

Andreas Ette, Martin Weinmann

Diversität in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Erklärungsfaktoren der Repräsentation von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund in Bundesbehörden

Zusammenfassung

Die Repräsentation aller Bevölkerungsgruppen in politischen Entscheidungen ist ein Grundelement demokratisch verfasster Staaten. Konzentrierten sich Untersuchungen zur Repräsentation früher auf die legislativen Organe eines Gemeinwesens, hat zwischenzeitlich die soziodemografische Zusammensetzung des Personals öffentlicher Verwaltungen mit ihren Konsequenzen für Legitimation und Effektivität staatlichen Handelns an Relevanz gewonnen. Im Unterschied zum internationalen Forschungsstand existieren zur Repräsentation benachteiligter Bevölkerungsgruppen in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland kaum empirische Befunde. Der Beitrag nutzt institutionelle und organisationale Theorien für erste Erklärungen der horizontalen und vertikalen Repräsentation von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund in Bundesbehörden. Während aus organisationaler Sicht eine erhöhte Personalfuktuation in einem positiven Zusammenhang mit der Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund steht, profitiert die Gleichstellung der Geschlechter insbesondere von den institutionellen Rahmenbedingungen und darauf basierenden gleichstellungspolitischen Maßnahmen sowie dem persönlichen Engagement der Behördenleitungen. In den kommenden Jahren führt die Altersstruktur der öffentlichen Verwaltung zu einem weitreichenden Personalumbau, der auf Grundlage dieser Befunde hinsichtlich seiner Konsequenzen für die Diversität des Personals untersucht werden sollte.

Schlagworte: Repräsentative Bürokratie; Bundesverwaltung; Organisationsentwicklung; Diversitätsmanagement

Abstract

Diversity in Germany's public administration. Determinants of the representation of women and people with migration background in federal agencies

The representation of all social groups in political decisions is a basic element of democratic states. While studies on representation used to concentrate on legislative bodies, also the socio-demographic composition of the staff of public administrations has far-reaching consequences for the legitimacy and effectiveness of the political system. In contrast to international research, hardly any empirical findings exist about inequalities in the workforce of the public administration in Germany. The article uses institutional and organisational theories to explain the diverse horizontal and vertical representation of women and people with migration background among federal agencies. While increased staff turnover has a positive effect on the representation of the immigrant population, existing diversity policies and the personal commitment of the heads of these agencies improve gender equality. In the coming years, the age structure of the public administration will lead to far-reaching staff restructuring, which should be examined with regard to its consequences for diversity.

Keywords: representative bureaucracy; federal administration; organizational dynamics; diversity management

1 Einleitung

Die Repräsentation möglichst aller Bevölkerungsgruppen in politischen Entscheidungen ist eines der Grundelemente demokratisch verfasster Staaten. Die theoretischen Auseinandersetzungen und empirischen Untersuchungen dieser Form von gesellschaftlicher Teilhabe konzentrierten sich ursprünglich auf gewählte Repräsentantinnen und Repräsentanten und damit auf die legislativen Organe eines Gemeinwesens (z. B. Bloemraad & Schönwälder, 2013; Wüst & Saalfeld, 2011). In den zurückliegenden Jahrzehnten gewann aber auch die Repräsentation der Bevölkerung in den öffentlichen Verwaltungen zunehmend an Bedeutung. So geht die Theorie der repräsentativen Bürokratie davon aus, dass der öffentliche Dienst „nicht etwa nur im Sinne eines Advokaten die diversen gesellschaftlichen Interessen repräsentieren sollte, sondern dass er entsprechend der sozialstrukturellen gesamtgesellschaftlichen Schichtung auch repräsentativ rekrutiert sein und daher alle Interessen intern zum Tragen bringen sollte“ (Derlien, Böhme & Heindl, 2011, S. 124). Hintergrund dieser Forderung ist die auch empirisch bestätigte Annahme, dass es einen Zusammenhang zwischen der sozialen Herkunft der Beschäftigten und ihren Problemwahrnehmungen und präferierten Problemlösungen gibt. Eine angemessene passive Repräsentation aller Bevölkerungsgruppen – womit eine Übereinstimmung zwischen der sozio-demografischen Struktur der Bevölkerung und den Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung beschrieben wird – kann demnach nicht nur die Verwaltung befähigen die vielfältigen gesellschaftlichen Interessen im Sinne einer aktiven Repräsentation besser zu vertreten, sondern erhöht zudem die Identifikation der Bevölkerung mit dem Staat und die Akzeptanz des Verwaltungshandelns (Ding, Lu & Riccucci, 2021; Meier, 2019). In der internationalen verwaltungswissenschaftlichen Diskussion besteht bereits seit längerem eine intensive empirische Auseinandersetzung mit dieser Form passiver Repräsentation benachteiligter Gruppen in der Exekutive (z. B. Choi, 2011; Kellough, 1990). Obwohl auch in Deutschland deutliche Repräsentationslücken für verschiedene Bevölkerungsgruppen bestehen (z. B. Lang, 2020; Rouault, 2016), konzentrierte sich die hiesige Debatte auf die politischen Rahmenbedingungen und widmete sich nur selten den Ursachen ungleicher passiver Repräsentation (z. B. Lewalter, Geppert & Baer, 2009; Maravic & Dudek, 2013; Jankowski, Prokop & Tepe, 2020).

Vor diesem Hintergrund untersucht der vorliegende Beitrag die passive Repräsentation der gesellschaftlichen Diversität am Beispiel der öffentlichen Verwaltung in Deutschland entlang von zwei zentralen Dimensionen: Geschlecht sowie die zunehmende kulturelle Vielfalt.¹ Dadurch erweitert der Beitrag die bisher auf eine vergleichsweise kleine Zahl von Ländern konzentrierte internationale Debatte um einen bisher wissenschaftlich kaum untersuchten Fall (Bishu & Kennedy, 2020; DiTomaso, Post & Parks-Yancy, 2007). Folgende Forschungsfragen stehen im Mittelpunkt: Welche Teilhabechancen bestehen für Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund? Welche institutionellen und organisationalen Rahmenbedingungen befördern oder verhindern die Repräsentation dieser beiden Bevölkerungsgruppen? Aufbauend auf institutionellen und organisationssoziologischen Theorienansätzen untersucht der Beitrag jeweils den prozentualen Anteil von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund an allen Beschäftigten (horizontale Repräsentation; vgl. dazu auch Choi, 2011). Weiterhin wird die Repräsentation beider Gruppen im höheren Dienst als ein Aspekt der vertikalen Repräsentation, also des Zugangs zu privilegierten beruflichen Positionen, analysiert. Diese Laufbahngruppe stellt das Potenzial an Beschäftigten dar, das „sich