



Anne-Luise Baumann, Valentin Feneberg,
Lara Kronenbitter, Saboura Naqshband,
Magdalena Nowicka, Anne-Kathrin Will,
unterstützt von Dorothea Rausch

Ein Zeitfenster für Vielfalt

Chancen für die interkulturelle Öffnung
der Verwaltung

FÜR EIN BESSERES MORGEN

FÜR EIN BESSERES MORGEN

Ein Projekt der Friedrich-Ebert-Stiftung 2018–2020

Wachsende soziale Ungleichheit, gesellschaftliche Polarisierung, Migration und Integration, die Klimakrise, Digitalisierung und Globalisierung, die ungewisse Zukunft der Europäischen Union – Deutschland steht vor tief greifenden Herausforderungen.

Auf diese muss die Soziale Demokratie überzeugende, fortschrittliche und zukunftsweisende Antworten geben. Mit dem Projekt „Für ein besseres Morgen“ entwickelt die Friedrich-Ebert-Stiftung Vorschläge und Positionen für sechs zentrale Politikfelder:

- Demokratie
- Europa
- Digitalisierung
- Nachhaltigkeit
- Gleichstellung
- Integration

Gesamtkoordination

Dr. Andrä Gärber leitet die Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Projektleitung

Severin Schmidt ist Referent für Sozialpolitik in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Kommunikation

Johannes Damian ist Referent für strategische Kommunikation dieses Projektes im Referat Kommunikation und Grundsatzfragen.

Die Autor_innen

Dr. Anne-Luise Baumann ist Soziologin. Sie arbeitet freiberuflich als wissenschaftliche Beraterin zu Themen der Migrations- und Integrationspolitik zuletzt u.a. für die Antidiskriminierungsstelle des Bundes.

Valentin Feneberg war wissenschaftlicher Mitarbeiter am DeZIM-Institut und ist seit Mai 2019 Koordinator und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Integrated Research Institute Law & Society der Humboldt-Universität zu Berlin.

Prof. Dr. Magdalena Nowicka ist Professorin für Migration and Transnationalism an der Humboldt-Universität zu Berlin und Leiterin der Abteilung Integration am DeZIM-Institut.

Saboura Naqshband ist Politikwissenschaftlerin und Kulturanthropologin und freie Empowerment-Trainer_in und Berater_in. Sie arbeitet als wissenschaftliche Mitarbeiter_in am DeZIM-Institut.

Lara Kronenbitter hat Politikwissenschaft und Internationale Entwicklung an der Universität Wien und der Freien Universität Berlin studiert. Sie ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am DeZIM-Institut.

Dr. Anne-Kathrin Will leitete ein Zeitfenster für Vielfalt am DeZIM-Institut und forscht derzeit zum Migrationshintergrund am Institut für Europäische Ethnologie der Humboldt-Universität zu Berlin.

unterstützt von

Dorothea Rausch ist studentische Mitarbeiterin am DeZIM-Institut. Sie studiert Bildungswissenschaft, Organisation und Beratung an der TU Berlin.

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich

Susan Javad ist Referentin in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik und verantwortlich für den Arbeitskreis Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung

Weitere Informationen zum Projekt finden Sie hier:

www.fes.de/fuer-ein-besseres-morgen

Anne-Luise Baumann, Valentin Feneberg, Lara Kronenbitter, Saboura Naqshband, Magdalena Nowicka, Anne-Kathrin Will, unterstützt von Dorothea Rausch

Ein Zeitfenster für Vielfalt

Chancen für die interkulturelle Öffnung der Verwaltung

Vorwort	4
Zur Verwendung von Sprache in dieser Studie	6
1. EIN ZEITFENSTER FÜR VIELFALT – EINLEITUNG	7
Die öffentliche Verwaltung als Arbeitgeberin und Vorbild in einer diversen Gesellschaft	8
Interkulturelle Öffnung im öffentlichen Dienst – Stand der Forschung	11
2. METHODIK	13
3. INTERKULTURELLE ÖFFNUNG ALS BESTANDTEIL VON INTEGRATIONSKONZEPTEN	16
Integration als Aufgabe des Bundes	16
Integrationskonzepte der Länder	17
Die Integrationsbeauftragten	19
4. WARUM SOLL DIE ÖFFENTLICHE VERWALTUNG VIELFÄLTIGER WERDEN?	21
Keine Not – kein Handlungsbedarf?	21
Fachkräftemangel als Motor der Interkulturellen Öffnung	22
Interkulturelle Kompetenzen nutzen?	22
Verwaltung als Spiegelbild der Gesellschaft	23
5. SCHLÜSSELKATEGORIE „MIGRATIONS-HINTERGRUND“	25
6. MASSNAHMEN ZUR INTERKULTURELLEN ÖFFNUNG DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNGEN DES BUNDES UND DER LÄNDER	28
Maßnahmen des Bundes	28
Maßnahmen der Länder – Stadtstaaten federführend	29

>

7.	KOMMUNEN – VORREITERINNEN DER INTERKULTURELLEN ÖFFNUNG?	33
	Zielgruppen der Maßnahmen	34
	Begründungen für die Erhöhung des Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund	34
	Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund	34
8.	ERHÖHUNG DES BESCHÄFTIGTENANTEILS MIT MIGRATIONS HinterGRUND IN VERWALTUNGEN – ZIELMESSUNG	36
	Zielwerte	37
	Erfassung des Migrationshintergrundes als Hindernis für Zielsetzung und Monitoring	38
	Kritik seitens der Integrationsbeauftragten	38
	Fehlende Evaluations- und Monitoringverfahren	38
9.	DIVERSITY MANAGEMENT – EINE ALTERNATIVE ZUR INTERKULTURELLEN ÖFFNUNG?	41
	Diversity, Vielfalt und Intersektionalität in den Integrationskonzepten	41
	Diversity-Konzepte in der Arbeit der Integrationsbeauftragten und Personalverantwortlichen	42
10.	ZUSAMMENFASSUNG: CHANCEN UND HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE INTERKULTURELLE ÖFFNUNG	44
	Strukturelle Herausforderungen für die Behörden	44
	Probleme der Kategorie „Migrationshintergrund“	44
	Unterrepräsentanz aufgrund externer Faktoren	44
	Verständnis von Interkultureller Öffnung	45
	Darstellung von Menschen mit Migrationshintergrund und von Rassismus Betroffenen	45
11.	WAS IST ZU TUN? HANDELN IST MÖGLICH UND NOTWENDIG	46
	Kurzfristig – in 2020 – umsetzbare Empfehlungen	46
	Mittelfristig – von 2021 bis 2025 – umsetzbare Empfehlungen	47
	Langfristige Ziele	47
	Quellenverzeichnis der analysierten Integrationskonzepte	48
	Leitfäden und Fragebogen	50
	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	51
	Abkürzungsverzeichnis	51
	Literaturverzeichnis	52
	Danksagung	56

„Wir haben keine Probleme, die Stellen zu besetzen. [...] Es geht wirklich darum, den Anteil Beschäftigter mit Migrationshintergrund zu erhöhen, mit dem abstrakten Ziel, dass es eine Repräsentanz gibt.“

„Aber sobald es in die internen Prozesse [geht], da sind wir, kann man sagen, in der Phase, wo man Überzeugungsarbeit leistet. Es gibt eben keine Not.“

Landesintegrationsbeauftragte_r

Vorwort

Deutschland hat sich verändert. Und das ist nicht bloß eine Entwicklung der letzten Jahre. Die Bundesrepublik ist Teil eines Europas weitgehend offener Gesellschaften, in dem die grenzüberschreitende Bewegungsfreiheit der Bürger_innen eine der großen Errungenschaften ist. Der wirtschaftliche Aufschwung ab den 1950er Jahren, wie auch die jüngste Phase soliden Wirtschaftswachstums, wären ohne Menschen und ihre Arbeitskraft aus dem Ausland so nicht möglich gewesen. Migrant_innen sowie ihre Kinder und Enkelkinder haben diese Gesellschaft im Ganzen reicher und gleichzeitig vielfältiger gemacht.

Dieser Veränderungsprozess spiegelt sich bisher jedoch kaum in den deutschen Institutionen wider, die diese Gesellschaft prägen und repräsentieren.

Wirft man einen Blick in die wissenschaftliche Literatur zu der Frage, wie Funktionseliten – eine Auswahl von Personen also, die gewisse Aufgaben erfüllen sollen und dafür mit Macht ausgestattet werden – gebildet werden, so bekommt man schnell eine Ahnung davon, woran das liegen könnte. Denn eines der ungeschriebenen Gesetze einer jeden Elite lautet: Gleich und gleich gesellt sich gern.¹

Insofern ist es nicht verwunderlich, dass sich der Wandel in der Bevölkerung nur sehr zögerlich darauf auswirkt, wer in unserer Gesellschaft Führungspositionen bekleidet. Immerhin werden Fragen nach dem Geschlecht oder auch der Herkunft aus dem West- bzw. Ostteil des Landes mittlerweile bei der Besetzung von Posten thematisiert. Gleiche Leistung oder Eignung der Kandidat_innen natürlich vorausgesetzt. Und meist ist genau das die Krux. Denn die Bewertung von Leistung bzw. Eignung ist selten eine völlig eindeutige Sache, wie zahlreiche Studien belegen.

Gerade deswegen ist es notwendig, darüber nachzudenken, wie alle Mitglieder dieser Gesellschaft realistisch und fair an allen Lebensbereichen teilhaben können – und entsprechend

zu handeln. Damit das Zusammenleben auf lange Sicht gelingt, erscheint die Erfüllung zweier sich verschränkender Aspekte wichtig: Die Menschen, die hier auf Dauer leben, müssen das Gemeinwesen mitgestalten wollen. Zumindest darf es ihnen nicht egal sein. Und die Institutionen, die dieses Gemeinwesen symbolisieren und repräsentieren, müssen sich gegenüber diesen Menschen – die sich von den alten Funktionseliten unterscheiden mögen – öffnen. Beide Aspekte gehören zusammen und verstärken sich potenziell gegenseitig.

Die öffentliche Verwaltung spielt bei der Frage, ob und wie sich die Bevölkerung mit diesem Land identifizieren kann, eine nicht zu unterschätzende Rolle. Ihre Mitarbeiter_innen in den unterschiedlichen Ämtern und Behörden sind im Alltag der hier lebenden Menschen in der Regel die konkrete und personalisierte Form, in der sie mit dem Staat in Kontakt kommen. Auf den höheren Leitungsebenen der öffentlichen Verwaltung werden entlang politisch definierter Korridore Entscheidungen getroffen, die das Zusammenleben der Bevölkerung sehr unmittelbar beeinflussen. Noch immer spielt das Beamtentum hier eine wichtige Rolle. Die Beamt_innen, aber auch die Angestellten der öffentlichen Verwaltung – das sind dem Sinn nach Diener_innen des Staates. Sie repräsentieren den Staat, und insofern ist es nicht gleichgültig, wer die entsprechenden Stellen ausfüllt. Es geht hier auch um symbolische Teilhabe an der Gestaltungsmacht in unserer Gesellschaft.

Vor diesem Hintergrund hat die Friedrich-Ebert-Stiftung das Deutsche Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM) beauftragt, die Frage der Interkulturellen Öffnung der öffentlichen Verwaltung genauer zu untersuchen. Das Konzept der Interkulturellen Öffnung ist insbesondere im kommunalen Kontext schon lange in der Diskussion. Fortschritte zu messen, bleibt jedoch schwierig, da es keine verlässliche Datenbasis gibt.

Diese Lücke wird auch unsere Studie, das sei an dieser Stelle deutlich gesagt, nicht füllen. Denn die Daten müssten überhaupt erst einmal erhoben werden können. Voraussetzung hierfür wären klare und für alle politischen Ebenen verbindliche Definitionen, eine Verständigung über Begriffe und Konzepte. Dieser Zustand ist in Deutschland leider noch nicht erreicht.

Was diese Studie aber aufzeigt, ist: Wenn die öffentliche Verwaltung auf absehbare Zeit vielfältiger aufgestellt werden soll, bedarf es erheblicher Anstrengungen. Es ist jedenfalls nicht

¹ Fast schon auf absurde Weise anschaulich wird dieses ungeschriebene Gesetz, wenn man sich vor Augen führt, dass bspw. in den Führungsetagen der Politik bis heute ein nur sehr begrenztes Spektrum von männlichen Vornamen dominiert: So hießen zwischen 1949 und heute 24 aller beamteten Staatssekretäre in Ministerien *Hans*, 18 *Karl*, während es insgesamt nur 19 Frauen (mit diversen Vornamen) waren (siehe die Auswertung der Wochenzeitung *Die Zeit* 2018: *Die Hans-Bremse*). Ganz ähnliche Auswertungen gibt es für die Topetagen der Wirtschaft.

damit getan, dass der oder die Integrationsbeauftragte einen sogenannten *Migrationshintergrund* hat. Die faktisch bereits bestehende Vielfalt muss sowohl vertikal, also auf allen föderalen Ebenen und Funktionsebenen, als auch horizontal, in der Breite der Verantwortungsbereiche, sichtbar werden. Von allein werden die Institutionen – das machen die für die Studie geführten Interviews eindrücklich deutlich – die veränderte Bevölkerungszusammensetzung im besten Falle nur stark verzögert nachvollziehen, wenn überhaupt.

Der Zeitpunkt, Fortschritte in dieser Hinsicht zu machen, ist aber jetzt. Denn nun erreichen die ersten Babyboomer-Jahrgänge das reguläre Renten- bzw. Pensionseintrittsalter. Die Menschen, die hier nachfolgen werden, werden das Gesicht der öffentlichen Verwaltung auf viele Jahre hin prägen. Wir stehen also am Beginn eines strategischen Zeitfensters für Vielfalt in der öffentlichen Verwaltung. Wenn wir diese Chance nicht nutzen, droht die mangelhafte Repräsentativität der Bevölkerung in der öffentlichen Verwaltung auf Jahrzehnte zementiert zu werden.

Im Rahmen des Projekts *Für ein besseres Morgen* möchte die Friedrich-Ebert-Stiftung mit dieser Studie einen Beitrag zur Diskussion um die Zukunft des Einwanderungslandes Deutschland leisten. Eine Politik, die sich für gesellschaftlichen Zusammenhalt und eine breite demokratische Legitimation einsetzt, muss das genannte Zeitfenster jetzt nutzen. Denn nur wenn der Staat alle hier lebenden Menschen repräsentiert, können sich diese mit ihm identifizieren und sind bereit, sich für unsere Demokratie einzusetzen und sie im Sinne des Gemeinwohls mitzugestalten.

SUSAN JAVAD

Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Friedrich-Ebert-Stiftung

Zur Verwendung von Sprache in dieser Studie

Wir bemühen uns im folgenden Bericht, abwertende Sprache zu vermeiden, denn sprachliche Äußerungen sind Handlungen und Sprache beeinflusst unser Denken (Stefanowitsch 2018). Bezeichnungen für Dinge, Vorgänge, aber vor allem für Menschen reaktualisieren Bilder und Vorurteile, die häufig schon sehr früh (bereits über Kinderlieder und -bücher) weitergegeben werden. Heteronormativität, patriarchale Rollenbilder, Ethnozentrismus usw. werden als normale und reale Verfasstheit der Welt dargestellt und damit verfestigt. Das geschieht auch über Sprachverwendung.

In der Diskussion über diskriminierungsfreie Sprache geht es um die bessere Repräsentanz von Lebensrealitäten und -identitäten. Dabei gibt es unserer Auffassung nach drei unterschiedliche Notwendigkeiten:

- a) Akzeptanz von Selbstbezeichnungen anstelle von Fremdbenennungen: Viele Fremdbenennungen sind abwertend. Sollten sich Betroffene gegen eine Bezeichnung aussprechen, verbietet es sich, diese weiterhin zu verwenden.
- b) Begriffe, die problematische Phänomene bezeichnen, nicht in dem Glauben, damit das Problem gelöst zu haben, tabuisieren: Die Vermeidung von Begriffen wie z. B. „Rasse“ führt nicht dazu, dass Rassismus aufhört, im Gegenteil, er wird zusätzlich unkommunizierbar (Barskanmaz 2011).
- c) Mit ergänzenden Begriffen Leerstellen füllen und für höhere Repräsentanz verwenden, auch wenn Texte länger und Lese- und Rechtschreibroutinen gebrochen werden: Hierzu zählt beispielsweise, zumindest die weibliche und männliche Form aufzuzählen, besser sind Gender-Gap, Gender-Sternchen und Trans-Sternchen, um weitere Identitäten in die Darstellung einzubeziehen und um Menschen nicht mit Männern gleichzusetzen.

Die Verwendung des Begriffs *mit Migrationshintergrund* läuft allen drei Notwendigkeiten zuwider. Viele Menschen lehnen es ab, als *Mensch mit Migrationshintergrund* kategorisiert zu werden, und bevorzugen andere Selbstbezeichnungen. Die Kategorie wird häufig als Annäherung an rassistische Diskriminierungsphänomene benutzt, in Ermangelung adäquater Daten (Baumann et al. 2018). Sie hilft auf diese Weise, rassistische Diskriminierung zu verschleiern, da sie Daten zur Verfügung stellt, die keinem der Prinzipien zur Erfassung diskriminierungsrelevanter Daten entsprechen (Diakonie Deutschland 2015). Zu guter Letzt verkürzt und reduziert die Bezeichnung *mit Migra-*

tionshintergrund die vielfältigen Erfahrungen selbst Zugewanderter und ihrer Nachkommen, ähnlich wie das generische Maskulinum Leerstellen lässt (Universität Potsdam 2012). Trotz dieser Schwierigkeiten benutzen wir im Rahmen dieses Berichts den problematischen Begriff *mit Migrationshintergrund*, markieren und verwenden ihn aber als statistische und unzureichende Kategorie. Unter Hinzunahme unseres empirischen Materials thematisieren wir die Verkürzungen und Unzulänglichkeiten des Begriffs in der Praxis.

Wir verwenden in dem vorliegenden Bericht die Schreibweisen Frauen und Frauen*. Das Sternchen hinter der Kategorie Frau verweist auf alle, die sich in ihrer Geschlechtsidentität als Frau* begreifen, unabhängig von dem bei Geburt zugewiesenen Geschlecht (quixkollektiv 2016). Gerade im Kontext von Gesetzen sprechen wir daher von Frauen ohne Sternchen, da in diesen Texten in der Regel ausschließlich diejenigen adressiert werden, bei denen das bei Geburt zugewiesene Geschlecht mit ihrer Selbstdefinition übereinstimmt.

1

EIN ZEITFENSTER FÜR VIELFALT – EINLEITUNG

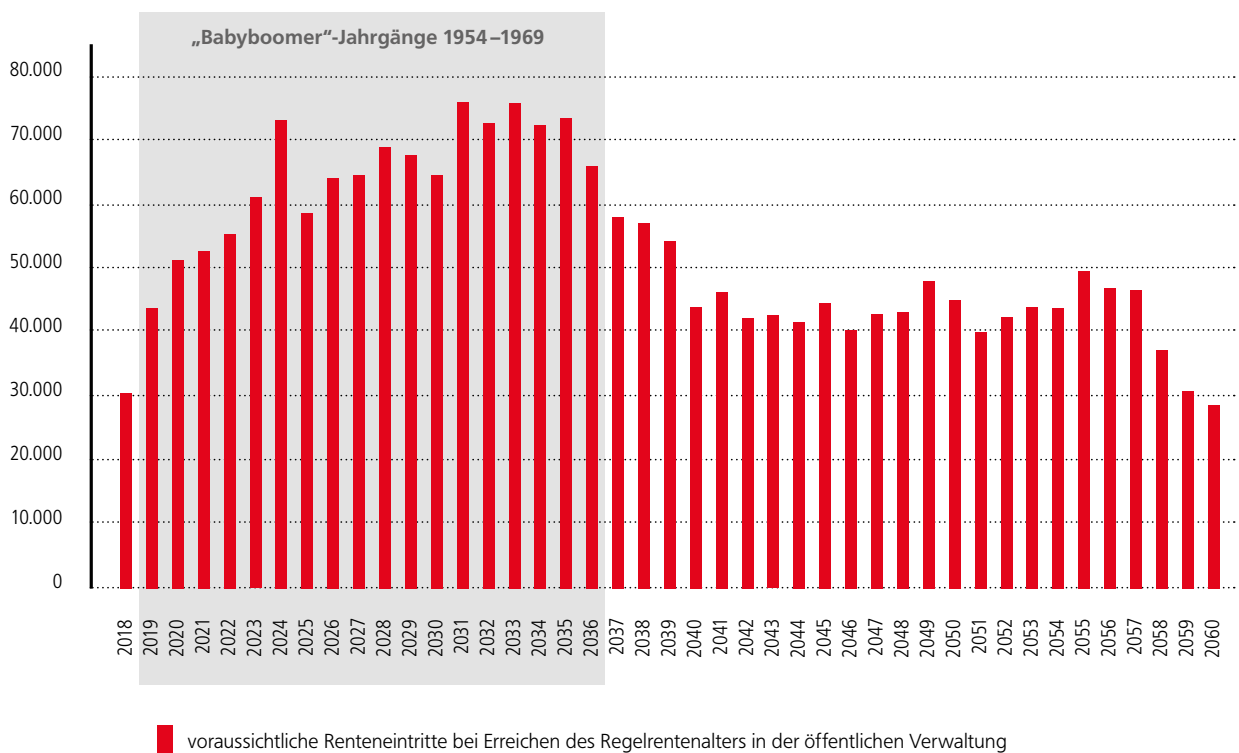
Die vorliegende Studie beschäftigt sich mit dem aktuellen Stand der Konzepte und Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* im öffentlichen Dienst im Vorfeld der bevorstehenden Renteneintritte der sogenannten Babyboomer-Generation. Zu den Babyboomern in Deutschland werden die Geburtsjahrgänge 1954 bis 1969 gezählt, in denen in der Bundesrepublik jährlich über eine Million Kinder geboren wurden. Sie werden ab Ende 2019 das reguläre Renteneintrittsalter erreichen. Laut Mikrozensus 2016 werden 51 Prozent der aktuell in öffentlichen Verwaltungen Beschäftigten bis zum Jahr 2036 in den Ruhestand eintreten.²

Entsprechend öffnet sich von 2019 bis 2036 ein Zeitfenster für Neueinstellungen, bei dem migrationsbedingte Vielfalt explizit berücksichtigt werden könnte – wenn der notwendige politische Willen vorhanden ist. Für die Formulierung eines entsprechenden politischen Willens ist die Zeit mehr als günstig, denn der öffentlichen Verwaltung stehen massive personelle Veränderungen bevor, bedingt durch den Renteneintritt der Babyboomer-Jahrgänge (Abbildung 1).

² Die Berechnung erfolgte mit den Daten des Mikrozensus 2016 (FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder) und nutzte zur Abgrenzung der Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung eine Kombina-

tion aus Selbstauskunft und Zuordnung der Tätigkeit der Befragten zum Wirtschaftszweig „Öffentliche Verwaltung, Verteidigung und öffentliche Sicherheit“, die von Ette et al. (2016: 31, Fn. 22) beschrieben wird.

Abbildung 1
Voraussichtliche Renteneintritte in der öffentlichen Verwaltung zwischen 2018 und 2060



Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus 2016; eigene Berechnung.

Die Bundesregierung, viele Kommunen sowie die Mehrheit der Landesregierungen wollen die öffentlichen Verwaltungen vielfältiger machen. Viele von ihnen haben beispielsweise die *Charta der Vielfalt* gezeichnet. Doch die Umsetzung entsprechender Maßnahmen bedarf großer Anstrengungen. Um dieses Zeitfenster für eine Erhöhung der Repräsentanz von Zugewanderten und ihrer Nachkommen strategisch nutzen zu können, sind entsprechende Konzepte, formulierte Ziele, klare Zielgruppendefinitionen und die Überprüfung der Zielerreichung nötig. Einen Anstoß dazu möchte diese Studie liefern.

Die Studie fragt:

- Sind sich die Behörden des kommenden *Zeitfensters für Vielfalt*, in dem mehr Repräsentanz geschaffen werden kann, bewusst?
- Welche Maßnahmen gibt es bereits, um den Anteil Beschäftigter *mit Migrationshintergrund* zu erhöhen?
- Welche Bemühungen unternehmen öffentliche Verwaltungen, um den Anteil von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* in der Zukunft zu erhöhen?

Hierzu hat das Studienteam zwischen November 2018 und Januar 2019³ 19 Integrationsbeauftragte des Bundes, der Ländern und ausgewählter Kommunen, bzw. Mitarbeiter_innen aus deren jeweiligen Arbeitsstäben oder Abteilungen, sowie 20 Personalverantwortliche befragt. Im Mittelpunkt der Gespräche standen Erfolge und Hindernisse für die Erhöhung des Anteils von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* aus Sicht der verantwortlichen Integrationsbeauftragten und der um-

setzenden Personalverantwortlichen. Die Sicht der Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* in den öffentlichen Verwaltungen hingegen bleibt in diesem Bericht unberücksichtigt.

Zudem wurden Integrationskonzepte, die eine Basis für Öffnungsmaßnahmen sein können, recherchiert und ausgewertet. Die in den Konzepten enthaltenen unterschiedlichen Definitionen der Zielgruppe(n) der Maßnahmen wie auch die Formulierung von Zielwerten, Instrumenten und Strategien geben Auskunft über den theoretischen Handlungsspielraum der Integrationsbeauftragten und ihrer Mitarbeiter_innen sowie der Personalverantwortlichen, die für die Studie befragt wurden. Zur quantitativen Einordnung wurden zusätzlich Berechnungen mit dem Mikrozensus durchgeführt.

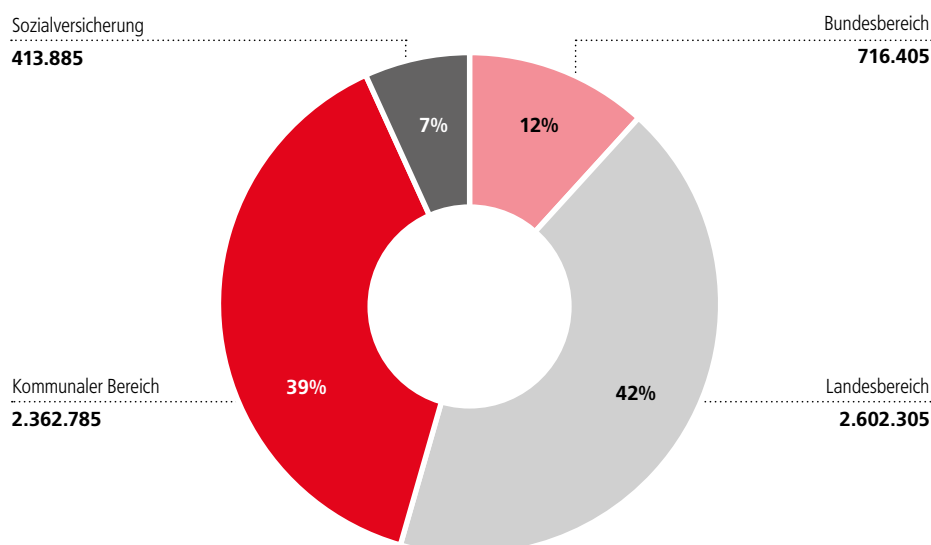
Auf der Grundlage der Erkenntnisse, die wir aus den Interviews, der Analyse von Integrationskonzepten und den Auswertungen des Mikrozensus gewonnen haben, formuliert die vorliegende Studie konkrete Handlungsempfehlungen.

DIE ÖFFENTLICHE VERWALTUNG ALS ARBEITGEBERIN UND VORBILD IN EINER DIVERSEN GESELLSCHAFT

Rund 7 Prozent der Beschäftigten in Deutschland arbeiten in der öffentlichen Verwaltung (Statistisches Bundesamt 2019a: 53, 55; eigene Berechnung). Sie ist Teil des öffentlichen Dienstes, der – von der Bundesebene bis in die Kommune – der größte Arbeitgeber in Deutschland ist. Zu ihm zählen auch Bereiche wie das Schulwesen oder kommunale Betriebe. Die Mehrheit der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes arbeitet auf kommunaler und Landesebene (Abbildung 2).

³ Aus erhebungstechnischen Gründen wurde ein Gespräch im Juli 2019 geführt.

Abbildung 2
Beschäftigte im öffentlichen Dienst nach Bereichen im Jahr 2018



Quelle: Statistisches Bundesamt 2019b: 15; eigene Darstellung.

In der vorliegenden Studie wird der Blick noch einmal spezieller auf die öffentliche Verwaltung innerhalb des öffentlichen Dienstes gerichtet. Ette et al. (2016: 31) grenzen in ihrer Untersuchung die öffentliche Verwaltung mithilfe des Mikrozensus als „Öffentliche Verwaltung, Verteidigung und öffentliche Sicherheit“ ab. Der Fokus unserer Studie liegt auf Bundes- und Landesbehörden, weil in ihnen – und vor allem in den höheren Laufbahnen – politische Entscheidungen getroffen und entsprechende Vorgaben umgesetzt werden. Gleichwohl ist zu erwarten, dass hier das Beharrungsvermögen der Institutionen am größten ist und ein Wandel nur sehr langsam stattfindet. Umso wichtiger ist bei diesen Stellen eine systematische Berücksichtigung unterrepräsentierter Gruppen, wenn eine heterogene Gesellschaft auch in der Belegschaft der öffentlichen Verwaltung abgebildet werden soll.

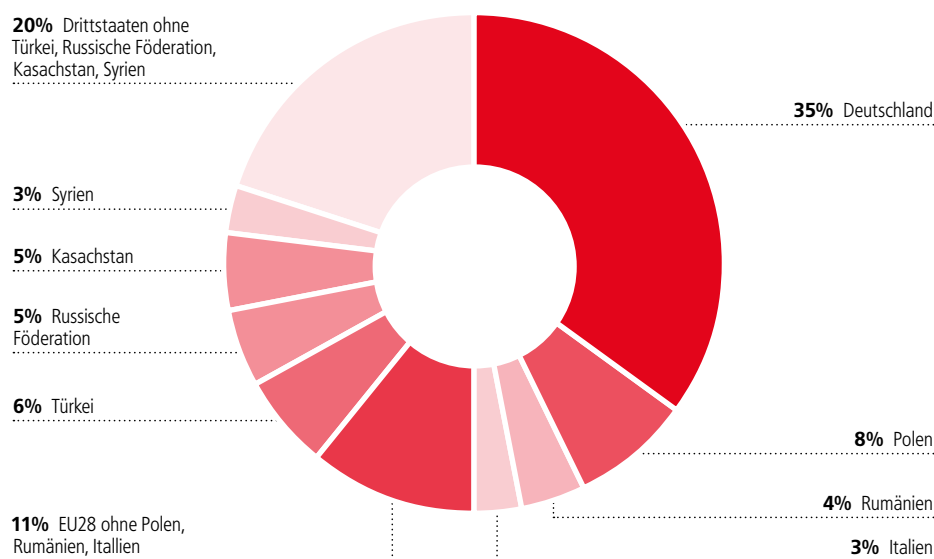
Dem öffentlichen Dienst allgemein und der öffentlichen Verwaltung im Besonderen kommt dabei zum einen eine Vorbildrolle in Bezug auf die Repräsentanz aller Bevölkerungsgruppen zu (Klose/Merx 2010: 52). Mittels dieser Repräsentanz soll auch eine Identifikation mit dem Staat erreicht werden, dessen Vertretung die öffentliche Verwaltung ist. Die öffentliche Verwaltung repräsentiert damit die Interessen aller Bürger_innen, nicht nur die bestimmter Gruppen. Die Beschäftigung im öffentlichen Dienst erfolgt überwiegend unbefristet, und es besteht die Möglichkeit der Verbeamtung (Czerwick 2011: 168ff., 173; Briken et al. 2014: 124ff., 133; DGB-Bundesvorstand 2018: 20f.). Die Stellenbesetzungen der kommenden Jahre werden deshalb das Gesicht der öffentlichen Verwaltung auf längere Zeit hin prägen. Ferner ist der öffentliche Dienst der Beschäftigungssektor, in dem der Staat selbst Diskriminierungen entgegenwirken kann. Im angelsächsischen Raum existieren *affirmative actions*, also gezielte Maßnahmen, mit denen verstärkt Minderheiten für

den öffentlichen Dienst rekrutiert werden sollen. Ähnliche *positive Maßnahmen* sind gemäß § 5 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) auch in Deutschland zulässig (Beigang et al. 2017: 71ff.). Es gibt sie aber bisher nur für die Gleichstellung von Frauen (Neue Deutsche Organisationen 2018: 10).

Deutschland ist ein Einwanderungsland, das sich seit der Jahrtausendwende auch offiziell dazu bekennt (Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001: 12f.). Die Bundesrepublik und ihre Vorgängerstaaten waren aber bereits zuvor in europäische und globale Migrationsprozesse eingebunden. Diese Migrationsbewegungen haben ihre Spuren hinterlassen: So leben heute in Deutschland Nachkommen Schwarzer Menschen, die während der Kolonialzeit ins Deutsche Reich emigriert oder zwangsweise verbracht wurden, sowie Nachkommen der sogenannten Ruhrpol_innen. In den vergangenen Jahrzehnten wanderten (Spät-)Aussiedler_innen aus der ehemaligen Sowjetunion, Polen, Rumänien und weiteren Staaten zu. Sie sind meist Nachkommen von Auswander_innen, die deutsche Territorien zu einer Zeit verließen, als es den deutschen Nationalstaat noch nicht gab.

Viele der heute in Deutschland lebenden Personen *mit Migrationshintergrund* sind Nachfahren der ab Mitte der 1950er-Jahre als Gastarbeiter_innen angeworbenen Arbeitskräfte aus der Türkei und den süd- und südosteuropäischen Ländern (Abbildung 3). Ihre Nachkommen sind besonders relevant für die zukünftige Einstellungspolitik öffentlicher Verwaltungen. Gleichzeitig kamen und kommen aber auch viele hochgebildete Migrant_innen nach Deutschland. Kurz, die Gruppe von selbst Zugewanderten ist sehr divers. Sie werden mit ihren Nachkommen in der Kategorie „mit Migrationshintergrund“ zusammengefasst.

Abbildung 3
Geburtsstaaten von Menschen mit Migrationshintergrund 2018



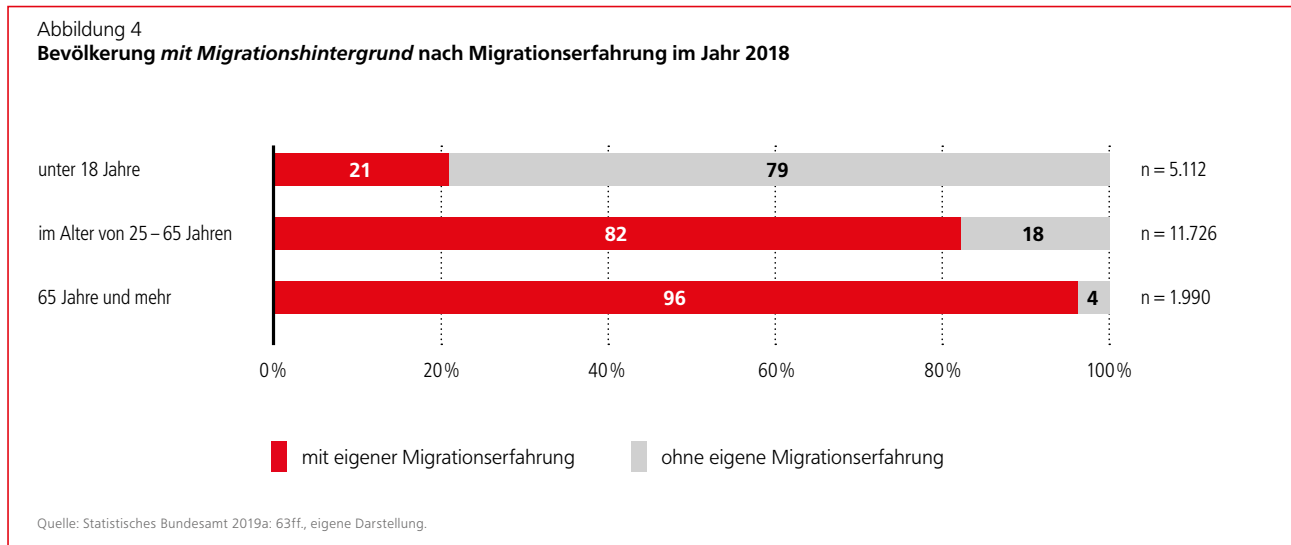


Abbildung 4 verdeutlicht die Altersstruktur der Bevölkerung mit und ohne eigene Migrationserfahrung, die insbesondere für die Einstellungspolitiken im öffentlichen Dienst relevant ist.

Unter den Minderjährigen haben 39 Prozent einen *Migrationshintergrund* (Statistisches Bundesamt 2019a: 65). Doch hier lohnt ein genauerer Blick. So stellen Minderjährige *mit Migrationshintergrund*, die nicht selbst zugewandert sind, die größte Gruppe innerhalb der Minderjährigen *mit Migrationshintergrund*. Selbst zugewandert sind in dieser Altersgruppe nur 21 Prozent (Abbildung 4). Selbst wenn sie eine ausländische Staatsangehörigkeit haben sollten, was nur auf 14 Prozent von ihnen zutrifft (Statistisches Bundesamt 2019a: 65; eigene Berechnung), sind sie Bildungsinländer_innen, verfügen also perspektivisch über deutsche Schul-, Ausbildungs- und Studienabschlüsse. Diese Fakten deutlich zu benennen, ist wichtig aus unserer Sicht, da in vielen Interviews die Ansprechpartner_innen die Sorge geäußert haben, dass sich unter den Personen *mit Migrationshintergrund* viele mit ausländischen Qualifikationen befinden, die potenziell für die Laufbahnen im öffentlichen Dienst weniger geeignet wären, als Bildungsinländer_innen.

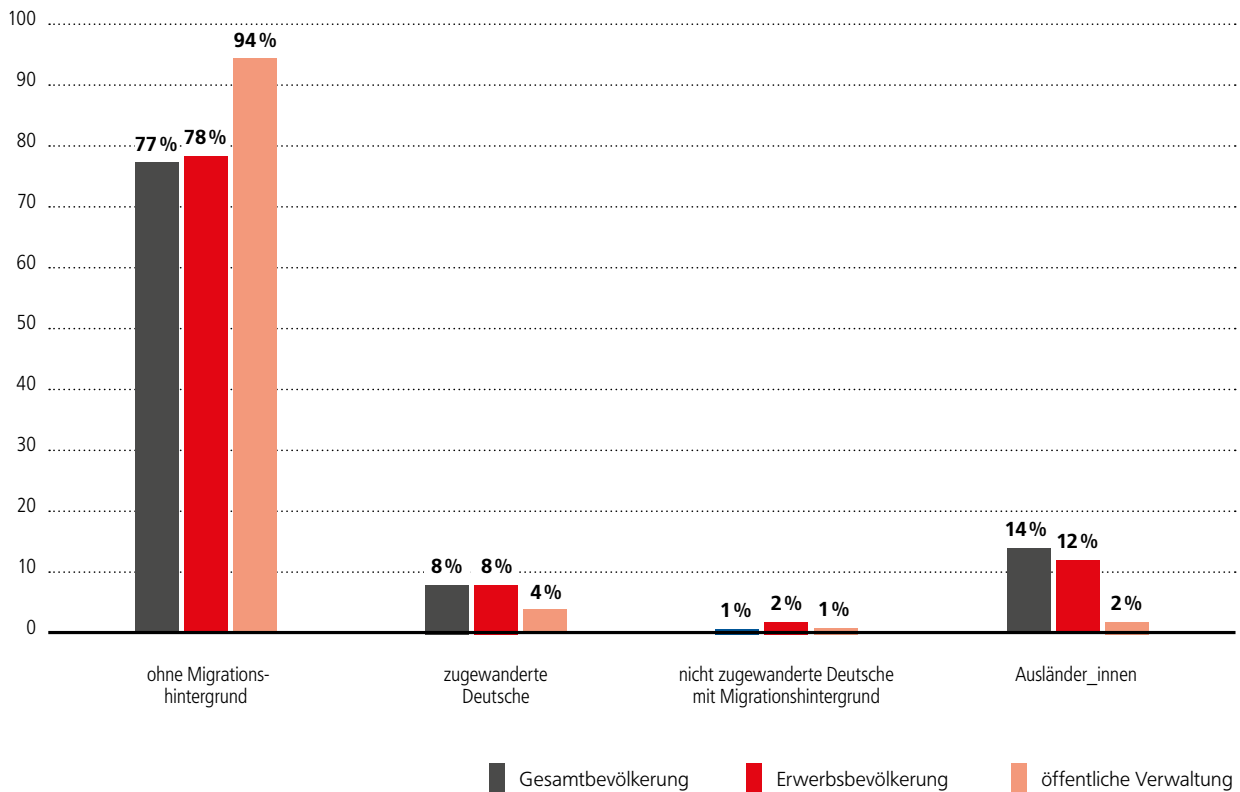
Die Bundesrepublik versteht sich als meritokratische Demokratie, in der Ämter nach individueller Leistung vergeben werden und nicht von der Herkunft einer Person abhängig sein sollen. Mehrere Studien konnten allerdings für den Arbeitsmarkt Diskriminierungen von Personen *mit Migrationshintergrund* nachweisen. In diesen Studien wurde die Vergabe von Ausbildungsplätzen, Praktika und Anstellungen in der Privatwirtschaft untersucht (Kaas/Manger 2010; Schneider et al. 2014; Weichselbaumer 2016; Koopmans et al. 2018). Die Benachteiligung dieser Personen in Auswahlverfahren ist nicht auf formale Abschlüsse zurückzuführen, sondern auf persönliche Merkmale wie ihren Namen oder ihr Aussehen. Mithin weisen Menschen *mit Migrationshintergrund* geringere Erwerbsbeteiligungsquoten auf als Menschen *ohne Migrationshintergrund*. Diese Tatsache ist über alle Bildungsniveaus hinweg beobachtbar. Wer laut Statistik einen *Migrationshintergrund* hat, ist häufiger arbeitslos, selbst wenn sie oder er ein Studium erfolgreich abgeschlossen hat (Kalter/Granato 2018; SVR 2010: 166). Doch wie sieht es im öffentlichen Dienst und vor allem in den öffentlichen Verwaltungen aus?

Für die Bundesländer wird der Anteil Beschäftigter *mit Migrationshintergrund* im öffentlichen Dienst im Rahmen des Integrationsmonitorings der Länder ausgewiesen (IntMK 2019). Allerdings erlauben die Daten aus dem Mikrozensus, die dafür verwendet werden, keine Aussagen darüber, auf welchen föderalen Ebenen die Beschäftigten tätig sind. Einzelne Länder, wie z. B. Bremen, führen in ihren Verwaltungen Erhebungen durch, um den Anteil von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* zu erfassen. Auf Bundesebene ermittelten Ette, Stedtfeld, Sulak und Brückner im Jahr 2015 mithilfe einer Umfrage erstmalig den Anteil der Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* in einzelnen Bundesverwaltungen (Ette et al. 2016).

Abbildung 5 verdeutlicht, dass Menschen *ohne Migrationshintergrund* in der öffentlichen Verwaltung überrepräsentiert sind, wenn ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung und an der Erwerbsbevölkerung gemessen wird. Die vorhandenen Ergebnisse sind eindeutig: Ungeachtet dessen, ob nach Ausländer_innen oder Menschen *mit Migrationshintergrund* differenziert wird, entspricht ihr Anteil in den öffentlichen Verwaltungen nicht ihrem Anteil an der (Erwerbs-) Bevölkerung.

Während die Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt aufgrund des Geschlechts in Deutschland bereits länger ein Thema ist und entsprechende Maßnahmen entwickelt und eingesetzt werden, um ihr entgegenzuwirken, fehlen vergleichbare systematische Daten und Maßnahmen für Menschen *mit Migrationshintergrund* – oder gar spezieller: für Menschen mit Rassismuserfahrungen. Dabei ist die Analogie zwischen der Diskriminierung aufgrund der Merkmale Geschlecht oder Behinderung und der Diskriminierung aufgrund der eigenen Herkunft durchaus relevant. Sofern es ein politisch für die jeweilige föderale Ebene oder Unternehmensform formuliertes Ziel zum Abbau von Benachteiligungen gibt, ist auch ein entsprechendes Monitoring wie z. B. der Gleichstellungsindex für die obersten Bundesbehörden (Statistisches Bundesamt 2019c) oder die Beschäftigung von Menschen mit Schwerbehinderung möglich (Bundesagentur für Arbeit o. J.). Die resultierenden Zahlen helfen zum einen, Fortschritte zu dokumentieren, zum anderen aber auch, weitere politische Maßnahmen zu fordern und zu initiieren.

Abbildung 5

Anteile 25- bis 65-Jähriger an der Gesamtbevölkerung, an der Erwerbsbevölkerung und in der öffentlichen Verwaltung

Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus 2017; eigene Berechnungen und Darstellung.

Trotz der Erfolge der letzten Jahre, sind Frauen weiterhin – auch bei vergleichbarer Qualifikation – in Leitungspositionen unterrepräsentiert (Bühmann et al. 2015; Bundesagentur für Arbeit 2019: 14). Eine Unterrepräsentanz von Frauen in Führungspositionen lässt sich mit den Daten des Mikrozensus 2016 auch für die öffentliche Verwaltung feststellen. Während Frauen 47 Prozent der Beschäftigten in öffentlichen Verwaltungen stellen, sind sie mit nur 20 Prozent in Führungs- oder Aufsichtspositionen vertreten; unter Männern hingegen nehmen 36 Prozent eine Führungs- oder Aufsichtstätigkeit wahr (FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus 2016; eigene Berechnungen). Daher existieren in öffentlichen Verwaltungen Maßnahmen, wie z. B. Gleichstellungspläne, die durch das Bundesgleichstellungsgesetz (BGleG) vorgeschrieben sind, um dem Problem mangelnder Repräsentanz beizukommen.

Hingegen fehlt bislang ein Überblick über den Einsatz von Strategien und Maßnahmen, die der Unterrepräsentanz von Menschen *mit Migrationshintergrund* entgegenwirken sollen: Bemühungen, Erfolge oder Misserfolge wurden, falls sie erhoben wurden, bisher nicht gebündelt analysiert, sodass sich keine Aussagen über die Effektivität unterschiedlicher Strategien treffen lassen. Dass die Datenlage in diesem Bereich mangelhaft ist, überrascht umso mehr, wenn bedacht wird, dass sich Initiativen auf kommunaler Ebene bereits vor über dreißig Jahren verstärkt dieser Thematik angenommen haben – und etwas zeitversetzt auch auf Bundes- und Landesebene.

Da besonders viele Beschäftigte im öffentlichen Dienst auf der kommunalen und der Landesebene tätig sind (vgl. Abbildung 2), hätte die Bundesebene vor allem eine Signalwirkung.

INTERKULTURELLE ÖFFNUNG IM ÖFFENTLICHEN DIENST – STAND DER FORSCHUNG

Seit den 1990er-Jahren wird Interkulturelle Öffnung von Institutionen in Deutschland auch wissenschaftlich untersucht. Frühe Studien analysierten gesellschaftliche Schließungsprozesse und strukturelle Diskriminierung, insbesondere im Schulwesen (Gogolin 2008; zuvor Gomolla/Radtke 2002). Die Öffnung dieser Institutionen wurde bereits mehrere Jahre früher gefordert (vgl. Barwig/Hinz-Rommel 1995; Gaitanides 2006). Die Regelsysteme bei der Leistungserbringung für Zugewanderte wurden für mangelhaft befunden und die entstandenen Parallelangebote für Ausländer_innen in den Bereichen Sozialarbeit und pädagogische Arbeit problematisiert (Filsinger 2002: 5ff.; Handschuck/Schröder 2012: 21f., 29ff.; Schröder 2016: 86; Schröder 2018: 233f.). In Anbetracht dieser Erkenntnisse wurde auf der kommunalen Ebene früh überlegt, wie soziale Dienste für diese Gruppen zugänglicher gemacht werden könnten (Filsinger/Gesemann 2018). Begleitet wurden die kritischen Bestandsaufnahmen und Forderungen nach Interkultureller Öffnung von einer erneuten kritischen Reflexion der angewandten Konzepte (Mecheril 2013; Hamburger 2018).

Forderungen nach Öffnung des öffentlichen Dienstes für Ausländer_innen gab es sogar noch früher. In den 1970er-Jahren tauchten, z. B. in Westberlin, entsprechende Forderungen auf, jedoch ohne dass dazu weitere Maßnahmen formuliert worden wären (Lang 2019: 117). Eine Öffnung öffentlicher Dienstleistungen für Ausländer_innen forderte 1994 die damalige „Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer“ (Schröder 2018: 233). Im Fokus standen jedoch nur Bereiche, in denen direkter „Kontakt mit der Bevölkerung“ bestand (Friedrich-Ebert-Stiftung 2002: 7). Hierzu zählten soziale Dienste, Bildung und Schule, Polizei und Ausländerbehörden, Arbeitsvermittlung und Berufsberatung (Friedrich-Ebert-Stiftung 2002: 4f.). Diese Art von *Kund_innenorientierung* ist Teil der Öffentlichen Reformverwaltung (New Public Management – NPM), die in vielen Ländern Europas in den 1980er-Jahren stattgefunden hatte (Schiller 2015). Nicht zuletzt begann sich der Gesundheitssektor in den 2000er-Jahren zunehmend mit Interkultureller Öffnung auseinanderzusetzen (Falge/Zimmermann 2014: 328).

Die konkrete Umsetzung von Öffnungsprozessen in öffentlichen Verwaltungen wurde beschrieben (bes. Handschuck/Schröder 2000; Schröder 2007; Handschuck/Schröder 2012), und es wurden Stufenmodelle und Prozessschritte vorgeschlagen (KGSt 2008). Diese seien bislang aber kaum in ihren Auswirkungen untersucht worden, konstatierten Bührmann und Schönwälder (2017) vor Kurzem. Die wenigen Untersuchungen von Öffnungsprozessen in öffentlichen Verwaltungen betrachten insbesondere Kommunalverwaltungen (IMAP 2012; Gesemann et al. 2012; Arslan 2014). Eine aktuelle Studie untersucht beispielhaft die Ausbildungsoffensive in Berlin und zeigt, wie unterschiedlich Interkulturelle Öffnung in drei Bezirken gestaltet wurde (Lang 2019).

Unklar bleibt seit dem Auftauchen des Begriffes Interkulturelle Öffnung in den 1990er-Jahren und damit seit dem Entstehen eines umfassenden und unübersichtlichen „Trainingsmarktes“ für *interkulturelle Kompetenzen* und Öffnungsprozesse, was all diese Begriffe umfassen und was wie und in welchem Maße geöffnet werden soll (Lima-Curvello 2007; Mecheril 2013: 15). Aus rassismustheoretischer Perspektive bergen die Begriffe die Gefahr eines einseitigen, verkürzten und essentialisierten Kulturbegriffes wie auch eines deterministischen Kulturverständnisses, da die gesellschaftliche Komplexität vereinfacht wird und Prozesse der „Veränderung“ bzw. des „Othering“ (vgl. Reuter 2002) stattfinden. Dadurch wird vermeintliche Fremdheit oft erst produziert und festgeschrieben. Sowohl der Begriff Interkulturelle Öffnung als auch der Begriff *interkulturelle Kompetenzen* suggerieren zudem einen Mangel, der durch Handeln beseitigt werden kann (Mecheril 2013; Seng 2017; Hamburger 2018).

Das Konzept der Migrationspädagogik (Mecheril 2004; Mecheril et al. 2010) fordert daher die Erweiterung einer rassistisch-kritischen Perspektive im Kontext Interkultureller Öffnung, damit erlernte und verankerte rassifizierende Kategorisierungen und Zuschreibungen entschlüsselt und reflektiert werden können (Seng 2017: 2). Eine ähnliche rassistisch-kritische Erweiterung und Reflexion fordern auch Titley und Lentin (2008), Römhild (2014) sowie Kosnick (2014) im Kontext des Paradigmenwechsels von Multikulturalismus hin zu Diversität (vgl.

auch Schiller 2017). Die Einführung des zumeist positiv besetzten Diversitätsparadigmas stelle nämlich keineswegs einen Bruch mit essentialisierenden und naturalisierenden Grenzziehungen dar, sondern reproduziere rassifizierte Konstruktionen (Kosnick 2014: 299, 304).

Nicht nur in Deutschland stand (und steht bis heute) die Repräsentanz verschiedener migrantischer oder von Rassismus betroffenen Gruppen nicht im Zentrum der Politik. Die Interkulturelle Öffnung sollte in erster Linie die Servicequalität der öffentlichen Dienstleistungen verbessern, da insbesondere sprachliche Barrieren sowie Missverständnisse und Vorurteile die Zugänge zu sozialen Dienstleistungen erschwerten. Von daher lag es nahe, Personal mit entsprechenden Fremdsprachenkenntnissen einzustellen, aber auch das bereits existierende Personal interkulturell weiterzubilden. Lang (2019: 53) erinnert daran, dass in den 2000er-Jahren mit den Forderungen nach Interkultureller Öffnung Ansätze des Diversity Managements und des NPM Einzug in deutsche Verwaltungen hielten. Mit dem Management von *Diversity* verbunden und verbinden Unternehmen jedoch nicht den Anspruch, die Repräsentanz benachteiligter Gruppen zu erhöhen. Eher sollte die Heterogenität der Belegschaften die Leistungsfähigkeit der Unternehmen nicht gefährden (vgl. Groeneveld/van de Walle 2010) bzw. sie sogar steigern (Bührmann 2015; Jansen-Schulz et al. 2011: 113). Es müssen also erst einmal Maßnahmen existieren, mit denen unterrepräsentierte Gruppen für eine Organisation rekrutiert werden, damit mit Diversity-Maßnahmen für eine produktive Zusammenarbeit überhaupt gesorgt werden kann (Groeneveld/Verbeek 2012: 356f.).

Gesemann, Roth und Aumüller stellen in ihrer Studie über kommunale Verwaltungen jedoch fest, dass gerade das Ziel *Interkulturelle Öffnung der Verwaltung* besonders langsam umgesetzt wird (2012: 6). Insbesondere die Neueinstellung von Personen *mit Migrationshintergrund* jenseits von Ausbildungsprogrammen ist sehr selten (Gesemann et al. 2012: 54). Eine Evaluationsstudie in einem städtischen Kulturamt kommt ebenfalls zu dem Schluss, dass Beschäftigte *mit Migrationshintergrund* deutlich unterrepräsentiert sind, Frauen hingegen nicht (Göhlich/Iseler 2012: 72f.). Letztere sind „nur“ in Bezug auf Führungspositionen und Vollbeschäftigung Männern gegenüber im Nachteil.

Allerdings sind derartige Evaluationsstudien selten. Zwar haben die Kommunen eigene Berichtswesen entwickelt, um die Fortschritte ihrer Interkulturellen Öffnung zu dokumentieren, da Controlling und Evaluation auch als siebter Schritt in den entsprechenden Materialien vorgesehen sind (KGSt 2008: 5; und sich darauf beziehend Reichwein/Rashid 2012: 44f.). Doch fehlen bislang ein systematisierender Überblick über diese Berichte und eine evaluative Prüfung der Ergebnisse verschiedener Maßnahmen. Im Rahmen der vorliegenden Studie wird dieses Thema, bedingt durch das empirische Material, ebenfalls nur gestreift.

2

METHODIK

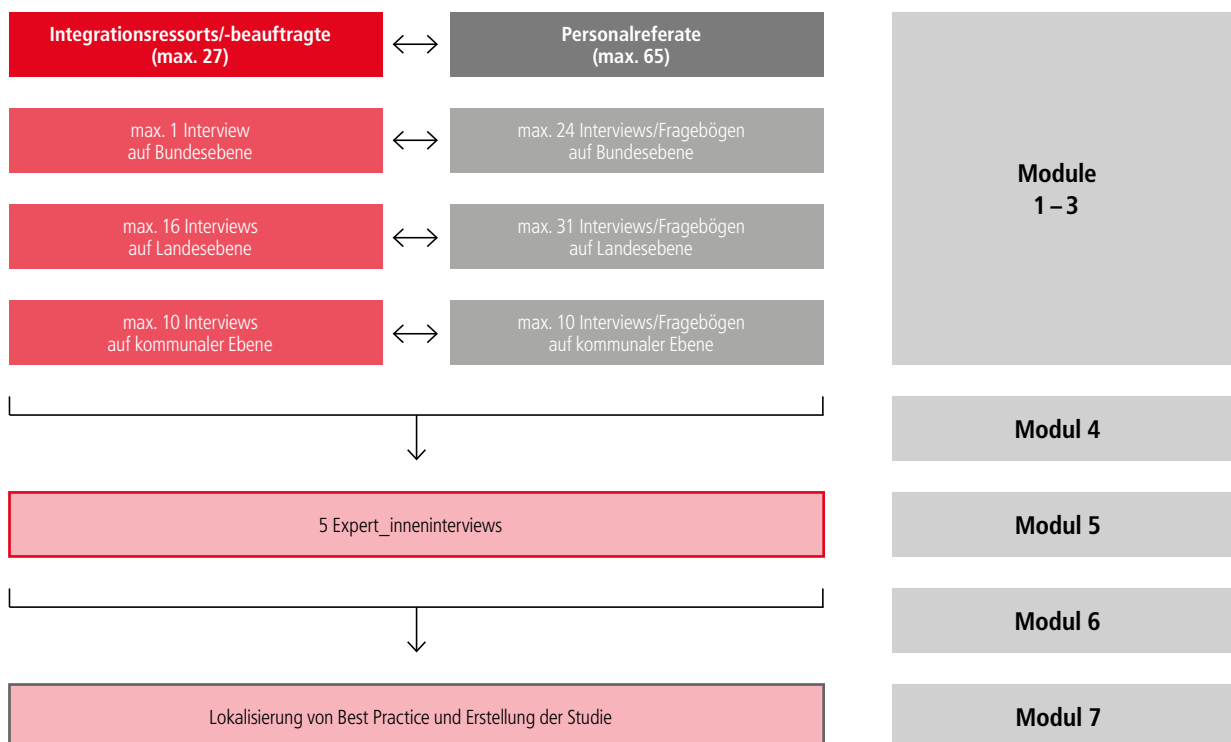
Die vorliegende Studie wurde zwischen dem 1. November 2018 und dem 28. Februar 2019⁴ im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung erstellt. Im Rahmen des Forschungsdesigns wurden zum einen Interviews mit Integrationsbeauftragten bzw. deren Mitarbeitenden auf den drei föderalen Ebenen Bund, Bundesländer und (ausgewählter) Kommunen geführt. Obwohl es sich nicht in allen Fällen um klassische Beauftragte handelt und einige Interviews mit Mitarbeiter_innen der oder des eigentlichen Integrationsbeauftragten geführt wurden, wird zur Zuordnung von Aussagen die allgemeine Bezeichnung Integrationsbeauftragte_r verwendet.

Zum anderen wurden Gespräche mit Personalverantwortlichen in obersten Bundes- und Landesbehörden sowie in ausgewählten Kommunen geführt. In den Interviews wurden Informationen über Konzepte, Strategien und Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* in öffentlichen Verwaltungen im jeweiligen Zuständigkeitsbereich erhoben. Die Interviews mit den Integrationsbeauftragten wurden aufgezeichnet, transkribiert und themenbezogen nach Meuser und Nagel (1991, 2009) ausgewertet. Für die Verwendung in diesem Bericht wurden die Zitate von den Integrationsbeauftragten autorisiert.

⁴ Aus erhebungstechnischen Gründen fand ein Gespräch im Juli 2019 statt.

Die Gespräche mit den Personalverantwortlichen fassten die Interviewer_innen mithilfe eines Fragebogens zusammen, den die jeweiligen Gesprächspartner_innen im Anschluss an

Abbildung 6
Geplantes Forschungsdesign der Studie *Ein Zeitfenster für Vielfalt*



das Gespräch prüften, ggf. ergänzten und zur weiteren Verwendung freigaben. So wurde vor allem die Bandbreite der Maßnahmen überblicksartig darstellbar. Diese Informationen bilden zusammen mit den Informationen aus den Gesprächen mit den Personalverantwortlichen, die in Gesprächsprotokollen festgehalten wurden, die Basis für die Übersicht über die angewandten Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* in Kapitel 6. Zudem wurden Integrationskonzepte, die eine Basis für Öffnungsmaßnahmen sein können, recherchiert und ausgewertet sowie Berechnungen auf der Grundlage der Daten des Mikrozensus durchgeführt. Einen Überblick über das geplante Forschungsdesign gibt Abbildung 6.

Wie aus dieser Abbildung hervorgeht, strebten wir auf Länder- und kommunaler Ebene – im Gegensatz zur Bundesebene – keine Vollerhebung bei den Personalverantwortlichen an. Auf Länderebene wurden pro Bundesland zwei oberste Landesministerien⁵ nach dem Zufallsprinzip ausgewählt und kontaktiert. Auswahlgrundlage waren 158 oberste Landesministerien, wobei auch Ressorts enthalten waren, deren Aufgaben die Arbeitsbereiche Integration oder Migration umfassten. Konkret führte dies dazu, dass ggf. sowohl Landesintegrationsbeauftragte als auch die jeweiligen Personalverantwortlichen des entsprechenden Ressorts befragt wurden.

Die Befragung von kommunalen Integrationsbeauftragten und Personalverantwortlichen wurde in Anbetracht der kurzen Projektlaufzeit auf zehn Kommunen beschränkt. Es sollten Kommunen mit hoher und niedriger Bevölkerungsdichte, hoher und niedriger Arbeitslosenquote und hohem wie niedrigem Ausländer_innenanteil vertreten sein. Zur Klassifikation verwendeten wir Kreisdaten des Jahres 2017; bei den Ge-

5 In Hamburg wurde davon abweichend nur das Personalamt als oberste Landesbehörde ausgewählt, da alle Einstellungen zentral über das Personalamt erfolgen.

bietsdaten waren nur Daten des Jahres 2015 verfügbar (Statistisches Bundesamt 2018; Bundesagentur für Arbeit 2018).

Die ausgewählten Gesprächspartner_innen wurden per E-Mail kontaktiert und um Teilnahme an der Studie gebeten. Parallel erarbeitete das Studienteam Gesprächsleitfäden. Auf unsere erste Gesprächsanfrage per E-Mail meldeten sich dreizehn Personalverantwortliche und fünf Integrationsbeauftragte zurück. Elf dieser Rückmeldungen führten im Studienverlauf zu einem Interview. Bei der Mehrzahl der ausgewählten Gesprächspartner_innen folgten bis zu acht Telefonate, bevor ein Termin verabredet werden konnte oder eine Teilnahme abgelehnt wurde. Die Rücklaufdokumentation findet sich in Tabelle 1.

Schlussendlich konnten im Zeitraum vom 16. November 2018 bis zum 16. Januar 2019 38 Gespräche geführt werden. Ein weiteres folgte im Juli 2019.⁶ Bei sieben von 93 Kontakten konnte bis zum Ende der Erhebungsphase kein telefonischer oder schriftlicher Kontakt hergestellt werden; sie wurden als Absage gewertet (Tabelle 2, S. 15). Grundsätzlich ist die Rücklaufquote von 42 Prozent in einer ungünstigen (über den Jahreswechsel) und kurzen (zweimonatigen) Befragungszeit zufriedenstellend.⁷ Zwei Termine, die Anfang 2019 ausgefallen waren, konnten aufgrund fehlender zeitlicher und personeller Kapazitäten nicht mehr nachgeholt werden.

Die Interviews wurden von drei wissenschaftlichen Mitarbeiter_innen geführt. Die Auswertungen erfolgten akteur_innenbezogen, d. h. separat für Integrationsbeauftragte und Personalverantwortliche. Die Gemeinsamkeiten und Unter-

6 Die nachträgliche Durchführung dieses Interviews erfolgte aus erhebungstechnischen Gründen.

7 Eine Studie von Citizens for Europe in der Berliner Verwaltung konnte mit einem Online-Fragebogen eine geschätzte Rücklaufquote von 20 bis 43 Prozent erreichen (Aikins et al. 2018: 12).

Tabelle 1
Dokumentation des Rücklaufs

Akteur_innen	geführte Interviews	angefragte Behörden	Rücklauf
Integrationsbeauftragte oder Mitarbeitende, Bund	1	1	100 %
Integrationsbeauftragte oder Mitarbeitende, Land	13	16	81 %
Integrationsbeauftragte oder Mitarbeitende, Kommune	5*	10	50 %
Personalverantwortliche, Bund	9	24	38 %
Personalverantwortliche, Land	7	32	22 %
Personalverantwortliche, Kommune	4*	10	40 %
Gesamt	39*	93	42 %

* Ein Doppelinterview mit einer bzw. einem Integrationsbeauftragten und einer bzw. einem Personalverantwortlichen wurde in jeder der beiden Kategorien und damit doppelt gezählt.

Tabelle 2
Dokumentation der Absagegründe

Akteur_innen	geführte Interviews	Absage ohne Angabe von Gründen	Kapazitätsprobleme	keine Rückmeldung trotz Erinnerung	sonstige Gründe	Zusage, aber kein Interview
Integrationsbeauftragte oder Mitarbeitende, Bund	1	0	0	0	0	0
Integrationsbeauftragte oder Mitarbeitende, Land	13	0	1	0	1	1
Integrationsbeauftragte oder Mitarbeitende, Kommune	5*	1	1	2	1	0
Personalverantwortliche, Bund	9	7	6	1	1	0
Personalverantwortliche, Land	7	9	6	3	6	1
Personalverantwortliche, Kommune	4*	4	1	1	0	0
Gesamt	39*	21	15	7	9	2

* Ein gemeinsames Interview mit einer bzw. einem Integrationsbeauftragten und einer bzw. einem Personalverantwortlichen wurde in jeder der beiden Kategorien und damit doppelt gezählt. Sonstige Gründe für Absagen waren: generell keine Studienteilnahme, grundsätzliche Erwägungen, nichts zum Thema zu sagen, nicht für das Thema zuständig, kein Interesse.

schiede in den Ergebnissen zwischen den Gruppen wurden in diesem Bericht in den Vordergrund gestellt. Die Auswertungen der Transkripte der Gespräche mit den Integrationsbeauftragten oder ihren Mitarbeitenden erfolgte entlang der Methodik von Meuser und Nagel (1991: 451-455; 2009: 476f.) mithilfe der Auswertungssoftware MAXQDA.

Im Verlauf der Studie wurden fünf externe Expert_innen eingebunden, die selbst z. T. sowohl einen Verwaltungshintergrund haben als auch aktiv für die Berücksichtigung von Vielfalt eintreten. Sie unterstützten maßgeblich die Entwicklung der Gesprächsleitfäden, die Analyse der Ergebnisse sowie die Formulierung von Handlungsempfehlungen. Die Verantwortung für den vorliegenden Text liegt bei den Autor_innen, die auf der Titelseite angegeben sind und im Verlauf des Textes als Studienteam bezeichnet werden. Für den Bericht wurden die Angaben der Integrationsbeauftragten der Länder und der Kommunen⁸ sowie aller Personalverantwortlichen anonymisiert. Die jeweilige föderale Ebene wird angegeben, wenn dies für die konkrete Aussage relevant ist. Bei verallgemeinerbaren Aussagen wird vereinfachend – und damit ihre Mitarbeitenden einschließend – von Integrationsbeauftragten und von Personalverantwortlichen gesprochen.

⁸ Das Gespräch mit dem Stab der Integrationsbeauftragten des Bundes ist nicht anonymisierbar, da es nur eine Integrationsbeauftragte des Bundes gibt.

3

INTERKULTURELLE ÖFFNUNG ALS BESTANDTEIL VON INTEGRATIONSKONZEPTEN

Zentrale Ergebnisse

- Flächendeckend sind seit 2017 Integrationskonzepte vorhanden.
- Drei Bundesländer haben ein Partizipations- oder Teilhabe-gesetz, in dem die Erhöhung des Anteils von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* in der Landesverwaltung als verbindliches Ziel festgelegt wird.
- Die Erhöhung des Anteils von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* ist fast überall explizit als unverbindliches Ziel in den Konzepten formuliert.
- Die Definition der Zielgruppen der Maßnahmen ist z. T. unklar; selten werden konkrete Zielwerte und Evaluationsmechanismen bestimmt, sodass Überprüfungen der Fortschritte nicht möglich sind.
- Die Integrationsbeauftragten der Länder nehmen Einschränkungen ihrer Arbeit wahr, insbesondere den geringen Einfluss auf die Einstellungspolitik der Verwaltungen.

„Durchsetzung ihrer Belange“. Diese Ziele sollten durch die „Einstellung von Migrantinnen und Migranten und interkulturelle Fortbildung für alle“ erreicht werden (Die Bundesregierung 2007: 111).

Die damalige Bundesregierung stellte im Nationalen Integrationsplan (NIP) 2007 fest, dass „die in den Statistiken übliche Differenzierung in Deutsche und Ausländer für die Erfassung des Standes der Integration nur noch eingeschränkt aussagekräftig“ sei (Die Bundesregierung 2007: 30). Sie spricht von „Migrantinnen und Migranten“ und von einer Vielzahl spezifischer Gruppen wie „Schülerinnen und Schüler“, „Frauen“, „Mädchen“, „Kindern“, „Jugendlichen“ *mit Migrationshintergrund* oder auch allgemein von „Personen“ und „Menschen mit Migrationshintergrund“. Das seien die Zielgruppen des NIP. Gleichzeitig wird in Bezug auf die Länder darauf hingewiesen, dass auch die Bezeichnungen „Zuwanderinnen/Zuwanderer“, „Menschen mit Migrationshintergrund“ oder „Menschen mit Zuwanderungsgeschichte“, die im entsprechenden Positionspapier innerhalb des NIP synonym gebraucht würden, vorkämen (Die Bundesregierung 2007: 23).

INTEGRATION ALS AUFGABE DES BUNDES

Mit der Anerkennung, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist, begannen Bund, Länder und Kommunen zunehmend und auch gemeinsam Konzepte zur aktiven Gestaltung von Integration auszuarbeiten. Kommunen entwarfen neue Konzepte oder entwickelten bereits vorhandene weiter. Integrationskonzepte dienen in diesem Prozess als politisches Instrument mit Signalwirkung auf die Verwaltungen selbst und in die Gesellschaft; sie legen die Ziele und Maßstäbe fest, an denen Integrationspolitik gemessen wird (SVR 2018: 105).

Bereits im Nationalen Integrationsplan 2007 konstatierten Bund und Länder, sich ihrer „Rolle als Arbeitgeber bewusst“ zu sein (Die Bundesregierung 2007: 17, 28). Um eine bessere Integration in Bildung und Arbeit zu erreichen, versprach der Bund, „sich [im] eigenen Zuständigkeitsbereich der öffentlichen Verwaltungen und Betriebe für eine Erhöhung der Zahl von Auszubildenden *mit Migrationshintergrund* ein[zusetzen]“ und den „Anteil des Personals mit Migrationshintergrund nach Eignung, Leistung und Befähigung [zu] erhöhen“ (Die Bundesregierung 2007: 17). Dabei sollten „sprachliche [...] und interkulturelle [...] Kompetenzen angemessen berücksichtigt werden“ (ebd.). Ziele waren die angemessene Vertretung „aller Bevölkerungsgruppen“ und die Unterstützung der

Im Nationalen Aktionsplan Integration (NAP) 2012 widmete die Bundesregierung dem Thema *Migranten im öffentlichen Dienst* erstmals ein eigenständiges Dialogforum (Die Bundesregierung 2012: 14f.). Dieses konstatierte, der Anteil von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* in Deutschland sei

NIP und NAP: Integrationspolitik der Bundesregierung

Im Koalitionsvertrag 2005 bezeichneten CDU, CSU und SPD Migration als „eine zentrale Herausforderung unserer Zeit“ (CDU, CSU, SPD 2005: 136). Es folgte ein erster Integrationsgipfel im Jahr 2006, der den Dialog von Staat und Zivilgesellschaft vorantreiben sollte. Die Erarbeitung des Nationalen Integrationsplans (NIP) wurde angestoßen. Dieser wurde im darauffolgenden Jahr vorgestellt. Er basierte auf dem intensiven Dialog aller Regierungsebenen untereinander sowie auf der Zusammenarbeit mit zahlreichen Verbänden und Nichtregierungsorganisationen. Im Jahr 2012 wurde der Dialog als Nationaler Aktionsplan (NAP) fortgeschrieben und fortgeführt. Letzterer enthält nunmehr konkrete Zielvorgaben, Maßnahmen und Selbstverpflichtungen in der Absicht, Integrationspolitik nachhaltig zu gestalten. Auch die Konsultation von Migranten- und Migrantinnenselbstorganisationen (MSO) und Neuen Deutschen Organisationen (NDO) bewährte sich und wird im gegenwärtig entstehenden Nationalen Aktionsplan Integration (NAP-I 2018) fortgeführt.



noch zu gering. Die Erhöhung dieses Anteils wirke in zwei Richtungen: Zum einen würden Menschen *mit Migrationshintergrund* als „Brückenbauer zwischen Bürgern und der Verwaltung“ angesehen (Die Bundesregierung 2012: 14); zum anderen wolle die Verwaltung durch die Einstellung von Menschen *mit Migrationshintergrund* eine Erweiterung der eigenen „interkulturellen Kompetenz“ erzielen (ebd.). Mit Hinweis auf den Koalitionsvertrag 2009 wie auch auf den Beschluss der 6. Integrationsministerkonferenz (IntMK) hob die damalige Bundesregierung die Wichtigkeit des Eignungsprinzips und daher den Ausschluss von Quoten hervor (Die Bundesregierung 2012: 141). Der Anteil von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* solle zwar erhöht werden, eine „mögliche Inländerdiskriminierung“ werde jedoch abgelehnt (Die Bundesregierung 2012: 418).

Die „Interkulturellen Öffnung des öffentlichen Dienstes der Bundesverwaltung“ wird im gegenwärtig entstehenden Nationalen Aktionsplan Integration (NAP-I 2018) als zukunftsweisendes Instrument für den gesellschaftlichen Zusammenhalt angeführt (Integrationsbeauftragte des Bundes 2019). Die ersten Dokumente strukturieren den Einwanderungsprozess anhand von fünf Phasen. Dabei wird zwischen einzelnen „Zuwanderer_innengruppen“ und „schon lange hier [L] ebend[en]“ unterschieden (Integrationsbeauftragte des Bundes 2019). Im NAP-I 2018 fehlen bislang noch die von der Zivilgesellschaft empfohlenen Selbstbezeichnungen, die im Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus 2017 bereits verwendet werden (BfM/BMFSFJ 2017: 9). Ob die Erhöhung des Anteils von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* verbindlich mithilfe von Zielwerten oder -korridoren im NAP-I 2018 konkretisiert wird, ist offen. Am Ende dieser Studie werden Handlungsempfehlungen formuliert, die für den Prozess relevant sind.

INTEGRATIONSKONZEPTE DER LÄNDER

Das föderale Mehrebenensystem in Deutschland gibt den Bundesländern einen großen Spielraum, eigene Konzepte und Gesetze zur Gestaltung integrationspolitischer Leitbilder und Maßnahmen zu entwickeln. Die Bundesländer formulieren deshalb seit der Jahrtausendwende integrationspolitische Konzepte und Handlungsstrategien (Gesemann/Roth 2014: 49, 53-56; SVR 2018: 105). Die Länder Bremen (2000), Schleswig-Holstein (2002) und Brandenburg (2002) entwickelten die ersten Integrationskonzepte (Bremen 2012: 5; Brandenburg 2014: 10; Schleswig-Holstein 2014: 3). Weitere Bundesländer folgten. Nachdem Thüringen 2009 bereits *Leitlinien und Handlungsempfehlungen zur Integration von Zuwanderern in Thüringen* formuliert hatte, verabschiedete es 2017 sein erstes Integrationskonzept und komplettierte damit den Reigen der Bundesländer mit Integrationskonzepten (Abbildung 7). Die Integrationskonzepte einiger Länder wurden mehrmals fortgeschrieben und damit aktualisiert (vgl. Abbildung 7; Gesemann/Roth 2014: 53-56; SVR 2018: 106). Leitlinien sind ein erster Versuch eines umfassenden Integrationskonzeptes. In den Leitlinien werden bereits zentrale Handlungsfelder und Schwerpunkte lokaler Integrationspolitiken formuliert; es fehlen allerdings konkrete Maßnahmen und Indikatoren zur Evaluierung dieser Maßnahmen (vgl. Hessen 2000). Das Land Sachsen hat 2018 sein sechs Jahre zuvor vorgelegtes Integrationskonzept aktualisiert. Damit verfügt es derzeit über das aktuellste Konzept unter den Bundesländern. Mecklenburg-Vorpommern aktualisiert gerade seine *Konzeption zur Förderung der Integration von Migrantinnen und Migranten* von 2011 (Ministerium für Soziales, Integration und Gleichstellung Mecklenburg-Vorpommern 2019). Das zeigt, wie viel Aufmerksamkeit die Bundesländer dem Thema Integration widmen.

ANERKENNUNG VON VIELFALT ALS CHANCE

Die Erhöhung des Anteils von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* im öffentlichen Dienst ist in allen Integrationskonzepten, mit Ausnahme von Bayern, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland, ein gesondert genanntes Handlungsfeld. Tabelle 3 (S. 19) bietet einen Überblick über die wichtigsten Elemente der Integrationskonzepte im Hinblick auf die Interkulturelle Öffnung des öffentlichen Dienstes.

Ähnlich wie auf der Ebene des Bundes erkennen die Länderkonzepte die Vorbildfunktion des öffentlichen Dienstes als „Motor“ für die Interkulturelle Öffnung anderer gesellschaftlicher Bereiche an (Bremen 2012: 12). Vielfalt wird dabei als Chance für die gleichberechtigte Teilhabe aller (Hamburg 2017: 103) und als „Erfolgsfaktor“ (Sachsen-Anhalt 2009: 9) oder „Standortfaktor“ (Sachsen 2018: 12) verstanden. Hessen möchte „die Besten“ für eine Beschäftigung in der Landesverwaltung gewinnen (Hessen 2017: 67). Im baden-württembergischen Integrationsplan von 2008 wird darauf verwiesen, dass bereits seit 1993 ausländische Polizist_innen eingestellt werden,⁹ da „die Öffnung des Polizeiberufes für ausländische Mitbürgerinnen und Mitbürger geeignet sei, die Integration dieser Gruppe zu fördern“ (Baden-Württemberg 2008: 88).

Die Länder Hamburg, Brandenburg, Baden-Württemberg, Hessen, Sachsen-Anhalt und Niedersachsen sind ebenso wie die Landesregierungen von Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein der *Charta der Vielfalt* beigetreten. Die damit verbundene Selbstverpflichtung soll zu einem diskriminierungsfreien Arbeitsumfeld beitragen. Vielfalt gilt dabei als wirtschaftlicher „Erfolgsfaktor“ und als Chan-

⁹ Ähnliche Regelungen und gezielte Ansprachen gibt es mittlerweile in der Mehrheit der Bundesländer (Mediendienst Integration 2017).

Charta der Vielfalt

Die *Charta der Vielfalt* wurde 2006 veröffentlicht und war ursprünglich eine Selbstverpflichtung der vier Unternehmen BP Europa SE, Daimler AG, Deutsche Bank AG sowie Deutsche Telekom AG für gelebte Vielfalt in der Arbeitswelt mit sechs konkreten Maßnahmen. Es zeichneten zunehmend weitere Unternehmen und auch Verwaltungen die Charta, die seit 2010 von einem gemeinnützigen Verein unter der Schirmherrschaft der Bundeskanzlerin getragen wird.

Ziel der Umsetzung der Selbstverpflichtung ist die Schaffung eines Arbeitsfeldes, „das frei von Vorurteilen [...] [und] von gegenseitigem Respekt jeder und jedes Einzelnen geprägt ist“. „Alle Mitarbeiter_innen sollen Wertschätzung erfahren – unabhängig von Geschlecht, geschlechtlicher Identität, Nationalität, ethnischer Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter, sexueller Orientierung und Identität.“ Bei der Umsetzung dieses Zieles, das wirtschaftliche Vorteile für die beteiligten Organisationen ermöglichen soll, wird vor allem auf Führungskräfte und Vorgesetzte gebaut, die einen externen wie internen Dialog über Vielfalt in Gang setzen könnten.

Quelle: Charta der Vielfalt o. J.

ce für „innovative und kreative Lösungen“. Sie betrifft sowohl die Belegschaft als auch die „vielfältigen Bedürfnisse unserer Kundinnen und Kunden“ (Charta der Vielfalt o. J.).

SONDERFALL: BUNDESLÄNDER MIT PARTIZIPATIONS- ODER TEILHABEGESETZ

In Berlin, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg existieren Partizipations- oder Teilhabegesetze. Das Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin vom 15. Dezember 2010 (PartIntG Berlin), das Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen vom 14. Februar 2012 (Teilhabe- und Integrationsgesetz) und das Gesetz zur Verbesserung von Chancengerechtigkeit und Teilhabe in Baden-Württemberg vom 25. November 2015 (PartIntG Baden-Württemberg) treffen auch Festlegungen zur Interkulturellen Öffnung der öffentlichen Verwaltung und sind deshalb im Kontext dieser Studie relevant. Mit einer gesetzlichen Grundlage ist auch die Erhöhung des Anteils von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* in den Landesverwaltungen ein verbindlich definiertes Ziel, das sich jedoch nicht von allein erfüllt und entsprechender Maßnahmen zur Durchsetzung bedarf (vgl. Kapitel 6).

Mit dem PartIntG betrat Berlin im Jahr 2010 „gesetzgeberisches Neuland“ (Abgeordnetenhaus Berlin 2012: 2). Kern des Gesetzes ist die „Gleichberechtigte Teilhabe und Interkulturelle Öffnung“ (§ 4 PartIntG Berlin). Dieser Paragraph regelt „qualitative Umsteuerungsprozesse im Bereich des Öffentlichen Dienstes“ (Abgeordnetenhaus Berlin 2012: 2). Die inhaltlichen Bestimmungen betreffen die grundsätzliche Ausrichtung der Verwaltungen auf die Zielgruppe der Einwander_innen (§ 4 Abs. 1 PartIntG Berlin) und die interkulturelle Personalentwicklung im Sinne der Erhöhung der *interkulturellen Kompetenz* der Beschäftigten sowie die Festschreibung von *interkultureller Kompetenz* als dienstrechtliches Beurteilungskriterium (§ 4 Abs. 3 PartIntG Berlin). Ein weiterer Aspekt ist die Personalgewinnung mit dem Ziel einer Erhöhung des Anteils von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* durch die gesetzliche Bestimmung einer Ermutigungsklausel in allen Ausschreibungen (§ 4 Abs. 4 PartIntG Berlin). Darüber hinaus fordert das Gesetz die Festlegung von „Zielvorgaben“ zur Erhöhung des Anteils von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* in der Landesverwaltung und eine Überprüfung der „Zielerreichung“ (§ 4 Abs. 5 PartIntG Berlin). Diese Überprüfung erfolgt in Form eines Berichtswesens in zweijährigen Abständen (§ 8 PartIntG Berlin).

Auch in den Gesetzen von Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg wird die Interkulturelle Öffnung der Landesverwaltung ähnlich wie im PartIntG Berlin geregelt: Beide Gesetze wollen den Anteil von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* erhöhen (§ 6 Abs. 1 PartIntG Baden-Württemberg; § 6 Abs. 1 Teilhabe- und Integrationsgesetz Nordrhein-Westfalen) sowie die *interkulturelle Kompetenz* der Mitarbeitenden steigern (§ 6 Abs. 2 PartIntG Baden-Württemberg; § 6 Abs. 1 Teilhabe- und Integrationsgesetz Nordrhein-Westfalen). *Interkulturelle Kompetenz* wird dabei allerdings nicht, wie beim PartIntG Berlin, als Beurteilungskriterium bei der Einstellung bzw. Beförderung festgelegt. In Baden-Württemberg wird *interkulturelle Kompetenz* aber als Ausbildungsziel für den öffentlichen Dienst genannt.

Tabelle 3
Elemente Interkultureller Öffnung (IKÖ) des öffentlichen Dienstes in den Landesintegrationskonzepten

	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
IKÖ Handlungsfeld	+	-	+	#	+	+	+	+	+	-	+	-	+	+	+	+
Landesinitiativen zu IKÖ	+	-	+	-	+	+	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-
IKÖ explizit für einen Bereich genannt	Polizei	-	-	Polizei	Polizei	-	Polizei	-	Polizei, Justiz	-	-	-	-	-	-	-
Charta der Vielfalt beigetreten	+	-	+	+	+	+	+	-	+	+	+	-	+	+	+	+
Begründung IKÖ	Vorbildfunktion, Mittel zur Integration	-	Ermöglichung von Teilhabemöglichkeiten	Mittel zur Integration	Vorbildfunktion als Arbeitgeber	Chance für gleichberechtigte Teilhabemöglichkeiten	gleichberechtigter Zugang für alle, Qualitätsfaktor	Mittel zur Integration	optimaler Kundenkontakt	-	gleichberechtigte Teilhabemöglichkeiten, Vorbildfunktion	-	Standortfaktor, Nutzen von Potentialen	Erfolgsfaktor	Schlüssel zur Teilhabemöglichkeit, Vorbildfunktion	Vorbildfunktion
Kampagnen/ Maßnahmen ausgerichtet auf bestimmte Gruppen	Polizei	-	Auszubildende	Führungskräfte	Auszubildende	Auszubildende, Führungskräfte	-	-	-	Polizei	-	-	-	Auszubildende	-	Polizei
Zielwerte für IKÖ	-	-	-	-	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Definition der Zielgruppen (vgl. Kapitel 5)	Personen mit dauerhafter Aufenthaltsmöglichkeit in Dt.	Migrant_innen, Zugezogene	Migrationshintergrund abweichend von Mikrozensus	Migrationshintergrund nach Mikrozensus	Migrationshintergrund nach Mikrozensus	Migrationshintergrund nach Mikrozensus	Migrationshintergrund nach Mikrozensus	Migrationshintergrund nach Mikrozensus, Migrant_innen	Personen mit dauerhafter Aufenthaltsmöglichkeit in Dt.	Zuwander_innen	Migrationshintergrund nach Mikrozensus	Zuwander_innen mit verschiedenen Migrationshintergründen	Migrationshintergrund nach Mikrozensus	Zuwander_innen	Zuwander_innen, Migrant_innen	Migrationshintergrund nach Mikrozensus

Legende: BW – Baden-Württemberg; BY – Bayern; BE – Berlin; BB – Brandenburg; HB – Bremen; HH – Hamburg; HE – Hessen; MV – Mecklenburg-Vorpommern; NI – Niedersachsen; NW – Nordrhein-Westfalen; RP – Rheinland-Pfalz; SL – Saarland; SN – Sachsen; ST – Sachsen-Anhalt; SH – Schleswig-Holstein; TH – Thüringen. IKÖ (als Erhöhung des Anteils der Beschäftigten mit Migrationshintergrund); + ja; - nein; # Fokus nur auf interkulturellen Kompetenzen und Fortbildungen.

Quelle: Charta der Vielfalt o. J.; Landesintegrationskonzepte; Landesinitiativen zu IKÖ; eigene Recherche und Darstellung.

DIE INTEGRATIONSBEAUFTRAGTEN

Ein Hinweis auf den Stellenwert des Themas Interkulturelle Öffnung gibt neben den Teilhabegesetzen auch die strukturelle Position der Integrationsbeauftragten in den Verwaltungsstrukturen. Auf Bundesebene ist das Amt der bzw. des Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration seit 2005 im Bundeskanzleramt angesiedelt. Die oder der Beauftragte hat den Rang einer Staatsministerin bzw. eines Staatsministers inne. In den Ländern ist das Amt des oder der Integrationsbeauftragten unterschiedlich verankert: Während in einigen Bundesländern Minister_innen mit dieser Aufgabe betraut sind (Baden-Württemberg, Sachsen, Saarland), handelt es sich in anderen Fällen um Staatsminister_innen des jeweiligen Integrationsministeriums (Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt). In Bayern und Niedersachsen fungieren Landtagsabgeordnete als Integrationsbeauftragte, in Schleswig-Holstein existiert ein_e (ehrenamtliche_r) Beauftragte_r des Landtags. In sechs Fällen (Brandenburg, Bremen, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Thüringen) sind die In-

tegrationsbeauftragten in die Verwaltungsstruktur des entsprechenden Ministeriums bzw. der Senatsverwaltung eingegliedert. Hamburg hat keine_n Beauftragte_n im klassischen Sinne. Die entsprechenden Aufgabenfelder werden vom Amt für Arbeit und Integration in der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration wahrgenommen.

Ihre Aufgabenstellung und Rolle verstehen alle befragten Integrationsbeauftragten ähnlich: Sie betrachten sich in erster Linie als Berater_innen der Politik und der Personalstellen und entwickeln Konzepte, insbesondere im Bereich der Interkulturellen Öffnung. Sie geben Impulse für deren Umsetzung und wirken als Brückenbauer_innen zu Migrantinnen- und Migrantinnenorganisationen und den Neuen Deutschen Organisationen. Als Beispiel für eine Einflussnahme wurde die Gestaltung von Werbekampagnen genannt, in der sie mitwirken oder in die sie intervenieren, um sicherzustellen, dass migrationsbedingte Vielfalt im verwendeten Bildmaterial berücksichtigt wird. Als Best-Practice-Beispiel nannten die von uns Befragten auf Länderebene häufig die Polizei als Verwaltungseinheit, weil dort bereits besonders lange und erfolg-

reich die Erhöhung des Anteils von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* vorangetrieben werde. Begründet wurde diese Praxis mit dem Hinweis auf die Wichtigkeit, dass die Polizei sich auf die „ethnische“ oder „kulturelle“ Pluralität ihrer Klientel auch personell einstelle. Die Beauftragten betonten allerdings ihren nur eingeschränkten Einfluss auf personalpolitische Implementationsfragen, da die Verantwortung dafür ausschließlich bei den Personalstellen der Ressorts bzw. den kommunalen Personalämtern liege. Gesprächspartner_innen aus ostdeutschen Bundesländern stellen heraus, dass ihre Verwaltungen beim Thema Interkulturelle Öffnung noch am Anfang stünden; ihr Ziel sei eher die Sensibilisierung der Bevölkerung und der eigenen Verwaltung für Vielfalt, aber keine explizite Öffnungsstrategie.

In den Gesprächen nannten die Integrationsbeauftragten der Länder ihre fehlende Weisungsbefugnis, die dazu führe, dass die Beauftragten vor allem auf den Einsatz kooperationsfördernder Mechanismen und Maßnahmen angewiesen seien. Damit nehmen die Integrationsbeauftragten fortwährend Beschränkungen in ihrer Arbeit wahr und können nicht so wirken, wie sie es gerne täten. Allerdings haben die gute oder schlechte Ausstattung mit Personal und die formale Organisation der Beauftragten wenig mit dem berichteten hohen oder geringen politischen Stellenwert des Themas zu tun. Auch dort, wo Mittel knapp sind, kann die Erhöhung des Anteils von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* in öffentlichen Verwaltungen prioritär behandelt werden. Dort, wo das Thema aus Sicht der Integrationsbeauftragten – sowohl politisch als auch im Hinblick auf Ressourcen – ausreichend Aufmerksamkeit erfährt, problematisieren sie die komplizierte Umsetzung. Das betrifft zum einen Maßnahmen, die den Anteil von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* in öffentlichen Verwaltungen erhöhen sollen, zum anderen die Interkulturelle Öffnung im Allgemeinen (mehr dazu im Kapitel 6).

4

WARUM SOLL DIE ÖFFENTLICHE VERWALTUNG VIELFÄLTIGER WERDEN?

Zentrale Ergebnisse

- Die Erhöhung des Anteils von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* muss ein Ziel der Behörde sein, damit entsprechende Maßnahmen ergriffen werden.
- Bewerber_innenmangel intensiviert die Bemühungen um diverse Nachwuchskräfte.
- Von Menschen *mit Migrationshintergrund* werden *interkulturelle Kompetenzen* erwartet, aber auch eine Signalwirkung für Diversität.

Damit Maßnahmen für die Erhöhung des Anteils von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* entworfen und implementiert werden, muss erst einmal eine Problemwahrnehmung existieren. Deshalb war eine zentrale Frage der Erhebung: Wird von den Befragten die Erhöhung des Anteils von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* in der öffentlichen Verwaltung für notwendig erachtet? Im folgenden Kapitel liegt daher der Schwerpunkt auf den Begründungsmustern für bzw. gegen eine Erhöhung des Anteils von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* der 19 befragten Integrationsbeauftragten und ihrer Mitarbeitenden sowie der 20 Personalverantwortlichen. Von Letzteren wirkten neun auf Bundes- und sieben auf Länderebene.

Die meisten der befragten Integrationsbeauftragten begründen die Notwendigkeit der Erhöhung des Anteils von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* in öffentlichen Verwaltungen entweder mit integrationspolitischen oder mit funktionalen Gründen, wobei sich diese Argumentationsmuster teilweise überlappen. Der Repräsentanz von Menschen *mit Migrationshintergrund* in öffentlichen Verwaltungen wird aber auch ein Wert an sich zugeschrieben, ohne dass dies mit deren besserer Integration oder spezifischen Leistung begründet wurde. In den Gesprächen mit Personalverantwortlichen finden wir ein etwas differenzierteres Bild. So vertreten einige Personalverantwortliche die Ansicht, dass der Erhöhung des Anteils von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* in ihrer Verwaltungseinheit kein hoher Stellenwert beigemessen werde. Zusätzlich sehen sie keinen Handlungsbedarf mit Blick auf einen möglichen Personal- bzw. Bewerber_innenmangel. Beides hat dazu geführt, dass weder ein Konzept bzw. eine Strategie noch spezifische Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* erarbeitet wurden. Dies trifft vor allem auf Bundesbehörden sowie teilweise auf Landesbehörden zu. Hier ist auch ein Teil der ange-

fragten Behörden zu verorten, die eine Teilnahme ablehnten, weil sie sich entweder für das Thema nicht zuständig sahen oder dazu nichts sagen konnten. Wir schließen daraus, dass ein Großteil dieser ausgewählten Gesprächspartner_innen weder ein Konzept zur Erhöhung des Anteils von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* erarbeitet noch entsprechende Maßnahmen in nennenswertem Umfang implementiert hat (vgl. *sonstige Gründe* in Tabelle 2, Kapitel 2).

Im Gegensatz dazu standen unsere Gespräche mit den Personalverantwortlichen, die von einem mittleren bis hohen Stellenwert kultureller Vielfalt in ihrer Verwaltungseinheit berichteten. Sie sahen gleichzeitig einen hohen Handlungsbedarf, Personalgewinnungsprozesse im eigenen Haus aktiv zu gestalten. Kennzeichnend hierfür sind das Vorliegen eines spezifischen Konzeptes bzw. einer Strategie zur Erhöhung des Beschäftigtenanteils *mit Migrationshintergrund* und die Umsetzung von entsprechenden Maßnahmen. Dies trifft verstärkt auf kommunale Behörden zu, aber auch auf einige Landes- und vereinzelte Bundesbehörden. Dazwischen finden sich Behörden, die zwar ein mittleres bis hohes Bewusstsein für die Bedeutung kultureller Vielfalt in öffentlichen Verwaltungen aufweisen, jedoch wenig Handlungsbedarf bezüglich der Personalgewinnung sehen. Beides hat dazu geführt, dass häufig kein spezifisches Konzept ausgearbeitet wurde, aber einzelne Maßnahmen für die Gewinnung von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* implementiert wurden. Dies betrifft sowohl Bundes- und Landesbehörden als auch kommunale Verwaltungseinheiten.

Niemand von unseren Gesprächspartner_innen unter den Personalverantwortlichen hatte ein geringes Bewusstsein für die Beschäftigung von Menschen *mit Migrationshintergrund*, alle berichteten aber von einem großen Handlungsbedarf bei der Personalrekrutierung. Ein wahrgenommener Handlungsbedarf bei der Personalrekrutierung angesichts konkret rückläufiger Bewerber_innenzahlen scheinen die Rekrutierung unterrepräsentierter Gruppen zu begünstigen. Im Umkehrschluss heißt das aber auch: Solange kein Personalmangel herrscht, fehlt der Anreiz, der Unterrepräsentanz von Migrant_innen wirksam zu begegnen.

KEINE NOT – KEIN HANDLUNGSBEDARF?

Eine ablehnende Position in Bezug auf Rekrutierungsmaßnahmen vertraten zwei Integrationsbeauftragte. Sie sprachen sich gegen Reglementierungen zur Erhöhung des Anteils von Be-

schäftigten *mit Migrationshintergrund* durch ein entsprechendes Konzept bzw. die Festlegung von Zielvorgaben aus. Sie verwiesen darauf, dass in diesem Bereich kein sichtbares Problem und deshalb kein Handlungsbedarf bestünden. Ihre Verwaltungen seien grundsätzlich offen für alle Bewerber_innen und bräuchten keine konkreten Maßnahmen. Eine solche Position wird in der Fachdebatte als Colorblindness bezeichnet (Mazzocco 2017; Crenshaw et al. 2019). Sie erkennt benachteiligende Strukturen, die durch eine Förderung ausgeglichen werden sollen. Hier handelt es sich jedoch eher um Einzelpositionen, denn die Integrationsbeauftragten sind qua Amt mit der Aufgabe betraut, Konzepte zu erarbeiten und Maßnahmen zu initiieren und zu begleiten.

Von den interviewten Personalverantwortlichen wurde als Argument angeführt, dass es bei ihnen keinen Bedarf für bestimmte (*interkulturelle*) Kompetenzen gebe. Deshalb hätten ihre Behörden keine Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* ergriffen: Der in obersten Bundes- und Landesbehörden nicht vorhandene „Kund_innenkontakt“ wurde als Erklärung für die fehlende Notwendigkeit angeführt, den Anteil Beschäftigter *mit Migrationshintergrund* zu erhöhen.

Zudem wiesen die interviewten Personalverantwortlichen auf Bundesebene mehrheitlich darauf hin, dass angesichts des ausreichenden Bewerber_innenpools keine Notwendigkeit für besondere Anstrengungen gegeben sei, verstärkt Personen *mit Migrationshintergrund* für die öffentliche Verwaltung zu gewinnen. Ursächlich für die gute Bewerber_innenlage ist aus Sicht der Personalverantwortlichen die höhere Attraktivität der Bundesbehörden, die sie auf die bessere Bezahlung und interessante Tätigkeiten zurückführen. Nicht zuletzt Sorge der stärkere Grad der Internationalisierung der Bundesbehörden vereinzelt für eine ausreichende Zahl von qualifizierten Bewerber_innen sowohl aus dem In- wie aus dem Ausland. Einige Behörden gewinnen ihre Mitarbeitenden in anderen Behörden und sehen dort die Verantwortung für eine angemessene Berücksichtigung von Menschen *mit Migrationshintergrund* in Bewerbungsverfahren bzw. erachten ihre eigenen Wirkungsmöglichkeiten infolge der nachgelagerten Rekrutierung als deutlich eingeschränkt. Für Tätigkeitsbereiche, in denen migrationsbezogene Themen inhaltlich verortet seien, würden sich Menschen *mit Migrationshintergrund* aus entsprechendem inhaltlichem Interesse ohnehin auf eigene Initiative bewerben.

Es werden zwei weitere Gründe – auch von Personalverantwortlichen auf Landesebene – angeführt, die besonderes Engagement aus Sicht der Verwaltungen überflüssig erscheinen lassen oder sie von konkretem Handeln abhalten. Sie erwarten aufgrund der Digitalisierung deutliche Veränderungen in den Stellenprofilen. Insbesondere im Registratur- und Archivierungswesen würden Stellen wegfallen, wo bislang eher Menschen *mit Migrationshintergrund* arbeiten, zudem würden neue Stellenprofile hinzukommen. Perspektivisch sei deshalb der Stellenbedarf in manchen Bereichen kaum abschätzbar, was die Personalplanung erschwere. Außerdem sind einige Personalverantwortliche davon überzeugt, dass sich der Anteil von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* in den Verwaltungen auch ohne konkrete Maßnahmen erhöhen wird, weil

Menschen *mit Migrationshintergrund* in den jüngeren Alterskohorten anteilig stärker vertreten sind als unter den älteren.

Trotz fehlender Personalengpässe ist der Bund in der Ausbildung aktiv und hat hierfür die Plattform www.wir-sind-bund.de eingerichtet. Auf die Personalrekrutierung im gehobenen und höheren Dienst hat dies jedoch keine Auswirkung, da es keine spezifischen Aufstiegskonzepte innerhalb der öffentlichen Verwaltung für Beschäftigte *mit Migrationshintergrund* gibt. Ebenso wie die Integrationsbeauftragten verweisen auch die befragten Personalverantwortlichen auf Bundes- und Landesebene auf das Prinzip der *Bestenauslese* nach Art. 33 Abs. 2 GG.

FACHKRÄFTEMANGEL ALS MOTOR DER INTERKULTURELLEN ÖFFNUNG

Aus den Gesprächen mit den Integrationsbeauftragten sticht hervor, dass die demografische Entwicklung und der daraus resultierende Fachkräftemangel offenbar Anstrengungen zur Erhöhung der Zahl der Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* erzwingen. So werden mit Blick auf den erwarteten und teilweise bereits spürbaren Fachkräftemangel Personen *mit Migrationshintergrund* von den Integrationsbeauftragten als zahlenmäßig wichtige Personengruppe in den jüngeren Alterskohorten gesehen, die notwendigerweise in die öffentliche Verwaltung integriert werden müssten. Dieses Argument brachten vor allem die Beauftragten in den ostdeutschen Bundesländern vor.¹⁰ Anders als in der obersten Bundesverwaltung und den westlichen Landesverwaltungen inklusive Berlins macht sich der Fachkräftemangel dort bereits bemerkbar:

„[D]ie Öffnung ist weniger getragen aus der Einsicht der Richtigkeit, sondern eher aus der aktuellen Notwendigkeit mit Blick darauf, dass der demografische Wandel [...] derart zerschlägt, dass wir [...] innerhalb der nächsten 15 Jahre ein Drittel unserer Landesverwaltung austauschen. Also das heißt, austauschen müssen, erneuern, ersetzen müssen. Und [...] die Gruppe, die über den weißen männlichen Juristen hinausgeht, muss automatisch zur Zielgruppe werden.“

Landesintegrationsbeauftragte_r

Ähnliche Ansichten wurden von Kolleg_innen in anderen ostdeutschen Bundesländern und Berlin geäußert.

INTERKULTURELLE KOMPETENZEN NUTZEN?

Eine weitere funktionale Begründung ist das formulierte Ziel, durch Erhöhung des Anteils von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* die *interkulturellen Kompetenzen* innerhalb

¹⁰ Allerdings machten Personen *mit Migrationshintergrund* im Jahr 2018 in den östlichen Bundesländern nur acht Prozent der dortigen Bevölkerung aus. In der besonders relevanten Altersgruppe der unter 35-Jährigen betrug ihr Anteil insgesamt 15 Prozent. Die meisten von ihnen waren selbst zugewandert (neun Prozent), nur fünf Prozent waren bereits in Deutschland geboren (Statistisches Bundesamt 2019a: 128, 134, 137; eigene Berechnung). In den westlichen Bundesländern und Berlin hingegen ist ein relevanter Anteil der unter 35-Jährigen der zweiten Generation zuzurechnen (23 Prozent), selbst zugewandert sind nur 16 Prozent der Altersgruppe (Statistisches Bundesamt 2019a: 134, 137).

Migrationsbedingte Mehrsprachigkeit

50 bis 75 Prozent aller Menschen weltweit sind zwei- oder mehrsprachig. Damit stellt Mehrsprachigkeit keine Ausnahme dar und betrifft nicht nur Migrant_innen oder Menschen *mit Migrationshintergrund*. In Deutschland gibt es sieben offiziell anerkannte und geschützte regionale Minderheitensprachen (Mediendienst Integration 2019). Dennoch wird Mehrsprachigkeit und *Migrationshintergrund* oftmals gleichgesetzt (Ritterfeld et al. 2013: 168) und Mehrsprachigkeit von Menschen *mit Migrationshintergrund* normativ verhandelt (Nikolow 2013). Sie gilt etwa als wertvolles Wissen und Zusatzqualifikation, als Hindernis bei der Integration in die deutsche Gesellschaft oder gar als Bedrohung für diese. Sprachwissenschaftliche Studien kommen zu keinem einheitlichen Befund: Mehrsprachigkeit kann ein Vorteil sein, muss aber nicht (vgl. Sohn 2005). Das hängt zum einen mit dem Prestige von Sprachen und deren antizipierter Verwertbarkeit zusammen. So können sich z. B. Englisch, Spanisch oder Französisch als Erstsprache bereits während der Schullaufbahn innerhalb der schulisch vermittelten Fremdsprachen auszuhalten, was nicht in gleichem Maße für Arabisch, Kroatisch, Polnisch oder Türkisch (und sehr viele weitere Sprachen) gilt.

Zudem gibt es eine Diskussion darüber, ob der Erwerb von Deutsch als Zweitsprache durch eine Erstsprache behindert wird. Hier wird mit einer begrenzten Lernzeit argumentiert, und die Diskussion wird ökonomisiert. Ausschlaggebend für eine erfolgreiche Bildungs- und Arbeitskarriere seien gute (vielleicht sogar möglichst akzentfreie) Deutschkenntnisse, die nur auf Kosten von weiteren in der Familie gesprochenen Sprachen erworben werden könnten (Esser 2006). Unabhängig von dieser Fachdebatte fehlen jedoch Angaben zur Zahl der Sprechenden einzelner Sprachen gänzlich. Die Frage also, in welche Sprachen ein Beipackzettel oder ein Formular in Deutschland übersetzt werden sollte, um möglichst viele Menschen zu erreichen, kann nicht beantwortet werden (Adler 2018: 2f.). Im Bildungsbereich wird die Verkehrssprache in der Familie oder im häuslichen Umfeld herangezogen, um Kinder und Jugendliche *mit Migrationshintergrund* zu identifizieren, die in Deutschland geboren sind und die deutsche Staatsangehörigkeit haben (Sekretariat der Kultusministerkonferenz 2018: 32). Mehrsprachigkeit wird damit zum Differenzmerkmal.

der Verwaltung zu steigern. Implizit werden vermeintlich „migrantische Kompetenzen“ aufgrund diverser kultureller Hintergründe und Erfahrungen sowie Mehrsprachigkeit angenommen. Nur zwei Integrationsbeauftragte merkten an, dass die Annahme automatisch vorhandener oder höherer *interkultureller Kompetenzen* von Menschen *mit Migrationshintergrund* wiederum diskriminierend sei.

Unabhängig davon wurde fast einstimmig mehr *interkulturelle Kompetenz* in der gesamten Verwaltung gefordert, damit diese mit einem sich zunehmend pluralisierenden Nutzer_innenkreis besser umzugehen vermag.¹¹ Das spiegelt sich auch in den umgesetzten Maßnahmen wider, unter denen interkulturelle Weiterbildungen ergänzend zu den Maßnahmen zur Personalrekrutierung und -förderung genannt wurden (siehe Kapitel 6).

¹¹ Vgl. dazu auch eine Untersuchung zur Interkulturellen Öffnung der schweizerischen Verwaltung, die zu dem Ergebnis kommt, dass die Interkulturelle Öffnung im Sinne einer modernen Verwaltungsführung „managerial adaptiert“ werde, was die ursprünglichen integrationspolitischen Ziele in den Hintergrund rücke (Piñeiro et al. 2018).

Die Personalverantwortlichen schreiben der Beschäftigung von Personen *mit Migrationshintergrund* einen besonderen Wert zu, der mit einer besseren Problemlösungskompetenz und/oder einer höheren Servicequalität begründet wird. In den Behörden auf Landesebene ist die alltägliche Arbeit laut den Personalverantwortlichen stärker vom direkten Kund_innenkontakt geprägt als in den Behörden des Bundes. Hierfür angeführte Beispiele sind Polizei, Ordnungsämter, aber auch Schulen. Hier würden sich Menschen unterschiedlicher Herkunft begegnen und könnten potenziell auch miteinander in Konflikt geraten, sodass die zugeschriebenen „migrantischen Kompetenzen“ besonders wertvoll seien. Bei der Einordnung dieser Aussagen muss beachtet werden, dass wir nur mit Vertreter_innen der obersten Landesbehörden sprachen und niemand von den befragten Personalverantwortlichen für die Rekrutierung in den benannten Bereichen selbst zuständig war, sondern ggf. Personalverantwortliche in nachgeordneten Behörden.

VERWALTUNG ALS SPIEGELBILD DER GESELLSCHAFT

Integrationspolitisch wird die Bedeutung der Erhöhung des Anteils von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* in öffentlichen Verwaltungen für ihre bessere Repräsentanz betont. Diese wird meist mit einem Verständnis von Verwaltung als Spiegelbild der Gesellschaft im Sinne einer repräsentativen Bürokratie verbunden. Eine Erhöhung des Anteils von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* soll auch die Identifikation Zugewanderter mit der Gesellschaft fördern. Eine solche Repräsentation hat zudem Vorbildfunktion:

„[W]as die Identifikation mit der Gesamtgesellschaft anbetrifft, spielt das auch psychisch eine Rolle, im Sinne von: ‚Schau mal, da ist einer, der leitet dieses Land, ein Ministerium oder meinetwegen ein Referat [...], und der stammt aus meinem sozialen oder ethnischen Milieu. Aus diesem Milieu heraus konnte er in diese Position kommen.‘ Das führt dazu, dass man sich [...] stärker identifiziert mit den Strukturen dieser Gesellschaft und besonders mit deren Verwaltung. Und gleichzeitig führt es zu sowas wie: ‚Naja, wenn der das geschafft hat, dann kann ich das ja auch schaffen.‘“

Landesintegrationsbeauftragte_r

Zwei Gesprächspartner_innen äußerten die Hoffnung, dass durch eine angemessene Repräsentation von Menschen *mit Migrationshintergrund* in öffentlichen Verwaltungen deren Beschäftigung dort eine alltägliche Selbstverständlichkeit würde und es keinerlei gesonderter Thematisierung mehr bedürfe. Diese Sichtweise wurde auch auf die Perspektive der Mehrheitsgesellschaft übertragen, die von dieser veränderten Normalität ebenso profitiere:

„Es kann natürlich [...] – je nach Einstellung – auch einen positiven Stellenwert für die Einheimischen haben [...], dass sie sagen: ‚Schön, dass meine Gesellschaft so offen ist, dass [...] es keine Rolle spielt, welche Herkunft jemand hat.‘“

Landesintegrationsbeauftragte_r

Es wird vermutet, dass eine angemessene Repräsentanz von Menschen *mit Migrationshintergrund* in der Verwaltung die

Akzeptanz der Mehrheitsbevölkerung für Zuwanderung und Integration generell erhöhen würde. Angenommene Ressentiments in der Mehrheitsbevölkerung infolge der höheren Arbeitslosigkeit von Zugewanderten und ihren Nachkommen würden dadurch mit einer anderen und auch unabhängig von öffentlicher Verwaltung zutreffenderen Realität konfrontiert.

5

SCHLÜSSELKATEGORIE „MIGRATIONSHINTERGRUND“

Zentrale Ergebnisse

- Es fehlt sowohl in den Konzepten als auch in der Einstellungspraxis eine einheitliche Definition. Oft wird der Begriff „Migrationshintergrund“ synonym mit anderen Kategorien verwendet.
- Von den Gesprächspartner_innen wird die Kategorie oft kritisch betrachtet, weil sie eine heterogene Gruppe zusammenfasst, in der nicht alle Menschen benachteiligt werden, und ein *Migrationshintergrund* schwer erhoben werden kann.
- Dennoch verwenden sowohl Integrationsbeauftragte als auch Personalverantwortliche die Kategorie „Migrationshintergrund“, weil es derzeit die beste vorhandene Kategorie ist, um kulturelle Vielfalt zu beschreiben und zu erfassen.

Integration bedeutet gleichberechtigte Teilhabe aller Menschen an zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens wie Arbeit, Bildung, Wohnen, politische Partizipation usw. Der Integrationsbegriff impliziert daher zunächst nicht, dass nur zugewanderte Menschen eine Zielgruppe von Integrationsmaßnahmen sein müssen. Auch für Menschen, die nicht zugewandert sind, existieren Barrieren beim Zugang zu zentralen gesellschaftlichen Bereichen. Dies lässt sich insbesondere am Sozialstatus festmachen.

Die Gruppe der Zugewanderten ist sehr heterogen, und aus diesem Grund sind die Definitionen der Zielgruppe(n) in den Integrationskonzepten und in der Praxis der Verwaltung von Interesse. In den Integrationskonzepten der Bundes- oder Länderebene werden unterschiedliche Definitionen verwendet (vgl. Tabelle 3, S. 19). Neun Integrationskonzepte der Länder orientieren sich an der Definition des *Migrationshintergrundes*, die das Statistische Bundesamt für den jährlich erhobenen Mikrozensus nutzt (siehe Kasten). Berlin weicht in seinem Integrationskonzept aus dem Jahr 2007 von der Mikrozensus-Definition dahingehend ab, dass es keinen einseitigen *Migrationshintergrund* – von nur einem Elternteil – zuweist: Menschen haben demzufolge nur dann einen *Migrationshintergrund*, wenn entweder beide Eltern außerhalb des Gebietes der heutigen Bundesrepublik Deutschland geboren wurden und 1950 oder später zugewandert sind oder sie selbst keine deutsche Staatsangehörigkeit haben oder eingebürgert wurden (Berlin 2007: 98f.). Abweichend davon wird jedoch im Berliner Partizipations- und Integrationsgesetz ein einseitiger *Migrationshintergrund* festgeschrieben (§ 2 Abs. 3 PartIntG), und auch die statistische Erhebung

neueingestellter Auszubildender *mit Migrationshintergrund* im öffentlichen Dienst im Land Berlin erfolgt gemäß dieser Definition und enthält demnach Menschen mit einem einseitigen *Migrationshintergrund* (Die Beauftragte des Berliner Senats für Integration und Migration 2018).

Hamburg orientiert sich als einziges Bundesland an der *Migrationshintergrund*-Definition des Zensus, der 2011 durchgeführt wurde. Gleichzeitig wird das Konzept *Migrationshintergrund* im Hamburger Integrationskonzept kritisiert, weil „[d]ie damit verbundene, in Teilen pauschale Betrachtung [...] von vielen Menschen durchaus als stigmatisierend wahrgenommen und empfunden [wird], da sie einen Integrationsbedarf signalisiert, der in vielen Fällen gar nicht, oder nicht mehr, gegeben ist“ (Hamburg 2017: 17). Andere Begriffe wie *Menschen mit Zuwanderungsgeschichte* oder *Menschen mit Migrationserfahrung* werden angesprochen, aber als nicht hilfreich erachtet (Hamburg 2017: 17). „Die Erhebung des Migrationshintergrunds wird solange [sic] als statistisches Instrument herangezogen werden (müssen), wie es zur Messung struktureller Diskriminierung noch notwendig ist. Ein geeigneteres Konzept ist derzeit noch nicht bekannt“ (Hamburg 2017: 17).

Migrationshintergrund in der amtlichen Statistik

Mit den Daten des Mikrozensus werden durch das Statistische Bundesamt jährlich die Bevölkerungsanteile für Personen *mit Migrationshintergrund* ermittelt. Dort hat „Eine Person [...] einen *Migrationshintergrund*, wenn sie selbst oder mindestens ein Elternteil die deutsche Staatsangehörigkeit nicht durch Geburt besitzt.“ Die Definition umfasst im Einzelnen folgende Personen: 1. zugewanderte und nicht zugewanderte Ausländer, 2. zugewanderte und nicht zugewanderte Eingebürgerte, 3. (Spät-)Aussiedler, 4. Personen, die die deutsche Staatsangehörigkeit durch Adoption durch einen deutschen Elternteil erhalten haben, 5. mit deutscher Staatsangehörigkeit geborene Kinder der vier zuvor genannten Gruppen“ (Statistisches Bundesamt 2019a: 4).

Im Zensus 2011 wurden „[a]ls Personen mit Migrationshintergrund [...] alle zugewanderten und nicht zugewanderten Ausländer/-innen sowie alle nach 1955 auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland zugewanderten Deutschen und alle Deutschen mit zumindest einem nach 1955 auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland zugewanderten Elternteil definiert“ (Bayerisches Landesamt für Statistik 2019). Für den Zensus 2021 sind keine Fragen zu den Eltern vorgesehen (BT-Drs. 19/8693), sodass die Definition des Zensus 2011 nicht mehr für den Zensus 2021 gelten wird.

Die weiteren Länderkonzepte sind vor allem durch die Nennung diverser Personengruppen ohne klare Abgrenzungen der Begrifflichkeiten gekennzeichnet. So werden Migrant_innen, Zuwander_innen, Neuzugewanderte und Menschen *mit Migrationshintergrund* oftmals gleichgesetzt und Differenzlinien aufgemacht zwischen „Zugezogenen“, „Fremden“ und „unseren“ Bürger_innen. Die Konzepte Niedersachsens und Baden-Württembergs beziehen sich auf Personen, „deren rechtlicher Status einen dauerhaften, d. h. nicht nur vorübergehenden Verbleib in Deutschland erlaubt“ (Niedersachsen 2008: 83; Baden-Württemberg 2008: 14). Die Zielgruppe wird somit über den Aufenthaltsstatus definiert. Personen *mit Migrationshintergrund* werden als Zugezogene, Ausländer_innen und Fremde adressiert, nicht aber als deutsche Staatsangehörige.¹²

Diese (Fehl-)Einschätzung unterstreicht auch der Fokus einiger Integrationskonzepte auf den Erwerb der deutschen Sprache. Damit wird implizit die Botschaft transportiert, dass Personen *mit Migrationshintergrund* nur mangelhaft Deutsch sprechen. Auch Hinweise wie beispielsweise auf die „Erleichterung des sprachlichen Zugangs für Menschen mit Migrationshintergrund“ durch die Veröffentlichung „fremdsprachiger Informationsangebote und -broschüren auf den Internetseiten der Landesregierung“ (Brandenburg 2017: 21) verstärken diesen Eindruck.

Die Integrationsbeauftragten, mit denen wir sprachen, stehen der Kategorie „Migrationshintergrund“ meist kritisch gegenüber. Sie bemerken die Gefahr der Rassifizierung von Menschen *mit Migrationshintergrund*: Während einige Menschen aufgrund eines zugeschriebenen *Migrationshintergrundes* benachteiligt werden, trifft dies auf andere, als *weiß* wahrgenommene Menschen nicht zu. Die Kategorie wird dennoch benutzt, um eine Zielgruppe festzulegen bzw. um überhaupt ein Monitoring durchführen zu können. Kritisiert wird insbesondere der diskriminierende Aspekt bei der Zuschreibung eines *Migrationshintergrundes*:

„Ich persönlich finde den Begriff sehr schwierig und auch nicht zielführend. Gerade im Bereich Antidiskriminierung findet damit eher eine Stigmatisierung und eine Zuschreibung von Gruppen statt. Insgesamt im integrationspolitischen Bereich finde ich diesen Begriff eher hinderlich als förderlich, weil: er trennt die Gruppen oder nimmt eine Zuschreibung vor aufgrund von Merkmalen, die vielleicht gar keine Rolle spielen, anstatt dass man sich auf die wirklich relevanten Ausgrenzungs- oder Diskriminierungsmerkmale konzentrieren würde. Also Herkunft, glaube ich, ist nicht unbedingt wirklich das zentrale Thema, wenn es um, ja, um gute Ansätze in der Integrationspolitik geht.“

Landesintegrationsbeauftragte_r

„[W]enn man Diskriminierung beenden will, kommt man schnell in die paradoxe Situation, aus den besten Absichten heraus die eigene Belegschaft nach Kriterien zu unterteilen, mit denen irgendwelche kollektiven Eigenschaften verbun-

den sind. Das aber wäre ja geradezu die Lehrbuchdefinition von Vorurteilen und Diskriminierung.“

Kommunale_r Integrationsbeauftragte_r

Nach Ansicht der meisten Integrationsbeauftragten verdeckt der Fokus auf nur eine unterrepräsentierte Kategorie, dass es häufig eine Mischung etwa herkunftsbezogener und geschlechtlicher Merkmale sei, die Diskriminierung beeinflusse. Deshalb sprachen sie sich dafür aus, Intersektionalität in den Konzepten der Interkulturellen Öffnung stärker herauszustellen und die Konzepte in Richtung einer Vielfalts- bzw. Diversity-Strategie zu entwickeln, wie es in einigen Ländern und Kommunen bereits geschieht (vgl. Kapitel 9). Derzeit sei es aber wichtig, einzelne Maßnahmen weiterhin für konkrete Merkmalsträger_innen zu konzipieren:

„Also wir sind nirgendwo schon so weit, dass wir die Einzeldimension nicht mehr bräuchten, sondern ich glaube, man braucht sie und außerdem eine bewusste Arbeit in den einzelnen Dimensionen, weil [...] die Interessenlagen sich je nach Merkmal unterscheiden.“

Landesintegrationsbeauftragte_r

Auch auf der Bundesebene wird eine merkmalsübergreifende Diversity-Betrachtung grundsätzlich als sinnvoll erachtet. Allerdings bestehe die Gefahr, dass sich dies zulasten der Betrachtung der Diskriminierungsdimension *ethnische Herkunft* auswirke:

„[I]m Moment, würde ich sagen, ist es absolut noch notwendig, das einzeln zu betrachten, sicherlich ist das mittelfristig dann so, dass man das auflösen sollte, und dafür stehen wir auch mit unseren Ansätzen grundsätzlich. [D]as soll auf keinen Fall irgendwie gegeneinander ausgespielt werden.“

Mitarbeitende_r aus dem Arbeitsstab der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Unabhängig von der Forderung nach mehr Intersektionalität wird die Kategorie „Migrationshintergrund“ als unzureichende Annäherung beschrieben, da sie zahlreiche Personen einschließe, die von keinerlei ethnisch-religiös-rassistischen Diskriminierungen betroffen seien. Das gelte etwa für einige EU-Bürger_innen *mit Migrationshintergrund* oder für die Kinder deutscher Eltern *ohne Migrationshintergrund*, die im Ausland geboren seien und damit, je nach Definition, einen *Migrationshintergrund* hätten. In geringem Maß gibt es deshalb Überlegungen zu einer Neudefinition der Zielgruppe für die Interkulturelle Öffnung, etwa als Menschen, die von rassistischer Diskriminierung betroffen sind. Die Integrationsbeauftragten verwiesen allerdings sowohl bei dieser Idee als auch hinsichtlich einer Einbettung des *Migrationshintergrundes* in ein breiteres Diversity-Konzept auf die Schwerfälligkeit von Politik und Verwaltung. Sie sehen es aber auch als ihre Aufgabe an, hier proaktiv Vorschläge zu machen und diese in die Debatte einzuspeisen.

Die Probleme der Verwaltungspraxis mit dem Konzept des *Migrationshintergrundes* dürfen nicht unterschätzt werden. Mithilfe der amtlichen Statistiken lässt sich zwar der Anteil der Personen *mit Migrationshintergrund* in der Bevölkerung ermitteln, aber nicht innerhalb einzelner Behörden. Eine Ermitt-

¹² Im Jahr 2018 waren 52 Prozent (absolut: 10,9 Mio.) der Personen *mit Migrationshintergrund* Deutsche (Statistisches Bundesamt 2019a: 62).

lung des Anteils innerhalb der Verwaltungen ist jedoch für ein Monitoring notwendig und auch für ggf. vorzunehmende Anpassungen im Personalrekrutierungs- und -entwicklungsprozess. Ohne ein funktionierendes Berichtswesen können keine Anpassungen erfolgen. Bislang wurden vereinzelt Befragungen unter Beschäftigten durchgeführt; doch diese sind aufwendig und können den Anteil Beschäftigter *mit Migrationshintergrund* nur näherungsweise abbilden. Dennoch ist dies der einzige Weg, da ein *Migrationshintergrund* nach Auffassung der Befragten nicht Teil der Personalakte werden darf wie Alter oder das Vorhandensein einer Behinderung. Dies trifft allerdings auch auf weitere Merkmale des AGG wie Weltanschauung/Religion oder sexuelle Identität zu. Bei Geschlecht ist die Lage nur so lange scheinbar einfacher, wie von einer binären, klar zuordbaren Ausprägung ausgegangen wird. Auch hier sind weitere Diskussionen mit Einführung einer dritten Option des Geschlechtseintrags in standesamtlichen Dokumenten absehbar.

Die wichtigste Schwierigkeit mit der Kategorie „Migrationshintergrund“ besteht jedoch darin, dass es nicht um die Migration der Personen oder ihrer Eltern(teile) geht, sonst wären Österreicher_innen und weiße US-Amerikaner_innen und ihre Nachkommen genauso von Benachteiligungen betroffen wie Menschen aus der Türkei oder Schwarze Menschen und ihre Nachkommen. Dennoch gibt es bislang keine besseren Kategorien zum Abbau von Diskriminierungen aufgrund der AGG-Kriterien „Rasse“ oder „ethnische Herkunft“, sodass vorerst die Kategorie „Migrationshintergrund“ verwendet werden muss (Baumann et al. 2018).

6

MASSNAHMEN ZUR INTERKULTURELLEN ÖFFNUNG DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNGEN DES BUNDES UND DER LÄNDER

Zentrale Ergebnisse

- Die Maßnahmen sind vielfältig und umfassen in der Regel freiwillige Schulungsangebote für Mitarbeiter_innen sowie Ausbildungskampagnen für Jugendliche *mit Migrationshintergrund*.
- Maßnahmen im Hinblick auf Bewerbungsverfahren oder den Auswahlprozess sind seltener und umstritten als mögliche Abweichung von dem Prinzip der Einstellung im öffentlichen Dienst nach der „Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung“ (Art. 33 Abs. 2 GG).
- In höheren Laufbahnen existieren keine gesonderten Maßnahmen, die dazu dienen, den Anteil von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* zu erhöhen.
- Der Erfolg der Maßnahmen wird oft auf der Grundlage von freiwilligen Beschäftigtenumfragen gemessen. Eine systematische Erfassung des *Migrationshintergrundes* der Mitarbeiter_innen fehlt.

Wie bereits deutlich wurde, haben der Bund und fast alle Bundesländer in ihren Integrationskonzepten das Ziel formuliert, den Anteil von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* zu erhöhen. Die jeweiligen Integrationsbeauftragten unterstützen dieses Ziel. Im Rahmen der Interviews ging es darum, mit welchen Maßnahmen sie dies tun, d. h. welche Regelungen und konkreten Handlungen sie einsetzen, um das Ziel zu erreichen.

Bei den Nennungen wurde ersichtlich, dass sich die Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* danach unterscheiden lassen, ob sie sich auf Veränderungen innerhalb der bestehenden Organisation/Berufsgemeinschaft beziehen oder auf die Interaktion mit dem Verwaltungsumfeld. Im letzteren Fall können Änderungen im Einstellungsverfahren der öffentlichen Verwaltungen, beispielsweise die Form der Stellenausschreibungen oder die Art ihrer Verbreitung, mit eingeschlossen sein. Derartige Änderungen sind den Personalverantwortlichen vorbehalten, da sie bei ihren Personalentscheidungen autonom sind.

Die Integrationsbeauftragten sehen ihre Aufgabe vor allem in der Umsetzung der Maßnahmen, die sich auf die bestehende Organisation beziehen. Hierunter fällt die Sensibilisierung von Führungskräften, Personalverantwortlichen und anderen Beschäftigten für die Interkulturelle Öffnung der öffentlichen Verwaltung mithilfe von Fortbildungen oder Handreichungen zu *interkultureller Kompetenz*. Die meisten Integrationsbeauftrag-

ten sehen solche Maßnahmen in Form freiwilliger Angebote als ihren wichtigen Beitrag zur Interkulturellen Öffnung. Ein_e Landesintegrationsbeauftragte_r sprach von einem „pädagogischen Ansatz“, der entsprechend verfolgt werde. Die Integrationsbeauftragten nutzen häufig ressortübergreifende Arbeitsgruppen und andere Austauschformate, um Behörden auf ihrem Weg zu einer Erhöhung des Anteils von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* (kritisch) zu begleiten und den Personalabteilungen beratend zur Seite zu stehen. Die Kooperation mit Antidiskriminierungsstellen ist, wo diese existieren, in vielen Fällen eine weitere Form des Austauschs. In einem Bundesland wurde darüber hinaus die Begutachtung der aktuellen Einstellungspraxis – mit dem Ziel der Etablierung eines diskriminierungsfreien Bewerbungsverfahrens, das von allen Ressorts verpflichtend umzusetzen ist – als wichtige Maßnahme der_des Beauftragten genannt. Viele Maßnahmen sind bereits in den Integrationskonzepten fixiert, deshalb erfolgt ein erneuter Blick in diese Dokumente unter dem Fokus der genannten Maßnahmen, gefolgt von den Einschätzungen der Integrationsbeauftragten und Personalverantwortlichen, die uns in Gesprächen Auskunft zum Stand der Umsetzung gaben.

MASSNAHMEN DES BUNDES

Schon 2007 räumte die damalige Bundesregierung im NIP einen „Nachholbedarf“ in der Interkulturellen Öffnung des öffentlichen Dienstes ein (Die Bundesregierung 2007: 71). In diesem Zusammenhang kündigte sie – nach dem Vorbild der *Charta der Vielfalt* der Unternehmen – eine Kampagne zur *Vielfalt am Arbeitsplatz* an, um die Arbeitsmarktintegration von Migrant_innen zu verbessern (Die Bundesregierung 2007: 18, 80). Als wichtig erachtet wurden auch der Dialog mit MSO und deren Konsultation. Die Bundesregierung legte einen Zielwert von sieben Prozent für Ausbildungsplätze im Bereich des Bundes fest. Im Jahr 2007 war dies in Anbetracht des massiven Ausbildungsplatzmangels ein Bekenntnis zur Ausbildung zukünftiger Nachwuchskräfte. Darüber hinaus wollte der Bund sich „für eine systematische Erhöhung der Zahl von Auszubildenden *mit Migrationshintergrund* einsetzen“ (Die Bundesregierung 2007: 72). Eine Zielquote für Auszubildende *mit Migrationshintergrund* in der Bundesverwaltung wurde jedoch nicht festgelegt.

Im NAP 2012 wurde eine Vielzahl von Maßnahmen für die Interkulturelle Öffnung des öffentlichen Dienstes vorgestellt. Dazu zählen (vgl. Die Bundesregierung 2012):

- die Anwerbung von Menschen *mit Migrationshintergrund* für den öffentlichen Dienst,
- die interkulturelle und diskriminierungssensible Weiterbildung aller Mitarbeiter_innen,
- die Überprüfung der Möglichkeit einer Datenerhebung zum Anteil von Migrant_innen im öffentlichen Dienst,
- die Einrichtung einer zentralen Website für Ausbildungs- und Stellenangebote,
- die bessere Koordinierung der Öffentlichkeitsarbeit bei der Personalgewinnung,
- die direkte Ansprache von Menschen *mit Migrationshintergrund* in Stellenausschreibungen,
- die Schulung von Personalverantwortlichen und Mitgliedern der Auswahlkommission sowie von Personal- und Betriebsrät_innen zur diskriminierungsfreien Gestaltung der Arbeitsbedingungen,
- die Qualifizierung von Jugendlichen *mit Migrationshintergrund* zur Vorbereitung auf eine Ausbildung im öffentlichen Dienst.

Außerdem sollten öffentliche Arbeitgeber_innen stärker in die Vermittlungsaufgaben der Bundesagentur für Arbeit einbezogen und verwaltungsinterne Studiengänge und Ausbildungen bekannter gemacht werden. Zu den Ergebnissen dieser Maßnahmen zählen eine Handreichung für die Personalauswahl im öffentlichen Dienst (BAKöV 2012), die Website www.wir-sind-bund.de sowie eine Befragung unter Beschäftigten des öffentlichen Dienstes (Ette et al. 2016), auf die sowohl der Stab der Integrationsbeauftragten des Bundes als auch einzelne Personalverantwortliche der obersten Bundesbehörden hinwiesen.

MASSNAHMEN DER LÄNDER – STADTSTAATEN FEDERFÜHREND

In einigen Stadtstaaten, Kommunen, aber auch in den Ländern Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen existieren gezielte Sonderinitiativen und Werbekampagnen, mit deren Hilfe der Anteil von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* im öffentlichen Dienst erhöht und Zugangsbarrieren bei der Besetzung von Stellen abgebaut werden sollen.

Die Initiative *Mehr Migrantinnen und Migranten in den öffentlichen Dienst – Interkulturelle Öffnung der Landesverwaltung* (MAIS Nordrhein-Westfalen 2016b: 4), die seit Dezember 2010 in Nordrhein-Westfalen existiert, soll dabei insbesondere zum Abbau existierender Zugangsbarrieren beitragen (Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2016).

In Baden-Württemberg gibt es seit 2014 die *Landesinitiative Land der Vielfalt – Land der Chancen. Interkulturelle Öffnung der Landesverwaltung Baden-Württemberg* (Integrationsministerium Baden-Württemberg 2014), deren Maßnahmen besonders auf den Bereich Polizei fokussieren. In den Stadtstaaten existieren Werbekampagnen, wie etwa die Kampagnen *Berlin braucht dich* (Berlin 2007: 22f.), *Du bist der Schlüssel* in Bremen (Bremen 2012: 12) oder *Wir sind Hamburg! Bist du dabei?* (Hamburg 2017: 105), die sich vor allem an potenzielle Auszubildende *mit Migrationshintergrund* für den öffentlichen Dienst richten. Dies ist in erster Linie den städtischen

Kontexten geschuldet. Analog gibt es in Großstädten wie Frankfurt am Main, Stuttgart und München ähnliche Initiativen, die jedoch auf kommunaler Ebene verortet sind. Der Stadtstaat Hamburg arbeitet im Rahmen seiner Kampagne mit MSO und NDO zusammen, um die Kampagnen weiterzuentwickeln und ggf. neu anzupassen (Hamburg 2017: 116).

Mit den Kampagnen soll auf den öffentlichen Dienst aufmerksam gemacht und Interesse für (Ausbildungs-)Berufe in der öffentlichen Verwaltung geweckt werden. So erläutert eine bzw. ein Personalverantwortliche_r, dass sich insgesamt mehr Personen auf die Stellen bewerben, wenn die jeweiligen Werbemaßnahmen greifen, wodurch sich auch der Anteil von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* erhöhe. Wesentlicher Bestandteil der Werbekampagnen sind Imagefilme oder -broschüren, in denen Bildmaterial verwendet wird, das Personen *mit Migrationshintergrund* zeigt. Damit sie authentisch sind, werden die Imagefilme oder Werbeplakate oft mit Fotos von Mitarbeiter_innen oder Auszubildenden aus dem eigenen Haus gestaltet, die mit ihrem Aussehen Vielfalt repräsentieren. Die Verwaltungen wollen damit signalisieren, dass Menschen unterschiedlicher Herkunft willkommen sind. Im Rahmen einer kommunalen Ausbildungswerbelinie wurden die Plakate zusätzlich mit dem zentralen Slogan in mehreren Sprachen versehen.

Um möglichen Zugangsbarrieren bei der Besetzung von Stellen entgegenzuwirken, haben die Länder Berlin und Hessen zudem *interkulturelle Kompetenz* als Anforderungsprofil für die öffentliche Verwaltung festgeschrieben. Das Land Berlin hat hierzu im Jahr 2005 das Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz novelliert. Im neu formulierten § 6, Personalmanagement, wurde festgeschrieben, dass „soziale, interkulturelle und methodische Kompetenz“ Eingang in die Anforderungsprofile für die öffentliche Verwaltung finden soll. Das ist die Basis, auf der bei zukünftigen Stellenbesetzungen „spezifische Kompetenzen von Migrantinnen und Migranten angemessener als bislang [...] berücksichtigt[t]“ (Berlin 2007: 22) werden können. Hessen hat als erstes Bundesland in Deutschland *interkulturelle Kompetenz* in seiner Laufbahnverordnung (vgl. § 2 Abs. 3, HLV) festgeschrieben (Hessen 2017: 67).

Elf Landesintegrationskonzepte nennen konkrete Maßnahmen, die der Erhöhung des Anteils von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* im öffentlichen Dienst dienen. Einerseits werden Maßnahmen wie etwa Fortbildungen für Mitarbeitende und Führungskräfte zum Thema *interkulturelle Kompetenz* genannt, Antidiskriminierungsstellen eingerichtet und Daten zur Ermittlung der Anzahl von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* erhoben. Andererseits werden Personen *mit Migrationshintergrund* gezielt zur Bewerbung aufgefordert und anonymisierte Bewerbungsverfahren durchgeführt.

Die Personalverantwortlichen können zwar auf nur wenige grundlegende Konzepte zur Erhöhung des Anteils von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* in ihren Verwaltungen zurückgreifen, dennoch nennen sie viele weitere unterschiedliche Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels. Die Bandbreite der konkreten Ansätze reicht von aufwendigen Werbekampagnen im Vorfeld von Rekrutierungsprozessen über die Modifikation von Einstellungsverfahren und Instrumente, die während des Beschäftigungsverhältnisses zum Tragen kom-

men, wie Mentor_innenprogramme, bis zu einer Sensibilisierung für kulturelle Vielfalt aller Beschäftigten, einschließlich der Führungskräfte, innerhalb der entsprechenden Verwaltung. Der Großteil der Maßnahmen richtet sich direkt an Personen mit *Migrationshintergrund*. Häufig werden vor allem junge Menschen mit *Migrationshintergrund* adressiert, oder die Maßnahmen richten sich an alle Jugendlichen, unabhängig von einem vorhandenen *Migrationshintergrund*.

Die interviewten Personalverantwortlichen berichten von durchschnittlich sechs Maßnahmen über alle Ebenen hinweg. Die Spannweite ist jedoch groß (Tabelle 4). So verfolgen einige Behörden bisher keinerlei Maßnahmen zur Erhöhung des Beschäftigtenanteils von Personen mit *Migrationshintergrund*, andere hingegen ein ganzes Bündel. Weitere Maßnahmen befinden sich in Planung. Sie wurden für den Überblick in Tabelle 5 nicht mitgezählt. Im Durchschnitt setzen kommunale Behörden mehr Maßnahmen um als Landes- oder Bundesbehörden, ein Muster, das sich mit der Analyse der Konzepte und den Aussagen der Integrationsbeauftragten weitgehend deckt.

Tabelle 4
Berichtete Maßnahmen nach föderaler Ebene

	Kommunen	Länder	Bund
Berichtete Maßnahmen je Behörde: Spannweite und Durchschnitt in Klammern, n = Anzahl der Interviews	8 bis 8 (Ø 8) n = 4	0 bis 9 (Ø 5) n = 7	0 bis 9 (Ø 5) n = 9

Die von den Personalverantwortlichen angegebenen Maßnahmen sind sehr heterogen, wie Tabelle 5 darstellt. Die am häufigsten umgesetzte Maßnahme zur Erhöhung des Anteils von Beschäftigten mit *Migrationshintergrund* ist die Ermutigungsklausel in den Stellenausschreibungen. Sie wird in zwei Formulierungsvarianten verwendet: „Bewerbungen von Menschen mit Migrationshintergrund sind erwünscht“ und „Bewerbungen von Menschen aller Nationalitäten sind willkommen“.¹³ Vierzehn von 20 interviewten Personalverantwortlichen berücksichtigen diesen Hinweis in ihren Ausschreibungen, überwiegend in der ersten Variante. Die Häufigkeit der Verwendung einer Ermutigungsklausel ist auch dem vergleichsweise geringen Aufwand in der Umsetzung geschuldet, da die entsprechende Formulierung einfach in Stellenausschreibungen eingefügt werden kann. Dennoch gibt es Behörden, die diesen Hinweis bisher nicht berücksichtigt haben. Zwei Befragte wurden durch die Erhebung bestärkt, künftig eine Ermutigungsklausel einzusetzen oder dies in Erwägung zu ziehen. Die benötigten Deutschkenntnisse werden nach dem Anforderungsprofil der Ausschreibung differenziert. Diese Maßnahme wird genauso häufig angegeben wie die Verwendung der Ermutigungsklausel. Sie zielt darauf ab, Menschen mit geringeren Deutschkenntnissen den Zugang zu Tätigkeiten in der öffentlichen Verwaltung zu ermöglichen, für die

eine sehr gute deutsche Sprachkompetenz nicht notwendig ist. Ebenso weit verbreitet sind interne Schulungen zur Sensibilisierung im Bereich Diversity/Interkulturelle Öffnung, die sich an Personalverantwortliche und Leitungspersonal richten.

Behörden auf allen föderalen Ebenen nutzen vielfältige Wege, um ihre Stellenausschreibungen bzw. allgemein die öffentliche Verwaltung als Arbeitgeberin bekannt zu machen. Dazu gehören Besuche von (Ausbildungs-)Messen oder Schüler_innenmessen mit eigenem Stand, die Nutzung sozialer Medien, Plakate und Werbekampagnen im öffentlichen Nahverkehr, die Durchführung eines *Tages der offenen Tür* oder Schulpartnerschaften. Eine weitere Maßnahme sind gezielte Veröffentlichungen von Stellenausschreibungen auf entsprechenden Portalen oder an Orten, die häufig von Personen mit *Migrationshintergrund* besucht werden. Die genaue Umsetzung dieser Maßnahme ist abhängig von Behörde, Stellenprofil und Region. So können Stellenanzeigen ortsungebunden über migrantische bzw. fremdsprachige Medien geschaltet werden, wie beispielsweise in der türkischen *Hürriyet* oder der serbischen *Vesti* in den jeweiligen Ausgaben für Deutschland. Häufig arbeiten die Behörden auch mit MSO, den NDO oder religiösen Gemeinden zusammen oder nutzen die Ausländer_innenbeiräte als Multiplikator_innen. Die Zusammenarbeit mit externen Partner_innen geht oftmals über die Verbreitung von Stellenausschreibungen hinaus und dient auch der Bekanntmachung oder der allgemeinen Werbung für die öffentliche Verwaltung als attraktive Arbeitgeberin bei Personen mit *Migrationshintergrund*. Diese Maßnahmen finden auch unabhängig von großen Kampagnen statt.

Weniger verbreitet sind Maßnahmen, die konkret das Bewerbungsverfahren bzw. den Auswahlprozess betreffen. Eine „gezielte Einladung von Personen mit *Migrationshintergrund* zu Bewerbungsgesprächen“ oder eine „bevorzugte Berücksichtigung bei gleicher Eignung“¹⁴ setzen die Bereitschaft voraus, das Auswahlverfahren zum Vorteil von Personen mit *Migrationshintergrund* steuern zu wollen. Gleichzeitig betonen vor allem Mitarbeitende der Bundesbehörden die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen des AGG und des BGleIG, das die Gleichstellung von Männern und Frauen in der Bundesverwaltung sowie den Abbau von bestehenden Benachteiligungen aufgrund des Geschlechts regelt, und wehren sich gegen eine Bevorzugung einzelner Gruppen mit dem Verweis auf das Prinzip der „Bestenauslese“.

Wir haben die Personalverantwortlichen außerdem nach Unterstützungs- und Fördermaßnahmen gefragt, die über den Rekrutierungsprozess hinausgehen und beispielsweise die berufliche Entwicklung in höhere Laufbahnen unterstützen. Einstimmig wurde uns berichtet, dass für Personen mit *Migrationshintergrund* keine gesonderten Maßnahmen existierten, sobald ein Beschäftigungsverhältnis aufgenommen werde. Vielmehr stünden ihnen dann eine Vielzahl von Personalentwicklungsmaßnahmen zur Verfügung, die von Beschäftigten

¹³ Die Vermeidung des Begriffs „Migrationshintergrund“ in der zweiten Variante verweist auf die beschriebenen Definitionsschwierigkeiten.

¹⁴ Hierbei handelt es sich um eine bevorzugte Berücksichtigung bei gleicher Eignung, die vergleichbar festgestellt wird, d. h., alle Bewerber_innen durchlaufen dasselbe Auswahlverfahren und die Ergebnisse werden entsprechend vergleichbar dokumentiert. Dabei werden die Vorgaben des AGG und des BGleIG beachtet.

Tabelle 5
Häufigkeit angewandter Maßnahmen zur Interkulturellen Öffnung nach föderaler Ebene

Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund	Nennungen durch Behörden nach Ebene n = Anzahl der Interviews			
	Kommunen (n = 4)	Länder (n = 7)	Bund (n = 9)	Gesamt (n = 20)
Ermütigungsklausel in Ausschreibungen	4	4	6	14
Differenzierung bei benötigten Deutschkenntnissen nach Anforderungsprofil der ausgeschriebenen Stelle	4	4	6	14
Sensibilisierung von Personalverantwortlichen und Leitungspersonen	3	6	4	13
Veröffentlichung von Stellenausschreibungen an Orten, wo Personen mit Migrationshintergrund vermutet werden	4	4	4	12
Imagefilm oder -broschüren mit bildlicher Ansprache von Personen mit Migrationshintergrund	4	4	1	9
Gezielte Ansprache zukünftiger Azubis in Schulen	3	2	3	8
Gezielte Einladung von Personen mit Migrationshintergrund zu Bewerbungsgesprächen	1	1	4	6
Bevorzugte Berücksichtigung bei gleicher Eignung (die vergleichbar festgestellt wird) unter Beachtung der Vorgaben des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes/ Bundesgleichstellungsgesetzes	1	2	3	6
Allgemeines Mentor_innenprogramm, das bei Bedarf auch Migrant_innen nutzen können	1	0	5	6
Freiwillige Zielquoten	2	2	0	4
Personalreferat verfügt über einen/eine Diversity Manager_in oder eine/einen Beauftragte_n für Vielfalt unter den Beschäftigten	1	1	1	3
Feste Quoten	1	0	0	1
Anonyme Bewerbungsverfahren	0	1	0	1
Spezielles Ausbildungsprogramm	1	0	0	1
Programm für Führungskräfte mit Migrationshintergrund	0	0	0	0
Weitere Nennungen:				
Zusammenarbeit mit externen Partner_innen (Migranten- und Migrantinnenselbstorganisationen, Arbeitsagenturen, Verbänden, Ausländer_innenbeiräten etc.)	0	3	0	3
Interkulturelle Fortbildungen/Workshops für Mitarbeiter_innen	0	0	2	2
Gezielte Ansprache auf Einbürgerungsveranstaltungen	1	0	0	1
Div. Veranstaltungen (z. B. Auftaktveranstaltung zur Eröffnung der neu gestalteten Ausbildungswerbelinie), Informationsrunden	1	0	0	1
Online-Bewerbungsmodul (zur Vorbeugung von unbewusster Diskriminierung bei der Vorauswahl)	0	1	0	1
Spezielles Praktikant_innenprogramm	0	0	1	1
Übersetzung interner Informationsdokumente auf Englisch	0	0	1	1
Interne Informationsdokumente in leichter Sprache	0	0	1	1
Informationsmaterial sowie Informationsgespräche über den Arbeitgeber mindestens auch in englischer Sprache	0	0	1	1

mit und ohne *Migrationshintergrund* gleichermaßen genutzt werden könnten.

Die Personalverantwortlichen beurteilen die Umsetzung der jeweiligen Maßnahmen in ihrem Haus positiv. Ihre Einschätzung beruht entweder auf Auswertungen freiwilliger Beschäftigtenumfragen, insbesondere in Verwaltungseinheiten, die sich Zielvorgaben gesetzt haben, oder auf qualitativen Auswertungen der Maßnahmen im Rahmen von Evaluierungen. Häufig liegt der Erfolgsbewertung nur eine subjektive Einschätzung zugrunde, da es keine systematische Erfassung eines *Migrationshintergrundes* unter den Beschäftigten gibt. In solchen Fällen werden vereinzelt Namen oder Aussehen sowie Informationen aus dem Lebenslauf zu Staatsangehörig-

keiten oder ausländischen Abschlüssen herangezogen, um sich ein ungefähres Bild über den Anteil von Beschäftigten mit *Migrationshintergrund* zu machen.

Obwohl die Maßnahmen nach der subjektiven Einschätzung der von uns befragten Personalverantwortlichen und auf der Basis der wenigen vorhanden Daten die gewünschte Wirkung erzielen, sollen die Anstrengungen zur Erhöhung des Anteils von Beschäftigten mit *Migrationshintergrund* fortgesetzt, ausgebaut und angepasst werden. So planen einige Personalverwaltungen in Bundesländern und Kommunen ein verstärktes Engagement in den sozialen Medien, um den öffentlichen Dienst sowie offene Stellen in der öffentlichen Verwaltung bekannt zu machen.

Anonymisiertes Bewerbungsverfahren als Instrument interkultureller Öffnung

In einem anonymisierten Bewerbungsverfahren erhalten „Personalverantwortliche [...] für die Auswahl zu einem Bewerbungsgespräch oder einem Eignungstest kein Foto und keine persönlichen Daten der Bewerbenden, die Auskunft über Alter, Geschlecht, Familienstand, Herkunft oder Ähnliches geben“ (Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2014: 7). Die Entscheidung über eine Einladung zum Gespräch, Assessment Center oder Eignungstest soll nur von der Qualifikation abhängen. Die persönlichen Informationen können entfernt (geschwärzt) oder über eine Eingabemaske so gesteuert werden, dass sie gar nicht erst vorliegen.

Anonyme Bewerbungsverfahren wurden von 2010 bis 2011 von acht Organisationen getestet (Alt et al. 2012: 5f.) und werden seitdem in der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie in einigen Landesministerien in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen eingesetzt. In Nordrhein-Westfalen waren anonyme Bewerbungsverfahren bis 2017 für die Landesbehörden vorgeschrieben, Berlin erwägt derzeit eine Einführung. Die häufigste Kritik am Verfahren ist, dass es nicht wirke, solange die Auswahlverantwortlichen bei ihren herkömmlichen Entscheidungsmustern blieben; daran ändere auch eine objektivere Einladung auf der Basis einer anonymisiert getroffenen Vorauswahl nichts.

7

KOMMUNEN – VORREITERINNEN DER INTERKULTURELLEN ÖFFNUNG?

Zentrale Ergebnisse

- Großstädtische Kommunen haben sehr früh Integrationskonzepte entwickelt und entsprechende Strukturen in ihren Verwaltungen verankert.
- Ausgangspunkte waren häufig ein Personalmangel in der öffentlichen Verwaltung und die großstädtische diverse Bevölkerung.
- Gleichzeitig schützt die längere Erfahrung im Themenfeld nicht vor Kulturalisierung und ist kein Garant für etablierte Monitoringverfahren.

Der Fokus der vorliegenden Studie liegt auf der Bundes- und Landesebene. Daneben wurden zehn Kommunen exemplarisch ausgewählt, ihre Konzepte untersucht und entsprechende Gespräche geführt. Leider konnten wir nicht in allen zehn Kommunen mit Personalverantwortlichen und Integrationsbeauftragten sprechen, weshalb die folgenden Ergebnisse skizzenhaft sind und einer systematischeren Untersuchung für belastbare Aussagen bedürfen. Sie sind dennoch interessant, weil einige Kommunen besonders früh Integrationskonzepte und -maßnahmen entwickelt haben, in ihren Verwaltungen der bereits angesprochene „Kund_innenkontakt“ prägend ist und großstädtische Kommunen eine besonders heterogene Bevölkerung aufweisen. Von daher stellt sich die Frage, ob aus einem kommunalen Pragmatismus heraus ein frühes Bewusstsein für die Notwendigkeit einer Repräsentanz von Menschen *mit Migrationshintergrund* in den öffentlichen Verwaltungen entstanden ist.

Den Kommunen wird eine zentrale Rolle im Gelingen von Integrationsprozessen zugeschrieben (Krummacher 2017: 80). Die Institutionalisierung integrationspolitischer Themen in den Kommunen durch Verwaltungsstrukturen reicht teilweise bis in die 1980er-Jahre zurück. Frankfurt am Main verankerte als erste Stadt 1989 das Thema Integration in der Stadtverwaltung durch die Schaffung eines Dezernats und eines Amtes für multikulturelle Angelegenheiten (Bertelsmann-Stiftung/BMI 2005: 10). Erstmals erstellten deutsche Großstädte in den späten 1970er-Jahren Integrationskonzepte, die jedoch nur teilweise umgesetzt wurden (Krummacher 2017: 86). Filsinger und Gesemann beschreiben grob vier Phasen der kommunalen Konzeptentwicklung (2018: 8f). Die vierte Phase begann in den 2000er-Jahren und dauert bis heute an. Sie ist vom *Paradigmenwechsel* infolge des Bekenntnisses zu Deutsch-

land als Einwanderungsland gekennzeichnet und resultiert in einer starken Zunahme der Er- und Überarbeitungen von Integrationskonzepten (Filsinger/Gesemann 2018: 8f.).

Für die vorliegende Studie wurden neun Integrationskonzepte zehn ausgewählter Kommunen untersucht; eine Kommune hat kein eigenes Integrationskonzept. Das jüngste hier analysierte Konzept wurde 2018 veröffentlicht, das älteste bereits 2004. In acht kommunalen Integrationskonzepten wird die Erhöhung des Anteils von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* als Teil und Handlungsfeld der Interkulturellen Öffnung der öffentlichen Verwaltung genannt. Lediglich in dem Integrationskonzept einer kleineren Kommune, die wir im Rahmen unserer Studie untersucht haben, wird dieses Ziel nicht angesprochen. Insgesamt zeigt sich aber, dass Interkulturelle Öffnung und diesbezügliche Maßnahmen bereits früh ein Thema auf kommunaler Ebene waren und damit Ausdruck der *Kommunalisierung* integrationspolitischer Fragen seit den 1990er-Jahren sind (Baraulina 2007).

Drei Kommunen begründen in ihren Konzepten die Interkulturelle Öffnung der Verwaltung explizit mit der Chancengerechtigkeit für alle in der Stadt lebenden Personen. Anderen Kommunen gilt kulturelle Vielfalt als Charakteristikum einer europäischen Stadt und als Beitrag zu deren Zukunftsfähigkeit. Ebenfalls drei Kommunen betonen den Nutzen von gemischten Teams und Arbeitsgruppen im Sinne eines bisher nicht ausgeschöpften Potenzials und knüpfen damit an den Leitgedanken der *Charta der Vielfalt* an. Wie auch in den Landesintegrationskonzepten wird zudem die Vorbildfunktion der öffentlichen Verwaltung anerkannt. Die jeweiligen Begründungen zur Notwendigkeit der Interkulturellen Öffnung hängen hier eng mit dem vorliegenden Diversity-Verständnis in den unterschiedlichen Kommunen zusammen.

Obwohl fünf der neun von uns untersuchten kommunalen Konzepte unterschiedliche Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* nennen, werden in keinem Konzept Zielquoten formuliert. Am Datenmangel liegt es nicht, denn der Anteil von Menschen *mit Migrationshintergrund* kann in Kommunen über eine Auswertung der Melderegister zur Bestimmung eines Zielwertes ermittelt werden (Amt für Strategische Steuerung, Stadtforschung und Statistik Wiesbaden 2010). In drei Konzepten wird lediglich auf das prozentuale Verhältnis zwischen Personen mit und ohne *Migrationshintergrund* verwiesen und die Zielvorgabe formuliert, dass es zwischen

beiden Werten eine Entsprechung geben sollte. Allerdings sind in allen Kommunen Monitorings bzw. Evaluationen vorgesehen. Sie wurden bereits umgesetzt, teilweise sogar wiederholt oder sollen zeitnah etabliert werden, womit eine Überprüfung der formulierten Zielwerte grundsätzlich angestrebt wird.

ZIELGRUPPEN DER MASSNAHMEN

Wie in den Länderkonzepten findet sich auch in den kommunalen Konzepten keine einheitliche Definition der Zielgruppe(n). Fünf Konzepte legen die Definition des *Migrationshintergrundes* zugrunde, die das Statistische Bundesamt für den Mikrozensus benutzt (vgl. Kapitel 5, Box *Migrationshintergrund in der amtlichen Statistik*). Unabhängig von der Definition, die auch Deutsche *mit Migrationshintergrund* einschließt, werden in einem Konzept jedoch Zahlen referiert, die sich nur auf Ausländer_innen beziehen, was mit der Verfügbarkeit von Daten begründet wird. In der Tat beschränkt sich eine Vielzahl von Statistiken auf die Unterscheidung nach Staatsangehörigkeit – somit sind dort keine Daten zu Menschen *mit Migrationshintergrund* in ihrer Gesamtheit vorhanden. Die Kategorie *Menschen mit Migrationshintergrund* mit Daten zu Ausländer_innen zu kombinieren, birgt aber die Gefahr der Gleichsetzung beider Bevölkerungsteile. Die Verwendung des Begriffs „Migrationshintergrund“ wird damit begründet, dass der Begriff „Ausländer_in“ zu kurz greife. Damit wiederholt sich die Argumentation des NIP 2007 auf kommunaler Ebene. In einzelnen Konzepten werden Menschen *mit Migrationshintergrund* abgegrenzt von der *Mehrheitsgesellschaft* oder der *Aufnahmegesellschaft*. Derartige Begrifflichkeiten gehen in einigen innerstädtischen Quartieren an der Realität vorbei, da Menschen *mit Migrationshintergrund* dort die Mehrheit stellen. Eine *Aufnahmegesellschaft* suggeriert, dass es Gewohnheitsrechte für diejenigen gibt, die schon länger an einem Ort leben.

Insgesamt sind die Zielgruppen der verschiedenen Konzepte sehr unterschiedlich und nicht eindeutig voneinander abgegrenzt. Die Unterschiedlichkeit ist auch den jeweils verfügbaren Daten aus Registern (Melderegister, Ausländerzentralregister), Statistiken (Kinder- und Jugendhilfestatistik, Schulstatistik, Arbeitslosenstatistik) und Erhebungen (Zensus und Mikrozensus für sehr große Kommunen) geschuldet. So werden „Migrant_innen mit und ohne Migrationserfahrung“, aber auch „Deutsche mit Migrationshintergrund eines Elternteils“ und Personen, die bereits „länger in der Stadt leben, aber über Migrationserfahrung verfügen“ als Zielgruppen benannt. Kinder haben abhängig von ihren Eltern einen *Migrationshintergrund*. In einem Konzept werden Kinder aus „binationalen Ehen“, in einem anderen Kinder aus „binationalen Beziehungen“ in die Zielgruppendefinition einbezogen. In einigen Konzepten geht es jedoch nicht so sehr um migrationsbezogene Zielgruppen. Integration wird hier als gemeinsamer Prozess verstanden, der von allen verlangt, das eigene Verhalten und die eigenen Privilegien beständig zu reflektieren. Zielgruppen der Konzepte sind in diesen Fällen alle in der Stadt lebenden Personen und nicht nur einzelne Gruppen.

BEGRÜNDUNGEN FÜR DIE ERHÖHUNG DES ANTEILS VON BESCHÄFTIGTEN MIT MIGRATIONS HinterGRUND

Die Personalverantwortlichen in Kommunen nennen häufig funktionale Aspekte für die Erhöhung des Anteils von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund*. Weil kommunale Behörden den Bewerber_innenmangel bereits deutlich spüren, finden sich hier entsprechende Konzepte zur Gewinnung von Personen *mit Migrationshintergrund*. Kommunale Verwaltungen konzentrieren ihre Bemühungen insbesondere auf den Ausbildungsbereich und richten Konzepte und Maßnahmen speziell auf die Rekrutierung von jungen Menschen *mit Migrationshintergrund* aus.

Zur Erarbeitung entsprechender Konzepte für die Gewinnung von Nachwuchskräften veranlassten die Kommunen meist eine Analyse der Ursachen des Bewerber_innenmangels. Die Gesprächspartner_innen berichteten, dass sie in Zusammenarbeit mit Vertreter_innen von MSO, aber auch mit Wissenschaftler_innen erörterten, warum eine Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung für junge Menschen *mit Migrationshintergrund* bislang kaum eine Rolle spielte. Die Ergebnisse wiesen darauf hin, dass öffentliche Verwaltungen als Arbeitgeberinnen unter Migrant_innen wenig bekannt sind, soziale Vorbilder fehlen oder Vorbehalte gegenüber der Verwaltung als „deutscher Beamtendynastie“ existieren. Gemutmaßt wurde ferner, dass Menschen *mit Migrationshintergrund* ein eher autoritäres Staatsverständnis hätten und eine Ausbildung oder Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung bei ihnen daher ein negatives Image habe. Diese Äußerungen zeigen, dass die Ursachen für fehlende Bewerbungen von Menschen *mit Migrationshintergrund* oft bei diesen selbst verortet und dafür z. T. kulturalisierende Erklärungen gefunden werden.

MASSNAHMEN ZUR ERHÖHUNG DES ANTEILS VON BESCHÄFTIGTEN MIT MIGRATIONS HinterGRUND

In sechs der neun analysierten kommunalen Integrationskonzepten werden konkrete Maßnahmen genannt, die den Anteil von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* in der öffentlichen Verwaltung erhöhen sollen. Die Maßnahmen fokussieren einerseits auf Auszubildende wie etwa:

- Projekte zur Erstellung gezielter Werbemaßnahmen für Nachwuchskräfte *mit Migrationshintergrund*, die für die Ausbildung in der Kommunalverwaltung angeworben werden sollen,
- die Einbindung des Jobcenters in die Werbung für Ausbildungsplätze im öffentlichen Dienst,
- die Zusammenarbeit mit Moscheen und dem Ausländer_innenbeirat, über die vor allem potenzielle Auszubildende *mit Migrationshintergrund* erreicht werden sollen, um damit die „interkulturellen Kompetenzen“ und die „interkulturelle Orientierung“ des öffentlichen Dienstes zu stärken,
- die Zusammenarbeit mit Schulen und MSO und den NDO.

Weitere genannte Maßnahmen fokussieren dagegen auf alle Mitarbeitende wie z. B.:

- die Einrichtung eines einheitlichen Personalmanagements,
- die Zusammenarbeit mit kommunalen Integrationszentren und Diversity-Koordinierungsstellen,
- die Ermittlung von amtspezifischen Bedarfen zusammen mit Expert_innen kommunaler Integrationszentren, um Veränderungsprozesse in den jeweiligen Ämtern zu ermöglichen,
- freiwillige Betroffenen-Gruppen, die beständig alle Prozesse und Maßnahmen begleiten, um die Arbeitswirklichkeit von Personen *mit Migrationshintergrund* in den jeweiligen Behörden kritisch zu reflektieren,
- die Erfassung der Zahlen von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund*,
- Ermutigungsklauseln in Stellenanzeigen,
- verpflichtende, zielgruppenorientierte Fortbildungen für Mitarbeitende und Führungskräfte,
- das Herausarbeiten von Best-Practice-Beispielen.

Fünf Konzepte sehen vor, dass „Interkulturelle Kompetenz“ und „Mehrsprachigkeit“ in Stellenanzeigen als Anforderungsmerkmale genannt werden. „Mehrsprachigkeit, Erfahrung mit Migration bzw. mit Migrationsarbeit“ sowie „Kenntnisse anderer Kulturen“ werden als Zusatzqualifikationen festgeschrieben. Eine Definition von *Mehrsprachigkeit* oder *interkultureller Kompetenz* fehlt jedoch.

Unser empirisches Material erlaubt in Bezug auf Kommunen nur sehr begrenzte Schlussfolgerungen. Trotz der beschränkten Datenbasis deutet unsere Analyse aber darauf hin, dass, unabhängig vom Typ der Kommune, ähnliche Prozesse der Interkulturellen Öffnung im Gange sind, die bereits in anderen – wenigen – Studien zu Großstädten mit ethnisch sehr heterogenen Bevölkerungen attestiert wurden (Lang 2019; Römhild/Vertovec 2009). In Städten wie Berlin, Frankfurt am Main oder Amsterdam (Schiller 2017, 2015) wurde die Öffnung der kommunalen Verwaltung für Personen *mit Migrationshintergrund* im Zuge der öffentlichen Reformverwaltung beschrieben. Diese bedeutet die Übernahme privatwirtschaftlicher Managementtechniken in der öffentlichen Verwaltung und manifestiert sich unter anderem im Fokussieren auf die *Nützlichkeit* von Eigenschaften, die üblicherweise Personen *mit Migrationshintergrund* zugeschrieben werden, wie Mehrsprachigkeit oder kulturelle Nähe zu Kund_innen (vgl. Kapitel 4, Box *Migrant_innensprachliche Mehrsprachigkeit*). Damit ist eine neoliberale Ausrichtung in der Verwaltung möglicherweise als Motor für Interkulturelle Öffnung zu verstehen. Um festzustellen, welcher Typ der kommunalen Verwaltung für kulturelle Diversität offener ist, bedarf es jedoch weiterer Forschung, die Kommunen unterschiedlicher Größe, mit unterschiedlichen Zuwanderungsgeschichten und verschiedenen organisatorischen Modellen, systematisch vergleicht.

8

ERHÖHUNG DES BESCHÄFTIGTEN-ANTEILS MIT MIGRATIONSHINTERGRUND IN VERWALTUNGEN – ZIELMESSUNG

Zentrale Ergebnisse

- Eine Erreichung des Zieles „Erhöhung des Anteils von Beschäftigten mit *Migrationshintergrund* in öffentlichen Verwaltungen“ ist auf Zieldefinition, Fristsetzung und Kontrollmechanismen angewiesen; diese gibt es allerdings bislang nur ansatzweise.
- Personalverantwortliche und Integrationsbeauftragte erkennen dieses Problem, führen aber gleichzeitig eine Vielzahl erklärender und entschuldigender Argumente an.
- Wenn es politischer Wille ist, den Anteil von Beschäftigten mit *Migrationshintergrund* zu erhöhen, müssen auch Monitoringverfahren entwickelt und umgesetzt werden.

Trotz der Benennung der Interkulturellen Öffnung als Handlungsfeld und trotz entsprechender Maßnahmen fehlen vor allem konkrete Zielbestimmungen und -indikatoren in den untersuchten Konzepten. Somit stellt sich die Frage, wie das bisher (Nicht-)Erreichte gemessen werden kann. Dies soll im folgenden Kapitel erläutert werden.

Die Integrationsbeauftragten kritisieren deutlich drei Schwächen der Integrationskonzepte, auch wenn sie selbst maßgeblich an deren Erarbeitung beteiligt waren:

1. die fehlende Konkretisierung der Zielbestimmung dieser Konzepte,
2. das Fehlen eines verbindlichen Monitorings und
3. eine fehlende Evaluation des Erfolgs eines Konzepts, die Nachsteuerungen ermöglichen würde.

Diese Schwächen kommen vor allem zum Tragen, wenn die Erhöhung des Anteils von Beschäftigten mit *Migrationshintergrund* in der öffentlichen Verwaltung nur als ein Handlungsfeld unter vielen in einem Integrationskonzept festgehalten ist. Grundsätzlich verweisen die Integrationsbeauftragten – mit Blick auf die Konzepte und die Strategien zu deren Umsetzung – auf den notwendigerweise informellen Charakter der Interkulturellen Öffnung: Dieser ergebe sich daraus, dass eine verbindliche Rechtsgrundlage zur Umsetzung fehle.

Von konkreten Regelungen zur Erhöhung des Anteils von Beschäftigten mit *Migrationshintergrund* in öffentlichen Verwaltungen in Gesetzesform sind verschiedene Vorteile zu erwarten (Wohlfahrt 2017). Das gilt etwa für die Möglichkeit

einer besseren Steuerung wie für die Aufwertung von Integrationspolitik durch deren Verrechtlichung. Darüber hinaus werden integrationspolitische Maßnahmen als Querschnittsaufgabe festgelegt, was ihre Umsetzung begünstigt. Allerdings gilt auch für die Gesetzesform, dass der Erfolg der angestrebten Maßnahmen von deren Umsetzung abhängt. Eine entsprechende Studie aus dem Jahr 2017 kommt deshalb zu einem ambivalenten Ergebnis. Mit Blick auf die Wirksamkeit der Landesteilhabe- und -integrationsgesetze heißt es, zwar sollen die Gesetze nicht auf eine nur symbolische Wirkung reduziert werden, „[i]hre Normen können aber auch keine gleichberechtigte Teilhabe garantieren oder gar Integration erzwingen“ (Wohlfahrt 2017: 24). Die Studie konstatiert eine mangelnde Konkretisierung der Regelungen (Wohlfahrt 2017: 4) und verweist auf die Schwierigkeit, die angestrebten Effekte zu messen.

So fehlen in den Partizipations- und Teilhabegesetzen der Länder konkrete Umsetzungsvorschriften. Bereits bei der Zielbestimmung gibt es Unterschiede: In Nordrhein-Westfalen wird eine Erhöhung des Anteils ohne orientierendes Ziel formuliert (§ 6 Abs. 1 Teilhabe- und Integrationsgesetz), in Berlin soll der Anteil der Beschäftigten mit *Migrationshintergrund* in der Verwaltung mit ihrem Anteil in der Bevölkerung übereinstimmen (§ 4 Abs. 4 PartInG) und in Baden-Württemberg mit ihrem Anteil an den Erwerbstätigen des Landes (§ 6 Abs. 2 PartInG BW). Nur das Berliner PartInG schreibt eine Überprüfung der Zielerreichung durch ein einheitliches Benchmarking vor (§ 4 Abs. 5). Über die Erfahrungen und Erfolge der Gesetze haben Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen alle fünf Jahre zu berichten (§ 15 PartInG Baden-Württemberg und § 16 Abs. 2 Teilhabe- und Integrationsgesetz Nordrhein-Westfalen). Wie schnell das definierte Ziel erreicht werden soll und was bei Nicht-Erreichung zu unternehmen ist, bleibt in allen drei Gesetzen offen.

Der Freistaat Bayern verabschiedete 2016 ein Integrationsgesetz (BayIntG), das Integration als individuelle Bringschuld von Migrant_innen beschreibt und gegenüber Zuwanderung „abwehrend“ wirkt (Wohlfahrt 2017: 14; ausführlich: Funke 2017). Die Erhöhung des Anteils Beschäftigter mit *Migrationshintergrund* im öffentlichen Dienst ist im BayIntG nicht vorgesehen. Auch das Integrationsgesetz des Bundes, das 2016 verabschiedet wurde, enthält keine Regelungen zur Interkulturellen Öffnung. Es ist auf die Zielgruppe der Geflüchteten ausgelegt, nicht auf Menschen mit *Migrationshintergrund*, die schon länger in Deutschland leben (Thym 2016).

Zielquoten oder Zielwerte

Die Begriffe Quoten und Zielwerte werden nicht trennscharf gebraucht. Häufig reagieren Menschen auf den Begriff „Quote“ ablehnend, da er suggeriert, dass ohne Ansehen der Qualifikation nur auf der Basis des Vorhandenseins eines quotierten Merkmals Einstellungen oder Mandatsübertragungen erfolgen. Das ist nicht der Fall. Quoten legen mehr oder weniger verbindlich für bestimmte Bereiche fest, wie hoch der Anteil von Menschen mit einem Benachteiligungsmerkmal sein soll. Zielwerte oder Zielkorridore sind ebenso angestrebte Anteile.

Für Menschen mit Schwerbehinderungen legt das neunte Sozialgesetzbuch fest, dass sie bei allen Arbeitgeber_innen mit mehr als 20 Mitarbeiter_innen über fünf Prozent des Personals stellen sollen. Wird diese Quote nicht erfüllt, müssen Ausgleichsabgaben gezahlt werden. Frauenquoten haben sich insbesondere die politischen Parteien gegeben. Seit 2016 gilt durch das Bundesgremienbesetzungsgesetz eine 30-Prozent-Quote für Aufsichtsräte und Bundesgremien. Dennoch gibt es auch hier keine Umsetzung von heute auf morgen, wie der aktuelle Gleichstellungsindex 2018 zeigt (Statistisches Bundesamt 2019c).

Im Folgenden wird beschrieben, welche Zielwerte es bereits gibt, wie die Zielerreichung überprüft wird und welche Gründe die Integrationsbeauftragten und Personalverantwortlichen für oder gegen die Zielwerte, Maßnahmen oder das Monitoring nannten.

ZIELWERTE

Auffällig ist, dass die meisten Landesintegrationskonzepte zwar die Erhöhung des Anteils von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* als Handlungsfeld thematisieren, aber weder Zielquoten festlegen noch verbindliche Berichte vorsehen. Ausschließlich die Konzepte von Bremen (2012: 13) und Hamburg (2017: 106) schreiben konkrete länderspezifische Zielwerte vor; in Baden-Württemberg und Berlin tun dies die PartIntG und Teilhabegesetze (PartIntG BW, § 6, Abs. 1 (2); PartIntG § 4, Abs. 4). Bremen und Berlin orientieren sich am Anteil der in den Stadtstaaten lebenden Menschen *mit Migrationshintergrund*. Bremen fordert überdies als einziges Bundesland Zielquoten für Be-

werber_innen und ausgewählte Auszubildende *mit Migrationshintergrund* (Bremen 2012: 13).

Die festgelegten Zielwerte (Abbildung 8) wurden im Hinblick auf Auszubildende *mit Migrationshintergrund* in allen Bundesländern im Jahr 2017 erreicht (Die Beauftragte des Berliner Senats für Integration und Migration 2018; Senatorin für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen 2018: 9ff., 44, 46, 48, 50; Senat der Freien und Hansestadt Hamburg Personalamt 2015: 15). Dies lässt sich vor allem mit den gezielten Ausbildungs-Werbekampagnen (siehe Kapitel 6) begründen. Allerdings unterliegen die Zielwerte starken Schwankungen und variieren vor allem nach Ausbildungsbereichen sehr (Senatorin für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen 2018: 9ff., 44, 46, 48, 50). Eine Annäherung der Beschäftigtenzahlen an den Anteil der in den Bundesländern lebenden Menschen *mit Migrationshintergrund* wurde im Jahr 2017 hingegen, mit Ausnahme Hamburgs, in keinem der Bundesländer erreicht (Länderoffene Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ der Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren der Länder 2019: 16, 113; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2019a, 2019b). In der Hansestadt Hamburg orientiert sich der Zielwert von 13 Prozent jedoch ebenfalls nicht am Anteil der in Hamburg lebenden Menschen *mit Migrationshintergrund*.

Anders als für den Ausbildungsbereich gibt es für den gehobenen und höheren Dienst flächendeckend keine separaten Zielquoten. In zwei Fällen verwiesen die Integrationsbeauftragten auf das Vorhandensein qualitativer Ziele in den Konzepten, die sich auf die formale Umsetzung von Maßnahmen bezögen und nicht auf die erzielte Wirksamkeit. Fehlende Zielwerte stellen für einige Integrationsbeauftragte kein Problem dar, da die Maßnahmen dennoch existieren.

Vier der 20 Personalverantwortlichen, mit denen wir sprachen, gaben an, dass Zielquoten zur Erhöhung des Anteils von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* in ihren Verwaltungen existierten. Es handelt sich jedoch nicht um formal verankerte Zielwerte, sondern um informelle und vor allem intern als Richtwert ausgegebene Zielvorgaben, die sich in einem Fall auch nur auf Nachwuchskräfte und nicht auf alle Mitarbeiten-

Abbildung 8
Zielwerte für die Erhöhung des Anteils von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* im öffentlichen Dienst für das Jahr 2017

Bundesland	Zielwert Auszubildende (nach Bereichen)	Zielwert Beschäftigte
Baden-Württemberg	–	–
Berlin	allgemein	20%
Bremen	Verwaltungsfachangestellte Verwaltungsinspektor_innenanwärter_innen andere Auszubildende Polizei	25% 18% 23% > 3%
Hamburg	allgemein	20%

* Anteil der in den Bundesländern lebenden Menschen mit Migrationshintergrund
Quelle: Abgeordnetenhaus Berlin 2012; Bremen 2012: 13; Hamburg 2017: 106; Länderoffene Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ der Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren der Länder 2019: 16, 113; PartIntG (§ 4, Abs. 4); PartIntG BW § 6, Abs. 1 (2).

den der Verwaltung beziehen. Nur zwei kommunale Verwaltungen konnten einen konkreten Zielwert nennen. Er orientiert sich am Anteil von Menschen *mit Migrationshintergrund* in der jeweiligen Kommune und liegt entsprechend bei 19 bzw. 40 Prozent, um die kulturelle Vielfalt zu repräsentieren. Die Formulierung von verbindlichen Zielwerten für den Anteil von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund*, die eine quantitative Überprüfung der im Konzept verankerten Zielvorstellungen erlauben würde, bildet die Ausnahme. Gerade in den Bundesbehörden wird laut den befragten Personalverantwortlichen davon abgesehen, konkrete Zielwerte zu definieren.

ERFASSUNG DES MIGRATIONS- HINTERGRUNDES ALS HINDERNIS FÜR ZIELSETZUNG UND MONITORING

Zur Begründung wiesen die befragten Personalverantwortlichen auf die Schwierigkeiten hin, den *Migrationshintergrund* zu definieren und entsprechend zu erfassen. Zum einen sagten sie, dass der *Migrationshintergrund* aus Datenschutzgründen nicht erfasst werden dürfe. Zum anderen fehle ihnen die notwendige Klarheit und Praktikabilität des Begriffs. Damit ist die inhaltliche Definition gemeint, die häufig als zu pauschal angesehen wird, um der Heterogenität von Menschen mit oder ohne eigene Migrationsgeschichte, mit einem deutschen oder ausländischen Pass, in- oder ausländischen Schulabschlüssen sowie einem eigenen oder über die Eltern bzw. ein Elternteil zugewiesenen *Migrationshintergrund* gerecht werden können. Außerdem wurde der nötige Aufwand thematisiert, den es erfordern würde, die Heterogenität dieser Gruppe angemessen zu erfassen (siehe auch Kapitel 5).

Erfassung des *Migrationshintergrundes*

Der *Migrationshintergrund* ist ein abgeleitetes Merkmal, das nicht direkt erfragt wird. Es werden Informationen zur Einwanderung und Staatsangehörigkeit der Person selbst und ihrer Eltern erfragt und kombiniert. Im jährlich erhobenen Mikrozensus werden die meisten Informationen erhoben, aber nur für eine einprozentige Stichprobe. Damit gibt es nur Daten für größere Kommunen, für Bundesländer und den Bund. Der Zensus erhebt eine größere Stichprobe, wird jedoch nur alle zehn Jahre durchgeführt. Der derzeitige Zensusgesetzentwurf für 2021 sieht keine Erhebung von Informationen zur Staatsangehörigkeit oder Migration der Eltern vor. Aus den Melderegistern lassen sich Elternangaben nur für im Haushalt wohnende minderjährige Kinder auswerten. Damit stellen sich zwei Fragen: Aus welcher Datenquelle lassen sich Zahlen zum *Migrationshintergrund* beziehen – und nach welcher Definition?

Darüber hinaus darf ein ggf. statistisch zugewiesener *Migrationshintergrund* nach Auffassung der Befragten nicht in der Personalakte stehen. Eine Zuordnung durch Personalverantwortliche auf der Basis von Namen, Aussehen oder wahrnehmbarem Akzent verbietet sich ebenso, weil dadurch Fremdzuschreibungen gefordert werden. Einzig mögliche Erhebung sind Befragungen, die freiwillig und anonym erfolgen müssen. Hierbei muss beachtet werden, dass durch das Merkmal markierte Menschen sich überproportional an derartigen Befragungen beteiligen und ihr Anteil an den Beschäftigten deshalb überschätzt wird. Deshalb sollte der Minimalwert berechnet werden, wie z. B. in Ette et al. (2016: 31), um den Anteil von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* in einer Behörde realistisch einzuschätzen.

Die Personalverantwortlichen sehen einen Widerspruch zwischen der begrifflichen Unschärfe und der Notwendigkeit irgendeiner Form der „Identifizierung“ von Menschen *mit Migrationshintergrund*, um gezielte Unterstützungsmaßnahmen im Rekrutierungsverfahren ergreifen zu können. Drei Personalverwaltungen reagieren auf diese Problematik, indem sie den Fokus nicht auf Personen *mit Migrationshintergrund* allein legen, neben den gesetzlichen Vorgaben zur Beschäftigung von Schwerbehinderten und der Gleichstellung von Frauen und Männern, sondern auch weitere im AGG vor Diskriminierung geschützte Gruppen berücksichtigen.¹⁵ An anderer Stelle setzen Personalverantwortliche auf die individuelle Förderung ihrer Beschäftigten, statt „mit der Gießkanne“ die diversen Gruppen der Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* undifferenziert und damit eventuell an persönlichen Bedarfen vorbei zu unterstützen. In einigen Bundesverwaltungen wurde darauf verwiesen, dass kein Bedarf bzw. kein Bedürfnis nach einer Formulierung konkreter Zielwerte bestehe.

KRITIK SEITENS DER INTEGRATIONS- BEAUFTRAGTEN

Gegen die Festlegung quantitativer Zielwerte merkten einige Integrationsbeauftragte an, dass sie rechtlich problematisch sei, da sie dem Prinzip der „Bestenauslese“ nach Art. 33 Abs. 2 GG, dem die Personalverantwortlichen zu entsprechen hätten, widerspreche. Im Übrigen seien solche Zielwerte nicht praktikabel, weil die Bezugsgröße, also der Anteil der Menschen *mit Migrationshintergrund* an der Gesamtbevölkerung bzw. an der Gruppe der Erwerbstätigen, sich stetig wandle. Die Integrationsbeauftragten wiesen stattdessen darauf hin, dass die Erstellung eines Konzepts für Interkulturelle Öffnung, auch unabhängig von statistischen Erfolgen, das Thema praktisch und politisch voranbringe, indem nämlich ein Bewusstsein für die Notwendigkeit der Interkulturellen Öffnung geschaffen werde. Außerdem seien nach Ansicht der befragten Integrationsbeauftragten feste Zielvorgaben auch deshalb nicht umsetzbar, weil die Möglichkeiten des Monitorings sehr beschränkt seien. Mit dieser Aussage erklärten sie zugleich die schleppende Umsetzung der Forderungen nach einer Erhöhung des Anteils von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* in öffentlichen Verwaltungen.

FEHLENDE EVALUATIONS- UND MONITORINGVERFAHREN

Im Nationalen Integrationsplan (NIP) 2007 werden das kontinuierliche Monitoring von Integrationsmaßnahmen, deren Evaluation und das Controlling, also die regelmäßige Berichterstattung, als zentral für die Effektivität der Integrationspolitik auf allen Ebenen angesehen. Ziel ist die „Angleichung der Chancen resp. der Lebensverhältnisse [...] zwischen Aufnahmegesellschaft und Zuwanderern“ (Die Bundesregierung 2007: 121). Zusätzlich benennt das Dokument die Notwendig-

¹⁵ Im AGG sind sechs Merkmale festgeschrieben, aufgrund derer Menschen vor Diskriminierung geschützt sind: Ethnische Herkunft/„Rasse“, Geschlecht, Religion/Weltanschauung, Behinderung/chronische Krankheit, Alter und sexuelle Identität bzw. Orientierung.

keit einer flächendeckenden Datenerhebung. Bei einer solchen Erhebung „sind Stigmatisierungen zu vermeiden, z. B. sind soziale Problemlagen nicht zwangsläufig als migrantenspezifisch zu betrachten“ (Die Bundesregierung 2007: 121). Die diskriminierende „gesellschaftliche Wahrnehmung“ soll in der „Gestaltung integrationspolitischer Maßnahmen“ berücksichtigt werden (Die Bundesregierung 2007: 78).

Im Integrationsmonitoring der Länder werden jährlich verschiedene Indikatoren abgebildet,¹⁶ darunter auch die Anzahl und der Anteil von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* im öffentlichen Dienst und in den Landesparlamenten. In vielen Bundesländern erhöht sich der Anteil von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* im öffentlichen Dienst allmählich, wenn wir die Daten des Mikrozensus zurate ziehen; er liegt aber immer noch deutlich unter ihrem Anteil an der Bevölkerung in den jeweiligen Bundesländern. Für kleine und die östlichen Bundesländer können aufgrund kleiner Fallzahlen keine Werte ausgewiesen werden. Auch deshalb kommen die Verwaltungen nicht an eigenen Erhebungen vorbei, wenn sie Daten für ihre Häuser ermitteln wollen.

Die Formulierung von Zielen in den Partizipations- und Teilhabegesetzen zeigt, dass es grundsätzlich möglich ist. Es fehlt jedoch eine Frist, bis wann das Ziel erreicht sein soll. Durch freiwillige und anonym durchgeführte Erhebungen unter den Neueingestellten oder den Beschäftigten insgesamt kann überprüft werden, ob die gesteckten Ziele erreicht wurden. Sollte dies nicht der Fall sein, muss nachjustiert werden. Diesbezüglich gibt es keinerlei Vorgaben, sodass auch die Ziele und das Monitoring ins Leere laufen – zur Enttäuschung der im Themenfeld engagierten Verwaltungen. Als Grund für das Fehlen eines behördeninternen Monitorings nannten die Integrationsbeauftragten die derzeitige rechtliche Lage in Bezug auf den Datenschutz, die derartige Erhebungen erschwerte und überhaupt nur auf freiwilliger Basis ermöglichen würde, was die erhobenen Werte wiederum unzuverlässig mache. Darüber hinaus befürchteten die Befragten, dass eine „Herkunftsfrage“ in einer Umfrage diskriminierend wirke. Möglich sei lediglich die Erfassung von Ausländer_innen bzw. die Feststellung einer Geburt im Ausland über die Personalakte, eine Information, die z. T. für das Monitoring herangezogen werde. Häufiger werden Erhebungen bei der Neueinstellung von Auszubildenden durchgeführt, insbesondere im Polizeidienst (Medienintegration 2017).

In zwei Bundesländern wurde ein Monitoring für die gesamte Verwaltung durchgeführt. Teilweise gibt es Monitorings, die nur im entsprechenden Integrationsministerium stattfinden. Ihre Zusammensetzung wird allerdings von den betreffenden Beauftragten als nicht repräsentativ für die Gesamtverwaltung angesehen. In der Freien Hansestadt Bremen veröffentlichte die Senatorin für Finanzen Berichte mit Bewerbungs- und Ausbildungszahlen, die zur Überprüfung der Zielwerte dienen (2018). Bereits 2013 wurde eine freiwillige und anonyme Befragung unter den Beschäftigten durchgeführt, um aussagekräftige Zahlen zu den Beschäftigten *mit Migra-*

tionshintergrund in der Hansestadt Bremen zu erhalten (Senatorin für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen 2015). Auch in Hamburg gab es 2008 und 2014 anonyme Beschäftigtenbefragungen. Seit 2015 werden die Anteilswerte jedoch im Rahmen des Integrationsmonitorings der Länder ermittelt¹⁷ (Hamburg 2017: 107). Für die Bundesebene führte das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung im Jahr 2015 eine Umfrage zur Ermittlung des Anteils der Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* durch (Ette et al. 2016). Sie wird 2019 wiederholt. In einem Bundesland, in dem nach einer zweimaligen Befragung nun wegen des hohen Aufwandes keine weitere Befragung für die Gesamtverwaltung mehr geplant ist, wurden parlamentarische Anfragen als ein Instrument gelobt, mit dem konkrete Zahlen über den Stand der Interkulturellen Öffnung der öffentlichen Verwaltung gewonnen werden können. Allerdings unterliegt auch dieses Mittel den beschriebenen Beschränkungen einer Erhebung zum Anteil der Beschäftigten *mit Migrationshintergrund*.¹⁸

Wo ein Berichtswesen vorhanden ist, ist dieses eher auf eine Berichterstattung über die Durchführung bestimmter Maßnahmen ausgerichtet als auf die Erfassung des Anteils von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund*. In einer Kommune finden außerdem Jahresgespräche zu den umgesetzten Maßnahmen zwischen der Stelle der Integrationsbeauftragten und einzelnen Referaten als evaluative Maßnahme statt.

Weder die Partizipations- und Teilhabegesetze noch die Integrationskonzepte beinhalten effektive Evaluationsmechanismen. Dies bestätigen sowohl die geführten Interviews als auch die bisher veröffentlichten Evaluationsberichte zu den Gesetzen, aus denen hervorgeht, dass zum einen Indikatoren und zum anderen Verwaltungs- bzw. Ausführungsvorschriften fehlen. Die Evaluation zur Umsetzung des PartIntG Berlin etwa zeigt die Schwierigkeit auf, den Anteil der Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* zu messen (Abgeordnetenhaus Berlin 2012: 11).

¹⁷ „Dieser Wert entspricht weitgehend, aber nicht exakt dem Anteil der Hamburgischen Stadtverwaltung, da hier auch andere öffentliche Arbeitgeber Hamburgs (z. B. Zoll) mit einbezogen werden“ (Hamburg 2017: 107).

¹⁸ Das Studienteam führte hierzu eine Recherche durch und fand entsprechende parlamentarische Anfragen. So antwortete beispielsweise die sächsische Landesregierung auf eine Anfrage nach der Anzahl der Personen *mit Migrationshintergrund*, die in der Landesverwaltung beschäftigt seien, dass diese Zahlen nicht erhoben würden, weshalb von einer Beantwortung abgesehen werde (LT SN Drs. 6/13726). Neben datenschutzrechtlichen Problemen verwies die sächsische Landesregierung in ihrer Antwort auch auf den Arbeitsaufwand, den eine solche Erhebung bedeuten würde: „Ausgehend von einem Arbeitsaufwand von fünf Minuten pro Personalfall wären bei 73.146 zu befragenden Personen 6.095,5 Stunden für den Gesamtaufwand zu veranschlagen. Somit wären in der Sächsischen Staatsverwaltung 152 Vollzeitäquivalente eine Woche ausschließlich mit dieser Aufgabe beschäftigt“ (LT SN Drs. 6/13726: 2). Eine entsprechende Anfrage an die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommerns zum Stand der Interkulturellen Öffnung wurde ohne Bezugnahme auf das (Nicht-)Vorhandensein konkreter Zahlen beantwortet. Es wurde lediglich festgehalten, dass es sich um ein wichtiges politisches Ziel handle, für dessen Erreichen es aber keine zentralen Vorgaben seitens der Landesregierung gebe (LT MV Drs. 7/602). Die Antworten auf parlamentarische Anfragen anderer Landtage deuten ebenfalls auf das Fehlen entsprechender Daten hin (z. B. LT NW Drs. 16/7204).

¹⁶ Die Daten lassen sich auf der Website der Integrationsministerkonferenz abrufen unter: <http://www.integrationsmonitoring-laender.de/> (22.10.2019).

Für das Teilhabe- und Integrationsgesetz Nordrhein-Westfalen gibt es bislang nur einen Bericht aus dem Jahr 2016. Allerdings umfasst die in Kapitel 6 erwähnte Landesinitiative *Mehr Migrantinnen und Migranten in den öffentlichen Dienst – Interkulturelle Öffnung der Landesverwaltung*, die bereits 2010 ins Leben gerufen wurde, ein umfangreiches Berichtswesen (MAIS Nordrhein-Westfalen 2016b). Auf dieses Berichtswesen verweist der Bericht zum Teilhabe- und Integrationsgesetz (MAIS Nordrhein-Westfalen 2016a: 3). Beim Thema Interkulturelle Öffnung wird lediglich ohne Angabe von Details auf „Erfolge bei der Erhöhung des Anteils von Menschen mit Migrationshintergrund in der Landesverwaltung“ und den „Abbau von Einstellungshindernissen für Menschen mit Migrationshintergrund“ hingewiesen (MAIS Nordrhein-Westfalen 2016a: 4).

Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass sich das Teilhabe- und Integrationsgesetz im Ergebnis bewährt hat: „Es ist die Grundlage der Integrationspolitik des Landes und ermöglicht eine vorausschauende, aktivierende, unterstützende sowie nachhaltige Integrationspolitik. Integration als gesamtstaatliche Aufgabe erfordert, dass die Integrationspolitik in den Ländern auf eine stabile rechtliche Grundlage gestellt wird – diesem Erfordernis trägt das Teilhabe- und Integrationsgesetz Rechnung“ (MAIS Nordrhein-Westfalen 2016a: 11). Das Teilhabe- und Integrationsgesetz Nordrhein-Westfalen weist im Vergleich zu den Teilhabe- und Partizipationsgesetzen Baden-Württembergs und Berlins zwei Besonderheiten auf: Es zielt erstens auf die Stärkung der Umsetzung der Integrationspolitik auf kommunaler Ebene¹⁹ und zweitens auf Formate des Austauschs und der Kooperation mit der Zivilgesellschaft ab. Mit Blick auf die Erhöhung des Anteils von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* ist jedoch unklar, inwiefern die Verrechtlichung in Sachen Maßnahmenumsetzung und Monitoring über die Landesinitiative aus dem Jahr 2010 hinausgeht.

Für das PartIntG Baden-Württemberg liegt noch kein Bericht vor, da die erste Fünfjahresfrist erst 2020 endet. Die Genese des Gesetzes war allerdings weniger konsensual als in den beiden anderen Bundesländern (Berlin, Nordrhein-Westfalen) hinsichtlich der parteipolitischen Zustimmung für das Vorhaben. Die CDU als größte Oppositionspartei stimmte dem Entwurf 2015 nicht zu. Dies wird unter anderem als Grund für die mangelnde Umsetzung der Maßnahmen angeführt (Wohlfahrt 2017: 20f).

¹⁹ Während sich in den beiden anderen Gesetzen (Berlin, Baden-Württemberg) keine Regelung zur Förderung kommunaler Integrationsmaßnahmen findet, legt das Teilhabe- und Integrationsgesetz Nordrhein-Westfalen die Gründung kommunaler Integrationszentren fest (§ 7 Teilhabe- und Integrationsgesetz), für die ein eigenes Budget zur Verfügung steht und die mittlerweile in 52 Kommunen etabliert sind.

9

DIVERSITY MANAGEMENT – EINE ALTERNATIVE ZUR INTERKULTURELLEN ÖFFNUNG?

Zentrale Ergebnisse

- Es lässt sich ein Paradigmenwechsel von der sogenannten Interkulturellen Öffnung hin zu Diversität in Anlehnung an Diversity-Management-Ansätze aus der Wirtschaft beobachten.
- Es ist unklar, was der Begriff Diversität umfasst und wie er sich beispielsweise von Vielfalt abgrenzt.
- Konkrete Maßnahmen und Umsetzungspläne fehlen bislang, unter anderem aufgrund einer fehlenden begrifflichen Schärfe.

Wie in den Integrationskonzepten kamen auch in den Interviews mit den Integrationsbeauftragten und Personalverantwortlichen die Themen Diversity, Intersektionalität und institutionelle Diskriminierung zur Sprache. In den Gesprächen mit den Personalverantwortlichen wurde nach deren Erfahrungen mit Maßnahmen zum Abbau von Benachteiligungen anderer Gruppen wie Frauen oder Menschen mit Behinderungen gefragt. Entsprechend wurden hier Bezüge hergestellt. Aber auch die Integrationsbeauftragten sprachen Intersektionalität an und stellten Verbindungen zu Diversity-Konzepten her, in denen alle Diskriminierungsmerkmale berücksichtigt werden. Das folgende Kapitel fasst daher die Bezüge zu den Themen Diversity, Intersektionalität und institutionelle Diskriminierung zusammen und bündelt Argumente zur Beantwortung der Frage, ob Diversity Management eine Alternative zur Interkulturellen Öffnung sein kann.

Interkulturelle Öffnung und Diversity Management sind spätestens seit der Vorstellung der bundesweiten nationalen Integrations- und Aktionspläne als wichtige Konzepte in der Integrationspolitik etabliert (Lang 2019). Das grundsätzliche Bewusstsein hinsichtlich der Vielfalt von Persönlichkeits- bzw. Identitätsmerkmalen geht auf die Bürgerrechtsbewegung von Schwarzen Menschen in den USA und auf die Frauen*- und Homosexuellenbewegung zurück. Der Diversity-Ansatz stammt zunächst aus dem Wirtschaftsmanagement und betrachtet die in Organisationen, Unternehmen und Institutionen arbeitenden Menschen als Humankapital. Ihre Unterschiede sollen produktiv nutzbar gemacht und dadurch ihre Leistungsfähigkeit optimiert werden (Handschuck/Schröer 2012). Dabei spielen die Vielfaltdimensionen von Klasse, Geschlecht, Alter, Behinderung, Geschlechtsidentität, sexueller Orientierung wie auch Herkunft (oder *race*, „Rasse“) eine Rolle (Rosken 2016: 61f.). Diversity bedeutet aber auch eine der

Assimilation und Homogenisierung entgegenwirkende Anerkennung und Wertschätzung von Unterschieden und den Abbau von Vorurteilen (Rosken 2016: 65f.). Die spezifische Verschränkung verschiedener Diskriminierungen aufgrund der Zugehörigkeit zu einer oder mehreren bestimmten Gruppen beschreibt die Schwarze²⁰, US-amerikanische Juristin Kimberlé Crenshaw als „Intersektionalität“ (Crenshaw 1989, 2000; Tanyilmaz/Greve 2019).

DIVERSITY, VIELFALT UND INTERSEKTIONALITÄT IN DEN INTEGRATIONSKONZEPTEN

Im NIP 2007 kündigte die damalige Bundesregierung an, eine Kampagne und Wettbewerbsreihe mit dem Titel *Vielfalt am Arbeitsplatz/Vielfalt als Beschäftigungsressource* zu entwickeln, um die *Charta der Vielfalt* bekannt zu machen und zu unterstützen (Die Bundesregierung 2007: 18). So soll „die Arbeitsmarkt- und Ausbildungsintegration von Migrantinnen und Migranten“ verbessert werden (Die Bundesregierung 2007: 80). Der Gleichberechtigung von Frauen und Mädchen sowie deren Förderung wird besonderes Gewicht verliehen. Diversity wird also auf die Kategorien Herkunft, Geschlecht, aber auch auf das Alter bezogen und beispielsweise in der Förderung von Jugendlichen *mit Migrationshintergrund* angesprochen. Der NAP 2012 versteht unter Diversity-Management die „Sensibilisierung der Beschäftigten für interkulturelle Vielfalt“, um eine „Willkommenskultur“ zu schaffen (Die Bundesregierung 2012: 146f.). Es werden verschiedene Maßnahmen festgelegt, die die Bundesbehörden umsetzen sollen, um die Mitarbeitenden und Personalverantwortlichen zu sensibilisieren und Diversity Managements in Behörden zu entwickeln (Die Bundesregierung 2012: 147).

Die gezielte Frauen*förderung ist ein Anliegen in vielen der Integrationskonzepte auf Landesebene. Als „Vielfaltdimensi-

²⁰ Schwarz ist die Selbstreferenz der Autorin, deren Selbstverständnis als Schwarze Feministin eng mit der Theoriebildung über Intersektionalität zusammenhängt. Dabei wird „Schwarz [...] großgeschrieben, um zu verdeutlichen, dass es sich um ein konstruiertes Zuordnungsmuster handelt und keine reelle ‚Eigenschaft‘, die auf die Farbe der Haut zurückzuführen ist. So bedeutet Schwarz-Sein in diesem Kontext nicht, einer tatsächlichen oder angenommenen ‚ethnischen Gruppe‘ zugeordnet zu werden, sondern ist auch mit der gemeinsamen Rassistuserfahrung verbunden, auf eine bestimmte Art und Weise wahrgenommen zu werden“ (Schaerer/Haruna 2013).

onen“ werden etwa „ethnische Zugehörigkeit, Herkunft und Nationalität, [...] Geschlecht, Alter, körperliche Befähigung, sexuelle Orientierung, Religion oder Weltanschauung“ genannt (Hamburg 2017: 103). Hessen versteht Antidiskriminierung, Interkulturelle Öffnung und Diversity als „Dreiklang“ (Hessen 2017: 66). In Sachsen soll das Thema Mehrfachdiskriminierung als Teil von „interkulturellen Kompetenzen“ in allen Ausbildungs- und Studiengängen für die öffentliche Verwaltung vermittelt werden. Dies soll „global benachteiligte [...] Gruppen wie LSBTTIQ, Menschen mit Behinderungen, Sinti und Roma“ umfassen (Sachsen 2018: 76).

Im Berliner Integrationskonzept wird auf Intersektionalität verwiesen, allerdings seien die „Unterschiede in den Problemen [...] der Migranten/-innen zu denen der anderen Diversity-Zielgruppen so erheblich, dass Maßnahmen, die auf Interkulturelle Öffnung abzielen, überwiegend auf einem eigenen Weg verfolgt werden müssen“ (Berlin 2007: 58). Baden-Württemberg rekurriert auf das Verbot von Diskriminierung und macht „andere Nationalitäten“ als „Anknüpfungspunkt bei Schulungsmaßnahmen zum Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz“ aus (Baden-Württemberg 2008: 89). Auch Frauen *mit Migrationshintergrund* sollen gefördert werden (Baden-Württemberg 2008: 79), wobei „Gender-Mainstreaming“ bereits in der Integrationspolitik verankert sei (Baden-Württemberg 2008: 16). *Diversity* und *Intersektionalität* werden als Schlagworte genannt, eine konkrete Verknüpfung verschiedener Diskriminierungskategorien im Hinblick auf Maßnahmen zur Interkulturellen Öffnung des öffentlichen Dienstes bleibt aber aus.

In vielen der von uns untersuchten Kommunen existiert bereits eine Verknüpfung von Integrationspolitik mit Diversity Management, das vor allem als Gender-Mainstreaming verstanden wird und die Zusammenarbeit verschiedener Stellen umfasst. Konkrete Maßnahmen sollen dabei an den spezifischen Bedarfslagen von Zugewanderten und ihren Nachkommen orientiert sein und nicht ausschließlich an deren Kategorisierung als Menschen „*mit Migrationshintergrund*“. Intersektionale Positionierungen und Mehrfachdiskriminierung werden auf diese Weise wahrgenommen. In einer Kommune wird bereits daran gearbeitet, Indikatoren zu entwickeln, anhand derer Intersektionalität im Integrationsbericht abgebildet werden kann. Hierzu sollen weitere Faktoren neben dem *Migrationshintergrund* und Geschlecht erhoben werden, wie Aufenthaltstitel, soziale Schicht und der Bildungshintergrund, um dem Aufdecken von sozialer Ungleichheit in ihrer Komplexität gerecht zu werden.

In zwei Konzepten wird das Selbstverständnis der Verwaltungen in Form von Antidiskriminierungs-codes festgehalten. Zwei andere Konzepte wiederum thematisieren ausschließlich das Zusammendenken von migrationsbedingter Vielfalt und Gleichstellung der Geschlechter. Eine Kommune versteht unter Diversity den aus der Wirtschaft entlehnten professionellen Umgang mit kultureller Pluralität. Im Vordergrund steht damit anstelle der gesellschaftlichen Teilhabe der Gedanke der Verwertbarkeit von „Vielfalt“ als ungenutzter Ressource.

DIVERSITY-KONZEPTE IN DER ARBEIT DER INTEGRATIONSBEAUFTRAGTEN UND PERSONALVERANTWORTLICHEN

Von den Integrationsbeauftragten wurden als Ziele häufig die Sensibilisierung für Intersektionalität und die Verschiebung des Fokus von einzelnen Merkmalen hin zu umfassenderen Diversity-Konzepten genannt. Langfristig sollen verschiedene Merkmale nicht mehr isoliert voneinander betrachtet werden, es bedürfe aber, um derzeit Fortschritte zu erzielen, noch der Betonung des einzelnen Merkmals *mit Migrationshintergrund*. Nach Ansicht der Beauftragten konnten sich Synergieeffekte bisher oft deshalb nicht einstellen, weil die Förderung von Frauen und Menschen mit Behinderung auf einer starken gesetzlichen Grundlage fußt. Bei Menschen *mit Migrationshintergrund* sei dies nicht bzw. nur in sehr schwacher Form, in den existierenden Partizipations- und Teilhabegesetzen, der Fall.

Als mögliche Strategien um Diversity besser zu berücksichtigen, werden die Zusammenarbeit mit Gleichstellungsbeauftragten, die Schaffung neuer Gesetze und die Anwendung anonymisierter Bewerbungsverfahren genannt. Ein_e kommunale_r Integrationsbeauftragte_r forderte, dass „die politischen Entscheidungs- und Beratungsgremien [...] auch migrationsbedingt divers aufgestellt“ sein sollten, und zwar „nicht nur im Bereich Integrationsausschüsse, sondern auch Gleichstellungsbeiräte usw.“. In den Gesprächen zeigte sich ein Bewusstsein für verschiedene Kategorien: „Wir haben auch Menschen verschiedener gesundheitlicher Abilität. Oder wir haben eine bestimmte Altersspanne, [...] [s]odass es nicht nur um die Frage des Erhöhungsanteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund geht.“ Damit haben die Integrationsbeauftragten Diversity und das Zusammenwirken unterschiedlicher Diskriminierungsmerkmale im Blick. Entsprechend eng sind auch die Kooperationen mit weiteren Stellen, die für die Gleichstellung von Frauen oder von Menschen mit Behinderung oder für Antidiskriminierung zuständig sind.

Alle befragten Personalverantwortlichen gaben an, umfangreiche Maßnahmen zur Frauenförderung und zur Förderung von Menschen mit Behinderung eingeführt zu haben. Für alle bis auf zwei der vertretenen Personalverwaltungen ist nach Ansicht der Interviewten die Förderung von Gleichstellung ein wichtiges Thema. Frauenförderung mithilfe von entsprechenden Frauenförderplänen ist demnach weit verbreitet. Allerdings ist die Repräsentanz insgesamt meist schon erreicht (vgl. Kapitel 1). Frauenförderung findet laut der befragten Personalverantwortlichen nur noch da statt, wo sie notwendig ist, nämlich vor allem in den Führungspositionen und höheren Laufbahnen. Einige der befragten Personalverantwortlichen verweisen darauf, dass ihr Engagement in diesem Bereich auf der gesetzlichen Quote beruhe.

Einige der von uns Befragten setzen sich ebenfalls dafür ein, das Potenzial von Menschen mit Behinderungen besser zu nutzen, und sorgen für die entsprechende Anpassung der Arbeitsplätze. Andere Personalverantwortliche nehmen nur den Verweis auf die „bevorzugte Einstellung bei gleicher Eignung“ in die Stellenausschreibungen auf. Teilweise existieren Maßnahmen für lesbische, schwule, bisexuelle, transsexuelle,

transgender, intersexuelle, queere und * Menschen (LSBT-TIQ*), die im Hinblick auf die AGG-Kategorie der sexuellen Orientierung vor Diskriminierung geschützt werden sollen. Solche Maßnahmen umfassen beispielsweise die Einrichtung von Stammtischen oder die Teilnahme am jährlichen Christopher Street Day. Vereinzelt wiesen die von uns Befragten auf Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf hin. Diversity wird oft als Gesamtstrategie beschrieben, ohne dass ein besonderes Augenmerk auf Personen *mit Migrationshintergrund* gerichtet ist. Mit diesem Vorgehen soll eine Bevorzugung einzelner Gruppen vermieden werden. Konkrete Definitionen und die daraus folgenden Maßnahmen finden sich in den Konzepten kaum. Insbesondere die Integrationsbeauftragten brachten in den Gesprächen mit uns zum einen die Schwierigkeiten zum Ausdruck, dass nicht alle Zielgruppen ähnliche Interessen haben. Zum anderen machten sie auch auf die Gefahren aufmerksam, dass die Zielgruppen unter dem Deckmantel von Diversity gegeneinander ausgespielt werden oder dass die Ziele in Ermangelung konkreter Konzepte unklar werden. Für die Personalverantwortlichen beziehen sich Diversity-Ansätze vor allem auf die gesetzlich geregelten AGG-Kriterien Geschlecht und Behinderung.

Während ein Verständnis für die gesellschaftliche Relevanz von Diversity, Intersektionalität und Inklusion aus sozialen und politischen Bewegungen heraus entstand, drohen diese Konzepte in institutionellen Prozessen als „public relations“-Strategie (Ahmed 2012: 141f.) zu bloßen Schlagworten zu werden. Das fehlende Bekenntnis zu Öffnungsstrategien und zu institutionellen Veränderungen führt zu einer schwachen Umsetzung der Forderung nach mehr Gleichberechtigung und Teilhabe. Das Konzept der Diversity kann von öffentlichen Einrichtungen vorgeschoben werden, um institutionellen Rassismus zu verschleiern (Ahmed 2012: 141f.). Ein kontinuierliches Hinterfragen dessen, was eigentlich mit Diversity gemeint ist und wie es konkret umgesetzt werden kann, bleibt daher unerlässlich.

10

ZUSAMMENFASSUNG: CHANCEN UND HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE INTER-KULTURELLE ÖFFNUNG

Die anstehenden Renteneintritte der geburtenstarken Jahrgänge werden ab 2020 zu mehr Neueinstellungen im öffentlichen Dienst führen und damit ein Zeitfenster für Vielfalt öffnen. Die öffentlichen Verwaltungen sind unterschiedlich gut darauf vorbereitet, die bevorstehenden Neueinstellungen für eine Erhöhung des Anteils von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* zu nutzen. Bereits jetzt gibt es Personalmangel im öffentlichen Dienst, und Menschen *mit Migrationshintergrund* werden gezielt angesprochen. Häufiger geschieht dies auf kommunaler Ebene und lediglich punktuell auf der Bundes- und Landesebene, wo es nur für spezielle Tätigkeiten in mittleren (Sachbearbeitung) und gehobenen (IT-Spezialist_innen) Laufbahnen an Bewerber_innen mangelt.

STRUKTURELLE HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE BEHÖRDEN

Es gibt strukturelle Unterschiede zwischen den föderalen Ebenen sowie zwischen den östlichen und westlichen Bundesländern einschließlich Berlin. Absehbar werden in den östlichen Bundesländern dem Arbeitsmarkt generell und damit auch der öffentlichen Verwaltung weniger junge Bewerber_innen zur Verfügung stehen. Menschen *mit Migrationshintergrund* stellen hier einen deutlich geringeren Anteil an der Bevölkerung als in den westlichen Bundesländern und sind häufiger selbst zugewandert (erste Generation) und nicht bereits in Deutschland aufgewachsen (zweite Generation). Das im Juni 2019 beschlossene Fachkräftezuwanderungsgesetz orientiert sich nicht vorrangig an den Bedarfen der öffentlichen Verwaltung, sondern an denen der Privatwirtschaft. Allerdings wird auch in öffentlichen Verwaltungen vereinzelt – sowohl in den Kommunen als auch auf Bundesebene – im Ausland nach Personal gesucht. Auch die Einstellungen internationaler Fachleute erhöhen den Anteil Beschäftigter *mit Migrationshintergrund* im öffentlichen Dienst. Dies sollte im Idealfall jedoch nicht die einzige Strategie von Verwaltungen sein, um den Anteil von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* zu steigern. Parallel sollten auch Strategien umgesetzt werden, die bereits in Deutschland lebende Menschen *mit Migrationshintergrund* in den Blick nehmen.

PROBLEME DER KATEGORIE „MIGRATIONSHINTERGRUND“

Die Kategorie des „Migrationshintergrundes“ ist nicht geeignet, Benachteiligungen gezielt zu erfassen und perspektivisch abzu-

bauen. Sie umfasst nicht die Menschen der dritten Generation mit deutscher Staatsangehörigkeit, die Rassismuserfahrungen machen, aber keinen *Migrationshintergrund* haben (Vielfalt entscheidet 2019). Daher bedarf es zusätzlicher Kategorien wie von *Rassismus betroffene Personen*. Gleichwohl stellt die Kategorie des *Migrationshintergrundes* immerhin einen Anfang in dem Bestreben dar, die Repräsentanz von Zuwander_innen und ihren größtenteils eingebürgerten oder als Deutsche geborenen Nachkommen zu erfassen. Damit kann diese Kategorie die Grundlage für ein entsprechendes Monitoring bilden (zur Weiterentwicklung vgl. Baumann et al. 2018). Allerdings müssen die Operationalisierung überprüft und ein bundesweiter Konsens über alle föderalen Ebenen in enger Konsultation mit MSO und den NDO gefunden werden. Zu klären ist insbesondere: a) die Sinnhaftigkeit der Herleitung eines *Migrationshintergrundes* lediglich über Staatsangehörigkeiten oder Geburtsländer, b) ob Menschen mit einem sogenannten einseitigen *Migrationshintergrund*, d. h. mit nur einem ausländischen oder im Ausland geborenen Elternteil, in der Definition berücksichtigt werden sollen, und c) ob die dritte Generation ebenfalls in die Kategorie einbezogen werden soll. Die Kategorie „Migrationshintergrund“ erfasst jedoch rassifizierende Zuschreibungen nicht. Religionszugehörigkeit und Weißsein spielen zwar implizit eine Rolle, werden von der Kategorie aber nicht erfasst. Dazu kommt: Ein einseitiger österreichischer oder schwedischer *Migrationshintergrund* wirkt sich anders aus als ein einseitiger nigerianischer oder türkischer. Muslimischen Menschen und People of Color wird ein *Migrationshintergrund* unterstellt, auch wenn sie nach der Definition der Statistik keinen haben (Ahyoud et al. 2018: 9).

Erst sobald eine verbindliche Definition existiert, können vergleichbare Monitorings begonnen werden und die Bezugsgrößen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene ermittelt werden. Für die Erhebung des Zensus 2021 ist es allerdings zu spät. Im jährlich erhobenen Mikrozensus sind die Fallzahlen zu gering, um Bevölkerungsanteile systematisch auf kommunaler Ebene auszuweisen. Aber auch im Mikrozensus muss die verbindliche Definition umsetzbar sein. Die Abfrage entsprechender Kategorien oder Erfahrungen muss freiwillig sein und auf Selbstauskünften basieren.

UNTERREPRÄSENTANZ AUFGRUND EXTERNER FAKTOREN

Die befragten Personalverantwortlichen erklärten in den Gesprächen mit uns die geringe Repräsentanz von Personen *mit*

Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltung oft mit fehlenden Qualifikationen: Dieser Umstand erschwere Menschen mit *Migrationshintergrund* den Zugang zur öffentlichen Verwaltung. An dieser Stelle möchten wir erneut daran erinnern, dass die Kategorie mit *Migrationshintergrund* sehr heterogen ist. Im Jahr 2018 verfügten 20 Prozent (absolute 2,9 Mio.) der Menschen mit *Migrationshintergrund*, die das Bildungssystem verlassen hatten, über einen Hochschulabschluss (Statistisches Bundesamt 2019a, S. 201, 203). Von ihnen sind rund 218.000 in Deutschland geboren und aufgewachsen (ebd.). Grundsätzlich erfüllen damit viele Menschen mit *Migrationshintergrund* die formalen Voraussetzungen für den höheren Dienst. Dennoch sind Hochschulabsolvent_innen mit *Migrationshintergrund* im öffentlichen Dienst stark unterrepräsentiert (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2018: 168).

Die Gründe für einen fehlenden Zugang zur öffentlichen Verwaltung sollten daher nicht bei den unterrepräsentierten Gruppen gesucht werden, sondern im System selbst. Die Verwaltungen rekrutieren bisher insbesondere Auszubildende mit *Migrationshintergrund* für mittlere Laufbahnen. Sie können aber kaum Instrumente der Führungskräfteentwicklung für Beschäftigte mit *Migrationshintergrund* im höheren Dienst vorweisen. So wurde von keiner bzw. keinem der befragten Personalverantwortlichen eine spezielle Maßnahme zur Karriereförderung von Beschäftigten mit *Migrationshintergrund* berichtet (Kapitel 6). Nur ein_e Integrationsbeauftragte_r erwähnte ein gezieltes Mentoring für Beschäftigte mit *Migrationshintergrund*. Bei entsprechenden Nachfragen wurde darauf verwiesen, dass es keine zielgruppenspezifischen Förderungen gebe.

VERSTÄNDNIS VON INTERKULTURELLER ÖFFNUNG

Interkulturelle Öffnung bleibt als Konzept vage und orientiert sich derzeit überwiegend an den Bedarfen der dominanten gesellschaftlichen Akteur_innen. Das wird deutlich, wenn Personalmangel als Grund für die Rekrutierung von Menschen mit *Migrationshintergrund* für öffentliche Verwaltungen angeführt wird. Es bildet sich auch darin ab, dass Menschen mit *Migrationshintergrund* primär für Ausbildungen gewonnen werden und nicht für höhere Laufbahngruppen und damit potenziell auch nicht für Führungspositionen – und dass sie sogar als eher unqualifiziert für Letztere gelten. Interkulturelle Öffnung ist jedoch ein stetiger gemeinsamer Lernprozess, in dem alle, die nicht von Diskriminierung betroffen sind, mehr zu lernen haben als Menschen mit Diskriminierungserfahrungen. Dieser Lernprozess ist konflikthaft und verunsichernd, aber er ist in Einwanderungsgesellschaften notwendig. Bislang in Institutionen unterrepräsentierte Gruppen hinterfragen selbstverständliche Spielregeln und verhandeln sie neu. Das ist ein Gewinn für demokratische Organisationen und muss entsprechend unterstützt werden. Der Abbau von Diskriminierung materialisiert sich z. B. am Zugang zu Arbeitsstätten für Menschen mit Behinderungen und an baulichen Veränderungen sanitärer Anlagen, wenn – im besten Fall geschlechtsneutrale – behindertengerechte Familientoiletten allen Geschlechtern mit und ohne Kleinkindern zur Verfügung stehen. Darüber hinaus entstehen Interessensvertretungen für Diversity, Gleich-

stellung, Menschen mit Behinderungen und Antidiskriminierung. Weniger sichtbar als Interessensvertretungen und bauliche Veränderungen sind Diskussionen zwischen Kolleg_innen. Dabei sind die Beteiligten gezwungen, sich über ihre Normen, Werte und Prioritäten (Ahmed 2012: 23) auszutauschen und eine eigene Haltung zu den institutionellen Veränderungen zu entwickeln.

DARSTELLUNG VON MENSCHEN MIT MIGRATIONS Hintergrund UND VON RASSISMUS BETROFFENEN

Kulturalisierende Konzepte, die Menschen mit *Migrationshintergrund* Fremdheit oder Besonderheiten zuschreiben, können diesen notwendigen Lernprozess nicht unterstützen. Einseitige Nennungen von Rekrutierungsmaßnahmen in Moscheen legen nahe, dass alle Menschen mit *Migrationshintergrund* praktizierende Muslim_innen wären. Hier bedarf es deutlich größerer Sensibilität bei der Darstellung der Zielgruppe wie auch bei der Umsetzung der Maßnahmen. Denn derartige Konzepte bergen die Gefahr der Festschreibung von Menschen mit *Migrationshintergrund* auf „ihre“ Herkunft bzw. die Herkunft ihrer Eltern oder sogar Großeltern im Fall der dritten Generation. Menschen mit *Migrationshintergrund* werden leicht auf erwartete *migrantische* Spezialkompetenzen wie Mehrsprachigkeit oder *interkulturelle Kompetenz* festgelegt. Mehrsprachigkeit und *interkulturelle Kompetenz* sind zwar geeignet, die Strukturen von Verwaltungen besser auf eine diverse Klientel auszurichten, das Augenmerk auf sie erhöht aber nicht von sich aus den Anteil von Beschäftigten mit *Migrationshintergrund*. Eher verstärken solche Zuschreibungen die Zuweisung von Menschen mit *Migrationshintergrund* in Arbeitsfelder, die mit Zuwanderung zu tun haben. Das sind häufig Polizei, Schule und soziale Dienste, z. T. mit befristeten Stellen und in Teilzeitbeschäftigung, und nicht einflussreiche Leitungspositionen in öffentlichen Verwaltungen.

11

WAS IST ZU TUN? HANDELN IST MÖGLICH UND NOTWENDIG

Die folgenden Handlungsempfehlungen greifen die geäußerten Bedarfe unserer Gesprächspartner_innen auf und verbinden sie mit unserer Analyse, die mit externen Expert_innen reflektiert wurde. Die Empfehlungen decken sich punktuell mit Forderungen der MSO und der NDO (Atasoy et al. 2016) und unterstützen die Grundsätze für die Erhebung von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten (Ahyoud et al. 2018).

KURZFRISTIG – IN 2020 – UMSETZBARE EMPFEHLUNGEN

Die bereits existierenden Maßnahmen sowie ggf. auch internationale Erfahrungen zur Erhöhung der Repräsentanz von Minderheiten im öffentlichen Sektor sollten systematisch gesammelt und aufbereitet werden. Die Erhöhung des Anteils von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* bedarf unterschiedlicher Maßnahmen, die regelmäßig kritisch auf ihre Wirksamkeit und Angemessenheit durch ein Monitoring in Zusammenarbeit mit MSO und den NDO zu überprüfen sind. Ein Überblick über mögliche Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* fehlt bisher, würde aber den Praktiker_innen sehr helfen. Das haben entsprechende Rückfragen innerhalb der Interviews gezeigt. Hier kann auch das entsprechende Dialogforum *Interkulturelle Öffnung des öffentlichen Dienstes des Bundes* im derzeit weiterentwickelten NAP-I 2018 für einen entsprechenden Austausch genutzt werden.

Materialien zur Interkulturellen Öffnung sollten auf kulturalisierende Sichtweisen und Defizitperspektiven auf Menschen *mit Migrationshintergrund* hin geprüft und überarbeitet werden. Frühe Dokumente zur Interkulturellen Öffnung der Verwaltung sind noch von der Vorstellung von Kultur als nationalstaatlich begrenztem Container geprägt und enthalten Perspektiven auf Menschen *mit Migrationshintergrund*, die diesen per se Nachhol- und Unterstützungsbedarfe unterstellen. Diese Dokumente unterstützen institutionellen Rassismus, sie fördern den Blick auf Menschen *mit Migrationshintergrund* als Fremde und verfestigen ausgrenzende Sichtweisen und Handlungen. Deshalb sollten derartige Darstellungen von den Verwaltungen zusammen mit MSO und den NDO sowie rassismuskritischen Akteur_innen und Wissenschaftler_innen aktualisiert werden.

Es ist sicherzustellen, dass die Eignung in Bewerbungsverfahren unverzerrt festgestellt wird, was mithilfe einer **Kombination aus anonymen Bewerbungsverfahren und – bezüglich der Kriterien des AGG – heterogen zusammengesetzten Auswahlkommissionen** bewerkstelligt werden kann. Im ersten Schritt dienen anonymisierte Bewerbungsverfahren dazu, persönliche Merkmale weitgehend unberücksichtigt zu lassen. Im zweiten Schritt sollten für Benachteiligungen sensibilisierte Personalauswahlkommissionen involviert sein. In den Kommissionen sollten sich die entscheidungsberechtigten Mitglieder im Hinblick auf die sechs diskriminierungsrelevanten Merkmale nach dem AGG („ethnische Herkunft/Rasse“, Geschlecht, Religion/Weltanschauung, Behinderung/chronische Krankheit, Alter, sexuelle Identität bzw. Orientierung) unterscheiden. Darüber hinaus sind die Beauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen und für Gleichstellung sowie Interessensvertretungen für migrationsbezogene Vielfalt einzubinden.

Organisationen werden hierarchisch gesteuert und verändert, deshalb ist eine entsprechende Repräsentanz in Führungspositionen wichtig. Nur wenn die Leitungspositionen divers besetzt sind, ändern sich die Institutionen, sodass Quotierungen in Zukunft im besten Fall überflüssig werden, weil sich auch diversifizierte Institutionen reproduzieren. Bis dahin ist es ein langer Weg, wie die langsam zunehmende Repräsentanz von Frauen* in Führungspositionen zeigt. Deshalb müssen **Strategien zur Gewinnung und Personalentwicklung von Führungskräften *mit Migrationshintergrund*** erarbeitet werden. Verfahren, die sich neben den effektiven Quotierungen, z. B. in der Frauenförderung, bewährt haben, wie Mentoringprogramme, strategische Bürobelegungen, Transparenz und Ermutigung für den Aufstieg in der Verwaltung, sind auch für Beschäftigte *mit Migrationshintergrund* relevant. Zur Bekanntmachung von Aufstiegsmöglichkeiten in öffentlichen Verwaltungen kann die Seite www.wir-sind-bund.de genutzt werden, die sich bisher auf das Thema Ausbildung konzentriert. Darüber hinaus sollte in den Institutionen Raum geschaffen werden, damit sich Beschäftigte *mit Migrationshintergrund* sowie von Rassismus Betroffene miteinander austauschen und Anregungen in die Organisationsentwicklung einbringen können.

Die Wirksamkeit der Maßnahmen, die getroffen werden, um den Anteil von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* zu erhöhen, muss überprüft werden. Da Beschäftigtenbefragungen aufwendig sind und in größeren zeitlichen Abständen durchgeführt werden, sollte **zumindest unter neu eingestellten Beschäftigten jährlich ein ggf. vorhandener *Migrationshin-***

tergrund systematisch erhoben werden. So kann wenigstens bei Neueinstellungen überprüft werden, ob Menschen *mit Migrationshintergrund* gemäß ihrem Bevölkerungsanteil auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene eingestellt werden. Daten zum Aufstieg innerhalb der Institutionen werden damit jedoch nicht abgebildet. Die Verwaltungen sollten den Befragten erklären, wozu die Daten notwendig sind.

Die Erhebungen müssen freiwillig und anonym erfolgen, die Befragten müssen die Möglichkeit haben, sich den abgefragten Kategorien selbst zuzuordnen, jegliche Rückverfolgung muss ausgeschlossen sein. Zudem sind die weiteren Anforderungen an Gleichstellungsdaten vollständig zu berücksichtigen. Hierüber sollten die zuständigen Datenschutzbeauftragten wachen. Innerhalb des NAP-I 2018 könnte ein modellhaftes Vorgehen in einer Behörde entwickelt und erprobt werden. Im Idealfall werden die Erhebungen bei Neueinstellungen auf alle benachteiligungsrelevanten Merkmale des AGG erweitert, um alle derzeit gesetzlich regulierten Dimensionen von Diskriminierung zu erfassen. Mögliche Fragen und ein Überblick über den notwendigen Weiterentwicklungsbedarf finden sich in einer Zusammenstellung für die Antidiskriminierungsstelle des Bundes aus dem Jahr 2018. Die Interessensvertretungen müssen bei der Weiterentwicklung einbezogen werden.

MITTELFRISTIG – VON 2021 BIS 2025 – UMSETZBARE EMPFEHLUNGEN

Es ist sicherzustellen, dass alle Behörden die Bedeutung der Erhöhung des Anteils von Beschäftigten *mit Migrationshintergrund* erkennen und unterstützen. Hierzu bedarf es einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage. **Ein Bekenntnis zu migrationsbezogener Vielfalt sollte grundgesetzlich verankert werden, um strukturellem Rassismus auch perspektivisch entgegenwirken zu können.** Ähnliche explizite Bekenntnisse gibt es zur Gleichberechtigung von Frau und Mann (Art. 3 Abs. 2 GG) und zur Repräsentanz von Beschäftigten aus allen Bundesländern in den obersten Bundesbehörden (Art. 36 Abs. 1 GG).

In einem Bundespartizipationsgesetz müssen dynamische, den entsprechenden Bevölkerungsanteilen angepasste Zielquoten oder Zielkorridore auf allen Ebenen für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst festgelegt werden. Bezugsgröße ist der Bevölkerungsanteil von Menschen *mit Migrationshintergrund* oder anderer Kategorien, die Diskriminierung aufgrund von „Rasse“ und ethnischer Herkunft besser abbilden. Die Zielerreichung muss durch ein entsprechendes Monitoring überprüft werden, das in den Behörden selbst vorzunehmen ist, und zwar auf der Grundlage verbindlicherer Ausführungen in existierenden Konzepten und expliziter Ausführungsvorschriften der Landesteilhabegesetze. Über Förderpläne können – analog zur Geschlechtergleichstellung – Möglichkeiten geschaffen werden, Menschen *mit Migrationshintergrund bei gleicher Eignung* bevorzugt einzustellen.

Flächendeckend sollten die Integrationsbeauftragten bei strategischen Personalentscheidungen eingebun-

den werden, um den Anteil Beschäftigter mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst zu erhöhen. Perspektivisch sollten Benachteiligungen aufgrund von „Rasse“ oder ethnischer Herkunft berücksichtigt und Strukturen für die Interessensvertretung der von Rassismus betroffenen Gruppen in Betriebsräten geschaffen werden. Die Schaffung interministerieller, ressortübergreifender Arbeitsgruppen für Personalverantwortliche zum Thema *Erhöhung des Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund* durch Integrationsbeauftragte hat sich – wo bereits vorhanden – sehr bewährt. In diesen Arbeitsgruppen sollte auch eng mit Selbstorganisationen von MSO und den NDO zusammengearbeitet werden, um die Perspektiven der Zielgruppen einzubeziehen und Vorurteile von Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung gegenüber Zugewanderten und ihren Nachkommen abzubauen.

Einigung auf eine praxistaugliche Definition des „Migrationshintergrundes“ oder einer Kategorie, die rassistische oder auf Herkunft basierende Diskriminierung besser erfasst. Hierzu existieren Empfehlungen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, die z. T. erprobt werden müssen. Es bedarf aber eines breiten föderalen Konsenses, um Monitorings perspektivisch vergleichen und Maßnahmen auf ihre Wirksamkeit hin untersuchen zu können. Die aktuellen Dialogforen NAP-I 2018 bieten eine Chance, diese mittelfristige Veränderung vorzubereiten. So sollten unter Beteiligung von Bund, Ländern, Kommunen sowie von MSO und den NDO klare Empfehlungen für eine Definition erarbeitet werden. Es obliegt dann dem Bund und den Ländern, diese Empfehlungen in ihren Verwaltungen umzusetzen.

LANGFRISTIGE ZIELE

Perspektivisch sollen **Kategorisierungen oder Quoten überflüssig werden und Chancen und Repräsentanz ausgewogen sein.** Zu diesem Ziel muss sich jede Verwaltung individuell bekennen, wenn sie es ernsthaft anstrebt. Vielfalt wird sich nicht durch zu Papier gebrachte Bekenntnisse durchsetzen, sondern muss als positives und bereicherndes Ziel verstanden und gelebt werden. Eine gesellschaftliche Vielfalt, die Menschen mit allen benachteiligungsrelevanten Merkmalen einschließt und sich in den staatlichen Institutionen abbildet, fördert die Akzeptanz öffentlicher Verwaltungen und den gesellschaftlichen Zusammenhalt. In einem durch Vielfalt geprägten öffentlichen Dienst werden die demokratischen Grundwerte sichtbar, denn er steht dann für Pluralität, Chancengleichheit und Verteilungsgerechtigkeit.

Quellenverzeichnis der analysierten Integrationskonzepte

BUND

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

Die Bundesregierung (2012): Nationaler Aktionsplan Integration: Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen, hrsg. v. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung und der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Berlin, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/441026/136cdd0c82e45766265a0690f6534aa9/2012-01-31-nap-gesamt-barrierefrei-data.pdf?download=1> (20.2.2019).

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (Hrsg.) (2010): Bundesweites Integrationsprogramm: Angebote der Integrationsförderung in Deutschland – Empfehlungen zu ihrer Weiterentwicklung, Nürnberg, http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Integrationsprogramm/bundesweitesintegrationsprogramm.pdf?__blob=publicationFile (20.2.2019).

LÄNDER

Baden-Württemberg 2008: Storr, Christian; Kuyru, Abdullatif; Rapti, Aleka: Integrationsplan Baden-Württemberg „Integration gemeinsam schaffen“, hrsg. v. Integrationsbeauftragten der Landesregierung Baden-Württemberg, Justizminister Prof. Dr. Ulrich Goll, MdL, Stuttgart.

Bayern 2008: Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (Hrsg.) (2008): Aktion Integration: Zehn-Punkte-Programm, Integrationsleitlinien, Integrationskonzept der Bayerischen Staatsregierung zur Integration von Menschen mit Migrationshintergrund, München, http://www.agaby.de/fileadmin/agaby/AGABY_Website/Literatur/Migration_Integration/STMAS_Bayern_Aktion_Integration.pdf (25.2.2019).

Bayern 2015: Bayerisches Konzept: Zukunft Integration. Eckpunkte, hrsg. v. Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration, München, <https://docplayer.org/32970835-Zukunftsministerium-was-menschen-beruehrt-bayerisches-konzept-zukunft-integration-eckpunkte.html> (19.2.2019).

Berlin 2007: Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken: Das Berliner Integrationskonzept – Handlungsfelder, Ziele, Leitprojekte, hrsg. v. der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales und dem Beauftragten des Senats von Berlin für Integration und Migration, Berlin, https://digital.zlb.de/viewer/rest/image/15495716/integrationskonzept_2007_bf.pdf/full/max/0/integrationskonzept_2007_bf.pdf (4.8.2019).

Brandenburg 2014: Zuwanderung und Integration als Chance für Brandenburg: Landesintegrationskonzept 2014 (Drucksache 5/8736), hrsg. v. der Landesregierung Brandenburg, Potsdam, https://masgf.brandenburg.de/media_fast/4055/LT-Drucksache_Landesintegrationskonzept2014.pdf (25.2.2019).

Brandenburg 2017: Zuwanderung und Integration als Chance für Brandenburg: Landesintegrationskonzept Brandenburg, Aktualisierte Fassung, hrsg. v. Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie, Potsdam, <https://masgf.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.541141.de?highlight=Integrationskonzept> (19.2.19).

Bremen 2012: Entwicklungsplan Partizipation und Integration: Beteiligung fördern – Gemeinsamkeiten und Vielfalt stärken. Land Bremen 2012–2015, hrsg. v. der Freien Hansestadt Bremen/Senatskanzlei – Integrationspolitik, Bremen, https://www.soziales.bremen.de/sixcms/media.php/13/Entwicklungsplan_Ansicht_Broschuere.pdf (19.2.2019).

Hamburg 2013: Hamburger Integrationskonzept: Teilhabe, Interkulturelle Öffnung und Zusammenhalt, hrsg. v. der Freien Hansestadt Hamburg, Hamburg, <https://www.hamburg.de/contentblob/3980828/4eb221b56f>

[89ae19b134a2518c61dc92/data/integrationskonzept-2013-barrierefrei.pdf](https://www.hamburg.de/contentblob/128792/4fa13860dc7a9deb4afdfb989fc78e2/data/konzept.pdf?jsessionid=9D78B618DEAC85FAA0508C1FF37E8943.liveWorker2) (25.2.2019).

Hamburg 2017: Strunk, Burkhard; Fellmer, Simon; Tezcan-Götz, Lea T.; Baum-El Falaky, Samir; Kersten, Doris: Wir in Hamburg! Teilhabe, Interkulturelle Öffnung und Zusammenhalt: Hamburger Integrationskonzept, hrsg. v. der Freien und Hansestadt Hamburg, Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI), Hamburg, <https://www.hamburg.de/contentblob/128792/4fa13860dc7a9deb4afdfb989fc78e2/data/konzept.pdf?jsessionid=9D78B618DEAC85FAA0508C1FF37E8943.liveWorker2> (19.2.2019).

Hessen 2000: Leitlinien der Integrationspolitik der Hessischen Landesregierung: In Achtung, Toleranz und Miteinander – Hessen auf dem Weg zur Integration, Beschluss des Kabinetts vom 28. März 2000, Wiesbaden, <https://integrationskompass.hessen.de/sites/integrationskompass.hessen.de/files/Leitlinien%20der%20Integrationspolitik%20der%20Hessischen%20Landesregierung.pdf> (7.8.2019).

Hessen 2017: Hessischer Integrationsplan: Für eine Kultur des Miteinander in Respekt und gegenseitiger Anerkennung. Integration geht uns alle an, hrsg. v. Hessischen Ministerium für Soziales und Integration, Wiesbaden, https://soziales.hessen.de/sites/default/files/media/hmdis/hessischer_integrationsplan.pdf (19.2.2019).

Mecklenburg-Vorpommern 2011: Konzeption zur Förderung der Integration von Migrantinnen und Migranten in Mecklenburg-Vorpommern: Erste Fortschreibung, hrsg. v. Ministerium für Soziales und Gesundheit Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin, <https://www.regierung-mv.de/serviceassistent/download?id=37970> (19.2.2019).

Niedersachsen 2003: Handlungsprogramm Integration: Maßnahmen zur Förderung der Integration von Migrantinnen und Migranten, hrsg. v. Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport, Hannover, https://www.nds-fluerat.org/service/mater/2003/zuwandrg/Quelle_CDU_Handlungsprogramm.pdf (25.2.2019).

Niedersachsen 2008: Handlungsprogramm Integration, hrsg. v. Niedersächsischen Ministerium für Inneres, Sport und Integration, Hannover, <http://www.kmn.uni-oldenburg.de/hei/download/handlungsprogramm-integration-2008.pdf> (19.2.2019).

Nordrhein-Westfalen 2006: Land der neuen Integrationschancen: Aktionsplan Integration, hrsg. v. Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen, Online verfügbar unter <http://web.archive.org/web/20060822204210/http://www.mgffi.nrw.de/pdf/integration/aktionsplan-integration.pdf> (19.2.2019).

Rheinland-Pfalz 2007: Verschiedene Kulturen – Leben gemeinsam gestalten! Integrationskonzept des Landes Rheinland-Pfalz, hrsg. v. Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen, Mainz, <https://mffjiv.rlp.de/fileadmin/MFFJIV/Integration/Integrationskonzept07-RLP.pdf> (25.2.2019).

Rheinland-Pfalz 2017: Gemeinsam für Chancengleichheit, Weltoffenheit und Akzeptanz: Integrationskonzept für Rheinland-Pfalz, hrsg. v. Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz, Mainz, https://mffjiv.rlp.de/fileadmin/MFFJIV/Publikationen/Integration/Final_MFFJIV_Integrationskonzept_Broschuere_WEB.pdf (19.2.2019).

Saarland 2005: Integrationskonzept der saarländischen Landesregierung, hrsg. v. Ministerium für Inneres, Familie, Frauen und Sport, Saarbrücken, <http://www.via-bund.de/integrations-konzepte-landesebene/saarland/IntegrationskonzeptSaarland.pdf>, (19.2.2019).

Sachsen 2018: Zuwanderung und Integration gut gestalten – Zusammenhalt leben: Zuwanderungs- und Integrationskonzept II des Freistaats Sachsen, hrsg. v. Sächsischen Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz, Geschäftsbereich Gleichstellung und Integration, Dresden, http://www.zik.sachsen.de/download/ZIKII_Langbroschuere.pdf, (19.2.2019).

Sachsen-Anhalt 2009: Aktionsprogramm Integration: Beschluss der Landesregierung vom 23.6.2009, hrsg. v. Integrationsbeauftragten der Landesregierung Sachsen-Anhalt/Ministerium für Gesundheit und Soziales,

Magdeburg, <http://digital.bibliothek.uni-halle.de/pe/content/titleinfo/2292849> (19.2.2019).

Schleswig-Holstein 2014: Migrations- und Integrationsstrategie der Landesregierung Schleswig-Holstein, hrsg. v. Innenministerium Schleswig-Holstein, Kiel, https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte//integration/downloads/download_integrationsstrategie.pdf;jsessionid=F88EF21DD7162C345D44FB7984B41C2B?__blob=publicationFile&v=3 (19.2.2019).

Thüringen 2017: Beauftragte für Integration, Migration und Flüchtlinge (BIMF): Das Thüringer Integrationskonzept – für ein gutes Miteinander!, hrsg. v. Thüringer Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz (TMMJV), Erfurt, <https://www.thueringen.de/mam/th10/ab/integration/konzept/intergrationsbroschurefinal.pdf> (19.2.2019).

KOMMUNEN

Duisburg 2016: Kommunales Integrationskonzept Duisburg, hrsg. v. der Stadt Duisburg, <https://sessionnet.krz.de/duisburg/bi/getfile.asp?id=1564430&type=do&> (20.2.2019).

Düsseldorf 2017: Amt für soziale Sicherung und Integration, Kommunales Integrationszentrum (2017): Gesamtstädtisches Integrationskonzept für die Landeshauptstadt Düsseldorf, hrsg. v. der Landeshauptstadt Düsseldorf, dem Oberbürgermeister und dem Amt für soziale Sicherung und Integration, https://www.duesseldorf.de/fileadmin/Amt50/Soziales/KIB/GIK_11.03.2017.pdf (19.2.2019).

Frankfurt (Oder) 2015: Leitbild Integration der Stadt Frankfurt (Oder), hrsg. v. der Stadtverwaltung Frankfurt (Oder), https://www.frankfurt-oder.de/PDF/Leitbild_Integration.PDF?ObjSvrID=2616&ObjID=5344&ObjLa=1&Ext=PDF&WTR=1&_ts=1507273243 (19.2.2019).

Frankfurt am Main 2011: Vielfalt bewegt Frankfurt: Integrations- und Diversitätskonzept für Stadt, Politik und Verwaltung. Grundsätze, Ziele, Handlungsfelder, hrsg. v. Magistrat der Stadt Frankfurt am Main, Dezernat XI – Integration, https://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/Integrationskonzept_2011.pdf (19.2.2019).

Hannover 2016: Kristina Lohre: Vielfalt und Zusammenhalt: Integrationskonzept der Region Hannover, hrsg. v. der Region Hannover, dem Regionspräsidenten und der Koordinierungsstelle Integration, https://www.hannover.de/content/download/638848/15164054/file/Integrationskonzept_Region_Hannover.pdf (20.2.2019).

Jena 2016: Bolz, Katharina; Thiele, Dörthe: Gesamtkonzept zur gesellschaftlichen Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund in der Stadt Jena: Integrationskonzept, hrsg. v. der Stadtverwaltung Jena, Dezernat 1, Büro für Migration und Integration, 2. akt. Aufl., https://www.jena.de/fm/1727/integrationskonzept_Nachdruck_A5.pdf (20.2.2019).

Kiel 2018: Lawrenz, Birgit; Stadelmann, Kathrin; Zentner, Xenia: Fortschreibung der Handlungsempfehlungen für die Integration von Migrantinnen und Migranten in der Landeshauptstadt Kiel, hrsg. v. der Landeshauptstadt Kiel, Amt für soziale Dienste, Referat für Migration, https://www.kiel.de/de/gesundheit_soziales/migration/_dokumente_veroeffentlichungen/Handlungsempfehlungen-Integration-von-Migrantinnen-und-Migranten_2018.pdf (19.2.2019).

Leipzig 2013: Bran, Ulrike; Gugutschkow, Stojan; Jonas-Kamil, Judith; Maruschke, Sabine; Resnjanskij, Birgit: Gesamtkonzept zur Integration der Migrantinnen und Migranten in Leipzig, hrsg. v. der Stadt Leipzig, dem Oberbürgermeister und dem Referat für Migration und Integration, https://www.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/02.1_DeZ1_Allgemeine_Verwaltung/18_Ref_Migration_und_Integration/Allgemein_ReMI/Gesamtkonzept-zur-Integration-der-Migrantinnen-und-Migranten-in-Leipzig_2012.pdf (19.2.2019).

München 2008: Interkulturelles Integrationskonzept: Grundsätze und Strukturen der Integrationspolitik der Landeshauptstadt München, hrsg. v. der Landeshauptstadt München, der Stelle für interkulturelle Arbeit und dem Sozialreferat, http://www.muenchen.info/soz/pub/pdf/241_int_konzept_grundsatz.pdf (19.2.2019).

Neumünster 2015: Koordinierungsstelle Integration: Willkommen in Neumünster. Konzept für das Zusammenleben in unserer Stadt, Hg. v. der Stadt Neumünster, https://www.neumuenster.de/fileadmin/neumuenster.de/media/gesellschaft_und_soziales/integration/projekte/willkommen_in_neumuenster.pdf (20.2.2019).

Olpe 2012: Amt Bildung, Soziales, Sport: Integrationskonzept für den Kreis Olpe, hrsg. v. der Kreisstadt Olpe, https://kommunalwettbewerb-zusammenleben.de/sites/default/files/integrationskonzept_fuer_den_kreis_olpe.pdf (20.2.2019).

Rhein-Neckar-Kreis 2018: Integrationskonzept 2018: Ankommen – Potenziale entwickeln und nutzen, hrsg. v. Landratsamt Rhein-Neckar-Kreis, Stabsstelle Integration, Heidelberg, https://www.rhein-neckar-kreis.de/site/Rhein-Neckar-Kreis-2016/get/params_E-1270886064/2224614/Integrationskonzept_2018.pdf (20.2.2019).

Rosenheim 2017: Integration durch Bildung: Neuzuwanderung in der Stadt Rosenheim, hrsg. v. der Stadt Rosenheim, Dezernat IV/Sozial-, Wohnungs-, Versicherungs- und Grundsicherungsamt/Soziale Stadt, http://www.sozialestadt-rosenheim.de/wp-content/uploads/Bericht-Integration-durch-Bildung_Stadt-Rosenheim.pdf (20.2.2019).

Schwerin 2018: Integrationskonzept der Landeshauptstadt Schwerin 2017–2018, hrsg. v. der Landeshauptstadt Schwerin, dem Oberbürgermeister, Schwerin, <https://www.schwerin.de/export/sites/default/galleries/Dokumente/Gesellschaft-Soziales/Integration/Integrationskonzept.pdf> (20.2.2019).

Stuttgart 2004: „Ein Bündnis für Integration“: Grundlagen einer Integrationspolitik in der Landeshauptstadt Stuttgart, hrsg. v. der Landeshauptstadt Stuttgart, <https://www.stuttgart.de/img/mdb/publ/2516/37580.pdf> (20.2.2019).

Wiesbaden 2004: Integrationskonzept für die Landeshauptstadt Wiesbaden, hrsg. v. der Landeshauptstadt Wiesbaden, Einwohner- und Integrationsamt, https://www.wiesbaden.de/vv/medien/merk/33/Integrationskonzept_2004_LHW.pdf (25.2.2019).

Leitfäden und Fragebogen

PERSONALVERANTWORTLICHE

1. Existiert in Ihrer Behörde ein spezifisches Konzept für die Steigerung des Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund?
 - A. *Vorhandensein Konzept:*
 - a. Was sind die Kernaspekte des Konzepts?
 - b. Wie wird die Zielgruppe (d.h. Personen mit Migrationshintergrund) des Konzepts definiert?
 - c. Wie wird die Zugehörigkeit zur Gruppe „Personen mit Migrationshintergrund“ festgestellt?
 - B. *Nichtvorhandensein Konzept:*
 - a. Warum gibt es kein derartiges Konzept in Ihrer Behörde? Wie bewerten Sie diesen Umstand?
 - b. Gibt es, unabhängig von einem konkreten Konzept, einzelne Maßnahmen zur Steigerung des Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund?
2. Gibt es formale Hürden für Personen mit Migrationshintergrund, die den Einstellungsprozess erschweren/behindern? (z.B. wie Nichtbesitz der deutschen Staatsangehörigkeit, Nichtbesitz deutscher Abschlüsse oder die Notwendigkeit muttersprachlicher Deutschkenntnisse)
3. Gibt es besondere Maßnahmen zur Karriereförderung anderer unterrepräsentierter Gruppen, deren Anteil unter Ihren Beschäftigten gesteigert werden soll?
4. Inwiefern beeinflussen bundes- bzw. landespolitische Vorgaben und/oder Willensbekundungen die Personalrekrutierung in Ihrer Behörde?
5. Haben Sie Verbesserungsvorschläge, um den Anteil Beschäftigter mit Migrationshintergrund in Ihrer Behörde zu erhöhen?
6. Hat der beginnende Renteneintritt der geburtenstarken 1950er und 60er Jahrgänge absehbare Auswirkungen auf ihre Verwaltung?

INTEGRATIONSBEAUFTRAGTE

- Seit wann gibt es eine Auseinandersetzung mit der Repräsentation gesellschaftlicher Vielfalt in der Bundesverwaltung/Ihrem Bundesland/Ihrer Kommune?
2. Welchen strukturellen Stellenwert hat das Thema bei ihnen?
 3. Gibt es eine abgestimmte Strategie auf Bundesebene/Landesebene/kommunaler Ebene für die Erhöhung des Anteils Beschäftigter mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung?
 4. Welche Konzepte wurden bisher zur Erhöhung des Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund entwickelt?
 5. Welche Maßnahmen wurden im Rahmen dieser Konzepte bisher entwickelt?
 6. Wie zufrieden sind sie mit den strukturellen Ressourcen für diesen Bereich?
 7. Wird der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund regelmäßig erhoben? Falls ja, in welchen Abständen? Falls nein, warum nicht?
 8. Wie sinnvoll ist die Kategorie „Migrationshintergrund“ für ihre Arbeit?
 9. Welche Herausforderungen werden für die Steigerung des Anteils Beschäftigter mit Migrationshintergrund wahrgenommen?
 10. Binden Sie Nichtregierungsorganisationen und Integrationsbeiräte über Konsultationsprozesse auch beim Thema Repräsentanz in der Verwaltung ein?
 11. Welche Maßnahmen sind für 2019 geplant?

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

- 7 Abbildung 1
Voraussichtliche Renteneintritte in der öffentlichen Verwaltung zwischen 2018 und 2060
- 8 Abbildung 2
Beschäftigte im öffentlichen Dienst nach Bereichen im Jahr 2018
- 9 Abbildung 3
Geburtsstaaten von Menschen mit Migrationshintergrund 2018
- 10 Abbildung 4
Bevölkerung mit Migrationshintergrund nach Migrationserfahrung im Jahr 2018
- 11 Abbildung 5
Anteile 25- bis 65-Jähriger an der Gesamtbevölkerung, an der Erwerbsbevölkerung und in der öffentlichen Verwaltung
- 13 Abbildung 6
Geplantes Forschungsdesign der Studie *Ein Zeitfenster für Vielfalt*
- 14 Tabelle 1
Dokumentation des Rücklaufs
- 15 Tabelle 2
Dokumentation der Absagegründe
- 17 Abbildung 7
Erstveröffentlichung von Landesintegrationskonzepten bzw. Leitlinien und aktuelle Fortschreibung
- 19 Tabelle 3
Elemente Interkultureller Öffnung (IKÖ) des öffentlichen Dienstes in den Landesintegrationskonzepten
- 30 Tabelle 4
Berichtete Maßnahmen nach föderaler Ebene
- 31 Tabelle 5
Häufigkeit angewandter Maßnahmen zur Interkulturellen Öffnung nach föderaler Ebene
- 37 Abbildung 8
Zielwerte für die Erhöhung des Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst für das Jahr 2017

Abkürzungsverzeichnis

AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
BAKöV	Bundesakademie für öffentliche Verwaltung
BayIntG	Bayerisches Integrationsgesetz
BGleIG	Bundesgleichstellungsgesetz
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BT-Drs	Bundestagsdrucksache
DeZIM	Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
FDZ	Forschungsdatenzentrum
GG	Grundgesetz
HLV	Hessische Landesverfassung
IKÖ	Interkulturelle Öffnung
IMAP	Institut für interkulturelle Management- und Politikberatung
IntMK	Integrationsminister_innenkonferenz
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
LT Drs.	Landtag Drucksache
LSBTIQ	Lesbisch, schwul, bisexuell, transsexuell, transgender, intersexuell, queer
MSO	Migranten- und Migrantinnenselbstorganisationen
MAIS	Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales, Nordrhein-Westfalen
NAP	Nationaler Aktionsplan Integration (2012)
NAP-I	Nationaler Aktionsplan Integration (2018)
NDO	Neue Deutsche Organisationen
NIP	Nationaler Integrationsplan
NPM	New Public Management
PartIntG	Partizipations- und Integrationsgesetz
SVR	Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration

Literaturverzeichnis

Abgeordnetenhaus Berlin (2012): Bericht zur Umsetzung des Gesetzes zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin (PartIntG) sowie der übrigen Bestimmungen des Gesetzes zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin, Berlin.

Adler, Astrid (2018): Die Frage zur Sprache der Bevölkerung im deutschen Mikrozensus 2017: Ein Arbeitspapier, Institut für Deutsche Sprache (IDS), Mannheim, https://ids-pub.bs2-bw.de/frontdoor/deliver/index/docId/7318/file/Adler_Die_Sprachfrage_im_deutschen_Mikrozensus_2018.pdf (4.8.2019).

Ahmed, Sara (2012): On Being Included: Racism and Diversity in Institutional Life, Durham; London.

Ahyoud, Nasih; Aikins, Joshua Kwesi; Bartsch, Samera; Bechert, Naomi; Gyamerah, Daniel; Wagner, Lucienne (2018): Wer nicht gezählt wird, zählt nicht: Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten in der Einwanderungsgesellschaft – eine anwendungsorientierte Einführung, hrsg. v. Citizens for Europe, Berlin, <https://cloud.citizensforeurope.org/index.php/s/fNgD0cOAAJm57W#pdfviewer> (19.9.2018).

Aikins, Joshua Kwesi; Bartsch, Samera; Gyamerah, Daniel; Wagner, Lucienne (2018): Diversität in öffentlichen Einrichtungen: Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten in der Praxis. Ergebnisse einer Piloterhebung unter Führungskräften der Berliner Verwaltung und landeseigenen Unternehmen, hrsg. v. Citizens for Europe, Berlin (Vielfalt entscheidet – Diversity in Leadership), <https://vielfaltentscheidet.de/vielfalt-in-berliner-oeffentlichen-einrichtungen/> (20.7.2019).

Alt, Ramona; Bösch, Ines; Krause, Annabelle; Rinne, Ulf; Zimmermann, Klaus F. (2012): Pilotprojekt „Anonymisierte Bewerbungsverfahren“: Zusammenfassung Ergebnisse, hrsg. v. der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Kooperationsstelle Wissenschaft und Arbeitswelt an der Europa-Universität Viadrina (KOWA); Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Berlin et al. http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/AnonymBewerbung/Kurzfassung-Abschlussbericht-anonymisierte-Bewerbungsverfahren-20120417.pdf?__blob=publicationFile (4.8.2019).

Amt für Strategische Steuerung, Stadtforschung und Statistik Wiesbaden (2010): „Personen mit Migrationshintergrund“: Aktueller Stand des Nachweises in der Statistik, hrsg. v. der Landeshauptstadt Wiesbaden Amt für Strategische Steuerung, Stadtforschung und Statistik, Wiesbaden, https://www.wiesbaden.de/medien-zentral/dok/leben/stadtpor-trait/10_2010_Sonderpublikation.pdf (4.8.2019).

Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2014): Leitfaden für Arbeitgeber: Anonymisierte Bewerbungsverfahren, hrsg. v. der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Berlin, http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/AnonymBewerbung/Leitfaden-anonymisierte-bewerbungsverfahren.pdf?__blob=publicationFile (4.8.2019).

Arslan, Bülent (2014): Interkulturelle Öffnung in Bundes- und Landesbehörden, in: Vanderheiden, Elisabeth; Mayer, Claude-Hélène (Hrsg.): Handbuch Interkulturelle Öffnung: Grundlagen, Best Practice, Tools, Göttingen, S. 140–147.

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, Berlin, https://www.damigra.de/wp-content/uploads/Impulspapier_Teilhabe-in-der-Einwanderungsgesellschaft.pdf (22.2.2019).

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2018): Bildung in Deutschland 2018, Bielefeld, <https://www.bildungsbericht.de/de/bildungsberichte-seit-2006/bildungsbericht-2018/pdf-bildungsbericht-2018/bildungsbericht-2018.pdf> (22.2.2019).

BAKÖV (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, https://www.bakoew.bund.de/SharedDocs/Publikationen/LG_1/Handreichung.pdf;jsessionid=579A62989A-313302BD22FF6CC4E4D25?__blob=publicationFile (21.2.2019).

Baraulina, Tatjana (2007): Integration und Interkulturelle Konzepte in Kommunen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (22–23), S. 26–31, <http://www.bpb.de/system/files/pdf/11U5XJ.pdf> (16.2.2019).

Barskanmaz, Cengiz (2011): Rasse - Unwort des Antidiskriminierungsrechts?, in: Kritische Justiz (3), S. 382–389.

Barwig, Klaus; Hinz-Rommel, Wolfgang (1995): Interkulturelle Öffnung sozialer Dienste, Freiburg im Breisgau.

Baumann, Anne-Luise; Egenberger, Vera; Supik, Linda (2018): Erhebung von Antidiskriminierungsdaten in repräsentativen Wiederholungsbefragungen, hrsg. v. der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Berlin, http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Expertisen/Datenerhebung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (22.2.2019).

Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Glossar Zensus 2011, hrsg. v. der Zensusdatenbank Zensus 2011 der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, <https://ergebnisse.zensus2011.de/#Glossary> (4.8.2019).

Beigang, Steffen; Fetz, Karolina; Kalkum, Dorina; Otto, Magdalena (2017): Diskriminierungserfahrungen in Deutschland: Ergebnisse einer Repräsentativ- und Betroffenenbefragung, hrsg. v. der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Berlin, http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Expertisen/Expertise_Diskriminierungserfahrungen_in_Deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (20.2.2019).

Bertelsmann-Stiftung/BMI (Hrsg.) (2005): Erfolgreiche Integration ist kein Zufall: Strategien kommunaler Integrationspolitik. Kurzversion der Publikation, Gütersloh, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Erfolgreiche_Integration_ist_kein_Zufall.pdf (16.2.2019).

BMI/BMFSFJ (2017): Nationaler Aktionsplan gegen Rassismus, Berlin, <https://www.bmfsfj.de/blob/116798/5fc38044a1dd8edec34de568ad59e2b9/nationaler-aktionsplan-rassismus-data.pdf> (16.2.2019).

Briken, Kendra; Gottschall, Karin; Hils, Sylvia; Kittel, Bernhard (2014): Wandel von Beschäftigung und Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst in Deutschland: Zur Erosion einer sozialstaatlichen Vorbildrolle, in: ZSR 60 (2), S. 123–148.

Bührmann, Andrea D. (2015): Die Bearbeitung von Diversität in Organisationen: Plädoyer zur Erweiterung bisheriger Typologien, in: Hanappi-Egger, Edeltraud; Bendl, Regine (Hrsg.): Diversität, Diversifizierung und (Ent)Solidarisierung: Eine Standortbestimmung der Diversitätsforschung im deutschen Sprachraum, unter Mitarbeit von Edeltraud Hanappi-Egger und Regine Bendl, Wiesbaden, S. 110–124.

Bührmann, Andrea D.; Hansen, Katrin; Biele Mefebue, Astrid; Rosenbaum, Monika; Thiele-Manjali, Ulrike; Mielke, Anne (2015): Frauen in Top-Management-Teams: Zur Bedeutung „geglückter“ Sichtbarkeit eines „angemessenen“ Habitus, Berlin; Münster.

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

Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (o. J.): Statistik: Beschäftigung schwerbehinderter Menschen, Nürnberg, <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Beschaeftigung/Beschaeftigung-schwerbehinderter-Menschen/Beschaeftigung-schwerbehinderter-Menschen-Nav.html> (17.7.2019).

Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2018): Arbeitslose - Deutschland, Länder, Kreise und Gemeinden (Monatszahlen) - Dezember 2017, Nürnberg, https://statistik.arbeitsagentur.de/nn_31892/SiteGlobals/Forms/Rubrikensuche/Rubrikensuche_Suchergebnis_Form.html?view=processForm&resourceId=210358&input_=&pageLocale=de&topicId=17318®ionId=d®ion=&year_month=201712&year_month.GROUP=1&search=Suchen (16.2.2019).

Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2019): Die Arbeitsmarktsituation von Frauen und Männern 2018, Nürnberg (Berichte: Blickpunkt Arbeits-

markt), <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Personengruppen/generische-Publikationen/Frauen-Maenner-Arbeitsmarkt.pdf> (17.7.2019).

CDU, CSU, SPD (2005): Gemeinsam für Deutschland: Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag, Rheinbach, http://library.fes.de/pdf-files/bibliothek/downl/05_11_11_koalitionsvertrag_langfassung_navigierbar-1.pdf (22.2.2019).

Charta der Vielfalt (o. J.): Die Urkunde Charta der Vielfalt im Wortlaut, Berlin, <https://www.charta-der-vielfalt.de/ueber-uns/ueber-die-initiative/urkunde-charta-der-vielfalt-im-wortlaut/> (22.2.2019).

Crenshaw, Kimberlé; Harris, Luke Charles; HoSang Martinez, Daniel; Lipsitz, George (Hrsg.) (2019): Seeing Race Again: Countering Colorblindness Across the Disciplines, Oakland, CA.

Crenshaw, Kimberlé W. (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 1989 (1/8), S. 139–167, <https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1052&context=ucf> (21.2.2019).

Crenshaw, Kimberlé W. (2000): The Intersection of Race and Gender Discrimination: Background Paper for the United Nations Regional Expert Group Meeting (21.–24. November, Zagreb, Croatia).

Czerwick, Edwin (2011): Beschäftigungsstrukturen im öffentlichen Dienst – Differenzierung und Individualisierung von Beschäftigungskategorien. In: Rainer Koch, Peter Conrad und Wolfgang H. Lorig (Hrsg.): New Public Service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung. 2., überarb. u. erw. Aufl. Wiesbaden: Gabler, S. 151–179.

DGB-Bundesvorstand (Hrsg.) (2018): DGB Personalreport 2018: Beschäftigungsentwicklung im öffentlichen Dienst, unter Mitarbeit von Elke Hannack, Berlin, <https://www.dgb.de/themen/++co++c48e8014-cc9d-11e8-8f5a-52540088cada> (18.7.2019).

Diakonie Deutschland (2015): Parallelbericht an den UN-Antirassismusausschuss zum 19.-22. Bericht der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 9 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form rassistischer Diskriminierung: Rassistische Diskriminierung in Deutschland, Berlin, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICERD/ (16.2.2019).

Die Beauftragte des Berliner Senats für Integration und Migration (2018): Statistische Erhebung neu eingestellter Auszubildender mit Migrationshintergrund in Berlin 2017: Öffentliche Unternehmen und Verwaltungen Berlins gewinnen an Vielfalt, Berlin, <https://www.berlin.de/lb/intmig/service/pressemitteilungen/2018/pressemitteilung.705831.php> (20.7.2019).

Esser, Hartmut (2006): Migration, Sprache und Integration (AKI-Forschungsbilanz), 4. Aufl., hrsg. v. der Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration (AKI), Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin, https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/11349/ssoar-2006-esser-Migration,_Sprache_und_Integration?sequence=1 (4.8.2019).

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, hrsg. v. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB), Wiesbaden, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/IB/2016-05-26-Ergebnisbericht-Beschaeftigte-Migrationshintergrund.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (19.9.2018).

Falge, Christiane; Zimmermann, Gudrun (2014): Die interkulturelle Öffnung im deutschen Gesundheitssystem, in: Vanderheiden, Elisabeth; Mayer, Claude-Hélène (Hrsg.): Handbuch Interkulturelle Öffnung: Grundlagen, Best Practice, Tools, Göttingen, S. 327–334.

FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder: Mikrozensus 2016.

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

Filsinger, Dieter (2002): Interkulturelle Öffnung Sozialer Dienste, Saarbrücken; Berlin, <http://www.eundc.de/pdf/07700.pdf> (6.3.2019).

Filsinger, Dieter; Gesemann, Frank (2018): Kommunale Integrationskonzepte: Verbreitung, Funktion und Wirksamkeit. Expertise für den Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Berlin; Saarbrücken, https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2018/06/Filsinger_Gesemann_Expertise_SVR_JG_2018.pdf (22.2.2019).

Friedrich-Ebert-Stiftung (2002): Interkulturelle Öffnung der Verwaltung: Zuwanderungsland Deutschland in der Praxis. Dokumentation der Fachkonferenz vom 23./24. Mai 2002 in der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, hrsg. v. Thomas Hartmann, Berlin, http://www.tik-iaf-berlin.de/downloads/4_TiK_Doku_Konf_2002.pdf (7.8.2019).

Funke, Andreas (2017): Integratives Verwaltungsrecht? Analyse und Kritik des Bayerischen Integrationsgesetzes, Erlangen.

Gaitanides, Stefan (2006): Interkulturelle Öffnung sozialer Dienste, in: Otto, Hans-Uwe; Schrödter, Mark (Hrsg.): Soziale Arbeit in der Einwanderungsgesellschaft: Multikulturalismus – Neo-Assimilation – Transnationalität, Lahnstein (Neue Praxis Sonderheft, 8), S. 222–234.

Gesemann, Frank; Roth, Roland (2014): Integration ist (auch) Ländersache: Schritte zur politischen Inklusion von Migrantinnen und Migranten in den Bundesländern, hrsg. v. der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, <https://library.fes.de/pdf-files/dialog/10528-version-20140317.pdf> (16.2.2019).

Gesemann, Frank; Roth, Roland; Aumüller, Jutta (2012): Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland, hrsg. v. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Berlin, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ministerien/BMVB/Sonderveroeffentlichungen/2012/DL_StandKommunaleIntegrationspolitik.pdf;jsessionid=6A58688D30A341E0535F78A43704819A.live11292?__blob=publicationFile&v=2 (6.3.2019).

Gogolin, Ingrid (2008): Der monolinguale Habitus der multilingualen Schule, 2., unveränd. Aufl., Münster.

Göhlich, Michael; Iseler, Katharina (2012): Gender Mainstreaming und Interkulturelle Öffnung: Design und Ergebnisse einer Evaluation kommunaler Einrichtungen, in: Zeitschrift für Evaluation 11 (1), S. 61–83.

Gomolla, Mechtild; Radtke, Frank-Olaf (2002): Institutionelle Diskriminierung: Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule, Opladen.

Groeneveld, Sandra; Walle, Steven van de (2010): A Contingency Approach to Representative Bureaucracy: Power, Equal Opportunities and Diversity, in: International Review of Administrative Sciences 76 (2), S. 239–258.

Groeneveld, Sandra; Verbeek, Stijn (2012): Diversity Policies in Public and Private Sector Organizations, in: Review of Public Personnel Administration 32 (4), S. 353–381.

Hamburger, Franz (2018): Abschied von der Interkulturellen Pädagogik: Plädoyer für einen Wandel sozialpädagogischer Konzepte, 3., durchges. u. erw. Aufl., Weinheim; Basel.

Handschuck, Sabine; Schröer, Hubertus (2000): Interkulturelle Öffnung sozialer Dienste: Ein Strategievorschlag, in: Zeitschrift für Migration und Soziale Arbeit (3-4), S. 86–95.

Handschuck, Sabine; Schröer, Hubertus (2012): Interkulturelle Orientierung und Öffnung: Theoretische Grundlagen und 50 Aktivitäten zur Umsetzung (Interkulturelle Praxis und Diversity Management), Augsburg.

IMAP (2012): Interkulturelle Öffnung von kommunaler Verwaltung. Ergebnisse einer Studie im Rahmen des IMAP Instituts: „Interkulturelle Öffnung als Chance“, Düsseldorf, https://digital.zlb.de/viewer/rest/image/15702942/imap_Studie_IKA_09_09_13.pdf/full/max/0/imap_Studie_IKA_09_09_13.pdf (6.3.2019).

Integrationsbeauftragte des Bundes (2019): Homepage der Integrationsbeauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, <https://www.integrationsbeauftragte.de/ib-de/amt-und-person/aktionsplan-integration> (21.2.2019).

Integrationsministerium Baden-Württemberg (2014): Land der Vielfalt - Land der Chancen: Interkulturelle Öffnung der Landesverwaltung Baden-Württemberg, Stuttgart, https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads_Interkulturelle-%C3%96ffnung/Land-der-Vielfalt-Chancen_Interk-Oeffnung-BW.pdf (25.2.2019).

IntMK (2019): Integrationsmonitoring der Länder, Düsseldorf, <http://www.integrationsmonitoring-laender.de/indikatoren/i1> (8.3.2019).

Jansen-Schulz, Bettina; Kortendiek, Beate; Poguntke, Hannelore (2011): Diversity an nordrhein-westfälischen Hochschulen: Strukturen, Konzepte, Projekte – Eine Bestandsaufnahme, hrsg. v. der Koordinations- und Forschungsstelle Netzwerk Frauen- und Geschlechterforschung NRW, c/o Universität Duisburg-Essen, Bildungswissenschaften, Essen, https://www.netzwerk-fgf.nrw.de/fileadmin/media/media-fgf/download/publikationen/Studie-11_Diversity-Studie-2011.pdf (6.3.2019).

Kaas, Leo; Manger, Christian (2010): Ethnic Discrimination in Germany's Labour Market: A Field Experiment (IZA Discussion Papers, 4741), Konstanz, (16.2.2019).

Kalter, Frank; Granato, Nadja (2018): Migration und ethnische Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt, in: Abraham, Martin; Hinz, Thomas (Hrsg.): Arbeitsmarktsoziologie: Probleme, Theorien, empirische Befunde, 3., erw. u. überarb. Aufl., Wiesbaden S. 355–387.

KGSt (2008): Interkulturelle Öffnung: In sieben Schritten zur Interkulturellen Öffnung der Verwaltung, hrsg. v. der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, Köln.

Klose, Alexander; Merx, Andreas (2010): Positive Maßnahmen zur Verhinderung oder zum Ausgleich bestehender Nachteile im Sinne des § 5 AGG, hrsg. v. der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Berlin, http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Experten/Expertise_Positive_Ma%C3%9Fnahmen.pdf?__blob=publicationFile (19.9.2018).

Koopmans, Ruud; Veit, Susanne; Yemane, Ruta (2018): Ethnische Hierarchien in der Bewerberauswahl: Ein Feldexperiment zu den Ursachen von Arbeitsmarktdiskriminierung, hrsg. v. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin (Discussion Paper, SP IV 2018-104), <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2018/vi18-104.pdf> (19.9.2018).

Kosnick, Kira (2014): Nach dem Multikulturalismus: Aspekte des aktuellen Umgangs mit ‚Diversität‘ und Ungleichheit in der Bundesrepublik Deutschland, in: Nieswand, Boris; Drotbohm, Heike (Hrsg.): Kultur, Gesellschaft, Migration, Bd. 34, Wiesbaden, S. 297–323.

Krummacker, Michael (2017): Kommunale Integrationspolitik in Deutschland: Fakten, Entwicklungstrends, Widersprüche, Perspektiven, in: Geisen, Thomas; Riegel, Christine; Yildiz, Erol (Hrsg.): Migration, Stadt und Urbanität: Perspektiven auf die Heterogenität migrantischer Lebenswelten, Wiesbaden, S. 79–96.

Länderoffene Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ der Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren der Länder (2019): Fünfter Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder: Bericht 2019. Berichtsjahre 2015–2017, hrsg. v. der Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren der Länder (IntMK), Berlin, http://www.integrationsmonitoring-laender.de/sites/default/files/integrationsbericht_2019_n2.pdf (4.8.2019).

Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2016): Migranten in den Öffentlichen Dienst, Düsseldorf, <https://www.land.nrw.de/migranten-den-oeffentlichen-dienst> (22.2.2019).

Lang, Christine (2019): Die Produktion von Diversität in städtischen Verwaltungen: Wandel und Beharrung von Organisationen in der Migrationsgesellschaft, Wiesbaden.

Lima-Curvello, Tatiana (2007): Interkulturelle Öffnung, Hrsg. v. der Bundeszentrale für politische Bildung (Grundlagendossier Migration), Bonn, <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56487/interkulturelle-oeffnung?p=all> (20.7.2019).

MAIS Nordrhein-Westfalen (2016a): Evaluierung des Teilhabe- und Integrationsgesetzes, unv. MS., Düsseldorf.

MAIS Nordrhein-Westfalen (2016b): Landesinitiative Nordrhein-Westfalen: Mehr Migrantinnen und Migranten in den Öffentlichen Dienst – Interkulturelle Öffnung der Landesverwaltung, 5. Umsetzungsbericht für den Zeitraum Mai 2015 bis November 2016 und Bilanz, Düsseldorf.

Mazzocco, Philip J. (2017): The Psychology of Racial Colorblindness: A Critical Review, New York.

Mecheril, Paul (2004): Einführung in die Migrationspädagogik, Weinheim; Basel.

Mecheril, Paul (2013): „Kompetenzlosigkeitskompetenz“: Pädagogisches Handeln unter Einwanderungsbedingungen, in: Auernheimer, Georg (Hrsg.): Interkulturelle Kompetenz und pädagogische Professionalität, Bd. 212, 4., durchges. Aufl., Wiesbaden (Interkulturelle Studien), S. 15–35.

Mecheril, Paul; Castro Varela, Maria do Mar; Dirim, İnci; Kalpaka, Annita; Melter, Claus (Hrsg.) (2010): Migrationspädagogik, Weinheim; Basel.

Mediendienst Integration (Hrsg.) (2017): Beamte mit Migrationshintergrund: Wie entwickelt sich die Vielfalt bei der Polizei?, Berlin, https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Polizisten_mit_Migrationshintergrund_2017.pdf (19.9.2018).

Mediendienst Integration (Hrsg.) (2019): Sprache: Mehrsprachigkeit und Deutschkenntnisse, Berlin, <https://mediendienst-integration.de/integration/sprache.html> (6.7.2019).

Meuser, Michael; Nagel, Ulrike (1991): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht: Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion, in: Garz, Detlef; Kraimer, Klaus (Hrsg.): Qualitativ-empirische Sozialforschung: Konzepte, Methoden, Analysen, Wiesbaden, S. 441–471.

Meuser, Michael; Nagel, Ulrike (2009): Das Experteninterview – konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage, in: Pickel, Susanne; Pickel, Gert; Lauth, Hans-Joachim; Jahn, Detlef (Hrsg.): Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft: Neue Entwicklungen und Anwendungen, Wiesbaden, S. 465–496.

Ministerium für Soziales, Integration und Gleichstellung Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.) (2019): Integration und Zuwanderung, Schwerin, <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/sm/Soziales/Integration/> (17.7.2019).

Neue Deutsche Organisationen (2018): Gleich ≠ Gleich: Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten im Gespräch, hrsg. v. den Neuen Deutschen Organisationen, Berlin, https://neuedeutsche.org/fileadmin/user_upload/Dossier_Gleichstellungsdaten/NDO_DOSSIER_RZ.pdf (19.9.2018).

Nikolow, Rita (2013): Die Bilingualismus-Debatte: Deutsch für Anfänger, hrsg. v. Mediendienst Integration, Berlin, <https://mediendienst-integration.de/artikel/gute-sprache-schlechte-sprache.html> (3.8.2019).

Piñeiro, Esteban; Koch, Martina; Pasche, Nathalie (2018): Von der Chancengleichheit zur managerialen Selbstmobilisierung: Über die diskursive Adaption der „interkulturellen Öffnung“ im schweizerischen Verwaltungskontext, in: dms (der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management) 11 (2), S. 479–498.

quixkollektiv (2016): Glossar: Gendersensible Schreibweisen, hrsg. v. quix. kollektiv für kritische bildungsarbeit, Wien, <https://www.quixkollektiv.org/glossar/gendersensible-schreibweisen/> (7.8.2019).

Reichwein, Alfred; Rashid, Khadija (2012): Interkulturelle Öffnung in Kommunen und Verbänden, hrsg. v. der Friedrich-Ebert-Stiftung (WISO Diskurs, Band 17), Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/09498.pdf> (7.8.2019).

Reuter, Julia (2002): Ordnungen des Anderen: Zum Problem des Eigenen in der Soziologie des Fremden, Bielefeld.

Ritterfeld, Ute; Lüke, Carina; Starke, Anja; Lüke, Timo; Subellok, Katja (2013): Studien zur Mehrsprachigkeit: Beiträge der Dortmunder Arbeitsgruppe, in: Logos 21 (3), S. 168–179.

Römhild, Regina (2014): Diversität?! Postethnische Perspektiven für eine reflexive Migrationsforschung, in: Nieswand, Boris; Drotbohm, Heike (Hrsg.): Kultur, Gesellschaft, Migration, Bd. 4, Wiesbaden, S. 255–270.

Römhild, Regina; Vertovec, Steven (2009): Vernetzungs- und Vielfaltspolitik in Frankfurt am Main, in: Entwurf eines Integrations- und Diversitätskonzepts für die Stadt Frankfurt am Main, S. 19–79.

Rosken, Anne (2016): Konzept Diversity Management: Definition, Abgrenzung und Beurteilung, in: Genkova, Petia; Ringeisen, Tobias (Hrsg.): Handbuch Diversity Kompetenz: Perspektiven und Anwendungsfelder, Wiesbaden, S. 61–74.

Schaerer, Jamie; Haruna, Hadija (2013): Über Schwarze Menschen in Deutschland berichten, hrsg. v. IDS, Berlin, <http://isdonline.de/uber-schwarze-menschen-in-deutschland-berichten/> (25.2.2019).

Schiller, Maria (2015): Paradigmatic Pragmatism and the Politics of Diversity, in: *Ethnic and Racial Studies* 38 (7), S. 1120–1136.

Schiller, Maria (2017): Authenticity or Skill-Oriented Individualism, Neutrality or Managerialism: Diversity Officers as Modern Public Officials, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 43 (10), S. 1662–1678.

Schneider, Jan; Yemane, Ruta; Weinmann, Martin (2014): Diskriminierung am Ausbildungsmarkt: Ausmaß, Ursachen und Handlungsperspektiven, Berlin, https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf_import/SVR-FB_Diskriminierung-am-Ausbildungsmarkt.pdf (16.2.2019).

Schröer, Hubertus (2007): Interkulturelle Orientierung und Öffnung: Ein neues Paradigma für die soziale Arbeit, in: *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit* 38 (3), S. 80–91.

Schröer, Hubertus (2016): Interkulturelle Öffnung und Diversity Management: Konturen einer neuen Diversitätspolitik in der Sozialen Arbeit, in: Genkova, Petia; Ringeisen, Tobias (Hrsg.): *Handbuch Diversity Kompetenz: Perspektiven und Anwendungsfelder*, Wiesbaden, S. 85–96.

Schröer, Hubertus (2018): Vielfalt als kommunale Gestaltungsaufgabe: Interkulturelle Öffnung und Diversity Management als strategische Antworten, in: Gesemann, Frank; Roth, Roland (Hrsg.): *Handbuch Lokale Integrationspolitik*, Wiesbaden, S. 227–260.

Sekretariat der Kultusministerkonferenz (2018): Definitionenkatalog zur Schulstatistik 2018, <https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/Statistik/Defkat2018.pdf> (4.8.2019).

Senat der Freien und Hansestadt Hamburg Personalamt (Hrsg.) (2015): Personalbericht 2015, Band 2: Personalmanagementbericht, unter Mitarbeit von Bettina Lentz, Hamburg, <https://www.hamburg.de/contentblob/4602938/6a7d9302e0fab0336a8d09d05babcef9/data/pb-2015-pmb.pdf> (4.8.2019).

Senatorin für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (Hrsg.) (2015): Bremische Befragung zur Beschäftigtenstruktur und zum Migrationshintergrund 2014, Bremen, https://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/2015-10-15_Bremische%20Befragung%20zur%20Beschäftigtenstruktur%20und%20zum%20Migrationshintergrund.pdf (7.8.2019).

Senatorin für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (Hrsg.) (2018): Bericht über die Ausbildung im öffentlichen Dienst 2014-2017, Bremen, https://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/Ausbildungsbericht_2014-2017-final.pdf (22.2.2019).

Seng, Sebastian (2017): Rassismuskritik institutionalisieren: Von der interkulturellen zur rassismuskritischen Öffnung von Jugendverbänden, Vortrag im Rahmen der Ringvorlesung „Interkulturalität in Theorie und Praxis: Begriffliche und anwendungsbezogene Perspektiven“, Hochschule Darmstadt, https://www.idaev.de/fileadmin/user_upload/pdf/download/Seng_Rassismuskritische_Oeffnung.pdf (20.7.2019).

Söhn, Janina (2005): Zweisprachiger Schulunterricht für Migrantenkinder: Ergebnisse der Evaluationsforschung zu seinen Auswirkungen auf Zweitspracherwerb und Schulerfolg (AKI-Forschungsbilanz), 2. Aufl., hrsg. v. der Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration (AKI), Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin, <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2005/iv05-akibilanz2.pdf> (3.8.2019).

Statistisches Bundesamt (2018): GENESIS Online-Datenbank. Gebietsstand, Bevölkerung. Online verfügbar unter [https://statistik.arbeitsagentur.de/nn_31892/SiteGlobals/Forms/Rubrikensuche/Rubrikensuche_Suchergebnis_Form.html?view=processForm&resourceId=210358&input_=&pageLocale=de&topicId=17318®ionInd=d®ion=&year_month=201712&year_month.GROUP=1&search=Suchen\(19.2.2019\)](https://statistik.arbeitsagentur.de/nn_31892/SiteGlobals/Forms/Rubrikensuche/Rubrikensuche_Suchergebnis_Form.html?view=processForm&resourceId=210358&input_=&pageLocale=de&topicId=17318®ionInd=d®ion=&year_month=201712&year_month.GROUP=1&search=Suchen(19.2.2019)).

Statistisches Bundesamt (2019a): Fachserie 1 Reihe 2.2. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2018. Hg. v. Statistisches Bundesamt. Statistisches Bundesamt. Wiesbaden (Fachserie 1 Reihe 2.2). Online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Publicationen/Downloads-Migration/migrationshintergrund-2010220187004.pdf;jsessionid=B6EA7C19F2795B3F7E39971BDE36F70A.internet721?__blob=publicationFile (12.9.2019).

Statistisches Bundesamt (2019b): Fachserie 14 Reihe 6 Personal des öffentlichen Dienstes 2018. Wiesbaden. Online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/Publicationen/Downloads-Oeffentlicher-Dienst/personal-oeffentlicher-dienst-2140600187004.pdf;jsessionid=B89190B254FA9BCD-47F668AE3944C133.internet732?__blob=publicationFile (27.9.2019).

Statistisches Bundesamt (2019c): Gleichstellungsindex 2018. Gleichstellung von Frauen und Männern in den obersten Bundesbehörden. Unter Mitarbeit von Christian Meißner. Hg. v. Statistisches Bundesamt. Wiesbaden. Online verfügbar unter <https://www.bmfsfj.de/blob/136468/d43f9c7b1f98fccc400dfcfdcc43251/gleichstellungsindex-2018-destatis-data.pdf> (17.7.2019).

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2019a): Der Öffentliche Dienst in Baden-Württemberg. Sonderausgabe zum 10. BW-Forum. Stuttgart (Statistik aktuell). Online verfügbar unter https://www.statistik-bw.de/Service/Veroeff/Statistik_AKTUELL/803419001.pdf (4.8.2019).

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2019b): Migration und Nationalität. Bevölkerung seit 2005 nach Migrationshintergrund. Stuttgart. Online verfügbar unter <https://www.statistik-bw.de/BevoelkGebiet/MigrNation/MZ-LA-Migr-LR.jsp> (4.8.2019).

Stefanowitsch, Anatol (2018): Eine Frage der Moral: Warum wir politisch korrekte Sprache brauchen, Berlin.

SVR (2010): Einwanderungsgesellschaft: Jahresgutachten mit Integrationsbarometer 2010, Berlin, https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/05/SVR_Jahresgutachten_2010.pdf (7.8.2019).

SVR (2018): Steuern was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten? Jahresgutachten 2018, Berlin, https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2018/08/SVR_Jahresgutachten_2018.pdf (20.2.2019).

Tanyilmaz, Tugba; Greve, Edwin (2019): Vielfalt intersektional verstehen: Ein Wegweiser für diversitätsorientierte Organisationsentwicklung, hrsg. v. DeutschPlus e.V., Berlin, <https://www.deutsch-plus.de/wp-content/uploads/2018/01/vielfalt-intersektional-verstehen-barrierefrei.pdf> (21.2.2019).

Thym, Daniel (2016): Integration kraft Gesetzes? Grenzen und Inhalte des „Integrationsgesetzes“ des Bundes, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR)* (8), S. 241–273.

Titley, Gavan; Lentin, Alana (2008): *The Politics of Diversity in Europe*, Straßburg.

Unabhängig Kommission Zuwanderung (2001): Zuwanderung gestalten. Integration fördern, Berlin, http://www.jugendsozialarbeit.de/media/raw/Zuwanderungsbericht_.pdf.pdf (16.2.2019).

Universität Potsdam (2012): Leitfaden: Gendergerechte Sprache, 2. Aufl., Potsdam, https://www.uni-potsdam.de/fileadmin/01/projects/gleichstellung/Publicationen/Leitfaden_gendergerechte_Sprache_UP-2012.pdf (22.2.2019).

Vielfalt entscheidet (2019): FAQ Migrationshintergrund, hrsg. v. Citizens for Europe, Berlin, <https://vielfaltentscheidet.de/argumente-fuer-gleichstellungsdaten/?back=35> (25.2.2019).

Weichselbaumer, Doris (2016): Discrimination against Female Migrants Wearing Headscarves (IZA Discussion Papers, 10217), hrsg. v. Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn, (16.2.2019).

Wohlfahrt, Charlotte (2017): Papiertiger oder Meilensteine? Die Integrationsgesetze der Bundesländer im Vergleich, hrsg. v. Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR-Forschungsbereich), Berlin, https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/09/SVR-FB_Integrationsgesetze.pdf (20.7.19).

Danksagung

Diese Studie wurde von fünf externen Expert_innen begleitet, denen die Verfasser_innen der Studie hiermit herzlich für ihre Unterstützung danken. Diese waren: Farhad Dilmaghani, Phineo AG, Homaira Mansury, Soziologin, Stadt Köln, Galina Ortman, Delegierte im Bundeszuwanderungs- und Integrationsrat und Vorsitzende des Niedersächsischen Integrationsrates, Gün Tank, Neue Deutsche Organisationen, Lucienne Wagner, Vielfalt entscheidet – Diversity in Leadership, Citizens for Europe.

Weiterhin möchten die Autor_innen sich bei den 39 Gesprächspartner_innen in den öffentlichen Verwaltungen für ihre Zeit und die Einblicke, die sie ihnen in ihren Arbeitsalltag gewährten, bedanken. Ebenso bedanken sie sich bei den Kolleg_innen, die die Termine koordiniert haben sowie der Lektorin Karin Nungeßer.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft
- Politikberatung
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern
- Begabtenförderung
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u.a. Archiv und Bibliothek

IMPRESSUM

© 2019

Friedrich-Ebert-Stiftung

Godesbeger Allee 149, 53175 Bonn

Bestellung/Kontakt: BeMo@fes.de

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

ISBN: 978-3-96250-459-5

Titelmotiv: © shutterstock / Ink Drop

Gestaltungskonzept: www.bergsee-blau.de

Umsetzung/Layout: www.stetzer.net

Druck: www.bub-bonn.de

Gedruckt auf RecyStar Polar (100 Prozent Recyclingpapier, ausgezeichnet mit dem Blauen Engel).

FÜR EIN BESSERES MORGEN

Ein Zeitfenster für Vielfalt – Chancen der interkulturellen Öffnung der Verwaltung

Deutschland ist schon längst sehr viel vielfältiger, als der Blick in fast jede Behörde dieses Landes vermuten lässt.

Dabei ist das Thema der interkulturellen Öffnung des öffentlichen Diensts und der öffentlichen Verwaltung schon seit vielen Jahren in der politischen Diskussion. Warum haben aber auch heute nur rund sechs Prozent der Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung einen *Migrationshintergrund*? Und das, obwohl mittlerweile ca. 22 Prozent der Erwerbsbevölkerung einen solchen haben? Kann das sich nun öffnende Zeitfenster, das ab diesem Jahr durch die einsetzende Verrentung der Baby-boomer-Jahrgänge entsteht und enorme Fachkräftebedarfe in der öffentlichen Verwaltung mit sich bringt, für mehr Vielfalt in diesem Bereich genutzt werden?

Wie bewusst sind sich die Behörden überhaupt selbst darüber, dass sie eine wichtige Rolle dabei spielen, die Bevölkerung in ihrer Breite und Vielfalt zu spiegeln und damit einen aktiven Beitrag zur gesellschaftlichen Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen und zur Identifikation mit diesem Land zu leisten?

Die Friedrich-Ebert-Stiftung hat das Deutsche Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung mit einer qualitativen Studie zu diesen Fragen beauftragt.

Die Studie gibt Einblick in den Stand der interkulturellen Öffnung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland, umreißt Herausforderungen und skizziert Chancen. Denn selten war der Zeitpunkt günstiger, Worten auch Taten folgen zu lassen: Das Zeitfenster für Vielfalt in der öffentlichen Verwaltung ist weit geöffnet. Nun muss es auch genutzt werden.

Weitere Informationen zum Projekt finden Sie hier:

www.fes.de/fuer-ein-besseres-morgen

Die Autor_innen

Dr. Anne-Luise Baumann ist Soziologin. Sie arbeitet freiberuflich als wissenschaftliche Beraterin zu Themen der Migrations- und Integrationspolitik zuletzt u.a. für die Antidiskriminierungsstelle des Bundes.

Valentin Feneberg war wissenschaftlicher Mitarbeiter am DeZIM-Institut und ist seit Mai 2019 Koordinator und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Integrated Research Institute Law & Society der Humboldt-Universität zu Berlin.

Prof. Dr. Magdalena Nowicka ist Professorin für Migration and Transnationalism an der Humboldt-Universität zu Berlin und Leiterin der Abteilung Integration am DeZIM-Institut.

Saboura Naqshband ist Politikwissenschaftlerin und Kulturanthropologin und freie Empowerment-Trainer_in und Berater_in. Sie arbeitet als wissenschaftliche Mitarbeiter_in am DeZIM-Institut.

Lara Kronenbitter hat Politikwissenschaft und Internationale Entwicklung an der Universität Wien und der Freien Universität Berlin studiert. Sie ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am DeZIM-Institut.

Dr. Anne-Kathrin Will leitete Ein Zeitfenster für Vielfalt am DeZIM-Institut und forscht derzeit zum Migrationshintergrund am Institut für Europäische Ethnologie der Humboldt-Universität zu Berlin.

unterstützt von

Dorothea Rausch ist studentische Mitarbeiterin am DeZIM-Institut. Sie studiert Bildungswissenschaft, Organisation und Beratung an der TU Berlin.