; Teo, Thomas (Hrsg.): *Psychologie und Rassismus*. Originalausgabe. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag: 153–172.
- Rottleuthner, Hubert; Mahlmann, Matthias (2011): Diskriminierung in Deutschland. Vermutungen und Fakten. Unter Mitarbeit von Hiroki Kawamura, Alexander Klose, Jenny Mahr, Ulrike Müller und Markus Schlaab. Baden-Baden: Nomos (Recht und Gesellschaft, Band 3). Online verfügbar unter <https://doi.org/10.5771/9783845230559>.
- Rugulies, Reiner; Madsen, Ida E. H.; Hjarsbech, Pernille U.; Hogh, Annie; Borg, Vilhelm; Carneiro Gomes, Isabella; Aust, Birgit (2012): Bullying at work and onset of a major depressive episode among Danish female eldercare workers. In: *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health* 38, 3: 218–227. DOI: 10.5271/sjweh.3278.
- Salentin, Kurt (2008): Diskriminierungserfahrungen ethnischer Minderheiten in der Bundesrepublik. In: Groenemeyer, Axel; Wieseler, Silvia (Hrsg.): *Soziologie sozialer Probleme und sozialer Kontrolle: Realitäten, Repräsentationen und Politik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 515–526.
- Sauer, Martina (2007): Perspektiven des Zusammenlebens. Die Integration türkischstämmiger Migrantinnen und Migranten in Nordrhein-Westfalen. Ergebnisse der achten Mehrthemenbefragung. Essen: Stiftung Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung.
- Skrobanek, Jan (2007): Wahrgenommene Diskriminierung und (Re)Ethisierung bei jugendlichen Zuwanderern. Second Report. Halle: Deutsches Jugendinstitut e. V.
- Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Brehm, Uta; Ete, Andreas (2021): Erwerbssituation in der Bundesverwaltung: Gleiche Chancen unabhängig von Migrationshintergrund und Staatsangehörigkeit der Beschäftigten? In: Ete, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Schneider, Norbert F. (Hrsg.): *Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität*. Opladen: Barbara Budrich (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55): 101–127.
- SVR (2012): Benachteiligungserfahrungen von Personen mit und ohne Migrationshintergrund im Ost-West-Vergleich. Expertise für die Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes; Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration.
- SVR (2014): Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland. Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer. Berlin: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration.
- Taylor, Philip; McLoughin, Christopher; Mayer, Denny; Brooke, Elisabeth (2013): Everyday discrimination in the workplace, job satisfaction and psychological wellbeing: age differences and moderating variables. In: *Ageing and Society* 33, 7: 1105–1138.
- Turner, John C.; Hogg, Michael A.; Oakes, Penelope J.; Reicher, Stephen D.; Wetherell, Margaret S. (1987): *Rediscovering the social group. A self-categorization theory*. Oxford: Blackwell.

- Verkuil, Bart; Atasayi, Serpil; Molendijk, Marc L. (2015): Workplace Bullying and Mental Health. A Meta-Analysis on Cross-Sectional and Longitudinal Data. In: *PLoS ONE* 10, 8: e0135225. DOI: 10.1371/journal.pone.0135225.
- Wittlif, Alex (2018): "Wo kommen Sie eigentlich *ursprünglich* her?". Diskriminierungserfahrungen und phänotypische Differenz in Deutschland. Berlin: Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration.

## **6 Diversitätsmanagement von Organisationen messen: Entwicklung eines Diversitätsklimaindex für die öffentliche Verwaltung in Deutschland**

*Martin Weinmann, Andreas Ette und Sophie Straub*

### **Zusammenfassung**

Zur Erfassung des Umgangs von Organisationen mit kultureller Diversität hat sich in der Literatur das Konzept des Diversitätsklimas etabliert. Es zielt darauf ab, das Diversitätsmanagement einer Organisation aus der Binnenperspektive der Beschäftigten zu beurteilen. Im Rahmen des „Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)“ wurde erstmals ein Instrument eingesetzt, um den Umgang der Behörden und Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung in Deutschland mit der kulturellen Vielfalt ihres Personals zu erfassen. Ausgehend von der Literatur wurden drei Dimensionen des Diversitätsklimas abgeleitet und Items zu deren Messung genutzt, die gemeinsam einen Diversitätsklimaindex bilden. Gemessen auf einer Skala von „1“ bis „5“ liegt das durchschnittliche Diversitätsklima für die Bundesverwaltung insgesamt bei 3,19. Die Behörden der Bundesverwaltung unterscheiden sich deutlich in ihrem Umgang mit der kulturellen Vielfalt ihrer Beschäftigten. Auf Individualebene konnte zudem gezeigt werden, dass insbesondere Beschäftigte mit Migrationshintergrund der ersten Generation das Diversitätsklima ihrer jeweiligen Organisation negativer einschätzen als Beschäftigte ohne Migrationshintergrund. Der Diversitätsklimaindex kann dazu verwendet werden, Konsequenzen kultureller Vielfalt für den Erfolg und die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung in Deutschland zu überprüfen, Vergleiche zwischen öffentlicher Verwaltung und Privatwirtschaft herzustellen oder Entwicklungen im Diversitätsmanagement der Behörden im Zeitverlauf nachzuvollziehen.

Stichworte: Diversitätsmanagement, Diversitätsklima, Index, öffentliche Verwaltung, Behörden, Beschäftigtenbefragung

### **6.1 Einleitung**

Der soziale und demografische Wandel sowie internationale Migration haben in den letzten Jahrzehnten in vielen Ländern zu deutlichen gesellschaftlichen Veränderungen geführt. Die damit einhergehenden Herausforderungen einer alternden Bevölkerung, neuen Geschlechterrollen und einer zunehmenden kulturellen Diversität der Gesellschaft verlangen auch von Arbeitgebern weitreichende Anpassungsprozesse. Dies gilt gleichermaßen für private sowie öffentliche Arbeitgeber. In Deutschland haben im Verlauf der vergangenen zwei Jahrzehnte insbesondere privatwirtschaftliche Unternehmen begonnen, mit Maßnahmen des Diversitätsmanagements auf diese steigende Vielfalt der Beschäftigten zu reagieren. Damit Vielfalt positive Effekte hat (z. B. auf Arbeitsqualität und Wohlbefinden der Beschäftigten), reicht es nicht aus, eine (ethnisch) diverse Belegschaft zu beschäftigen. Vielmehr bedarf es eines

effektiven Diversitätsmanagements (Guillaume et al. 2017). Ziel des Diversitätsmanagements von Organisationen ist es, die Vielfalt des Personals anzuerkennen und die (kulturelle) Diversität aktiv und positiv zu beeinflussen. Das Diversitätsklima stellt eine Möglichkeit dar, das Diversitätsmanagement einer Organisation aus der Binnenperspektive der Beschäftigten zu beurteilen. Es wird in der Regel über mehrere Dimensionen und Indikatoren erfasst. Dabei wird auf die Bewertungen der eigenen Beschäftigten zurückgegriffen und nicht die Umsetzung bestimmter Maßnahmen des Diversitätsmanagements in den Behörden abgefragt. Dazu werden die Beschäftigten um ihre Einschätzung zur Behörde insgesamt gebeten, statt individuelle Erfahrungen mitzuteilen. Das Diversitätsklima kann daher auch als Merkmal einer Organisation bzw. Organisationseinheit definiert werden, das auf der gemeinsamen Wahrnehmung der Beschäftigten über den Umgang mit Vielfalt in ihrer Organisation beruht (Perry/Li 2019). Ein Vorteil dieses Ansatzes ist, dass betriebliche Charakteristika detaillierter erfassbar sind als über klassische Organisationsbefragungen, bei denen einzelne Personen stellvertretend für die gesamte Organisation Auskunft erteilen (Meyermann et al. 2014). Zudem stellt dieses subjektive Maß des Umgangs mit (kultureller) Diversität in einer Organisation eine Ergänzung zur Erfassung der objektiven Zusammensetzung der Belegschaft entlang diversitätsrelevanter soziodemografischer Merkmale dar (sog. Repräsentation, vgl. Ette et al. 2021a in diesem Band). In diesem Zusammenhang hat sich gezeigt, dass dem Diversitätsklima eine wichtige Rolle zukommt (vgl. u. a. McKay/Avery 2015). So haben beispielsweise Gonzales und DeNisi (2009) beobachtet, dass eine (ethnisch) diverse Belegschaft sich positiv auf die Arbeitsqualität und somit auch auf die Leistungsfähigkeit einer Organisation auswirkt, wenn ein positives Diversitätsklima vorherrscht (vgl. dazu Ette et al. 2021b in diesem Band).

Bislang findet das Konzept des Diversitätsklimas im Rahmen von Fragestellungen zur Untersuchung des Diversitätsmanagements von Organisationen in Deutschland noch kaum Verwendung und es bestehen nur wenige Untersuchungen zum Diversitätsklima im deutschsprachigen Raum (vgl. jedoch z. B. Boehm et al. 2014b; Reinwald et al. 2019). Die meisten Studien konzentrieren sich auf den angelsächsischen Kontext (Cachat-Rosset et al. 2019). Auch Studien, die die öffentliche Verwaltung in den Blick nehmen, sind vergleichsweise selten (vgl. z. B. für die USA bzw. Niederlande Pitts 2009; Hofhuis et al. 2012). Bezogen auf die öffentliche Verwaltung in Deutschland bestehen nur unzureichende Informationen darüber, wie die Beschäftigten den Umgang des Arbeitgebers mit (kultureller) Diversität bewerten. Auf Basis des „Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)“ wird daher im Rahmen des vorliegenden Beitrags ein Messinstrument zur Erfassung des Diversitätsklimas vorgestellt, das erstmals Aussagen zum Diversitätsklima in der Bundesverwaltung in Deutschland ermöglicht. Damit kann beschrieben werden, wie Arbeitgeber mit Vielfalt umgehen.

Im Folgenden werden zunächst die zentralen theoretischen Ansätze zur Erforschung des Diversitätsklimas eingeführt, wichtige Forschungsbefunde zusammengefasst sowie Leitlinien für die Messung des Diversitätsklimas dargestellt. Darauf aufbauend wird ein Messinstrument für die Bundesverwaltung in Deutschland vorgestellt. Dieser „Diversitätsklimaindex“ dient dann dazu, die gemeinsamen Wahrnehmungen der Beschäftigten zum Umgang mit Diversität (sog. aggregiertes Diversitätsklima) in der Bundesverwaltung zu beschreiben. Zudem wird geprüft, ob Unterschiede hinsichtlich der individuellen Wahrnehmung des Diversitätsklimas entlang zentraler Beschäftigtenmerkmale bestehen.

## 6.2 Diversitätsklima: Theoretische Hintergründe, Forschungsbefunde und Messung

### 6.2.1 Theoretische Ansätze zur Erforschung des Diversitätsklimas

Die empirische Erforschung des Diversitätsklimas ist in unterschiedliche theoretische Ansätze aus der Betriebswirtschaft sowie der Sozialpsychologie eingebettet (vgl. auch McKay/Avery 2015; Cachat-Rosset et al. 2019). Der konzeptionelle Ursprung des Konstrukts des Diversitätsklimas liegt im sog. Interactional Model of Cultural Diversity (IMCD) begründet. Es postuliert einen Zusammenhang zwischen dem Diversitätsklima in einer Organisation und der Effektivität dieser Organisation (Cox 1993).

Betriebswirtschaftliche Untersuchungen des Diversitätsklimas auf Organisationsebene greifen oftmals auf die Organisationsklimatheorie zurück (vgl. Dwertmann et al. 2016; Cachat-Rosset et al. 2019). Danach beruht das Organisationsklima auf den gemeinsamen Wahrnehmungen der Politiken, Prozesse und Praktiken einer Organisation durch die Beschäftigten (vgl. u. a. Schneider/Reichers 1983; Kopelman et al. 1990). Ein positives Organisationsklima wirkt sich positiv auf die Haltungen und Leistungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus, was wiederum Produktivität und Leistungsfähigkeit der Organisation insgesamt positiv beeinflusst (Kopelman et al. 1990).

Demgegenüber beziehen sich Untersuchungen, die einen Fokus auf die Wahrnehmungen des Diversitätsklimas durch Beschäftigte entlang bestimmter soziodemografischer Gruppenmerkmale wie Geschlecht oder Herkunft legen, meist auf die Theorie der sozialen Identität (vgl. Cachat-Rosset et al. 2019). Dieser aus der Sozialpsychologie stammenden Theorie liegt die Annahme zugrunde, dass Menschen sich selbst und andere verschiedenen sozialen Gruppen zuordnen, wobei jedes Individuum zugleich Mitglied mehrerer sozialer Gruppen sein kann (Tajfel/Turner 1986). Die soziale Identität ist Teil des Selbstkonzepts einer Person, das sich aus dem Wissen über die eigene Zugehörigkeit zu diesen sozialen Gruppen ableitet sowie dem Wert und der emotionalen Bedeutung, die dieser Mitgliedschaft beigemessen werden (Tajfel 1982). Es wird angenommen, dass diese Bedeutungen die Art und Weise prägen, wie Individuen innerhalb der eigenen sowie mit anderen Gruppen interagieren (Tajfel 1982; Tajfel/Turner 1986). So stellt die Theorie eine Verbindung zwischen der individuellen Identität und sozialen Strukturen her (vgl. auch Mor Barak et al. 1998). Am Beispiel des Diversitätsklimas bedeutet dies, dass sich die individuelle Wahrnehmung des organisationalen Umgangs mit Diversität entlang bestimmter Gruppenmerkmale, wie Geschlecht und/oder Herkunft, unterscheiden kann (vgl. u. a. Kossek/Zonia 1993; Mor Barak et al. 1998; McKay et al. 2007; Hofhuis et al. 2012).

### 6.2.2 Zentrale Forschungsbefunde zum Diversitätsklima

Die vorliegenden Forschungsbefunde zum Diversitätsklima beziehen sich vorrangig auf den US-amerikanischen Kontext: 77 Prozent der Untersuchungen wurden in Nordamerika oder Australien durchgeführt und nur jeweils rund 12 Prozent in Asien und dem Nahen Osten bzw. in Europa (Cachat-Rosset et al. 2019). Jüngere Literaturübersichten zur Diversitätsklimaforschung zeigen, dass ein positives Diversitätsklima mit positiven Resultaten für die Arbeitsqualität und Leistungsfähigkeit von Organisationen bzw. bestimmten Organisationseinheiten in Verbindung gebracht werden kann (vgl. McKay/Avery 2015; Dwertmann et al. 2016; Mor Barak et al. 2016; Cachat-Rosset et al. 2019; Perry/Li 2019).

Grundsätzlich lassen sich verschiedene Forschungsrichtungen identifizieren, die unterschiedliche Ebenen in den Blick nehmen und unterschiedliche Zwecke verfolgen (McKay/Avery 2015; Köllen 2015; Dwertmann et al. 2016). Eine erste Forschungsrichtung versteht Diversitätsklima als individuelle Wahrnehmung (sog. psychologisches Klima), bezieht sich entsprechend auf die Individualebene und nimmt die individuellen Sichtweisen der Beschäftigten in den Blick (vgl. McKay/Avery 2015; Cachat-Rosset et al. 2019). Sie untersucht Zusammenhänge zwischen der individuellen Wahrnehmung des Diversitätsklimas und individuellen Einstellungen und Verhaltensweisen der Beschäftigten. Solche Untersuchungen behandeln das Diversitätsklima zum einen als abhängige Variable und untersuchen, inwiefern Unterschiede zwischen soziodemografischen Gruppen hinsichtlich des wahrgenommenen Diversitätsklimas bestehen. Zum anderen behandeln sie das Diversitätsklima als erklärende Variable und untersuchen, inwiefern das wahrgenommene Diversitätsklima mit Einstellungen und Verhaltensweisen der Beschäftigten zusammenhängt oder inwiefern ein Zusammenhang zwischen dem individuell wahrgenommenen Diversitätsklima und individuellen Arbeitsergebnissen besteht (vgl. McKay/Avery 2015).

Eine zweite Forschungsrichtung behandelt das Diversitätsklima als Aspekt des Organisationsklimas und versteht es als den Durchschnitt der Wahrnehmungen der Beschäftigten einer Organisationseinheit oder Organisation (vgl. McKay/Avery 2015; Cachat-Rosset et al. 2019). Dieser Forschungsrichtung sind einerseits Studien zuzuordnen, die dieses aggregierte Diversitätsklima als erklärende Variable zur Analyse individueller Einstellungen und Verhaltensweisen behandeln, oftmals im Rahmen von Mehrebenenmodellen (vgl. Dwertmann et al. 2016). Andererseits gehören dazu Untersuchungen, die sich auf die übergeordnete Organisationsebene beziehen, also Organisationen als Ganzes bzw. verschiedene Organisationseinheiten in den Blick nehmen (Aggregatenebene). Im Vordergrund solcher Untersuchungen steht oftmals eine Beschreibung des Diversitätsklimas in Organisationen bzw. Organisationseinheiten. Zudem werden Auswirkungen des Diversitätsklimas auf bestimmte Einheiten einer Organisation oder die Organisation als Ganzes bzw. deren Effektivität betrachtet. Es geht dabei vor allem darum, den sog. „business case for diversity“ zu untersuchen. Es werden also die Auswirkungen des Diversitätsmanagements auf die Leistungsfähigkeit einer Organisationseinheit oder der Organisation insgesamt analysiert (McKay/Avery 2015).

Studien, die das individuell wahrgenommene Diversitätsklima in den Blick nehmen, haben gezeigt, dass zum Teil deutliche Unterschiede hinsichtlich des wahrgenommenen Diversitätsklimas zwischen bestimmten soziodemografischen Gruppen bestehen. Insbesondere Angehörige ethnischer Minderheiten sowie Frauen beurteilen das Diversitätsklima ihrer jeweiligen Organisation in der Regel negativer (Kossek/Zonia 1993; Mor Barak et al. 1998; Hicks-Clarke/Iles 2000). Die erste empirische Studie zu den Effekten des Diversitätsklimas wurde von Kossek und Zonia (1993) durchgeführt. Die Autorinnen untersuchten anhand einer Stichprobe von Hochschullehrerinnen und Hochschullehrern den Zusammenhang zwischen der Wahrnehmung des Diversitätsklimas und individuellen Einstellungen zu Diversität und ethnischen Minderheiten unter Berücksichtigung ethnischer Gruppenzugehörigkeit, Geschlecht und Hierarchieebene. Sie stellten fest, dass sich die untersuchten Gruppen in ihren Wahrnehmungen und Einstellungen deutlich unterscheiden. Angehörige einer ethnischen Minderheit und Frauen stufen Bemühungen, die Vielfalt innerhalb der Fakultäten zu fördern, als wichtiger ein als Männer, die keiner ethnischen Minderheit angehörten. Zudem bewerteten sie die Qualifikationen von Frauen und ethnischen Minderheiten positiver. Die Gruppenzugehörigkeit stand zudem in einem stärkeren Zusammenhang zum wahrgenommenen Diversitätsklima als kontextbezogene Merkmale der Organisationseinheiten, wie z. B. der Frauenanteil. Diese Befunde zu bestehenden Gruppenunterschieden

hinsichtlich der Einschätzung des Diversitätsklimas wurden seither mehrfach bestätigt (Mor Barak et al. 1998; Avery et al. 2007; McKay et al. 2007; Pitts 2009; Singh et al. 2013).

Zahlreiche Untersuchungen haben zudem positive Effekte des individuell wahrgenommenen Diversitätsklimas auf Einstellungen und Überzeugungen von Beschäftigten aufgezeigt. Es wurden unter anderem positive Zusammenhänge zwischen dem wahrgenommenen Diversitätsklima und der Zufriedenheit mit Karriere, Einkommen und Beruf, dem organisationsbezogenen und beruflichen Engagement, geringeren Berufswechselabsichten, geringeren Fehlzeiten und der wahrgenommenen intraorganisationalen Gerechtigkeit beobachtet (Hicks-Clarke/Iles 2000; Hopkins et al. 2001; Avery et al. 2007; McKay et al. 2007; Pitts 2009; Triana/García 2009; Kaplan et al. 2011; Hofhuis et al. 2012). Außerdem wurde gezeigt, dass das wahrgenommene Diversitätsklima eine indirekt positive Wirkung auf die Arbeitsergebnisse der Beschäftigten hat, da es ihre Arbeitseinstellungen verbessert (McKay et al. 2007; Hofhuis et al. 2012; Chrobot-Mason/Aramovich 2013; Singh et al. 2013). Auch mit Blick auf die öffentliche Verwaltung konnten positive Zusammenhänge des individuell wahrgenommenen Diversitätsklimas und der arbeitsbezogenen Einstellungen beobachtet werden: So hat beispielsweise Pitts (2009) für die nationale öffentliche Verwaltung in den USA gezeigt, dass das individuell wahrgenommene Diversitätsklima in einem positiven Zusammenhang zur Arbeitszufriedenheit steht. Hofhuis et al. (2012) haben diesen Zusammenhang auch für die nationale öffentliche Verwaltung der Niederlande beobachtet. Sie haben zudem gezeigt, dass sich das individuell wahrgenommene Diversitätsklima insbesondere bei Beschäftigten mit mindestens einem in die Niederlande zugewanderten Elternteil positiv auf die Identifikation mit der Organisation auswirkt.

Entsprechende positive Effekte des Diversitätsklimas wurden auch in Studien beobachtet, die auf das aggregierte Diversitätsklima zurückgreifen (vgl. McKay/Avery 2015). Auf Basis von Mehrebenenmodellen konnten zum Beispiel positive Zusammenhänge zwischen dem Diversitätsklima einzelner Organisationseinheiten und der Loyalität der Beschäftigten aufgezeigt werden (Chung et al. 2015). Zudem sind die Wechselabsichten von Beschäftigten geringer, wenn ein positives Diversitätsklima in der Organisation vorherrscht (Gonzalez/DeNisi 2009). Darüber hinaus konnten positive Effekte des Diversitätsklimas auf Geschäftsergebnisse, Umsatzleistungen und Produktivität beobachtet werden (Gonzalez/DeNisi 2009; McKay et al. 2009). Außerdem wurde ein positiver Zusammenhang zwischen dem in Organisationen vorherrschenden Diversitätsklima und der ethnischen Zusammensetzung einer Organisation festgestellt. Dieser Zusammenhang ist stärker, wenn im (räumlichen) Umfeld der Organisation der Anteil ethnischer Minderheiten geringer ist (z. B. in der örtlichen Gemeinde). Als Grund dafür wird vermutet, dass die Organisation durch ihre diverse Belegschaft signalisiert, dass sie Diversität wertschätzt (Pugh et al. 2008). Ein positiver Zusammenhang zwischen Programmen zur Förderung von Diversität und dem Diversitätsklima einer Organisation besteht, wenn zugleich die Diversität unter Führungskräften (Management) hoch ist und unter diesen eine unterstützende Haltung gegenüber den Beschäftigten vorherrscht (Herdman/McMillan-Capehart 2010). Des Weiteren ist bei einem positiven Diversitätsklima innerhalb einer Organisationseinheit die wahrgenommene Diskriminierung geringer. Dies wirkt sich wiederum positiv auf die Arbeitsergebnisse dieser Organisationseinheit aus (Boehm et al. 2014a). Positive Effekte des Diversitätsklimas einer Organisation auf die Kundenzufriedenheit werden durch das Serviceklima, als weiteren Aspekt des Organisationsklimas, sowie eine ethnisch heterogene Belegschaft verstärkt (McKay et al. 2011). Es wurde jedoch auch gezeigt, dass positive Effekte des Diversitätsklimas auf den (von hochrangigen Personalverantwortlichen subjektiv wahrgenommenen) Unternehmenserfolg nur bestehen, wenn das Diversitätsklima einer Organisation von den Beschäftigten weitgehend ähnlich beurteilt wird (sog. „diversity climate strength“), d. h. wenn

die Einschätzungen der Beschäftigten möglichst wenig vom Mittel abweichen (Reinwald et al. 2019).<sup>1</sup>

## 6.3 Diversitätsklima in der Bundesverwaltung: Messung und empirische Ergebnisse

### 6.3.1 Konstruktion eines Index zur Messung des Diversitätsklimas

Es gibt verschiedene Herangehensweisen und Konzeptionen zur Erfassung des Diversitätsklimas (vgl. für eine Übersicht Goyal/Shrivastava 2013; McKay/Avery 2015; Dwertmann et al. 2016; Cachat-Rosset et al. 2019; Perry/Li 2019). In der Regel wird es über mehrere Indikatoren gemessen. Sie erfassen, wie die Beschäftigten den Umgang des Arbeitgebers mit (kultureller) Diversität bewerten (vgl. Dwertmann et al. 2016; Cachat-Rosset et al. 2019; Perry/Li 2019). Dabei sind nicht nur die Einschätzungen bestimmter Beschäftigtengruppen (z. B. der Beschäftigten mit Migrationshintergrund) relevant, sondern die Beurteilungen aller Beschäftigten (vgl. Hofhuis et al. 2015). Items zur Messung des Diversitätsklimas sollten zudem auf die Einschätzungen der Beschäftigten gegenüber dem Arbeitsumfeld insgesamt fokussieren und nicht (zusätzlich) persönliche Erfahrungen (z. B. Diskriminierungserfahrungen) und affektive Bewertungen oder Einstellungen (z. B. gegenüber Diversität und Minderheiten) in den Blick nehmen (Dwertmann et al. 2016; Cachat-Rosset et al. 2019; Perry/Li 2019). Zudem sollten sie darauf abzielen, zu messen, inwiefern eine Organisation alle Mitarbeitenden fair behandelt (Cachat-Rosset et al. 2019; Perry/Li 2019).

Basierend auf aktuellen Auswertungen der bestehenden Forschung zum Diversitätsklima wird vorgeschlagen, das Diversitätsklima anhand von Indikatoren zu messen, die auf die Wahrnehmung der Beschäftigten abzielen, inwiefern (a) Diversität in einer Institution wertgeschätzt sowie als Priorität und Chance verstanden wird (Dimension „Intentionalität“), (b) formale Prozesse und Verfahren zugunsten von Diversität, Fairness und Gleichbehandlung bestehen (Dimension „Prozesse“), (c) Beschäftigte unabhängig von diversitätsrelevanten soziodemografischen Merkmalen gleichbehandelt werden (Dimension „Praxis“, vgl. Cachat-Rosset et al. 2019; Perry/Li 2019).

Basierend auf diesem Vorschlag wurde im Rahmen des DuCS 2019 die Wahrnehmung der Beschäftigten zum Umgang mit Vielfalt in ihrer Behörde über drei Items erfasst. Die Befragten sollten jeweils angeben, inwiefern in ihrer Behörde (1) „die Vielfalt und Unterschiedlichkeit der Mitarbeitenden als Gewinn gesehen“ wird (Dimension „Intentionalität“), (2) „Beförderungen regelmäßig nach dem Leistungsprinzip vorgenommen“ werden (Dimension „Prozesse“), (3) „alle, die hier arbeiten, frei von Benachteiligung aufgrund von Alter, ethnischer Herkunft, Religion, Weltanschauung, Behinderung, Geschlecht, sexueller

<sup>1</sup> Köllen (2015, 227) spricht in diesem Zusammenhang von der Notwendigkeit „einer Prüfung, ob die Klimawahrnehmung zumindest graduell einem Wahrnehmungskonsens der Organisationsmitglieder entspricht“.

Orientierung und Hautfarbe“ sind (Dimension „Praxis“).<sup>2</sup> Die Befragten gaben ihre Einschätzung zu jeder Aussage 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 (sog. Likert-Verfahren), der wiederum von 1 „schlechtes Diversitätsklima“ bis 5 „gutes Diversitätsklima“ reicht.<sup>3</sup> Je höher dieser Wert ist, desto positiver ist die Wahrnehmung des Diversitätsklimas durch eine befragte Person.

Die Datenanalyse bestätigt, dass die aus den drei Variablen bestehende Skala die zu messende latente Dimension „Diversitätsklima“ eindimensional abbildet: Cronbachs Alpha beträgt 0,694. Eine Faktorenanalyse zeigt, dass alle drei Items hoch auf einem Faktor laden (Tabelle 6.1).<sup>4</sup>

Tabelle 6.1: Ergebnisse der Faktorenanalyse des Diversitätsklimaindex

Items	Faktorladungen
In meiner Behörde...	
... wird die Vielfalt und Unterschiedlichkeit der Mitarbeitenden als Gewinn gesehen. (Intentionalität)	0,821
... werden Beförderungen regelmäßig nach dem Leistungsprinzip vorgenommen. (Prozesse)	0,772
... sind alle, die hier arbeiten, frei von Benachteiligungen aufgrund von Alter, ethnischer Herkunft, Religion, Weltanschauung, Behinderung, Geschlecht, sexueller Orientierung und Hautfarbe. (Praxis)	0,773
Eigenwert	1,866
Anteil erklärter Varianz	62,19 %
Stichprobeneignung nach Kaiser-Meyer-Olkin	0,663

Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen.

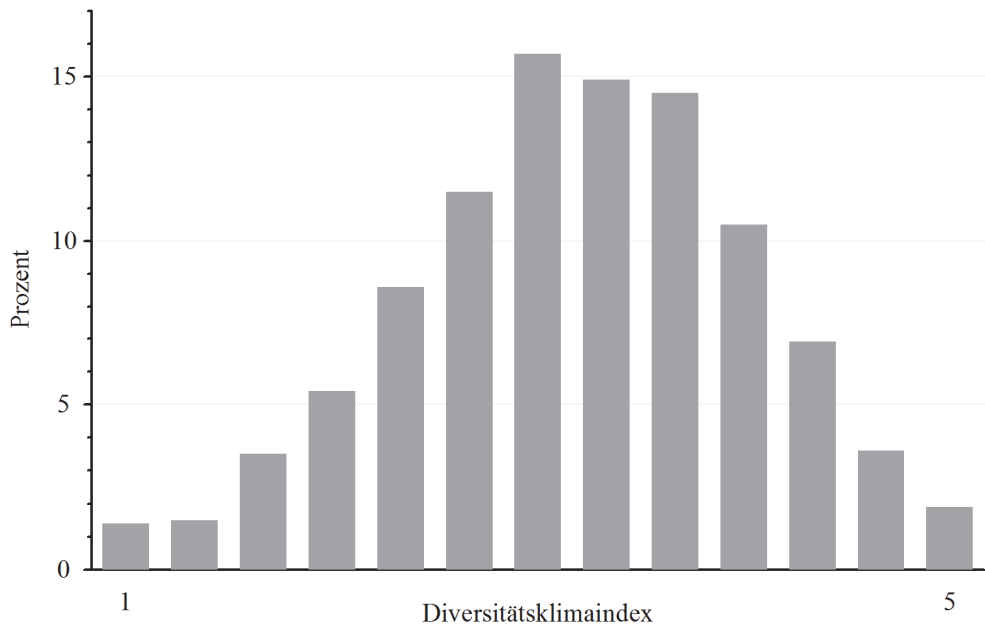
Anm.: Listenweiser Ausschluss führt zu einem Sample mit n = 41.375 Beschäftigten.

<sup>2</sup> Aufgrund der begrenzten Zeit, die für die Beantwortung des „Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)“ zur Verfügung stand, wurden die drei Dimensionen des Diversitätsklimas mit jeweils nur einer Frage erfasst. Die Formulierung der im DuCS 2019 verwendeten Items orientierte sich inhaltlich an in anderen deutschsprachigen Befragungen verwendeten Items, ohne deren Formulierungen vollständig zu übernehmen. Dies sind die Mitarbeiterbefragung der Bundesagentur für Arbeit zur „Chancengleichheit und Inklusion“ (Dimension „Intentionalität“) und das „IAB Linked Personnel Panel“ (Dimensionen „Prozesse“ und „Praxis“). Ähnlich formulierte Items finden sich zudem in einer Untersuchung der nationalen öffentlichen Verwaltung in den USA von Pitts (2009).

<sup>3</sup> Fehlende Werte wurden „listenweise“ ausgeschlossen, um bei der Summierung eine Ungleichgewichtung der Items aufgrund unterschiedlicher Fallzahlen zu vermeiden. Dies führt dazu, dass bei Analysen zum „Diversitätsklima“ eine Behörde mit einer großen Zahl an Beschäftigten (n = 3.433) nicht berücksichtigt werden kann, da das Item „Prozesse“ dort nicht Teil des Erhebungsinstruments war.

<sup>4</sup> Eine Faktorenanalyse ist ein häufig verwendetes mathematisches Verfahren zur Prüfung der Eindimensionalität einer Skala. Die Durchführung solcher Analysen setzt intervallskalierte Daten voraus. Bei Ratingskalen wird häufig Intervallskalenniveau angenommen. Es wird also unterstellt, dass die Abstände zwischen den einzelnen Antwortkategorien gleich sind.

Abbildung 6.1: Verteilung des individuell wahrgenommenen Diversitätsklimas



Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019); eigene Berechnungen und Darstellung.  
Anm.: n = 41.375. Die Daten sind anhand der Beschäftigtenzahl der Behörden gewichtet. Die Abbildung gibt die Verteilung der individuellen Wahrnehmung des Diversitätsklimas durch die Beschäftigten der Bundesverwaltung insgesamt wieder.

Tabelle 6.2: Mittelwerte und Standardabweichungen der Items des Diversitätsklimaindex

Items	Ø	SD
In meiner Behörde...		
... wird die Vielfalt und Unterschiedlichkeit der Mitarbeitenden als Gewinn gesehen. (Intentionalität)	3,38	1,02
... werden Beförderungen regelmäßig nach dem Leistungsprinzip vorgenommen. (Prozesse)	2,44	1,10
... sind alle, die hier arbeiten, frei von Benachteiligungen aufgrund von Alter, ethnischer Herkunft, Religion, Weltanschauung, Behinderung, Geschlecht, sexueller Orientierung und Hautfarbe. (Praxis)	3,75	1,11
Diversitätsklimaindex	3,19	0,85

Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen.  
Anm.: n = 41.375. Die Daten sind anhand der Beschäftigtenzahl der Behörden gewichtet. Angegeben sind jeweils der arithmetische Mittelwert (Ø) sowie die Standardabweichung (SD) für die Bundesverwaltung insgesamt. Der Diversitätsklimaindex gibt das aggregierte Diversitätsklima für die Bundesverwaltung insgesamt an.

Zur Messung der individuellen Wahrnehmung des Diversitätsklimas (sog. psychologisches Diversitätsklima) werden in den folgenden Analysen die Skalenwerte der zuvor gebildeten Likert-Skala herangezogen. In Abbildung 6.1 ist die Verteilung des individuell wahrgenommenen Diversitätsklimas durch die Beschäftigten graphisch dargestellt. Zur Erfassung des Diversitätsklimas, als gemeinsame Wahrnehmung der Beschäftigten der Bundesverwaltung bzw. einer Behörde, wird das arithmetische Mittel dieser individuellen Wahrnehmungen der Beschäftigten der Bundesverwaltung bzw. der entsprechenden Behörde ermittelt (sog. aggregiertes Diversitätsklima). In Tabelle 6.2 sind die Mittelwerte und Standardabweichungen der einzelnen Items sowie des „Diversitätsklimaindex“ für die Bundesverwaltung insgesamt aufgeführt.

Im Folgenden werden auf Basis des „Diversitätsklimaindex“ die gemeinsamen Wahrnehmungen der Beschäftigten der Bundesverwaltung zum Umgang mit Diversität beschrieben (Abschnitt 6.3.2). Zudem wird geprüft, inwiefern Unterschiede hinsichtlich der individuellen Wahrnehmung des Diversitätsklimas entlang zentraler Beschäftigtenmerkmale bestehen (Abschnitt 6.3.3).

### 6.3.2 Diversitätsklimaindex in den Behörden der Bundesverwaltung

Im Rahmen des DuCS 2019 wird das Diversitätsklima als gemeinsame Wahrnehmung der Beschäftigten der jeweils betrachteten Behörde oder Einrichtung der Bundesverwaltung verstanden. Dieses aggregierte Diversitätsklima wird als arithmetischer Mittelwert des individuell wahrgenommenen Diversitätsklimas aller Beschäftigten der jeweils betrachteten Organisation ermittelt. Basis der folgenden Analysen stellen die Angaben von insgesamt 41.400 Beschäftigten in 53 Behörden dar.<sup>5</sup>

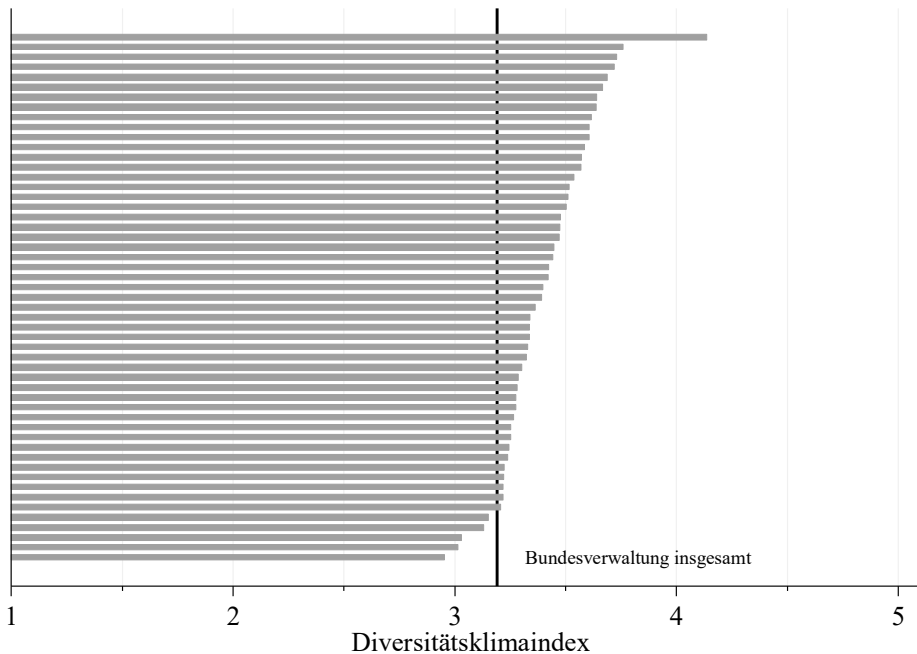
Der Diversitätsklimaindex für die Bundesverwaltung liegt mit 3,19 leicht oberhalb des Mittelwertes der 5er-Skala und wird von den Beschäftigten somit insgesamt tendenziell positiv wahrgenommen. Abbildung 6.2 zeigt, wie das Diversitätsklima in den Behörden der Bundesverwaltung wahrgenommen wird.<sup>6</sup> Der Diversitätsklimaindex weist für die teilnehmenden Behörden des DuCS 2019 einen Wert zwischen 2,96 und 4,14 auf.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Am DuCS 2019 nahmen insgesamt 47.119 Beschäftigte aus 55 Behörden teil (Ette et al. 2021c in diesem Band). Aus Datenschutzgründen wurde das Personal von zwei Behörden mit einer geringeren Anzahl von Beschäftigten gemeinsam befragt, so dass diese Beschäftigten nicht einer der beiden Behörden zugeordnet werden können, sondern als gemeinsamer Kontext behandelt werden ( $n = 69$ ). Zudem kann eine Behörde mit einer großen Zahl an Beschäftigten ( $n = 3.433$ ) nicht berücksichtigt werden, da das Item „Prozesse“ dort nicht Teil des Erhebungsinstruments war. Listenweiser Ausschluss führt zu einem Sample mit rund 41.400 Beschäftigten für Vergleiche zwischen den Behörden.

<sup>6</sup> Ergebnisse für einzelne Behörden können aus projektorganisatorischen Gründen nicht namentlich berichtet werden.

<sup>7</sup> Die Standardabweichung beträgt in den einzelnen Behörden zwischen 0,66 und 0,94 (Bundesverwaltung insgesamt: 0,85). Die Standardabweichung gibt an, wie weit die Einschätzungen des Diversitätsklimas durch die Beschäftigten einer Behörde im Durchschnitt vom Mittelwert dieser Behörde, also dem aggregierten Diversitätsklima, entfernt sind.

Abbildung 6.2: Aggregiertes Diversitätsklima in Behörden der Bundesverwaltung



Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen und Darstellung.

Anm.: Die Daten sind anhand der Beschäftigtenzahl der Behörden gewichtet. Die Abbildung gibt den arithmetischen Mittelwert der drei in Tabelle 6.2 dokumentierten Fragen nach Behörden (Diversitätsklimaindex) wieder. Der Diversitätsklimaindex liegt in den Behörden zwischen 2,96 und 4,14. Höhere Werte deuten auf ein besseres Diversitätsklima hin. Die Behörden sind aus projektorganisatorischen Gründen nicht namentlich gekennzeichnet. Die Linie bildet den Mittelwert der Bundesverwaltung (3,19) ab.

Bivariate Betrachtungen zeigen: Das Diversitätsklima wird tendenziell besser in Behörden bewertet, die einen höheren Anteil an Beschäftigten mit Migrationshintergrund haben und negativer in Behörden mit einer größeren Anzahl an Beschäftigten. In Behörden, die die „Charta der Vielfalt“ unterzeichnet haben, wird das Diversitätsklima hingegen positiver beurteilt.<sup>8</sup> Dies ist ein Hinweis dafür, dass eine Selbstverpflichtung, für ein vorurteilsfreies und diverses Arbeitsumfeld zu sorgen, in einem positiven Zusammenhang mit den Wahrnehmungen der Beschäftigten stehen kann. Zudem ist das Diversitätsklima besser, wenn ein weitgehender „Wahrnehmungskonsens“ (Köllen 2015, 227) besteht, d. h. die Einschätzungen der Beschäftigten weniger stark vom Behördenmittel abweichen (vgl. dazu auch Reinwald et al. 2019).<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Zum Zeitpunkt der Befragung hatten insgesamt zwölf der teilnehmenden Behörden die Charta der Vielfalt unterzeichnet (vgl. auch <https://www.charta-der-vielfalt.de/ueber-uns/die-unterzeichner-innen/>, 07.08.2020).

<sup>9</sup> Neben der Standardabweichung wurden sowohl die mittlere absolute Abweichung vom arithmetischen Mittel als auch die mittlere absolute Abweichung vom Median verwendet (vgl. Reinwald et al. 2019).

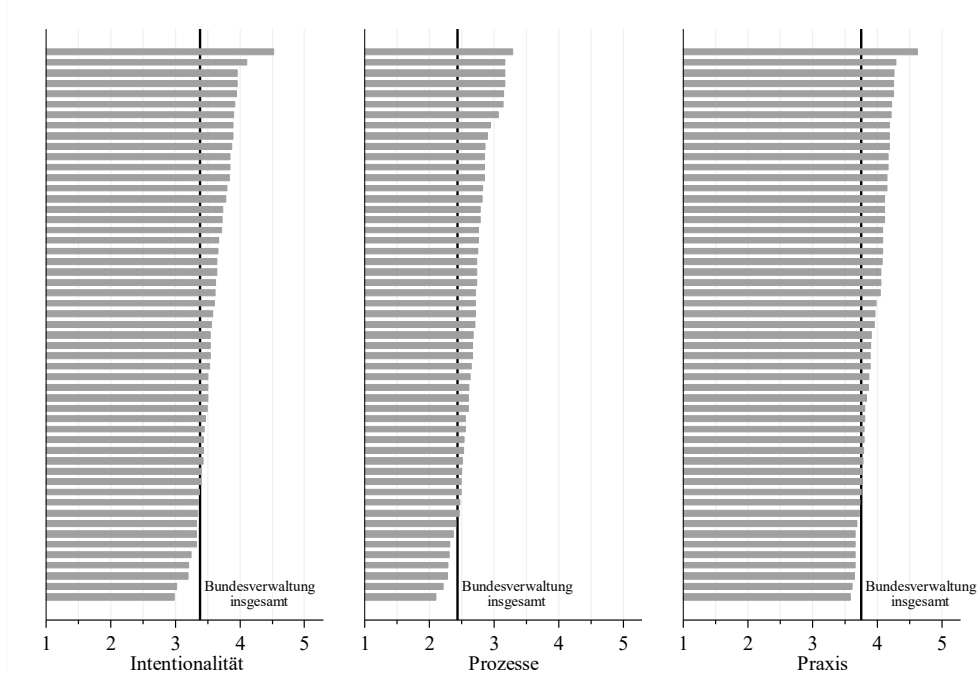
Werden die drei Dimensionen des Diversitätsklimaindex getrennt betrachtet (Abbildung 6.3), zeigt sich, dass in der Bundesverwaltung insgesamt die Dimension „Praxis“ mit einem Wert von 3,75 am positivsten bewertet wird. Sie gibt wieder, inwiefern die Beschäftigten annehmen, dass es in ihrer Behörde keine Diskriminierung gibt. Die Wahrnehmung der Beschäftigten, ob Beförderungen nach dem Leistungsprinzip erfolgen (Dimension „Prozesse“), erfährt demgegenüber die negativste Beurteilung. Mit einem Wert von 2,44 liegt die Bewertung unterhalb des Mittelwertes der 5er-Skala zur Erfassung der drei Dimensionen. Beschäftigte der Bundesverwaltung sind folglich nicht mehrheitlich der Auffassung, dass Beförderungen regelmäßig nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung erfolgen, obwohl dies ein zentrales Prinzip zur bestmöglichen Besetzung der Stellen des öffentlichen Dienstes ist (vgl. dazu Ette et al. 2021a in diesem Band). Die Dimension „Intentionalität“ liegt bei einem Wert von 3,38. Sie gibt Auskunft darüber, inwiefern die Beschäftigten der Ansicht sind, ob in den Behörden die Vielfalt und Unterschiedlichkeit der Mitarbeitenden als Gewinn gesehen wird.

Aufgrund des bisher nur gering ausgeprägten Forschungsstandes in Deutschland ist ein Vergleich des Diversitätsklimaindex für die Bundesverwaltung mit anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes oder der Privatwirtschaft noch nicht möglich. Auch müssen solche Vergleiche von Ergebnissen aus unterschiedlichen Beschäftigtenbefragungen grundsätzlich vorsichtig interpretiert werden. Ergebnisse des Linked Personnel Panel (LPP) des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) ermöglichen jedoch immerhin eine erste Einordnung der Befunde zu den Dimensionen „Praxis“ und „Prozesse“. Beide Dimensionen werden in der Privatwirtschaft im Durchschnitt deutlich positiver beurteilt als in der Bundesverwaltung: für die Dimension „Praxis“ mit einem Wert von 4,27 und für die Dimension „Prozesse“ mit einem Wert von 3,63.<sup>10</sup> Für die Dimension „Intention“ existieren bisher keine Vergleichswerte für die Privatwirtschaft.

Der Vergleich der gemeinsamen Bewertung der drei Dimensionen des Diversitätsklimas durch die Beschäftigten zeigt deutliche Unterschiede zwischen den beteiligten Behörden der Bundesverwaltung. Die Bewertung der Dimension „Intentionalität“ liegt in fast allen Behörden über dem Mittelwert der 5er-Skala zur Erfassung der drei Dimensionen des Diversitätsklimas (2,97 bis 4,51). Die Beschäftigten nahezu aller Behörden sind folglich mehrheitlich der Ansicht, dass Diversität in ihrer Behörde wertgeschätzt wird. Die Dimension „Prozesse“ wird in den teilnehmenden Behörden mit 2,11 bis 3,30 bewertet. Nur in wenigen Behörden liegt die Bewertung über dem Mittelwert der Skala. Dies bedeutet, dass die Beschäftigten fast aller Behörden überwiegend nicht der Ansicht sind, dass Beförderungen nach dem Leistungsprinzip erfolgen. Die gemeinsame Bewertung der Dimension „Praxis“ durch die Beschäftigten beträgt zwischen 3,59 und 4,60. Die Beschäftigten aller Behörden sind somit mehrheitlich der Auffassung, dass es dort seltener zu Benachteiligungen und Diskriminierung kommt.

<sup>10</sup> Die Mittelwerte wurden für diesen Vergleich jeweils aus allen gültigen Werten auf Basis der „Auszählung für die LPP Beschäftigtenbefragung 2017“ berechnet (IAB 2018). Für die Dimension „Praxis“ wurde die Aussage „Jeder, der hier arbeitet, ist frei von Benachteiligungen aufgrund von Geschlecht, Alter, Nationalität, Religionszugehörigkeit, Behinderung, sexueller Orientierung und Hautfarbe“ herangezogen; höhere Werte bedeuten, dass eher keine Benachteiligungen bestehen. Für die Dimension „Prozesse“ wurde die Aussage „In unserem Betrieb werden Beförderungen überwiegend nicht nach fachlichen Kriterien bzw. Leistungen vorgenommen“ verwendet; höhere Werte bedeuten, dass Beförderungen eher nach fachlichen Kriterien bzw. Leistung erfolgen.

Abbildung 6.3: Dimensionen des Diversitätsklimas in Behörden der Bundesverwaltung



Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen und Darstellung.

Anm.: Die Daten sind anhand der Beschäftigtenzahl der Behörden gewichtet. Die Abbildung gibt jeweils den arithmetischen Mittelwert der drei Dimensionen des Diversitätsklimaindex auf Basis der drei in Tabelle 6.2 dokumentierten Fragen wieder. Höhere Werte deuten auf eine bessere Wahrnehmung der einzelnen Dimension hin. Die Behörden sind aus projektororganisatorischen Gründen nicht namentlich gekennzeichnet. Die Linie bildet jeweils den Mittelwert der Bundesverwaltung ab.

### 6.3.3 Einschätzung des individuell wahrgenommenen Diversitätsklimas durch die Beschäftigten

Wie in Abschnitt 6.2.2 dargestellt, haben Studien gezeigt, dass Unterschiede hinsichtlich des individuell wahrgenommenen Diversitätsklimas zwischen bestimmten soziodemografischen Gruppen bestehen. So beurteilen beispielsweise Angehörige ethnischer Minderheiten das Diversitätsklima ihrer jeweiligen Organisation negativer (Kossek/Zonia 1993; Mor Barak et al. 1998; Hicks-Clarke/Iles 2000). Im Folgenden wird daher für die Bundesverwaltung in Deutschland überprüft, inwiefern Unterschiede hinsichtlich der individuellen Wahrnehmung des Diversitätsklimas (sog. psychologisches Klima) entlang zentraler Beschäftigtenmerkmale bestehen. Im Vordergrund steht dabei die Beschreibung von Unterschieden in der Einschätzung des Diversitätsklimas durch verschiedene Beschäftigtengruppen.

Die Analysen zeigen, dass unter Kontrolle entsprechender Individualmerkmale der Beschäftigten in multiplen linearen Regressionsmodellen (Abbildung 6.4) signifikante Unterschiede hinsichtlich der individuellen Beurteilung des Diversitätsklimas zwischen Beschäftigten ohne Migrationshintergrund und nicht in Deutschland geborenen Beschäftig-

ten mit Migrationshintergrund (sog. erste Generation) bestehen: Beschäftigte mit Migrationshintergrund der ersten Generation beurteilen das Diversitätsklima signifikant negativer als Beschäftigte ohne Migrationshintergrund. Zwischen Beschäftigten ohne Migrationshintergrund und in Deutschland geborenen Beschäftigten mit Migrationshintergrund (sog. zweite Generation) bestehen hingegen keine bedeutsamen Unterschiede bei der Beurteilung des Diversitätsklimas. Die Ergebnisse bestätigen also nur teilweise andere Untersuchungen, die gezeigt haben, dass Angehörige ethnischer Minderheiten das Diversitätsklima ihrer Organisation negativer beurteilen als Mehrheitsangehörige (Abschnitt 6.2.2), da sich in Deutschland geborene Beschäftigte mit Migrationshintergrund nur geringfügig von Beschäftigten ohne Migrationshintergrund unterscheiden.

Der beschriebene und in Abbildung 6.4 dargestellte signifikant negative Zusammenhang zwischen der Zugehörigkeit zur ersten Generation und der individuellen Beurteilung des Diversitätsklimas stellt sich erst ein, sobald auch für eine Interaktion zwischen Migrationshintergrund und Laufbahngruppe kontrolliert wird (Tabelle A.6, Anhang I). Das heißt, dass die Unterschiede zwischen Beschäftigten ohne Migrationshintergrund und Beschäftigten mit Migrationshintergrund der ersten Generation insbesondere in Abhängigkeit von der Laufbahngruppe zum Tragen kommen. Dafür spricht, dass Unterschiede zwischen Beschäftigten ohne und mit Migrationshintergrund hinsichtlich der Zugehörigkeit zu den Laufbahngruppen bestehen; Personen mit Migrationshintergrund sind häufiger in niedrigeren Laufbahngruppen beschäftigt als Personen ohne Migrationshintergrund (Straub et al. 2021b in diesem Band).<sup>11</sup>

Mit Blick auf Geschlechterunterschiede zeigt sich: Weibliche und divers geschlechtliche Beschäftigte beurteilen das Diversitätsklima negativer als Männer.<sup>12</sup> Des Weiteren lässt sich auf Basis der Analysen feststellen, dass befristet Beschäftigte das Diversitätsklima positiver bewerten als unbefristet Beschäftigte. Auch Führungskräfte beurteilen das Diversitätsklima positiver als Beschäftigte ohne Personal- oder Führungsverantwortung.<sup>13</sup>

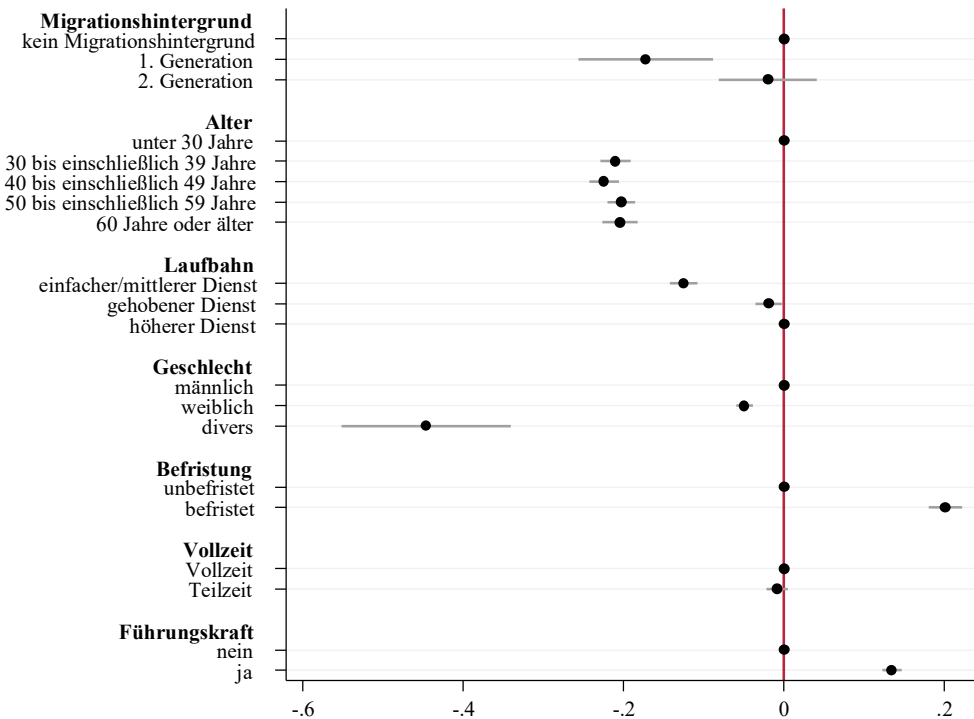
Vergleichbare separate Modelle für die drei Dimensionen des Diversitätsklimas (nicht abgebildet) zeigen mit Blick auf den Migrationshintergrund: Nicht in Deutschland geborene Beschäftigte mit Migrationshintergrund beurteilen die Wertschätzung von Vielfalt durch die Behörde (Dimension „Intentionalität“) signifikant negativer als Beschäftigte ohne Migrationshintergrund. In Deutschland geborene Beschäftigte mit Migrationshintergrund sind eher der Ansicht, dass das Leistungsprinzip im Rahmen von Beförderungen zur Anwendung kommt (Dimension „Prozesse“) als ihre Kolleginnen und Kollegen ohne Migrationshintergrund. Sowohl Beschäftigte mit Migrationshintergrund der ersten als auch zweiten Generation sind skeptischer als Personen ohne Migrationshintergrund, ob in ihrer Behörde alle Beschäftigten frei von Benachteiligung sind (Dimension „Praxis“).

<sup>11</sup> Ein vergleichbares Modell, in dem der Migrationshintergrund anhand der Staatsangehörigkeit der Beschäftigten differenziert wird (nicht abgebildet), zeigt, dass Beschäftigte mit Migrationshintergrund und deutscher Staatsangehörigkeit sowie Beschäftigte mit EU-Staatsangehörigkeit eine negativere Wahrnehmung des Diversitätsklimas haben als Beschäftigte ohne Migrationshintergrund; Drittstaatsangehörige unterscheiden sich hingegen nicht signifikant von Personen ohne Migrationshintergrund.

<sup>12</sup> Aufgrund der geringen Anzahl der Befragten, die im DuCS 2019 ihr Geschlecht als „divers“ angaben, sollte der Befund für diese Gruppe mit Vorsicht interpretiert werden.

<sup>13</sup> Alternative Modelle, in denen nach der Verbeamtung (beschäftigt als Tarifbeschäftigte/r vs. beschäftigt als Beamte/r) anstelle der Befristung kontrolliert wird (nicht abgebildet), kommen insgesamt zu vergleichbaren Befunden, zeigen aber zudem, dass das Diversitätsklima von verbeamteten Beschäftigten signifikant negativer beurteilt wird als von Angestellten.

Abbildung 6.4: Zentrale Ergebnisse der linearen Regression zum individuell wahrgenommenen Diversitätsklima



Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen und Darstellung.

Anm.:  $n = 38.752$ . Die Daten sind anhand der Beschäftigtenzahl der Behörden gewichtet. Dargestellt sind Regressionskoeffizienten sowie 95 %-Konfidenzintervalle. Es wurden Interaktionseffekte zwischen Migrationshintergrund und Alter sowie Migrationshintergrund und Laufbahn berücksichtigt sowie nach Behördenzugehörigkeit kontrolliert (nicht dargestellt). Vollständige Ergebnisse in Tabelle A.6, Anhang I, Modell 6).

## 6.4 Zusammenfassung und Diskussion

Über ein Diversitätsmanagement versuchen Organisationen, die (kulturelle) Diversität aktiv und positiv zu beeinflussen. Das Diversitätsklima stellt eine Möglichkeit dar, das Diversitätsmanagement von Organisationen aus der Binnenperspektive der Beschäftigten zu erfassen. Ausgehend von Befunden und Vorschlägen aktueller Auswertungen der bestehenden Forschung zum Diversitätsklima wurde im vorliegenden Beitrag ein Instrument zur Erfassung des Diversitätsklimas durch die Beschäftigten vorgestellt. Der Diversitätsklimaindex bildet die gemeinsamen Wahrnehmungen der Beschäftigten zum Umgang mit Diversität (sog. aggregiertes Diversitätsklima) ab. Dadurch kann erstmals der Umgang der Behörden

und Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung in Deutschland mit der kulturellen Vielfalt ihres Personals beurteilt werden. Darüber hinaus kann auf Individualebene überprüft werden, inwiefern Unterschiede hinsichtlich der Einschätzung des Diversitätsklimas entlang zentraler Beschäftigtenmerkmale bestehen. Zudem kann der Index für weitere Untersuchungen zu den Effekten von Diversität verwendet werden.

### Beurteilung des Diversitätsklimas

Gemessen auf einer Skala von „1“ bis „5“ liegt das durchschnittliche Diversitätsklima für die Bundesverwaltung insgesamt bei 3,19. Somit wird das Diversitätsklima durch die Beschäftigten zwar tendenziell positiv bewertet. Dennoch liegt es nur leicht oberhalb des Mittelwertes der 5er-Skala. Analysen auf der Individualebene zeigen, dass nur teilweise Unterschiede entlang des Migrationshintergrunds bestehen: Lediglich nicht in Deutschland geborene Beschäftigte mit Migrationshintergrund schätzen das Diversitätsklima ihrer jeweiligen Organisation negativer ein als Beschäftigte ohne Migrationshintergrund und beurteilen folglich das Diversitätsmanagement kritischer. Der Behördenvergleich zeigt, dass zwischen den Behörden und Einrichtungen der Bundesverwaltung deutliche Unterschiede im Umgang mit der kulturellen Vielfalt ihrer Beschäftigten bestehen. Tendenziell wird das Diversitätsklima in Behörden mit einem höheren Anteil an Beschäftigten mit Migrationshintergrund positiver bewertet, negativer in Behörden mit einer größeren Anzahl an Beschäftigten. Zudem wird das Diversitätsklima in Behörden positiver beurteilt, in denen sich die Beschäftigten in ihren Einschätzungen weitgehend einig sind. 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.

### Dimensionen des Diversitätsklimas

Deutliche Unterschiede bestehen auch in der Beurteilung der drei Dimensionen des Diversitätsklimas durch die Beschäftigten. Diese differenzierten Befunde sind aufschlussreich mit Blick auf den Umgang mit Vielfalt in der Bundesverwaltung. Bei der Betrachtung fällt insbesondere auf, dass Beschäftigte der Bundesverwaltung mehrheitlich nicht der Ansicht sind, dass Beförderungen regelmäßig nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung erfolgen (Dimension „Prozesse“). In der Privatwirtschaft wird diese Dimension deutlich positiver beurteilt, was darauf hinweist, dass hier möglicherweise Handlungsbedarf seitens der Bundesverwaltung besteht. Dies ist insofern bedeutsam, da das Leistungsprinzip durchaus als formaler Prozess verstanden werden kann, der Benachteiligungen verringern und zugunsten von Diversität wirken sollte.

Positiver zu beurteilen ist, dass die Beschäftigten mehrheitlich der Auffassung sind, dass Beschäftigte in der behördlichen Praxis unabhängig von Alter, ethnischer Herkunft, Religion, Weltanschauung, Behinderung, Geschlecht, sexueller Orientierung und Hautfarbe gleichbehandelt werden. Dennoch bedeutet diese vergleichsweise positive Einschätzung der Dimension „Praxis“ nicht, dass es gar keine berufliche Diskriminierung in der Bundesverwaltung gibt. Wie gezeigt wurde, gibt ein Drittel aller Beschäftigten an, in den letzten zwei Jahren beruflich benachteiligt worden zu sein. Dabei spielen insbesondere fehlende berufliche Netzwerke eine bedeutende Rolle (Straub et al. 2021a in diesem Band). Zudem besteht durchaus Verbesserungspotential: Die Dimension „Praxis“ wird in der Privatwirtschaft im Durchschnitt ebenfalls deutlich positiver beurteilt als in der Bundesverwaltung. Gleichwohl spielt auch dort Diskriminierung eine nicht zu vernachlässigende Rolle (vgl. dazu u. a. Beigang et al. 2016; Antidiskriminierungsstelle 2020; Koopmans et al. 2019).

Für die Dimension „Intentionalität“ existieren aufgrund des bisher nur gering ausgeprägten Forschungsstandes in Deutschland noch keine Vergleichswerte für die Privatwirtschaft, weshalb keine entsprechende Einordnung der Befunde möglich ist. Zwar sind Beschäftigte der Bundesverwaltung mehrheitlich eher der Ansicht, dass in den Behörden die Vielfalt und Unterschiedlichkeit der Mitarbeitenden als Gewinn gesehen wird. Die negativere Beurteilung dieser Dimension auf der Individualebene durch Beschäftigte mit im Vergleich zu Beschäftigten ohne Migrationshintergrund zeigt allerdings, dass Erstere das Diversitätsmanagement ihrer Behörden in dieser Hinsicht skeptischer sehen.

### Potenziale und Ausblick

Der in diesem Beitrag vorgestellte Diversitätsklimaindex kann nicht nur zur Beschreibung des Umgangs der Behörden und Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung in Deutschland mit der kulturellen Vielfalt ihres Personals genutzt werden. Vielmehr steht damit auch ein Messinstrument zur Verfügung, das zur Erklärung zahlreicher Fragestellungen herangezogen werden kann. Wie dargestellt wurde, spielt das Diversitätsklima eine entscheidende Rolle bei der Erklärung verschiedener Einstellungen und Verhaltensweisen von Angehörigen einer Organisation. Zudem bestehen Zusammenhänge zwischen dem wahrgenommenen Diversitätsklima und Arbeitsergebnissen von Organisationen (Abschnitt 6.2.2).

Mit dem Diversitätsklimaindex kann nun auch in Deutschland geprüft werden, inwieweit die positiven Erfahrungen anderer Länder mit den Wirkungen von Diversitätsmanagement auf die Beschäftigten sowie die Leistungsfähigkeit der Behörden zutreffen (Ette et al. 2021b in diesem Band). Der Index kann zudem in künftigen Beschäftigtenbefragungen zu kultureller Diversität und Chancengleichheit in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland eingesetzt werden. So können mögliche Veränderungen für die Bundesverwaltung insgesamt, aber auch für einzelne Behörden, im Zeitverlauf untersucht werden. Das Instrument kann aber auch weiterentwickelt werden; weitere Items in den einzelnen Dimensionen lassen ggf. weitere Differenzierungen zu. Mittel- und langfristig können mittels des Messinstruments zudem Fort- oder Rückschritte im Diversitätsmanagement der Behörden nachvollzogen und beschrieben werden. Darüber hinaus kann das Messinstrument in Studien für Vergleiche zwischen öffentlicher Verwaltung und Privatwirtschaft eingesetzt werden.

Bereits heute können zudem Analysen des Diversitätsklimas bzw. einzelner Dimensionen des Diversitätsklimas unter Berücksichtigung von Diskriminierungserfahrungen oder Angaben zu Beschwerdeverfahren auf Organisationsebene weitere Aufschlüsse über bestehende Zusammenhänge geben. Gerade die Beurteilung der Beschäftigten zur Anwendung des Leistungsprinzips und zur Gleichbehandlung (Dimensionen „Prozesse“ und „Praxis“) im Rahmen von Beförderungen sollte Gegenstand tiefergehender Untersuchungen sein. Darauf deuten auch die Befunde zur Bedeutung beruflicher Netzwerke im Rahmen der Analyse von Diskriminierungserfahrungen hin (Straub et al. 2021a in diesem Band). Mögliche Hintergründe für die Unterschiede zwischen Beschäftigten der Bundesverwaltung und Beschäftigten der Privatwirtschaft hinsichtlich der Beurteilung der einzelnen Dimensionen könnten hierbei ebenso in den Blick genommen werden. Eine differenzierte Betrachtung und Diskussion der einzelnen Dimensionen des Diversitätsklimas sowie Vergleiche mit der Privatwirtschaft können schließlich Anhaltspunkte liefern, welche Aspekte für die Verbesserung des Diversitätsklimas besonders vielversprechend sind.

## Literatur

- Antidiskriminierungsstelle (2020): Gleiche Rechte, gleiche Chancen. Jahresbericht 2019 der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes.
- Avery, Derek R.; McKay, Patrick F.; Wilson, David C.; Tonidandel, Scott (2007): Unequal attendance: The relationship between race, organizational diversity cues, and absenteeism. In: *Personnel Psychology* 60, 4: 875–902. DOI: 10.1111/j.1744-6570.2007.00094.x.
- Beigang, Steffen; Fetz, Karolina; Foroutan, Naika; Kalkum, Dorina; Otto, Magdalena (2016): Diskriminierungserfahrungen in Deutschland. Erste Ergebnisse einer repräsentativen Erhebung und einer Betroffenenbefragung. Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Berlin.
- Boehm, Stephan A.; Dwertmann, David J. G.; Kunze, Florian; Michaelis, Björn; Parks, Kizzy M.; McDonald, Daniel P. (2014a): Expanding Insights on the Diversity Climate-Performance Link: The Role of Workgroup Discrimination and Group Size. In: *Human Resource Management* 53, 3: 379–402. DOI: 10.1002/hrm.21589.
- Boehm, Stephan A.; Kunze, Florian; Bruch, Heike (2014b): Spotlight on Age-Diversity Climate. The Impact of Age-Inclusive HR Practices on Firm-Level Outcomes. In: *Personnel Psychology* 67, 3: 667–704. DOI: 10.1111/peps.12047.
- Cachat-Rosset, Gaëlle; Carillo, Kévin; Klarsfeld, Alain (2019): Reconstructing the Concept of Diversity Climate – A Critical Review of Its Definition, Dimensions, and Operationalization. In: *European Management Review* 16, 4: 863–885. DOI: 10.1111/emre.12133.
- Chrobot-Mason, Donna; Aramovich, Nicholas P. (2013): The Psychological Benefits of Creating an Affirming Climate for Workplace Diversity. In: *Group & Organization Management* 38, 6: 659–689. DOI: 10.1177/1059601113509835.
- Chung, Yunhyung; Liao, Hui; Jackson, Susan E.; Subramony, Mahesh; Colakoglu, Saba; Jiang, Yuan (2015): Cracking but not Breaking. Joint Effects of Faultline Strength and Diversity Climate on Loyal Behavior. In: *Academy of Management Journal* 58, 5: 1495–1515. DOI: 10.5465/amj.2011.0829.
- Cox, Taylor (1993): Cultural diversity in organisations: Theory, research and practice. San Francisco: Berrett-Koehler.
- Dwertmann, David J. G.; Nishii, Lisa H.; van Knippenberg, Daan (2016): Disentangling the Fairness & Discrimination and Synergy Perspectives on Diversity Climate. Moving the Field Forward. In: *Journal of Management* 42, 5: 1136–1168. DOI: 10.1177/0149206316630380.
- Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Sulak, Harun (2021a): Repräsentation kultureller Diversität in der Bundesverwaltung. In: Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Schneider, Norbert F. (Hrsg.): Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität. Opladen: Barbara Budrich (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55): 71–99.
- Ette, Andreas; Weinmann, Martin; Straub, Sophie; Best, Fabio (2021b): Konsequenzen kultureller Diversität für die Arbeitsqualität in der öffentlichen Verwaltung. In: Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Schneider, Norbert F. (Hrsg.): Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität. Opladen: Barbara Budrich (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55): 169–195.
- Ette, Andreas; Weinmann, Martin; Straub, Sophie; Best, Fabio; Sulak, Harun (2021c): Herausforderungen und Potenziale von Beschäftigtenbefragungen in der öffentlichen Verwaltung: Forschungsdesign des "Diversität und Chancengleichheit Survey 2019". In: Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Schneider, Norbert F. (Hrsg.): Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität. Opladen: Barbara Budrich (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55): 43–69.
- Gonzalez, Jorge A.; DeNisi, Angelo S. (2009): Cross-level effects of demography and diversity climate on organizational attachment and firm effectiveness. In: *Journal of Organizational Behavior* 30, 1: 21–40. DOI: 10.1002/job.498.
- Goyal, Saumya; Shrivastava, Sangya (2013): Organizational Diversity Climate: Review of Models and Measurement. In: *Journal of Business Management & Social Sciences Research* 2, 5: 55–60.

- 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: 276–303. DOI: 10.1002/job.2040.
- Herdman, Andrew O.; McMillan-Capehart, Amy (2010): Establishing a Diversity Program is Not Enough: Exploring the Determinants of Diversity Climate. In: *Journal of Business and Psychology* 25, 1: 39–53. DOI: 10.1007/s10869-009-9133-1.
- Hicks-Clarke, Deborah; Iles, Paul (2000): Climate for diversity and its effects on career and organisational attitudes and perceptions. In: *Personnel Review* 29, 3: 324–345.
- Hofhuis, Joep; van der Zee, Karen I.; Otten, Sabine (2012): Social Identity Patterns in Culturally Diverse Organizations: The Role of Diversity Climate. In: *Journal of Applied Social Psychology* 42, 4: 964–989.
- Hofhuis, Joep; van der Zee, Karen I.; Otten, Sabine (2015): Measuring Employee Perception on the Effects of Cultural Diversity at Work: Development of the Benefits and Threats of Diversity Scale. In: *Quality and Quantity* 49, 1: 177–201.
- Hopkins, Willie E.; Hopkins, Shirley A.; Mallette, Paul (2001): Diversity And Managerial Value Commitment: A Test Of Some Proposed Relationships. In: *Journal of Managerial Issues* 13, 1: 288–306.
- IAB (2018): Linked Personnel Panel (LPP) – Version 1617 v1. Auszählungen 1617. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Kaplan, David M.; Wiley, Jack W.; Maertz, Carl P. (2011): The role of calculative attachment in the relationship between diversity climate and retention. In: *Human Resource Management* 50, 2: 271–287. DOI: 10.1002/hrm.20413.
- Köllen, Thomas (2015): Organisationales Diversity-Klima. In: Hanappi-Egger, Edeltraud; Bendl, Regine (Hrsg.): Diversität, Diversifizierung und (Ent)Solidarisierung. Eine Standortbestimmung der Diversitätsforschung im deutschen Sprachraum. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 223–236.
- Koopmans, Ruud; Veit, Susanne; Yemane, Ruta (2019): Taste or statistics? A correspondence study of ethnic, racial and religious labour market discrimination in Germany. In: *Ethnic and Racial Studies* 42, 16: 233–252. DOI: 10.1080/01419870.2019.1654114.
- Kopelman, Richard E.; Brief, Arthur P.; Guzzo, Richard A. (1990): The Role of Climate and Culture in Productivity. In: Schneider, Benjamin (Hrsg.): Organizational Climate and Culture. San Francisco/Oxford: Jossey Bass Publishers: 282–318.
- Kossek, Ellen Ernst; Zonia, Susan C. (1993): Assessing Diversity Climate: A Field Study of Reactions to Employer Efforts to Promote Diversity. In: *Journal of Organizational Behavior* 14, 1: 61–81.
- McKay, Patrick F.; Avery, Derek R. (2015): Diversity Climate in Organizations: Current Wisdom and Domains of Uncertainty. In: Buckley, M. Ronald; Wheeler, Anthony R.; Halbesleben, Jonathon R. B. (Hrsg.): Research in Personnel and Human Resources Management. Bradford: Emerald Group Publishing Limited: 192–233.
- McKay, Patrick F.; Avery, Derek R.; Liao, Hui; Morris, Mark A. (2011): Does Diversity Climate Lead to Customer Satisfaction? It Depends on the Service Climate and Business Unit Demography. In: *Organization Science* 22, 3: 788–803. DOI: 10.1287/orsc.1100.0550.
- McKay, Patrick F.; Avery, Derek R.; Morris, Mark A. (2009): A tale of two climates: Diversity climate from subordinates' and managers' perspectives and their role in store unit sales performance. In: *Personnel Psychology* 62, 4: 767–791. DOI: 10.1111/j.1744-6570.2009.01157.x.
- McKay, Patrick F.; Avery, Derek R.; Tonidandel, Scott; Morris, Mark A.; Hernandez, Morela; Hebl, Michelle R. (2007): Racial Differences in Employee Retention: Are Diversity Climate Perceptions the Key? In: *Personnel Psychology* 60, 1: 35–62.
- Meyermann, Alexia; Gebel, Tobias; Liebig, Stefan (2014): Organisationsdaten. In: Baur, Nina; Blasius, Jörg (Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. Wiesbaden: Springer: 959–972.
- Mor Barak, Michal E.; Cherin, David A.; Berkman, Sherry (1998): Organizational and Personal Dimensions in Diversity Climate. Ethnic and Gender Differences in Employee Perceptions. *Journal of Applied Behavioral Science* 34, 1: 82–104.

- Mor Barak, Michal E.; Lizano, Erika L.; Kim, Ahraemi; Duan, Lei; Rhee, Min-Kyoung; Hsiao, Hsin-Yi; Brimhall, Kimberly C. (2016): The Promise of Diversity Management for Climate of Inclusion: A State-of-the-Art Review and Meta-Analysis. In: *Human Organizations: Management, Leadership and Governance* 40, 4: 305–333.
- Perry, Elissa L.; Li, Aitong (2019): Diversity Climate in Organizations. Oxford, UK/New York (Oxford Research Encyclopedia, Business and Management). Online verfügbar unter <https://oxfordre.com/business/view/10.1093/acrefore/9780190224851.001.0001/acrefore-9780190224851-e-45>, zuletzt geprüft am 17.02.2020.
- Pitts, David W. (2009): Diversity Management, Job Satisfaction, and Performance: Evidence from U.S. Federal Agencies. In: *Public Administration Review* 69, 2: 328–338. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2008.01977.x.
- Pugh, S. Douglas; Dietz, Joerg; Brief, Arthur P.; Wiley, Jack W. (2008): Looking Inside and Out: The Impact of Employee and Community Demographic Composition on Organizational Diversity Climate. In: *The Journal of applied psychology* 93, 6: 1422–1428. DOI: 10.1037/a0012696.
- Reinwald, Max; Huettermann, Hendrik; Bruch, Heike (2019): Beyond the mean: Understanding firm-level consequences of variability in diversity climate perceptions. In: *Journal of Organizational Behavior* 40, 4: 472–491. DOI: 10.1002/job.2344.
- Schneider, Benjamin; Reichers, Arnon E. (1983): On the Etiology of Climates. In: *Personnel Psychology* 36, 1: 19–39. DOI: 10.1111/j.1744-6570.1983.tb00500.x.
- Singh, Barjinder; Winkel, Doan E.; Selvarajan, T. T. (2013): Managing diversity at work: Does psychological safety hold the key to racial differences in employee performance? In: *Journal of Occupational and Organizational Psychology* 86, 2: 242–263. DOI: 10.1111/joop.12015.
- Straub, Sophie; Ette, Andreas; Weinmann, Martin (2021a): Diskriminierungs- und Mobbingverfahren in der Bundesverwaltung. In: Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Schneider, Norbert F. (Hrsg.): Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität. Opladen: Barbara Budrich (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55): 129–148.
- Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Brehm, Uta; Ette, Andreas (2021b): Erwerbssituation in der Bundesverwaltung: Gleiche Chancen unabhängig von Migrationshintergrund und Staatsangehörigkeit der Beschäftigten? In: Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Schneider, Norbert F. (Hrsg.): Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität. Opladen: Barbara Budrich (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55): 101–127.
- Tajfel, Henri (1982): Social identity and intergroup relations. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Tajfel, Henri; Turner, John C. (1986): The social identity theory of intergroup behavior. In: Worchel, Stephen; Austin, William G. (Hrsg.): The social psychology of intergroup relations. Monterey: Brooks/Cole: 7–24.
- Triana, María del Carmen; García, María Fernanda (2009): Valuing diversity: A group-value approach to understanding the importance of organizational efforts to support diversity. In: *Journal of Organizational Behavior* 30, 7: 941–962. DOI: 10.1002/job.598.



## 7 Konsequenzen kultureller Diversität für die Arbeitsqualität in der öffentlichen Verwaltung

*Andreas Ette, Martin Weinmann, Sophie Straub und Fabio Best*

### **Zusammenfassung**

Der öffentliche Dienst in Deutschland hat sich in den vergangenen Jahrzehnten zu einem wichtigen Arbeitgeber für Migrantinnen und Migranten sowie ihre Nachkommen entwickelt. Forschungsbefunde aus anderen Ländern zeigen, dass die steigende Diversität des Personals in der öffentlichen Verwaltung sowohl positive als auch negative Konsequenzen für den Erfolg dieser Organisationen sowie die Arbeitsqualität ihrer Beschäftigten haben kann. Der Beitrag überprüft zentrale theoretische Annahmen zu den Konsequenzen der kulturellen Vielfalt des Personals für Organisationen erstmals auf einer repräsentativen Datengrundlage für die öffentliche Verwaltung in Deutschland. Die empirischen Analysen nutzen die hierarchische Datenstruktur des „Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)“ und zeigen, dass eine diversere Belegschaft kaum mit negativen oder positiven Konsequenzen für die Arbeitszufriedenheit und das Arbeitsengagement der Beschäftigten sowie deren Verbundenheit mit dem Arbeitgeber verbunden ist. Der aktive Umgang der Behörden mit der kulturellen Vielfalt der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und dem Ziel, ein positives Diversitätsklima zu schaffen, ist hingegen einer der zentralen Faktoren, über den die Bundesverwaltung in Deutschland die Arbeitsqualität und das Wohlbefinden ihrer Beschäftigten und damit den Erfolg ihrer Organisationen beeinflussen kann. Die aktive Förderung eines positiven Diversitätsklimas hat dabei positive Konsequenzen für alle Beschäftigten, sowohl das Personal mit Migrationshintergrund als auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ohne Migrationshintergrund.

Stichworte: kulturelle Diversität, Arbeitszufriedenheit, Arbeitsengagement, Verbundenheit mit dem Arbeitgeber, öffentliche Verwaltung, Diversitätsklima, Diversitätsmanagement, Mehrebenenanalysen, Moderatoreffekte

### **7.1 Einleitung**

Der öffentliche Dienst hat sich in den vergangenen Jahrzehnten zu einem wichtigen Arbeitgeber für Zuwanderer und ihre Nachkommen entwickelt. Im Jahr 2018 arbeiteten insgesamt 950.000 Menschen mit Migrationshintergrund in einer Einrichtung des öffentlichen Dienstes in Deutschland (Ette et al. 2021a in diesem Band). Der soziale und demografische Wandel wird auch zukünftig zu einer höheren Diversität des Personals im öffentlichen Dienst führen. Mit der steigenden kulturellen Vielfalt von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Organisationen sind sowohl zusätzliche Herausforderungen als auch neue Chancen verknüpft. Forschungsbefunde zeigen, dass mit einer höheren Diversität des Personals in privatwirtschaftlichen Unternehmen und in Behörden der öffentlichen Verwaltung eine Zunahme von Konflikten, eine sinkende Arbeitszufriedenheit und eine geringere Verbun-

denheit der Beschäftigten mit dem Arbeitgeber verbunden sind (z. B. Choi/Rainey 2010; Pelled et al. 1999; Williams Phillips/O'Reilly 1998). Andere Studien identifizieren hingegen gegenteilige Effekte. Danach bringen diversere Belegschaften unterschiedlichere Perspektiven und eine insgesamt größere Kreativität ein. Diese beiden Faktoren wirken sich positiv auf den Erfolg von Organisationen sowie das Arbeitsengagement der Beschäftigten aus. Eine kulturell vielfältigere Belegschaft kann zudem das Ansehen als attraktiver Arbeitgeber erhöhen. Dies kann von großer Bedeutung bei der Gewinnung von Fachkräften sein sowie die Legitimation des öffentlichen Dienstes in einem Einwanderungsland stärken (z. B. McLeod et al. 1996; Pitts 2009; Riccucci/van Ryzin 2017; Ng/Burke 2005). Angesichts dieser widersprüchlichen Befunde zu den Auswirkungen kultureller Diversität des Personals auf den Erfolg einer Organisation hat sich die internationale Forschung in den vergangenen Jahren auf die Kontextfaktoren konzentriert, welche für die möglichen negativen oder positiven Konsequenzen verantwortlich sind. Der aktive Umgang mit der kulturellen Vielfalt der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit dem Ziel, ein positives Diversitätsklima zu schaffen, hat sich hierbei als einer der wesentlichen Faktoren herauskristallisiert. Danach führen Maßnahmen des Diversitätsmanagements zu positiven Auswirkungen auf die Arbeitsqualität und somit auch auf die Leistungsfähigkeit einer Organisation (z. B. Gonzalez/DeNisi 2009; Guillaume et al. 2017; van Knippenberg/Schippers 2007). Strittig ist hingegen, ob diese positiven Konsequenzen eines aktiven Umgangs mit der Vielfalt des Personals nur den zur Minderheit gehörenden Beschäftigten zugutekommen oder ob ein Diversitätsmanagement die Arbeitsqualität aller Beschäftigten fördern kann (z. B. Ashikali/Groeneveld 2015a; McKay et al. 2007; Perry/Li 2019).

Die steigende Diversität des Personals im öffentlichen Dienst ist eine Folge internationaler Wanderungsprozesse, globalisierter Arbeitsmärkte und sich wandelnder Vorstellungen sozialer Gerechtigkeit und stellt nicht nur für Deutschland, sondern für viele Länder eine Herausforderung dar. Insbesondere in den Vereinigten Staaten, aber auch in Großbritannien und den Niederlanden wurde bereits vergleichsweise früh begonnen, mit Gleichstellungspolitiken und verschiedenen Formen des Diversitätsmanagements auf die demografische Vielfalt der jeweiligen Bevölkerung zu reagieren (vgl. Andrews/Ashworth 2014; Groeneveld/van de Walle 2010; Kalev et al. 2006). In Deutschland gab es bis vor kurzem kaum aktive Strategien zur Förderung kultureller Vielfalt und zum bewussten Umgang mit Diversität im öffentlichen Dienst. Die dennoch steigende kulturelle Vielfalt hat sich im Verlaufe der vergangenen Jahrzehnte weitgehend ungesteuert entwickelt. Unter dem Schlagwort der interkulturellen Öffnung begann das Thema erst in den vergangenen zwei Jahrzehnten – ausgehend insbesondere von der kommunalen Ebene – an Bedeutung zu gewinnen. Auf Bundesebene haben erst das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz und der Nationale Aktionsplan Integration aus dem Jahr 2010 größere Aufmerksamkeit für die Vorbildfunktion des öffentlichen Dienstes bei der Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten gebracht (vgl. Bundesregierung 2011; Maravic/Dudek 2013). Auch wissenschaftlich wurde in Deutschland erst in den vergangenen Jahren begonnen, die Konsequenzen von Vielfalt für Organisationen zu untersuchen. Die wenigen vorliegenden Studien konzentrieren sich bisher meist auf die Auswirkungen der Geschlechter- und Altersdiversität, wohingegen die Untersuchung der Konsequenzen kultureller Vielfalt noch ganz am Anfang steht (Peters et al. 2020; Kunze et al. 2011; aber siehe Strobel et al. 2019).

Im Mittelpunkt dieses Beitrags steht die Untersuchung der Konsequenzen kultureller Vielfalt für den Erfolg und die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung. Angesichts der Schwierigkeiten der Messung von Erfolg in öffentlichen Organisationen konzentriert sich die Analyse auf die Arbeitsqualität in den Behörden, die Arbeitszufriedenheit und das Arbeitsengagement der Beschäftigten sowie deren Verbundenheit mit dem Arbeitgeber.

Alle drei Dimensionen der Arbeitsqualität und des Wohlbefindens der Beschäftigten stehen in einem engen Zusammenhang mit dem Erfolg einer Organisation. Welche Folgen hat eine kulturell vielfältigere Belegschaft auf die Arbeitszufriedenheit und das Arbeitsengagement der Beschäftigten? Welche Konsequenzen haben ein aktiver Umgang mit kultureller Vielfalt und ein besseres Diversitätsklima auf die Verbundenheit der Beschäftigten mit dem Arbeitgeber? Während in den vorherigen Beiträgen die Repräsentation und Erwerbssituation von Beschäftigten mit Migrationshintergrund untersucht wurden, steht im Mittelpunkt dieses Beitrags die Analyse der Konsequenzen der repräsentativen Bürokratie für ihre Beschäftigten. Kulturelle Diversität wird somit nicht mehr als abhängige Variable untersucht, sondern als unabhängige Variable in ihren Auswirkungen auf verschiedene Dimensionen der Arbeitsqualität. Zur Beantwortung dieser Forschungsfragen liefert der folgende Abschnitt 7.2 eine Übersicht über die zentralen theoretischen Annahmen über den Zusammenhang zwischen der kulturellen Vielfalt von Organisationen und der Arbeitsqualität ihrer Beschäftigten. Abschnitt 7.3 stellt die Datengrundlage, die Operationalisierung der theoretischen Konstrukte sowie die Methoden zur Analyse dieser Zusammenhänge vor. Die Ergebnisse der verschiedenen linearen Mehrebenenmodelle werden im Abschnitt 7.4 beschrieben. Damit werden erstmals zentrale Annahmen zu den Konsequenzen der repräsentativen Bürokratie für den öffentlichen Dienst in Deutschland auf einer belastbaren Datengrundlage untersucht.

## **7.2 Theoretische Annahmen zu den Konsequenzen kultureller Diversität für die öffentliche Verwaltung**

Die Untersuchung der Konsequenzen steigender Diversität für Organisationen im Allgemeinen sowie der öffentlichen Verwaltung im Speziellen hat sich in den vergangenen Jahrzehnten zu einem wichtigen und äußerst interdisziplinären Forschungsfeld entwickelt, zu dem nicht zuletzt die Organisationssoziologie, die Verwaltungswissenschaften, die Psychologie sowie die Wirtschaftswissenschaften mit ihren je spezifischen Perspektiven beitragen. Dieser interdisziplinäre Hintergrund erklärt die unterschiedlichen Vorgehensweisen, mit denen die Konsequenzen einer diversen Beschäftigtenstruktur für Organisationen gemessen werden. Während wirtschaftswissenschaftlich und organisationssoziologisch geprägte Studien zu Unternehmen in der Privatwirtschaft meist ökonomische Kennziffern (z. B. Umsatzentwicklung, Produktivitätsmaße) verwenden, orientieren sich psychologische und verwaltungswissenschaftliche Studien stärker an verschiedenen Dimensionen der Arbeitsqualität und des Wohlbefindens der Beschäftigten dieser Organisationen. Häufig verwendete Dimensionen in der Forschung zur öffentlichen Verwaltung sind hierbei die Arbeitszufriedenheit, das Arbeitsengagement sowie die Verbundenheit der Beschäftigten mit ihrem Arbeitgeber, welche auch für die folgenden Analysen verwendet werden (vgl. Ashikali/Groeneveld 2015b; Cantarelli et al. 2016; Vigoda-Gadot et al. 2013). Alle drei Dimensionen sind eng mit dem Erfolg und der Leistungsfähigkeit von Organisationen verbunden. Der dahinterliegende Zusammenhang geht davon aus, dass eine Organisation mit zufriedeneren und engagierteren Beschäftigten insgesamt effektiver ist und bessere Arbeitsergebnisse hervorbringt als eine Organisation, deren Beschäftigte sich weniger mit ihr verbunden fühlen.

Die bisherigen Studien und theoretischen Annahmen zu den Konsequenzen kultureller Diversität für die öffentliche Verwaltung lassen sich am besten chronologisch darstellen. Frühe organisationssoziologische und psychologische Studien untersuchten meist unmittel-

bare Effekte verschiedener Dimensionen demografischer Diversität (z. B. Geschlecht, Alter, ethnische Herkunft) auf den Erfolg und die Leistungsfähigkeit von Organisationen. Ausgehend von der allgemeinen organisationsdemografischen Feststellung, dass soziale Interaktionen in Organisationen und das Wohlbefinden der Beschäftigten von den relativen Anteilen der Minderheits- und Mehrheitsgruppen abhängen, formulierte Blalock (1967) die Konkurrenzthese. Danach nehmen die durch Diversität ausgelösten Konflikte linear mit der Größe der Minderheitsgruppe aufgrund der wachsenden Konkurrenzsituation mit der Mehrheitsgruppe zu. Die umgekehrte Perspektive vertraten Kanter (1977) und Blau (1977), aus deren Sicht insbesondere prozentual kleine Minderheitengruppen deutlich stärker von Stereotypen und Diskriminierung betroffen sind als dies bei zahlenmäßig größeren Anteilen an allen Beschäftigten einer Organisation der Fall wäre (vgl. Allmendinger/Hackman 1994; Reskin et al. 1999). Die psychologischen Studien formulierten ähnliche Annahmen, die meist auf Grundlage der social identity theory (Tajfel/Turner 1986) gebildet wurden. Auch diese Studien gehen davon aus, dass Diversität ein erhöhtes Konfliktpotential mit sich bringt, da Personen sich in Kategorien einordnen wollen, um die Komplexität des sozialen Miteinanders zu vereinfachen und sich so nach offensichtlichen individuellen Merkmalen wie beispielsweise Geschlecht, Alter oder ethnischer Herkunft gruppieren. Daraus ergeben sich Stereotype und damit Vorbehalte, die potentiell Personen außerhalb der eigenen Gruppe zugeschrieben werden und die zwischen den Gruppen zu Konflikten führen können. Diese führen dann wiederum zu geringerer Arbeitszufriedenheit und geringerem Arbeitsengagement der Beschäftigten sowie einer geringeren Integration in die Organisation (Williams Phillips/O'Reilly 1998; van Knippenberg/Mell 2016). Diese Annahmen werden in internationalen Studien regelmäßig überprüft und lassen sich prinzipiell auch als eine erste Hypothese zu den Konsequenzen der steigenden kulturellen Diversität des Personals in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland übertragen.

*H1: Höhere kulturelle Diversität des Personals einer Behörde reduziert die individuelle Arbeitszufriedenheit und das Arbeitsengagement der Beschäftigten*

Neben diesen konfliktorientierten Annahmen eines negativen Zusammenhangs zwischen der Diversität einer Organisation und ihrem Erfolg existiert auch die umgekehrte Perspektive eines ressourcenorientierten Ansatzes. Diesem zufolge hat die steigende Diversität des Personals positive Effekte auf den Organisationserfolg. Die ressourcenorientierten Ansätze basieren auf der Annahme, dass eine erhöhte Heterogenität der Belegschaft die Fähigkeiten, Informationen und Kenntnisse erhöht, auf die eine Organisation zurückgreifen kann und damit sowohl ihre Erfolgchancen im Allgemeinen als auch spezifischere Indikatoren wie die Arbeitszufriedenheit der Beschäftigten erhöht (z. B. Dahlin et al. 2005; McLeod et al. 1996; Pitts 2005).

Die Untersuchung dieser negativen bzw. positiven unmittelbaren Effekte kultureller Diversität auf den Erfolg von Organisationen und die Arbeitsqualität ihrer Beschäftigten – wie in H1 formuliert – stand insbesondere im Mittelpunkt früherer Studien. Ihre Ergebnisse waren häufig widersprüchlich und stützten teilweise die konflikttheoretischen Ansätze und teilweise die ressourcentheoretischen Annahmen oder fanden gar keinen Zusammenhang (Choi/Rainey 2010; Opstrup/Villadsen 2015). Als Reaktion entwickelten van Knippenberg et al. (2004) einen Ansatz, welcher die spezifischen Umstände in den Mittelpunkt rückte, unter denen Diversität zu positiven oder negativen Konsequenzen auf den Erfolg von Organisationen führen sollte. Zentrale Feststellung dieses Ansatzes ist es, dass die positiven Effekte von Diversität durch die Verfügbarkeit zusätzlicher Ressourcen regelmäßig durch die negativen Prozesse sozialer Kategorisierung zwischen Minderheits- und Mehrheits-

gruppen verhindert werden. Vor diesem Hintergrund sollten die Kontexteffekte untersucht werden, welche entweder moderierend auf den Effekt der Diversität auf den Erfolg einer Organisation oder unmittelbar auf die Arbeitsqualität der Beschäftigten einwirken (Guillaume et al. 2017; Joshi/Roh 2009).

Die empirischen Studien der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass das Diversitätsmanagement und das darüber vermittelte Diversitätsklima einer Organisation eine dieser zentralen Kontextvariablen darstellt. Ganz allgemein kann das Diversitätsklima als ein Merkmal einer Organisation verstanden werden, welches auf der gemeinsamen Wahrnehmung der Beschäftigten über den Umgang mit Vielfalt in ihrer Organisation beruht (McKay et al. 2007; siehe auch Weinmann et al. 2021 in diesem Band). Die Wurzeln des Konzepts gehen auf die Arbeiten von Cox (1993) zurück, der in seinem Modell kultureller Diversität einen Zusammenhang zwischen dem Diversitätsklima und der Arbeitsqualität der Beschäftigten annimmt. Die Konsequenzen des Diversitätsklimas wurden dabei neben direkteren Messungen von Erfolg (McKay et al. 2009; Kunze et al. 2011) insbesondere hinsichtlich des Wohlbefindens des Personals untersucht. Dabei zeigt eine Vielzahl von Studien zu Unternehmen in der Privatwirtschaft als auch in der öffentlichen Verwaltung, dass ein besseres Diversitätsklima die Verbundenheit mit dem Arbeitgeber sowie die Arbeitszufriedenheit und das Arbeitsengagement der Beschäftigten verbessert (McKay/Avery 2015; Perry/Li 2019). So nehmen Gonzalez und DeNisi (2009) beispielsweise an, dass das Diversitätsklima den Einfluss der Diversität einer Organisation auf die Verbundenheit der Beschäftigten mit dem Arbeitgeber moderiert. Konkret können sie zeigen, dass die negativen Effekte einer höheren Diversität stärker sind, wenn das Diversitätsklima geringer ausgeprägt ist, während umgekehrt ein besseres Diversitätsklima zu keinen negativen Effekten auf die Verbundenheit führt. Pitts (2009) zeigt für die Bundesverwaltung in den Vereinigten Staaten ebenfalls einen positiven Zusammenhang zwischen dem Diversitätsmanagement und der Arbeitszufriedenheit, wohingegen Choi (2009) deutlich widersprüchlichere Befunde hinsichtlich des Effekts des Diversitätsmanagements auf die Leistungsfähigkeit beobachtet.

*H2: Höheres Diversitätsklima der Behörde verbessert die individuelle Arbeitszufriedenheit und das Arbeitsengagement der Beschäftigten sowie deren Verbundenheit mit dem Arbeitgeber.*

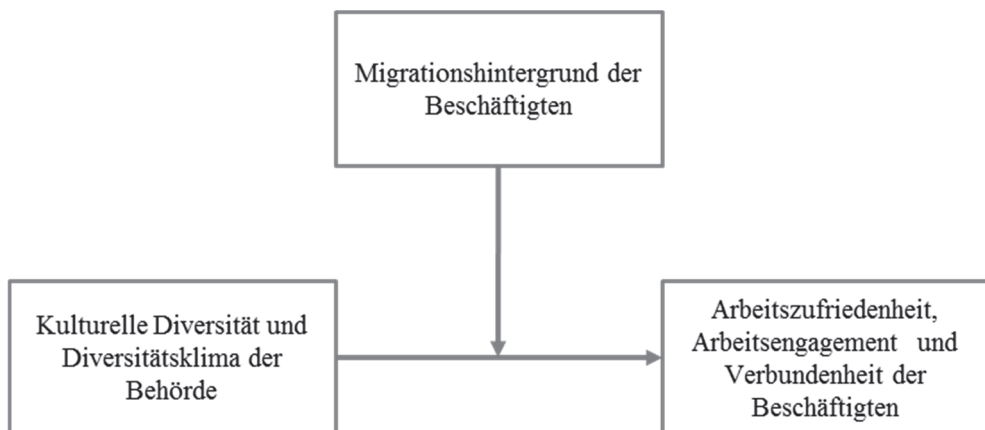
Die beiden bisherigen Hypothesen formulierten theoretische Annahmen hinsichtlich des Effekts der kulturellen Diversität und des Diversitätsklimas für alle Beschäftigten. Die Zugehörigkeit zur Minderheit- oder Mehrheitsgruppe hat möglicherweise einen deutlichen Einfluss darauf, wie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Veränderungen der Beschäftigtenstruktur oder Aktivitäten des Arbeitgebers beurteilen. Bisherige Studien kommen zu widersprüchlichen Ergebnissen hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen ethnischem Hintergrund und Arbeitsqualität. Während Pitts (2009) geringere Zufriedenheitswerte bei schwarzen Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung der Vereinigten Staaten im Vergleich zu weißen Beschäftigten berichtet, finden DeSantis und Durst (1996) und Lee et al. (2020) keine signifikanten Unterschiede. Dieser prinzipielle Zusammenhang zwischen ethnischem Hintergrund und Arbeitsqualität ist aber unabhängig davon, wie Veränderungen in der Beschäftigtenstruktur und im Diversitätsklima beurteilt werden. Der aktive Umgang des Arbeitgebers mit kultureller Diversität durch verschiedene Formen des Diversitätsmanagements steht häufig in der Kritik, nur bestimmte Gruppen von Beschäftigten zu adressieren und diese in besonderer Form zu fördern. Die positiven Effekte eines besseren Diversitätsklimas könnten daher ungleich über die Beschäftigten verteilt sein, da Angehö-

rige der Minderheit stärker hinsichtlich ihrer Arbeitsqualität profitieren könnten. In den vergangenen Jahren standen solche differenzierenden Analysen zwischen verschiedenen Beschäftigtengruppen im Mittelpunkt zahlreicher Veröffentlichungen (vgl. Choi 2017). Pitts (2009) konnte beispielsweise zeigen, dass Beschäftigte der Minderheit hinsichtlich ihrer Arbeitszufriedenheit deutlich stärker von einem besseren Diversitätsklima profitieren als die Beschäftigten der Mehrheit. Andererseits gibt es auch umgekehrte Befunde, welche einen schwächeren Effekt für die Minderheit als für die weiße Mehrheit finden (Lee et al. 2020; Choi/Rainey 2014). Letzteres scheint sich gerade auch in Europa zu bestätigen, wo Ashikali und Groenveld (2015a) für die Niederlande zeigen, dass ethnische Minderheit und Mehrheit von einem positiven Diversitätsklima hinsichtlich der Verbundenheit mit dem Arbeitgeber profitieren. Da in Deutschland Diversitätsmanagementmaßnahmen im öffentlichen Dienst noch nicht sonderlich stark ausgeprägt sind, ist von geringeren Unterschieden in der Beurteilung des Diversitätsklimas zwischen Beschäftigten mit und ohne Migrationshintergrund auszugehen. Maßnahmen, die sich positiv auf das Diversitätsklima auswirken, sollten daher von einer Vielzahl von Beschäftigten positiv beurteilt werden, weshalb folgende Hypothese formuliert werden kann:

*H3: Höhere kulturelle Diversität des Personals und höheres Diversitätsklima einer Behörde haben auf die Arbeitsqualität der Beschäftigten mit Migrationshintergrund die gleichen Auswirkungen wie auf die Beschäftigten ohne Migrationshintergrund.*

Abbildung 7.1 gibt einen Überblick über die zuvor dargestellten theoretischen Annahmen über die Zusammenhänge zwischen kultureller Diversität und Diversitätsklima der Behörden, dem Migrationshintergrund der Beschäftigten und der Arbeitsqualität der Beschäftigten.

Abbildung 7.1: Theoretische Annahmen über die Zusammenhänge zwischen kultureller Diversität und Diversitätsklima, Migrationshintergrund und Arbeitsqualität



Quelle: eigene Darstellung.

### 7.3 Daten und Methoden

Die empirischen Analysen zu den Konsequenzen der kulturellen Diversität auf die Arbeitsqualität der Beschäftigten basieren auf dem „Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)“. Nach unserem Kenntnisstand liegen mit dieser Befragung erstmals repräsentative Informationen zur Arbeitszufriedenheit und zum Arbeitsengagement der Beschäftigten sowie zu deren Verbundenheit mit dem Arbeitgeber für den öffentlichen Dienst des Bundes in Deutschland vor. An der Befragung im Jahr 2019 nahmen insgesamt 47.119 Beschäftigte aus 55 Behörden teil (Ette et al. 2021b in diesem Band). Zentrale unabhängige Variablen waren in einer Behörde nicht Teil des Erhebungsinstruments ( $n = 3.433$ ). Aufgrund fehlender Angaben zu einzelnen abhängigen oder unabhängigen Variablen basieren die folgenden Analysen auf insgesamt 39.600 Fällen, die in insgesamt 53 Behörden beschäftigt sind (aus Datenschutzgründen wurde das Personal von zwei Behörden mit einer geringeren Anzahl von Beschäftigten gemeinsam befragt, so dass diese Beschäftigten nicht einer der beiden Behörden zugeordnet werden können, sondern als gemeinsamer Kontext in die Analysen eingehen,  $n = 69$ ). Weiterhin werden zusätzliche Informationen zu den beteiligten Behörden aus der Personalstandstatistik des öffentlichen Dienstes genutzt, welche durch das Statistische Bundesamt zur Verfügung gestellt wurden (Destatis 2019).

Die Operationalisierungen der drei abhängigen Variablen – Arbeitszufriedenheit, Arbeitsengagement sowie die Verbundenheit mit dem Arbeitgeber – basieren auf etablierten sozialwissenschaftlichen Konzepten, welche im Rahmen anderer Beschäftigtenbefragungen sowie allgemeinen Bevölkerungsumfragen vielfach getestet und erprobt wurden. Konkret wird die Arbeitszufriedenheit mit der Frage aus dem Sozio-oekonomischen Panel „Wie zufrieden sind Sie gegenwärtig mit Ihrer Arbeit?“ operationalisiert, wobei die Befragten Angaben zwischen „ganz und gar unzufrieden“ (0) bis „ganz und gar zufrieden“ (10) machen können. Diese Operationalisierung versteht Arbeitszufriedenheit als eine affektive Einstellung zur eigenen Arbeit sowie ihrer verschiedenen Aspekte wie beispielsweise den unterschiedlichen Arbeitsplatzmerkmalen und Arbeitstätigkeiten (vgl. Cantarelli et al. 2016; Lee et al. 2020).

Das Arbeitsengagement wird über einen additiven Index operationalisiert, welcher auf drei Fragebogenitems der Utrecht Work Engagement Scale (UWES) basiert. Diese versteht Arbeitsengagement als eine positive Arbeitseinstellung, welche sich durch drei Dimensionen – Einsatz, Elan und Vertieftsein – auszeichnet. Beschäftigte mit einem hohen Arbeitsengagement stehen in einer engen Verbindung mit ihren Arbeitstätigkeiten und sehen sich in der Lage, die Anforderungen ihrer Tätigkeit zu erfüllen (Schaufeli et al. 2006; Vigoda-Gadot et al. 2013). Konkret wurden die Beschäftigten gefragt, wie sehr sie folgenden Aussagen zustimmen, wobei sich dieses Vorgehen an der getesteten Kurzsкала der UWES orientiert (Schaufeli et al. 2019): (a) Bei meiner Arbeit bin ich voller Energie; (b) Ich bin von meiner Arbeit begeistert; (c) Ich gehe völlig in meiner Arbeit auf. Die Antwortskala reicht von „stimme überhaupt nicht zu“ (1) bis „stimme voll und ganz zu“ (5), wobei der resultierende Arbeitsengagementindex einen arithmetischen Mittelwert von 3,59 aufweist (Cronbachs Alpha 0,87).

Die Operationalisierung der Verbundenheit konzentriert sich auf die affektive Dimension von Verbundenheit, worunter eine hohe emotionale Identifikation einer Person mit dem Arbeitgeber und seinen Zielen und Werten verstanden wird (Allen/Meyer 1990; Ashikali/Groeneveld 2015a). Auf der gleichen Antwortskala, die auch für die Messung des Arbeitsengagements genutzt wurde, wurden die Beschäftigten nach ihrer Einschätzung zu folgenden beiden Aussagen gefragt. Beide stammen aus der ursprünglichen Skala von Allen und Meyer (1990): (1) Diese [Behörde/Einrichtung] hat eine große persönliche Bedeutung für mich; (2) Ich fühle mich als ein „Teil der Familie“ in dieser [Behörde/Einrichtung]. Auch hier wurde ein additiver Index gebildet (arithmetisches Mittel: 3,35, Cronbachs Alpha 0,84).

Neben den drei abhängigen Variablen stehen drei zentrale erklärende Variablen im Mittelpunkt der folgenden Analysen: die kulturelle Diversität des Personalkörpers der Behörden, der Umgang des Arbeitgebers mit Diversität sowie die individuelle Zugehörigkeit zur Minderheitengruppe. Die kulturelle Diversität der Behörden wird in Form des Diversitätsindex gemessen, der den prozentualen Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund an allen Beschäftigten in den Behörden der Bundesverwaltung darstellt (Choi 2011). Der Index hat einen maximalen Wert von 24,5 und wurde für die empirischen Analysen mittelwertzentriert (für eine Übersicht sämtlicher abhängiger und unabhängiger Variablen siehe Tabelle 7.1).

Der Umgang des Arbeitgebers mit Diversität wird über den Diversitätsklimaindex operationalisiert, welcher drei Dimensionen abdeckt: Intentionalität, Prozesse und Praxis. Diese Dimensionen werden über je ein Item operationalisiert. Die Items werden auf Behördenebene als additiver Index aggregiert. Beim so erfassten Diversitätsklima handelt es sich um eine Eigenschaft der Behörde, verstanden als die gemeinsamen Wahrnehmungen der Beschäftigten über die Behörde als Gesamtheit und nicht auf deren individuelle Erfahrungen oder Einstellungen (Dwertmann et al. 2016; für detailliertere Informationen zur Konstruktion des Index siehe Weinmann et al. 2021 in diesem Band). Die Befragten sollten konkret angeben, inwiefern in ihrer Behörde (a) „die Vielfalt und Unterschiedlichkeit der Mitarbeitenden als Gewinn gesehen“ wird; (b) „Beförderungen regelmäßig nach dem Leistungsprinzip vorgenommen“ werden; und (c) „alle, die hier arbeiten, frei von Benachteiligung aufgrund von Alter, ethnischer Herkunft, Religion, Weltanschauung, Behinderung, Geschlecht, sexueller Orientierung und Hautfarbe“ sind. Die Befragten gaben ihre Einschätzung zu jedem Statement auf einer Skala von „stimme überhaupt nicht zu“ (1) bis „stimme voll und ganz zu“ (5) an. Der auf Ebene der Behörden aggregierte Diversitätsklimaindex weist Werte zwischen 2,96 und 4,14 auf (für die weiteren empirischen Analysen wurde der Diversitätsklimaindex ebenfalls mittelwertzentriert).

Neben dem Diversitätsindex und dem Diversitätsklimaindex steht die individuelle Zugehörigkeit zur Minderheiten- oder Mehrheitsgruppe im Mittelpunkt. Im Kontext kultureller Diversität ist für Deutschland die Gruppe von Zuwandererinnen und Zuwanderern sowie ihrer Nachkommen von Relevanz. Hierfür wird auf das Konzept des Migrationshintergrunds zurückgegriffen. Danach weisen Beschäftigte, die selbst oder deren Eltern nach Deutschland zugewandert sind, einen Migrationshintergrund auf. Alle anderen Beschäftigten haben keinen Migrationshintergrund (siehe zu dem Konzept und seiner Umsetzung im Rahmen des DuCS 2019 auch Ette et al. 2021a in diesem Band). Für vertiefende Analysen wird die Gruppe der Beschäftigten mit Migrationshintergrund zusätzlich nach der ersten und zweiten Migrantengeneration (selbst zugewandert vs. Kind von mindestens einem zugewanderten Elternteil), Staatsangehörigkeit (Deutsch, Staatsbürgerschaft eines sonstigen Staates der EU, Staatsbürgerschaft eines Drittstaates außerhalb der EU), Herkunftsregion (EU vs. Nicht-EU) sowie Status als (Spät-)Aussiedler unterschieden.

Neben diesen Variablen zur Prüfung der theoretischen Zusammenhänge kontrollieren die empirischen Analysen für eine Reihe weiterer Variablen, welche insbesondere die deutlichen Unterschiede in der Beschäftigtenstruktur zwischen den Behörden der Bundesverwaltung (Ette et al. 2021a in diesem Band) sowie die sozio-demografischen Unterschiede zwischen diesen Beschäftigtengruppen (Straub et al. 2021b in diesem Band) kontrollieren. Diese umfassen – analog zur bestehenden Literatur (z. B. DeSantis/Durst 1996; Lee et al. 2020; Steijn 2004) – individuelle Charakteristika wie das Geschlecht der Befragten (männlich, weiblich, divers) sowie das Alter (kategorisiert). Weiterhin kontrollieren die Modelle für verschiedene Charakteristika der beruflichen Tätigkeit, da unter anderem monetäre und nicht-monetäre Aspekte einen relevanten Einfluss auf die drei abhängigen Variablen haben.

Als wesentliche Unterscheidung der Personalstruktur innerhalb des öffentlichen Dienstes in Deutschland kontrollieren die Modelle für das Dienstverhältnis (Beamte vs. Tarifbeschäftigte), das maßgeblich Einfluss auf die Arbeitsplatzsicherheit, die Entlohnung sowie die Möglichkeiten des beruflichen Aufstiegs hat. Weiterhin kontrollieren die Modelle dafür, ob ein Beschäftigter überwiegend als Führungskraft tätig ist, da diese Funktion einen deutlichen Einfluss auf die Beziehung zum Arbeitgeber hat (Pitts 2009).

Tabelle 7.1: Deskriptive Statistik der abhängigen und unabhängigen Variablen auf Individual- und Kontextebene für Beschäftigte mit und ohne Migrationshintergrund

	Min.	Max.	Ohne MH		Mit MH	
			Ø	SD	Ø	SD
<b>Abhängige Variablen</b>						
Arbeitszufriedenheit	0	10	6,90	2,08	6,99	2,13
Arbeitsengagement	1	5	3,58	0,89	3,68	0,93
Verbundenheit	1	5	3,33	1,10	3,48	1,11
<b>Unabhängige Variablen: Individualebene</b>						
Geschlecht						
Männlich	0	1	0,52	0,50	0,46	0,50
Weiblich	0	1	0,48	0,50	0,54	0,50
Divers	0	1	0,00	0,05	0,00	0,06
Alter						
<30 Jahre	0	1	0,12	0,32	0,17	0,38
30–39 Jahre	0	1	0,22	0,41	0,32	0,47
40–49 Jahre	0	1	0,23	0,42	0,26	0,44
50–59 Jahre	0	1	0,33	0,47	0,19	0,40
≥60 Jahre	0	1	0,10	0,30	0,05	0,22
Laufbahnzugehörigkeit						
Einfacher und mittlerer Dienst	0	1	0,42	0,49	0,44	0,50
Gehobener Dienst	0	1	0,38	0,48	0,35	0,48
Höherer Dienst	0	1	0,21	0,41	0,21	0,40
Überqualifiziert	0	1	0,15	0,35	0,24	0,43
Tarifbeschäftigte	0	1	0,44	0,50	0,58	0,49
Führungsposition	0	1	0,24	0,43	0,21	0,41
Kurze Zugehörigkeitsdauer (<2 Jahre)	0	1	0,14	0,34	0,22	0,41
Diskriminierungserfahrung	0	1	0,32	0,47	0,35	0,48
Mobbingerfahrung	0	4	0,86	1,01	0,91	1,06
<b>Unabhängige Variablen: Kontextebene</b>						
Behördengröße (logarithmiert)	3,00	10,60	8,49	1,50	8,42	1,40
Diversitätsindex (zentriert)	-12,77	11,74	0,78	4,62	2,66	5,10
Diversitätsklimaindex (zentriert)	-0,24	0,94	0,05	0,19	0,09	0,18
n				34.174	5.426	

Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen.

Anm.: Die Angaben zu den unabhängigen Variablen basieren auf dem Modell zur Arbeitszufriedenheit. Die Fallzahlen zum Modell zum Arbeitsengagement (n = 39.605) und zur Verbundenheit mit dem Arbeitgeber (n = 39.572) weichen hiervon nur minimal ab und werden aus Platzgründen nicht dargestellt. Die arithmetischen Mittelwerte lassen sich als Prozentwerte interpretieren (z. B. Männer ohne Migrationshintergrund: 0,52 entspricht 52 Prozent).

Ferner wird für weitere Charakteristika der Tätigkeit über die Laufbahngruppe kontrolliert. Die Laufbahn ist im öffentlichen Dienst hoch mit dem Bildungs- und Ausbildungsabschluss korreliert, weshalb auf die zusätzliche Kontrolle des Bildungsabschlusses verzichtet wurde. Hingegen wurde eine unmittelbarere Messung der qualifikationsadäquaten Beschäftigung in die Modelle aufgenommen. Die Möglichkeit der Verwertbarkeit des Humankapitals einer Person beeinflusst deren Arbeitszufriedenheit, da Beschäftigte mit einer höheren Bildung als am Arbeitsplatz benötigt wird, oftmals weniger zufrieden sind (vgl. Derfler/Bešić 2013; siehe auch Straub et al. 2021b in diesem Band). Die Variable wird als Dummyvariable in die Modelle aufgenommen, welche zwischen überqualifizierter Beschäftigung und allen anderen Formen adäquater bzw. unterqualifizierter Beschäftigung unterscheidet. Die Zugehörigkeitsdauer zu einer Organisation ist ebenfalls ein relevanter Faktor zum Verständnis der Arbeitsqualität. Da aufgrund der vergleichsweise geringen beruflichen Mobilität im öffentlichen Dienst die Variable hochkorreliert mit dem Alter der Befragungspersonen ist, wird sie nur als Dummy-Variable in die Modelle aufgenommen, die Beschäftigte mit maximal zweijähriger Zugehörigkeitsdauer von allen anderen Beschäftigten unterscheidet. Neben diesen eher strukturellen Charakteristika der beruflichen Tätigkeit kontrollieren die Modelle auf individuelle berufsbezogene Erfahrungen, genauer die individuelle Diskriminierungs- und Mobbing Erfahrung. Beides sind wichtige Prädiktoren der Arbeitsqualität und ebenfalls ungleich verteilt zwischen den Beschäftigten mit und ohne Migrationshintergrund (Straub et al. 2021a in diesem Band).

Die bisher diskutierten Variablen basieren alle auf DuCS 2019. Auf Kontextebene der Behörden kontrollieren die Modelle zusätzlich für die Anzahl der Beschäftigten, wobei diese aufgrund des nicht-linearen Effektes als logarithmierte Variable in die Modelle aufgenommen wird. Organisationsdemografische Studien zeigen regelmäßig, dass die Größe einer Organisation einen Einfluss auf die Einstellungen und die Arbeitsqualität der Beschäftigten hat, da Beschäftigte in größeren Organisationen schneller den Bezug zu ihrem Arbeitgeber verlieren als dies in kleineren Organisationen der Fall ist (Reinwald et al. 2019). Diese Daten basieren auf den Angaben der Personalstandstatistik zum Stand 30. Juni 2018, die durch das Statistische Bundesamt für den öffentlichen Dienst veröffentlicht werden.

Die folgenden Analysen basieren ausschließlich auf Querschnittsdaten, wodurch keine kausalen Aussagen zwischen den einzelnen Faktoren vorgenommen werden können, sondern als Korrelationen und Zusammenhänge interpretiert werden. Dennoch erlauben die Daten erstmals Aussagen über den Zusammenhang zwischen der kulturellen Diversität von Behörden sowie ihren Umgang mit kultureller Vielfalt für die Arbeitsqualität verschiedener Beschäftigtengruppen. Insbesondere profitieren die Analysen von der hierarchischen Datenstruktur, welche die Untersuchung individueller Beschäftigter innerhalb ihres jeweiligen Behördenkontextes erlaubt. Dies ermöglicht die Durchführung von Mehrebenenanalysen, die den Einbezug dieser unterschiedlichen Analyseebenen ermöglichen (Hinz 2009, 648; Peters et al. 2020). Konkret können somit die innerbetrieblichen Unterschiede hinsichtlich der Arbeitsqualität unter Einbezug des jeweiligen behördlichen Kontextes analysiert werden. Neben diesen analytischen Vorteilen von Mehrebenenanalysen sind bei hierarchischen Datenstrukturen Annahmen klassischer OLS-Regressionen verletzt, da nicht alle Beobachtungen unabhängig voneinander sind. Die Standardfehler von klassischen linearen OLS-Regressionen würden tendenziell zu gering geschätzt mit dem Risiko, fälschlicherweise signifikante Ergebnisse zu produzieren (Snijders/Bosker 2011). In dieser hierarchischen Datenstruktur liegt ein großer Vorteil des DuCS 2019 gegenüber anderen Datensätzen zur öffentlichen Verwaltung. Häufig liegen nämlich Individualdaten zur öffentlichen Verwaltung vor, aber der Bezug zum spezifischen Behördenkontext fehlt (Ashikali/Groeneveld 2015a) oder der Behördenkontext ist bekannt, aber es werden keine

Individualdaten, sondern ausschließlich aggregierte Daten veröffentlicht (Andrews/Ashworth 2014). Angesichts der linearen Struktur der drei abhängigen Variablen werden hierarchische lineare Regressionsmodelle mit random intercept berechnet, wie sie auch von anderen Autoren zur Untersuchung vergleichbarer Fragestellungen verwendet werden (z. B. Lee et al. 2020; Choi 2017).

## 7.4 Empirische Ergebnisse

Die deskriptiven Befunde zu den abhängigen Variablen zeigen, dass die Arbeitsqualität im öffentlichen Dienst des Bundes insgesamt vergleichsweise hoch ist (Tabelle 7.1). Dies gilt sowohl für die durchschnittlich hohe Arbeitszufriedenheit (6,91 auf einer Skala von 0 bis 10) genauso wie für das Arbeitsengagement (3,59 auf einer Skala von 1 bis 5) und für die Verbundenheit der Beschäftigten mit dem Arbeitgeber (3,35 auf einer Skala von 1 bis 5). Diese Befunde decken sich mit früheren Veröffentlichungen, die dem öffentlichen Dienst regelmäßig eine – auch im Vergleich zur Privatwirtschaft – vergleichsweise hohe Arbeitsqualität attestieren (Ellguth/Kohaut 2011).

Die Zusammenhänge zwischen diesen drei Dimensionen der Arbeitsqualität und der kulturellen Diversität in den Behörden werden in drei Schritten präsentiert. Im folgenden Abschnitt werden die Effekte der Kontrollvariablen auf Individual- und Kontextebene dargestellt, welche insgesamt bereits bekannte Befunde bestätigen. In einem nächsten Schritt werden die theoretischen Annahmen entlang der drei Hypothesen empirisch überprüft, bevor in einem dritten Schritt die Robustheit der Ergebnisse durch vertiefende Analysen und alternative Operationalisierungen geprüft wird.

### 7.4.1 Demografische Merkmale und Charakteristika der beruflichen Tätigkeit

Die Effekte der demografischen Kontrollvariablen entsprechen weitestgehend den aus der Literatur bekannten Befunden (Tabelle 7.2). Danach berichten jüngere Beschäftigte eine geringere Arbeitsqualität als ältere Beschäftigte. Die Befunde sprechen für einen monotonen Verlauf des Zusammenhangs zwischen Alter und den drei Indikatoren der Arbeitsqualität. Danach berichten Beschäftigte in der Altersgruppe der unter 30-Jährigen eine durchschnittlich um 0,19 Punkte niedrigere Arbeitszufriedenheit als die 40- bis 49-jährigen Beschäftigten. Ältere Beschäftigte in der Altersgruppe der 50- bis 59-Jährigen bzw. der 60-Jährigen und Älteren berichten eine höhere Arbeitszufriedenheit im Vergleich zu ihren 40- bis 49-jährigen Kolleginnen und Kollegen. Dieser auch statistisch signifikante Zusammenhang gilt nicht nur für die Arbeitszufriedenheit, sondern in gleicher Form auch für das Arbeitsengagement und die Verbundenheit mit dem Arbeitgeber. Weniger eindeutige Zusammenhänge finden sich für den Zusammenhang zwischen Geschlecht und Arbeitsqualität. Dabei berichten Beschäftigte, die ihr Geschlecht als divers angeben, eine im Vergleich zu Männern insgesamt deutlich geringere Arbeitsqualität. Aufgrund der geringen Fallzahl dieser Beschäftigtengruppe sind die Befunde jedoch nur eingeschränkt belastbar. Für Frauen zeigen sich hingegen unterschiedliche Effekte im Vergleich der drei Indikatoren. Während die Arbeitszufriedenheit von Frauen im Vergleich zu Männern zumindest geringfügig höher ist, berichten sie umgekehrt eine etwas geringere Verbundenheit. Hinsichtlich des Arbeitsengagements besteht kein statistisch signifikanter Unterschied zwischen Frauen und Männern. Wie auch aus anderen Studien bekannt, ist der Einfluss dieser demografischen Faktoren für

das Verständnis der individuellen Arbeitsqualität jedoch insgesamt gering (Steijn 2004; Derfler/Bešić 2013; DeSantis/Durst 1996).

Von größerer Bedeutung zur Erklärung der verschiedenen Aspekte der Arbeitsqualität sind die Charakteristika der beruflichen Tätigkeit. Auch hier bestätigen sich mehrere der aus der Literatur bekannten Effekte. Ein starker Effekt geht hierbei von der Führungsfunktion aus. Die Arbeitszufriedenheit von Beschäftigten, welche überwiegend Führungsaufgaben wahrnehmen, ist im Vergleich zu den übrigen Beschäftigten um durchschnittlich 0,19 Punkte höher. Gleiches gilt für das Arbeitsengagement sowie die Verbundenheit mit dem Arbeitgeber. Die Effektstärke ist angesichts der nur fünfstufigen Skala – im Vergleich zur elfstufigen Skala zur Arbeitszufriedenheit – noch deutlicher ausgeprägt. Diese Befunde decken sich mit den Ergebnissen zu den Laufbahngruppen. Hier berichten Beschäftigte im höheren Dienst die höchste Arbeitsqualität. Interessant ist jedoch, dass bei den Laufbahngruppen ein u-förmiger Zusammenhang besteht. Dieser deckt sich nicht mit den bekannten Befunden aus der Literatur zum Zusammenhang zwischen Arbeitsqualität und Bildung. Im Vergleich mit Beschäftigten im mittleren Dienst berichten nämlich nicht nur Angehörige des höheren Dienstes, sondern auch des einfachen und mittleren Dienstes, eine höhere Arbeitszufriedenheit, ein höheres Arbeitsengagement und eine größere Verbundenheit mit dem Arbeitgeber. Die übrigen beiden Jobcharakteristika – Dienstverhältnis und qualifikationsadäquate Beschäftigung – sind von insgesamt geringerer Bedeutung zur Erklärung der meisten Aspekte der Arbeitsqualität. Tarifbeschäftigte unterscheiden sich nur hinsichtlich ihres höheren Arbeitsengagements von verbeamteten Beschäftigten und der aus der Literatur bekannte negative Effekt einer überqualifizierten Tätigkeit kann für die Arbeitszufriedenheit nachgewiesen werden, spielt aber für das Arbeitsengagement und die Verbundenheit keine Rolle.

Hinsichtlich der Kontrollvariablen haben eigene Erfahrungen von Mobbing und Diskriminierung am Arbeitsplatz den größten individuellen Effekt (Ensher et al. 2001). Wer von einer individuellen Diskriminierungserfahrung innerhalb der vergangenen zwei Jahre berichtet, weist einen durchschnittlich um 0,95 Punkte niedrigeren Wert auf der Arbeitszufriedenheitsskala auf. Gleiches gilt für die Prävalenz von Mobbing am Arbeitsplatz. Eine höhere persönliche Betroffenheit führt auch hier zu deutlich geringerem Wohlbefinden am Arbeitsplatz hinsichtlich Arbeitszufriedenheit, Arbeitsengagement und Verbundenheit. Der Effekt der Betroffenheit ist hierbei nicht streng linear, weshalb die berichteten Koeffizienten die Konsequenzen auf die Arbeitsqualität für die Beschäftigten, die von seltenen oder manchmal vorkommenden Mobbing Erfahrungen berichten, sogar noch unterschätzen. Die Verbreitung von Diskriminierungs- und Mobbing Erfahrungen im öffentlichen Dienst (Straub et al. 2021a in diesem Band) hat entsprechend signifikant negative Konsequenzen für den Erfolg und die Leistungsfähigkeit der Behörden.

Auf der Ebene der Behörden kontrollieren die Modelle ausschließlich für die Behördengröße. Die Anzahl der Beschäftigten übt – zumindest im Fall der Arbeitszufriedenheit und der Verbundenheit mit dem Arbeitgeber – einen signifikanten Einfluss aus. Entgegen den Erwartungen aus der Literatur ist dieser jedoch positiv: Mit der Größe der Behörde nimmt die Bewertung der Arbeitsqualität zu.

#### *7.4.2 Kulturelle Diversität, Diversitätsklima und Migrationshintergrund*

Neben den Kontrollvariablen weist Tabelle 7.2 auch den Einfluss von kultureller Diversität, den Umgang der Behörden mit kultureller Vielfalt und die individuelle Zugehörigkeit zur Gruppe der Beschäftigten mit Migrationshintergrund aus. Die Koeffizienten für den Diversitätsindex bieten nur einen äußerst schwachen Beleg für die erste Hypothese (H1).

Tabelle 7.2: Ergebnisse hierarchisch linearer Regressionsmodelle zu den Individual- und Kontexteffekten auf die Arbeitsqualität

	Arbeits- zufriedenheit	Arbeits- engagement	Verbunden- heit
<b>Individualeffekte</b>			
Geschlecht ( <i>Ref.: Männlich</i> )			
Weiblich	0,052** (0,020)	0,016 (0,009)	-0,095*** (0,011)
Divers	-0,695*** (0,203)	-0,325*** (0,090)	-0,489*** (0,110)
Alter ( <i>Ref.: 40–49 Jahre</i> )			
<30 Jahre	-0,185*** (0,035)	-0,252*** (0,016)	-0,212*** (0,019)
30–39 Jahre	-0,076** (0,029)	-0,108*** (0,013)	-0,114*** (0,016)
50–59 Jahre	0,0278 (0,027)	0,032** (0,012)	0,0519*** (0,0145)
≥60	0,099** (0,038)	0,036* (0,017)	0,0744*** (0,021)
Tarifbeschäftigte ( <i>Ref.: Beamte</i> )	-0,030 (0,024)	0,055*** (0,012)	-0,026 (0,013)
Laufbahn ( <i>Ref.: Gehobener Dienst</i> )			
Einfacher und mittlerer Dienst	0,0753** (0,024)	0,117*** (0,011)	0,093*** (0,013)
Höherer Dienst	0,177*** (0,030)	0,0767*** (0,014)	0,103*** (0,017)
Überqualifiziert ( <i>Ref.: Adäquat/unterqualifiziert</i> )	-0,088** (0,029)	-0,023 (0,013)	-0,005 (0,016)
Führungsposition ( <i>Ref.: Keine Führungsposition</i> )	0,194*** (0,024)	0,219*** (0,011)	0,204*** (0,013)
Kurze Zugehörigkeit ( <i>Ref.: ≥2 Jahre</i> )	0,343*** (0,030)	0,211*** (0,013)	0,141*** (0,016)
Diskriminierungserfahrung ( <i>Ref.: Nein</i> )	-0,949*** (0,021)	-0,213*** (0,009)	-0,362*** (0,012)
Mobbingerfahrung ( <i>Ref.: Nein</i> )	-0,518** (0,010)	-0,143*** (0,004)	-0,148*** (0,005)
Migrationshintergrund ( <i>Ref.: Ohne</i> )	0,160*** (0,029)	0,121*** (0,013)	0,200*** (0,016)
<b>Kontexteffekte</b>			
Behördengröße	0,067** (0,026)	0,022 (0,014)	0,056* (0,026)
Diversitätsindex	-0,012* (0,006)	-0,002 (0,003)	-0,009 (0,006)
Diversitätsklimaindex	0,853*** (0,176)	0,311** (0,094)	0,811*** (0,173)
Konstante	6,914*** (0,208)	3,433*** (0,111)	3,028*** (0,205)
n	39.600	39.605	39.572

Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen.

Anm.: Standardfehler in Klammern. Signifikanzniveau: \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$

Sie weisen zwar in den Modellen zu allen drei Dimensionen der Arbeitsqualität in die vom konfliktorientierten Ansatz postulierte negative Richtung, die Effektstärke ist aber nur äußerst gering. Zudem sind die Effekte im Fall des Arbeitsengagements der Beschäftigten sowie deren Verbundenheit mit dem Arbeitgeber statistisch nicht signifikant und im Fall der Arbeitszufriedenheit nur auf einem geringen Niveau. Die in Tabelle 7.2 dargestellten Modelle testen diesen Zusammenhang bereits unter Kontrolle des Diversitätsklimaindex, doch auch in einem schrittweisen Modell (ohne Kontrolle des Diversitätsklimas) ändert sich an diesem Befund kaum etwas – die Effektstärke bleibt vergleichbar und der Effekt im Modell zur Arbeitszufriedenheit ist nicht mehr signifikant. Mit steigender Anzahl von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in den Behörden und einer Zunahme der kulturellen Vielfalt in den Behörden ist somit keine spürbare Abnahme hinsichtlich der drei Dimensionen der Arbeitsqualität feststellbar.

Dieser Befund bleibt auch bei alternativen Modellierungen bestehen. Die dargestellten Ergebnisse testen den Zusammenhang unter Verwendung des Diversitätsindex als metrischer Variable. Insbesondere die verschiedenen organisationssoziologischen Ansätze erwarten jedoch keinen linearen Zusammenhang, sondern legen bestimmte Schwellenwerte nahe, entlang derer sich möglicherweise unterschiedliche Effekte zeigen (z. B. Choi 2017). Doch auch bei Operationalisierung des Diversitätsindex als kategorialer Variable (z. B. differenziert nach Quartilen) bestehen keine belastbaren negativen Zusammenhänge zwischen dem Diversitätsindex und der Arbeitsqualität. Umgekehrt lassen sich empirisch jedoch auch keine positiven Zusammenhänge finden, so dass sich der Ressourcenansatz für den Fall des öffentlichen Dienstes des Bundes in Deutschland ebenfalls nicht bestätigen lässt. Während Wolter et al. (2018, 71ff.) für die Altersdiversität in Unternehmen in Deutschland einen zwar faktisch geringen, aber doch signifikanten Effekt für die Arbeitszufriedenheit als auch für das Arbeitsengagement und die Verbundenheit mit dem Unternehmen feststellen, lässt sich ein vergleichbarer Befund für den öffentlichen Dienst hinsichtlich der kulturellen Diversität nicht zeigen. Dies bestätigt vergleichbare Analysen für die USA sowie andere Länder (z. B. Acquavita et al. 2009), wo der direkte Zusammenhang zwischen kultureller Diversität und Arbeitsqualität nicht feststellbar war. Auch weitere Tests eines möglichen moderierenden Effekts zwischen dem Diversitätsindex und dem Diversitätsklimaindex kommen zu keinem anderen Ergebnis. Vielmehr besteht ein positiver Zusammenhang zwischen einer erhöhten Personalfuktuation auf Behördenebene (berechnet als prozentualer Anteil der Veränderung des Personalstands zwischen den Jahren 2013 und 2018) und dem Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in den Behörden (siehe hierzu auch Ette et al. 2021a in diesem Band). Der ohnehin geringe negative Effekt des Diversitätsindex auf die Arbeitszufriedenheit könnte entsprechend auch ein Hinweis auf größere organisatorische Veränderungen in den Behörden sein, welche sich ebenfalls häufig negativ auf die Arbeitsqualität auswirken.

Die zweite Hypothese (*H2*) betrifft den positiven Einfluss des Diversitätsklimas einer Behörde auf die Arbeitsqualität. Diese theoretische Annahme lässt sich auf Grundlage der empirischen Ergebnisse für den öffentlichen Dienst des Bundes in Deutschland eindeutig belegen. Für alle drei Dimensionen der Arbeitsqualität finden sich statistisch signifikante und positive Zusammenhänge. Insbesondere im Fall der Arbeitszufriedenheit sowie der Verbundenheit der Beschäftigten mit dem Arbeitgeber hat das durchschnittliche Diversitätsklima in der Behörde substanzielle Effekte. Diese können durch folgendes Gedankenexperiment veranschaulicht werden. Hierfür sollen zwei Beschäftigte verglichen werden, welche sich nur entlang von zwei Merkmalen unterscheiden: erstens hinsichtlich der Tatsache, ob man überwiegend Führungsaufgaben ausübt oder nicht und zweitens hinsichtlich des behördlichen Kontexts. Während der eine Beschäftigte in einer Behörde tätig ist,

welche sich im unteren Mittelfeld hinsichtlich des Diversitätsklimas befindet (25%-Perzentil), ist der andere Beschäftigte in einer Behörde im oberen Mittelfeld tätig (75%-Perzentil). Der nicht als Führungskraft Beschäftigte ist in der Behörde im oberen Mittelfeld durchschnittlich zufriedener als die Führungskraft in der Behörde im unteren Mittelfeld. Bei einer Zunahme des Diversitätsklimas um 0,36 Punkte steigt die durchschnittliche Arbeitszufriedenheit um 0,26 Punkte auf der Skala der Arbeitszufriedenheit an (die Verbundenheit steigt um 0,24 Punkte an). Dies bestätigt bisherige Befunde, welche einen positiven Zusammenhang des behördlichen Umgangs mit kultureller Diversität auf den Erfolg von Unternehmen und verschiedene Aspekte der Arbeitsqualität zeigen, wie beispielsweise Untersuchungen von Ashikali und Groeneveld (2015b) für die öffentliche Verwaltung in den Niederlanden oder von Moon und Christensen (2020) am Beispiel des „Federal Employment Viewpoint Survey“ für die öffentliche Verwaltung in den USA. 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 (Lee et al. 2020).

Die dritte Hypothese (*H3*) geht davon aus, dass eine hohe kulturelle Diversität in der Belegschaft sowie ein hohes Diversitätsklima in einer Behörde alle Beschäftigten in gleicher Weise betreffen und nicht zu unterschiedlichen Effekten zwischen Beschäftigten mit Migrationshintergrund im Vergleich zu Beschäftigten ohne Migrationshintergrund führen. Die empirischen Befunde zeigen in einem ersten Schritt, dass Beschäftigte mit Migrationshintergrund entlang aller drei Dimensionen der Arbeitsqualität höhere Werte aufweisen als ihre Kolleginnen und Kollegen ohne Migrationshintergrund. Dieser positive Zusammenhang zwischen Migrationshintergrund und Arbeitsqualität findet sich bereits in den deskriptiven Analysen und ohne Kontrolle weiterer Merkmale (Tabelle 7.1). Die multivariaten hierarchischen Regressionsergebnisse (Tabelle 7.2) bestätigen diesen Befund auch unter Kontrolle weiterer demografischer und beruflicher Charakteristika. Danach weisen Beschäftigte mit Migrationshintergrund eine signifikant höhere Arbeitszufriedenheit und ein höheres Arbeitsengagement auf. Am deutlichsten finden sich die Unterschiede zwischen Beschäftigten mit und ohne Migrationshintergrund bei der Verbundenheit mit dem Arbeitgeber (durchschnittlich 0,2 Punkte höhere Verbundenheit).

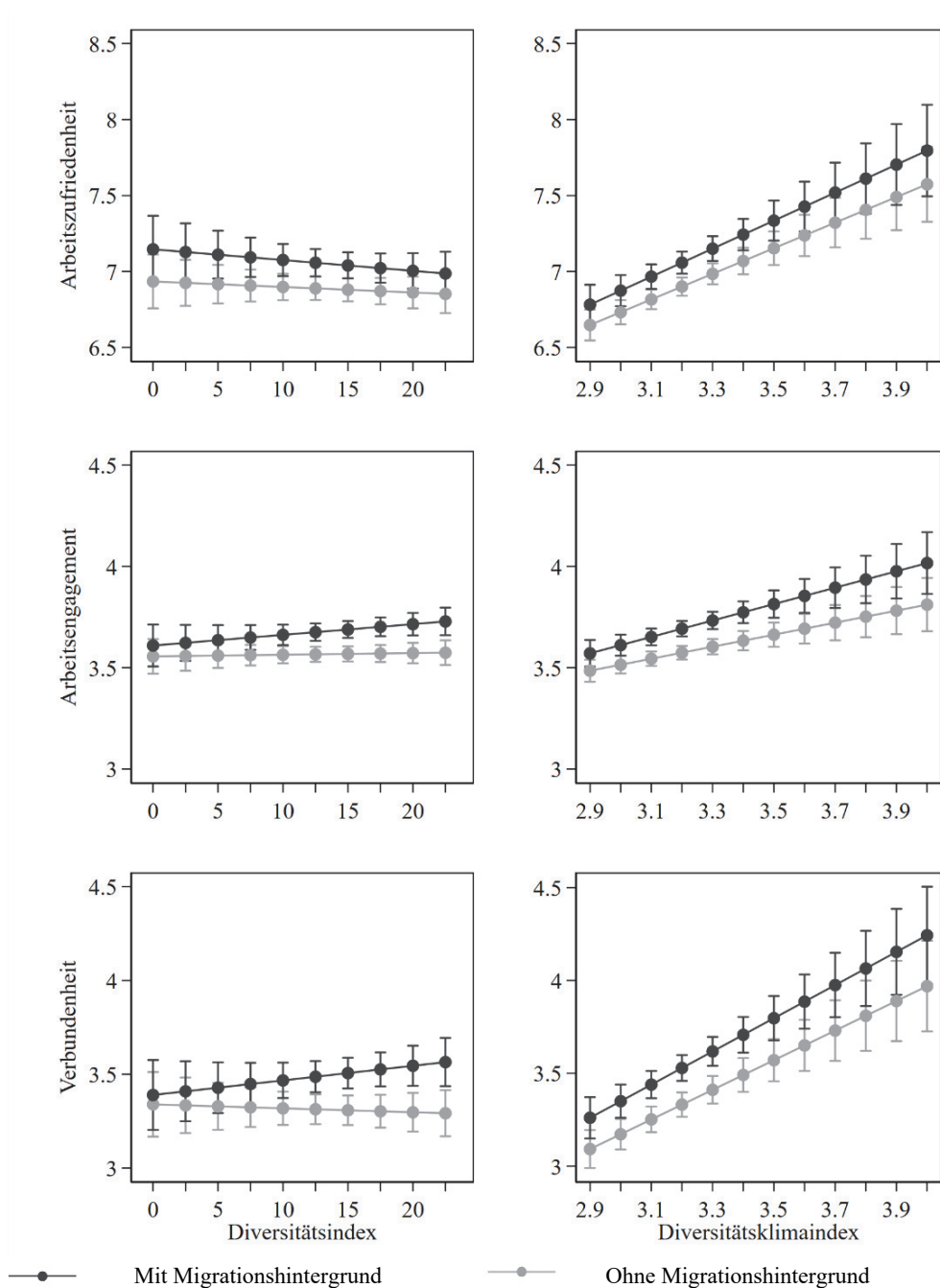
Differenziert man die Beschäftigten mit Migrationshintergrund hinsichtlich verschiedener Aspekte des Migrationsstatus und der Staatsbürgerschaft, zeigt sich eine zunehmende Angleichung der Arbeitsqualität an die Beschäftigten ohne Migrationshintergrund (und somit eine faktische Abnahme der Arbeitsqualität) mit zunehmendem Generationen- und Staatsangehörigkeitsstatus. Beschäftigte der ersten Migrantengeneration berichten im Vergleich zu Beschäftigten der zweiten Migrantengeneration eine höhere Arbeitsqualität. So ist der Koeffizient der Arbeitszufriedenheit für die erste Generation beispielsweise 0,304 und für die zweite Generation 0,129. Gleiches gilt auch für den Effekt der Staatsangehörigkeit. Es zeigt sich ein zusätzlicher positiver Effekt auf die Arbeitsqualität bei Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit und insbesondere bei Beschäftigten mit einer Staatsbürgerschaft eines Drittstaates außerhalb der Europäischen Union (wobei es sich hier um eine sehr kleine Gruppe von Beschäftigten handelt, welche nur 0,5 Prozent aller Beschäftigten im öffentlichen Dienst des Bundes betrifft). Auch bei Beschäftigten, welche selbst als (Spät-) Aussiedler nach Deutschland gekommen sind bzw. bei denen mindestens ein Elternteil als (Spät-)Aussiedler nach Deutschland zuwanderte, sind die Zusammenhänge mit der Arbeitsqualität im Vergleich zu sonstigen Beschäftigten mit Migrationshintergrund geringer. Zudem finden sich höhere Koeffizienten für Beschäftigte, deren eigenes Geburtsland bzw. das Geburtsland der Eltern außerhalb der EU liegt. Die positivere Beurteilung der Arbeitsqualität durch Beschäftigte mit Migrationshintergrund – trotz ihrer durchschnittlich schlechteren

objektiven Erwerbssituation – kann sich durch (Selbst-)Selektionsprozesse in die öffentliche Verwaltung, aber auch durch unterschiedliche Aspirationsniveaus und ihre unterschiedlichen Bezugs- und Vergleichsgruppen erklären (Festinger 1954; Bartram 2011).

Die Prüfung der gleichförmigen Zusammenhänge zwischen Diversitätsindex und Diversitätsklimaindex mit der Arbeitsqualität von Beschäftigten mit bzw. ohne Migrationshintergrund wurde mit Hilfe von Interaktionseffekten analysiert. Die Koeffizienten der Interaktionsterme sind in den verschiedenen Modellen nicht signifikant, so dass im Unterschied zu den Befunden von Choi (2017) und Pitts (2009) von keiner statistisch belastbaren Moderation zwischen dem Migrationshintergrund und dem Diversitätsindex bzw. dem Diversitätsklimaindex ausgegangen werden kann. Analog zum bisherigen Vorgehen wurden wiederum verschiedene Operationalisierungen der Variablen untersucht, ohne dass sich dieser Befund wesentlich ändert. Die Ergebnisse der Interaktionseffekte werden in Abbildung 7.2 für die drei Dimensionen der Arbeitsqualität und getrennt für die beiden Haupteffekte (Diversitätsindex und Diversitätsklimaindex) grafisch dargestellt. Auch in der grafischen Darstellung lässt sich die insgesamt höhere Arbeitszufriedenheit, das höhere Arbeitsengagement sowie die höhere Verbundenheit der Beschäftigten mit Migrationshintergrund mit ihrem Arbeitgeber – jeweils im Vergleich mit den Beschäftigten ohne Migrationshintergrund – erkennen. Für den Einfluss des Diversitätsindex bestätigt die erste Grafik (oben links) den bereits aus den vorherigen Analysen bekannten Befund einer mit steigender kultureller Diversität des Personals leicht abnehmenden Arbeitszufriedenheit. Dieser Befund betrifft Beschäftigte sowohl mit als auch ohne Migrationshintergrund in gleicher Form. Auch grafisch lässt sich der nicht signifikante Interaktionsterm anhand parallel zueinander verlaufenden Geraden nachvollziehen. Ähnlich verhält es sich bei den beiden weiteren Dimensionen der Arbeitsqualität. Hier weisen die Grafiken einen minimal positiveren und nicht signifikanten Effekt einer steigenden Diversität auf das Arbeitsengagement der Beschäftigten bzw. deren Verbundenheit mit dem Arbeitgeber für Beschäftigte mit Migrationshintergrund aus. Wie bereits zuvor angedeutet, muss in zukünftigen Analysen geprüft werden, ob diese ohnehin marginalen Effekte tatsächlich auf die steigende kulturelle Diversität in den Behörden zurückzuführen sind. In alternativen Modellen, welche für die Personalfluktuationsrate in den Behörden während der vergangenen fünf Jahren kontrollieren, finden sich diese marginalen Effekte nicht. Aufgrund der Multikollinearität der beiden Variablen (Diversitätsindex und Personalfluktuationsrate) kontrollieren die dargestellten Ergebnisse aber nicht für solche organisatorischen Änderungen innerhalb der Behörden.

Auch der Zusammenhang zwischen dem Diversitätsklimaindex und der Arbeitsqualität unterscheidet sich nicht zwischen Beschäftigten mit und ohne Migrationshintergrund. Die Grafiken in Abbildung 7.2 (rechte Spalte) stellen für die drei Dimensionen der Arbeitsqualität den bereits bekannten positiven Zusammenhang mit dem Diversitätsklima dar. Im Unterschied zu mehreren Befunden aus dem US-amerikanischen Kontext (Choi/Rainey 2014; Lee et al. 2020; Pitts 2009) bestätigt dies den Befund von Ashikali und Groeneveld (2015a), wonach ein höheres Diversitätsklima positive Effekte sowohl für Beschäftigte der Minderheit als auch der Mehrheit hat.

Abbildung 7.2: Effekte der Diversität und des Diversitätsklimas in den Behörden auf die Arbeitsqualität nach Migrationshintergrund



Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen und Darstellung.

### 7.4.3 Robustheit der empirischen Effekte des Diversitätsklimas

Die bisherigen Befunde zeigen deutlich, dass das Diversitätsklima ein wichtiger Einflussfaktor für Behörden sein kann, um die Arbeitsqualität für alle Beschäftigten zu verbessern. Die wissenschaftliche Diskussion der letzten Jahre hat verschiedene Rahmenbedingungen benannt, unter denen das Diversitätsklima von stärkerer bzw. geringerer Relevanz sein sollte. Zudem wurden methodische Einschränkungen des Konzepts formuliert. Zur Absicherung der bisherigen Befunde sollen einige dieser Diskussionen aufgegriffen und in vertiefenden Analysen diskutiert werden.

Ein erster Punkt betrifft die weitgehend ähnliche Beurteilung des Diversitätsklimas durch die Angehörigen einer Organisation – in der englischsprachigen Literatur meist als *diversity climate strength* diskutiert. Ausgangspunkt des Konzeptes ist die Überlegung, dass ein Diversitätsklima insbesondere dann positive Konsequenzen entfalten kann, wenn sich die Beschäftigten einer Behörde in ihren Einschätzungen ihres Arbeitgebers weitgehend einig sind. Wenn sich die Beurteilung des Diversitätsklimas zwischen spezifischen Beschäftigtengruppen jedoch deutlich unterscheidet, kann dieser ansonsten positive Effekt des Diversitätsklimas nicht genutzt werden (van Knippenberg/Mell 2016; McKay/Avery 2015; Kuenzi/Schminke 2009). Zur Prüfung dieser Rahmenbedingung des Diversitätsklimas wurden die bisherigen drei Modelle alternativ berechnet. Dabei wurde als Indikator der Einheitlichkeit der Einschätzungen der Beschäftigten die Standardabweichung als Maß genutzt (für eine aktuelle Diskussion verschiedener Operationalisierungen der *diversity climate strength* siehe Reinwald et al. 2019). Die Ergebnisse entsprechen prinzipiell diesen theoretischen Überlegungen: Mit steigender Standardabweichung nimmt der Zusammenhang des Diversitätsklimas mit den drei Dimensionen der Arbeitsqualität ab. Der Effekt ist jedoch insgesamt vergleichsweise gering und nur im Fall der Verbundenheit mit dem Arbeitgeber statistisch signifikant (Tabelle 7.3 „Einheitlichkeit“).

Tabelle 7.3: Ergebnisse hierarchisch linearer Regressionsmodelle zur Arbeitsqualität mit alternativen Operationalisierungen des Diversitätsklimas

	Arbeits- zufriedenheit	Arbeits- engagement	Verbunden- heit
<b>Einheitlichkeit</b>			
Diversitätsklimaindex	0,754***	0,273**	0,623**
Standardabweichung	-0,614	-0,233	-1,096*
<b>Subgruppen</b>			
Migrationshintergrund (MH)	0,151***	0,117***	0,193***
Diversitätsklimaindex (Divklima)	0,322**	0,128*	0,182
MH#Divklima	0,339**	0,179**	0,275**
<b>Objektive Indikatoren</b>			
Charta der Vielfalt	0,076	-0,002	0,046
n	39.600	39.605	39.572

Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen.

Anm.: Signifikanzniveau: \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$ . Die Tabelle stellt nur die relevanten Effekte dar, Modelle unter Kontrolle weiterer unabhängiger Variablen analog zu Tabelle 7.2.

Ein alternatives empirisches Vorgehen für voneinander deutlich abweichende Einschätzungen des Diversitätsklimas durch die Beschäftigten einer Behörde stellt die getrennte Berechnung des Diversitätsklimas für einzelne Beschäftigtengruppen dar (McKay/Avery 2015; Reinwald et al. 2019). Entsprechend wurde der Diversitätsklimaindex für die Behörden so kalkuliert, dass nur die Angaben der Beschäftigten mit Migrationshintergrund genutzt wurden. Die zuvor berichteten Ergebnisse hinsichtlich der Standardabweichung lassen bereits darauf schließen, dass es vergleichsweise geringe Unterschiede zwischen beiden Diversitätsklimaindizes gibt und dies bestätigt sich auch beim direkten Vergleich beider Indizes (Pearson  $r$ : 0,66,  $n$  = 53 Behörden). Auch mit dem so ermittelten Diversitätsklimaindex wurden die bisherigen Modelle alternativ berechnet. Die Ergebnisse zeigen, dass der positive Effekt für alle Beschäftigten bestehen bleibt, wenn auch die Effektstärken abnehmen und der Zusammenhang, zumindest im Fall der Verbundenheit mit dem Arbeitgeber, nicht mehr signifikant ist (Tabelle 7.3 „Subgruppen“). Wenig überraschend ist die Effektstärke des Interaktionsterms zwischen Migrationshintergrund und Diversitätsklimaindex. Unter Verwendung dieses nur für Beschäftigte mit Migrationshintergrund berechneten Diversitätsklimaindex ist diese größer und ebenfalls signifikant. Der prinzipielle Befund, dass alle Beschäftigten von einem besseren Diversitätsklima profitieren, bleibt hiervon aber unberührt.

Eine letzte alternative Modellierung greift das Problem des „common source bias“ (Meier/ O’Toole 2013; Favero/Bullock 2015) auf, wonach Befragte aufgrund psychologischer Vorgänge bei der Beantwortung des Fragebogens versuchen, möglichst konsistent über mehrere Fragen hinweg zu antworten. Dies führt in vielen Organisationsstudien dazu, dass die Zusammenhänge zwischen Variablen überschätzt werden, wenn die Operationalisierung auf der gleichen Datenquelle beruht. Da dieses Problem auch die vorliegende Studie betrifft, wurde abschließend eine vollständig abweichende Operationalisierung des Diversitätsmanagements als Alternative zum Diversitätsklima genutzt. Statt auf die Angaben der Beschäftigten wurde die Unterzeichnung einer Behörde der „Charta der Vielfalt“ als Indikator für einen aktiven Umgang mit kultureller Diversität genutzt. Bei der „Charta“ 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. Die Unterzeichnung einer solchen Selbstverpflichtung kann ein Baustein eines behördlichen Diversitätsmanagements sein. Von den 53 Behörden innerhalb des Samples waren zum Zeitpunkt der Befragung zwölf Behörden der Charta beigetreten, in denen 11.937 Beschäftigte befragt wurden. Die Ergebnisse weisen keinen statistisch nachweisbaren Effekt der Unterzeichnung der „Charta der Vielfalt“ auf die Arbeitsqualität auf. Allerdings ist fraglich, ob dieser Indikator überhaupt in der Lage ist, ein objektiver Maßstab des Diversitätsmanagements zu sein. Viel eher ist die Unterzeichnung wohl aus neo-institutionalistischer Perspektive zu interpretieren, wonach Behörden ihre Praktiken entsprechend der institutionellen Umwelterwartungen anpassen, was allerdings oftmals nur symbolisch geschieht (vgl. DiMaggio/Powell 1983; Peters et al. 2020). Die Mitgliedschaft in der „Charta der Vielfalt“ ist nichtsdestotrotz begrüßenswert, da von der dadurch öffentlich bekundeten Selbstverpflichtung für ein vorurteilsfreies und diverses Arbeitsumfeld ggf. eine positive Wirkung auf die Wahrnehmungen der Beschäftigten hinsichtlich der Bemühungen des Arbeitgebers zum Umgang mit kultureller Diversität ausgehen kann (Weinmann et al. 2021 in diesem Band). Diese Selbstverpflichtung scheint bisher aber nur einen geringen unmittelbaren Effekt auf die Beschäftigten zu haben.

## 7.5 Zusammenfassung und Diskussion

Ziel des Beitrages war es, erstens die Konsequenzen der steigenden kulturellen Vielfalt des Personals im öffentlichen Dienst des Bundes auf die Leistungsfähigkeit der Behörden sowie die Arbeitsqualität der Beschäftigten zu untersuchen. Zweitens sollte untersucht werden, wie sich ein aktiver Umgang der Behörden mit kultureller Diversität und ein daraus resultierendes höheres Diversitätsklima auf die Arbeitsqualität der verschiedenen Beschäftigtengruppen auswirken. Die empirischen Analysen zeigten für zwei Dimensionen der Arbeitsqualität – das Arbeitsengagement der Beschäftigten sowie deren Verbundenheit mit dem Arbeitgeber, dass die kulturelle Vielfalt der Belegschaft einer Behörde keinen Effekt hat. Einzig für die Arbeitszufriedenheit war ein geringer und statistisch schwach signifikanter negativer Zusammenhang feststellbar. Die theoretischen Debatten hinsichtlich direkter Effekte der kulturellen Diversität des Personals einer Organisation auf deren Erfolg und Leistungsfähigkeit spielen daher für den Kontext der Bundesverwaltung in Deutschland kaum eine Rolle. Die Annahmen des Ressourcenansatzes sowie des Konfliktansatzes können weitgehend abgelehnt werden (Choi/Rainey 2010; Pitts 2009). Dies gilt prinzipiell für das gesamte Personal – sowohl für Beschäftigte ohne Migrationshintergrund als auch für Beschäftigte mit Migrationshintergrund. Für Letztere steigen das Arbeitsengagement und die Verbundenheit in einem kulturell diverseren Umfeld zwar leicht an, doch auch diese Effekte sind statistisch kaum signifikant und sollten in ihrer Wirkung nicht überbewertet werden.

Das Diversitätsklima hat sich in den empirischen Analysen hingegen als äußerst bedeutsamer Kontextfaktor herauskristallisiert, welcher einen signifikanten Zusammenhang zu allen drei Dimensionen der Arbeitsqualität der Beschäftigten und damit die Leistungsfähigkeit der Behörden aufweist. Insbesondere besteht ein signifikanter und in seiner Effektstärke beachtlicher Zusammenhang zwischen der Höhe des Diversitätsklimas in einer Behörde und der Arbeitszufriedenheit der Beschäftigten sowie deren Verbundenheit mit dem Arbeitgeber, wie er auch für privatwirtschaftliche Unternehmen und die öffentlichen Verwaltungen in anderen Ländern bereits belegt werden konnte (Gonzalez/DeNisi 2009; Guillaume et al. 2017). Dieser positive Zusammenhang kommt dabei prinzipiell allen Beschäftigten zugute. Beschäftigte mit Migrationshintergrund haben auch unter Kontrolle demografischer Merkmale sowie von Charakteristika ihrer beruflichen Tätigkeit eine höhere Arbeitszufriedenheit, ein höheres Arbeitsengagement und eine höhere Verbundenheit mit dem Arbeitgeber. Diese Aspekte der Arbeitsqualität werden durch ein besseres Diversitätsklima weiter gestärkt. Doch diese positiven Auswirkungen kommen Beschäftigten ohne Migrationshintergrund in gleichem Maße zugute. Damit stützen die Ergebnisse dieses Beitrags den Befund von Ashikali und Groeneveld (2015a), welche ein analoges Ergebnis bereits für die öffentliche Verwaltung in den Niederlanden vorlegten, deren Beitrag jedoch mit vielfältigen methodischen Einschränkungen verbunden war. Insbesondere wurde das Diversitätsklima nur auf individueller Ebene gemessen und nicht als Eigenschaft des behördlichen Kontextes untersucht. Die hier vorgelegten Ergebnisse zur Bundesverwaltung in Deutschland zeigen erstmals, dass das Diversitätsklima in den Behörden einen signifikanten Zusammenhang mit der Arbeitsqualität der Beschäftigten aufweist. Das Diversitätsklima einer Behörde stellt somit eine wichtige Ressource dar, um als Organisation erfolgreich und leistungsfähig zu sein.

Zukünftige Studien sollten sich auf die Auseinandersetzung mit weiterhin bestehenden methodischen Einschränkungen konzentrieren. Dies betrifft einerseits die offene Frage der Richtung der Kausalität hinsichtlich des Effekts des Diversitätsklimas. Die theoretischen Annahmen sind sich zwar hierbei einig, dass ein aktiverer Umgang mit kultureller Diversität und ein hieraus entstehendes positives Diversitätsklima die Arbeitsqualität der Beschäf-

tigten beeinflussen. Grundsätzlich ist aber auch der umgekehrte Zusammenhang denkbar, wonach beispielsweise erst eine höhere Arbeitszufriedenheit zu einer positiveren Einschätzung des Diversitätsklimas führen könnte. Für gewöhnlich werden Längsschnittdaten genutzt, um die Richtung kausaler Zusammenhänge zu identifizieren. Dabei werden die gleichen Personen über einen bestimmten Zeitraum hinweg mehrmals befragt. Als Alternative im Organisationskontext bieten sich aber auch regelmäßig wiederholte Querschnittdaten an. Auch die in bestimmten Abständen wiederholte Messung der Informationen zum Behördenkontext (insbesondere des Diversitätsklimaindex) kann für Untersuchungen der Kausalität genutzt werden. Andererseits besteht als methodische Einschränkung das bereits zuvor angedeutete Problem des „common source bias“ (Favero/Bullock 2015; Meier/O’Toole 2013), wonach nahezu alle in dieser Studie verwendeten Indikatoren aus dem gleichen Survey stammen. In einem solchen Fall besteht die in vielen Organisationsstudien bestehende Problematik, dass die Beziehung zwischen verschiedenen Variablen überschätzt werden könnte, da die Befragten aufgrund psychologischer Vorgänge bei der Beantwortung des Fragebogens versuchen, möglichst konsistent über mehrere Fragen hinweg zu antworten. Für zukünftige Studien sollte versucht werden, auf unterschiedliche Datenquellen zurückzugreifen – sofern solche bestehen. Im Rahmen eines aktiveren Diversitätsmanagements der Bundesverwaltung könnten zukünftig Organisationsdaten zur Etablierung und Nutzung bestimmter Formen des Diversitätsmanagements gesammelt und für spätere Analysen bereitgestellt werden. Zuletzt sollten zukünftige Studien die in diesem Beitrag identifizierten positiven Zusammenhänge zwischen dem Diversitätsklima und der Arbeitsqualität durch die Nutzung zusätzlicher abhängiger Variablen weiter untermauern. Eine weitere zentrale Variable für den Erfolg von Behörden ist die Untersuchung von Wechselabsichten der Beschäftigten bzw. tatsächlicher Fluktuation der Beschäftigten. Eine andere Möglichkeit besteht darin, Indikatoren zur objektiven Leistungsfähigkeit von Behörden – wie sie beispielsweise über die Kosten- und Leistungsrechnung zwischenzeitlich vorliegen (siehe hierzu auch Moon/Christensen 2020) – in Verbindung zu bringen mit dem Umgang der Behörden mit kultureller Diversität.

Zusätzliche Studien sollten sich weiterhin mit den im Rahmen dieser Studie weitgehend widerlegten Konflikt- und Ressourcentheorien auseinandersetzen. Ein Grund dafür, dass diese Theorien nicht bestätigt werden konnten, liegt möglicherweise auch an der Struktur der Daten, welche nur zwei Ebenen – Beschäftigte und Behörde – unterscheiden können. Die sozialpsychologischen Prozesse, die hinter diesen beiden theoretischen Annahmen stehen, spielen sich möglicherweise eher auf Ebene des Arbeitsteams und des unmittelbaren kollegialen Umfelds der Beschäftigten ab. Hier ist die Ebene der Behörde nur ein bedingt geeigneter Indikator für die Situation auf Ebene des Arbeitsteams. Datenschutzrechtlich sind hier jedoch enge Vorgaben zu berücksichtigen. Aus diesem Grund könnten voneinander getrennte Forschungsvorhaben ein vielversprechender Weg sein: Während sich bestimmte Untersuchungen auf die Behördenebene konzentrieren, können andere Studien das Ziel verfolgen, spezifische theoretische Zusammenhänge zu analysieren. Ein anderer Grund für diese Nicht-Effekte der kulturellen Diversität könnte jedoch auch mit dem verwendeten Konzept des Migrationshintergrunds zusammenhängen. Dieses überwiegend technische Konzept bestimmt zwar die politischen Diskurse in Deutschland, spielt jedoch in dieser statistischen Konstruktion kaum eine Rolle in der Alltagsrealität der Bevölkerung. Prozesse sozialer Charakterisierung verlaufen daher im Arbeitskontext vermutlich kaum entlang der Kategorie Migrationshintergrund, sondern entlang spezifischerer ethnischer Grenzziehungen – oder auch entlang anders definierter kultureller Grenzziehungen, wie beispielsweise Religion oder Sprachfertigkeiten (siehe hierzu auch die Diskussion in Ette et al. 2021a in diesem Band). Auch diesbezüglich waren dem Projekt enge daten-

schutzrechtliche Grenzen gesetzt, welche es zukünftig gilt, weiter zu vertiefen. Allerdings ist es auch möglich, dass der wie auch immer definierte Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst des Bundes in Deutschland tatsächlich kaum einen Einfluss hat. Die hohen Hürden zum öffentlichen Dienst und der entsprechend selektive Zugang zu einer Beschäftigung mag dafür sorgen, dass überwiegend Personen tätig sind, welche eine geringere ethnische Identität mit sich bringen und denen auch von außen diese nur gering zugeschrieben wird. Diese selektiven Zugangsprozesse zum öffentlichen Dienst gilt es daher zukünftig ebenfalls weiter zu untersuchen (Strobel et al. 2019; Lee et al. 2020).

Ein letzter Aspekt betrifft die Untersuchung der Intersektionalität verschiedener Diversitätsdimensionen. Während im vorliegenden Beitrag der Fokus auf kultureller Diversität lag, sollten zukünftig auch die Zusammenhänge mit weiteren sozialen Kategorien untersucht werden (Metcalf/Woodhams 2012). Während in der internationalen Debatte insbesondere die Zusammenhänge zwischen kultureller und geschlechtlicher Diversität im Mittelpunkt stehen, könnten für den deutschen Kontext auch das Alter und damit zusammenhängend die Dauer der Organisationszugehörigkeit einbezogen werden. Der Umgang des öffentlichen Dienstes mit Diversität befindet sich in Deutschland im Wandel, so dass die Erfahrungen jüngerer Kolleginnen und Kollegen sich deutlich von älteren Beschäftigten unterscheiden können, welche in einem anderen gesellschaftlichen Kontext dem öffentlichen Dienst beigetreten sind.

Die praktischen Handlungsempfehlungen, welche sich aus diesem Beitrag ergeben, sind trotz all dieser Aspekte eindeutig: Erstens, eine kulturell diversere Belegschaft ist einer hohen Leistungsfähigkeit einer Behörde nicht abträglich. Dies spricht für eine weniger homogene Einstellungspolitik, als es bisher der Fall war. Die Förderung einer stärker repräsentativeren Bürokratie steht somit nicht im Widerspruch zum Ziel einer effizienten und erfolgreichen öffentlichen Verwaltung. Zweitens, eine aktive Förderung des Diversitätsklimas ist eine der erfolgreichsten Strategien, um die Arbeitsqualität der Beschäftigten zu stärken. Welche Maßnahmen sich positiv auf das Diversitätsklima auswirken, gilt es jedoch zukünftig noch weiter zu untersuchen. Aus der vorliegenden Literatur lassen sich jedoch bereits erste Hinweise ableiten (Ashikali/Groeneveld 2015b; Herdman/McMillan-Capehart 2010; Pugh et al. 2008; Thomas 2004; Cachat-Rosset et al. 2019). Danach scheint offensichtlich, dass diese Maßnahmen die Wertschätzung von Diversität im Allgemeinen adressieren sollten und weniger die Förderung spezifischer Gruppen der Belegschaft. Auch müssen Maßnahmen zur Förderung einer repräsentativeren Bundesverwaltung durch ein Diversitätsmanagement begleitet werden, das sich an alle Beschäftigten richtet und alle Beschäftigten mit einbezieht. Das muss auch die bewusste Förderung von Beschäftigten mit unterschiedlichem kulturellen Hintergrund auf allen Hierarchiestufen der Behörde umfassen. Die Maßnahmen müssen dabei für die Beschäftigten sichtbar sein, da sie sonst keine Wirkung entfalten können. Weiterhin sollten sie möglichst widerspruchsfrei sein und von allen Führungskräften auf allen Hierarchieebenen möglichst konsistent vertreten werden.

## Literatur

- Acquavita, Shauna P.; Pittman, Joan; Gibbons, Maya; Castellanos-Brown, Karen (2009): Personal and Organizational Diversity Factors' Impact on Social Workers' Job Satisfaction: Results from a National Internet-Based Survey. In: *Administration in Social Work* 33151–166.
- Allen, Natalie J.; Meyer, John P. (1990): The measurement and antecedents of affective, continuance and normative commitment to the organization. In: *Journal of Occupational Psychology* 631–18.

- Allmendinger, Julia; Hackman, J. Richard (1994): Akzeptanz oder Abwehr? Die Integration von Frauen in professionelle Organisationen. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 46, 2: 238–258.
- Andrews, Rhys; Ashworth, Rachel (2014): Representation and Inclusion in Public Organizations: Evidence from the U.K. Civil Service. In: *Public Administration Review* 75, 2: 279–288.
- Ashikali, Tanachia; Groeneveld, Sandra (2015a): Diversity management for all? An empirical analysis of diversity management outcomes across groups. In: *Personnel Review* 44, 5: 757–780.
- Ashikali, Tanachia; Groeneveld, Sandra (2015b): Diversity Management in Public Organizations and Its Effects on Employees' Affective Commitment. The Role of Transformational Leadership and the Inclusiveness of the Organizational Culture. In: *Review of Public Personnel Administration* 35, 2: 146–168.
- Bartram, David (2011): Economic Migration and Happiness: Comparing Immigrants' and Natives' Happiness Gains From Income. In: *Social Indicators Research* 103, 1: 57–76. DOI: 10.1007/s11205-010-9696-2.
- Blalock, Hubert M. (1967): *Toward a Theory of Minority-Group Relations*. New York: Wiley.
- Blau, Peter M. (1977): *Inequality and heterogeneity. A primitive theory of social structure*. New York: Free Press.
- Bundesregierung (2011): *Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken - Teilhabe verwirklichen*. Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.
- Cachat-Rosset, Gaëlle; Carillo, Kevin; Klarsfeld, Alain (2019): Reconstructing the Concept of Diversity Climate – A Critical Review of Its Definition, Dimensions, and Operationalization. In: *European Management Review* 16, 4: 863–885. DOI: 10.1111/emre.12133.
- 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: 115–144.
- Choi, Sungjoo (2009): Diversity in the US Federal Government: Diversity Management and Employee Turnover in Federal Agencies. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 19, 4: 603–620.
- Choi, Sungjoo (2011): Diversity and Representation in the U.S. Federal Government: Analysis of the Trends of Federal Employment. In: *Public Personnel Management* 40, 1: 25–46.
- Choi, Sungjoo (2017): Workforce Diversity and Job Satisfaction of the Majority and the Minority: Analyzing the Asymmetrical Effects of Relational Demography on Whites and Racial/Ethnic Minorities. In: *Review of Public Personnel Administration* 37, 1: 84–107. DOI: 10.1177/0734371X15623617.
- Choi, Sungjoo; Rainey, Hal G. (2010): Managing Diversity in U.S. Federal Agencies: Effects of Diversity and Diversity Management on Employee perceptions of Organizational Performance. In: *Public Administration Review* 70, 1: 109–121.
- 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: 307–331.
- Cox, Taylor (1993): *Cultural diversity in organisations: Theory, research and practice*. San Francisco: Berrett-Koehler.
- Dahlin, Kristina; Weingart, Laurie; Hinds, Pamela (2005): Team Diversity and Information Use. In: *Academy of Management Journal* 48:1107–1123. DOI: 10.5465/AMJ.2005.19573112.
- Derfler, Peter; Bešić, Almina (2013): Arbeitszufriedenheit von Personen mit Migrationshintergrund - Eine Analyse auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP). In: *Arbeit* 22, 2: 134–149.
- DeSantis, Victor; Durst, Samantha (1996): Comparing Job Satisfaction Among Public- and Private-Sector Employees. In: *American Review of Public Administration* 26, 3: 327–343.
- Destatis (2019): *Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes 2018*. Fachserie 14, Reihe 6. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- DiMaggio, Paul J.; Powell, Walter W. (1983): The Iron Cage Revisited. Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: *American Sociological Review* 48, 2: 147–160. DOI: 10.2307/2095101.

- Dwertmann, David J. G.; Nishii, Lisa H.; van Knippenberg, Daan (2016): Disentangling the Fairness & Discrimination and Synergy Perspectives on Diversity Climate. Moving the Field Forward. In: *Journal of Management* 42, 5: 1136–1168. DOI: 10.1177/0149206316630380.
- Ellguth, Peter; Kohaut, Susanne (2011): Der Staat als Arbeitgeber: Wie unterscheiden sich die Arbeitsbedingungen zwischen öffentlichem Sektor und der Privatwirtschaft? In: *Industrielle Beziehungen: The German Journal of Industrial Relations* 18, 1/2: 11–38.
- Ensher, Ellen A.; Grant-Vallone, Elisa J.; Donaldson, Stewart I. (2001): Effects of Perceived Discrimination on Job Satisfaction, Organizational Commitment, Organizational Citizenship Behavior, and Grievances. In: *Human Resource Development Quarterly* 12, 1: 53–72.
- Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Sulak, Harun (2021a): Repräsentation kultureller Diversität in der Bundesverwaltung. In: Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Schneider, Norbert F. (Hrsg.): Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität. Opladen: Barbara Budrich (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55): 71–99.
- Ette, Andreas; Weinmann, Martin; Straub, Sophie; Best, Fabio; Sulak, Harun (2021b): Herausforderungen und Potenziale von Beschäftigtenbefragungen in der öffentlichen Verwaltung: Forschungsdesign des "Diversität und Chancengleichheit Survey 2019". In: Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Schneider, Norbert F. (Hrsg.): Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität. Opladen: Barbara Budrich (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55): 43–69.
- Favero, Nathan; Bullock, Justin B. (2015): How (Not) to Solve the Problem: An Evaluation of Scholarly Responses to Common Source Bias. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 25, 1: 285–308.
- Festinger, Leon (1954): A Theory of Social Comparison Processes. In: *Human Relations* 7, 2: 117–140. DOI: 10.1177/001872675400700202.
- Gonzalez, Jorge A.; DeNisi, Angelo S. (2009): Cross-level effects of demography and diversity climate on organizational attachment and firm effectiveness. In: *Journal of Organizational Behavior* 30, 1: 21–40. DOI: 10.1002/job.498.
- Groeneveld, Sandra; van de Walle, Steven (2010): A Contingency Approach to Representative Bureaucracy: Power, Equal Opportunities and Diversity. In: *International Review of Administrative Sciences* 76, 2: 239–258.
- Guillaume, Yves R. F.; Dawson, Jeremy F.; Otake-Ebiede, 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: 276–303.
- Herdman, Andrew O.; McMillan-Capehart, Amy (2010): Establishing a Diversity Program is Not Enough: Exploring the Determinants of Diversity Climate. In: *Journal of Business and Psychology* 25, 1: 39–53. DOI: 10.1007/s10869-009-9133-1.
- Hinz, Thomas (2009): Mehrebenenanalyse. In: Kühl, Stefan; Strodtholz, Petra; Taffertshofer, Andreas (Hrsg.): Handbuch Methoden der Organisationsforschung. Quantitative und Qualitative Methoden. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 648–667.
- Joshi, Aparna; Roh, Hyuntak (2009): The Role of Context in Work Team Diversity Research: A Meta-Analytic Review. In: *The Academy of Management Journal* 52, 3: 599–627.
- Kalev, Alexandra; Dobbin, Frank; Kelly, Erin (2006): Best Practices or Best Guesses? Assessing the Efficacy of Corporate Affirmative Action and Diversity Policies. In: *American Sociological Review* 71, 4: 589–617.
- Kanter, Rosabeth Moss (1977): Men and women of the corporation. New York: Basic Books.
- Kuenzi, Maribeth; Schminke, Marshall (2009): Assembling Fragments Into a Lens: A Review, Critique, and Proposed Research Agenda for the Organizational Work Climate Literature. In: *Journal of Management* 35, 3: 634–717.
- Kunze, Florian; Boehm, Stephan A.; Bruch, Heike (2011): Age diversity, age discrimination climate and performance consequences: a cross organizational study. In: *Journal of Organizational Behaviour* 32, 2: 264–290.

- 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: 336–366.
- Maravic, Patrick von; Dudek, Sonja M. (2013): Representative bureaucracy in Germany? From passive to active intercultural opening. In: Maravic, Patrick von; Peters, B. Guy; Schröter, Eckhard (Hrsg.): *Representative Bureaucracy in Action. Country Profiles from the Americas, Europe, Africa and Asia*. Cheltenham: Edward Elgar: 99–110.
- McKay, Patrick F.; Avery, Derek R. (2015): Diversity Climate in Organizations: Current Wisdom and Domains of Uncertainty. In: Buckley, M. Ronald; Wheeler, Anthony R.; Halbesleben, Jonathon R. B. (Hrsg.): *Research in Personnel and Human Resources Management*. Bradford: Emerald Group Publishing Limited (Research in Personnel and Human Resources Management, v.33) 192–233.
- McKay, Patrick F.; Avery, Derek R.; Morris, Mark A. (2009): A tale of two climates: Diversity climate from subordinates' and managers' perspectives and their role in store unit sales performance. In: *Personnel Psychology* 62, 4: 767–791. DOI: 10.1111/j.1744-6570.2009.01157.x.
- McKay, Patrick F.; Avery, Derek R.; Tonidandel, Scott; Morris, Mark A.; Hernandez, Morela; Hebl, Michelle R. (2007): Racial Differences in Employee Retention: Are Diversity Climate Perceptions the Key? In: *Personnel Psychology* 60, 1: 35–62.
- McLeod, Poppy Lauretta; Lobel, Sharon Alisa; Cox, Taylor H. (1996): Ethnic Diversity and Creativity in Small Groups. In: *Small Group Research* 27, 2: 248–264. DOI: 10.1177/1046496496272003.
- Meier, Kenneth J.; O'Toole, Laurence J. (2013): Subjective Organizational Performance and Measurement Error: Common Source Bias and Spurious Relationships. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 23, 2: 429–456. DOI: 10.1093/jopart/mus057.
- Metcalfe, Beverly Dawn; Woodhams, Carol (2012): Introduction: New Directions in Gender, Diversity and Organization Theorizing – Re-imagining Feminist Post-colonialism, Transnationalism and Geographies of Power. In: *International Journal of Management Reviews* 14, 2: 123–140. DOI: 10.1111/j.1468-2370.2012.00336.x.
- 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: 141–165.
- Ng, Eddy; Burke, Ronald (2005): Person-organization fit and the war for talent: does diversity management make a difference? In: *The International Journal of Human Resource Management* 16, 7: 1195–1210.
- Opstrup, Niels; Villadsen, Anders R. (2015): The Right Mix? Gender Diversity in Top Management Teams and Financial Performance. In: *Public Administration Review* 75, 2: 291–301. DOI: 10.1111/puar.12310.
- Pelled, Lisa Hope; Eisenhardt, Kathleen M.; Xin, Katherine R. (1999): Exploring the Black Box: An Analysis of Work Group Diversity, Conflict and Performance. In: *Administrative Science Quarterly* 44, 1: 1–28. DOI: 10.2307/2667029.
- Perry, Elissa L.; Li, Aitong (2019): Diversity Climate in Organizations. Oxford, UK/New York (Oxford Research Encyclopedia, Business and Management). Online verfügbar unter <https://oxfordre.com/business/view/10.1093/acrefore/9780190224851.001.0001/acrefore-9780190224851-e-45>, zuletzt geprüft am 17.02.2020.
- Peters, Eileen; Drobe, Jil; Abendroth, Anja (2020): Gleichheit durch Gleichstellungsmaßnahmen? Betriebliche Mentoringprogramme, Frauenquoten und geschlechtsspezifische Einkommensungleichheiten in Großbetrieben. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 72, 2: 225–263. DOI: 10.1007/s11577-020-00695-y.
- Pitts, David W. (2005): Diversity, Representation, and Performance: Evidence about Race and Ethnicity in Public Organizations. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 15, 4: 615–631. DOI: 10.1093/jopart/mui033.
- Pitts, David W. (2009): Diversity Management, Job Satisfaction, and Performance: Evidence from U.S. Federal Agencies. In: *Public Administration Review* 69, 2: 328–338.
- Pugh, S. Douglas; Dietz, Joerg; Brief, Arthur P.; Wiley, Jack W. (2008): Looking Inside and Out: The Impact of Employee and Community Demographic Composition on Organizational Diversity Climate. In: *The Journal of applied psychology* 93, 6: 1422–1428. DOI: 10.1037/a0012696.

- Reinwald, Max; Huettermann, Hendrik; Bruch, Heike (2019): Beyond the mean: Understanding firm-level consequences of variability in diversity climate perceptions. In: *Journal of Organizational Behavior* 40, 4: 472–491. DOI: 10.1002/job.2344.
- Reskin, Barbara F.; McBrier, Debra B.; Kmec, Julie A. (1999): The Determinants and Consequences of Workplace Sex and Race Composition. In: *Annual Review of Sociology* 25, 1: 335–361. DOI: 10.1146/annurev.soc.25.1.335.
- Riccucci, Norma M.; van Ryzin, Gregg G. (2017): Representative Bureaucracy. A Lever to Enhance Social Equity, Coproduction, and Democracy. In: *Public Admin Rev* 77, 1: 21–30. DOI: 10.1111/puar.12649.
- Schaufeli, Wilmar B.; Bakker, Arnold B.; Salanova, Marisa (2006): The Measurement of Work Engagement With a Short Questionnaire: A Cross-National Study. In: *Educational and Psychological Measurement* 66, 4: 701–716.
- Schaufeli, Wilmar B.; Shimazu, Akihito; Hakanen, Jari; Salanova, Marisa; Witte, Hand de (2019): An Ultra-Short Measure for Work Engagement. The UWES-3 Validation Across Five Countries. In: *European Journal of Psychological Assessment* 35, 4: 577–591.
- Snijders, Tom A. B.; Bosker, Roel J. (2011): Multilevel Analysis. An Introduction to Basic and Advanced Multilevel Modeling. London: SAGE Publications.
- Steijn, Bram (2004): Human Resource Management and Job Satisfaction in the Dutch Public Sector. In: *Review of Public Personnel Administration* 24, 4: 291–303.
- Straub, Sophie; Ette, Andreas; Weinmann, Martin (2021a): Diskriminierungs- und Mobbing Erfahrungen in der Bundesverwaltung. In: Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Schneider, Norbert F. (Hrsg.): Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität. Opladen: Barbara Budrich (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55): 129–148.
- Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Brehm, Uta; Ette, Andreas (2021b): Erwerbssituation in der Bundesverwaltung: Gleiche Chancen unabhängig von Migrationshintergrund und Staatsangehörigkeit der Beschäftigten? In: Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Schneider, Norbert F. (Hrsg.): Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität. Opladen: Barbara Budrich (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55): 101–127.
- Strobel, Bastian; Ebinger, Falk; Veit, Sylvia (2019): Representative Bureaucracy: Passive and Active Representation in German Ministries and Agencies. ICPP. Montreal, 2019.
- Tajfel, Henri; Turner, John C. (1986): The social identity theory of intergroup behavior. In: Worchel, Stephen; Austin, William G. (Hrsg.): The social psychology of intergroup relations. Monterey: Brooks/Cole: 7–24.
- Thomas, Roosevelt R. (2004): Diversity Management and Affirmative Action: Past, Present and Future. Diversity Symposium, October 7 2004.
- van Knippenberg, Daan; De Dreu, Carsten K. W.; Homan, Astrid C. (2004): Work Group Diversity and Group Performance: An Integrative Model and Research Agenda. In: *Journal of Applied Psychology* 89, 6: 1008–1022.
- van Knippenberg, Daan; Mell, Julija N. (2016): Past, present, and potential future of team diversity research: From compositional diversity to emergent diversity. In: *Organizational Behaviour and Human Decision Processes* 136:135–145.
- van Knippenberg, Daan; Schippers, Michaela C. (2007): Work Group Diversity. In: *Annual Review of Psychology* 58:515–541.
- Vigoda-Gadot, Eran; Eldor, Liat; Schohat, Lior M. (2013): Engage Them to Public Service: Conceptualization and Empirical Examination of Employee Engagement in Public Administration. In: *American Review of Public Administration* 43, 5: 518–538.
- Weinmann, Martin; Ette, Andreas; Straub, Sophie (2021): Diversitätsmanagement von Organisationen messen: Entwicklung eines Diversitätsklimaindex für die öffentliche Verwaltung in Deutschland. In: Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Schneider, Norbert F. (Hrsg.): Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität. Opladen: Barbara Budrich (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55): 149–167.

- Williams Phillips, Katherine Y.; O'Reilly, Charles A. (1998): Demography and Diversity in Organizations: A Review of 40 Years of Research. In: *Research in Organizational Behavior* 2077–140.
- Wolter, Stefanie; Grunau, Philipp; Mackeben, Jan; Scheuring, Sonja; Steffens, Susanne; Arnold, Daniel et al. (2018): Arbeitsqualität und wirtschaftlicher Erfolg: Längsschnittstudie in deutschen Betrieben. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Forschungsbericht, 505).



## **8 Einstellungen der Beschäftigten zur kulturellen Diversität in der öffentlichen Verwaltung**

*Martin Weinmann und Sophie Straub*

### **Zusammenfassung**

Kenntnisse über die Einstellungen der Beschäftigten zu kultureller Diversität sind für ein erfolgsversprechendes Diversitätsmanagement von großer Bedeutung, insbesondere mit Blick auf möglicherweise bestehende Sorgen und Ängste bestimmter Beschäftigter oder Beschäftigtengruppen. Im Mittelpunkt des Beitrags steht daher die Analyse von Einstellungen der Beschäftigten zur kulturellen Diversität im öffentlichen Dienst vor dem Hintergrund theoretischer Annahmen und bestehender Forschungsbefunde. Ausgehend von etablierten Messinstrumenten zur Erfassung der Einstellungen von Beschäftigten gegenüber (kultureller) Diversität am Arbeitsplatz wird ein Instrument für die Bundesverwaltung in Deutschland vorgestellt, mit dem sowohl von den Beschäftigten wahrgenommene Vor- als auch Nachteile kultureller Diversität im behördlichen Kontext erfasst werden können. Auf Grundlage von Mehrebenenanalysen wird gezeigt, dass insbesondere Beschäftigte ohne Migrationshintergrund, männliche Beschäftigte, Beschäftigte mittleren Alters sowie Beschäftigte im einfachen und mittleren Dienst mit Blick auf Diversität im behördlichen Kontext besorgter sind und eher davon ausgehen, dass Diversität weniger Vor- und mehr Nachteile mit sich bringt. Zudem werden Zusammenhänge zwischen den Einstellungen der Beschäftigten und der Teilnahme an Fortbildungen zu (kultureller) Diversität sowie interkulturellen Kompetenzen festgestellt. Darüber hinaus nehmen Beschäftigte in Behörden mit einem positiveren Diversitätsklima mehr Vor- und weniger Nachteile von Diversität wahr.

Stichworte: Einstellungen zu Diversität, Benefits and Threats of Diversity, öffentliche Verwaltung, Mehrebenenanalyse, Diversitätsklima, interkulturelle Fortbildungen

### **8.1 Einleitung**

Maßnahmen der interkulturellen Öffnung und des Diversitätsmanagements zielen unter anderem darauf ab, Aspekte der internen Organisationskultur so zu beeinflussen, dass sich (kulturelle) Diversität vorteilhaft auf die Organisation auswirkt, z. B. durch einen höheren individuellen Einsatz für die Organisation, eine bessere Gesundheit, höhere Berufszufriedenheit, Kreativität und Problemlösungsfähigkeit der Beschäftigten (vgl. u. a. Avery et al. 2007; Pitts 2009; Groeneveld 2011; Hofhuis et al. 2012, 2015; Mor Barak et al. 2016). Auf Basis des „Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)“ konnte für die Bundesverwaltung in Deutschland erstmals gezeigt werden, dass ein positives Diversitätsklima – als Maß zur Beurteilung des Diversitätsmanagements einer Organisation aus der Binnensperspektive der Beschäftigten – positive Konsequenzen für die Arbeitsqualität aller Beschäftigten und damit den Erfolg der Organisation hat (Ette et al. 2021b in diesem Band). Die Diversity-Forschung hat jedoch auch gezeigt, dass (kulturelle) Diversität in

Organisationen auch negative Auswirkungen haben kann, etwa wenn mit einer höheren kulturellen Diversität häufigere Konflikte in Projektgruppen oder mangelnde Kooperation einhergehen (vgl. u. a. Cox 1993; van Knippenberg/Schippers 2007; Kearney/Voelpel 2012; Buche et al. 2013). Den Einstellungen der Beschäftigten gegenüber (kultureller) Diversität im Arbeitskontext wird in diesem Zusammenhang eine zentrale Bedeutung beigemessen (De Meuse/Hostager 2001). Mit Blick auf die Einstellungen der Beschäftigten wurde beispielsweise gezeigt, dass Organisationen insbesondere dann nicht von Diversität profitieren können, wenn ihre Angehörigen vom Wert von Diversität im Arbeitskontext nicht überzeugt sind (van Knippenberg et al. 2007). Zudem wird vermutet, dass diese Effekte größer sind, wenn die inneren Haltungen der Beschäftigten zu Diversität, das sog. „diversity mindset“ (van Knippenberg et al. 2013), weitgehend ähnlich sind.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwiefern Beschäftigte nicht nur Vorteile von Diversität sehen, sondern ggf. auch Vorbehalte gegenüber Diversität im beruflichen Kontext haben. Bisherige Studien weisen darauf hin, dass Beschäftigtengruppen, die eher von Diversitätsmaßnahmen profitieren dürften, positiver gegenüber Diversität eingestellt sind als diejenigen, die nicht unmittelbar von entsprechenden Maßnahmen adressiert werden: So wurde beispielsweise gezeigt, dass Frauen und Angehörige ethnischer Minderheiten positivere Einstellungen gegenüber Diversität am Arbeitsplatz aufweisen als Männer der Mehrheitsgesellschaft (vgl. Hofhuis et al. 2015; Nakui et al. 2011; Soni 2000; van Oudenhoven-van der Zee et al. 2009).

Aus diesen Gründen bedarf es für ein erfolgversprechendes Diversitätsmanagement Kenntnisse über die Einstellungen der Beschäftigten zu (kultureller) Diversität bzw. deren Auswirkungen im Arbeitskontext (De Meuse/Hostager 2001; Hofhuis et al. 2015; Nakui et al. 2011). Nur so können ggf. bestehende Sorgen und Ängste bestimmter Beschäftigter oder Beschäftigtengruppen erkannt, ernst genommen und adressiert werden. Dies gilt insbesondere, wenn sich durch eine zunehmend diverser werdende Gesellschaft die Anforderungen an die Verwaltungspraxis ändern, Arbeitsweisen angepasst werden müssen, ein kompetenter Umgang mit Vielfalt durch die Beschäftigten zunehmend wichtiger wird und ihre Diversity- bzw. interkulturellen Kompetenzen gestärkt werden sollen. Auf Basis von Kenntnissen über die Einstellungen der Beschäftigten bzw. bestimmter Beschäftigtengruppen zu Diversität kann möglichen negativen Folgen für die Zusammenarbeit in (kulturell) vielfältigen Teams oder Kollegien begegnet werden. Beispielsweise können Führungskräfte auf die Sorgen der Beschäftigten besser eingehen oder Maßnahmen des Diversitätsmanagements können entsprechend ausgestaltet werden, z. B. im Rahmen von Diversity-Trainings (De Meuse/Hostager 2001; Hostager/De Meuse 2008). So können Unzufriedenheit und Benachteiligungsgefühle von Beschäftigten vermieden werden, die nicht von solchen Maßnahmen begünstigt werden bzw. sich davon nicht betroffen fühlen. Zudem kann Bedrohungsgefühlen oder möglichen Widerständen bestimmter Beschäftigtengruppen gegen Maßnahmen des Diversitätsmanagements begegnet werden (Ehrke/Steffens 2015; Hofhuis et al. 2015). Wenn Einstellungen der Beschäftigten zu kultureller Diversität im Arbeitsumfeld im Rahmen von Beschäftigtenbefragungen zuverlässig gemessen werden, kann dies nicht nur Aufschluss über die Einstellungen der Beschäftigten bzw. verschiedener Beschäftigtengruppen geben. Vielmehr können die Messinstrumente auch eingesetzt werden, um die Einstellungen der Beschäftigten zu verschiedenen Zeitpunkten zu messen, z. B. im Rahmen regelmäßiger Beschäftigtenbefragungen bzw. vor und nach der Einführung bestimmter Diversitätsmaßnahmen oder der Durchführung von Trainings (vgl. Hofhuis et al. 2015; Hofhuis/van Drunen 2019; Hostager/De Meuse 2008).

Im Mittelpunkt dieses Beitrags stehen Einstellungen der Beschäftigten zur kulturellen Diversität im öffentlichen Dienst vor dem Hintergrund theoretischer Annahmen (Abschnitt 8.2). Zur Messung entsprechender Einstellungen wird ein Instrument für den deut-

schen Kontext vorgestellt (Abschnitt 8.3). Damit wird dann untersucht, wie Beschäftigte in Behörden der Bundesverwaltung kulturelle Diversität im behördlichen Arbeitsalltag sowie mit Blick auf die behördliche Aufgabenerfüllung bewerten (Abschnitt 8.4). Dabei wird auch geprüft, inwiefern Zusammenhänge zwischen den Wahrnehmungen der Beschäftigten zu Diversität und Individual- sowie Behördenmerkmalen bestehen. Eine solche Perspektive kann Aufschluss darüber geben, wie Beschäftigte generell Diversität im Arbeitsumfeld bewerten und wie sich verschiedene Beschäftigtengruppen in ihren Einstellungen unterscheiden (De Meuse/Hostager 2001). So können einerseits Gruppen identifiziert werden, die besonders kritisch gegenüber kultureller Diversität im Arbeitsumfeld sind. Andererseits können Erkenntnisse gewonnen werden, welche Maßnahmen auf Ebene der Beschäftigten bzw. der Behörden möglicherweise einen Einfluss auf die Einstellungen der Beschäftigten haben können.

## 8.2 Theoretische Annahmen zu den Einstellungen der Beschäftigten zur kulturellen Diversität

Die Untersuchung von Einstellungen der Beschäftigten zur kulturellen Diversität am Arbeitsplatz hat in den vergangenen Jahren zugenommen. Ausgehend von unterschiedlichen Ansätzen wurde gezeigt, dass bestimmte Beschäftigtengruppen positiver und andere negativer gegenüber Diversität im Arbeitskontext eingestellt sind. Die weitgehend einheitlichen Befunde deuten darauf hin, dass Beschäftigtengruppen, die eher von Diversitätsmaßnahmen profitieren dürften, positiver gegenüber Diversität eingestellt sind als diejenigen, die nicht unmittelbar von entsprechenden Maßnahmen adressiert werden. Es wurde beispielsweise gezeigt, dass Frauen positiver gegenüber Diversität am Arbeitsplatz eingestellt sind als Männer (van Oudenhoven-van der Zee et al. 2009; Nakui et al. 2011; Hofhuis et al. 2015; Hostager/De Meuse 2008). Zudem sind Frauen und Angehörige ethnischer Minderheiten eher der Ansicht, dass Diversität sich positiv auf das Arbeitsumfeld auswirkt als Männer der Mehrheitsgesellschaft (Soni 2000). Des Weiteren beurteilen männliche Beschäftigte, die der Mehrheitsgesellschaft angehören, die Produktivität und beruflichen Qualifikationen von Frauen sowie Beschäftigten, die ethnischen Minderheiten angehören, negativer als diese selbst (Kossek/Zonia 1993; Soni 2000). Außerdem sind Frauen und Angehörige ethnischer Minderheiten Diversitätstrainings gegenüber aufgeschlossener als Männer der Mehrheitsgesellschaft (Soni 2000). Darüber hinaus kann die Einführung von Diversitätsmaßnahmen – wie andere organisationale Veränderungen auch – Widerstände bestimmter Gruppen hervorrufen, insbesondere von Beschäftigten, die der Mehrheitsgesellschaft angehören (Mannix/Neale 2005; Thomas/Plaut 2008).<sup>1</sup>

Zur Erklärung von Unterschieden hinsichtlich der Einstellungen zur kulturellen Diversität zwischen verschiedenen Beschäftigtengruppen wird insbesondere auf Theorien Bezug genommen, die auf Intergruppenbeziehungen fokussieren, wie z. B. die „Social Identity Theory“ (Tajfel 1982; Tajfel/Turner 1986), die „Integrated Threat Theory“ (Stephan/Stephan

---

<sup>1</sup> Grundsätzlich können auch Unterschiede mit Blick auf andere soziodemografische Merkmale, wie Alter und Bildungsniveau, bestehen. So haben beispielsweise Studien zum Zusammenleben in kultureller Vielfalt in der Gesellschaft gezeigt, dass Jüngere und Personen mit höherer Bildung positiver gegenüber Vielfalt eingestellt sind als Ältere oder niedriger gebildete Personen (vgl. u. a. Benoit et al. 2018). Mit Blick auf die Zusammenarbeit in divers zusammengesetzten Arbeitsgruppen konnten demgegenüber keine Unterschiede aufgrund des Alters beobachtet werden (Nakui et al. 2011).

2000) oder die „Embedded Intergroup Relations Theory“ (Alderfer 1977; Alderfer/Smith 1982). So liegt der „Social Identity Theory“ die Annahme zugrunde, dass sich die soziale Identität einer Person aus der Zugehörigkeit zu sozialen Gruppen, denen sich Menschen zuordnen, sowie dem Wert und der emotionalen Bedeutung, die sie dieser Mitgliedschaft beimessen, ableitet (Tajfel 1982; Tajfel/Turner 1986). Dabei wird angenommen, dass diese Bedeutung Einfluss auf die Interaktionen innerhalb der eigenen sowie mit anderen Gruppen hat (Tajfel 1982; Tajfel/Turner 1986). Dadurch stellt die Theorie der sozialen Identität eine Verbindung zwischen der individuellen Identität und sozialen Strukturen her, weshalb sie auf vielfältige Bereiche des Zusammenlebens und so auch den Organisationskontext übertragen werden kann. Auf Basis der Theorie kann davon ausgegangen werden, dass Personen, die Minderheitengruppen angehören, positiver gegenüber Diversitätsmaßnahmen eingestellt sind (Tajfel 1982; Hostager/De Meuse 2008).

Die „Integrated Threat Theory“ (Stephan/Stephan 2000) befasst sich explizit mit den Einstellungen von Mehrheitsgruppen gegenüber Minderheiten. Sie postuliert, dass Personen als Mitglieder einer Gruppe und nicht als Individuen handeln und denken. Die Theorie beschreibt drei verschiedene Typen, die eine wahrgenommene Bedrohung zwischen sozialen Gruppen in kulturell vielfältigen Kontexten verursachen können und kann gut auf den Organisationskontext übertragen werden (vgl. Hofhuis et al. 2015): Dies sind, erstens, realistische Bedrohungen, also wahrgenommene Bedrohungen der Existenz durch andere Gruppen, die unter anderem einen tatsächlichen wirtschaftlichen Verlust oder Statusverlust für die eigene Gruppe bedeuten können (z. B. im Hinblick auf Karriere, Macht, Einfluss etc.). Zweitens sind es symbolische Bedrohungen, die aus der Wahrnehmung entstehen, dass die Werte und Normen der eigenen Gruppe durch eine andere Gruppe in Frage gestellt werden (z. B. im Hinblick auf Veränderungen der Organisationskultur, die meist durch die Kultur etablierter Gruppen geprägt ist). Drittens sind es Intergruppenängste, die auf negativen Gefühlen oder Unbehagen im Kontakt mit Mitgliedern einer anderen Gruppe beruhen (z. B. einer Abneigung, mit Kolleginnen und Kollegen mit anderem kulturellen Hintergrund zu interagieren, unter anderem aufgrund von Vorurteilen, aus Angst, sich falsch zu verhalten oder in Verlegenheit zu geraten).

Die „Embedded Intergroup Relations Theory“ (Alderfer 1977; Alderfer/Smith 1982) zielt unmittelbar auf Intergruppenbeziehungen in Organisationen ab. Sie unterscheidet zwischen zwei Arten von Gruppen in Organisationen: Identitätsgruppen und Organisationsgruppen. Erstere ergeben sich aus geteilten biologischen bzw. soziodemografischen Gegebenheiten, wie Geschlecht oder Herkunft, bzw. geteilten historischen oder sozialen Erfahrungen ihrer Mitglieder.<sup>2</sup> Letztere setzen sich aus Mitgliedern zusammen, die bestimmte Positionen innerhalb einer Organisation teilen, über ähnliche Arbeitserfahrungen verfügen und somit ähnliche organisatorische Ansichten haben (Alderfer 1986). Aufgrund der Zugehörigkeit von Individuen zu mehreren Gruppen werden Interaktionen als Intergruppeninteraktionen und nicht als Interaktionen von Individuen angesehen. Diversitätsmaßnahmen zielen darauf ab, Identitätsgruppen stärker in Organisationsgruppen zu integrieren, die bislang von etablierten Gruppen dominiert wurden, insbesondere ‚weißen‘ Männern. Daher wirken sich entsprechende Maßnahmen bzw. die in einer Organisation zunehmende Diversität auf Intergruppenbeziehungen aus. Diese Veränderungsprozesse haben wiederum unterschiedliche Auswirkungen auf die einzelnen Gruppen bzw. deren

<sup>2</sup> Angesichts der Heterogenität der Bevölkerung mit Migrationshintergrund (unter anderem mit Blick auf Herkunftsländer, Wanderungsgeneration, Aufenthaltsdauer, Alter etc.) ist nicht davon auszugehen, dass Zuwanderinnen und Zuwanderer in ihrer Gesamtheit eine Identitätsgruppe in diesem Sinne bilden. Vielmehr ist davon auszugehen, dass innerhalb der Gruppe der Personen mit Migrationshintergrund vielfältige Identitätsgruppen bestehen.

Interessen. Dies kann zu Intergruppenkonflikten führen, z. B. aufgrund zunehmenden Wettbewerbs um Ressourcen und Macht oder hervortretenden Unterschieden von Zielen und Werten, was sich wiederum in Widerständen gegen diese Veränderungen oder unterschiedlichen Einstellungen gegenüber Diversität zeigen kann (Alderfer/Smith 1982; Kossek/Zonia 1993).

Auf Basis der genannten Theorien, die sich an verschiedenen Stellen überschneiden, sowie der beschriebenen Befunde bisheriger Studien sind unter anderem Unterschiede in den Einstellungen zur kulturellen Diversität zwischen Beschäftigten hinsichtlich des Migrationshintergrunds zu erwarten. Entsprechend können die bereits in anderen Kontexten geprüften Annahmen wie folgt auf den Kontext kultureller Diversität in der Bundesverwaltung übertragen werden:

*H1: Beschäftigte mit Migrationshintergrund sehen in Diversität im behördlichen Arbeitskontext mehr Vor- und weniger Nachteile als Beschäftigte ohne Migrationshintergrund.*

Neben diesen Annahmen zu Unterschieden zwischen Beschäftigtengruppen hinsichtlich ihrer Einstellungen zur kulturellen Diversität am Arbeitsplatz sind grundsätzlich auch Zusammenhänge zwischen interkulturellen Kompetenzen oder der Teilnahme an Fortbildungen zu interkultureller Öffnung oder Diversität und den Einstellungen von Beschäftigten zu Diversität vorstellbar (vgl. u. a. Deardorff 2006; Hostager/De Meuse 2008; Ehrke/Steffens 2015; Genkova/Schubert 2020).

Die soziale Interaktion zwischen Individuen unterschiedlicher kultureller Herkunft verläuft unter anderem aufgrund unterschiedlicher Sprachen, Kommunikationsstile, Erwartungen oder Unsicherheiten nicht immer problemlos. Daher kann davon ausgegangen werden, dass Individuen, die über interkulturelle Kompetenzen verfügen, in entsprechenden interkulturellen Situationen besser zurechtkommen (Bolten 2007). Dabei wird davon ausgegangen, dass bestimmte Persönlichkeitsmerkmale, wie Fähigkeiten der Stressbewältigung, Offenheit oder Flexibilität, die Basis interkultureller Kompetenzen bilden. So wird beispielsweise Offenheit als zentrale Voraussetzung für interkulturelle Lernprozesse angesehen, da sie dazu befähigt, neue Informationen leichter aufzunehmen und veränderten Umständen unbefangen zu begegnen. Darüber hinaus spielen interkulturell relevante Selbst- und Sozialkompetenzen eine Rolle, zum Beispiel die Fähigkeit, andere kulturelle Perspektiven einnehmen zu können. Des Weiteren sind beruflich einsetzbare Fähigkeiten zentral, die dazu befähigen, berufliche Fachlichkeit mit kulturallgemeinen (z. B. Vertrautheit mit interkulturellen Kommunikationsprozessen) und kulturspezifischen Fähigkeiten (z. B. Sprachkenntnissen) zu verschränken (Leenen et al. 2014; Leenen 2019).

Als interkulturelle Kompetenz kann allgemein die Fähigkeit verstanden werden, in interkulturellen Situationen aufgrund der eigenen interkulturellen Kenntnisse, Fertigkeiten und Einstellungen effektiv und angemessen zu agieren (Deardorff 2004, 2006). Interkulturelle Kompetenzen umfassen eine Vielzahl an Fähigkeiten, wie z. B. Weltwissen, kulturelles Einfühlungsvermögen oder Fremdsprachenkenntnisse (Deardorff 2004). Sie können auf verschiedene Weise erworben werden, etwa durch längere Auslandsaufenthalte oder gezielte interkulturelle Fortbildungen (van der Zee/van Oudenhoven 2001; van Oudenhoven/van der Zee 2002; Stewart et al. 2014; Ehrke/Steffens 2015; Genkova/Schubert 2020).

Hinsichtlich der Bedeutung von Auslandsaufenthalten und interkulturellen Kompetenzen zeigen beispielsweise Genkova und Schubert (2020), dass Auslandsaufenthalte von mindestens drei Monaten in einem signifikant positiven Zusammenhang zu interkulturellen Kompetenzen stehen. Mit Blick auf Fortbildungen zeigen Ehrke und Steffens (2015), dass die Wahrnehmungen von Vielfalt und die Einstellungen gegenüber anderen Gruppen ver-

bessert werden können, wenn in Diversitätstrainings bzw. -interventionen Vielfalt als Eigenschaft einer übergeordneten Gruppe (z. B. dem Team oder der Organisation) vermittelt wird. Allerdings können bei Personen, „die ihre eigene Gruppe als die typische Gruppe ansehen – beispielsweise Deutsche ohne Migrationshintergrund in Deutschland“ (Ehrke/Steffens 2015, 216), auch Bedrohungsgefühle zunehmen und sich Einstellungen gegenüber Subgruppen verschlechtern. In einem anderen praxisbezogenen Ansatz untersuchen Hostager und Meuse (2008) Effekte einer Lernerfahrung zu Diversität, die darauf abzielt, den Teilnehmerinnen und Teilnehmern eines Seminars ein realistisches Bild von Diversität zu vermitteln, indem sowohl positive als auch negative Aspekte von Diversität thematisiert werden. Ausgangspunkt ist die Erwartung der Autoren, dass dadurch sowohl die positiven als auch die negativen Sichtweisen nach Abschluss des Seminars zunehmen würden. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Seminars sahen zwar nach Abschluss des Seminars mehr Vorteile von Diversität als vor Beginn des Seminars. Allerdings verbanden sie im Gegensatz zu den Annahmen der beiden Autoren danach auch weniger Nachteile mit Diversität, wenn auch die Unterschiede zwischen den beiden Testzeitpunkten nicht statistisch signifikant waren (Hostager/De Meuse 2008).<sup>3</sup>

Mit Blick auf die Bedeutung interkultureller Kompetenzen ist angesichts dieser Hintergründe zu erwarten, dass Beschäftigte, die über entsprechende Kompetenzen verfügen, positiver gegenüber Diversität im behördlichen Arbeitskontext eingestellt sind als ihre Kolleginnen und Kollegen, die keine entsprechenden Kompetenzen vorzuweisen haben. So kann beispielsweise erwartet werden, dass Personen, die über Fremdsprachenkenntnisse verfügen, positiver gegenüber Diversität im Arbeitskontext eingestellt sind. Da entsprechende Kompetenzen unter anderem über längere Auslandsaufenthalte oder interkulturelle Fortbildungen erworben werden können, ist zudem davon auszugehen, dass Beschäftigte, die sich länger im Ausland aufgehalten haben oder an Fortbildungen zu interkultureller Öffnung oder Diversität teilgenommen haben, positivere Einstellungen gegenüber Diversität aufweisen als Kolleginnen und Kollegen, für die Entsprechendes nicht zutrifft. Auf Basis der dargestellten Annahmen und Befunde werden somit folgende Hypothesen formuliert:

- H2a: Beschäftigte mit Fremdsprachenkenntnissen sehen in Diversität im behördlichen Arbeitskontext mehr Vor- und weniger Nachteile als Beschäftigte, die keine entsprechenden Kenntnisse haben.*
- H2b: Beschäftigte, die längere Auslandsaufenthalte vorzuweisen haben, sehen in Diversität im behördlichen Arbeitskontext mehr Vor- und weniger Nachteile als Beschäftigte, die keine entsprechenden Auslandsaufenthalte vorzuweisen haben.*
- H2c: Beschäftigte, die an Fortbildungen zu interkultureller Öffnung oder Diversität teilgenommen haben, sehen in Diversität im behördlichen Arbeitskontext mehr Vor- und weniger Nachteile als Beschäftigte, die nicht an entsprechenden Fortbildungen teilgenommen haben.*

Da Führungskräfte wegen ihrer übergeordneten Position besonders relevant als Adressaten von Diversity-Trainings erscheinen, sollen neben Beschäftigten der Bundesverwaltung im Allgemeinen auch Beschäftigte mit Führungsaufgaben im Speziellen in den Blick genommen werden. Für sie wird daher folgende Hypothese formuliert:

<sup>3</sup> Zur Wirksamkeit von Diversitätstrainings vgl. u. a. Dobbin et al. 2011.

*H2d: Führungskräfte, die an Fortbildungen zu interkultureller Öffnung oder Diversität teilgenommen haben, sehen in Diversität im behördlichen Arbeitskontext mehr Vor- und weniger Nachteile als Führungskräfte, die nicht an entsprechenden Fortbildungen teilgenommen haben.*

Neben diesen individuellen Aspekten der Beschäftigten sind auch Zusammenhänge zwischen behördlichen Merkmalen und den Einstellungen der Beschäftigten gegenüber kultureller Diversität am Arbeitsplatz vorstellbar. So kann beispielsweise angenommen werden, dass ein positiveres Diversitätsklima mit positiveren Einstellungen der Beschäftigten zu Diversität einhergeht. Das Diversitätsklima kann allgemein als ein Merkmal einer Organisation verstanden werden, das auf der gemeinsamen Wahrnehmung der Beschäftigten über den Umgang mit Vielfalt in ihrer Organisation beruht (Perry/Li 2019; siehe auch Weinmann et al. 2021; Ette et al. 2021b in diesem Band). Befunde zum Zusammenhang zwischen den Einstellungen der Beschäftigten zur kulturellen Diversität liegen bereits für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in den Niederlanden vor und können auf den Kontext kultureller Diversität in der Bundesverwaltung übertragen werden. Sie zeigen, dass ein individuell als positiver wahrgenommenes Diversitätsklima mit positiveren Einstellungen der Beschäftigten zu Diversität einhergeht, d. h. mehr Vor- und weniger Nachteile von Diversität wahrgenommen werden (Hofhuis et al. 2015). Dieser Befund bezieht sich zwar auf einen Zusammenhang zwischen dem individuell wahrgenommenen Diversitätsklima, also dem sog. psychologischen Diversitätsklima (siehe dazu auch Weinmann et al. 2021 in diesem Band) und Einstellungen der Beschäftigten zu Diversität. Ein entsprechender Zusammenhang kann jedoch auch für das aggregierte Diversitätsklima, also die gemeinsamen Wahrnehmungen der Beschäftigten zum Umgang mit Diversität, als Merkmal von Organisationen bzw. Organisationseinheiten und den Einstellungen der Beschäftigten angenommen werden.

Darüber hinaus kann im Sinne der Kontakthypothese (Allport 1954) erwartet werden, dass mehr Kontakte zwischen Beschäftigten (kulturell) unterschiedlicher Herkunft zu positiveren Einstellungen gegenüber Diversität bei der Arbeit führen. Die Hypothese geht davon aus, dass Vorurteile auf Unwissen über eine Gruppe beruhen und Kontakte dazu führen, dieses Unwissen zu verringern. Entsprechend wird unterstellt, dass durch Kontakte zwischen Gruppen (bzw. zwischen Mehrheit und Minderheit) Vorurteile abgebaut werden. Als Voraussetzungen für eine positive Wirkung von Kontakten werden in der Literatur weitgehend übereinstimmend Statusgleichheit in der Kontaktsituation, Kooperation (gemeinsame Ziele), die Intensität der Kontakte und die Unterstützung durch Institutionen und soziale Normen genannt (vgl. unter anderem Allport 1954; Amir 1976; Cook 1978). Die Hypothese bezieht sich zwar in ihrem Kern auf einen Zusammenhang zwischen Kontakten und Vorurteilen gegenüber Minderheiten. Sie kann jedoch auch auf einen möglichen Zusammenhang von Kontakten zwischen Beschäftigten unterschiedlicher kultureller Herkunft und Einstellungen zu kultureller Diversität im Arbeitskontext übertragen werden. Entsprechend ist zu erwarten, dass in Behörden mit höherer kultureller Diversität des Personals und einer damit einhergehenden höheren Wahrscheinlichkeit einer Zusammenarbeit in diversen Teams Beschäftigte positiver gegenüber Diversität bei der Arbeit eingestellt sind.

Auf Basis der theoretischen Überlegungen und Befunde können folgende Hypothesen formuliert werden:

*H3a: Beschäftigte in Behörden mit höherem Diversitätsklima sehen in Diversität im behördlichen Arbeitskontext mehr Vor- und weniger Nachteile als Beschäftigte in Behörden mit geringerem Diversitätsklima.*

*H3b: Beschäftigte in Behörden mit höherer kultureller Diversität des Personals sehen in Diversität im behördlichen Arbeitskontext mehr Vor- und weniger Nachteile als Beschäftigte in Behörden mit geringerer kultureller Diversität.*

### 8.3 Messung von Einstellungen der Beschäftigten zur kulturellen Diversität

#### 8.3.1 Instrumente zur Messung der Einstellungen von Beschäftigten gegenüber Diversität im Arbeitsumfeld

In den vergangenen Jahrzehnten wurden verschiedene Instrumente entwickelt, die zur Messung der Einstellungen von Beschäftigten gegenüber Diversität im Arbeitsumfeld herangezogen werden können. Drei Instrumente sollen im Folgenden exemplarisch vorgestellt werden, die sich in ihrem Kontext zur Messung von Einstellungen der Beschäftigten gegenüber Diversität im Arbeitsumfeld bewährt haben. Darauf aufbauend werden der Ansatz sowie die dahinterstehenden Überlegungen vorgestellt, die für die Entwicklung eines entsprechenden Instruments im Rahmen des DuCS 2019 gewählt wurden.

De Meuse und Hostager (2001) entwickelten die „Reaction-to-Diversity (R-T-D) Inventory“ zur Messung von Wahrnehmungen und Einstellungen in Bezug auf Diversität am Arbeitsplatz. Sie basiert auf einer Liste von 70 Wörtern, die mit Diversität am Arbeitsplatz in Verbindung gebracht werden können und je einer von fünf Dimensionen zuzuordnen sind (emotionale Reaktionen, Urteile, Verhaltensreaktionen, persönliche Auswirkungen, Auswirkungen auf die Organisation). Die Liste enthält für jede Dimension je 7 Wörter, die positive und negative Reaktionen auf Diversität am Arbeitsplatz wiedergeben.<sup>4</sup> Im Rahmen einer Befragung werden Personen gebeten alle Wörter anzugeben, die sie mit Diversität am Arbeitsplatz in Verbindung bringen. Alle angegebenen Wörter werden schließlich summiert, indem positiven Reaktionen ein Wert von +1, negativen von -1 zugeordnet wird. Auf Basis des Punktsystems können Personen dann in Diversitätsoptimisten, -realisten oder -pessimisten eingeordnet werden. Zudem können für jede der fünf Dimensionen separate Summenindizes gebildet werden, auf deren Basis detaillierte Profile für die mittels der Subdimensionen gemessenen Facetten von Diversität für Beschäftigte erstellt werden können (vgl. De Meuse/Hostager 2001; Hostager/De Meuse 2002, 2008).

Die von Nakui et al. (2011) entwickelte „Attitudes towards Diversity at Work Scale (ADWS)“ erfasst die Einstellung der Mitarbeitenden zur Vielfalt am Arbeitsplatz anhand von 17 Items auf einer 5-stufigen Likert-Skala. Die Gesamtskala besteht aus zwei Subdimensionen, wobei eine die Überzeugungen über die effektive Produktivität diverser Arbeitsgruppen (sog. produktive Komponente) und die andere soziale oder affektive Aspekte von Vielfalt misst (sog. affektive Komponente). Elf Items sind der produktiven Komponente zuzuordnen, sechs der affektiven.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Zum Beispiel in der Dimension „persönliche Auswirkungen“ das Wort „Bereicherung“ als positive und das Wort „Unsicherheit“ als negative Reaktion.

<sup>5</sup> Ein Item der produktiven Komponente lautet beispielsweise „Diverse Arbeitsgruppen können komplexe Probleme besser lösen“, ein Item der affektiven Komponente „Ich arbeite lieber mit Menschen, die mir sehr ähnlich sind.“

Eine weitere Skala, die „Benefits and Threats of Diversity Scale (BTDS)“, stammt von Hofhuis et al. (2015) und misst, wie Beschäftigte die Auswirkungen von kultureller Vielfalt am Arbeitsplatz wahrnehmen. Ausgehend von Forschungsbefunden zu Diversität am Arbeitsplatz, die gezeigt haben, dass Diversität sowohl positive als auch negative Auswirkungen auf Organisationen haben kann (vgl. u. a. Cox 1993; van Knippenberg/Schippers 2007), liegt der Skala ein deutlich von den beiden zuvor beschriebenen Messinstrumenten abweichender Ansatz zugrunde. Da Diversität sowohl positive als auch negative Auswirkungen gleichzeitig haben kann, wird angenommen, dass auch die Beschäftigten in Diversität sowohl Vor- als auch Nachteile sehen können. Das heißt, dass die Beschäftigten einerseits die positiven Auswirkungen einer vielfältigen Belegschaft wahrnehmen können, sich aber andererseits zugleich durch die negativen Auswirkungen bedroht fühlen können. Das theoretische Fundament des Messinstruments bilden zum einen in der Diversity-Literatur beschriebene positive und negative Auswirkungen von Diversität, die am Arbeitsplatz wahrgenommen werden können. Dazu zählen unter anderem ein besseres Verständnis der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen, höhere Kreativität und Problemlösungskompetenzen, ein Image sozialer Verantwortung bzw. ein moralisches Vorbild zu sein bzw. mit Diversität einhergehende Konflikte oder eine geringere Effektivität und Produktivität von Teams (vgl. u. a. Ely/Thomas 2001; Jehn/Bezrukova 2004; van Knippenberg/Schippers 2007; Bear et al. 2010). Zum anderen wird die „Integrated Threat Theory“ als theoretische Basis herangezogen (Stephan/Stephan 2000). Ihr liegt die Annahme zugrunde, dass Personen als Mitglieder einer Gruppe und nicht als Individuen handeln und denken. Die Theorie beschreibt drei verschiedene Typen, die eine wahrgenommene Bedrohung zwischen sozialen Gruppen verursachen: realistische Bedrohungen, symbolische Bedrohungen und Intergruppenängste (Abschnitt 8.2). Ausgehend von den theoretischen Überlegungen werden die Einstellungen der Beschäftigten zu Diversität am Arbeitsplatz mit mehreren Items erhoben, die wahrgenommene Vorteile („Benefits of Diversity“) und wahrgenommene Nachteile („Threats of Diversity“) erfassen. Die „Benefits and Threats of Diversity Scale (BTDS)“ besteht aus insgesamt 36 Items, von denen 20 Items der positiven, 16 der negativen Dimension zuzuordnen sind.<sup>6</sup> Diese Items gehören wiederum neun Subskalen an, von denen fünf der Dimension „Benefits“ und vier der Dimension „Threats“ zuzuordnen sind. Der Dimension „Benefits“ gehören z. B. die Subskalen „Kreatives Potenzial“ oder „Image sozialer Verantwortung“ an, der Dimension „Threats“ z. B. die Subskalen „Realistische Bedrohungen“ oder „Intergruppenangst“.<sup>7</sup> Die verschiedenen Subskalen wurden auf Basis der theoretischen Überlegungen erstellt und die Zugehörigkeit der verschiedenen Items zu einer der Subskalen wurde empirisch bestätigt. Im Rahmen der Validierung der „Benefits and Threats of Diversity Scale (BTDS)“ wurde gezeigt, dass Beschäftigte gleichzeitig sowohl „Benefits“ als auch „Threats“ wahrnehmen können, die Items der beiden Dimensionen „Benefits“ und „Threats“ aber so gut wie nicht mit Items der jeweils anderen Dimension korrelieren. Daraus schließen die Autorinnen und Autoren zum einen, dass Personen, die

<sup>6</sup> Mit den Items können wiederum unterschiedliche Typen von „Benefits“ und „Threats“ auf verschiedenen Subskalen erfasst werden: Verständnis verschiedener gesellschaftlicher Gruppen, Kreativitätspotenziale, Image sozialer Verantwortung, Arbeitsmarkt und Fachkräfte, Auswirkungen auf die soziale Umgebung des Arbeitsplatzes (Benefits), realistische Gruppenkonflikte, symbolische Gruppenkonflikte, Intergruppenängste, Produktivitätseinbußen (Threats). Ein Item zur Erfassung wahrgenommener Vorteile lautet beispielsweise „Kulturelle Diversität ist gut für unser Ansehen in der Außenwelt“ (Image sozialer Verantwortung), ein Item zur Erfassung wahrgenommener Nachteile „Kulturelle Diversität führt zu weniger Karrierechancen für Mehrheitsangehörige“ (realistische Bedrohungen).

<sup>7</sup> Die weiteren Subskalen der Dimension „Benefits“ sind „Verständnis verschiedener Gruppen in der Gesellschaft“, „Arbeitsmarkt“ und „Soziales Umfeld“; die der Dimension „Threats“ sind „Symbolische Bedrohungen“ und „Produktivitätsverlust“.

eine Form von „Benefits“ wahrnehmen, auch andere Vorteile wahrnehmen, das Gleiche gilt für „Threats“. Zum anderen zeige dies, dass Personen, die viele „Benefits“ von Diversität wahrnehmen, nicht zwangsläufig weniger „Threats“ wahrnehmen oder umgekehrt. Beschäftigte sind folglich nicht entweder positiv oder negativ gegenüber Diversität im Arbeitsumfeld eingestellt, sondern haben meist einen differenzierteren Blick auf Diversität. Im Ergebnis liegen die Skalenmittelwerte der Beschäftigten bei den „Benefits“ höher als bei den „Threats“ (Hofhuis et al. 2015).

### 8.3.2 *Skala zur Messung von Einstellungen der Beschäftigten zur kulturellen Diversität in der öffentlichen Verwaltung*

Alle drei hier vorgestellten Instrumente haben sich in ihrem Kontext zur Messung von Einstellungen der Beschäftigten gegenüber Diversität im Arbeitsumfeld bewährt. Für Deutschland liegt ein vergleichbares Instrument noch nicht vor. Im Rahmen des „Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)“ sollte daher ein Instrument gewählt werden, das sowohl für den deutschen als auch für den Kontext der Bundesverwaltung sinnvoll einsetzbar ist. Sowohl die „Reaction-to-Diversity (R-T-D) Inventory“ als auch die „Attitudes towards Diversity at Work Scale (ADWS)“ wurden im US-amerikanischen (universitären) Kontext entwickelt und verwendet (vgl. u. a. De Meuse/Hostager 2001; Hostager/De Meuse 2008; McCann/Aravamudhan 2013; Nakui et al. 2011). Demgegenüber wurde die „Benefits and Threats of Diversity Scale (BTDS)“ in den Niederlanden entwickelt und dort wiederholt zur Messung der Wahrnehmungen von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes über die Auswirkungen kultureller Vielfalt im Rahmen der behördlichen Arbeit eingesetzt (vgl. Hofhuis et al. 2015; Hofhuis/van Drunen 2019). Für die Verwendung der „Benefits and Threats of Diversity Scale (BTDS)“ sprach somit einerseits, dass sie im Rahmen einer Befragung der nationalen Verwaltung eines europäischen Nachbarlandes entwickelt und validiert wurde. Andererseits überzeugte der Ansatz einer separaten Messung von Einstellungen der Beschäftigten zu sowohl positiven als auch negativen Auswirkungen von Diversität im Arbeitsumfeld auf Basis der Erkenntnisse der Diversity-Literatur. Allerdings musste die Skala sowohl für den Kontext der Bundesverwaltung in Deutschland als auch für die zeitlich begrenzte Befragungszeit des DuCS 2019 nutzbar gemacht und angepasst werden. Die „Benefits and Threats of Diversity Scale (BTDS)“ von Hofhuis et al. (2015) diente daher als Orientierungsgrundlage zur Erstellung eines Instruments zur Messung von durch die Beschäftigten der Bundesverwaltung wahrgenommenen Vor- und Nachteilen kultureller Diversität. Aus der Skala wurden je drei Items zur Messung von „Benefits“ und „Threats“ ausgewählt, im Rahmen der Übersetzung auf den Kontext der Bundesverwaltung angepasst und im DuCS 2019 erstmals eingesetzt. Da die verwendeten Items im deutschsprachigen Kontext in dieser Weise noch nicht getestet waren, wurde die daraus gebildete „Benefits and Threats of Diversity“-Kurzskala zunächst überprüft.<sup>8</sup> Mit dieser können dann von den Beschäftigten der Bundesverwaltung wahrgenommene Vor- und Nachteile kultureller Diversität im behördlichen Arbeitskontext bestimmt werden und es kann untersucht werden, wie sich verschiedene Beschäftigtengruppen in ihren Einstellungen unterscheiden. Die Skala setzt sich aus folgenden Items zusammen:

<sup>8</sup> Zwar wurden ausgewählte Items der „Benefits and Threats of Diversity Scale (BTDS)“ für eine Studie in der Privatwirtschaft in Österreich übersetzt und in diesem Rahmen eingesetzt (vgl. Podsiadlowski et al. 2013). Jedoch wurde die Skala im Rahmen der Studie nicht explizit für den deutschsprachigen Kontext getestet und validiert, sondern diente vielmehr zur Validierung eines Instruments zur Messung von Diversity-Perspektiven.

- 1) Eine kulturell vielfältige Belegschaft hilft, unsere Aufgaben besser zu erfüllen.
- 2) Eine kulturell vielfältige Belegschaft führt zu mehr Missverständnissen zwischen Kolleginnen und Kollegen.
- 3) Eine kulturell vielfältige Belegschaft erhöht das Ansehen des öffentlichen Dienstes in der Gesellschaft.
- 4) Eine kulturell vielfältige Belegschaft führt zu schlechteren Karrieremöglichkeiten.
- 5) Eine kulturell vielfältige Belegschaft verbessert die Arbeitsatmosphäre im Team.
- 6) Eine kulturell vielfältige Belegschaft verringert die Effizienz von Arbeitsabläufen.

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. Auf Basis der Angaben der Befragten zu den Items wurden zwei Subskalen gebildet, die wiederum von „1“ bis „5“ reichen (sog. Likert-Verfahren): Die drei positiv formulierten Items (1, 3, 5) bilden die Subskala „Benefits“, wobei ein höherer Wert angibt, dass Beschäftigte eher der Ansicht sind, dass positive Effekte von Diversität im Arbeitsumfeld ausgehen. Die drei negativ formulierten Items (2, 4, 6) bilden die Subskala „Threats“, wobei ein höherer Wert angibt, dass Beschäftigte eher der Ansicht sind, dass negative Effekte von Diversität im Arbeitsumfeld ausgehen.<sup>9</sup>

Mittels einer Faktorenanalyse wurde untersucht, inwiefern die „Benefits and Threats of Diversity“-Kurzskala tatsächlich die beiden Subdimensionen misst (Tabelle 8.1).<sup>10</sup> Die Analyse bestätigt, dass die Items auf zwei Faktoren laden, welche die zu messenden Subdimensionen widerspiegeln. Separat für die beiden Subskalen durchgeführte Faktorenanalysen bestätigen, dass die Skalen die jeweilige Dimension eindimensional messen.<sup>11</sup> Cronbachs Alpha der „Benefits“-Skala beträgt 0,822, Cronbachs Alpha der „Threats“-Skala 0,741 (Tabelle 8.2).<sup>12</sup> Die Datenanalyse bestätigt somit, dass die beiden aus je drei Variablen bestehenden Skalen die zu messenden latenten Dimensionen „Benefits“ und „Threats“ verlässlich messen. Die beiden Subskalen korrelieren signifikant ( $r = -0.50$ ), was darauf hindeutet, dass Personen, die viele Vorteile von Diversität wahrnehmen, tendenziell weniger Nachteile durch Diversität sehen.

Tabelle 8.2 zeigt, dass der Mittelwert der „Benefits“-Subskala höherliegt als der Mittelwert der „Threats“-Subskala. Die Betrachtung der Einzelitems der beiden Subskalen zeigt: Den höchsten Mittelwert der drei zugehörigen Items der „Benefits“-Subskala hat das Item,

<sup>9</sup> Fehlende Werte wurden „listenweise“ ausgeschlossen, um bei der Summierung eine Ungleichgewichtung der Items aufgrund unterschiedlicher Fallzahlen zu vermeiden und zu gewährleisten, dass sowohl bei der Untersuchung der „Benefits“ sowie der „Threats“ das gleiche Sample an Beschäftigten untersucht wird.

<sup>10</sup> Eine Faktorenanalyse ist ein häufig verwendetes mathematisches Verfahren zur Überprüfung von Skalen. Bei einer Faktorenanalyse wird mit Hilfe einer Reihe von statistischen Verfahren versucht, eine große Zahl von Variablen durch eine kleinere Zahl von Faktoren zu erklären. Die Faktoren repräsentieren den Zusammenhang zwischen verschiedenen Ausgangsvariablen und werden als „hinter den Variablen“ stehende Größen angesehen“ (Backhaus et al. 2006, 269). Die Durchführung solcher Analysen setzt intervallskalierte Daten voraus. Bei Ratingskalen wird häufig Intervallskalenniveau angenommen. Es wird also unterstellt, dass die Abstände zwischen den einzelnen Antwortkategorien gleich sind.

<sup>11</sup> Zur Überprüfung der Konstruktvalidität der „Benefits and Threats of Diversity“-Kurzskala wurde ihr Verhältnis zum „Diversitätsklimaindex“ (Weinmann et al. 2021 in diesem Band), als theoretisch ähnlichem Konstrukt, untersucht. Die Prüfung zeigt, dass das Diversitätsklima in einem positiven Zusammenhang zu „Benefits“ (0.260) und in einem negativen Zusammenhang zu „Threats“ (-0.242) steht, d. h. wenn das Diversitätsklima individuell positiv beurteilt wird, nehmen Beschäftigte mehr positive und weniger negative Effekte von Diversität wahr (vgl. auch Hofhuis et al. 2015).

<sup>12</sup> Die Korrelationen der Items der beiden Dimensionen sind innerhalb der beiden Subskalen höher („Benefits“:  $0,59 < r < 0,64$ ; „Threats“:  $0,41 < r < 0,54$ ) als die Korrelationen der Items der einen Dimension mit Items der anderen Dimension ( $-0,31 < r < -0,39$ ).

das eine bessere Aufgabenerfüllung als positiven Effekt von Diversität beschreibt. Den höchsten Mittelwert der drei zugehörigen Items der „Threats“-Subskala hat das Item, wonach Diversität zu mehr Missverständnissen führt. Das heißt, dass Bundesbedienstete einerseits besonders der Ansicht sind, dass Diversität die Erfüllung der behördlichen Aufgaben verbessert. Andererseits sind sie besonders der Ansicht, dass Diversität zu mehr Missverständnissen zwischen Kolleginnen und Kollegen führt.

Tabelle 8.1: Ergebnisse der Faktorenanalyse der Kurzskala zur Erfassung von Einstellungen der Beschäftigten zur kulturellen Diversität im öffentlichen Dienst

Items	Faktorladungen	
	<i>Benefits</i>	<i>Threats</i>
<i>Eine kulturell vielfältige Belegschaft...</i>		
... hilft, unsere Aufgaben besser zu erfüllen.	0,826	
... erhöht das Ansehen des öffentlichen Dienstes in der Gesellschaft.	0,827	
... verbessert die Arbeitsatmosphäre im Team.	0,847	
... führt zu mehr Missverständnissen zwischen Kolleginnen und Kollegen.		0,751
... führt zu schlechteren Karrieremöglichkeiten.		0,761
... verringert die Effizienz von Arbeitsabläufen.		0,829
Eigenwert	2,234	1,968
Anteil erklärter Varianz	37,22 %	32,78 %
Stichprobeneignung nach Kaiser-Meyer-Olkin	0,813	

Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen.

Anm.: Listenweiser Ausschluss führt zu einem Sample mit n = 36.107 Beschäftigten.

Tabelle 8.2: Kurzskala zur Erfassung von Einstellungen der Beschäftigten zur kulturellen Diversität im öffentlichen Dienst

	$\alpha$	$\bar{O}$	SD
Benefits	0,822	3,45	0,93
<i>Eine kulturell vielfältige Belegschaft...</i>			
... hilft, unsere Aufgaben besser zu erfüllen.		3,65	1,11
... erhöht das Ansehen des öffentlichen Dienstes in der Gesellschaft.		3,45	1,11
... verbessert die Arbeitsatmosphäre im Team.		3,25	1,04
Threats	0,741	2,06	0,83
<i>Eine kulturell vielfältige Belegschaft...</i>			
... führt zu mehr Missverständnissen zwischen Kolleginnen und Kollegen.		2,48	1,04
... führt zu schlechteren Karrieremöglichkeiten.		1,74	0,98
... verringert die Effizienz von Arbeitsabläufen.		1,97	1,04

Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen.

Anm.: n = 36.107. Die Daten sind anhand der Beschäftigtenzahl der Behörden gewichtet. Angegeben sind jeweils Cronbachs Alpha ( $\alpha$ ), der arithmetische Mittelwert ( $\bar{O}$ ) sowie die Standardabweichung (SD) für die Bundesverwaltung insgesamt. Alle Items wurden auf einer 5-stufigen Skala von „stimme überhaupt nicht zu“ bis „stimme voll und ganz zu“ erhoben.

### 8.3.3 Daten und Methoden

Die „Benefits and Threats of Diversity“-Kurzskala wird im Folgenden dazu verwendet, die Einstellungen der Beschäftigten der Bundesverwaltung zur kulturellen Diversität im öffentlichen Dienst zu erfassen (Abschnitt 8.4). Mit den empirischen Analysen auf Basis des DuCS 2019 liegen nach unserem Kenntnisstand erstmals repräsentative Informationen darüber vor, wie Beschäftigte der Bundesverwaltung kulturelle Diversität im behördlichen Arbeitskontext bewerten und inwiefern sich verschiedene Beschäftigtengruppen in ihren Einstellungen unterscheiden. Aufgrund der hierarchischen Datenstruktur des DuCS 2019 können zudem Zusammenhänge zwischen Behördenmerkmalen, wie dem Diversitätsklima (vgl. u. a. Kossek/Zonia 1993) oder dem Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund und den Einstellungen der Beschäftigten überprüft werden. An der Befragung im Jahr 2019 haben insgesamt 47.119 Beschäftigte aus 55 Behörden teilgenommen (Ette et al. 2021c in diesem Band). Aus Datenschutzgründen wurde das Personal von zwei Behörden mit einer geringeren Anzahl von Beschäftigten gemeinsam befragt, so dass diese Beschäftigten nicht einer der beiden Behörden zugeordnet werden können, sondern als gemeinsamer Kontext in die Analysen eingehen ( $n = 69$ ). Listenweiser Ausschluss führt zu einem Sample mit 36.107 Beschäftigten für Vergleiche zwischen den Behörden. Zentrale unabhängige Variablen der Analysen auf Ebene der Beschäftigten waren in einer Behörde nicht Teil des Erhebungsinstruments ( $n = 3.433$ ). Aufgrund fehlender Angaben zu einzelnen abhängigen oder unabhängigen Variablen basieren die folgenden multivariaten Analysen auf Ebene der Beschäftigten daher auf 30.722 Fällen, die in insgesamt 53 Behörden beschäftigt sind.

Neben den beiden Dimensionen „Benefits“ und „Threats“ als abhängige Variablen stehen auf Basis der theoretischen Annahmen mehrere zentrale erklärende Variablen auf Ebene der Beschäftigten sowie der Behörden im Mittelpunkt der folgenden Analysen: die individuelle Zugehörigkeit zur Minderheiten- oder Mehrheitsgruppe, interkulturelle Kompetenzen der Beschäftigten sowie die Teilnahme an Fortbildungen, das Diversitätsklima in den Behörden sowie die kulturelle Diversität des Personalkörpers der Behörden.

Die individuelle Zugehörigkeit zur Minderheiten- oder Mehrheitsgruppe im Kontext kultureller Diversität wird über das Konzept des Migrationshintergrunds gemessen. Danach weisen Zuwandererinnen und Zuwanderer (erste Generation) sowie ihre Nachkommen (zweite Generation) einen Migrationshintergrund auf, alle anderen Beschäftigten nicht (siehe zu dem Konzept und seiner Umsetzung im Rahmen des DuCS 2019 auch Ette et al. 2021a in diesem Band). Für die Analysen wird die Gruppe der Beschäftigten mit Migrationshintergrund nach erster und zweiter Migrantengeneration (selbst zugewandert bzw. Kind von mindestens einem zugewanderten Elternteil) unterschieden.

Interkulturelle Kompetenzen der Beschäftigten werden über die Anzahl gesprochener Fremdsprachen sowie Auslandsaufenthalte, die länger als drei Monate gedauert haben (ja/nein), gemessen. Die Teilnahme an Fortbildungen wird über die Angabe der Beschäftigten erfasst, inwiefern sie in den letzten fünf Jahren Fortbildungen besucht haben, in denen auch die Themenbereiche interkulturelle Öffnung oder Diversität behandelt wurden oder nicht.

Das Diversitätsklima wird über den Diversitätsklimaindex gemessen. Er spiegelt den Umgang des Arbeitgebers mit Diversität aus Sicht der Beschäftigten wider und deckt drei Dimensionen ab (Intentionalität, Prozesse und Praxis), die über drei Items gemessen werden. Die Items wurden auf Behördenebene als additiver Index aggregiert. Das Diversitätsklima wird somit als Eigenschaft der Behörde behandelt (vgl. u. a. Dwertmann et al. 2016; für detailliertere Informationen zur Konstruktion des Index siehe Weinmann et al. 2021 in diesem Band). Die kulturelle Diversität der Behörden wird mittels des Diversitätsindex gemessen, der den prozentualen Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund an allen Beschäftigten in den Behörden der Bundesverwaltung wiedergibt (vgl. unter anderem Choi 2011).

Neben diesen Variablen zur Prüfung der theoretischen Zusammenhänge kontrollieren die empirischen Analysen für eine Reihe weiterer Variablen, die soziodemografische Aspekte sowie Aspekte des Beschäftigungsverhältnisses abbilden. Dazu zählen das Geschlecht (männlich, weiblich, divers) und Alter der Beschäftigten (kategorisiert), die Laufbahnzugehörigkeit (einfacher, mittlerer, gehobener, höherer Dienst) sowie eine überwiegende Tätigkeit als Führungskraft (ja/nein). Für eine Übersicht sämtlicher abhängiger und unabhängiger Variablen siehe Tabelle 8.3.

Tabelle 8.3: Deskriptive Statistik der abhängigen und unabhängigen Variablen auf Individual- und Kontextebene für Beschäftigte mit und ohne Migrationshintergrund

	Ohne MH				Mit MH			
	Min	Max	Ø	SD	1. Generation		2. Generation	
					Ø	SD	Ø	SD
Abhängige Variablen								
Benefits	1	5	3,45	0,94	3,85	0,93	3,77	0,93
Threats	1	5	2,04	0,83	1,86	0,81	1,86	0,78
Unabhängige Variablen: Individualebene								
Geschlecht								
Männlich	0	1	0,56	0,50	0,45	0,50	0,51	0,50
Weiblich	0	1	0,44	0,50	0,55	0,50	0,48	0,50
Divers	0	1	0,00	0,04	0,00	0,07	0,00	0,06
Alter								
<30 Jahre	0	1	0,12	0,33	0,13	0,33	0,23	0,42
30–39 Jahre	0	1	0,20	0,40	0,37	0,48	0,27	0,44
40–49 Jahre	0	1	0,23	0,42	0,29	0,45	0,23	0,42
50–59 Jahre	0	1	0,35	0,48	0,17	0,37	0,22	0,41
≥60 Jahre	0	1	0,10	0,31	0,05	0,22	0,05	0,22
Laufbahnzugehörigkeit								
Einf. und mittl. Dienst	0	1	0,43	0,49	0,43	0,50	0,47	0,50
Gehobener Dienst	0	1	0,39	0,49	0,37	0,48	0,34	0,47
Höherer Dienst	0	1	0,19	0,39	0,19	0,39	0,19	0,39
Führungsposition	0	1	0,26	0,44	0,20	0,40	0,23	0,42
Fortbildung IKÖ/Diversity	0	1	0,10	0,31	0,13	0,34	0,12	0,32
Auslandsaufenth. >3 Mon.	0	1	0,23	0,42	0,77	0,42	0,30	0,46
Anzahl Fremdsprachen	0	12	1,43	0,98	2,38	1,08	1,91	1,13
n	26.402				1.782		2.588	
Unabhängige Variablen: Kontextebene (zentriert)								
Diversitätsindex	-12,77	11,74	-0,01	4,25				
Diversitätsklimaindex	-0,23	0,95	0,06	0,19				

Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen.

Anm.: n = 30.772. Die Daten sind anhand der Beschäftigtenzahl der Behörden gewichtet.

## 8.4 Empirische Ergebnisse

### 8.4.1 Einstellungen zur kulturellen Diversität in den Behörden der Bundesverwaltung

Wie in Abschnitt 8.3 beschrieben, wurde die „Benefits and Threats of Diversity“-Kurzskala im Rahmen des DuCS 2019 mittels sechs Items erfasst, wovon jeweils drei der Dimension „Benefits“ bzw. „Threats“ zuzuordnen sind. Die beiden Dimensionen bilden wie beschrieben separate Subskalen, die wie die ursprünglichen Antwortskalen der Items zur Erfassung der Einstellungen der Beschäftigten von „1“ bis „5“ reichen. Dabei weisen höhere Werte auf der „Benefits“-Subskala darauf hin, dass Beschäftigte stärker der Ansicht sind, dass Vorteile („Benefits“) von kultureller Diversität im behördlichen Arbeitsumfeld ausgehen. Umgekehrt weisen höhere Werte auf der „Threats“-Subskala darauf hin, dass Beschäftigte stärker der Ansicht sind, dass Nachteile („Threats“) mit kultureller Diversität im behördlichen Arbeitsumfeld verbunden sind.

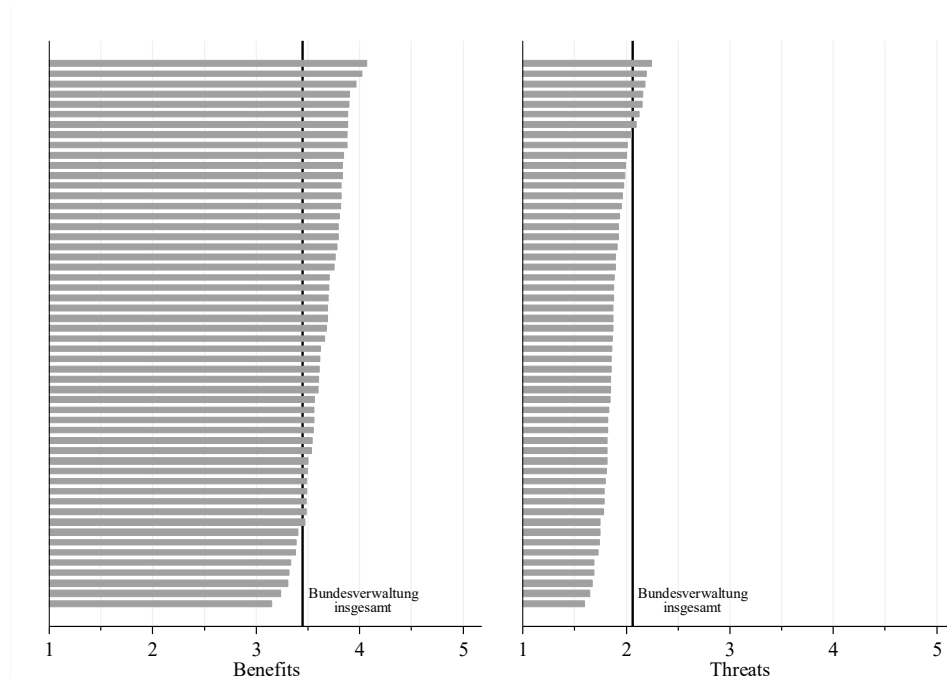
Für die Bundesverwaltung insgesamt liegt der Mittelwert bei 3,45 auf der Subskala „Benefits“ und bei 2,06 auf der Subskala „Threats“. Abbildung 8.1 verdeutlicht die Verteilung der Einstellungen der Beschäftigten in den Behörden der Bundesverwaltung. Die Mittelwerte der Subskala „Benefits“ liegen in den teilnehmenden Behörden zwischen 3,15 und 4,07; die Mittelwerte der Subskala „Threats“ zwischen 1,59 und 2,24.<sup>13</sup> Die Beschäftigten der Bundesverwaltung sind somit der Ansicht, dass mehr Vor- und weniger Nachteile mit Diversität im behördlichen Arbeitskontext verbunden sind.

### 8.4.2 Einstellungen der Beschäftigten der Bundesverwaltung zur kulturellen Diversität

Im Rahmen der Analysen der Einstellungen der Beschäftigten zu Vor- und Nachteilen von (kultureller) Diversität in der Bundesverwaltung werden für die Subskalen zur Messung von „Benefits“ und „Threats“ separate hierarchisch lineare Regressionen berechnet. Mit dieser Methode werden die Möglichkeiten der hierarchischen Datenstruktur des DuCS 2019 genutzt. So können nicht nur Zusammenhänge zwischen den Einstellungen der Beschäftigten zur kulturellen Diversität im öffentlichen Dienst und Individualmerkmalen in den Blick genommen werden, sondern auch Merkmale des behördlichen Kontextes. Dadurch können einerseits Beschäftigtengruppen identifiziert werden, die kritischer gegenüber Diversität im Arbeitskontext eingestellt sind, also weniger Vor- und mehr Nachteile von Diversität sehen. Andererseits können Zusammenhänge zwischen den Einstellungen der Beschäftigten und Merkmalen ihrer Organisation, wie z. B. dem behördlichen Diversitätsklima, ermittelt werden.

<sup>13</sup> Die Standardabweichung beträgt in den einzelnen Behörden auf der Subskala „Benefits“ zwischen 0,73 und 1,03 (Bundesverwaltung insgesamt: 0,93), auf der Subskala „Threats“ zwischen 0,57 und 0,92 (Bundesverwaltung insgesamt: 0,83). Die Standardabweichung gibt an, wie weit die Wahrnehmungen der Beschäftigten einer Behörde im Durchschnitt vom jeweiligen Mittelwert dieser Behörde entfernt sind.

Abbildung 8.1: Einstellungen der Beschäftigten zur kulturellen Diversität in Behörden der Bundesverwaltung



Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen und Darstellung.

Anm.: Die Daten sind anhand der Beschäftigtenzahl der Behörden gewichtet. Die Abbildung gibt den arithmetischen Mittelwert der in Tabelle 8.2 dokumentierten Fragen nach Behörden („Benefits and Threats of Diversity“) wieder. Dargestellt ist jeweils der arithmetische Mittelwert der drei Fragen der beiden Subskalen für die jeweilige Behörde. Die Mittelwerte der Subskala „Benefits“ liegen in den Behörden zwischen 3,15 und 4,07. Höhere Werte deuten darauf hin, dass Beschäftigte mehr Vorteile („Benefits“) in einer kulturell vielfältigen Behörde sehen. Die Mittelwerte der Subskala „Threats“ liegen in den Behörden zwischen 1,59 und 2,24. Höhere Werte deuten darauf hin, dass Beschäftigte mehr Nachteile („Threats“) in einer kulturell vielfältigen Behörde sehen. Die Behörden sind aus projektorganisatorischen Gründen nicht namentlich gekennzeichnet. Die Linie bildet den Mittelwert der Bundesverwaltung (3,45 bzw. 2,06) ab.

Die in Tabelle 8.4 dargestellten Analysen für die Bundesverwaltung bestätigen die Annahmen der ersten Hypothese (*H1*), wonach Beschäftigte mit Migrationshintergrund positiver gegenüber Diversität eingestellt sind. Unter Kontrolle soziodemografischer Merkmale sowie Aspekten des Beschäftigungsverhältnisses, wie z. B. Geschlecht, Alter oder Laufbahngruppe sowie Merkmalen der Behörden, wie z. B. dem Diversitätsklima oder dem Diversitätsindex,<sup>14</sup> zeigt sich: Beschäftigte mit Migrationshintergrund sehen grundsätzlich mehr Vorteile („Benefits“) und weniger Nachteile („Threats“) von Diversität im behördlichen Arbeitskontext als Beschäftigte ohne Migrationshintergrund. Dies gilt sowohl für

<sup>14</sup> Der Diversitätsindex ist der prozentuale Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund an allen Beschäftigten in den Behörden der Bundesverwaltung und misst die kulturelle Diversität der Behörden (Choi 2011).

Beschäftigte der ersten als auch der zweiten Generation (Tabelle 8.4). Vergleichbare Modelle, in denen der Migrationshintergrund anhand der Staatsangehörigkeit der Beschäftigten differenziert wird (nicht abgebildet), zeigen, dass Beschäftigte mit Migrationshintergrund und deutscher Staatsangehörigkeit sowie Beschäftigte mit EU- oder Drittstaatsangehörigkeit mehr Vorteile und weniger Nachteile von Diversität im behördlichen Arbeitskontext wahrnehmen als Beschäftigte ohne Migrationshintergrund. Zusammenfassend kann also festgehalten werden: Beschäftigte ohne Migrationshintergrund sind kritischer gegenüber kultureller Diversität in der Bundesverwaltung eingestellt und gehen unter anderem eher davon aus, dass sich Diversität nachteilig auf Zusammenarbeit, Karriere und Effizienz auswirkt als Beschäftigte mit Migrationshintergrund. Die Befunde stehen somit im Einklang mit anderen Untersuchungen, die gezeigt haben, dass Angehörige ethnischer Minderheiten positivere Auffassungen über Diversität im Arbeitsumfeld aufweisen als Angehörige der Mehrheitsgesellschaft (vgl. Soni 2000).

Auch mit Blick auf andere Beschäftigtengruppen, die eher von Diversitätsmaßnahmen profitieren dürften, finden sich positivere Einstellungen zu Diversität. Bestätigt werden beispielsweise Ergebnisse bisheriger Forschung zu den Zusammenhängen zwischen Geschlecht und Einstellungen zu Diversität am Arbeitsplatz (vgl. unter anderem Soni 2000; Nakui et al. 2011; Hofhuis et al. 2015): Frauen sind positiver eingestellt als Männer und sehen mehr Vor-, dafür weniger Nachteile von Diversität. Bei diversgeschlechtlichen Beschäftigten verhält es sich genau umgekehrt. Sie sehen signifikant weniger Vor- und mehr Nachteile von Diversität als Männer. Aufgrund der geringen Anzahl der Befragten, die im DuCS 2019 ihr Geschlecht als „divers“ angaben, sollte dieser Befund jedoch mit Vorsicht interpretiert werden.

Die Hypothesen bezüglich der Zusammenhänge zwischen den Einstellungen der Beschäftigten und interkulturellen Kompetenzen beziehungsweise Fortbildungen werden auf Grundlage der Analysen des DuCS 2019 nur zum Teil bestätigt (*H2a*, *H2b*, *H2c*, *H2d*). Auffällig sind die Zusammenhänge zwischen Diversitätseinstellungen und interkulturellen Kompetenzen, die hier über Proxy-Variablen wie Fremdsprachkenntnisse und Auslandserfahrungen erfasst werden. Zwar besteht wie prognostiziert ein positiver Zusammenhang zwischen entsprechenden interkulturellen Kompetenzen und wahrgenommenen Vorteilen von Diversität. Allerdings besteht entgegen der Erwartung kaum ein Zusammenhang zwischen entsprechenden Kompetenzen und der Wahrnehmung von Nachteilen durch Diversität im Beruf: Zwischen der Anzahl gesprochener Fremdsprachen und positiven Einstellungen gegenüber Diversität besteht ein signifikanter positiver Zusammenhang. Zwischen der Anzahl gesprochener Fremdsprachen und negativen Einstellungen besteht allerdings nur ein gerade noch signifikanter schwacher negativer Zusammenhang (*H2a*). Mit Blick auf Auslandsaufenthalte (*H2b*) zeigt sich, dass Bundesbedienstete, die im Laufe ihres Lebens einmal länger als drei Monate im Ausland gelebt haben, mehr Vorteile von Diversität sehen. Dieser Befund steht in einer Linie mit Ergebnissen aus Studien zu Wechselwirkungen zwischen Auslandsaufenthalten und interkultureller Kompetenz, die unter anderem zeigen, dass Auslandsaufenthalte von mindestens drei Monaten in einem signifikant positiven Zusammenhang zu interkulturellen Kompetenzen stehen (Genkova/Schubert 2020). Im Umkehrschluss war zu erwarten, dass Personen mit Auslandserfahrungen weniger Nachteile von Diversität sehen sollten, was jedoch von den Analysen nicht bestätigt wird. Ein Grund dafür könnten im Ausland gemachte Erfahrungen sein, die auch mögliche Schwierigkeiten kultureller Diversität verdeutlichen, z. B. Sprachbarrieren. Aus den im Ausland gemachten Erfahrungen könnten realistische Einschätzungen über kulturelle Diversität resultieren, d. h. aufgrund der Erfahrungen werden zwar vorrangig die Vorteile von Diversität erkannt, jedoch wird nicht davon ausgegangen, dass kulturelle Diversität vollkommen problemfrei ist. Die Befunde sollten jedoch zurückhaltend interpretiert werden, da sich weder ein signifikant positiver noch ein signifikant negativer Zusammenhang

zwischen Auslandsaufenthalten und negativen Einstellungen zu Diversität am Arbeitsplatz finden lässt. Zudem können entsprechende Vermutungen mit den vorliegenden Daten nicht eindeutig geklärt werden, da aufgrund der Querschnittsstruktur keine Kausalrichtung ermittelt werden kann. Das heißt, es ist unklar, ob Beschäftigte aufgrund von Auslandsaufenthalten und damit verbundener Erfahrungen Diversität als vorteilhafter wahrnehmen oder ob Personen, die bereits zuvor positiver gegenüber Diversität eingestellt waren, längerfristig ins Ausland gegangen sind. Mit Blick auf die Zusammenhänge von Sprachkenntnissen und wahrgenommenen Vor- bzw. Nachteilen durch berufliche Diversität zeigt sich: Je mehr Sprachen Beschäftigte der Bundesverwaltung neben Deutsch sprechen, desto positiver sind sie gegenüber beruflicher Diversität eingestellt. Demgegenüber besteht ein – lediglich – schwacher negativer Zusammenhang zwischen der Anzahl der neben Deutsch gesprochenen Sprachen und wahrgenommenen Nachteilen.

Auch mit Blick auf die Zusammenhänge zwischen Fortbildungen und den Einstellungen der Beschäftigten können die Hypothesen nur bedingt bestätigt werden. Einerseits wurde erwartet, dass Beschäftigte, die an Fortbildungen zu interkultureller Öffnung oder Diversität teilgenommen haben, in Diversität im behördlichen Arbeitskontext mehr Vor- und weniger Nachteile sehen als Beschäftigte, die nicht an entsprechenden Fortbildungen teilgenommen haben (*H2c*). Andererseits wurden Führungskräfte besonders in den Blick genommen, da sie aufgrund ihrer übergeordneten Position besonders relevant als Adressaten von Diversity-Trainings erscheinen. Es wurde angenommen, dass Führungskräfte, die an Fortbildungen zu interkultureller Öffnung oder Diversität teilgenommen haben, positivere Einstellungen aufweisen als Führungskräfte, die nicht an entsprechenden Fortbildungen teilgenommen haben (*H2d*). Die Annahme zu den Beschäftigten im Allgemeinen wird von den Analysen nur zum Teil bestätigt: Beschäftigte, die in den letzten fünf Jahren vor der Befragung Fortbildungen besucht haben, in denen auch die Themenbereiche interkulturelle Öffnung oder Diversität behandelt wurden, sind nicht wie erwartet grundsätzlich positiver gegenüber Diversität eingestellt (*H2c*). Sie sehen zwar signifikant mehr Vorteile, aber eben auch mehr Nachteile von Diversität als Beschäftigte, die entsprechende Fortbildungen nicht besucht haben. Aufgrund der Querschnittsstruktur der Beschäftigtenbefragung kann zudem keine Kausalrichtung des Zusammenhangs ermittelt werden. Das heißt, es bleibt hier unklar, ob Fortbildungen dazu beitragen, die Einstellungen der Beschäftigten zu verändern oder ob bereits bestehende Einstellungen der Beschäftigten durch Fortbildungen bestätigt oder sogar verstärkt werden. Es kann aber angenommen werden, dass Beschäftigte, die bereits positiv gegenüber Diversität eingestellt sind, eher solchen Fortbildungen gegenüber aufgeschlossen sind, insbesondere, da entsprechende Unterschiede zwischen verschiedenen Personengruppen nachgewiesen wurden (vgl. Soni 2000).<sup>15</sup> Somit können die zunächst widersprüchlich erscheinenden Befunde auch im Sinne der Erwartungen von Hostager und Meuse (2008) interpretiert werden, dass die Teilnahme an Fortbildungen, in denen sowohl Vor- als auch Nachteile von Diversität vermittelt werden, zu einem realistischen Bild der Teilnehmenden gegenüber Diversität beiträgt. Dennoch kann mit den Daten des DuCS 2019 keine differenziertere Analyse erfolgen, inwiefern verschiedene Ansätze und Inhalte von Fortbildungen unterschiedliche Wirkungen haben (zum Beispiel Ansätze, in denen eher die Vorzüge von Diversität betont werden gegenüber Ansätzen, die stärker berufliche Anforderungen und tatsächlich auftretende Probleme in den Blick nehmen), da keine Informationen zu den Inhalten und Ansätzen der Fortbildungen vorliegen.

<sup>15</sup> Zur Wirkung von Diversitätstrainings auf Einstellungen zu Diversität vgl. u. a. Hostager/De Meuse 2008; Ehrke/Steffens 2015; Bezrukova et al. 2016.

Tabelle 8.4.: Ergebnisse hierarchisch linearer Regressionsmodelle zu den Individual- und Kontexteffekten auf Einstellungen der Beschäftigten zur kulturellen Diversität

	Benefits		Threats	
	(1)	(2)	(1)	(2)
<b>Individualeffekte</b>				
Migrationshintergrund ( <i>Ref.: Ohne</i> )				
1. Generation	0,247*** (0,015)	0,248*** (0,015)	-0,114*** (0,013)	-0,114*** (0,013)
2. Generation	0,238*** (0,011)	0,238*** (0,011)	-0,134*** (0,010)	-0,134*** (0,010)
Geschlecht ( <i>Ref.: Männlich</i> )				
Weiblich	0,142*** (0,006)	0,142*** (0,006)	-0,189*** (0,006)	-0,189*** (0,006)
Divers	-0,447*** (0,066)	-0,446*** (0,066)	0,413*** (0,058)	0,412*** (0,058)
Alter ( <i>Ref.: 40–49 Jahre</i> )				
<30 Jahre	0,301*** (0,011)	0,301*** (0,011)	-0,255*** (0,010)	-0,255*** (0,010)
30–39 Jahre	0,122*** (0,009)	0,122*** (0,009)	-0,083*** (0,008)	-0,083*** (0,008)
50–59 Jahre	0,051*** (0,008)	0,051*** (0,008)	-0,021*** (0,007)	-0,021*** (0,007)
≥60 Jahre	0,062*** (0,012)	0,062*** (0,012)	0,001 (0,010)	0,001 (0,010)
Laufbahnzugehörigkeit ( <i>Ref.: Höherer Dienst</i> )				
Einfacher und mittlerer Dienst	-0,369*** (0,011)	-0,368*** (0,011)	0,282*** (0,009)	0,282*** (0,009)
Gehobener Dienst	-0,205*** (0,010)	-0,204*** (0,010)	0,083*** (0,009)	0,082*** (0,009)
Auslandsaufenthalt >3 Monate ( <i>Ref.: Nein</i> )	0,109*** (0,009)	0,109*** (0,009)	-0,001 (0,008)	-0,001 (0,008)
Anzahl gesprochener Fremdsprachen	0,038*** (0,004)	0,038*** (0,004)	-0,008* (0,003)	-0,008* (0,003)
Fortbildung IKÖ/Diversity ( <i>Ref.: Nein</i> )	0,130*** (0,010)	0,114*** (0,013)	0,020* (0,009)	0,033*** (0,011)
Führungsposition ( <i>Ref.: Nein</i> )	-0,027*** (0,007)	-0,032*** (0,008)	0,033*** (0,007)	0,038*** (0,007)
Führungsposition#Fortbildung IKÖ/Diversity		0,044* (0,021)		-0,037* (0,018)
<b>Kontexteffekte</b>				
Diversitätsklimaindex (zentriert)	0,284** (0,090)	0,285** (0,090)	-0,209*** (0,063)	-0,209*** (0,063)
Diversitätsindex (zentriert)	0,006 (0,004)	0,006 (0,004)	-0,004 (0,003)	-0,004 (0,003)
Konstante	3,486*** (0,029)	3,487*** (0,029)	1,986*** (0,021)	1,986*** (0,021)

Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen.

Anm.: n = 30.772. Die Daten sind anhand der Beschäftigtenzahl der Behörden gewichtet. Standardfehler in Klammern. Signifikanzniveau: \*p < 0,05, \*\*p < 0,01, \*\*\*p < 0,001. Die Variablen „Diversitätsklima“ und „Anteil Beschäftigte mit Migrationshintergrund“ sind mittelwertzentriert.

Mit Blick auf die Zusammenhänge zwischen den Einstellungen zu Diversität am Arbeitsplatz und der Teilnahme von Führungskräften an Fortbildungen zu (kultureller) Diversität bestätigen sich die theoretischen Annahmen: Zwar zeigt sich, dass Führungskräfte im Allgemeinen geringfügig, aber signifikant weniger Vor-, dafür mehr Nachteile von Diversität wahrnehmen als Beschäftigte ohne Führungsaufgaben. Ein Grund hierfür könnte sein, dass sie im Arbeitsalltag aufgrund ihrer Führungsverantwortung auch stärker die in der Diversity-Literatur identifizierten und zuvor beschriebenen negativen Effekte erleben, die mit (kultureller) Diversität einhergehen können, wie z. B. häufigere Konflikte in Projektgruppen oder mangelnde Kooperation (vgl. u. a. Cox 1993; van Knippenberg/Schippers 2007; Kearney/Voelpel 2012; Buche et al. 2013). Allerdings zeigt sich mit Blick auf die Fortbildungsteilnahme von Führungskräften, dass wie erwartet Führungskräfte, die in den letzten fünf Jahren vor der Befragung Fortbildungen besucht haben, in denen auch die Themenbereiche interkulturelle Öffnung oder Diversität behandelt wurden, signifikant mehr Vorteile und weniger Nachteile von Diversität im Arbeitskontext sehen als Führungskräfte, die entsprechende Fortbildungen nicht besucht haben (*H2d*) bzw. andere Beschäftigte, die entsprechende Fortbildungen besucht oder nicht besucht haben. Da die Kausalrichtung von Fortbildungen und Einstellungen hier nicht geklärt werden kann, können die beschriebenen Zusammenhänge unterschiedlich interpretiert werden: Es kann sein, dass Führungskräfte, die positiv zu Diversität eingestellt sind, stärker dazu neigen, sich an entsprechenden Fortbildungen zu beteiligen. Daher kann es einerseits sein, dass Führungskräfte, die an Fortbildungen teilgenommen haben, mit Diversität einhergehende Vorteile stärker und Nachteile schwächer bewerten, weil sie von vornherein positiver gegenüber Vielfalt eingestellt sind. Andererseits kann es sein, dass durch die in den Fortbildungen vermittelten Kenntnisse über sowohl positive als auch negative Wirkungen von Vielfalt auf Organisationen die möglicherweise im Rahmen der Führungsaufgaben häufiger wahrgenommenen Nachteile von Diversität relativiert werden.

Zusammenhänge zwischen Merkmalen des behördlichen Kontexts bestehen entgegen der theoretischen Annahmen nur zum Teil: Einzig das Diversitätsklima steht in einem signifikanten Zusammenhang zu den Einstellungen der Beschäftigten und es zeigt sich der erwartete positive Zusammenhang zwischen dem Diversitätsklima einer Behörde und seitens der Beschäftigten wahrgenommenen Vorteilen von Diversität sowie ein negativer Zusammenhang zwischen dem Diversitätsklima und wahrgenommenen Nachteilen (*H3a*). Ein im Sinne der Kontakthypothese (Allport 1954) angenommener positiver Zusammenhang zwischen dem Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund und positiven Einstellungen der Beschäftigten gegenüber Diversität (*H3b*) lässt sich allerdings nicht feststellen. Gleichwohl spricht dieser Befund nicht grundsätzlich gegen eine positive Wirkung von Kontakten zwischen Beschäftigten unterschiedlicher Herkunft auf Einstellungen gegenüber (kultureller) Diversität im behördlichen Kontext. Vielmehr lässt sich eine Wirkung der Kontakthypothese durch Maßzahlen wie den Diversitätsindex, der den prozentualen Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund an allen Beschäftigten in den Behörden der Bundesverwaltung wiedergibt, nur vergleichsweise schwer nachweisen, über tatsächliche interethnische Kontakte hingegen besser (Weinmann 2010; Weins 2011). Ein Grund hierfür dürfte sein, dass für eine positive Wirkung von Kontakten bestimmte Rahmenbedingungen erfüllt sein müssen. So sollten beispielsweise die beiden Gruppen bzw. die Angehörigen der beiden Gruppen einen gleichen Status haben, die Fremdgruppe muss den Stereotypen der Mehrheitsgruppe widersprechen, es muss ein gemeinsames Ziel verfolgt werden, die Kontakte dürfen nicht nur oberflächlich sein und es muss ein günstiges soziales Klima herrschen bzw. der Kontakt muss von Autoritäten unterstützt oder gefördert werden (vgl. u. a. Amir 1976; Cook 1978). Die meisten dieser Aspekte lassen sich mittels des DuCS 2019 nicht erfassen. Allerdings wird zumindest die letztgenannte Voraussetzung indirekt über

das Diversitätsklima in der Behörde erfasst, das wie gezeigt wurde in einem positiven Zusammenhang zur Wahrnehmung von Vorteilen von Diversität im behördlichen Arbeitskontext steht.

Mit Blick auf die weiteren in die Analysen einbezogenen Individualmerkmale, wie das Alter und die Laufbahnzugehörigkeit der Beschäftigten, zeigt sich: Beschäftigte unter 40 Jahren sehen mehr Vorteile von Diversität als die 40- bis 49-Jährigen. Auch Beschäftigte in den Altersgruppen über 50 Jahre nehmen mehr Vorteile im Vergleich zu ihren 40- bis 49-jährigen Kolleginnen und Kollegen wahr. Die 50- bis 59-jährigen Beschäftigten sehen in Diversität im behördlichen Arbeitskontext weniger Nachteile als die 40- bis 49-Jährigen. Gleiches gilt für Beschäftigte in den Altersgruppen unter 40 Jahre im Vergleich zu ihren 40 bis 49 Jahre alten Kolleginnen und Kollegen. Beschäftigte in geringeren Laufbahngruppen äußern mehr Sorgen gegenüber Diversität als Beschäftigte im höheren Dienst. Umgekehrt nehmen Erstere weniger Vorteile von Diversität wahr als Letztere. Da die Laufbahngruppe stark vom beruflichen Bildungsabschluss abhängt, bestätigen die Ergebnisse für die Bundesverwaltung Studien zu Einstellungen gegenüber Vielfalt in der Gesellschaft, die gezeigt haben, dass ein geringeres Bildungsniveau mit mehr Vorbehalten gegenüber Vielfalt einhergeht (Benoit et al. 2018).

## 8.5 Zusammenfassung und Diskussion

Im Fokus dieses Beitrags standen die Einstellungen der Beschäftigten zu kultureller Diversität in der Bundesverwaltung. Entsprechende Kenntnisse sind für ein erfolgsversprechendes Diversitätsmanagement von großer Bedeutung, insbesondere mit Blick auf möglicherweise bestehende Sorgen und Ängste bestimmter Beschäftigter oder Beschäftigtengruppen. Angesichts einer zunehmend diverser werdenden Gesellschaft ändern sich auch die Anforderungen an die Verwaltungspraxis und Arbeitsweisen müssen angepasst werden. In diesem Rahmen wird ein kompetenter Umgang der Beschäftigten mit Vielfalt zunehmend wichtiger. Dies gilt jedoch nicht nur mit Blick auf die behördliche Aufgabenerfüllung und das Bild der Verwaltung ‚nach außen‘, sondern auch ‚nach innen‘, also mit Blick auf den behördlichen Arbeitsalltag und die Abläufe und Zusammenarbeit in diverser werdenden Teams. Durch Kenntnisse über die Einstellungen der Beschäftigten bzw. bestimmter Beschäftigtengruppen zu Diversität kann möglichen negativen Folgen für die Zusammenarbeit in (kulturell) vielfältigen Teams oder Kollegien begegnet werden (De Meuse/Hostager 2001). Mit Blick auf Maßnahmen des Diversitätsmanagements im behördlichen Kontext kommt somit insbesondere den Sorgen von Beschäftigten bzw. bestimmten Beschäftigtengruppen Bedeutung zu. Angesichts in der Diversity-Literatur identifizierter tatsächlich bestehender negativer Effekte von (kultureller) Diversität in Organisationen sollten diese Sorgen nicht als unbegründet angesehen, sondern ernst genommen und adressiert werden, um die mit Diversität verbundenen Vorteile „ernten“ zu können (van Knippenberg et al. 2013, 184). So können Gruppen identifiziert werden, die besonders kritisch gegenüber kultureller Diversität im Arbeitsumfeld eingestellt sind und es können ggf. bestehende Vorbehalte und wahrgenommene Nachteile adressiert werden (De Meuse/Hostager 2001; Ehrke/Steffens 2015; Hofhuis et al. 2015).

Vor diesem Hintergrund wurden zunächst auf Basis theoretischer Überlegungen und empirischer Befunde Annahmen über Zusammenhänge zwischen den Einstellungen der Beschäftigten zu kultureller Diversität und Individualmerkmalen als auch Merkmalen des behördlichen Kontextes formuliert (Abschnitt 8.2). Ausgehend von etablierten Messinstrumenten zur Erfassung der Einstellungen von Beschäftigten gegenüber (kultureller Diversi-

tät) am Arbeitsplatz wurde dann ein Instrument für die Bundesverwaltung in Deutschland entwickelt und vorgestellt, mit dem sowohl von den Beschäftigten wahrgenommene Vor- als auch Nachteile kultureller Diversität im behördlichen Kontext erfasst werden können (Abschnitt 8.3). Basis stellte dabei ein Instrument dar, das in den Niederlanden wiederholt zur Messung der Wahrnehmungen von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes über die Auswirkungen kultureller Vielfalt im Rahmen der behördlichen Arbeit eingesetzt wurde (vgl. Hofhuis et al. 2015; Hofhuis/van Drunen 2019). Diesem Ansatz liegen unter anderem Befunde der Diversity-Literatur zugrunde, die sowohl die positiven als auch die negativen Effekte von Diversität für Organisationen aufgezeigt haben. Die auf Basis des „Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)“ gebildete „Benefits and Threats of Diversity“-Kurzsкала bietet – nach unserem Kenntnisstand – erstmals die Möglichkeit, die Einstellungen der Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung in Deutschland vertiefend zu analysieren. Im Rahmen von Mehrebenenanalysen, die sowohl Zusammenhänge zwischen den Einstellungen der Beschäftigten zu kultureller Diversität und Individualmerkmalen als auch Merkmalen des behördlichen Kontextes, wie das Diversitätsklima (Abschnitt 8.3), in den Blick nehmen, können Aussagen darüber getroffen werden, welche Beschäftigten besonders kritisch bzw. besorgt gegenüber kultureller Diversität im Arbeitsumfeld sind und welche Maßnahmen ggf. erfolgversprechend sein könnten, um Sorgen und wahrgenommenen Nachteilen von Diversität begegnen zu können.

Die Analysen haben unter anderem gezeigt, dass insbesondere Beschäftigte ohne Migrationshintergrund, männliche Beschäftigte, Beschäftigte mittleren Alters sowie Beschäftigte im einfachen und mittleren sowie gehobenen Dienst mit Blick auf Diversität im behördlichen Kontext besorgter sind und eher davon ausgehen, dass sich Diversität nachteilig auf Zusammenarbeit, Karriere und Effizienz auswirkt. Zudem wurden Zusammenhänge zwischen den Einstellungen der Beschäftigten und der Teilnahme an Fortbildungen zu (kultureller) Diversität sowie interkulturellen Kompetenzen festgestellt. Zwar kann die Kausalrichtung dieser Zusammenhänge nicht eindeutig ermittelt werden. Jedoch sind die zwischen den Einstellungen zu Diversität und der Teilnahme an Fortbildungen bestehenden Zusammenhänge auch mit Blick auf die Potenziale des hier vorgestellten Messinstruments interessant. So könnte es beispielsweise in künftigen Befragungen bzw. im Rahmen der Evaluation von Diversity-Trainings oder anderen Diversitätsmaßnahmen eingesetzt werden, um deren Erfolg zu messen (Hostager/De Meuse 2008). Die Erkenntnisse zu Fortbildungsteilnahmen sind auch mit Blick auf Führungskräfte aufschlussreich. Zwar sehen Führungskräfte im Allgemeinen – möglicherweise aufgrund im Rahmen ihrer Führungsaufgaben deutlicher wahrgenommenen negativen Effekten von Diversität – geringfügig, aber signifikant weniger Vor-, dafür mehr Nachteile von Diversität als Beschäftigte ohne Führungsaufgaben. Allerdings gilt dies nicht, wenn sie an Fortbildungen zu (kultureller) Diversität teilgenommen haben. Führungskräfte, die entsprechende Fortbildungen besucht haben, sehen signifikant mehr Vorteile und weniger Nachteile von Diversität. Dies kann zwar einerseits daran liegen, dass diese Führungskräfte von vornherein positiver gegenüber Vielfalt eingestellt sind, andererseits aber auch daran, dass in den Fortbildungen ggf. die positiven Effekte von Diversität in den Vordergrund gerückt werden. Beschäftigte mit Führungsaufgaben erscheinen vor diesem Hintergrund sowie wegen ihrer übergeordneten Position besonders relevant als Adressaten von Diversity-Trainings, möglicherweise mit speziellem Fokus auf Aspekten der Zusammenarbeit in interkulturellen Teams. Aufschlussreich mit Blick auf mögliche Diversitätsmaßnahmen der Behörden sind auch die Zusammenhänge zwischen den Einstellungen der Beschäftigten und Merkmalen auf Ebene der Behörde, wie dem Diversitätsklima. Da Beschäftigte in Behörden mit einem positiveren Diversitätsklima mehr Vor- und weniger Nachteile von Diversität wahrnehmen, scheint die aktive Förderung eines positiven Diversitätsklimas für Behörden ein möglicher Faktor zu sein, um den Beschäftigten

den Wert von Diversität zu vermitteln und so die damit einhergehenden Vorteile nutzen und die Nachteile verringern zu können.

Abschließend lässt sich festhalten, dass mit dem hier vorgestellten Messinstrument erstmals die Einstellungen der Beschäftigten zu (kultureller) Diversität in der Bundesverwaltung tiefergehend untersucht werden konnten. Es kann künftig in anderen Befragungen bzw. im Rahmen der Evaluation von Diversity-Trainings oder anderen Diversitätsmaßnahmen eingesetzt, aber auch weiter ausgebaut werden. Zudem können mittel- und langfristig Veränderungsmessungen für die Bundesverwaltung, aber auch für einzelne Behörden, durchgeführt werden, wie es bereits in anderen europäischen Ländern der Fall ist (vgl. Hofhuis et al. 2015; Hofhuis/van Drunen 2019).

## Literatur

- Alderfer, Clayton P. (1977): Group and intergroup relation. In: Hackman, J. Richard; Suttle, Lloyd (Hrsg.): Improving life at work: Behavioral science approaches to organizational change. Santa Monica, CA: Goodyear: 227–296.
- Alderfer, Clayton P. (1986): An intergroup perspective on group dynamics. In: Lorsch, Jay W. (Hrsg.): Handbook of Organizational Behavior. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall: 190–222.
- Alderfer, Clayton P.; Smith, Ken K. (1982): Studying Intergroup Relations Embedded in Organizations. In: *Administrative Science Quarterly* 27, 1: 35–65. DOI: 10.2307/2392545.
- Allport, Gordon W. (1954): The Nature of Prejudice. Reading: Addison-Wesley.
- Amir, Yehuda (1976): The Role of Intergroup Contact in Change of Prejudice and Ethnic Relations. In: Katz, Phyllis A. (Hrsg.): Towards the Elimination of Racism. New York/Toronto/Oxford: Pergamon Press: 245–308.
- Avery, Derek R.; McKay, Patrick F.; Wilson, David C.; Tonidandel, Scott (2007): Unequal attendance: The relationship between race, organizational diversity cues, and absenteeism. In: *Personnel Psychology* 60, 4: 875–902. DOI: 10.1111/j.1744-6570.2007.00094.x.
- Backhaus, Klaus; Erichson, Bernd; Plinke, Wulff; Weiber, Rolf (2006): Multivariate Analysemethoden. Eine anwendungsorientierte Einführung. Berlin/Heidelberg/New York: Springer.
- Bear, Stephen; Rahman, Noushi; Post, Corinne (2010): The Impact of Board Diversity and Gender Composition on Corporate Social Responsibility and Firm Reputation. In: *Journal of Business Ethics* 97, 2: 207–221. DOI: 10.1007/s10551-010-0505-2.
- Benoit, Verena; El-Menouar, Yasemin; Helbling, Marc (2018): Zusammenleben in kultureller Vielfalt. Vorstellungen und Präferenzen in Deutschland. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bezrukova, Katerina; Spell, Chester S.; Perry, Jamie L.; Jehn, Karen A. (2016): A Meta-Analytical Integration of Over 40 Years of Research on Diversity Training Evaluation. In: *Psychological bulletin* 142, 11: 1227–1274. DOI: 10.1037/bul0000067.
- Bolten, Jürgen (2007): Was heißt „Interkulturelle Kompetenz“? Perspektiven für die internationale Personalentwicklung. In: Berninghausen, Jutta; Kuenzer, Vera (Hrsg.): Wirtschaft als interkulturelle Herausforderung. Business across Cultures. Frankfurt a. M.: IKO: 21–42.
- Buche, Antje; Jungbauer-Gans, Monika; Niebuhr, Annekatrin; Peters, Cornelius (2013): Diversität und Erfolg von Organisationen. In: *Zeitschrift für Soziologie* 42, 6: 483–501.
- Choi, Sungjoo (2011): Diversity and Representation in the U.S. Federal Government: Analysis of the Trends of Federal Employment. In: *Public Personnel Management* 40, 1: 25–46.
- Cook, Stuart W. (1978): Interpersonal and Attitudinal Outcomes in Cooperating Interracial Groups. In: *Journal of Research and Development in Education* 12, 1: 97–113.
- Cox, Taylor (1993): Cultural diversity in organisations: Theory, research and practice. San Francisco: Berrett-Koehler.
- De Meuse, Kenneth P.; Hostager, Todd J. (2001): Developing an instrument for measuring attitudes toward and perceptions of workplace diversity: an initial report. In: *Human Resource Development Quarterly* 12, 1: 33–51.

- Deardorff, Darla K. (2004): The Identification and Assessment of Intercultural Competence as a Student Outcome of Internationalization at Institutions of Higher Education in the United States. Dissertation. North Carolina State University, Raleigh. Department of Adult and Community College Education.
- Deardorff, Darla K. (2006): Identification and Assessment of Intercultural Competence as a Student Outcome of Internationalization. In: *Journal of Studies in International Education* 10, 3: 241–266. DOI: 10.1177/1028315306287002.
- Dobbin, Frank; Kim, Soohan; Kalev, Alexandra (2011): You Can't Always Get What You Need. Organizational Determinants of Diversity Programs. In: *American Sociological Review* 76, 3: 386–411. DOI: 10.1177/0003122411409704.
- Dwertmann, David J. G.; Nishii, Lisa H.; van Knippenberg, Daan (2016): Disentangling the Fairness & Discrimination and Synergy Perspectives on Diversity Climate. Moving the Field Forward. In: *Journal of Management* 42, 5: 1136–1168. DOI: 10.1177/0149206316630380.
- Ehrke, Franziska; Steffens, Melanie C. (2015): Diversity-Training: Theoretische Grundlagen und empirische Befunde. In: Hanappi-Egger, Edeltraud; Bendl, Regine (Hrsg.): *Diversität, Diversifizierung und (Ent)Solidarisierung. Eine Standortbestimmung der Diversitätsforschung im deutschen Sprachraum*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 205–222.
- Ely, Robin, J.; Thomas, David A. (2001): Cultural Diversity at Work: The Effects of Diversity Perspectives on Work Group Processes and Outcomes. In: *Administrative Science Quarterly* 46, 2: 229–273.
- Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Sulak, Harun (2021a): Repräsentation kultureller Diversität in der Bundesverwaltung. In: Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Schneider, Norbert F. (Hrsg.): *Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität*. Opladen: Barbara Budrich (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55): 71–99.
- Ette, Andreas; Weinmann, Martin; Straub, Sophie; Best, Fabio (2021b): Konsequenzen kultureller Diversität für die Arbeitsqualität in der öffentlichen Verwaltung. In: Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Schneider, Norbert F. (Hrsg.): *Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität*. Opladen: Barbara Budrich (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55): 169–195.
- Ette, Andreas; Weinmann, Martin; Straub, Sophie; Best, Fabio; Sulak, Harun (2021c): Herausforderungen und Potenziale von Beschäftigtenbefragungen in der öffentlichen Verwaltung: Forschungsdesign des "Diversität und Chancengleichheit Survey 2019". In: Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Schneider, Norbert F. (Hrsg.): *Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität*. Opladen: Barbara Budrich (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55): 43–69.
- Genkova, Petia; Schubert, Christiane Elisabeth (2020): Die Wechselwirkungen zwischen Auslandsaufenthalt, interkultureller Kompetenz und soziokultureller Anpassung für Auslandsentsendungen. In: *Gruppe. Interaktion. Organisation. Zeitschrift für Angewandte Organisationspsychologie (GIO)* 51, 1: 103–116. DOI: 10.1007/s11612-020-00498-x.
- Groeneveld, Sandra (2011): Diversity and Employee Turnover in the Dutch Public Sector. Does Diversity Management Make a Difference? In: *International Journal of Public Sector Management* 24, 6: 594–612.
- Hofhuis, Joep; van der Zee, Karen I.; Otten, Sabine (2012): Social Identity Patterns in Culturally Diverse Organizations: The Role of Diversity Climate. In: *Journal of Applied Social Psychology* 42, 4: 964–989.
- Hofhuis, Joep; van der Zee, Karen I.; Otten, Sabine (2015): Measuring Employee Perception on the Effects of Cultural Diversity at Work: Development of the Benefits and Threats of Diversity Scale. In: *Quality and Quantity* 49, 1: 177–201.
- Hofhuis, Joep; van Drunen, Anouk (2019): De ontwikkeling van de beeldvorming rondom culturele diversiteit bij de Rijksoverheid in de periode 2008-2018. In opdracht van: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Directoraat-Generaal Overheids Organisaties. Rotterdam/Den Haag: Erasmus Universiteit Rotterdam.

- Hostager, Todd J.; De Meuse, Kenneth P. (2002): Assessing the Complexity of Diversity Perceptions: Breadth, Depth, and Balance. In: *Journal of Business and Psychology* 17, 2: 189–206. DOI: 10.1023/A:1019681314837.
- Hostager, Todd J.; De Meuse, Kenneth P. (2008): The Effects of a Diversity Learning Experience on Positive and Negative Diversity Perceptions. In: *Journal of Business and Psychology* 23, 3–4: 127–139. DOI: 10.1007/s10869-008-9085-x.
- Jehn, Karen A.; Bezrukova, Katerina (2004): A Field Study of Group Diversity, Workgroup Context, and Performance. In: *Journal of Organizational Behavior* 25, 6: 703–729. DOI: 10.1002/job.257.
- Kearney, Eric; Voelpel, Sven C. (2012): Diversity research – what do we currently know about how to manage diverse organizational units? In: *Zeitschrift für Betriebswirtschaft* 82, 2: 3–18.
- Kossek, Ellen Ernst; Zonia, Susan C. (1993): Assessing Diversity Climate: A Field Study of Reactions to Employer Efforts to Promote Diversity. In: *Journal of Organizational Behavior* 14, 1: 61–81.
- Leenen, Wolf Rainer (2019): Grundbegriffe interkultureller Kompetenzvermittlung. In: Leenen, Wolf Rainer (Hrsg.): *Handbuch Methoden interkultureller Weiterbildung*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht: 25–167.
- Leenen, Wolf Rainer; Stumpf, Siegfried; Scheitza, Alexander (2014): „Interkulturelle Kompetenz“ in der Personalauswahl. Konzeptionalisierung und Integration in bestehende Auswahlssysteme. In: Barié-Wimmer, Friederike; Helmolt, Katharina von; Zimmermann, Bernhard (Hrsg.): *Interkulturelle Arbeitskontexte. Beiträge zur empirischen Forschung*. Stuttgart: ibidem: 227–257.
- Mannix, Elizabeth; Neale, Margaret A. (2005): What Differences Make a Difference? The Promise and Reality of Diverse Teams in Organizations. In: *Psychological Science in the Public Interest* 6, 2: 31–55. DOI: 10.1111/j.1529-1006.2005.00022.x.
- McCann, Jack; Aravamudan, Suhanya (2013): Employee Perceptions of Workplace Diversity in the Manufacturing Industry. In: *International Journal of Human Resources Development and Management* 13, 2/3: 224. DOI: 10.1504/IJHRDM.2013.055418.
- Mor Barak, Michal E.; Lizano, Erika L.; Kim, Ahraemi; Duan, Lei; Rhee, Min-Kyoung; Hsiao, Hsin-Yi; Brimhall, Kimberly C. (2016): The Promise of Diversity Management for Climate of Inclusion: A State-of-the-Art Review and Meta-Analysis. In: *Human Organizations: Management, Leadership and Governance* 40, 4: 305–333.
- Nakui, Toshihiko; Paulus, Paul B.; van der Zee, Karen I. (2011): The Role of Attitudes in Reactions Toward Diversity in Workgroups. In: *Journal of Applied Social Psychology* 41, 10: 2327–2351.
- Perry, Elissa L.; Li, Aitong (2019): Diversity Climate in Organizations. Oxford, UK/New York (Oxford Research Encyclopedia, Business and Management). Online verfügbar unter <https://oxfordre.com/business/view/10.1093/acrefore/9780190224851.001.0001/acrefore-9780190224851-e-45>, zuletzt geprüft am 17.02.2020.
- Pitts, David W. (2009): Diversity Management, Job Satisfaction, and Performance: Evidence from U.S. Federal Agencies. In: *Public Administration Review* 69, 2: 328–338. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2008.01977.x.
- Podsiadlowski, Astrid; Gröschke, Daniela; Kogler, Marina; Springer, Cornelia; van der Zee, Karen I. (2013): Managing a Culturally Diverse Workforce. Diversity Perspectives in Organizations. In: *International Journal of Intercultural Relations* 37, 2: 159–175. DOI: 10.1016/j.ijintrel.2012.09.001.
- Soni, Vidu (2000): A Twenty-First-Century Reception for Diversity in the Public Sector: A Case Study. In: *Public Administration Review* 60, 5: 395–408.
- Stephan, Walter G.; Stephan, Cookie White (2000): An Integrated Threat Theory of Prejudice. In: Oskamp, Stuart (Hrsg.): *The Claremont Symposium on Applied Social Psychology. Reducing Prejudice and Discrimination*. Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates Publishers: 23–45.
- Stewart, Alice C.; Wilson, Charles E.; Miles, Angela K. (2014): Developing Ethically & Culturally-Intelligent Leaders Through International Service Experiences. In: *Journal of Leadership, Accountability and Ethics* 11, 2: 115–127.
- Tajfel, Henri (1982): *Social identity and intergroup relations*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Tajfel, Henri; Turner, John C. (1986): The social identity theory of intergroup behavior. In: Worchel, Stephen; Austin, William G. (Hrsg.): *The social psychology of intergroup relations*. Monterey: Brooks/Cole: 7–24.

- Thomas, Kecia M.; Plaut, Victoria C. (2008): The Many Faces of Diversity Resistance in the Workplace. In: Thomas, Kecia M. (Hrsg.): *Diversity Resistance in Organizations*. New York: Lawrence Erlbaum Associates: 1–22.
- van der Zee, Karen I.; van Oudenhoven, Jan Pieter (2001): The Multicultural Personality Questionnaire: Reliability and Validity of Self- and Other Ratings of Multicultural Effectiveness. In: *Journal of Research in Personality* 35, 3: 278–288.
- van Knippenberg, Daan; Haslam, S. Alexander; Platow, Michael J. (2007): Unity Through Diversity: Value-in-Diversity Beliefs, Work Group Diversity, and Group Identification. In: *Group Dynamics Theory Research and Practice* 11, 3: 207–222.
- van Knippenberg, Daan; Schippers, Michaela C. (2007): Work Group Diversity. In: *Annual Review of Psychology* 58:515–541.
- van Knippenberg, Daan; van Ginkel, Wendy P.; Homan, Astrid C. (2013): Diversity mindsets and the performance of diverse teams. In: *Organizational Behaviour and Human Decision Processes* 121, 2: 183–193. DOI: 10.1016/j.obhdp.2013.03.003.
- van Oudenhoven, Jan Pieter; van der Zee, Karen I. (2002): Predicting multicultural effectiveness of international students: the Multicultural Personality Questionnaire. In: *International Journal of Intercultural Relations* 26, 6: 679–694.
- van Oudenhoven-van der Zee, Karen; Paulus, Paul; Vos, Menno; Parthasarathy, Niveditha (2009): The Impact of Group Composition and Attitudes Towards Diversity on Anticipated Outcomes of Diversity in Groups. In: *Group Processes & Intergroup Relations* 12, 2: 257–280. DOI: 10.1177/1368430208101347.
- Weinmann, Martin (2010): *Ausländerfeindlichkeit in der Bundesrepublik Deutschland. Der Einfluss von Intergruppenwettbewerb und Intergruppenkontakten*. Wiesbaden: Drewipunkt.
- Weinmann, Martin; Ette, Andreas; Straub, Sophie (2021): Diversitätsmanagement von Organisationen messen: Entwicklung eines Diversitätsklimaindex für die öffentliche Verwaltung in Deutschland. In: Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Schneider, Norbert F. (Hrsg.): *Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität*. Opladen: Barbara Budrich (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55): 149–167.
- Weins, Cornelia (2011): Gruppenbedrohung oder Kontakt? Ausländeranteile, Arbeitslosigkeit und Vorurteile in Deutschland. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 63, 3: 481–499. DOI: 10.1007/s11577-011-0141-6.

## 9 Kulturelle Diversität in der Bundesverwaltung in Deutschland: Forschungsbefunde und Handlungsfelder

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

### Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund des gesellschaftlichen Wandels in Deutschland war es das Ziel des „Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)“, die kulturelle Diversität der öffentlichen Verwaltung in Deutschland erstmals umfassend zu untersuchen. Am Beispiel der Bundesverwaltung wurde mit einer Beschäftigtenbefragung in 55 Behörden eine repräsentative Datengrundlage zur Untersuchung der Repräsentation der Bevölkerung mit Migrationshintergrund geschaffen. Darüber hinaus bieten die Daten erstmals eine Grundlage zur Überprüfung etablierter theoretischer Annahmen über die Determinanten und Konsequenzen kultureller Vielfalt in öffentlichen Verwaltungen. Auf Grundlage der Ergebnisse werden vier zentrale Handlungsfelder zur Förderung der interkulturellen Öffnung identifiziert: eine weitergehende Institutionalisierung des Politikfeldes, die Implementation behördenpezifischer Maßnahmen des Diversitätsmanagements, die Förderung weitergehender wissenschaftlicher Studien zu den Auswirkungen von Diversität auf Organisationen in Deutschland sowie die Etablierung eines regelmäßigen Berichtswesens zur kulturellen Vielfalt in der Bundesverwaltung.

Stichworte: interkulturelle Öffnung, Bundesverwaltung, Diversitätsmanagement, Berichtswesen, diversitätsorientierte Organisationsentwicklung

### 9.1 Einleitung

Vor dem Hintergrund des gesellschaftlichen Wandels in Deutschland war es das Ziel des Projektes, erstmals umfassend die kulturelle Diversität der öffentlichen Verwaltung in Deutschland zu untersuchen. Am Beispiel der Bundesverwaltung wurden im Rahmen einer Beschäftigtenbefragung in 55 Behörden erstmals repräsentative Daten erhoben, um einerseits die passive Repräsentation der Bevölkerung mit Migrationshintergrund zu untersuchen. Andererseits sollten die Daten genutzt werden, um die Konsequenzen einer kulturell diversen Belegschaft auf die Arbeitsqualität und das Wohlbefinden der Beschäftigten sowie deren Einstellungen analysieren zu können.

Ziel dieses abschließenden Beitrags ist es, die zentralen Befunde entlang dieser Forschungsfragen nochmals in Form von sechs Thesen zusammenzufassen. Auf Grundlage der Forschungsergebnisse werden vier zentrale Handlungsfelder benannt, entlang derer die interkulturelle Öffnung der Bundesverwaltung weiterentwickelt werden kann. Nachdem die Bundesverwaltung erst vergleichsweise spät begonnen hat, sich mit der kulturellen Vielfalt ihres Personals auseinanderzusetzen, kann der Bund auf dieser Grundlage eine Vorbildfunktion für die Länder und Kommunen sowie die Privatwirtschaft übernehmen. Die Handlungsempfehlungen richten sich dabei in erster Linie an die Bundesverwaltung als

Arbeitgeber, während konkrete Handlungsempfehlungen für einzelne Behörden aus separaten Analysen abgeleitet werden müssen.

## 9.2 Forschungsbefunde zur kulturellen Diversität in der Bundesverwaltung

Bevölkerung mit Migrationshintergrund ist in der Bundesverwaltung unterrepräsentiert. Bestehende Muster in der Personalgewinnung stehen der stärkeren Repräsentation kultureller Diversität noch entgegen.

Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund ist in der Bundesverwaltung unterrepräsentiert und die kulturelle Vielfalt der Bevölkerung in Deutschland wird dort nur bedingt widergespiegelt. Der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung beträgt 12,0 Prozent. Der Vergleichswert für die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter beträgt für das Jahr 2018 nach Angaben des Mikrozensus 27,1 Prozent und für die Privatwirtschaft 26,2 Prozent. Eine vergleichbare Repräsentationslücke besteht auch für den öffentlichen Dienst in Deutschland insgesamt. Nach den Daten des Mikrozensus liegt der Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund mit 14,0 Prozent ebenfalls deutlich unter dem Vergleichswert für die Privatwirtschaft. Auch im Kernbereich des öffentlichen Dienstes – der öffentlichen Verwaltung und der öffentlichen Sicherheit – liegt der Anteil in Deutschland insgesamt mit 9,6 Prozent weit unter dem Vergleichswert in der Privatwirtschaft. Aus Sicht von Aikins und Gyamerah (2016) ist eine quantitativ belegbare Repräsentation der Gesellschaft im Bereich Personal der entscheidende Gradmesser der Umsetzung von Teilhabe und ein eindeutiger Beleg für den erfolgreichen Abbau struktureller Zugangsbarrieren. Sie empfehlen, „Teilhabe – als umfassendes, inklusives Ziel – und Repräsentation – als sicht- und messbare Umsetzung von Teilhabe – als politische Zielvorgaben zur Förderung von Diversität zu kommunizieren“ (Aikins/Gyamerah 2016, 25). Angesichts dieser Repräsentationslücke nimmt die Bundesverwaltung die Vorbildrolle, die öffentlichen Verwaltungen bei der Beschäftigung von Bevölkerungsminderheiten häufig zukommt, nur bedingt ein.

Von den Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung haben 35,7 Prozent eine eigene Migrationserfahrung und zählen somit zur ersten Generation von Migrantinnen und Migranten. 64,3 Prozent gehören der zweiten Generation an. In der Privatwirtschaft in Deutschland besteht ein umgekehrtes Verhältnis: 76,3 Prozent gehören zur ersten und 23,7 Prozent 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. Somit bilden die Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung eine äußerst selektive Gruppe. Die eigene Sozialisation und (Aus-)Bildung in Deutschland scheinen eine wichtige Voraussetzung für den Zugang zur Bundesverwaltung zu sein (Ette et al. 2021a in diesem Band). Daneben ist die deutsche Staatsangehörigkeit von besonderer Bedeutung für den Zugang zur Bundesverwaltung. Zwar stellt die deutsche Staatsangehörigkeit für Angestellte in der öffentlichen Verwaltung kein Zugangskriterium dar und das Beamtenverhältnis steht zumindest Staatsangehörigen auch anderer EU-Mitgliedstaaten (EU-Bürger) oder von Island, Liechtenstein, Norwegen (EWR-Bürger) oder der Schweiz offen (und unter bestimmten

Voraussetzungen auch Drittstaatsangehörigen). Jedoch haben nur 8,8 Prozent aller Beschäftigten mit Migrationshintergrund eine ausländische Staatsangehörigkeit. Davon haben über zwei Drittel die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats der EU. Demgegenüber liegt der Anteil von Ausländern und Ausländerinnen in der Privatwirtschaft deutlich höher (52,5 Prozent). Auch im öffentlichen Dienst insgesamt (36,2 Prozent) sowie in der öffentlichen Verwaltung (24,6 Prozent) liegt der Anteil von Beschäftigten ohne deutsche Staatsangehörigkeit deutlich höher.

Die Daten des „Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)“ liefern 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. Die Unterschiede hinsichtlich der Repräsentation von Beschäftigten mit Migrationshintergrund zwischen den Behörden sind demnach 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: 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.

Beschäftigte mit Migrationshintergrund haben in der Bundesverwaltung schlechtere Karrierechancen und sind seltener in höheren beruflichen Positionen tätig.

Zwischen Beschäftigten mit und ohne Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung bestehen weitere Unterschiede auch hinsichtlich ihrer Erwerbssituation. Im Vergleich zu der geringen horizontalen Repräsentation der Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung (dem Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund an allen Beschäftigten in der Bundesverwaltung im Vergleich zur Privatwirtschaft) sind die Unterschiede jedoch weniger stark ausgeprägt. Die deutlichste Ungleichheitsschwelle für die Bevölkerung mit Migrationshintergrund besteht somit beim Zugang zur öffentlichen Verwaltung. Doch auch nachdem eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst erfolgt ist, bestehen nicht die gleichen Chancen von Beschäftigten mit bzw. ohne Migrationshintergrund beim Zugang zu privilegierten beruflichen Positionen (vertikale Repräsentation). Vor dem im Grundgesetz festgeschriebenen Leistungsgrundsatz – nach dem Zugang, Beförderung und Aufstieg zu einem öffentlichen Amt ausschließlich hinsichtlich Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung zu erfolgen haben – sind diese Ungleichheiten als Hinweise für mögliche strukturelle Benachteiligungen zu interpretieren (zu den folgenden Befunden siehe vor allem Straub et al. 2021b in diesem Band). Dies betrifft insbesondere die geringere Repräsentation von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in den höheren Laufbahngruppen, die häufigere qualifikationsinadäquate Beschäftigung, den schlechteren Zugang zum Beamtenstatus bei gleichzeitig erhöhter Wahrscheinlichkeit einer befristeten Beschäftigung sowie eine geringere Repräsentation bei Führungskräften.

Beschäftigte mit Migrationshintergrund haben im Vergleich zu Kolleginnen und Kollegen ohne Migrationshintergrund eine geringere Wahrscheinlichkeit, im höheren und gehobenen Dienst beschäftigt zu sein. Selbst unter Kontrolle der Alters- und Geschlechtsstruktur der Beschäftigten ist die Wahrscheinlichkeit für eine Beschäftigung im höheren Dienst um 1,9 Prozentpunkte geringer und im gehobenen Dienst – der klassischen Laufbahn für Absolventinnen und Absolventen der Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung – um 2,2 Prozentpunkte. Der allgemeine Befund der Integrationsforschung, nach dem Zugewanderte sowie ihre Nachkommen geringere Chancen auf eine höherqualifizierte Beschäftigung

auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland haben, bestätigt sich somit auch für die Bundesverwaltung. Gleiches gilt für Befunde zur qualifikationsadäquaten Beschäftigung, wonach Beschäftigte mit Migrationshintergrund im Vergleich zu den Kolleginnen und Kollegen ohne Migrationshintergrund häufiger für ihre ausgeübte Tätigkeit überqualifiziert sind. Auch dieser Befund bestätigt sich für den öffentlichen Dienst des Bundes. Hier haben deutsche Beschäftigte mit Migrationshintergrund der ersten Generation eine um 6,3 Prozentpunkte und ausländische Beschäftigte der ersten Generation eine um 14,3 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit, für ihre Tätigkeit überqualifiziert zu sein im Vergleich zu Beschäftigten ohne Migrationshintergrund. Dies gilt, wenn zugleich für das Geschlecht und weitere Aspekte der Beschäftigung kontrolliert wird. Erfreulich ist hingegen, dass zwischen der zweiten Migrantengeneration – im Vergleich zu Beschäftigten ohne Migrationshintergrund – keine signifikanten Unterschiede bestehen. Somit könnte durch verbesserte Möglichkeiten einer qualifikationsadäquaten Beschäftigung das in der Bundesverwaltung vorhandene Humankapital sinnvoller eingesetzt werden, wodurch die Bundesverwaltung mittelfristig profitieren würde.

Ungleichheiten zwischen Beschäftigten mit bzw. ohne Migrationshintergrund bestehen auch beim Zugang zum Beamtenstatus. Auch unter Kontrolle weiterer Aspekte wie dem Geschlecht, der Laufbahngruppe und der Zugehörigkeitsdauer zur aktuellen Behörde haben Beschäftigte mit Migrationshintergrund eine um 3,1 Prozentpunkte niedrigere Wahrscheinlichkeit, als Beamter bzw. Beamtin tätig zu sein. Die nicht deutsche Staatsbürgerschaft hat hierbei den größten Einfluss auf die geringere Anzahl von Verbeamtungen unter den Beschäftigten mit Migrationshintergrund. Die lässt sich allerdings durch den Zugang zum Beamtenverhältnis erklären, das bestimmte Staatsangehörigkeiten voraussetzt (vgl. dazu Beauftragte 2014, 121f.). Dennoch haben auch Beschäftigte der zweiten Migrantengeneration mit deutscher Staatsangehörigkeit eine niedrigere Wahrscheinlichkeit, verbeamtet zu werden. Dieser Effekt ist auf intersektionale Ungleichheiten zurückzuführen, welche entlang mehrerer Dimensionen von Diversität – Migrationshintergrund und Geschlecht – gleichzeitig verlaufen. Während für Männer mit Migrationshintergrund und deutscher Staatsbürgerschaft kaum ein Unterschied zu ihren Kollegen ohne Migrationshintergrund besteht, werden insbesondere Frauen mit Migrationshintergrund und deutscher Staatsangehörigkeit deutlich seltener verbeamtet. Umgekehrt haben Beschäftigte mit Migrationshintergrund eine höhere Wahrscheinlichkeit einer befristeten Beschäftigung. Auch wenn die Unterschiede unter Kontrolle weiterer persönlicher und beruflicher Merkmale insgesamt gering sind, liegt die Wahrscheinlichkeit, befristet beschäftigt zu sein, für Migrantinnen und Migranten der ersten und zweiten Migrantengeneration insgesamt um 1,1 Prozentpunkte höher als bei den Kolleginnen und Kollegen ohne Migrationshintergrund.

Leitende Funktionen werden ebenfalls seltener mit Beschäftigten mit Migrationshintergrund besetzt. Allerdings betrifft dies nur selbst zugewanderte Personen, wenn man für die unterschiedliche sozio-demographische Struktur zwischen den Beschäftigten mit bzw. ohne Migrationshintergrund sowie den bereits beschriebenen Unterschieden in der Erwerbssituation kontrolliert. Beschäftigte mit Migrationshintergrund und deutscher Staatsangehörigkeit haben eine um 2,1 Prozentpunkte geringere Wahrscheinlichkeit, eine Führungsposition einzunehmen, im Vergleich zu Beschäftigten ohne Migrationshintergrund, Beschäftigte mit ausländischer Staatsangehörigkeit eine um 3,3 Prozentpunkte geringere Wahrscheinlichkeit. Die im Kontext der Gleichstellungspolitik zwischen den Geschlechtern viel zitierte „gläserne Decke“, gemäß derer Frauen der Aufstieg in höhere Leitungsfunktionen durchschnittlich seltener gelingt, findet sich somit für Beschäftigte der zweiten Migrantengeneration in der Bundesverwaltung nicht. Zu berücksichtigen ist hierbei jedoch, dass im Rahmen des DuCS 2019 ein breites Verständnis von leitenden Funktionen zugrunde gelegt wurde.

Aussagen zum Zugang zu spezifischeren Funktionen, z. B. Referatsleitung, Gruppenleitung oder Abteilungsleitung oder spezifischen Besoldungs- und Entgeltgruppen lassen die Daten – abweichend von vielen Studien zur Gleichstellung zwischen den Geschlechtern im öffentlichen Dienst – nicht zu. Die bisher beschriebenen Ungleichheiten zwischen Beschäftigten mit bzw. ohne Migrationshintergrund beim Zugang zu bestimmten Tätigkeiten in der öffentlichen Verwaltung setzen sich auch in der Beförderungspraxis der Behörden fort. Während 73,2 Prozent der Beschäftigten ohne Migrationshintergrund angeben, bereits mindestens einmal befördert worden zu sein, liegt der Anteil bei den Kolleginnen und Kollegen mit Migrationshintergrund mit 57,4 Prozent deutlich niedriger. Berücksichtigt man jedoch wiederum die unterschiedliche sozio-demographische Struktur zwischen den verschiedenen Beschäftigtengruppen sowie die bereits beschriebenen Unterschiede in der Erwerbssituation, zeigen sich signifikant niedrigere Wahrscheinlichkeiten auf eine Beförderung nur für Beschäftigte der zweiten Migrantengeneration. Deutsche mit Migrationshintergrund der zweiten Generation haben eine um 2,2 Prozentpunkte geringere Wahrscheinlichkeit, befördert worden zu sein, im Vergleich zu ihren Kolleginnen und Kollegen ohne Migrationshintergrund, Beschäftigte der zweiten Generation ohne deutsche Staatsangehörigkeit haben sogar eine um 5,8 Prozentpunkte geringere Wahrscheinlichkeit. Demgegenüber bestehen für Beschäftigte der ersten Migrantengeneration interessanterweise keine signifikanten Unterschiede hinsichtlich der Durchlässigkeit der Behörden im Vergleich zu Beschäftigten ohne Migrationshintergrund.

Weite Verbreitung von Diskriminierungs- und Mobbing Erfahrungen in der Bundesverwaltung auch bei Beschäftigten ohne Migrationshintergrund.

In der Bundesverwaltung haben Beschäftigte mit Migrationshintergrund geringere Chancen, höhere berufliche Positionen zu erreichen. Diese objektiv bestehenden Unterschiede in der Erwerbssituation verschiedener Beschäftigtengruppen der Behörden lassen sich möglicherweise auf ganz unterschiedliche theoretische Mechanismen zurückführen. So können die ungleichen Chancen eine Konsequenz struktureller Diskriminierung sein, sie können aber auch das Ergebnis unterschiedlicher Ausstattungen mit Humankapital, unterschiedlichen beruflichen Aspirationen zwischen Beschäftigtengruppen oder dem Zugang zu sozialen Netzwerken und Kontakten sein.

Welche dieser klassischen theoretischen Ansätze der Arbeitsmarktintegration für die ungleichen Chancen zwischen Beschäftigten mit Migrationshintergrund sowie Beschäftigten ohne Migrationshintergrund verantwortlich sind, ist im Rahmen der vorgelegten Studie nicht eindeutig aufklärbar. Es gibt jedoch Hinweise darauf, dass insbesondere die erste Generation ihr vorhandenes Humankapital nicht adäquat nutzen kann, dass soziale Netzwerke fehlen könnten und Benachteiligungen zumindest zum Teil eine Rolle spielen dürften. Mit Blick auf Letzteres liegen mit dem DuCS 2019 erstmals Informationen zur Wahrnehmung der Beschäftigten vor, inwiefern sie selbst im Arbeitskontext Erfahrungen mit Diskriminierung oder Mobbing gemacht haben (Straub et al. 2021a in diesem Band). Diese subjektive Perspektive ist umso wichtiger, da Beschäftigte kaum in der Lage sind, in konkreten Arbeitskontexten die Gründe für das Verhalten von Kolleginnen und Kollegen richtig zu deuten, sondern es immer auf die individuelle Wahrnehmung ankommt (El-Mafaalani et al. 2017).

Als Diskriminierung wird generell die Benachteiligung oder Herabwürdigung einer Gruppe oder einzelner Mitglieder einer Gruppe verstanden, die in keinem Zusammenhang mit deren Verhalten und Leistung stehen. Verwandt damit wird Mobbing am Arbeitsplatz als destruktive Handlungen verstanden, welche als Beeinträchtigung und Verletzungen der

eigenen Person wahrgenommen werden. Eine Vielzahl an Studien verdeutlicht die erheblichen negativen Folgen, die in Zusammenhang von Diskriminierungs- und Mobbing Erfahrungen stehen. Demnach neigen von Diskriminierung und Mobbing betroffene Personen zu einem erhöhten Stressempfinden, einem gesteigerten Risiko für psychische und physische Erkrankungen sowie einem geringeren organisatorischen Engagement und niedrigerer Arbeitszufriedenheit. Die Ergebnisse zeigen, dass Diskriminierung und Mobbing auch in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland ein weitverbreitetes und ernstzunehmendes Problem darstellt. Etwa ein Drittel aller Beschäftigten berichtet von erlebten beruflichen Benachteiligungen während der vergangenen zwei Jahre und etwa zehn Prozent machen regelmäßige Mobbing Erfahrungen in ihrem Arbeitsalltag. Migrantinnen und Migranten sind sogar noch etwas häufiger von Benachteiligungen betroffen als die Kolleginnen und Kollegen ohne Migrationshintergrund. Die Ergebnisse belegen den bereits aus früheren Studien bekannten Befund, dass die subjektiven Mobbing- und Diskriminierungserfahrungen nicht mit objektiven Ungleichheiten bei den beruflichen Chancen einhergehen müssen. Die wichtigsten Diskriminierungsgründe sehen sowohl die Beschäftigten mit als auch ohne Migrationshintergrund in fehlenden beruflichen Netzwerken, dem Alter, Geschlecht und den familiären Verpflichtungen. Spezifischere Diskriminierungsgründe wie die ethnische Herkunft, Religion, Hautfarbe oder das Aussehen werden von Beschäftigten mit Migrationshintergrund häufiger wahrgenommen als von Beschäftigten ohne Migrationshintergrund, spielen insgesamt jedoch eine geringere Rolle.

Große Unterschiede zwischen den Behörden hinsichtlich des Umgangs mit kultureller Vielfalt und der aktiven Umsetzung eines Diversitätsmanagements.

Zwischen den Behörden der Bundesverwaltung bestehen sowohl große Unterschiede hinsichtlich der passiven Repräsentation als auch des Umgangs mit kultureller Vielfalt. Der Anteil von 12,0 Prozent Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung verteilt sich sehr ungleich auf die verschiedenen Behörden und reicht von 4,0 Prozent bis unter 24,5 Prozent. Auch beim Zugang zu privilegierten beruflichen Positionen deuten die Ergebnisse auf deutlich unterschiedliche Prozesse bei der Personalgewinnung und Personalentwicklung zwischen den Behörden hin. Der zuvor beschriebene Befund geringerer Chancen von Beschäftigten mit Migrationshintergrund auf eine Verbeamtung trifft für 49 der untersuchten 55 Behörden zu. In immerhin sechs Behörden existiert hingegen keine Unterrepräsentation von Migrantinnen und Migranten sowie ihrer Nachkommen nach Dienstverhältnis. Gleiches gilt auch im Fall der Beförderungen, bei denen der Befund der geringeren Chancen von Beschäftigten mit Migrationshintergrund auf eine Beförderung für immerhin zehn Behörden nicht zutrifft.

Neben diesen strukturellen Unterschieden gehen die Behörden auch ungleich mit der kulturellen Vielfalt ihres Personals und der Umsetzung eines Diversitätsmanagements um. Vorliegende Befunde aus der internationalen Forschung zeigen sowohl für Unternehmen der Privatwirtschaft als auch für Behörden der öffentlichen Verwaltung den Zusammenhang zwischen der kulturellen Vielfalt einer Organisation und ihrer Leistungsfähigkeit sowie ihres Erfolgs. Dabei ist die tatsächliche kulturelle Vielfalt einer Organisation häufig von geringerer Relevanz als ihr Umgang mit Diversität und der Etablierung eines Diversitätsmanagements. Aus dieser Forschungsperspektive steht nicht die Beschreibung des erreichten Stands der interkulturellen Öffnung im Mittelpunkt. Vielmehr geht es um die Konsequenzen der kulturellen Vielfalt für die Organisationen und ihre Beschäftigten. Zur Messung des Umgangs von Organisationen mit kultureller Vielfalt hat sich international das Konzept des Diversitätsklimas etabliert. Es gilt als ein spezifischer Aspekt der Organi-

sationskultur und ermöglicht eine Beurteilung des Diversitätsmanagements von Unternehmen und Behörden. In der empirischen Forschung wird das Diversitätsklima über mehrere Dimensionen und Indikatoren erfasst, wofür auf die Bewertungen der eigenen Beschäftigten zurückgegriffen wird. Es kann daher auch als Merkmal einer Organisation definiert werden, das auf der gemeinsamen Wahrnehmung der Beschäftigten über den Umgang mit Vielfalt in ihrer Organisation beruht (zu den folgenden Befunden siehe vor allem Weinmann et al. 2021 in diesem Band).

Die international etablierten Vorgehensweisen zur Messung des Diversitätsklimas wurden in Deutschland bisher selten erprobt. Auf Grundlage des DuCS 2019 wird erstmals ein Vorschlag zur Erfassung des Diversitätsklimas entlang von drei Dimensionen – Intentionalität, Prozesse und Praxis – für die öffentliche Verwaltung in Deutschland vorgeschlagen. Während die Dimension „Intentionalität“ erfasst, ob Diversität in einer Organisation wertgeschätzt und als positive Ressource anerkannt wird, konzentriert sich die Dimension „Prozesse“ auf die in den Behörden unterschiedlich implementierten formalen Prozesse und Verfahren zugunsten von Diversität. Mit der Dimension „Praxis“ wird schließlich die Gleichbehandlung der Beschäftigten unabhängig von diversitätsrelevanten soziodemografischen Merkmalen wie Alter, ethnische Herkunft, Religion, Weltanschauung, Behinderung, Geschlecht, sexuelle Orientierung und Hautfarbe adressiert. Der resultierende Diversitätsklimaindex nimmt Werte von 1 (schlechtes Diversitätsklima) bis 5 (gutes Diversitätsklima) an. Die verschiedenen Beschäftigtengruppen (z. B. mit oder ohne Migrationshintergrund, befristet oder unbefristet o. ä.) unterscheiden sich dabei vergleichsweise wenig in ihren Wahrnehmungen des Diversitätsklimas. Von größerer Relevanz ist hingegen die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Behörde, entlang derer sich die Beschäftigten deutlicher unterscheiden.

Der Diversitätsklimaindex für die Bundesverwaltung liegt mit 3,19 leicht oberhalb des Mittelwertes der 5er-Skala und wird von den Beschäftigten somit insgesamt tendenziell positiv wahrgenommen. Ein Vergleich des Diversitätsklimaindex für die Bundesverwaltung mit anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes oder der Privatwirtschaft ist aufgrund des bisher nur gering ausgeprägten Forschungsstandes in Deutschland noch nicht möglich. Solche 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 für die Bundesverwaltung. Danach werden im Durchschnitt der Beschäftigten in der Privatwirtschaft die Dimensionen „Praxis“ und „Prozesse“ positiver beurteilt: für die Dimension „Praxis“ mit einem durchschnittlichen Wert von 4,27 und für die Dimension „Prozesse“ von 3,63 (Bundesverwaltung: 3,75 bzw. 2,44). Für die Dimension „Intention“ existieren bisher keine Vergleichswerte für die Privatwirtschaft. Hier weist die Bundesverwaltung mit 3,38 einen durchschnittlich positiven Wert auf.

Der Vergleich zwischen den beteiligten Behörden der Bundesverwaltung zeigt deutliche Unterschiede. Der Diversitätsklimaindex schwankt zwischen den teilnehmenden Behörden des DuCS 2019 deutlich und liegt zwischen 2,96 und 4,14. Das Diversitätsklima ist in Behörden mit einem höheren Anteil an Beschäftigten mit Migrationshintergrund tendenziell besser. Auch wird das Diversitätsklima in Behörden positiver beurteilt, welche die „Charta der Vielfalt“ unterzeichnet haben. Die öffentlich bekundete Selbstverpflichtung für ein vorurteilsfreies und diverses Arbeitsumfeld steht somit in einem positiven Zusammenhang damit, wie die Beschäftigten die Bemühungen des Arbeitgebers hinsichtlich seines Umgangs mit kultureller Diversität wahrnehmen. Zudem ist das Diversitätsklima in Behörden besser, in denen die Einschätzungen der Beschäftigten weniger stark vom Behördenmittel abweichen, also ein weitgehender Konsens der Beschäftigten hinsichtlich der Bewertung

des Diversitätsklimas besteht. Ein möglichst konsistenter und widerspruchsfreier Umgang mit kultureller Vielfalt gegenüber allen Beschäftigten wird seitens der Beschäftigten honoriert. Mit dem vorgeschlagenen Index steht erstmals ein Messinstrument des Diversitätsklimas für Deutschland – für die öffentliche Verwaltung wie auch für Unternehmen der Privatwirtschaft – zur Verfügung. Es kann in künftigen Befragungen unter anderem dazu genutzt werden, um Entwicklungen in der Bundesverwaltung und ihren Behörden im Umgang mit kultureller Vielfalt und der Umsetzung ihres Diversitätsmanagements zu untersuchen.

Aktives Diversitätsmanagement und gutes Diversitätsklima fördern die Arbeitszufriedenheit und das Arbeitsengagement aller Beschäftigten mit und ohne Migrationshintergrund sowie deren Verbundenheit mit dem Arbeitgeber.

Im Mittelpunkt früherer wissenschaftlicher Studien zu benachteiligten Bevölkerungsgruppen in öffentlichen Verwaltungen stand die Untersuchung ihrer Repräsentation und Erwerbssituation. Neuere wissenschaftliche Ansätze konzentrieren sich hingegen vermehrt auf die Untersuchung der Konsequenzen einer kulturell vielfältigen Belegschaft und eines aktiven Diversitätsmanagements für die Organisationen. Die vorliegenden theoretischen Überlegungen und empirischen Forschungsbefunde zu diesen neueren Ansätzen gehen von widersprüchlichen Konsequenzen aus: Einerseits scheint eine höhere Diversität des Personals in Unternehmen der Privatwirtschaft sowie von Behörden der öffentlichen Verwaltung zu einer Zunahme von Konflikten, einer sinkenden Arbeitszufriedenheit und einer geringeren Verbundenheit der Beschäftigten mit dem Arbeitgeber zu führen. Andererseits zeigen andere Studien gegenteilige Effekte, wonach diversere Belegschaften eine größere Vielzahl an unterschiedlichen Perspektiven und höheres kreatives Potenzial mit sich bringen. Beides wirkt sich positiv auf das Arbeitsengagement der Beschäftigten und damit auf den Erfolg der Organisationen aus. Zusätzlich kann eine kulturell vielfältigere Belegschaft das Ansehen einer Organisation als attraktiver Arbeitgeber erhöhen. Für die Gewinnung qualifizierter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kann sich dies im Kontext von Fachkräftemängeln auf dem Arbeitsmarkt ebenfalls positiv auf den Erfolg von Organisationen auswirken.

Diese funktionalistischen Perspektiven auf einen kulturell diverseren Personalkörper sind mittlerweile auch in Deutschland weitverbreitet. Privatwirtschaftliche Unternehmen haben hier Konzepte des Diversitätsmanagements nicht zuletzt mit dem Ziel erhöhter wirtschaftlicher Konkurrenzfähigkeit etabliert (Vassilopoulou et al. 2019). Funktionalistische Argumente einer erhöhten Leistungsfähigkeit von Behörden und Vorteilen bei der Personalgewinnung finden sich auch im Kontext der interkulturellen Öffnung der Verwaltung. Diese basieren aber beinahe ausschließlich auf Forschungsbefunden insbesondere aus den Vereinigten Staaten, während empirische Untersuchungen zur öffentlichen Verwaltung in Deutschland bisher kaum vorliegen. Der DuCS 2019 ermöglichte es somit erstmals, zentrale theoretische Annahmen zu den Konsequenzen der kulturellen Vielfalt des Personals für die öffentliche Verwaltung in Deutschland zu überprüfen. Analog zu den Untersuchungen aus anderen Ländern wurden hierfür die Konsequenzen für die Arbeitsqualität und das Wohlbefinden der Beschäftigten untersucht – Arbeitszufriedenheit, Arbeitsengagement sowie Verbundenheit der Beschäftigten mit ihrem Arbeitgeber, da diese drei Dimensionen eng mit der Leistungsfähigkeit von Organisationen verbunden sind (Ette et al. 2021b in diesem Band).

Die Ergebnisse zeigen, dass die kulturelle Diversität des Personals einer Behörde kaum Konsequenzen auf die Arbeitsqualität und das Wohlbefinden der Beschäftigten hat. Beispielsweise weicht in Behörden mit einem höheren Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund die Arbeitszufriedenheit nicht signifikant von Behörden ab, die eine

kulturell weniger vielfältige Belegschaft haben. Die theoretischen Debatten hinsichtlich direkter Effekte der kulturellen Diversität des Personals einer Organisation auf deren Erfolg und Leistungsfähigkeit spielen daher für den Kontext der Bundesverwaltung in Deutschland kaum eine Rolle. Dies gilt prinzipiell für das gesamte Personal – sowohl für Beschäftigte ohne Migrationshintergrund als auch für Beschäftigte mit Migrationshintergrund. Für Letztere steigt das Arbeitsengagement und die Verbundenheit in einem kulturell diverseren Umfeld zwar leicht an, doch auch diese Effekte sind statistisch selten signifikant und sollten in ihrer Wirkung nicht überbewertet werden.

Ein gutes Diversitätsklima in der Behörde ist hingegen ein zentraler Faktor, über den die Bundesverwaltung in Deutschland die Arbeitsqualität ihrer Beschäftigten und damit den Erfolg ihrer Organisationen beeinflussen kann. Insbesondere im Fall der Arbeitszufriedenheit sowie der Verbundenheit der Beschäftigten mit dem Arbeitgeber hat der Umgang der Behörde mit kultureller Vielfalt substantielle Effekte. Diese können durch ein Gedankenexperiment veranschaulicht werden, bei dem zwei Beschäftigte verglichen werden, die sich nur entlang von zwei Merkmalen unterscheiden: ob sie eine Führungstätigkeit ausüben und in welcher Behörde sie beschäftigt sind. Während der eine Beschäftigte in einer Behörde tätig ist, welche sich im unteren Mittelfeld hinsichtlich des Diversitätsklimas befindet, ist der andere Beschäftigte in einer Behörde im oberen Mittelfeld tätig. Für gewöhnlich ist die Führungstätigkeit von zentraler Bedeutung zum Verständnis der Arbeitsqualität und des Wohlbefindens der Beschäftigten. Die Untersuchungsergebnisse für die Bundesverwaltung zeigen hingegen, dass der nicht als Führungskraft Beschäftigte in der Behörde mit einem besseren Diversitätsklima zufriedener ist als die Führungskraft in der Behörde mit einem schlechteren Diversitätsklima. Im Unterschied zu mehreren Befunden aus dem US-amerikanischen Kontext (Choi/Rainey 2014; Lee et al. 2020; Pitts 2009) hat die aktive Förderung eines positiven Diversitätsklimas in Deutschland somit positive Konsequenzen für alle Beschäftigten, sowohl das Personal mit Migrationshintergrund als auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ohne Migrationshintergrund. Die interkulturelle Öffnung der Verwaltung steht somit nicht im Widerspruch mit dem Ziel, eine leistungsfähige und erfolgreiche Verwaltung zu sein. Der Umgang mit kultureller Vielfalt der Beschäftigten und ein aktives Diversitätsmanagement sind vielmehr erfolgreiche Strategien, um die Arbeitsqualität und das Wohlbefinden der Beschäftigten zu stärken.

Interkulturelle Kompetenzen verstärken positive Einstellungen zu kulturell vielfältigen Behörden. Negative Einstellungen von Führungskräften zu vielfältigen Behörden werden durch Fortbildungen reduziert.

Neben Diversitätsmanagement und Diversitätsklima sind die Einstellungen der Beschäftigten gegenüber kultureller Diversität – die sog. „diversity mindsets“ (van Knippenberg et al. 2013) – von zentraler Bedeutung, um als Behörde von einer vielfältigen Belegschaft zu profitieren. Nur wenn die Angehörigen einer Organisation vom Wert von Diversität überzeugt sind, können sich mögliche positive Effekte einstellen. Insbesondere vor organisatorischen Änderungen, wie beispielsweise dem Einführen eines Diversitätsmanagements, ist es für Organisationen von elementarer Bedeutung, nicht nur die – aus Sicht der Beschäftigten – damit verbundenen Chancen zu kennen, sondern auch die damit verbundenen Bedenken. Nur durch Kenntnisse über die Einstellungen der Beschäftigten zu Diversität kann möglichen negativen Folgen für die Zusammenarbeit in (kulturell) vielfältigen Teams begegnet werden. Und nur wenn Kenntnisse darüber bestehen, welche Gruppen gegenüber Diversität im behördlichen Kontext kritisch eingestellt sind, können Vorbehalte von Beschäftigten gegenüber Diversität im beruflichen Alltag sowie von diesen wahrgenommene Nachteile

von Diversität gezielt adressiert werden. Ziel muss es sein, alle Beschäftigten in einen solchen Prozess organisationalen Wandels einzubeziehen, andernfalls können Vorbehalte und Abgrenzungen zwischen verschiedenen Beschäftigtengruppen sogar zu- statt abnehmen. Zur Erfassung der *diversity mindsets* wurde erstmals im öffentlichen Dienst in Deutschland eine Kurzfassung der „Benefits and Threats of Diversity Scale (BTDS)“ (Hofhuis et al. 2015) eingesetzt.

Die Ergebnisse zu den persönlichen Merkmalen der Beschäftigten zeigen, dass Beschäftigte mit Migrationshintergrund weniger besorgt gegenüber kultureller Diversität in der Bundesverwaltung eingestellt sind als Beschäftigte ohne Migrationshintergrund. Insbesondere gehen Letztere eher davon aus, dass sich Diversität nachteilig auf Zusammenarbeit, Karriere und Effizienz auswirkt. Männer sind zudem negativer eingestellt als Frauen und sehen mehr Nachteile bei gleichzeitig weniger Vorteilen von Diversität. Beim Alter zeigt sich ein u-förmiger Zusammenhang, nach dem die 40- bis 49-Jährigen kultureller Diversität im behördlichen Arbeitskontext am kritischsten gegenüber eingestellt sind, wohingegen sowohl die jüngeren als auch die älteren Kolleginnen und Kollegen weniger Nachteile sehen. Im Vergleich zu Beschäftigten im höheren Dienst haben Personen in niedrigeren Laufbahngruppen mehr Sorgen gegenüber kultureller Vielfalt. Die interkulturellen Kompetenzen der Beschäftigten – gemessen über vorherige Auslandsaufenthalte und Fremdsprachenkenntnisse – stehen in einem positiven Zusammenhang zu den mit steigender kultureller Diversität des Personals verbundenen Vorteilen. Allerdings besteht kein Zusammenhang zwischen den interkulturellen Kompetenzen von Beschäftigten und ihren Einstellungen zu möglichen Nachteilen von Diversität im Beruf (Weinmann/Straub 2021 in diesem Band).

Der Einfluss der persönlichen Merkmale der Beschäftigten auf die Einstellungen gegenüber kultureller Vielfalt ist für die Behörden – abgesehen von möglichen Anpassungen bei der Personalgewinnung durch z. B. ein größeres Gewicht interkultureller Kompetenzen – kaum beeinflussbar. Interkulturelle Fortbildungen gelten hingegen als ein Weg, die interkulturellen Kompetenzen der Belegschaft und damit auch deren Einstellungen gegenüber einem diverseren Arbeitsteam zu verbessern. Die Wirkungen interkultureller Fortbildungen werden in der empirischen Forschung der vergangenen Jahre eher kritisch beurteilt (vgl. u. a. Dobbin et al. 2011; Dobbin/Kalev 2017). Die Befunde des DuCS 2019 zeigen jedoch, dass insbesondere die Einstellungen von Führungskräften gegenüber kultureller Vielfalt positiv beeinflusst werden können. Einerseits zeigen die Ergebnisse, dass Führungskräfte – im Vergleich zu Beschäftigten ohne Führungsverantwortung – signifikant weniger Vorteile einer kulturell diverseren Belegschaft und gleichzeitig mehr Nachteile kultureller Vielfalt sehen. Ein Grund hierfür könnte sein, dass sie im Arbeitsalltag aufgrund ihrer Führungsverantwortung auch stärker die in der Diversity-Literatur identifizierten und zuvor beschriebenen negativen Effekte erleben, die mit (kultureller) Diversität einhergehen können, wie z. B. häufigere Konflikte in Projektgruppen oder mangelnde Kooperation. Andererseits sehen alle Beschäftigten – mit und ohne Führungsverantwortung –, die in den letzten fünf Jahren vor der Befragung interkulturelle Fortbildungen besucht haben, signifikant mehr Vorteile kultureller Diversität. Zugleich sehen sie aber auch etwas mehr Nachteile, was darauf zurückzuführen sein kann, dass die Teilnahme an Fortbildungen, in denen sowohl Vor- als auch Nachteile von Diversität vermittelt werden, zu einem realistischeren Bild der Teilnehmenden gegenüber Diversität beiträgt (Hostager/De Meuse 2008). Für Führungskräfte zeigt sich allerdings, dass diejenigen, welche eine interkulturelle Fortbildung besucht haben, signifikant mehr Vorteile von Diversität im Arbeitskontext sehen als Führungskräfte, die entsprechende Fortbildungen nicht besucht haben. Gleichzeitig nehmen diese Führungskräfte aber auch signifikant weniger Nachteile von Diversität wahr als Führungskräfte,

die entsprechende Fortbildungen nicht besucht haben. Auch wenn die Effekte eines Fortbildungsbesuchs aufgrund des Querschnittsdesigns der Befragung vorsichtig interpretiert werden müssen, erscheinen Führungskräfte vor diesem Hintergrund sowie wegen ihrer zentralen Rolle für Organisationsentwicklungsprozesse als besonders relevante Zielgruppe interkultureller Fortbildungen.

### **9.3 Handlungsfelder der interkulturellen Öffnung und Diversitätspolitik in der Bundesverwaltung**

Die Forschungsbefunde zeigen die Notwendigkeiten, sich als Bundesverwaltung strukturierter mit der interkulturellen Öffnung auseinanderzusetzen. Die Befunde zur Repräsentation der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, zu strukturellen Ungleichheiten in der Erwerbssituation zwischen verschiedenen Beschäftigtengruppen sowie zu den subjektiven Diskriminierungserfahrungen der Beschäftigten verdeutlichen, dass die Bundesverwaltung ihrer Vorbildfunktion als Arbeitgeber bisher nur in Teilen gerecht wird. Die Forschungsbefunde zeigen aber auch die Chancen, die sich aus einer aktiven Diversitätspolitik für die Behörden und ihre Beschäftigten ergeben können. Die Etablierung eines Diversitätsmanagements und die Schaffung eines guten Diversitätsklimas in den Behörden haben nachweisbare positive Effekte auf die Arbeitsqualität und das Wohlbefinden der Beschäftigten und somit auch auf die Leistungsfähigkeit und den Erfolg der Behörden.

Aufbauend auf diesen Forschungsbefunden werden vier Handlungsfelder benannt, welche von zentraler Bedeutung für die Förderung der kulturellen Vielfalt in der Bundesverwaltung sind. Die Erfahrungen anderer Staaten im Umgang mit kultureller Diversität in öffentlichen Verwaltungen, die Entwicklungen auf Ebene der Bundesländer und Kommunen sowie bestehende Strukturen zur Förderung von Chancengleichheit hinsichtlich weiterer Dimensionen von Diversität (insbesondere hinsichtlich Geschlecht und Behinderung) bieten hierfür zahlreiche Ansatzpunkte.

Geringe Institutionalisierung des Politikfeldes durch fehlende rechtliche Grundlagen und organisationale Strukturen in der Bundesverwaltung.

Die interkulturelle Öffnung der Verwaltung ist ein Politikfeld, welches bisher nur einen sehr geringen Grad der Institutionalisierung erfahren hat. Der Ansatz der interkulturellen Öffnung hat sich bereits seit Mitte der 1990er Jahre entwickelt – zuerst im Rahmen der sozialen Arbeit (Barwig/Hinz-Rommel 1995; Schröder 2018), später auch in weiteren pädagogischen Feldern (Gogolin 2010), dem Gesundheitssektor (Falge/Zimmermann 2014), politischen Institutionen (Schönwälder 2013), der Polizei (Behr 2016) sowie der öffentlichen Verwaltung (Maravic/Dudek 2013).

Bereits im zweiten „Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland“ berichtete die damalige Beauftragte der Bundesregierung über die interkulturelle Öffnung der sozialen Dienste und bemängelte, wie langwierig solche Veränderungsprozesse in bestehenden Einrichtungen sind (Beauftragte 1995, 101). Dennoch war das Thema der interkulturellen Öffnung für lange Zeit insbesondere ein Thema der kommunalen Ebene und gewann auf Bundesebene erst im Rahmen des Nationalen Integrationsplans aus dem Jahr 2007 an Aufmerksamkeit. Auch wenn damals insbesondere die Länder und Kommunen das Thema der interkulturellen Öffnung der Verwaltung betonten, erklärte nun auch der Bund, dass er

„sich seiner Rolle als Arbeitgeber bewusst [ist]. Er wird im Rahmen seiner Möglichkeiten auch den Anteil des Personals mit Migrationshintergrund nach Eignung, Leistung und Befähigung erhöhen“ (Bundesregierung 2007, 17). Konkretere Maßnahmen standen dann im Mittelpunkt des „Nationalen Aktionsplans Integration“ aus dem Jahr 2012, in dem das Thema „Migranten im öffentlichen Dienst“ eines von elf Dialogforen war und die „Erhöhung des Anteils der Migrantinnen und Migranten im öffentlichen Dienst“ als strategisches Ziel festgelegt wurde (Bundesregierung 2011, 14). Dieses Ziel wurde mit vielfältigen Maßnahmen und Selbstverpflichtungen unterlegt. Dazu zählt die Erstellung einer zentralen Website zu den Ausbildungs- und Stellenangeboten des Bundes, die bessere Koordinierung der Öffentlichkeitsarbeit der Ressorts bei der Personalgewinnung, die direkte Ansprache von Migrantinnen und Migranten in Stellenausschreibungen, die Schulung von Personalentscheidern und Mitgliedern der Auswahlkommission zur diskriminierungsfreien Personalauswahl sowie die Prüfung von Möglichkeiten der Datenerhebung zum Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst.

### *Rechtliche Grundlage*

Ungeachtet der bereits langen Historie besteht auf Bundesebene ein äußerst geringer Institutionalisierungsgrad des Politikfeldes der interkulturellen Öffnung der Verwaltung. Dies betrifft insbesondere das Fehlen eines normativen Rahmens in Form einer gesetzlichen Grundlage oder anderer Formen verbindlicher Erklärungen. Auf Ebene der Bundesländer wurde in den vergangenen Jahren begonnen, konkretere Festlegungen zur interkulturellen Öffnung der Verwaltung im Rahmen von Landesintegrationsgesetzen zu regeln (Berlin im Jahr 2010, Nordrhein-Westfalen 2012 und Baden-Württemberg im Jahr 2015). Darin enthalten sind beispielsweise konkrete Festlegungen zur interkulturellen Öffnung der Verwaltung, wonach eine Verwaltungskultur und Organisationsentwicklung etabliert werden sollen, welche der kulturellen Vielfalt Rechnung tragen. Zudem sind Zielvorgaben enthalten, wie das Ziel, einen Anteil an Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Landesverwaltung zu erreichen, der dem Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen im Land entspricht. Auf Bundesebene besteht bisher kein verbindliches Verständnis darüber, welche Ziele mit der interkulturellen Öffnung verbunden werden und mit welchen Maßnahmen diese erreicht werden können. Aufgrund dieses weitgehend fehlenden normativen Rahmens zur interkulturellen Öffnung besteht auch Unklarheit darüber, was unter Repräsentation verstanden werden soll und welche Zielgruppen von einer interkulturellen Öffnung profitieren sollen. Geht es beispielsweise um die Bevölkerung mit Migrationshintergrund im Allgemeinen, wie es viele der Konzepte auf Ebene der Bundesländer vorsehen (Baumann et al. 2019), oder um spezifischere, von rassistischer Diskriminierung betroffene Gruppen, wie beispielsweise der im Jahr 2017 von der Bundesregierung verabschiedete Nationale Aktionsplan gegen Rassismus argumentiert (Bundesregierung 2017)?

Die Schaffung einer rechtlichen Grundlage wird von diversen Interessensverbänden und nationalen Organisationen (Atasoy et al. 2016; Baumann et al. 2019; SVR 2018), aber auch seitens internationaler Organisationen gefordert (OECD 2019). Die Vorschläge unterscheiden sich hinsichtlich der jeweils geforderten konkreten Umsetzung. So werden beispielsweise die Aufnahme eines Bekenntnisses zur Repräsentanz im Grundgesetz, die Schaffung eines Integrations- und Partizipationsgesetzes auf Bundesebene oder die Ergänzung des Aufenthaltsgesetzes vorgeschlagen. Ein erster Schritt könnte auch eine gemeinsame Erklärung zur kulturellen Vielfalt sein, wie sie in der Diversitätsstrategie der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration gefordert

wird (Beauftragte 2019) oder – analog zur Gleichstellungspolitik – die Aufnahme eines Leitprinzips in der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (BMI 2020). Eine Verrechtlichung dieses Politikfeldes würde in jedem Fall zu einer Konkretisierung und Aufwertung der mit der interkulturellen Öffnung verbundenen Ziele führen und eine bessere Steuerung über die Einrichtungen und Behörden der Bundesverwaltung hinweg ermöglichen.

### *Organisationale Strukturen*

Neben der Etablierung eines solchen normativen Rahmens sollte die Institutionalisierung des Politikfeldes durch den Aufbau weiterer organisationaler Strukturen gefördert werden. Aufbauend auf den Erfahrungen der Gleichstellungspolitik in Deutschland könnten diese die Etablierung von Beauftragten für interkulturelle Öffnung und Diversität in den Behörden sowie die Einführung regelmäßig zu erstellender Förderpläne zur interkulturellen Öffnung umfassen. Auch die Schaffung von Strukturen zur Vernetzung und des Austauschs zwischen den beauftragten Stellen können unterstützend wirken. Mit einer solchen Struktur wäre sichergestellt, dass es einerseits eine einheitliche, für die Bundesverwaltung verbindliche Zielvorgabe gibt, welche aber auf die spezifischen behördlichen Situationen angepasst werden kann. Dies entspricht auch den Strukturen, welche sich in anderen OECD-Staaten als zielführend herauskristallisiert haben (Nolan-Flecha 2019).

Die Etablierung der Gleichstellungsbeauftragten und der Gleichstellungspläne haben sich als effektivste Strukturen zur Umsetzung gleichstellungspolitischer Zielsetzungen in den Behörden der Bundesverwaltung entwickelt (Rouault 2016). Analog hierzu könnten Beauftragte für die interkulturelle Öffnung die Umsetzung der zu schaffenden gesetzlichen Grundlagen in den Behörden begleiten und kontrollieren. Dies würde insbesondere die Personalgewinnung und Personalentwicklung betreffen, könnte aber auch die Mitwirkung bei weiteren Maßnahmen des Diversitätsmanagements umfassen, welche sich auf die Schaffung einer diversitätssensiblen Organisationskultur beziehen. Eine wesentliche Aufgabe wäre dabei die regelmäßige Erstellung von Förderplänen zur interkulturellen Öffnung. Diese könnten einerseits Informationen zur Beschäftigtenstruktur der Behörde umfassen, wie sie im Rahmen von Beschäftigtenbefragungen wie dem „Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)“ erfasst werden. Andererseits bieten sie die Möglichkeit, entsprechende behördenspezifische Maßnahmen des Diversitätsmanagements festzulegen. Durch die Festlegung eines gemeinsamen Leitfadens solcher Förderpläne, möglichst konkrete Zielformulierungen und die Veröffentlichung der Pläne innerhalb der Bundesverwaltung würden effektive Strukturen zur Umsetzung der interkulturellen Öffnung etabliert, wie sie sich auch in anderen Ländern bewährt haben (Kalev et al. 2006). Diese Strukturen könnten weiterhin durch eine stärkere horizontale Vernetzung zwischen den Beauftragten gestützt werden. Hierfür bietet sich der bereits seit dem Jahr 2012 existierende Interministerielle Arbeitskreis an, welcher von der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration koordiniert wird. Er sollte zunehmend für den Austausch zwischen den Geschäftsbereichen und den einzelnen Behörden sorgen und könnte hier eine zentrale Rolle als Wissensvermittler spielen und andererseits sicherstellen, dass Migrantenorganisationen regelmäßig in die Vorhaben der Bundesverwaltung zur interkulturellen Öffnung eingebunden sind.

Behördenspezifische Maßnahmen des Diversitätsmanagements für Personalgewinnung, Personalentwicklung und Organisationskultur entwickeln.

Das Politikfeld der interkulturellen Öffnung ist bisher nur zu einem geringen Grad institutionalisiert. Dennoch hat sich in den vergangenen drei Jahrzehnten eine Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen entwickelt über die bisher kaum eine systematische Übersicht besteht. Die Ergebnisse des DuCS 2019 legen die Etablierung eines behördenspezifischen Diversitätsmanagements entlang von drei Dimensionen – Personalgewinnung, Personalentwicklung und Organisationskultur – nahe. Für die Entwicklung solcher behördenspezifischer Lösungen kann auf die Zusammenstellung möglicher Maßnahmen des Diversitätsmanagements zurückgegriffen werden, wie sie mit dem INQA-Check „Vielfaltskompetente Verwaltung“ (Offensive Mittelstand 2019) oder auch der Handreichung der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung für die „Interkulturelle Öffnung der Personalauswahl im öffentlichen Dienst“ (Heyder 2012) vorgelegt wurden. Zukünftig bedarf es weiterer Ergebnisse systematischer Fallstudien und Evaluationen zum Erfolg und zur Effektivität dieser verschiedenen Maßnahmen, um die für das Personal zuständigen Stellen in den Behörden besser unterstützen zu können (Baumann et al. 2019).

### *Personalgewinnung*

Die Ergebnisse des DuCS 2019 haben gezeigt, dass die Bevölkerung mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung insgesamt, aber auch in den meisten ihrer Behörden im Vergleich zur Privatwirtschaft nur zu einem geringen Maß repräsentiert ist. Auch bei den Neueinstellungen der vergangenen Jahre lag der Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund unterhalb der Anteile in der Privatwirtschaft, so dass die geringe Repräsentation dieser Bevölkerungsgruppe sich ohne aktives Gegensteuern der Behörden nicht ändern wird. Angesichts der in den kommenden Jahren mit dem Ruhestandseintritt der Babyboomer-Generation bevorstehenden Personalfuktuation kommt der Personalgewinnung für die interkulturelle Öffnung eine besondere Bedeutung zu (Alba/Barbosa 2016).

Bestehende Studien führen in diesem Kontext ganz unterschiedliche Maßnahmen auf, welche sich der Personalgewinnung widmen. Diese umfassen zielgruppenspezifische Werbung für eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst, wie sie beispielsweise mit der Kampagne „wir-sind-bund.de“ bereits versucht wird. Die Ergebnisse dieses Bandes zeigen, dass die Unterrepräsentation der Beschäftigten mit Migrationshintergrund insbesondere den gehobenen Dienst betrifft. Eine besondere Verantwortung kommt somit den Verwaltungshochschulen zu, welche die Beschäftigten insbesondere für diese Laufbahngruppe ausbilden. In die gleiche Richtung wirken Ergänzungen von Ausschreibungstexten, welche explizit darauf hinweisen, dass Bewerbungen von Menschen mit Migrationshintergrund besonders willkommen sind (Ziekow 2014).

Weitergehende Maßnahmen umfassen eine detaillierte Bestandsaufnahme der Prozesse der Personalgewinnung in den Behörden. So sollten Einstellungsverfahren auf mögliche bewusste oder unbewusste Barrieren analysiert werden. Vergleichsweise bewusste Barrieren betreffen noch immer die Vorgaben der Staatsangehörigkeit für eine Beschäftigung als Beamtinnen und Beamte im öffentlichen Dienst. Gerade die Öffnung des Beamtenstatus für Staatsangehörige aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union scheint bei vielen potenziellen Bewerberinnen und Bewerbern noch nicht ausreichend bekannt zu sein oder von den Arbeitgebern noch zu wenig genutzt zu werden. Offensichtlich existieren aber auch Schwierigkeiten, durch eine qualifikationsadäquate Beschäftigung vorhandene Ressourcen in der Bundesverwaltung zu nutzen, wie sich an den Ergebnissen zu nicht qualifikations-

adäquater Beschäftigung insbesondere von selbst zugewanderten Beschäftigten mit Migrationshintergrund zeigt. In diesem Bereich scheint Handlungspotenzial zu bestehen, das sich nicht nur bei Beschäftigten mit Migrationshintergrund bezahlt machen dürfte, da der Anteil der Überqualifizierten in der Bundesverwaltung über dem Durchschnitt der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland insgesamt liegt.

Von größerer Bedeutung für signifikante Unterschiede bei den Personalentscheidungen zwischen verschiedenen Bewerbergruppen sind möglicherweise unbewusste Zugangsbarrieren. Eine Reaktion darauf kann einerseits die Stärkung anonymer Bewerbungsverfahren umfassen, da gerade in den vergangenen Jahren diverse Studienbefunde zeigten, dass selbst gleichqualifizierte Bewerberinnen und Bewerber mit Migrationshintergrund in Deutschland geringere Chancen bei der Einladung zu einem Vorstellungsgespräch haben (Schneider et al. 2014; Koopmans et al. 2019). Andererseits können Maßnahmen eine kritische Bestandsaufnahme der strukturierten Bewerbungsverfahren umfassen, wie sie in vielen Behörden der Bundesverwaltung durch *assessment center* und Prüfungsverfahren genutzt werden. Auch hier liegen Befunde vor, dass die verwendeten Verfahren nicht kultursensibel genug sind und zu geringeren Chancen für Bewerberinnen und Bewerber mit Migrationshintergrund führen (Stumpf et al. 2017). Die Maßnahmen sollten auch die – bezüglich der Kriterien des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) – heterogen zusammengesetzten Auswahlkommissionen umfassen sowie die für Benachteiligten sensibilisierten Personalauswahlkommissionen.

Schließlich können Maßnahmen des Diversitätsmanagements im Bereich der Personalgewinnung auch bevorzugte Einstellungen bei Vorliegen gleicher Qualifikation umfassen. Solche positiven Maßnahmen sind nach § 5 AGG möglich und werden bei Entscheidungen zwischen Bewerbungen nach Geschlecht, Lebensalter oder Behinderungen bereits regelmäßig genutzt, werden aber mit Verweis auf das Prinzip der Bestenauslese auch noch immer kritisch diskutiert (SVR 2018; Baumann et al. 2019). In Verbindung mit Zielvorgaben oder selbstverpflichtenden Zielquoten für zu erreichende Anteile von Beschäftigten mit Migrationshintergrund können sie aber eine effektive Maßnahme sein, wie sich in anderen Ländern, aber auch anderen Bereichen der Diversitätspolitik – insbesondere hinsichtlich der Gleichstellung zwischen den Geschlechtern – gezeigt hat (Vassilopoulou et al. 2019; Peters et al. 2020).

### *Personalentwicklung*

Die Ergebnisse der vorangegangenen Beiträge dieses Bandes haben gezeigt, dass auch der Bereich der Personalentwicklung von ähnlichen Maßnahmen profitieren könnte, wie sie bereits zuvor zur Personalgewinnung diskutiert wurden. Die Ungleichheiten hinsichtlich der vertikalen Repräsentation von Beschäftigten mit Migrationshintergrund – insbesondere hinsichtlich des Zugangs zum Beamtenstatus, zu Führungsfunktionen sowie generell für Beförderungen – zeigen, dass auch die Personalentwicklung von einer höheren Transparenz der Verfahren profitieren müsste. Prinzipiell existieren für Beschäftigte mit Migrationshintergrund kaum gesonderte Personalentwicklungsmaßnahmen, nachdem ein Beschäftigungsverhältnis in der öffentlichen Verwaltung aufgenommen wurde (Baumann et al. 2019). Mit der Etablierung von Mentoringprogrammen oder Programmen zur Führungskräfteentwicklung für bisher auf der Führungsebene unterrepräsentierte Beschäftigtengruppen alleine, werden die Ziele vermutlich nicht erreicht. Um die Repräsentation der Zielgruppe auf allen Ebenen sicherzustellen, bedarf es somit auch hier einer Bestandsaufnahme der Prozesse der Personalentwicklung, um die Durchlässigkeit innerhalb der Behörden für die Karrieren aller Beschäftigten anzugleichen.

Die vorgelegten Ergebnisse zeigen aber auch, dass es ein vordringliches Ziel sein muss, klare Beschwerdewege und Zuständigkeiten für Benachteiligungen festzulegen und bei den Beschäftigten in den Behörden bekannt zu machen. Erfahrungen von Mobbing und Diskriminierung scheinen für viele Beschäftigte ein akutes Problem darzustellen. Die Gründe für Diskriminierung sind dabei vielfältig und häufig nicht mit Aspekten der kulturellen Diversität verknüpft, sondern insbesondere mit dem Geschlecht und dem Alter der Beschäftigten oder den fehlenden Netzwerken in einer Behörde verbunden. Aufgrund der weitreichenden negativen Auswirkungen dieser Erfahrungen für das Wohlbefinden und die Arbeitsqualität der Beschäftigten muss es ein vordringliches Ziel sein, im Bereich der Personalentwicklung hier effektivere Vorsorge zu treffen.

### *Organisationskultur und Diversitätsklima*

Die öffentliche Verwaltung als Arbeitgeber sollte sich nicht ausschließlich auf die Erreichung spezifischer Zielquoten konzentrieren. Die vorangegangenen Beiträge haben gezeigt, dass eine Organisationskultur, welche sich die Schaffung eines guten Diversitätsklimas auf die Fahnen schreibt, weitreichende positive Effekte für alle Beschäftigten und somit auch für die einzelnen Behörden hat. Das gilt sowohl für die verschiedenen Indikatoren der Arbeitsqualität – Arbeitszufriedenheit, Arbeitsengagement sowie die Verbundenheit der Beschäftigten mit dem Arbeitgeber – als auch für die Einstellungen der Beschäftigten gegenüber kultureller Diversität.

Die Ergebnisse des DuCS 2019 geben leider keinen Aufschluss darüber, welche Maßnahmen eines Diversitätsmanagements besonders effektiv bei der Schaffung eines guten Diversitätsklimas sind und vorliegende Studien zu Veränderungen der Organisationskultur zeigen regelmäßig, wie komplex ein solcher Prozess ist (Nolan-Flecha 2019). Von zentraler Bedeutung scheint zu sein, dass der Umgang mit kultureller Diversität möglichst widerspruchsfrei in der Organisation und ihren zentralen Prozessen und Strukturen verankert ist. Rhetorische Bekenntnisse zu Diversität und Offenheit ohne gelebte Überzeugung und spürbare Veränderungen scheinen eher auf Ablehnung seitens der Beschäftigten und damit negativ auf das Diversitätsklima zu wirken (Antidiskriminierungsstelle 2015). Die Schaffung eines guten Diversitätsklimas ist somit eher ein langfristiger Prozess, welcher als Querschnittsaufgabe durch Leitlinien, Maßnahmen und Qualifizierungen gefördert werden kann. Insbesondere den Führungskräften kommt dabei eine besondere Verantwortung zu, da sie Vorbilder eines positiven Umgangs mit kultureller Vielfalt sind. Sie können die Bedeutung kultureller Vielfalt an zahlreichen Stellen ihrer Tätigkeit deutlich machen: bei der Verteilung von Tätigkeiten im Team, bei Personalgesprächen und auch bei Beurteilungen.

Interkulturell kompetente Beschäftigte können dabei die Etablierung eines guten Diversitätsklimas fördern. Neben den Möglichkeiten, besser mit einer kulturell vielfältigen Kundschaft umzugehen, sollten auch aus diesem Grund interkulturelle Kompetenzen bei der Personalauswahl eine größere Rolle spielen, wie es auch im geforderten Diversitätsplan festgehalten ist (Beauftragte 2019). Diese Kompetenzen lassen sich aber nur bedingt über interkulturelle Fortbildungen erreichen, wie Untersuchungen der vergangenen Jahre regelmäßig belegt haben. Insbesondere verpflichtende interkulturelle Trainings führten dabei offensichtlich zu gegenteiligen Effekten (Dobbin/Kalev 2017). Die Ergebnisse des DuCS 2019 konnten hingegen positivere Effekte dieser Fortbildungen insbesondere hinsichtlich der Führungskräfte zeigen, so dass hier eine wichtige Zielgruppe angesprochen ist.

Förderung weiterer wissenschaftlicher Studien zu den Determinanten und Konsequenzen kultureller Diversität in der öffentlichen Verwaltung.

Die vorgelegte Studie stellt erstmals repräsentative Befunde zur kulturellen Diversität in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland zur Verfügung und testet unterschiedliche theoretische Ansätze und Annahmen aus der internationalen Literatur für den deutschen Fall. Trotz der unterschiedlichen Forschungsperspektiven und Fragestellungen, welche auf Grundlage des DuCS 2019 bereits bearbeitet werden konnten, bedarf es sowohl weitergehender Grundlagenforschung als auch verstärkter Begleitforschung. Diese sollte sich insbesondere auf zwei wesentliche Bereiche konzentrieren: (1) die Weiterentwicklung und Ergänzung des Konzepts Migrationshintergrund zur Untersuchung von kultureller Vielfalt und Diskriminierungserfahrungen in der öffentlichen Verwaltung; (2) die vergleichende Untersuchung der kulturellen Diversität in der Bundesverwaltung mit weiteren Diversitätsdimensionen sowie zwischen der öffentlichen Verwaltung und der Privatwirtschaft.

### *Migrationshintergrund ergänzen*

Das Konzept des Migrationshintergrunds wurde im Rahmen dieser Studie genutzt, um kulturelle Vielfalt in der öffentlichen Verwaltung zu untersuchen und mit der Bevölkerung in Deutschland im Allgemeinen bzw. der in der Privatwirtschaft erwerbstätigen Bevölkerung zu vergleichen. Wie bereits zuvor ausführlich diskutiert (Ette et al. 2021a in diesem Band), greift das Konzept jedoch zu kurz, um soziale Ungleichheiten innerhalb der öffentlichen Verwaltung entlang kultureller und ethnischer Differenzierungen detailliert abzubilden. Der Migrationshintergrund wird über vergleichsweise eindeutige Merkmale wie Geburtsort und Staatsangehörigkeit der befragten Person sowie ihrer Eltern erfasst. Diesem Vorteil einer objektiven Erfassung steht der Nachteil entgegen, dass das Konzept des Migrationshintergrunds eine im Übrigen äußerst heterogene Bevölkerungsgruppe homogenisiert. Menschen, welche außer der eigenen oder der elterlichen Migrationserfahrung nicht viele Gemeinsamkeiten haben müssen, werden zu einer Gruppe zusammengefasst (El-Mafaalani 2017). Der DuCS 2019 ermöglichte spezifischere Aussagen durch weitere Differenzierungen nach Generationenfolge, Staatsangehörigkeiten, ggf. dem Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit sowie der Herkunft aus einem EU- oder Drittstaat. Zukünftig sollten differenziertere Aussagen für spezifische Migrantengruppen u. a. durch die detailliertere Erfassung der Herkunftsregion und der Herkunftsländer ermöglicht werden (Baumann et al. 2018, 85). Da Ungleichheiten häufig entlang spezifischer ethnischer Grenzziehungen verlaufen, könnten spezifischere Aussagen getroffen werden, ob und in welchem Ausmaß spezifische Gruppen von Benachteiligungen betroffen sind.

Die Beschränkung auf den Migrationshintergrund zur Beschreibung der Situation in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland stellt keinen Einzelfall dar. In vielen Mitgliedsstaaten der OECD ist das Geburtsland oder der Migrationshintergrund die einzige verfügbare Information, welche für Aussagen zu kultureller Diversität genutzt werden kann (Balestra/Fleischer 2018). Der Migrationshintergrund stellt aber auch bei einer detaillierteren Erfassung nur einen Proxy für Aussagen über kulturelle und ethnische Diversität dar, misst also kulturelle Diversität stellvertretend ausschließlich über den Migrationsstatus einer Person bzw. ihrer Eltern. Insbesondere erfasst er nicht die eigene Wahrnehmung der Befragten und ihre Identifikation mit spezifischen kulturellen oder ethnischen Gruppen. Weiterhin erfasst der Migrationshintergrund keine weiteren Merkmale wie Hautfarbe und Religion, welche ebenfalls zu sozialen Ungleichheiten aufgrund kultureller Diversität beitragen können. Diskriminierungen gegenüber schwarzen Menschen oder Musliminnen und

Muslimen können somit nicht erfasst werden, obwohl gerade diese Bevölkerungsgruppe einem erhöhten Risiko der Diskriminierung in Deutschland ausgesetzt ist.

Internationale Organisationen sowie zivilgesellschaftliche Akteure fordern daher zwischenzeitlich die ergänzende Erfassung der kulturellen Identität auf Grundlage der Selbstidentifikation. Hierfür wurden in den vergangenen Jahren verschiedene Konzepte vorgelegt (United Nations 2017, 203f.; Ahyoud et al. 2018; Chopin et al. 2014; European Commission 2018). Der Argumentation dieser Konzepte folgend, sollten Erhebungen zur kulturellen Diversität in der öffentlichen Verwaltung zukünftig auch andere Dimensionen kultureller Diversität erfassen. Diese sollten nicht nur am Migrationsstatus ansetzen, sondern die Selbstidentifikation der Befragten in den Mittelpunkt stellen. In Deutschland steht die wissenschaftliche Debatte zu diesen Anforderungen an die Erfassung kultureller Diversität – trotz zahlreicher kritischer Auseinandersetzungen mit dem Konzept Migrationshintergrund – noch weitgehend am Anfang. Hier gilt es, zukünftig wissenschaftlich valide und gesellschaftlich akzeptierte Instrumente für standardisierte Befragungen zu entwickeln. Gesellschaftliche Diskurse haben einen unmittelbaren Einfluss auf die Erfassung ethnischer Gruppen über die Selbstzuschreibungen der Befragten, weshalb es hierfür auch methodisch weitergehender Studien bedarf (Saperstein et al. 2016). Für die Nutzung solcher Konzepte im Rahmen von Beschäftigtenbefragungen in der öffentlichen Verwaltung ist jedoch von zentraler Bedeutung, dass diese auch im Rahmen amtlicher Haushaltssurveys (z. B. Mikrozensus) und allgemeiner Bevölkerungsbefragungen (z. B. SOEP) umgesetzt werden. Denn nur, wenn Vergleichsdaten für die Bevölkerung vorliegen, können die Daten ihre Funktion als Gleichstellungsdaten erfüllen. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass gerade bei Befragungen im Organisationskontext Fallzahlen relevanter Bevölkerungsgruppen häufig gering sind, so dass auch hier nur über die Aggregation verschiedener ethnischer Gruppen belastbare Aussagen möglich sind (Antidiskriminierungsstelle 2018) und Belangen des Datenschutzes ausreichend Rechnung getragen wird.

### *Vergleichende Studien*

Die Forschung zu Diversität im Arbeits- und Organisationskontext konzentriert sich in Deutschland bisher im Wesentlichen auf Aspekte von Geschlecht und Alter. Geschlechtliche Identität, Behinderung und insbesondere ethnische Herkunft und kulturelle Diversität spielen in der wissenschaftlichen Debatte bisher kaum eine Rolle. Zukünftig sollten vergleichbare Studien die verschiedenen Dimensionen von Diversität gleichzeitig erfassen und vergleichend analysieren. Dies entspricht einerseits dem internationalen Standard, ist aber auch theoretisch gefordert, da soziale Ungleichheiten intersektional verlaufen und sich Benachteiligungen entlang von kultureller Vielfalt, Geschlecht, Religion und weiteren Aspekten überschneiden können.

Weitergehende Forschung zu den Determinanten und Konsequenzen kultureller Diversität sollten daher in Deutschland auch in der Privatwirtschaft sowie innerhalb der öffentlichen Verwaltung zwischen Bund, Ländern und Kommunen weiter gefördert werden. Nur auf einer solchen Grundlage können methodische Instrumente weiterentwickelt sowie die Spezifika der Diversität im Kontext eines Einwanderungslandes wie Deutschland untersucht werden. Schließlich können soziale Ungleichheiten aufgrund kultureller Vielfalt in den Vereinigten Staaten oder Großbritannien mit einer anderen Migrationsgeschichte gänzlich anders ausgeprägt sein.

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

Die weitere interkulturelle Öffnung der Bundesverwaltung in Deutschland soll 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. Ein solches Monitoring kann sich an etablierten Strukturen im Bereich der Gleichstellungspolitik orientieren (Destatis 2020). In zeitlich festgelegten Abständen von maximal vier Jahren sollen Entwicklungen dieses Politikfeldes auf Grundlage definierter Indikatoren überprüft und als Bericht der Bundesregierung an das Parlament veröffentlicht werden. Mit der Etablierung eines Berichtswesens wird Benchmarking zwischen einzelnen Behörden und Geschäftsbereichen als Steuerungsansatz genutzt, um Fortschritt innerhalb dieses Politikfeldes zu erzielen (Hammerschmid et al. 2013). Ein solches Berichtswesen wird von unterschiedlichen nationalen und internationalen Akteuren zur Förderung von Gleichstellung und Chancengleichheit in öffentlichen Verwaltungen gefordert (Baumann et al. 2019; Ahyoud et al. 2018; OECD 2019). Es könnte auch zukünftig unter der Verantwortung der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration durchgeführt und im Rahmen des Aufenthaltsgesetzes verbindlich geregelt werden.

Im Rahmen des DuCS 2019 konnten zahlreiche Erfahrungen gesammelt werden, welche für die Etablierung eines regelmäßigen Berichtswesens genutzt werden können. Dies umfasst die Definition spezifischer quantitativer Indikatoren der interkulturellen Öffnung, die Organisation der notwendigen Datenerhebungen sowie die Veröffentlichung und Nutzung der Ergebnisse und Daten.

### *Indikatoren der interkulturellen Öffnung*

Auf Grundlage der Analysen in den einzelnen Beiträgen dieses Bandes konnten zentrale Indikatoren identifiziert werden, welche in zukünftigen Berichtswesen aufgegriffen werden sollten. Diese konzentrieren sich insbesondere auf die Bereiche, in denen noch Verbesserungsbedarf in der Umsetzung besteht. Ähnlich dem Vorgehen im Bereich Gleichstellungspolitik zwischen den Geschlechtern (BMFSFJ 2018) können diese verschiedenen Indikatoren über den Fortschritt im Bereich der Repräsentation und Chancengleichheit von Beschäftigten mit Migrationshintergrund berichten.

*Diversitätsindex:* Der Diversitätsindex konzentriert sich auf die Darstellung zentraler Kenngrößen zur Repräsentation der Bevölkerung mit Migrationshintergrund im Allgemeinen sowie des Zugangs zu spezifischen beruflichen Positionen innerhalb der Bundesverwaltung. Diese basieren auf etablierten Indikatoren des Personalmanagements im öffentlichen Dienst in Deutschland, differenzieren diese aber hinsichtlich der Anteile von Beschäftigten ohne Migrationshintergrund und Beschäftigten mit Migrationshintergrund. Konkret basiert der Diversitätsindex auf sechs spezifischen Indikatoren: (1) Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund an der Gesamtbeschäftigung in der Bundesverwaltung im Vergleich zum Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund an der Gesamtbeschäftigung in der Privatwirtschaft, (2) Anteil von Führungskräften mit Migrationshintergrund an allen Führungskräften in der Bundesverwaltung im Vergleich zum Anteil von Führungskräften ohne Migrationshintergrund, (3) Anteil von Beamten mit Migrationshintergrund an allen Beamten in der Bundesverwaltung im Vergleich zum Anteil von Beamten ohne Migrationshintergrund, (4) Anteil von überqualifizierten Beschäftigten mit Migrationshintergrund

an allen überqualifizierten Beschäftigten in der Bundesverwaltung im Vergleich zum Anteil von überqualifizierten Beschäftigten ohne Migrationshintergrund, (5) Anteil von neu-eingestellten Beschäftigten mit Migrationshintergrund an allen Neueinstellungen in der Bundesverwaltung im Vergleich zum Anteil von neu-eingestellten Beschäftigten ohne Migrationshintergrund, (6) Anteil von beförderten Beschäftigten mit Migrationshintergrund an allen beförderten Beschäftigten in der Bundesverwaltung im Vergleich zum Anteil von beförderten Beschäftigten ohne Migrationshintergrund.

*Arbeitsqualitätsindex:* Neben der Repräsentation der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in verschiedenen Bereichen der Bundesverwaltung stellen Beschäftigtenbefragungen detaillierte Informationen über verschiedene Dimensionen der Arbeitsqualität der Beschäftigten zur Verfügung. Diese umfassen einerseits Informationen darüber, ob sich die Beschäftigten im Arbeitskontext benachteiligt und diskriminiert oder gemobbt fühlen. Konkret umfasst dies zwei Indikatoren: (1) Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund mit subjektiven Diskriminierungserfahrungen in der Bundesverwaltung im Vergleich zum Anteil von Beschäftigten ohne Migrationshintergrund mit subjektiven Diskriminierungserfahrungen, (2) Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund mit Mobbing-erfahrung in der Bundesverwaltung im Vergleich zum Anteil von Beschäftigten ohne Migrationshintergrund mit Mobbing-erfahrung. Weitere Indikatoren der Arbeitsqualität umfassen die (3) durchschnittliche Arbeitszufriedenheit der Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung im Vergleich zur durchschnittlichen Arbeitszufriedenheit der Beschäftigten ohne Migrationshintergrund, (4) das durchschnittliche Arbeits-engagement der Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung im Vergleich zum durchschnittlichen Arbeitsengagement der Beschäftigten ohne Migrationshintergrund, (5) die durchschnittliche Verbundenheit mit dem Arbeitgeber der Beschäftigten ohne Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung im Vergleich zur durchschnittlichen Verbundenheit mit dem Arbeitgeber der Beschäftigten ohne Migrationshintergrund sowie (6) den Anteil von Beschäftigten mit der Absicht, den Arbeitgeber zu wechseln, mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung im Vergleich zum Anteil von Beschäftigten mit der Absicht, den Arbeitgeber zu wechseln, ohne Migrationshintergrund.

*Diversitätsklimaindex:* Neben den beiden Indizes zur Erfassung der Erwerbssituation und der Arbeitsqualität von Beschäftigten mit Migrationshintergrund misst der Diversitätsklimaindex den Umgang der Behörden in der Bundesverwaltung mit kultureller Vielfalt. Ähnlich wie in anderen Ländern (z. B. der *inclusion index* im Rahmen des „Federal Employee Viewpoint Survey“ der Vereinigten Staaten) wird aus Sicht der Beschäftigten gemessen, wie diversitätssensibel die Organisationskultur der jeweiligen Behörde ist. Der Diversitätsklimaindex ermöglicht sowohl im Vergleich mit anderen Behörden als auch im Zeitvergleich eine Rückmeldung an die Behörden, wie deren Bemühungen im Umgang mit Diversität von ihren Beschäftigten wahrgenommen werden. Ergänzt werden sollte das Berichtswesen zudem um Angaben zur Implementation spezifischer Maßnahmen des Diversitätsmanagements in den einzelnen Behörden. Dies kann Angaben zur Teilnahme von Beschäftigten an interkulturellen Fortbildungen genauso umfassen wie Informationen über die Einrichtung eines Beauftragten für die interkulturelle Öffnung oder die Beteiligung solcher Beauftragten an Personalauswahlverfahren. Das Diversitätsklima in den Behörden kann so um objektive Angaben zur Umsetzung von Maßnahmen des Diversitätsmanagements ergänzt werden.

Die Analysen im Rahmen dieses Bandes haben gezeigt, dass ausschließlich deskriptive Auswertungen der verschiedenen Indikatoren aufgrund der unterschiedlichen Beschäftigtenstrukturen zwischen öffentlicher Verwaltung und Privatwirtschaft sowie zwischen den Behörden der Bundesverwaltung zu wenig belastbaren Schlussfolgerungen führen könnten.

Die Indizes müssen daher durch weitergehende statistische Verfahren auf solche Kompositionseffekte kontrolliert und bereinigt werden, so dass politische Entscheidungen auf signifikanten Ungleichheiten basieren. Das Berichtswesen sollte sich darüber hinaus nicht auf die Gegenüberstellungen der Erwerbssituation von Beschäftigten mit Migrationshintergrund und Beschäftigten ohne Migrationshintergrund beschränken. Insbesondere für die Entwicklung konkreter Maßnahmen bedarf es weitergehender Differenzierungen nach Migrationsstatus, Staatsangehörigkeit und Herkunftsregionen bzw. Herkunftsländern, um möglichst spezifische Konzepte entwickeln zu können. Mittelfristig sind solche differenzierten Analysen dann möglicherweise auch auf Grundlage von Konzepten möglich, welche auf der Selbstidentifikation der Befragten zu ethnischen und kulturellen Gruppen basieren. Die Ergebnisse dieses Bandes haben zudem gezeigt, dass ein Berichtswesen zur interkulturellen Diversität die Verschränkungen verschiedener Diskriminierungsdimensionen berücksichtigen muss. Eine solche „intersektionale“ Sichtweise eröffnet auch die Weiterentwicklung zu einer umfassenderen Diversitätsberichterstattung für die Bundesverwaltung in Deutschland (Crenshaw 1989; Tanyilmaz/Greve 2018).

### *Organisation der Datenerfassung*

Die Personalstandstatistik des öffentlichen Dienstes kann die zuvor genannten Indikatoren nicht erfassen. Auch wenn aktuelle Reformen des Finanz- und Personalstatistikgesetzes zu einer Ausweitung von Speichersachverhalten führen, werden notwendige Angaben für ein Berichtswesen zur interkulturellen Öffnung – z. B. ethnische Herkunft, Migrationsstatus, Religion – aufgrund der Sensibilität und des Schutzbedarfes dieser Angaben auch zukünftig fehlen. Für ein regelmäßiges Berichtswesen zur kulturellen Diversität in der Bundesverwaltung wird daher – aufbauend auf den Erfahrungen des DuCS 2019 und den Erfahrungen anderer Länder (z. B. „Federal Employee Viewpoint Survey“ in den USA, „Civil Service People Survey“ in Großbritannien oder die alle drei Jahre stattfindende Personalbefragung in der Schweiz) – eine regelmäßig stattfindende zentrale Beschäftigtenbefragung vorgeschlagen, wie sie gegenwärtig in mehr als der Hälfte aller OECD-Staaten etabliert ist (OECD 2017; vgl. auch Ette et al. 2021c in diesem Band).

Die Teilnahme an der Beschäftigtenbefragung soll für die Beschäftigten auch zukünftig auf freiwilliger Basis erfolgen. Für eine effektivere Durchführung der Beschäftigtenbefragung sowie zur weiteren Verbesserung der Datenqualität ist die Teilnahme an der Befragung allerdings für die Behörden zukünftig verbindlich. Gegenüber des DuCS 2019 bedarf es zusätzlich einer inhaltlichen Vertiefung. Dies betrifft insbesondere differenziertere Angaben zum Migrationshintergrund sowie eine mögliche spätere Ergänzung des Frageprogramms um Angaben zur Selbstidentifikation der Beschäftigten oder auch die Aufnahme weiterer Dimensionen des jetzigen AGG (z. B. Religion).

Das organisatorische Vorgehen zentraler Beschäftigtenbefragungen kann sich an den im Rahmen des DuCS 2019 zwischenzeitlich etablierten Strukturen orientieren. Dies betrifft die Etablierung hoher datenschutzrechtlicher Standards, die Verwendung bereits bestehender informationstechnologischer Strukturen sowie Ressourcen wie dem IVBB, welche den Behörden die Beteiligung an solchen Umfragen mit vergleichsweise geringem Aufwand ermöglichen. Im Vergleich zu bisherigen Befragungen innerhalb der einzelnen Behörden sind zentrale Beschäftigtenbefragungen zudem vergleichsweise kostengünstig und können ressourcenschonend durchgeführt werden. Für die Durchführung zentraler Beschäftigtenbefragungen könnte eine ressortübergreifend tätige und mit den nötigen Ressourcen ausgestattete Fachstelle innerhalb der Bundesverwaltung aufgebaut werden. Diese kann im Austausch mit weiteren wissenschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren

für die Weiterentwicklung des Erhebungsinstruments, die Durchführung der Beschäftigtenbefragungen sowie die Analyse der erhobenen Daten zuständig sein. Zusätzlich stellt die Fachstelle der Bundesverwaltung wissenschaftliche Expertise für Fragen der interkulturellen Öffnung zur Verfügung. Beschäftigtenbefragungen bieten den Behörden ergänzend zu der bestehenden Personalstandstatistik zusätzliche Informationen für ihre Organisationsentwicklung, so dass die Etablierung zentraler Beschäftigtenbefragungen auch unabhängig eines Berichtswesens zur interkulturellen Öffnung geprüft werden sollte.

### *Veröffentlichung der Berichte und Nutzung der Befragungsdaten*

Die Etablierung eines regelmäßigen Berichtswesens der Bundesregierung an das Parlament erhöht die Transparenz und ermöglicht die Steuerung dieses Politikfeldes durch Benchmarking-Prozesse. Angesichts ähnlicher Debatten über die interkulturelle Öffnung politischer Institutionen, wie z. B. Parlamenten und politischen Parteien, kann ein Diversitätsberichtswesen für die Bundesverwaltung hier gegenseitig befruchtend wirken (Meier 2019). Andererseits sollen die Daten für die interne Organisationsentwicklung der Behörden genutzt werden. Hierfür ist die nutzerfreundliche Aufbereitung und schnelle Bereitstellung der zentralen Indikatoren für die Behörden von zentraler Bedeutung. Auf Grundlage der Erfahrungen des DuCS 2019 können die Indikatoren zukünftig weitgehend automatisiert erstellt und über eine geeignete Online-Plattform den Behörden innerhalb weniger Wochen nach Abschluss der Befragung zur Verfügung gestellt werden. Für weitergehende wissenschaftliche Analysen sollen die Befragungsdaten in anonymisierter Form und unter vollständiger Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Vorgaben auch externen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern zur Verfügung gestellt werden. Über das Berichtswesen hinaus entsteht somit eine Dateninfrastruktur, welche es ermöglicht, die interkulturelle Öffnung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland durch weitergehende wissenschaftliche Befunde zu befördern. Damit kommt das Berichtswesen auch dem Wesen von Organisationsentwicklung als kontinuierlichem Lernprozess entgegen. Denn das Potenzial von Beschäftigtenbefragungen besteht insbesondere in ihrer wiederholten Anwendung und der Untersuchung der zeitlichen Entwicklungen. So ermöglichen sie die kontinuierliche Anpassung an sich verändernde gesellschaftliche Rahmenbedingungen und politische Ziele.

## **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. Berlin: Citizens For Europe.
- Aikins, Joshua Kwesi; Gyamerah, Daniel (2016): Handlungsoptionen zur Diversifizierung des Berliner Kultursektors. Berlin: Citizens For Europe.
- Alba, Richard; Barbosa, Guillermo Yrizar (2016): Room at the top? Minority mobility and the transition to demographic diversity in the USA. In: *Ethnic and Racial Studies* 39, 6: 917–938. DOI: 10.1080/01419870.2015.1081966.
- Antidiskriminierungsstelle (2015): Diversity-Prozesse in und durch Verwaltungen anstoßen: von merkmalspezifischen zu zielgruppenübergreifenden Maßnahmen zur Herstellung von Chancengleichheit. Eine Handreichung für Verwaltungsbeschäftigte. Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes.

- Antidiskriminierungsstelle (2018): Erhebung von subjektiven Diskriminierungserfahrungen. Erste Ergebnisse von Testfragen in der SOEP Innovations-Stichprobe 2016. Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes.
- 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 interkulturelle Öffnung jetzt gelingen kann. Berlin.
- Balestra, Carlotta; Fleischer, Lara (2018): Diversity statistics in the OECD. How do OECD countries collect data on ethnic, racial and indigenous identity? Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development (SDD Working Paper, 96).
- Barwig, Klaus; Hinz-Rommel, Wolfgang (Hrsg.) (1995): Interkulturelle Öffnung sozialer Dienste. Freiburg/Breisgau: Lambertus.
- Baumann, Anne-Luise; Egenberger, Vera; Supik, Linda (2018): Erhebung von Antidiskriminierungsdaten in repräsentativen Wiederholungsbefragungen. Bestandsaufnahme und Entwicklungsmöglichkeiten. Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes.
- 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.
- Beauftragte (1995): Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn: Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer.
- Beauftragte (2014): 10. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland. Berlin: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.
- Beauftragte (2019): Deutschland kann Integration: Potenziale fördern, Integration fördern, Zusammenhalt stärken. 12. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Berlin: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.
- Behr, Rafael (2016): Diversität und Polizei: Eine polizeiwissenschaftliche Perspektive. In: Genkova, Petia; Ringeisen, Tobias (Hrsg.): Handbuch Diversity Kompetenz. Band 1: Perspektiven und Anwendungsfelder. Wiesbaden: Springer: 557–578.
- BMFSFJ (2018): Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesverwaltung und in den Gerichten des Bundes. Bundesgleichstellungsgesetz, Bundesgremienbesetzungsgesetz. 12. Auflage. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- BMI (2020): Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien. Berlin: Bundesministerium des Innern.
- Bundesregierung (2007): Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen. Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.
- Bundesregierung (2011): Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen. Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.
- Bundesregierung (2017): Nationaler Aktionsplan gegen Rassismus. Positionen und Maßnahmen zum Umgang mit Ideologien der Ungleichwertigkeit und den darauf bezogenen Diskriminierungen. Berlin: Bundesministerium des Innern.
- 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: 307–331.
- Chopin, Isabelle; Farkas, Lilla; Germaine, Catharina (2014): Equality data initiative. Ethnic origin and disability data collection in Europe: Measuring inequality – Combating discrimination. Policy Report. Brussels: Open Society Foundations.
- Crenshaw, Kimberle (1989): Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. In: *University of Chicago Legal Forum*, Issue 1, Article 8: 139–167.
- Destatis (2020): Gleichstellungsindex 2019. Gleichstellung von Frauen und Männern in den obersten Bundesbehörden. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

- Dobbin, Frank; Kalev, Alexandra (2017): Are Diversity Programs Merely Ceremonial? Evidence-Free Institutionalization. In: Greenwood, Royston; Oliver, Christine; Lawrence, Thomas B.; Meyer, Renate E. (Hrsg.): *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. Thousand Oaks, California: SAGE: 808–828.
- Dobbin, Frank; Kim, Soohan; Kalev, Alexandra (2011): You Can't Always Get What You Need. Organizational Determinants of Diversity Programs. In: *American Sociological Review* 76, 3: 386–411. DOI: 10.1177/0003122411409704.
- El-Mafaalani, Aladin (2017): Diskriminierung von Menschen mit Migrationshintergrund. In: Scherr, Albert; El-Mafaalani, Aladin; Yüksel, Gökçen (Hrsg.): *Handbuch Diskriminierung*. Wiesbaden: Springer VS: 465–478.
- El-Mafaalani, Aladin; Waleciak, Julian; Weitzel, Gerrit (2017): Tatsächliche, messbare und subjektiv wahrgenommene Diskriminierung. In: Scherr, Albert; El-Mafaalani, Aladin; Yüksel, Gökçen (Hrsg.): *Handbuch Diskriminierung*. Wiesbaden: Springer VS: 173–189.
- Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Sulak, Harun (2021a): Repräsentation kultureller Diversität in der Bundesverwaltung. In: Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Schneider, Norbert F. (Hrsg.): *Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität*. Opladen: Barbara Budrich (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55): 71–99.
- Ette, Andreas; Weinmann, Martin; Straub, Sophie; Best, Fabio (2021b): Konsequenzen kultureller Diversität für die Arbeitsqualität in der öffentlichen Verwaltung. In: Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Schneider, Norbert F. (Hrsg.): *Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität*. Opladen: Barbara Budrich (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55): 169–195.
- Ette, Andreas; Weinmann, Martin; Straub, Sophie; Sulak, Harun; Best, Fabio (2021c): Herausforderungen und Potenziale von Beschäftigtenbefragungen in der öffentlichen Verwaltung: Forschungsdesign des "Diversität und Chancengleichheit Survey 2019". In: Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Schneider, Norbert F. (Hrsg.): *Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität*. Opladen: Barbara Budrich (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55): 43–69.
- European Commission (2018): Guidelines on improving the collection and use of equality data. Brussels: High Level Group on Non-discrimination, Equality and Diversity. Subgroup on Equality Data.
- Falge, Christiane; Zimmermann, Gudrun (2014): Die interkulturelle Öffnung im deutschen Gesundheitssystem: Ein kritischer Überblick. In: Vanderheiden, Elisabeth; Mayer, Claude-Helene (Hrsg.): *Handbuch Interkulturelle Öffnung. Grundlagen, Best Practice, Tools*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht: 327–334.
- Gogolin, Ingrid (2010): Interkulturelle Bildungsforschung. In: Tippelt, Rudolf; Schmidt, Bernhard (Hrsg.): *Handbuch Bildungsforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 297–315. Online verfügbar unter [https://doi.org/10.1007/978-3-531-92015-3\\_15](https://doi.org/10.1007/978-3-531-92015-3_15).
- Hammerschmid, Gerhard; van de Walle, Steven; Stimac, Vid (2013): Internal and external use of performance information in public organizations: results from an international survey. In: *Public Money & Management* 33, 4: 261–268. DOI: 10.1080/09540962.2013.799803.
- Heyder, Udo (2012): Interkulturelle Öffnung der Personalauswahl im öffentlichen Dienst. Handreichung für Beschäftigte, die an Auswahlverfahren beteiligt sind, und Dozentinnen und Dozenten, die Seminare zum Thema „Personalauswahl“ durchführen. Brühl: Bundesakademie für öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern.
- Hofhuis, Joep; van der Zee, Karen I.; Otten, Sabine (2015): Measuring Employee Perception on the Effects of Cultural Diversity at Work: Development of the Benefits and Threats of Diversity Scale. In: *Quality and Quantity* 49, 1: 177–201.
- Hostager, Todd J.; De Meuse, Kenneth P. (2008): The Effects of a Diversity Learning Experience on Positive and Negative Diversity Perceptions. In: *Journal of Business and Psychology* 23, 3-4: 127–139. DOI: 10.1007/s10869-008-9085-x.
- Kalev, Alexandra; Dobbin, Frank; Kelly, Erin (2006): Best Practices or Best Guesses? Assessing the Efficacy of Corporate Affirmative Action and Diversity Policies. In: *American Sociological Review* 71, 4: 589–617.

- Koopmans, Ruud; Veit, Susanne; Yemane, Ruta (2019): Taste or statistics? A correspondence study of ethnic, racial and religious labour market discrimination in Germany. In: *Ethnic and Racial Studies* 42, 16: 233–252. DOI: 10.1080/01419870.2019.1654114.
- 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: 336–366.
- Maravic, Patrick von; Dudek, Sonja M. (2013): Representative bureaucracy in Germany? From passive to active intercultural opening. In: Maravic, Patrick von; Peters, B. Guy; Schröter, Eckhard (Hrsg.): *Representative Bureaucracy in Action. Country Profiles from the Americas, Europe, Africa and Asia*. Cheltenham: Edward Elgar: 99–110.
- Meier, Kenneth J. (2019): Theoretical Frontiers in Representative Bureaucracy: New Directions for Research. In: *Perspectives on Public Management and Governance* 2, 1: 39–56. DOI: 10.1093/ppmgov/gvy004.
- Nolan-Flecha, Natalia (2019): Next generation diversity and inclusion policies in the public service: Ensuring public services reflect the societies they serve. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD Working Paper on Public Governance, 34).
- OECD (2017): *Government at a Glance 2017*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2019): Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability, OECD/LEGAL/0445. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development.
- Offensive Mittelstand (2019): INQA-Check „Vielfaltskompetente Verwaltung“. Zukunftsfähig und inklusiv durch Vielfalt: Eine Selbstbewertung für Verwaltungen. Heidelberg: Offensive Mittelstand.
- Peters, Eileen; Drobe, Jil; Abendroth, Anja (2020): Gleichheit durch Gleichstellungsmaßnahmen? Betriebliche Mentoringprogramme, Frauenquoten und geschlechtsspezifische Einkommensungleichheiten in Großbetrieben. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 72, 2: 225–263. DOI: 10.1007/s11577-020-00695-y.
- Pitts, David W. (2009): Diversity Management, Job Satisfaction, and Performance: Evidence from U.S. Federal Agencies. In: *Public Administration Review* 69, 2: 328–338.
- Rouault, Sophie (2016): Berufliche Gleichstellung im deutschen Bundesdienst: Vorbild für die widerständige Privatwirtschaft? In: Fuchs, Gesine; Bothfeld, Silke; Leitner, Andrea; Rouault, Sophie (Hrsg.): *Gleichstellungspolitik öffentlicher Arbeitgeber: Betriebliche Gleichstellung in den Bundesverwaltungen Deutschlands, Österreichs und der Schweiz*. Opladen: Barbara Budrich: 99–138.
- Saperstein, Aliya; Kizer, Jessica M.; Penner, Andrew M. (2016): Making the Most of Multiple Measures: Disentangling the Effects of Different Dimensions of Race in Survey Research. In: *American Behavioral Scientist* 60, 4: 519–537. DOI: 10.1177/0002764215613399.
- Schneider, Jan; Yemane, Ruta; Weinmann, Martin (2014): *Diskriminierung am Ausbildungsmarkt. Ausmaß, Ursachen und Handlungsperspektiven*. Berlin: Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR).
- Schönwälder, Karen (2013): Immigrant Representation in Germany's Regional States: The Puzzle of Uneven Dynamics. In: *West European Politics* 36, 3: 634–651.
- Schröer, Hubertus (2018): Interkulturelle Öffnung und Diversity Management. In: Blank, Beate; Gögercin, Süleyman; Sauer, Karin E.; Schramkowski, Barbara (Hrsg.): *Soziale Arbeit in der Migrationsgesellschaft: Grundlagen - Konzepte - Handlungsfelder*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden: 773–785.
- Straub, Sophie; Ette, Andreas; Weinmann, Martin (2021a): Diskriminierungs- und Mobbing Erfahrungen in der Bundesverwaltung. In: Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Schneider, Norbert F. (Hrsg.): *Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität*. Opladen: Barbara Budrich (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55): 129–148.
- Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Brehm, Uta; Ette, Andreas (2021b): Erwerbssituation in der Bundesverwaltung: Gleiche Chancen unabhängig von Migrationshintergrund und Staatsangehörigkeit der Beschäftigten? In: Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Schneider, Norbert F. (Hrsg.): *Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität*. Opladen: Barbara Budrich (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55): 101–127.

- Stumpf, Siegfried; Leenen, Wolf Rainer; Scheitza, Alexander (2017): Adverse Impact in der Personalauswahl einer deutschen Behörde: Eine Analyse ethnischer Subgruppendifferenzen. In: *German Journal of Human Resource Management: Zeitschrift für Personalforschung* 31, 1: 4–31.
- SVR (2018): Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten? Jahrgutachten 2018. Berlin: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration.
- Tanyilmaz, Tugba; Greve, Edwin (2018): Vielfalt intersektional verstehen. Ein Wegweiser für diversitätsorientierte Organisationsentwicklung. Berlin: DeutschPlus e.V. - Initiative für eine plurale Republik.
- United Nations (2017): Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses. Revision 3 (ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.3). New York: Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division.
- van Knippenberg, Daan; van Ginkel, Wendy P.; Homan, Astrid C. (2013): Diversity mindsets and the performance of diverse teams. In: *Organizational Behaviour and Human Decision Processes* 121, 2: 183–193. DOI: 10.1016/j.obhdp.2013.03.003.
- 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: Vassilopoulou, Joana; Brabet, Julienne; Showunmi, Victoria (Hrsg.): *Race Discrimination and Management of Ethnic Diversity and Migration at Work: European Countries' Perspectives*, Volume 6. Bingley: Emerald Publishing Limited: 59–79.
- Weinmann, Martin; Ette, Andreas; Straub, Sophie (2021): Diversitätsmanagement von Organisationen messen: Entwicklung eines Diversitätsklimaindex für die öffentliche Verwaltung in Deutschland. In: Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Schneider, Norbert F. (Hrsg.): *Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität*. Opladen: Barbara Budrich (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55): 149–167.
- Weinmann, Martin; Straub, Sophie (2021): Einstellungen der Beschäftigten zur kulturellen Diversität in der öffentlichen Verwaltung. In: Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Schneider, Norbert F. (Hrsg.): *Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität*. Opladen: Barbara Budrich (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55): 197–222.
- Ziekow, Jan (2014): Möglichkeiten und Grenzen der Verbesserung der Chancen von Personen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst. In: *Die Öffentliche Verwaltung* 67, 18: 765–776.

## Anhang I – Weiterführende Tabellen

Tabelle A.1: Anzahl der Beschäftigten und Bruttoeinsatzstichprobe des „Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)“ nach Einzelplan und Kapitel im Bundeshaushalt

Lfd. Nr.	Name	Abkürzung	Einzelplan / Kapitel	Personalstand 2018	Stichprobe 2019
1	Auswärtiges Amt	AA	0512	12.325	6.093
2	Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat	BeschA	0619	235	259
3	Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben	BAFzA	1713	1.345	1.265
4	Bundesamt für Justiz	BfJ	0718	1.030	1.098
5	Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit	BfE	1615	125	226
6	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge	BAMF	0633	7.065	7.559
7	Bundesamt für Naturschutz	BfN	1614	335	352
8	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik	BSI	0623	790	923
9	Bundesamt für Strahlenschutz	BfS	1616	730	532
10	Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit	BVL	1017	630	672
11	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle	BAFA	0916	1.000	833
12	Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen	BADV	0620	370	271
13	Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin	BAuA	1113	725	726
14	Bundesanstalt Technisches Hilfswerk	THW	0629	1.325	1.422
15	Bundesarbeitsgericht	BAG	1114	150	161
16	Bundesarchiv	BArch	0453	700	866
17	Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung	BAF	1222	85	105
18	Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung	BIB	0617	45	54
19	Bundesinstitut für Sportwissenschaft	BISp	0618	40	40
20	Bundeskanzleramt	BKAmt	0412	610	814
	<i>einschließlich:</i> Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration	IntB	0413	50	–
21	Bundeskartellamt	BKartA	0917	370	443
22	Bundeskriminalamt	BKA	0624	5.880	426

↓

Fortsetzung Tabelle A.1

Lfd. Nr.	Name	Abkürzung	Einzelplan / Kapitel	Personalstand 2018	Stichprobe 2019
23	Bundesministerium der Finanzen	BMF	0812	1.860	2.054
24	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz	BMJV	0712	690	856
25	Bundesministerium der Verteidigung	BMVg	1412	2.280	2.414
26	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat	BMI	0612	1.500	1.921
27	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	BMEL	1012	940	988
28	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend <i>einschließlich:</i> Antidiskriminierungsstelle des Bundes	BMFSFJ ADS	1712 1715	725 30	874 –
29	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit	BMU	1612	1.250	1.373
30	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	BMWi	0912	1.795	1.837
31	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	BMZ	23	940	1.117
32	Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen	BNetzA	0918	2.905	2.941
33	Bundespolizei	BPOL	0625	43.825	10.126
34	Bundespräsidialamt	BPrA	0112	200	221
35	Bundessozialgericht	BSG	1115	200	201
36	Bundesverfassungsgericht	BVerfG	19	200	235
37	Bundesversicherungsamt	BVAmt	1116	585	600
38	Bundesverwaltungsamt	BVA	0615	5.285	5.453
39	Bundesverwaltungsgericht	BVerwG	0715	190	206
40	Bundeszentrale für politische Bildung	BPB	0635	250	319
41	Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit	BfDI	21	130	199
42	Deutsche Bundesbank	BBk	–	11.040	11.451
43	Deutscher Bundestag <i>einschließlich:</i> Wehrbeauftragte/r des Deutschen Bundestages	BT WB	0212 0213	2.760 55	2.585 –
44	Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien	BKM	0452	280	313
45	Friedrich-Loeffler-Institut, Bundesforschungsinstitut für Tiergesundheit	FLI	1014	840	804



Fortsetzung Tabelle A.1

Lfd. Nr.	Name	Abkürzung	Einzelplan / Kapitel	Personalstand 2018	Stichprobe 2019
46	Informationstechnikzentrum Bund	ITZBund	0816	2.715	2.985
47	Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei	Thünen-Institut	1016	980	982
48	Max Rubner-Institut	MRI	1015	620	667
49	Presse- und Informationsamt der Bundesregierung	BPA	0432	495	491
50	Umweltbundesamt	UBA	1613	1.560	1.655
51	Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes	WSV	1218	13.195	11.509
	<i>darunter:</i>				
52	Bundesanstalt für Gewässerkunde	BfG	1218	–	469
53	Bundesanstalt für Wasserbau	BAW	1218	–	438
54	Zentrale Stelle für Informationstechnik im Sicherheitsbereich	ZITiS	0622	20	131
55	Zollverwaltung	Zoll	0813	40.060	15.995
	Insgesamt			176.360	109.550

Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes 2019; Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019); eigene Darstellung.

Anm.: Dargestellt ist die Anzahl der Beschäftigten am 30.06.2018 und die Bruttoeinsatzstichprobe der an der Befragung teilnehmenden Behörden nach Einzelplan (Epl.) und Kapitel im Bundeshaushalt. Die Angaben zum Personalstand basieren auf einer Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes zu den Beschäftigten des Bundes am 30.06.2018 nach Einzelplänen (Epl.)/Kapiteln des Bundeshaushalts. Alle Fallzahlen dieser Sonderauswertung wurden seitens des Statistischen Bundesamtes aus Geheimhaltungsgründen auf ein Vielfaches von 5 auf- oder abgerundet. Angaben zur Deutschen Bundesbank basieren auf Angaben der BBk zu ihren Beschäftigten am 30.04.2019.

Die Beschäftigten von drei Behörden mit eigenem Kapitel innerhalb des Bundeshaushalts wurden aus organisatorischen Gründen nicht separat, sondern im Rahmen der Befragung einer anderen Behörde befragt. Diese Behörden sind in der Tabelle jeweils unter „einschließlich“ aufgeführt. Zwei Behörden haben innerhalb des Bundeshaushalts kein eigenständiges Kapitel, weshalb in der Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes für diese Behörden keine separaten Personalstandsangaben ausgewiesen sind. Im Rahmen der Befragung wurden die Beschäftigten dieser beiden Behörden (in der Tabelle unter „darunter“ aufgeführt) separat befragt. Die Spalte „Stichprobe“ weist die Anzahl der zur Teilnahme an der Befragung eingeladenen Beschäftigten aus (Bruttoeinsatzstichprobe).

Abweichungen zwischen den Angaben im Personalstand am 30.06.2018 und der Bruttoeinsatzstichprobe sind bei den meisten Behörden gering. Sie resultieren aus unterschiedlichen Definitionen von Beschäftigten einer Behörde sowie den unterschiedlichen Stichtagen der Erfassung, durch die sich zwischenzeitlich durch Personalfuktuation sowie organisatorische Veränderungen die Anzahl der Beschäftigten änderte. Zusätzlich wurden in einigen wenigen Behörden bestimmte Beschäftigtengruppen aus der Befragung ausgeschlossen. Dies betrifft beispielsweise die in den Auslandsvertretungen des Auswärtigen Amtes eingesetzten Ortskräfte sowie sicherheitsrelevante Bereiche der Bundespolizei. Weiterhin hat das Bundeskriminalamt sich nur mit einer Abteilung an der Befragung beteiligt, weshalb die Ergebnisse nicht für das gesamte BKA repräsentativ sind.

Tabelle A.2: Merkmale der Beschäftigten in Bundesverwaltung, öffentlicher Verwaltung, öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft, in Prozent

	Bundesverwaltung		Öffentliche Verwaltung		Öffentlicher Dienst		Privatwirtschaft	
	(DuCS)		(MZ)		(MZ)		(MZ)	
	Ohne MH	Mit MH	Ohne MH	Mit MH	Ohne MH	Mit MH	Ohne MH	Mit MH
Berufsabschlüsse								
Ohne Abschluss	6,2	8,7	7,9	22,5	7,9	19,7	13,2	35,6
Berufliche Ausbildung	43,5	38,2	58,4	47,5	54,2	44,0	68,8	45,8
FH-Abschluss	27,6	22,3	20,7	14,2	12,5	7,2	7,2	4,9
Hochschulabschluss	22,8	30,8	13,0	15,8	25,3	29,1	10,9	13,7
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Verbeamtung								
Beamte	68,3	56,9	45,2	33,0	31,5	15,4	0,3	0,1
Tarifbeschäftigte	31,7	43,1	54,8	67,0	68,5	84,6	99,7	99,9
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Führungsposition								
Führungskraft	27,7	22,5	27,8	18,8	25,9	18,2	24,9	14,7
Keine Führungskraft	72,3	77,5	72,2	82,2	74,1	81,8	75,1	85,3
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Befristung								
Befristet	6,3	11,2	11,7	22,5	13,2	24,3	10,4	17,0
Unbefristet	93,7	88,8	88,3	77,5	86,8	75,7	89,6	83,0
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019); Sonderauswertung des Mikrozensus 2018, BiB/Destatis 2020, eigene Darstellung.

Anm.: Der Bereich „Öffentliche Verwaltung“ umfasst den Kernbereich des öffentlichen Dienstes – die öffentliche Verwaltung und die öffentliche Sicherheit. Angaben zur Bundesverwaltung basieren auf den Daten des DuCS 2019; die Daten sind anhand der Beschäftigtenzahl der Behörden gewichtet. Angaben zur öffentlichen Verwaltung, zum öffentlichen Dienst und zur Privatwirtschaft in Deutschland insgesamt basieren auf den Daten des Mikrozensus (MZ).

Tabelle A.3: Unterschiede hinsichtlich der Erwerbssituation von Beschäftigten nach Migrationshintergrund

	Migrationshintergrund ( <i>Ref.: Ohne</i> )	
	AME	SE
Laufbahnzugehörigkeit		
Einfacher Dienst	0,004***	0,000
Mittlerer Dienst	0,037***	0,003
Gehobener Dienst	-0,022***	0,002
Höherer Dienst	-0,019***	0,002
Überqualifizierung ( <i>Ref.: Adäquat/unterqualifiziert</i> )	0,063***	0,005
Beamtenverhältnis ( <i>Ref.: Tarifbeschäftigte</i> )	-0,031***	0,003
Führungsposition ( <i>Ref.: Keine Führungsposition</i> )	-0,005	0,003
Beförderung ( <i>Ref.: Keine Beförderung</i> )	-0,017***	0,003
Teilzeit ( <i>Ref.: Vollzeitbeschäftigung</i> )	-0,016***	0,003
Befristung ( <i>Ref.: Unbefristete Beschäftigung</i> )	0,011***	0,002

Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen.

Anm.: Die Daten sind anhand der Beschäftigtenzahl der Behörden gewichtet. Ergebnisse von Ordered Logit- und logistischen Regressionen. Dargestellt sind Average Marginal Effects (AME) sowie Standardfehler (SE). Signifikanzniveau: \*\*\*  $p < 0.001$ . Es wurde – jeweils entsprechend der im Beitrag berichteten Modelle zu den einzelnen abhängigen Variablen – nach Geschlecht, Alter, Zugehörigkeitsdauer zur Behörde, Laufbahnzugehörigkeit, Beamtenverhältnis sowie Behördenzugehörigkeit kontrolliert (nicht dargestellt).

Tabelle A.4: Unterschiede hinsichtlich der Erwerbssituation von Beschäftigten mit Migrationshintergrund nach Staatsangehörigkeit und Generationenfolge

	Deutsche 1. Generation (Ref.: Deutsche 2. Gen.)		Ausländer 1. Generation (Ref.: Ausländer 2. Gen.)	
	AME	SE	AME	SE
Laufbahnzugehörigkeit				
Einfacher Dienst	0,003***	0,001	-0,023***	0,007
Mittlerer Dienst	0,021***	0,006	-0,059***	0,016
Gehobener Dienst	-0,012***	0,003	0,036***	0,011
Höherer Dienst	-0,013***	0,004	0,046***	0,013
Überqualifizierung (Ref.: Adäquat/unterqualifiziert)	0,067***	0,007	0,200***	0,024
Beamtenverhältnis (Ref.: Tarifbeschäftigte)	-0,064***	0,006	-0,165***	0,024
Führungsposition (Ref.: Keine Führungsposition)	-0,024***	0,007	0,021	0,023
Beförderung (Ref.: Keine Beförderung)	0,029***	0,006	0,037	0,024
Befristung (Ref.: Unbefristete Beschäftigung)	0,011*	0,005	0,070**	0,023
Teilzeitbeschäftigung (Ref.: Vollzeit)	0,010	0,005	0,052*	0,024

Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen.

Anm.: Die Daten sind anhand der Beschäftigtenzahl der Behörden gewichtet. Ergebnisse von Ordered Logit- und logistischen Regressionen. Dargestellt sind Average Marginal Effects (AME) sowie Standardfehler (SE). Signifikanzniveau: \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$ . Es wurde – jeweils entsprechend der im Beitrag berichteten Modelle zu den einzelnen abhängigen Variablen – nach Geschlecht, Alter, Zugehörigkeitsdauer zur Behörde, Laufbahnzugehörigkeit, Beamtenverhältnis sowie Behördenzugehörigkeit kontrolliert (nicht dargestellt).

Tabelle A.5: Unterschiede hinsichtlich Diskriminierungs- und Mobbing Erfahrungen von Beschäftigten nach Migrationshintergrund, Generationenfolge und Staatsangehörigkeit

	Diskriminierung	Mobbing	Diskriminierung (Index)
<b>Migrationshintergrund</b> (Ref.: Ohne)			
Mit Migrationshintergrund	0,035*** (0,004)	0,021*** (0,003)	0,039*** (0,002)
Pseudo R <sup>2</sup>	0,0284	0,0208	0,0748
Log likelihood	-67.295,931	-44.820,974	-8.806,43
n	38.873	42.216	38.703
<b>Generationenfolge</b> (Ref.: 1. Generation)			
2. Generation	0,006 (0,008)	0,015** (0,005)	-0,018*** (0,004)
Pseudo R <sup>2</sup>	0,0339	0,0457	0,0465
Log likelihood	-8.659,475	-5.850,8196	-2.889,6714
n	5.302	5.626	5.133
<b>Generationenfolge dt. Staatsangehörigkeit</b> (Ref.: 1. Generation)			
2. Generation	-0,005 (0,009)	0,006 (0,005)	-0,022*** (0,005)
Pseudo R <sup>2</sup>	0,0350	0,0368	0,0454
Log likelihood	-7.744,5999	-5.346,7125	-2.550,0333
n	4.689	4.994	4.509
<b>Generationenfolge ausl. Staatsangehörigkeit</b> (Ref.: 1. Generation)			
2. Generation	0,130*** (0,038)	0,098*** (0,029)	0,049 (0,026)
Pseudo R <sup>2</sup>	0,0866	0,1332	0,1541
Log likelihood	-767,81756	-329,40509	-244,72489
n	552	418	403

Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen.

Anm.: Die Daten sind anhand der Beschäftigtenzahl der Behörden gewichtet. Ergebnisse logistischer Regressionen. Dargestellt sind Average Marginal Effects sowie Standardfehler in Klammern. Signifikanzniveau: \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$ . Es wurde nach Geschlecht, Alter, Zugehörigkeitsdauer zur Behörde, Laufbahnzugehörigkeit, Beamtenverhältnis, (in-)adäquater Beschäftigung sowie Behördenzugehörigkeit kontrolliert (nicht dargestellt).

Tabelle A.6: Ergebnisse linearer Regressionsmodelle zum individuell wahrgenommenen Diversitätsklima

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Migrationshintergrund ( <i>Ref.: Ohne</i> )						
1. Generation	0,048*** (0,012)	0,056*** (0,012)	-0,017 (0,033)	0,043*** (0,011)	-0,063* (0,027)	-0,173*** (0,043)
2. Generation	-0,013 (0,009)	-0,032*** (0,009)	-0,049* (0,020)	-0,015 (0,009)	-0,014 (0,022)	-0,020 (0,031)
Geschlecht ( <i>Ref.: Männlich</i> )						
Weiblich		-0,066*** (0,005)	-0,066*** (0,005)			-0,049*** (0,005)
Divers		-0,453*** (0,054)	-0,450*** (0,054)			-0,446*** (0,054)
Alter ( <i>Ref.: &lt;30 Jahre</i> )						
30–39 Jahre		-0,211*** (0,009)	-0,220*** (0,010)			-0,210*** (0,010)
40–49 Jahre		-0,231*** (0,009)	-0,237*** (0,009)			-0,224*** (0,010)
50–59 Jahre		-0,212*** (0,008)	-0,218*** (0,009)			-0,203*** (0,009)
≥60 Jahre		-0,201*** (0,011)	-0,207*** (0,011)			-0,204*** (0,011)
Interaktion: Migrationshintergrund#Alter						
1. Generation#30–39 Jahre			0,133*** (0,038)			0,171*** (0,038)
1. Generation#40–49 Jahre			0,059 (0,039)			0,107*** (0,040)
1. Generation#50–59 Jahre			-0,032 (0,043)			0,012 (0,043)
1. Generation#≥60 Jahre			0,219*** (0,056)			0,281*** (0,056)
2. Generation#30–39 Jahre			-0,003 (0,027)			-0,015 (0,028)
2. Generation#40–49 Jahre			0,033 (0,028)			0,026 (0,028)

↑

Fortsetzung Tabelle A.6

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Interaktion: Migrationshintergrund#Alter						
2. Generation#50–59 Jahre			0,064* (0,028)			0,065* (0,028)
2. Generation#≥60 Jahre			-0,099* (0,044)			-0,099* (0,044)
Laufbahn (Ref.: Höherer Dienst)						
Einfacher und mittlerer Dienst				-0,099*** (0,008)	-0,111*** (0,009)	-0,125*** (0,009)
Gehobener Dienst				-0,002 (0,008)	-0,004 (0,008)	-0,019* (0,008)
Befristung (Ref.: Unbefristete Beschäftigung)						
Teilzeit (Ref.: Vollzeitbeschäftigung)				0,261*** (0,010)	0,260*** (0,010)	0,201*** (0,011)
Führungsposition (Ref.: Keine Führungsposition)				-0,053*** (0,006)	-0,053*** (0,006)	-0,008 (0,007)
Interaktion: Migrationshintergrund#Laufbahn				0,134*** (0,006)	0,132*** (0,006)	0,135*** (0,006)
1. Generation#Einfacher und mittlerer Dienst						
1. Generation#Gehobener Dienst						
2. Generation#Einfacher und mittlerer Dienst					0,165*** (0,032)	0,176*** (0,032)
2. Generation#Gehobener Dienst					0,083* (0,033)	0,094** (0,033)
					0,030 (0,026)	-0,000 (0,026)
					-0,048 (0,027)	-0,067* (0,027)
Korrigiertes R <sup>2</sup>	0,049	0,058	0,058	0,063	0,063	0,071

Quelle: Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019), eigene Berechnungen.

Anm.: n = 38.752. Die Daten sind anhand der Beschäftigtenzahl der Behörden gewichtet. Standardfehler in Klammern. Signifikanzniveau: \*p < 0,05, \*\*p < 0,01, \*\*\*p < 0,001. Es wurde nach Behördenzugehörigkeit kontrolliert (nicht dargestellt).



## Anhang II - Studienunterlagen

### Einladungsmail zur Befragung

Sehr geehrte/r Frau/Herr Titel Vorname Nachname,

wir laden Sie ganz herzlich ein, sich mit Ihren Erfahrungen in der Bundesverwaltung an unserer Befragung „Vielfalt und Chancengleichheit“ zu beteiligen. Ihre Hausleitung unterstützt die Durchführung sowie die Teilnahme an der Befragung. Das Projekt wird in Zusammenarbeit zwischen der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration und dem Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB) durchgeführt.

#### *Warum ist Ihre Teilnahme so wichtig?*

Der demografische und soziale Wandel stellt öffentliche Arbeitgeber zunehmend vor personalpolitische Herausforderungen. Eine alternde Belegschaft, neue Geschlechterrollen, steigende kulturelle Vielfalt sowie der Wettbewerb um Fachkräfte sind Beispiele dafür. Auf Grundlage des Projekts sollen Handlungsoptionen zur Personal- und Organisationsentwicklung für die Bundesverwaltung entwickelt werden, um die Attraktivität der Bundesverwaltung als modernen Arbeitgeber zu erhalten und zu verbessern. Hierfür benötigen wir Ihre Unterstützung!

#### *Wie können Sie teilnehmen?*

Die Befragung wird mit Hilfe eines Online-Fragebogens durchgeführt. Diesen können Sie unter Verwendung der beigefügten Internetadresse und Ihres individuellen Zugangscodes (Passwort) auf jedem internetfähigen Gerät aufrufen. Das Beantworten des Online-Fragebogens wird ca. 15 Minuten in Anspruch nehmen.

Ihr Zugang zum Fragebogen: [www.diversitaet.bund.de](http://www.diversitaet.bund.de)  
Individuelles Passwort:

#### *Was sollten Sie noch wissen?*

Ihre Teilnahme an der Befragung ist selbstverständlich freiwillig. Die Ergebnisse der Untersuchung sind aber nur dann aussagekräftig, wenn möglichst viele der angeschriebenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an der Befragung teilnehmen. Deshalb bitten wir Sie, den Online-Fragebogen zu beantworten. Ihr individueller Zugang zum Fragebogen dient einzig zur Erfassung Ihrer Teilnahme an der Befragung. Eine Zuordnung der Antworten aus dem Fragebogen zu den teilnehmenden Personen ist technisch und organisatorisch ausgeschlossen. Die Befragung dient ausschließlich wissenschaftlichen Zwecken und berücksichtigt die Regelungen des Datenschutzes, insbesondere der Datenschutzgrundverordnung (DS-GVO). Auch wurde der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit beteiligt. Weitere Informationen können Sie der beiliegenden „Erklärung zum Datenschutz und zur Vertraulichkeit Ihrer Angaben“ (siehe Anhang „Datenschutz.pdf“) entnehmen. Möchten Sie künftig nicht mehr im Zusammenhang mit der Befragung kontaktiert werden, können Sie dies den Projektmitarbeiterinnen und Projektmitarbeitern im BiB jederzeit mitteilen und Ihrer Teilnahme damit widersprechen.

Weitere Informationen zum Forschungsprojekt finden Sie auch auf der Homepage unter [www.bib.bund.de/diversitaet](http://www.bib.bund.de/diversitaet).

Wir würden uns sehr freuen, wenn Sie sich beteiligen und somit zum Gelingen unseres Forschungsvorhabens beitragen würden.

An wen können Sie sich bei Fragen wenden?

Wenn Sie Fragen haben oder Unterstützung beim Ausfüllen des Fragebogens benötigen, wenden Sie sich bitte unter der Telefonnummer 0611 75 2235 an den Projektleiter im BiB, Herrn Dr. Andreas Ette und sein Team. Nutzen Sie bei Fragen auch unsere E-Mail-Adresse [diversitaet@bib.bund.de](mailto:diversitaet@bib.bund.de). Wir werden Ihnen kurzfristig unsere Antwort senden.

Herzlichen Dank für Ihre Unterstützung!

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Andreas Ette, Projektleiter im Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung

Dr. Stefan Hank, Projektverantwortlicher bei der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

## Erklärung zum Datenschutz und zur Vertraulichkeit Ihrer Angaben

Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration und das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB) führen gemeinsam die Beschäftigtenbefragung „Vielfalt und Chancengleichheit“ in der Bundesverwaltung durch. Alle Beteiligten arbeiten nach den gesetzlichen Bestimmungen des Datenschutzes und sind an die Datenschutzgrundverordnung (DS-GVO) sowie alle weiteren datenschutzrechtlichen Vorschriften gebunden. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit wurde beteiligt.

Mit diesem Hinweis kommen wir unseren Informationspflichten nach Art. 13 und 14 der Datenschutzgrundverordnung (DS-GVO) über die erhobenen personenbezogenen Daten nach. Personenbezogene Daten sind alle Daten, die zu Ihrer Person vorliegen, solange diese auf Sie beziehbar sind und Sie identifizieren oder identifizierbar machen. Das BiB in Wiesbaden hat die öffentliche Aufgabe, Bevölkerungsstudien durchzuführen. Dazu gehört auch diese Beschäftigtenbefragung.

Sie wurden über Ihre dienstliche E-Mail-Adresse eingeladen, an der Befragung „Vielfalt und Chancengleichheit“ teilzunehmen. Ihre E-Mail-Adresse entstammt dem Verzeichnis des Informationsverbunds Berlin-Bonn (IVBB). Sie wurde dem BiB zur Durchführung dieser Beschäftigtenbefragung durch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) zusammen mit den E-Mail-Adressen aller Beschäftigten der an dem Projekt teilnehmenden Behörden übermittelt. Die erhaltenen E-Mail-Adressen werden benötigt, um Sie zu kontaktieren und die Befragung durchzuführen. Sie werden ausschließlich zur Durchführung dieser Studie auf Grundlage von § 26 Abs. 1 Satz 1 BDSG iVm Art. 5 Abs. 1 lit. b), Art. 6 Abs. 4 sowie Art. 89 DSGVO verarbeitet und spätestens 30 Tage nach Abschluss der Befragung wieder gelöscht.

Wenn Sie an der Befragung teilnehmen, werden die beim Ausfüllen des Online-Fragebogens erhobenen Daten auf Grundlage Ihrer Einwilligung nach Art. 6 Abs. 1 lit a) erhoben. Die Informationen nach Art. 13 DS-GVO bezüglich dieser Daten werden Ihnen beim Ausfüllen zur Verfügung gestellt.

Das BiB hat technische und organisatorische Maßnahmen getroffen, die sicherstellen, dass die Vorschriften über den Datenschutz sowohl im BiB als auch von einbezogenen Dienstleistern beachtet werden. Die Vorhaltung Ihrer Daten im BiB gewährleistet das Informationstechnikzentrum Bund in Bonn (ITZBund) als zentraler IT-Dienstleister für die Bundesverwaltung (An der Kuppe 2, 53225 Bonn). Ihre Kontaktdaten werden zudem von dem mit der Befragung beauftragten Dienstleister verarbeitet. Eine darüberhinausgehende Weitergabe personenbezogener Daten an Dritte erfolgt nicht.

Ihre Teilnahme an der Befragung ist freiwillig. Es steht Ihnen frei, die Beantwortung einzelner Fragen abzulehnen. Die Ergebnisse der Befragung werden ausschließlich in anonymisierter Form, d. h. ohne Namen und E-Mail-Adresse, dargestellt. Persönliche Angaben wie Name und E-Mail-Adresse werden getrennt gespeichert und dienen ausschließlich der Organisation der Befragung. Es erfolgt keine Weitergabe von Daten an Dritte, die Ihre Person erkennen lassen.

Gemäß den Artikeln 15 ff. DS-GVO stehen Ihnen hinsichtlich der Sie betreffenden Daten und bei Vorliegen der dort genannten Voraussetzungen gegenüber uns die Rechte auf Auskunft, Berichtigung, Löschung, Einschränkung der Verarbeitung sowie ein Recht auf Widerspruch zu. Liegt aus Ihrer Sicht ein Verstoß gegen die datenschutzrechtlichen Bestimmungen vor, haben Sie zudem das Recht, sich beim Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit als Datenschutzaufsichtsbehörde (Husarenstraße 30, 53117 Bonn) über die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten zu melden und eine Beschwerde vorzubringen.

Für die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen und für die Datenverarbeitung ist das BiB (Friedrich-Ebert-Allee 4, 65185 Wiesbaden) verantwortlich. Sollten Sie über diese Informationen hinaus Fragen zum Datenschutz haben, zögern Sie nicht, nachzufragen. Der Projektleiter im BiB, Herr Dr. Andreas Ette und sein Team stehen Ihnen unter der Telefonnummer 0611 75 2235 gerne zur Verfügung. Darüber hinaus haben Sie auch die Möglichkeit, mit der Datenschutzbeauftragten direkt in Kontakt zu treten. Die behördliche Datenschutzbeauftragte des BiB erreichen Sie unter [datenschutzbeauftragter@destatis.de](mailto:datenschutzbeauftragter@destatis.de).

Sie können absolut sicher sein, dass wir ...

- Ihren Namen und Ihre E-Mail-Adresse nicht mit Ihren Angaben aus dem Online-Fragebogen zusammenführen, so dass niemand erfährt, welche Antworten Sie persönlich gegeben haben;
- Ihren Namen und Ihre E-Mail-Adresse nicht an Dritte weitergeben;
- keine Einzeldaten, die einen Rückschluss auf Ihre Person zulassen, an Dritte weitergeben – auch nicht an Ihre Behördenleitung;
- die Daten ausschließlich zu Forschungszwecken nutzen werden.

Wir danken Ihnen herzlich für Ihr Mitwirken und für Ihr Vertrauen in unsere Arbeit!

## **Vorlage des Anschreibens der Hausleitungen an die Beschäftigten**

Liebe Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter,

Deutschland ist ein vielfältiges Land, und wir beziehen einen großen Teil unserer Leistungsfähigkeit aus dieser Vielfalt. Vielfalt als Chance zu erkennen, heißt, ihre Potenziale zu nutzen. Als Bundesverwaltung wollen wir mit gutem Beispiel vorangehen und die interkulturelle Öffnung weiter ausbauen.

Deshalb führen wir vom 6. Mai bis 31. Mai 2019 [September/Oktober] in unserem Hause eine Beschäftigtenbefragung zum Thema „Kulturelle Vielfalt und Chancengleichheit im öffentlichen Dienst“ durch.

Mit der Teilnahme des [Bundesbehörde] möchten wir zum Ausdruck bringen, dass kulturelle Vielfalt hier im Hause wertgeschätzt wird. Wir wünschen uns Erkenntnisse darüber, wie Sie als Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die interkulturelle Öffnung wahrnehmen, welche Erfahrungen Sie vielleicht selbst gemacht haben oder wie Sie unsere Organisationskultur und Personalentwicklung erleben.

Ich würde mich sehr freuen, wenn Sie sich beteiligen. Von der Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer hängt es entscheidend ab, wie belastbar die Ergebnisse sind.

Die Befragung richtet sich an alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit und ohne Migrationshintergrund oder Migrationsgeschichte. Sie wird online durchgeführt und dauert etwa 15 Minuten. Ihre Teilnahme ist selbstverständlich freiwillig und anonym.

Das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB) führt die Befragung auf Initiative der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration zentral durch. Das Projekt ist mit dem behördlichen Datenschutzbeauftragten sowie dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit abgestimmt. Der Personalrat wurde ebenfalls beteiligt.

Weitere Informationen und Ihre Zugangsdaten erhalten Sie per E-Mail vom BiB.

Für etwaige Fragen stehen Ihnen [*Frau/Herr aus Referat XX (Name, Tel.)*] gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

## Homepage mit Hintergrundinformationen zur Befragung



### Beschäftigtenbefragung „Vielfalt und Chancengleichheit in der Bundesverwaltung“

#### Informationen für Teilnehmerinnen und Teilnehmer



Die Befragung ist eine Initiative der [Bauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration](#) und Teil des Nationalen Aktionsplans Integration der Bundesregierung.

Das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Bib) führt die Befragung im Laufe des Jahres 2019 in zahlreichen Behörden und Einrichtungen der Bundesverwaltung durch. Die Teilnahme an der Beschäftigtenbefragung dauert etwa 15 Minuten. Sie ist Teil des übergreifenden Forschungsprojekts „[Kulturelle Diversität und Chancengleichheit in der Bundesverwaltung](#)“.

Studien zur kulturellen Vielfalt in der öffentlichen Verwaltung und den Auswirkungen des Diversitätsmanagements sind in Deutschland nach wie vor äußerst selten. Mit der Beschäftigtenbefragung „Vielfalt und Chancengleichheit“ in 60 Behörden des Bundes soll sich dies ändern.

#### Ziele und Inhalte des Forschungsprojekts

Ziel des Forschungsprojekts ist es, erstmals umfassende Informationen über die kulturelle Vielfalt in der Bundesverwaltung in Deutschland zu erfassen. Zudem soll die Befragung Erkenntnisse darüber liefern, wie die befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die interkulturelle Öffnung wahrnehmen, welche Erfahrungen sie vielleicht selbst gemacht haben und wie sie die Organisationskultur erleben.

Die Teilnahme an der Befragung ist freiwillig. Allerdings sind die Ergebnisse der Untersuchung am Ende nur dann aussagekräftig, wenn möglichst viele der Beschäftigten an der Befragung teilnehmen, egal ob mit oder ohne Migrationshintergrund. Auf Grundlage des Projekts sollen Handlungsoptionen zur Personal- und Organisationsentwicklung für die Bundesverwaltung entwickelt werden, um die Attraktivität der Bundesverwaltung als modernen Arbeitgeber zu erhalten und zu verbessern.

#### Was uns besonders interessiert ...

Wir möchten wissen, wie Beschäftigte mit und ohne Migrationshintergrund die jeweilige Organisationskultur und das Diversitätsmanagement ihrer Organisation wahrnehmen. Dabei interessieren uns auch die Einstellungen der Belegschaft zum Thema Chancengleichheit und Vielfalt. Zudem interessiert uns, wie die vielfältigen Beschäftigtengruppen in der Bundesverwaltung repräsentiert sind, insbesondere mit Blick auf ihre individuelle Erwerbsituation. Auch die Maßnahmen der Organisationen erleben wir mit einer gesonderten Befragung.

#### Worauf baut das Projekt auf?

Die Befragung baut auf vorherigen Projekten auf, die das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung im Auftrag des Ressortarbeitskreises der Bundesregierung zwischen 2014 und 2017 durchgeführt hat, um den Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung zu ermitteln.

#### Häufig gestellte Fragen

Wie läuft die Befragung ab?	✓
Ist die Befragung anonym?	✓
Welchem Ziel dient die Befragung?	✓
Wie wurde der Fragebogen entwickelt?	✓
Werden die Ergebnisse veröffentlicht?	✓

#### Wie können Sie teilnehmen?

Die Befragung wird mit Hilfe eines [Online-Fragebogens](#) durchgeführt.

#### Noch Fragen?

Das Projekt wird am Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung von Dr. Andreas Ette, Yvonne Halfar, Dr. Nikola Sander, Sophie Straub, Harun Sulak und Martin Weinmann durchgeführt.

Sie können das Projektteam unter der Telefonnummer 0611 75 2235 sowie über die E-Mail-Adresse [diversitaet@bib.bund.de](mailto:diversitaet@bib.bund.de) erreichen. Wir werden Ihnen kurzfristig unsere Antwort senden.

#### Neues aus dem Projekt

**9. September 2019:** Die Beschäftigtenbefragung wurde mit dem Versand der Einladungsschreiben gestartet. Sie sind ganz herzlich eingeladen, sich mit Ihren Erfahrungen in der Bundesverwaltung an unserer Befragung „Vielfalt und Chancengleichheit“ zu beteiligen.

## **Intranet-Meldung der teilnehmenden Einrichtungen und Behörden**

### **Beschäftigtenbefragung „Vielfalt und Chancengleichheit“**

#### *Sie sind gefragt!*

Vom 9. September bis 4. Oktober 2019 findet [in/im Name der Behörde/Einrichtung] die Beschäftigtenbefragung „Vielfalt und Chancengleichheit“ statt. Die Befragung ist Teil eines größeren Forschungsprojekts und eine Initiative der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Im Laufe des Jahres 2019 wird die Befragung in zahlreichen Behörden und Einrichtungen der Bundesverwaltung durchgeführt. Mit der Teilnahme [der/des Name der Behörde/Einrichtung] möchten wir zum Ausdruck bringen, dass kulturelle Vielfalt hier im Hause wertgeschätzt wird.

#### *Warum sollten Sie teilnehmen?*

Ziel der Befragung ist es, erstmals umfassende Informationen über die kulturelle Vielfalt in der Bundesverwaltung in Deutschland zu erfassen. Zudem soll die Befragung Erkenntnisse darüber liefern, wie Sie als Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die interkulturelle Öffnung wahrnehmen, welche Erfahrungen Sie vielleicht selbst gemacht haben oder wie Sie die Organisationskultur und Personalentwicklung erleben. Auf Grundlage des Projekts sollen Handlungsoptionen zur Personal- und Organisationsentwicklung für die Bundesverwaltung entwickelt werden, um die Attraktivität der Bundesverwaltung als modernen Arbeitgeber zu erhalten und zu verbessern. Ihre Teilnahme an der Befragung ist selbstverständlich freiwillig. Die Ergebnisse der Untersuchung sind aber nur dann aussagekräftig, wenn möglichst viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an der Befragung teilnehmen. Deshalb bitten wir Sie, den Online-Fragebogen zu beantworten!

#### *Wie läuft die Befragung ab?*

Das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB) führt die Befragung auf Initiative der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration zentral durch. Zur Teilnahme an der Befragung erhalten Sie vom BiB eine Einladungs-E-Mail mit Zugangsinformationen zum Online-Fragebogen. Der Einladung sind auch Informationen zum Datenschutz und zur Vertraulichkeit Ihrer Angaben beigelegt. Für das Ausfüllen des Online-Fragebogens brauchen Sie ca. 15 Minuten.

Weitere wichtige Informationen rund um die Durchführung der Beschäftigtenbefragung finden Sie auf einer eigens eingerichteten Homepage mit weitergehenden Fragen und Antworten [Link zur Homepage mit Hintergrundinformationen].

#### *Haben Sie noch Fragen?*

Dann wenden Sie sich an die Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner in unserem Haus oder die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Projektteams am Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, die Ihnen gerne weiterhelfen.

Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner [in/im Name der Behörde/Einrichtung]  
Projektteam des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung

## Schriftlicher Fragebogen<sup>1</sup>

Herzlich Willkommen bei unserer Befragung „Vielfalt und Chancengleichheit“. Wir danken Ihnen für Ihr Interesse an der Befragung!

### Ihre aktuelle Beschäftigungssituation

**1 In welchem Beschäftigungsverhältnis stehen Sie?**

- Beamtin/Beamter, Richterin/Richter (nicht im Vorbereitungsdienst) ..... ☐
- Beamtin/Beamter, Richterin/Richter im Vorbereitungsdienst ..... ☐
- Tarifbeschäftigte/Tarifbeschäftigter (nicht in Ausbildung) ..... ☐
- Tarifbeschäftigte/Tarifbeschäftigter in Ausbildung ..... ☐

**2 Welcher Laufbahngruppe gehören Sie an?**

- Einfacher Dienst (E1 bis einschließlich E4) ..... ☐
- Mittlerer Dienst (E5 bis einschließlich E9a) ..... ☐
- Gehobener Dienst (E9b bis einschließlich E12) ..... ☐
- Höherer Dienst (E13 bis einschließlich E15) ..... ☐

**3 Sind Sie in Ihrer Tätigkeit überwiegend als Führungskraft tätig?**

**i** Unter Führungskraft verstehen wir eine Tätigkeit mit Personal- oder Führungsverantwortung.

- ja ..... ☐
- nein ..... ☐
- weiß nicht ..... ☐

**4 Ist Ihr derzeitiges Beschäftigungsverhältnis ...**

- zeitlich unbefristet? ..... ☐
- zeitlich befristet? ..... ☐

**5 Arbeiten Sie in Vollzeit oder in Teilzeit?**

- Vollzeit ..... ☐
- Teilzeit ..... ☐

**6 Wie zufrieden sind Sie gegenwärtig mit Ihrer Arbeit?**

Kreuzen Sie bitte einen Wert auf der Skala an. Wenn Sie ganz und gar unzufrieden sind, den Wert 0, wenn Sie ganz und gar zufrieden sind, den Wert 10. Mit den Werten zwischen 0 und 10 können Sie eine Abstufung vornehmen.

ganz und gar  
unzufrieden

ganz und gar  
zufrieden

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

<sup>1</sup> Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird im Folgenden der schriftliche Fragebogen dokumentiert. Dieser weicht nur marginal vom genutzten Erhebungsinstrument der Online-Befragung ab.

### Ihre Einschätzung zur Behörde/Einrichtung sowie zu Vorgesetzten und Kolleginnen und Kollegen

#### 7 Bitte geben Sie Ihre persönliche Einschätzung an. In welchem Maß ...

Kreuzen Sie bitte in jeder Zeile nur eine Antwort an.

	in sehr hohem Maß	in hohem Maß	zum Teil	in geringem Maß	in sehr geringem Maß	habe keine/-n Vorgesetzte/-n
... vertraut die Leitung darauf, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihre Arbeit gut machen? .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... können die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den Informationen trauen, die von der Leitung kommen? .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... werden Konflikte auf gerechte Weise gelöst? .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... Wird die Arbeit gerecht verteilt? .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... erfährt Ihre Arbeit Anerkennung und Wertschätzung durch die Leitung? ....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

#### 8 Inwieweit stimmen Sie den folgenden Aussagen zu? In Ihrer Behörde ...

Kreuzen Sie bitte in jeder Zeile nur eine Antwort an.

	stimme voll und ganz zu	stimme eher zu	teils/ teils	stimme eher nicht zu	stimme überhaupt nicht zu
... wird die Vielfalt und Unterschied- lichkeit der Mitarbeitenden als Gewinn gesehen. ....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... werden Beförderungen regelmäßig nach dem Leistungsprinzip vorgenommen. ....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... Sind alle, die hier arbeiten, frei von Benachteiligungen aufgrund von Alter, ethnischer Herkunft, Religion, Weltanschauung, Behinderung, Geschlecht, sexueller Orientierung und Hautfarbe. ....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**9 Die folgenden Fragen betreffen Ihr Verhältnis zu Ihren Kolleginnen und Kollegen und zu Ihrer/Ihrem Vorgesetzten.**

Kreuzen Sie bitte in jeder Zeile nur eine Antwort an.

	immer	oft	manch- mal	selten	nie/ fast nie	habe keine/-n Vorgesetzte/-n, Kollegen/-in
Wie oft erhalten Sie bei Bedarf Hilfe und Unterstützung von Ihren Kolleginnen und Kollegen? .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wie oft erhalten Sie bei Bedarf Hilfe und Unterstützung von Ihrer/Ihrem unmittelbaren Vorgesetzten? .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ist die Atmosphäre zwischen Ihnen und Ihren Kolleginnen und Kollegen gut? .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ist die Zusammenarbeit zwischen den Kolleginnen und Kollegen gut? .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wie oft fühlen Sie sich durch Kolleginnen und Kollegen oder Vorgesetzte zu Unrecht kritisiert, schikaniert oder vor anderen bloßgestellt? .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**10 Inwieweit stimmen Sie den folgenden Aussagen zu?**

Kreuzen Sie bitte in jeder Zeile nur eine Antwort an.

	stimme voll und ganz zu	stimme eher zu	teils/ teils	stimme eher nicht zu	stimme überhaupt nicht zu	habe keine/-n Vorgesetzte/-n
Meine unmittelbare Vorgesetzte/mein unmittelbarer Vorgesetzter behandelt mich bei allen Aspekten der Arbeit gerecht. ....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Meine unmittelbare Vorgesetzte/mein unmittelbarer Vorgesetzter unterstützt mich gut hinsichtlich meiner beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten. ....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Ihr bisheriges Berufs- und Arbeitsleben**

**11 Wann haben Sie Ihre erste Erwerbstätigkeit aufgenommen?**

**i** Nicht gemeint sind Ferienjobs, Nebenjobs und ehrenamtliche Tätigkeiten.

im Jahr 2015 oder später .....	<input type="checkbox"/>
in den Jahren 2010 bis einschließlich 2014 .....	<input type="checkbox"/>
in den Jahren 2000 bis einschließlich 2009 .....	<input type="checkbox"/>
in den Jahren 1990 bis einschließlich 1999 .....	<input type="checkbox"/>
in den Jahren 1980 bis einschließlich 1989 .....	<input type="checkbox"/>
in den Jahren vor 1980 .....	<input type="checkbox"/>
weiß nicht .....	<input type="checkbox"/>

**12 Wenn Sie auf Ihr bisheriges Berufs- und Arbeitsleben zurückblicken:**

**Wie viele Arbeitgeber hatten Sie außerhalb des öffentlichen Dienstes des Bundes?**

**i** Zählen Sie bitte keine Arbeitgeber im Rahmen von Ferienjobs, Nebenjobs und ehrenamtliche Tätigkeiten mit.

Anzahl der Arbeitgeber ..... ☐ ☐

weiß nicht ..... ☐

**13 Wenn Sie bereits einmal einen Arbeitgeber außerhalb des öffentlichen Dienstes des Bundes hatten:**

**Welcher Branche war Ihr letzter Arbeitgeber außerhalb des öffentlichen Dienstes des Bundes zuzuordnen?**

*Bitte wählen Sie nur eine Antwortoption aus.*

Öffentlicher Dienst der Länder ..... ☐

Öffentlicher Dienst der Gemeinden ..... ☐

Sozialversicherung ..... ☐

Öffentliche Sicherheit und Verteidigung ..... ☐

Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen ..... ☐

Erziehung und Unterricht ..... ☐

Gesundheits- und Sozialwesen ..... ☐

Information und Kommunikation ..... ☐

Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen ..... ☐

Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen ..... ☐

Erbringung von sonstigen Dienstleistungen ..... ☐

Baugewerbe/Bau ..... ☐

Bergbau, Gewinnung von Steinen und Erden ..... ☐

Energie- und Wasserversorgung ..... ☐

Gastgewerbe, Beherbergung und Gastronomie ..... ☐

Grundstücks- und Wohnungswesen ..... ☐

Handel, Instandhaltung und Reparatur von Kfz und Gebrauchsgütern ..... ☐

Kunst, Unterhaltung und Erholung ..... ☐

Land- und Forstwirtschaft, Fischerei und Fischzucht ..... ☐

Verarbeitendes Gewerbe, Herstellung von Waren ..... ☐

Verkehr und Lagerei ..... ☐

weiß nicht ..... ☐



### Ihre bisherige Arbeit und Ihre berufliche Zukunft

#### 18 Wie sehr stimmen Sie folgenden Aussagen zu?

Kreuzen Sie bitte in jeder Zeile nur eine Antwort an.

	stimme voll und ganz zu	stimme eher zu	teils/ teils	stimme eher nicht zu	stimme überhaupt nicht zu
Diese Behörde/Einrichtung hat eine große persönliche Bedeutung für mich. ....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich fühle mich als ein „Teil der Familie“ in dieser Behörde/Einrichtung. ....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

#### 19 Wie sehr stimmen Sie folgenden Aussagen zu?

Kreuzen Sie bitte in jeder Zeile nur eine Antwort an.

	stimme voll und ganz zu	stimme eher zu	teils/ teils	stimme eher nicht zu	stimme überhaupt nicht zu
Bei meiner Arbeit bin ich voller Energie. ....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich bin von meiner Arbeit begeistert. ....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich gehe völlig in meiner Arbeit auf. ....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

#### 20 Wann wurden Sie zuletzt befördert?

vor unter 2 Jahren .....	<input type="checkbox"/>
vor 2 bis unter 5 Jahren .....	<input type="checkbox"/>
vor 5 bis unter 10 Jahren .....	<input type="checkbox"/>
vor 10 Jahren und mehr .....	<input type="checkbox"/>
wurde noch nie befördert .....	<input type="checkbox"/>
weiß nicht .....	<input type="checkbox"/>

#### 21 Sind Sie in den letzten zwei Jahren aus Ihrer Sicht beruflich benachteiligt worden, z. B. bei einer Bewerbung, bei Gehaltserhöhungen oder bei Beförderungen?

ja .....	<input type="checkbox"/>
nein .....	<input type="checkbox"/>

▶ Weiter mit Frage 23.



## Persönliche Angaben

### 24 Welchen höchsten allgemeinbildenden Schulabschluss haben Sie?

**i** Wenn Sie einen ausländischen Schulabschluss besitzen, dann geben Sie bitte den Abschluss an, der Ihrem Abschluss am nächsten kommt.

- Schule ohne Abschluss beendet ..... ☐
- Volks-/Hauptschulabschluss ..... ☐
- Mittlere Reife, Realschulabschluss, Fachschulreife, POS ..... ☐
- Fachhochschulreife, Abschluss einer Fachoberschule ..... ☐
- Abitur, Hochschulreife, EOS, Berufsausbildung mit Abitur ..... ☐
- einen anderen Schulabschluss ..... ☐

### 25 Welchen höchsten Ausbildungsabschluss haben Sie?

Bitte geben Sie an, was davon am ehesten auf Sie zutrifft.

- Lehre – beruflich-betriebliche Berufsausbildung ..... ☐
- beruflich-schulische Ausbildung (Berufsfach- oder Handelsschule) ..... ☐
- Fachschule, Meister- oder Technikerschule, Berufs- oder Fachakademie ..... ☐
- Fachhochschulabschluss ..... ☐
- Hochschulabschluss ..... ☐
- einen anderen Ausbildungsabschluss ..... ☐
- keinen Ausbildungsabschluss ..... ☐

### 26 Haben Sie im Laufe Ihres Lebens einmal für mehr als 3 Monate im Ausland gelebt?

- ja ..... ☐
- nein ..... ☐

### 27 Wie viele Sprachen sprechen Sie neben Deutsch?

Tragen Sie die Anzahl der von Ihnen gesprochenen Sprachen bitte in das vorgesehene Feld ein.

- Anzahl der Sprachen .....
- keine ..... ☐ 

Weiter mit Frage 29.

### 28 Welche Sprachen sprechen und schreiben Sie neben Deutsch so gut, dass Sie diese in Ihrem Arbeitsalltag hilfreich nutzen könnten?

Tragen Sie bitte diese Sprachen hier ein.

- Sprache 1:
- Sprache 2:
- Sprache 3:
- Sprache 4:
- Sprache 5:
- Sprache 6:

**29 Geben Sie bitte Ihr Geschlecht an.**

- männlich ..... ☐
- weiblich ..... ☐
- divers ..... ☐

**30 Wie alt sind Sie?**

- unter 30 Jahre ..... ☐
- 30 bis einschließlich 39 Jahre ..... ☐
- 40 bis einschließlich 49 Jahre ..... ☐
- 50 bis einschließlich 59 Jahre ..... ☐
- 60 Jahre oder älter ..... ☐

**31 Besitzen Sie die deutsche Staatsangehörigkeit?**

- ja ..... ☐
- nein ..... ☐

▶ Weiter mit Frage 33.

**32 Wie sind Sie deutsche/-r Staatsangehörige/-r geworden?**

- durch Geburt ..... ☐
- durch Einbürgerung ..... ☐
- als (Spät-)Aussiedler/in ..... ☐
- durch Adoption ..... ☐
- weiß nicht ..... ☐

**33 Besitzen Sie die Staatsangehörigkeit eines heutigen Mitgliedstaats der Europäischen Union oder eines Drittstaats außerhalb der Europäischen Union?**

*Mehrfachnennungen sind möglich.*


- Mitgliedstaat der Europäischen Union ..... ☐
- Drittstaat außerhalb der Europäischen Union ..... ☐

**34 Wo sind Sie geboren?**

- auf dem heutigen Staatsgebiet von Deutschland ..... ☐
- in einem heutigen Mitgliedstaat der Europäischen Union ..... ☐
- in einem Drittstaat außerhalb der Europäischen Union ..... ☐

**Ihre Eltern****35 Besitzt bzw. besaß Ihr Vater/Ihre Mutter die deutsche Staatsangehörigkeit?**

	Vater	Mutter
ja .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
nein .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
weiß nicht .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

 Weiter mit Frage 37.**36 Wie ist Ihr Vater deutscher Staatsangehöriger/Ihre Mutter deutsche Staatsangehörige geworden?**

	Vater	Mutter
durch Geburt .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
durch Einbürgerung .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
als (Spät-)Aussiedler .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
durch Adoption .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
weiß nicht .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**37 Wo wurde Ihr Vater/Ihre Mutter geboren?**

	Vater	Mutter
auf dem heutigen Staatsgebiet von Deutschland .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
in einem heutigen Mitgliedstaat der Europäischen Union .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
in einem Drittstaat außerhalb der Europäischen Union .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
weiß nicht .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Abschlussfragen

**38 Wie beurteilen Sie die Befragung hinsichtlich der folgenden Aspekte?**

*Kreuzen Sie bitte in jeder Zeile nur eine Antwort an.*

	stimme voll und ganz zu	stimme eher zu	teils/ teils	stimme eher nicht zu	stimme überhaupt nicht zu
Die abgefragten Themen Vielfalt und Chancengleichheit sind interessant und wichtig. ....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Themen Vielfalt und Chancen- gleichheit erhalten mit der Befragung zu viel Aufmerksamkeit. ....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Formulierung der Fragen ist verständlich. ....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Länge des Fragebogens ist in Ordnung. ....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**39 Haben Sie weitere Anmerkungen zum Fragebogen oder zur Befragung allgemein?  
Fehlen aus Ihrer Sicht wichtige Aspekte der kulturellen Vielfalt und der  
Chancengleichheit in der Bundesverwaltung in diesem Fragebogen?**

Vielen Dank für Ihre Teilnahme.

## **Autorinnen und Autoren**

Fabio Best  
Johannes Gutenberg-Universität Mainz  
Bereich „Empirische Politikforschung“  
D-55099 Mainz  
[best@politik.uni-mainz.de](mailto:best@politik.uni-mainz.de)

Uta Brehm  
Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB)  
Friedrich-Ebert-Allee 4  
D-65185 Wiesbaden  
[uta.brehm@bib.bund.de](mailto:uta.brehm@bib.bund.de)

Andreas Ette  
Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB)  
Friedrich-Ebert-Allee 4  
D-65185 Wiesbaden  
[andreas.ette@bib.bund.de](mailto:andreas.ette@bib.bund.de)

Norbert F. Schneider  
Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB)  
Friedrich-Ebert-Allee 4  
D-65185 Wiesbaden  
[norbert.schneider@bib.bund.de](mailto:norbert.schneider@bib.bund.de)

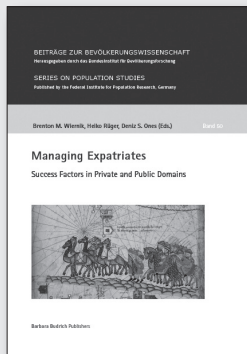
Sophie Straub  
Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB)  
Friedrich-Ebert-Allee 4  
D-65185 Wiesbaden  
[sophie.straub@bib.bund.de](mailto:sophie.straub@bib.bund.de)

Harun Sulak  
Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB)  
Friedrich-Ebert-Allee 4  
D-65185 Wiesbaden  
[harun.sulak@bib.bund.de](mailto:harun.sulak@bib.bund.de)

Martin Weinmann  
Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB)  
Friedrich-Ebert-Allee 4  
D-65185 Wiesbaden  
[martin.weinmann@bib.bund.de](mailto:martin.weinmann@bib.bund.de)

# Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft

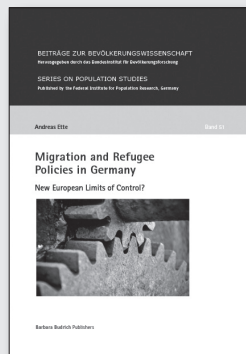
## Band 50



Brenton M. Wiernik  
Heiko Rüger  
Deniz S. Ones (eds.)  
**Managing Expatriates**  
Success Factors in Private  
and Public Domains

2018. 328 pp. Pb.  
45,00 € (D), 46,30 € (A),  
US\$60.00, GBP 43.95  
ISBN 978-3-8474-2031-6  
eISBN 978-3-8474-1017-1

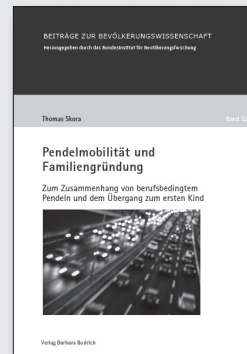
## Band 51



Andreas Ette  
**Migration and Refugee  
Policies in Germany**  
New European Limits of  
Control?

2017. 314 Seiten. Hc.  
46,00 € (D), 47,30€ (A)  
ISBN 978-3-8474-2083-5  
eISBN 978-3-8474-1077-5

## Band 52



Thomas Skora  
**Pendelmobilität und  
Familiengründung**  
Zum Zusammenhang von  
berufsbedingtem Pendeln  
und dem Übergang zum  
ersten Kind

2018. 163 Seiten. Kart.  
32,00 € (D), 32,90 € (A)  
ISBN 978-3-8474-2187-0  
eISBN 978-3-8474-1213-7

Die Reihe „Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft“, die vom Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB) herausgegeben wird, enthält Monografien und Sammelwerke bedeutender bevölkerungswissenschaftlicher Arbeiten.

Zentrale Themen der Reihe sind Fertilität, Familie, Migration, Mobilität, Alterung, Sozialstruktur und demografischer Wandel. Sie wurde 1975 gegründet, ist begutachtet und erscheint etwa ein bis zwei Mal jährlich.



[www.shop.budrich.de](http://www.shop.budrich.de)



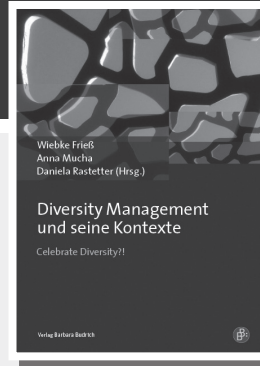
Helga Krüger-Kirn,  
Leila Zoe Tichy (Hrsg.)

## Elternschaft und Gender Trouble

Geschlechterkritische  
Perspektiven auf den  
Wandel der Familie

Der Sammelband vereint Beiträge, die sich aus geschlechterkritischer Perspektive mit dem Wandel von Familie und Elternrollen auseinandersetzen. Ziel ist es, über eine interdisziplinäre Bestandsaufnahme von sozioökonomischen Rahmenbedingungen wie auch psychosozialen und geschlechtsspezifischen Aspekten normative Wertungen zu überwinden und das (gesellschafts-)kritische Potential von Mutterschaft wie Elternschaft zu markieren.

2021 • ca. 240 S. • kart. • ca. 32,00 € (D) • ca. 32,90 € (A)  
ISBN 978-3-8474-2396-6 • eISBN 978-3-8474-1519-0



Wiebke Frieß, Anna Mucha,  
Daniela Rastetter (Hrsg.)

## Diversity Management und seine Kontexte

Celebrate Diversity?!

Was in Deutschland und weiteren europäischen Ländern unter dem Label Diversity bzw. Diversity Management gefasst, kritisiert und implementiert wird, variiert je nach geopolitischen, gesellschaftlichen, historischen und organisationalen Kontexten. Die Autor\*innen analysieren verschiedene Signifikationen von Diversity (Management) in unterschiedlichen Kontexten, diskutieren und kritisieren aktuelle Entwicklungen im Zusammenhang von Hochschule, Werbekampagnen oder Digitalisierung und eröffnen damit politische Interventionen.

2019 • 176 S. • kart. • 29,00 € (D) • 29,90 € (A)  
ISBN 978-3-8474-2214-3 • eISBN 978-3-8474-1239-7



Nicole Auferkorte-Michaelis,  
Frank Linde (Hrsg.)

## Diversität lernen und lehren – ein Hochschulbuch

Diversity Management ist eine Aufgabe, der sich eine Hochschule als Gesamtorganisation stellen muss. Der Band ermöglicht einen umfassenden Blick auf die Arbeit mit Vielfalt an höheren Bildungseinrichtungen. In praktischen Beiträgen teilen Diversity-Expertinnen und -Experten von Hochschulen im In- und Ausland ihr Wissen und ihre Erfahrung zu Diversity-Management in den Kernbereichen Lehre, Forschung, Strategie/Strukturen/Prozesse und Kompetenzentwicklung.

2018 • 411 S. • kart. • 49,90 € (D) • 51,30 € (A)  
ISBN 978-3-8474-2046-0 • eISBN 978-3-8474-1067-6



Constance Engelfried,  
Pierre L. Ibisch (Hrsg.)

## Promovieren an und mit Hochschulen für Angewandte Wissen- schaften

Aktuell existieren in mehreren Bundesländern kontrovers diskutierte Bemühungen, den Hochschulen für Angewandte Wissenschaften bzw. Fachhochschulen das Promotionsrecht zu gewähren. Die Autor\_innen reflektieren den aktuellen Diskussionsstand und legen Vorschläge zum konstruktiven Gestalten der zukünftigen Hochschulentwicklung vor.

2016 • 213 S. • kart. • 29,90 € (D) • 30,80 € (A)  
ISBN 978-3-8474-0771-3 • eISBN 978-3-8474-0890-1

Deutschland gehört zu den wichtigsten Einwanderungsländern weltweit. Kulturelle Vielfalt prägt die Gesellschaft mehr denn je, doch in der Bundesverwaltung sind Eingewanderte und ihre Nachkommen nur in geringem Maße repräsentiert. Welche Ursachen stehen einer weiteren Öffnung entgegen? Welche Folgen hat die zunehmende kulturelle Diversität für die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung? Die groß angelegte Studie „Diversität und Chancengleichheit Survey“ bietet erstmals fundierte Ergebnisse zu diesen Fragen.

Die Herausgeber\*innen:

Dr. Andreas Ette,

Sophie Straub,

Martin Weinmann,

Prof. Dr. Norbert F. Schneider,

alle: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Wiesbaden

ISBN 978-3-8474-2454-3

eISBN 978-3-8474-1733-0

