

Andreas Ette, Martin Weinmann

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

Zusammenfassung

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

Schlagworte: Repräsentative Bürokratie; Bundesverwaltung; Organisationsentwicklung; Diversitätsmanagement

Abstract

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

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

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

1 Einleitung

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

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

für die nächste Stufe an Führungspositionen überhaupt qualifizieren kann“ (Rouault, 2016, S. 109). Eine Messung der Repräsentation von Diversität anhand der beiden genannten Indikatoren ist sowohl mit Vor- als auch Nachteilen verbunden. Auf der einen Seite homogenisieren beide Maßzahlen deutlich heterogenere Gruppen, werden der Selbstidentifikation von Individuen nicht gerecht und lassen andere Aspekte von Benachteiligung und Diskriminierung unberücksichtigt (z. B. nichtbinäre Geschlechtsidentitäten, ethnische Herkunft). Auf der anderen Seite folgen sowohl die Messung des Frauenanteils als auch des Anteils der Menschen mit Migrationshintergrund den im Rahmen der politischen Zielsetzungen in Deutschland bisher etablierten Maßzahlen, die z. B. auch im Gleichstellungsbericht der Bundesregierung oder dem Nationalen Aktionsplan Integration Verwendung finden.

Der Beitrag konzentriert sich auf die Bundesverwaltung in Deutschland. Sie stellt mit ihren 457.000 im Kernhaushalt des Bundes beschäftigten Personen zwar nur einen kleinen Teil der öffentlichen Verwaltung dar (Destatis, 2021a), ist aber in besonderem Maße in die Gestaltung von Politik, die Vorbereitung von politischen Entscheidungen und der Gesetzgebung als auch in die Umsetzung und Kontrolle rechtlicher Vorschriften eingebunden. Zudem ist sie von zentraler Bedeutung für die Handlungsfähigkeit des Gesamtstaates. Nichtsdestotrotz ist die Bundesverwaltung selten Gegenstand wissenschaftlicher Studien, obwohl gerade hier oftmals das größte Beharrungsvermögen für Reformen besteht (Veit, 2018). Darüber hinaus haben sich die Datengrundlagen für Analysen zur Repräsentation von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung in den letzten Jahren deutlich verbessert. Die folgenden Analysen basieren auf einer Sonderauswertung der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes für die Bundesverwaltung sowie dem im Jahr 2019 durchgeführten *Diversität und Chancengleichheit Survey* (DuCS 2019), einer Beschäftigtenbefragung, welche die Diversität in der Bundesverwaltung untersucht. Auf Grundlage der Ergebnisse werden erstmals bestehende Theorieansätze zur Repräsentation von Diversität am Beispiel der öffentlichen Verwaltung in Deutschland überprüft und Ansätze für vertiefende Analysen beschrieben.

2 Theoretische Annahmen zur Repräsentation von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund

In der internationalen Forschung zu den Erklärungsfaktoren der passiven Repräsentation bestimmter Bevölkerungsgruppen in Organisationen haben sich verschiedene theoretische Ansätze herausgebildet (für einen Überblick siehe u. a. Jungbauer-Gans, 2016; Reskin, McBrier & Kmec, 1999). In den vergangenen Jahren wurden diese Ansätze zunehmend auf die Situation in öffentlichen Verwaltungen übertragen (z. B. Andrews & Ashworth, 2013; Groeneveld, Bakker & Schmidt, 2020; Krøtel, Ashworth & Villadsen, 2018). Sie stellen die Grundlage für die folgenden Hypothesen und Analysen zur Bundesverwaltung in Deutschland dar.

2.1 Institutionelle Rahmenbedingungen

Zur Untersuchung der Teilhabechancen bestimmter Bevölkerungsgruppen in der Verwaltung spielen insbesondere die politischen bzw. institutionellen Rahmenbedingungen eine zentrale Rolle (z. B. Andrews & Ashworth, 2013). Zur Steuerung der Repräsentation von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung haben sich weitgehend voneinander getrennte Policy Regime (May & Jochim, 2013) entwickelt. Erst im Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode kündigte die Bundesregierung eine „ganzheitliche Diversity-Strategie“ (SPD, Grüne & FDP, 2021, S. 94) an, die mit (Förder-)Maßnahmen und Zielvorgaben die Diversität und Chancengerechtigkeit in der Bundesverwaltung stärken soll.

In der Bundesrepublik Deutschland hat sich seit Ende der 1980er Jahre eine Gleichstellungspolitik für den öffentlichen Dienst und die Bundesverwaltung entwickelt. Ein wichtiger Meilenstein war das Gleichstellungsdurchsetzungsgesetz im Jahr 1994, mit dem wichtige Institutionen der Gleichstellungspolitik auf Bundesebene geschaffen wurden (z. B. Frauen- bzw. Gleichstellungsbeauftragte, Frauenförder- bzw. Gleichstellungspläne, Berichtspflicht der Bundesregierung). Durch einen Kabinettsbeschluss von 1999 wurde schließlich Gleichstellung als Querschnittsaufgabe festgelegt, welche mittels *gender mainstreaming* zu fördern ist und zwischenzeitlich die regelmäßige Erstellung ressortübergreifender Gleichstellungsstrategien vorsieht (Lewalter, Geppert & Baer, 2009). Seither sind bei allen Entscheidungen die unterschiedlichen Auswirkungen auf Männer und Frauen in den Blick zu nehmen. Im Rahmen des Bundesgleichstellungsgesetzes wurde dann im Jahr 2001 unter anderem eine einzelfallbezogene bzw. relative Quotenregelung eingeführt. Seither sind Bewerberinnen bei gleicher Qualifikation zu bevorzugen, sofern sie in dem jeweiligen Bereich unterrepräsentiert sind (Rouault, 2016). Ein weiterer wichtiger Meilenstein war das Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst aus dem Jahr 2015 sowie seine Weiterentwicklung im August 2021. Es führte verbindliche Quoten in Führungspositionen bzw. Aufsichtsgremien ein. Seitdem müssen in den Gleichstellungsplänen der Bundesverwaltung konkrete Zielquoten auf jeder einzelnen Führungsebene festgelegt und Maßnahmen benannt werden, mit denen diese erreicht werden sollen.

Die Institutionalisierung der Repräsentation von zugewanderten Menschen und ihren Nachkommen in der öffentlichen Verwaltung entwickelte sich erst ab Mitte der 1990er Jahre. Zu diesem Zeitpunkt gewann vorwiegend auf kommunaler Ebene das Konzept der interkulturellen Öffnung an Bedeutung, das verstanden werden kann „als ein bewusst gestalteter Prozess, der (selbst-)reflexive Lern- und Veränderungsprozesse von und zwischen unterschiedlichen Menschen, Lebensweisen und Organisationsformen ermöglicht, wodurch Zugangsbarrieren und Abgrenzungsmechanismen in den zu öffnenden Organisationen abgebaut werden und Anerkennung ermöglicht wird“ (Schröer, 2007, S. 9 f.). Im Rahmen des Nationalen Integrationsplans erklärte der Bund im Jahr 2007 den Anteil des Personals mit Migrationshintergrund erhöhen zu wollen. Konkretere Maßnahmen, wie die Schulung von Personalentscheidenden oder die Prüfung von Möglichkeiten der Datenerhebung zum Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund, standen dann im Mittelpunkt des Nationalen Aktionsplans Integration (NAP-I) aus dem Jahr 2012 (Ette, Straub, Weinmann & Schneider, 2021). Erst im Rahmen des 2019 neu aufgelegten NAP-I wurde beschlossen, die Datengrundlage zur

Diversität im öffentlichen Dienst durch die regelmäßige Erhebung von Daten zur Vielfalt der Beschäftigten der Bundesverwaltung und die Erfassung von Diversitätsmaßnahmen weiter zu verbessern. Quantitative oder zeitliche Zielvorgaben bzw. institutionelle Rahmenbedingungen zur Erreichung des übergeordneten Policy-Ziels der interkulturellen Öffnung wurden jedoch nicht benannt.

Aufgrund der veränderten institutionellen Rahmenbedingungen kann davon ausgegangen werden, dass sich die Repräsentation von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung verbessert hat. Zudem ist zu erwarten, dass Frauen in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland besser repräsentiert sind als Menschen mit Migrationshintergrund. Die kurze Übersicht über beide Policy Regime hat aber auch gezeigt, dass die Repräsentation von Diversität in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland noch keinem integrierten Ansatz im Sinne eines *Diversity Managements* folgt, auch wenn für die Zukunft eine „ganzheitliche Diversity-Strategie“ angestrebt wird. Vielmehr bestehen weitgehend voneinander unabhängige institutionelle Rahmenbedingungen zur Steuerung der Repräsentation von Frauen bzw. Menschen mit Migrationshintergrund. Aus diesen Gründen lassen sich folgende Hypothesen formulieren:

Die Repräsentation von Frauen bzw. Menschen mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung hat sich im Zeitverlauf verbessert (H1a).

Die Repräsentation von Frauen in der Bundesverwaltung ist besser als die Repräsentation der Menschen mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung (H1b).

Die Repräsentation von Frauen in der Bundesverwaltung steht in keinem Zusammenhang zur Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung (H1c).

2.2 Organisationale Rahmenbedingungen

Die organisationalen Rahmenbedingungen haben sich zur Erklärung der unterschiedlichen Repräsentation bestimmter Bevölkerungsgruppen in Behörden der öffentlichen Verwaltung als besonders hilfreich erwiesen. So können beispielsweise Aspekte der Organisationsentwicklung, wie Maßnahmen des Diversitätsmanagements, einen positiven Einfluss auf die Repräsentation bestimmter Bevölkerungsgruppen haben. So hat eine wachsende Anzahl empirischer Studien in den vergangenen Jahren einen meist positiven Zusammenhang zwischen einer aktiven Politik zur Förderung von Diversität und der tatsächlichen Vielfalt des Personals belegt. Während Kalev, Dobbin und Kelly (2006) sich in ihren Analysen auf die Effekte diversitätspolitischer Maßnahmen (z. B. Förderpläne, Diversitätsbeauftragte) auf die Teilhabe verschiedener Beschäftigtengruppen in privatwirtschaftlichen Unternehmen konzentrieren, gibt es mittlerweile auch zahlreiche Befunde für den öffentlichen Sektor (z. B. Groeneveld & Verbeek, 2012; Naff & Kellough, 2003; Rouault, 2016). Allerdings haben Studien für die US-amerikanische Privatwirtschaft auch gezeigt, dass nicht alle Maßnahmen zur Förderung von Diversität und Chancengleichheit gleichermaßen die Aufstiegschancen von Angehörigen benachteiligter gesellschaftlicher Gruppen innerhalb einer Organisation erhöhen (Dobbin, Kim & Kalev, 2011).

Auch andere organisationale Rahmenbedingungen bieten Möglichkeiten zur verbesserten Repräsentation benachteiligter Gruppen: Beispielsweise besteht ein positiver Zusammenhang zwischen der Repräsentation benachteiligter Gruppen in der Führungs-

riege einer Organisation und ihrer Repräsentation auf nachfolgenden Führungsebenen bzw. des Gesamtpersonals (Cook & Glass, 2015). Als Grund wird einerseits genannt, dass eine vielfältigere Belegschaft über interne Karrierewege zu einer höheren Diversität in den Führungsriege führt (Reskin, McBrier & Kmec, 1999). Andererseits wird auf Basis des *advocacy model* argumentiert, dass Angehörige einer benachteiligten Gruppe in höheren Führungspositionen bemüht sind, auch mehr Angehörige ihrer Gruppe in niedrigeren Ebenen einzustellen (Smith & Monaghan, 2013).

Zudem wird auf das mögliche Potenzial von Neueinstellungen verwiesen, um den Anteil unterrepräsentierter Gruppen auf verschiedenen Hierarchieebenen zu erhöhen (z.B. Grabosky & Rosenblom, 1975). Die vorliegenden empirischen Befunde zum Zusammenhang zwischen der Expansion oder Kontraktion einer Organisation und der Diversität ihrer Belegschaft sind jedoch nicht eindeutig. Sie weisen sowohl auf positive als auch auf negative bzw. keine oder nur schwache Zusammenhänge hin (Groeneveld, Bakker & Schmidt, 2020; Krøtel, Ashworth & Villadsen, 2018; Kellough, 1990; Preisdörfer & Burgess, 1988). Positive Zusammenhänge zwischen der Expansion des Personals und seiner Diversität werden oft damit begründet, dass expandierende Organisationen meist von einer besseren Ressourcenausstattung profitieren, weshalb es leichter für sie sein sollte, Gleichstellungs- und Diversitätsaspekte zu berücksichtigen (Andrews & Ashworth, 2013). Negative Zusammenhänge zwischen der personellen Kontraktion und der Diversität der Belegschaft werden damit erklärt, dass benachteiligte Gruppen überproportional von krisenbedingten Kürzungen und damit verbundene Personalabbau betroffen sind (Laird, 2017). Empirisch wurde zudem gezeigt, dass benachteiligte Gruppen in Krisenzeiten häufiger in Führungspositionen gelangen, die sie sonst nicht erreichen (sog. ‚gläserne Decke‘), und bei denen krisenbedingt ein erhöhtes Risiko des Scheiterns (sog. ‚gläserne Klippe‘) besteht (Krøtel, Ashworth & Villadsen, 2018; Morgenroth, Kirby, Ryan & Sudkämper, 2020; Sabharwal, 2015). Mit Blick auf die öffentliche Verwaltung in Deutschland ist von einem positiven Zusammenhang zwischen der Personalfluktuation und der Diversität der Belegschaft in Behörden auszugehen. Zum einen hat sich seit dem Jahr 2009 der deutliche Personalabbau, der die öffentliche Verwaltung in Deutschland zuvor prägte, in einen Personalzuwachs gewandelt (Altis, 2018) und der Ruhestandseintritt der Babyboomer-Generation sorgt zunehmend für weitere Personalveränderungen. Zum anderen ist der Anteil von Menschen aus Einwandererfamilien an der Gesamtbevölkerung in Deutschland im vergangenen Jahrzehnt deutlich gestiegen, so dass sich insbesondere in Phasen personellen Wachstums diese zunehmende kulturelle Vielfalt der Gesellschaft auch bei Neueinstellungen bemerkbar machen sollte. Der Personalausbau und das Ausscheiden älterer Generationen haben somit positive Auswirkungen auf Prozesse ethnischer Mobilität in der öffentlichen Verwaltung. Zudem führt der Ruhestandseintritt älterer Beschäftigter nicht nur zu einer Veränderung der Personalstruktur sowie einer Verjüngung der Organisation, sondern ist auch für die Aufstiegschancen von Bedeutung und sollte sich daher auch für die Repräsentation von Frauen positiv auswirken (Jungbauer-Gans, 2016). Vor diesem Hintergrund lassen sich folgende Hypothesen formulieren:

Die Repräsentation von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund in Behörden der Bundesverwaltung ist besser, wenn Maßnahmen zur Verbesserung der Repräsentation von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund in Behörden der Bundesverwaltung etabliert sind (H2a).

Die Repräsentation von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund in Behörden der Bundesverwaltung ist besser, wenn der Anteil von Frauen bzw. Menschen mit Migrationshintergrund in der Leitungsebene von Behörden der Bundesverwaltung höher ist (H2b).

Die Repräsentation von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund in Behörden der Bundesverwaltung ist besser, wenn die Personalfuktuation in Behörden der Bundesverwaltung höher ist (H2c).

3 Daten und Methoden

3.1 Datengrundlagen und Grundgesamtheit

Zur Untersuchung der Repräsentation von Diversität und der zuvor beschriebenen Hypothesen zu den Erklärungsfaktoren der Repräsentation in der Bundesverwaltung wird auf zwei Datengrundlagen zurückgegriffen:

1. Die Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes, welche jährliche Daten über die Beschäftigten der öffentlichen Arbeitgeber liefert, die in einem unmittelbaren Dienst- oder Arbeitsvertragsverhältnis stehen. Für diese Datengrundlage stehen folgende Analysemerkmale zur Verfügung: Alter und Geschlecht der Beschäftigten, Art und Umfang des Dienst- bzw. Arbeitsvertragsverhältnisses, Laufbahngruppe bzw. Stufe der Bezügetabelle sowie Einrichtung bzw. Behörde der Bundesverwaltung nach Einzelplan und Kapitel im Bundeshaushalt (Destatis, 2021a; 2021b).
2. Der *Diversität und Chancengleichheit Survey* (DuCS 2019), in dem als erste gemeinsame Beschäftigtenbefragung in den Behörden und Einrichtungen der Bundesverwaltung auch Informationen zum Migrationshintergrund der Beschäftigten erhoben wurden (Ette, Straub, Weinmann & Schneider, 2021). Diese wurden gemäß der aktuellen Definition des Statistischen Bundesamtes erfasst, wonach eine Person einen Migrationshintergrund hat, „wenn sie selbst oder mindestens ein Elternteil die deutsche Staatsangehörigkeit nicht durch Geburt besitzt“ (Destatis, 2020, S. 4).

Während es sich bei der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes um eine Vollerhebung aller Beschäftigten im öffentlichen Dienst des Bundes handelt (Destatis, 2021a; 2021b), basieren die Daten des DuCS 2019 auf einer freiwilligen Beschäftigtenbefragung. An dieser haben im Jahr 2019 über 47.000 Beschäftigte aus über 50 Behörden teilgenommen (Ette, Straub, Weinmann & Schneider, 2021). Auf dieser Grundlage können Anteile der Beschäftigten mit Migrationshintergrund für alle teilnehmenden Behörden ausgewiesen werden und zwar differenziert nach den gleichen Merkmalen, wie sie auch in der Personalstandstatistik vorliegen.

Die Analysen basieren auf dem Jahr 2019, da in diesem Jahr die Beschäftigtenbefragung durchgeführt wurde und auch aus der Personalstandstatistik zum öffentlichen Dienst – zum Zeitpunkt der Sonderauswertung – keine aktuelleren Daten vorliegen. Zur Erklärung der Diversität in der Bundesverwaltung wird zudem auf die Entwicklungen der Personalstruktur in den Behörden in den vergangenen zehn Jahren zurückge-

griffen. Aus diesem Grund liegen uns aus der Personalstandstatistik identische Daten für das Jahr 2009 vor. Diese Zeitspanne ist einerseits hinreichend lang, um Personalentwicklungsprozesse auf Ebene der Behörden nachzeichnen zu können. Andererseits markiert das Jahr 2009 in etwa den Zeitpunkt, als sich der Personalabbau, der die öffentliche Verwaltung in den Jahrzehnten zuvor geprägt hat, in einen Personalaufwuchs verkehrt hat (Altis, 2018).

Die Grundgesamtheit der folgenden Analysen stellen die 89 Behörden und Einrichtungen des Kernhaushalts der Bundesverwaltung dar, über welche aus der Personalstandstatistik differenzierte Daten zur Personalstruktur vorliegen (siehe *Tabelle A1 Online-Anhang* für eine Übersicht differenziert nach Einzelplan im Bundeshaushalt). In diesen Behörden waren am 30. Juni 2019 insgesamt 207.000 Beschäftigte tätig. Die Bundeswehr wurde als zwar größte, aber in ihrer Struktur nicht vergleichbare Organisation aus den Analysen ausgeschlossen. Während sich die Analysen zur Beschäftigung von Frauen auf diese 89 Behörden beziehen, basieren die Analysen zur Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund nur auf den 49 Behörden, welche am DuCS 2019 teilgenommen haben und die – analog zur Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes – Teil des Kernhaushaltes der Bundesverwaltung sind.

3.2 Abhängige Variablen

Zur Untersuchung der Gleichstellung der Geschlechter wird als erste abhängige Variable der prozentuale Anteil von Frauen an allen Beschäftigten in den Behörden der Bundesverwaltung im Jahr 2019 genutzt (horizontale Repräsentation, dazu auch Choi, 2011). Analog dazu wird die Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung untersucht, womit der prozentuale Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund an allen Beschäftigten in den Behörden der Bundesverwaltung im Jahr 2019 die zweite abhängige Variable darstellt.

Die Diversität des Personals nimmt in Organisationen meist in den höheren Stufen der Hierarchie und in Führungspositionen ab. Da differenzierte Daten zu Besoldungsgruppen und Entgeltstufen aus der Personalstandstatistik aus Datenschutzgründen nicht vorliegen, wird für beide Diversitätsdimensionen der prozentuale Anteil von Frauen bzw. Beschäftigten mit Migrationshintergrund im höheren Dienst an allen Beschäftigten im höheren Dienst im Jahr 2019 als weitere abhängige Variable herangezogen (vertikale Repräsentation). Eine alternative Operationalisierung, wie sie im Rahmen von Beschäftigtenbefragungen über die direkte Abfrage von Führungsverantwortung häufig erfolgt, liegt zwar zu den Behörden des DuCS 2019 vor, nicht aber zu den übrigen Behörden. Aus diesen Gründen wird die vertikale Repräsentation über die Beschäftigung im höheren Dienst untersucht. Auch wenn damit weitere Differenzierungen der obersten Hierarchiestufen nicht mehr abgebildet werden können, stellt der höhere Dienst die Laufbahngruppe dar, aus der sich spätere Führungskräfte rekrutieren. Damit ist eine angemessene Repräsentation im höheren Dienst eine zentrale Vorbedingung für die Gleichstellung auch auf den höchsten Leistungsebenen einer Behörde (siehe auch Rouault, 2016).

Da es sich bei den abhängigen Variablen um Anteilswerte mit einem Wertebereich zwischen 0 und 1 handelt, wird neben bivariaten Korrelationen nicht auf klassische multivariate OLS (*ordinary least squares*)-Regressionen, sondern auf *fractional-response*-

Modelle zurückgegriffen (Papke & Wooldridge, 1996; Wooldridge, 2010). Da einzelne Analysen den vollständigen Wertebereich einschließlich der Grenzen 0 und 1 umfassen, werden *fractional-logit*-Modelle geschätzt, die sich in den vergangenen Jahren auch in der organisations- und verwaltungswissenschaftlichen Forschung etabliert haben (z. B. Groeneveld, Bakker & Schmidt, 2020; Krøtel, Ashworth & Villadsen, 2018).

3.3 Unabhängige Variablen

Die theoretisch erwarteten organisationalen Erklärungsfaktoren der Repräsentation von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund werden über verschiedene unabhängige Variablen operationalisiert (*Tabelle 1*). Zur Untersuchung des Einflusses der Personalstruktur werden insbesondere Informationen aus der Personalstandstatistik genutzt. Für die empirische Untersuchung des Einflusses diversitätspolitischer Maßnahmen auf die Repräsentation (H2a) gibt es in Deutschland – im Unterschied zu anderen Ländern – kaum Angaben über die Implementation spezifischer Maßnahmen zur Förderung von Diversität in einzelnen Behörden. Aus öffentlich zugänglichen Quellen können jedoch Informationen recherchiert werden, die erste Aussagen über diversitätspolitische Maßnahmen in den Bundesbehörden zulassen und auf deren Grundlage zwei Variablen gebildet werden können. Erstens wird in den Analysen die Teilnahme der Behörden am „Audit Beruf und Familie“ als Indikator für eine gleichstellungsorientierte Personalpolitik genutzt. Um eine entsprechende Zertifizierung zu erhalten, wird die Einhaltung festgelegter Kriterien im Rahmen eines Begutachtungsverfahrens überprüft (berufundfamilie Service GmbH, o. J.). Zweitens wird über die Unterzeichnung der „Charta der Vielfalt“ das öffentliche Bekenntnis zu Vielfalt und Wertschätzung in der Arbeitswelt erfasst. Anders als beim „Audit“ erfolgt hier jedoch keine kriterienbasierte Zertifizierung, sondern es handelt sich um eine Selbstverpflichtung der unterzeichnenden Unternehmen und Behörden, Vielfalt und Wertschätzung in der Arbeitswelt zu fördern und ein Arbeitsumfeld zu schaffen, das frei von Vorurteilen ist (Charta der Vielfalt e. V., o. J.). In beiden Fällen wird die Zeit zwischen der ersten Auditierung bzw. der Unterzeichnung und dem Jahr 2019 in Jahren gemessen. Behörden, welche bis zum Jahr 2019 nicht auditiert wurden bzw. der „Charta“ nicht beigetreten sind, wurde der Wert 0 zugewiesen.

Der Einfluss der Behördenleitungen auf die Personalstruktur einer Behörde würde idealerweise über den Anteil von Frauen bzw. von Menschen mit Migrationshintergrund in der Leitungsebene berücksichtigt (H2b). Hinsichtlich des Migrationshintergrunds liegen hierzu keine Informationen in der Bundesverwaltung vor. Informationen zum Geschlecht können zwar nicht für den gesamten Leitungsstab einer Behörde über öffentlich zugängliche Quellen recherchiert werden, jedoch zumindest für die Behördenleitung. Für die vorliegende Studie wurde das Geschlecht der Behördenleitungen aller 89 Behörden für den Zeitraum von Juli 2009 bis Juni 2019 ermittelt. Darüber lässt sich für jede Behörde der prozentuale Anteil von Frauen in der Behördenleitung für diesen Zeitraum berechnen: In einer Behörde, welche über die zehn Jahre von einem Mann geleitet wurde, erhält die Variable den Wert 0. Umgekehrt weist die Variable den Wert 1 auf, wenn über den gesamten Zeitraum eine Frau die Behörde geleitet hat. Das arithmetische Mittel für alle 89 Behörden von 0,234 zeigt, dass diese im betrachteten Zeitraum nur zu 23,4 % von einer Frau geleitet wurden (*Tabelle 1*).

Die Personalfluktuation wird über zwei Variablen operationalisiert (H2c): Erstens durch den Vergleich der Behördengröße im Jahr 2019 mit der Anzahl der Beschäftigten im Jahr 2009. Dem in der Literatur etablierten Verfahren folgend (Krötzel, Ashworth & Villadsen, 2018) wird die Personaldynamik als Quotient aus der Zahl der Beschäftigten im Jahr 2019 und im Jahr 2009 berechnet. Werte über 1 verweisen auf Wachstumsprozesse der Behörden, Werte unter 1 hingegen auf eine Schrumpfung des Personalbestands. Auch wenn der Großteil der Behörden eine relativ konstante oder nur langsam wachsende Zahl von Beschäftigten aufweist, bestehen insgesamt doch deutliche Unterschiede zwischen den Behörden, was an den Minimal- und Maximalwerten von 0,188 bzw. 3,174 deutlich wird. Problematisch an dieser Variable ist, dass sie ausschließlich auf dem Vergleich von Bestandszahlen basiert und keine tatsächlichen Zu- und Abgänge des Personals berücksichtigen kann. Als weiterer Indikator wird aus diesem Grund die Veränderung des Durchschnittsalters der Beschäftigten zwischen 2019 und 2009 hinzugezogen. Die aus Datenschutzgründen in der Personalstandstatistik für die einzelnen Behörden gerundeten Durchschnittsalter zeigen mit einem Mittelwert von 0,364 über alle 89 Behörden hinweg (bzw. 0,284 bei den Modellen zur Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund), dass das Durchschnittsalter in den vergangenen zehn Jahren um etwa vier Monate gestiegen ist (*Tabelle 1*). Es bestehen auch hier deutliche Unterschiede zwischen den Behörden. Eine Reduktion des Durchschnittsalters geht meist mit einer erhöhten Zahl von Neueinstellungen einher, während umgekehrt eine Zunahme des Durchschnittsalters auf eine geringere Personalfluktuation hindeutet.

Neben den im Mittelpunkt stehenden Erklärungsansätzen werden in der Literatur auch weitere Aspekte identifiziert, die in den folgenden Analysen Berücksichtigung finden (*Tabelle 1*). Dies ist zum einen die Größe der Organisationen, für die sowohl positive als auch negative Zusammenhänge zur Diversität von Organisationen beobachtet wurden (Jungbauer-Gans, 2016). Die absolute Zahl der Beschäftigten im Jahr 2019 kann auf Basis der Personalstandstatistik ermittelt werden. Sie wird aufgrund der Schiefe der Verteilung logarithmiert in die Modelle einbezogen. Zum anderen spielen Unterschiede in der Personalstruktur eine Rolle, da sich gezeigt hat, dass Frauen sowie Migrantinnen und Migranten bzw. ethnische Minderheiten überproportional in geringeren Hierarchieebenen beschäftigt sind (Choi, 2011; Keller & Seifert, 2015; Rouault, 2016; Ette, Straub, Weinmann & Schneider, 2021). Der Einfluss privilegierter Positionen wird daher über den Anteil der Beamtinnen und Beamten sowie über den Anteil der Beschäftigten in der Laufbahngruppe des höheren Dienstes² an jeweils allen Beschäftigten der Behörden gemessen. Umgekehrt wird für den Anteil von weniger privilegierten Positionen der Anteil der Beschäftigten im gehobenen sowie dem einfachen und mittleren Dienst an der Gesamtzahl der Beschäftigten herangezogen.³ Ein weiterer Aspekt betrifft die in Deutschland regional sehr unterschiedliche Verteilung von Menschen mit Migrationshintergrund, die sich in Abhängigkeit von den Standorten von Behörden auf die Repräsentation dieser Bevölkerungsgruppe auswirken kann. Da keine aktuellen Informationen zum Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund an allen Erwerbstätigen auf regionaler Ebene vorliegen, wird auf Angaben zum Ausländeranteil an den Erwerbstätigen auf Ebene der Landkreise bzw. der kreisfreien Stadt zurückgegriffen (BBSR, 2020).⁴

Tabelle 1: Deskriptive Statistik der unabhängigen Variablen zur Beschäftigung von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung sowie weiterer Kontrollvariablen

	N	Min.	Max.	μ	σ
<i>Unabhängige Variablen</i>					
Charta der Vielfalt (in Jahren)	89	0,000	12,340	1,332	2,897
	49	0,000	12,340	1,527	2,992
Audit Beruf und Familie (in Jahren)	89	0,000	17,000	3,506	4,972
	49	0,000	17,000	4,510	5,530
Frauen in Behördenleitung (%)	89	0,000	1,000	0,234	0,365
Personalentwicklung 2009-19	89	0,188	3,174	1,217	0,414
	49	0,188	3,174	1,284	0,473
Durchschnittsalter 2009-19	89	-6,000	7,000	0,364	2,006
	49	-6,000	7,000	0,284	2,014
Anteil Frauen 2019 (%)	49	0,208	0,718	0,519	0,120
<i>Weitere Kontrollvariablen zur Erklärung der Repräsentation von Diversität</i>					
Behördengröße 2019 (log.)	89	4,382	10,730	6,715	1,211
	49	4,382	10,730	6,808	1,420
Anteil Beamte 2019 (%)	89	0,067	0,902	0,449	0,235
	49	0,098	0,885	0,466	0,222
Anteil höherer Dienst (%)	89	0,014	0,765	0,319	0,169
	49	0,014	0,765	0,328	0,183
Anteil gehobener Dienst 2019 (%)	89	0,089	0,736	0,300	0,144
	49	0,089	0,701	0,292	0,136
Anteil einf./mittl. Dienst 2019 (%)	89	0,059	0,741	0,368	0,153
	49	0,059	0,741	0,368	0,164
Ausländeranteil Region (%)	43	0,049	0,215	0,118	0,031

Anmerkungen: μ = arithmetisches Mittel; σ = Standardabweichung. Bei unabhängigen Variablen, welche identisch in die Analysen zur Beschäftigung von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund einbezogen werden (z. B. Anteil Beamte 2019), stellt die Tabelle jeweils in der ersten Zeile die deskriptive Statistik für Modelle zur Beschäftigung von Frauen dar (N=89). In der zweiten Zeile findet sich die Verteilung der entsprechenden Variable für die Modelle zur Beschäftigung von Menschen mit Migrationshintergrund (N=49).

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Sonderauswertung der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes (Destatis, 2021b); DuCS 2019 (Ette, Straub, Weinmann & Schneider, 2021); BBSR, 2020.

4 Repräsentationslücken trotz steigender Diversität

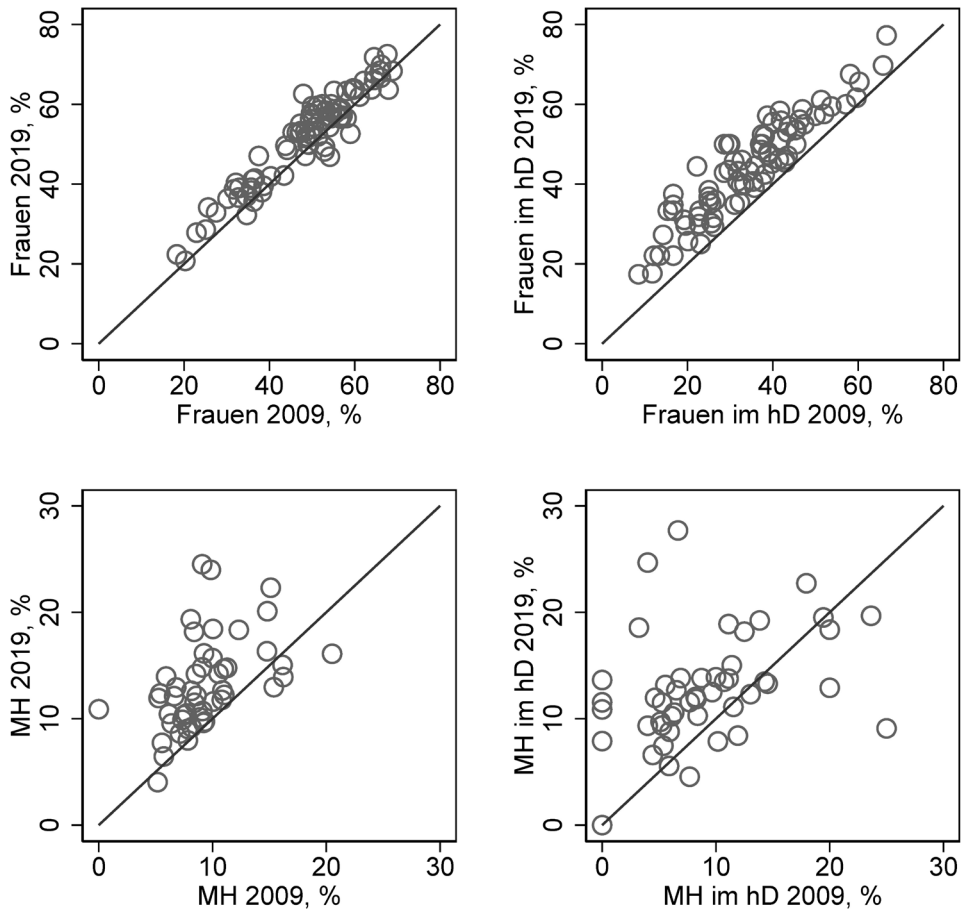
Die Teilhabechancen von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung werden vor dem Hintergrund der unterschiedlichen und sich verändernden institutionellen Rahmenbedingungen zur Schaffung gleicher Teilhabechancen für beide Bevölkerungsgruppen untersucht (H1a-H1c). Deskriptive empirische Analysen zeigen, dass das Personal der Bundesverwaltung durch eine zunehmende Vielfalt – sowohl hinsichtlich Geschlecht als auch Migrationshintergrund – geprägt ist (H1a). Im Vergleich zur Situation ein Jahrzehnt zuvor ist der Anteil von Frauen an allen Beschäf-

tigten deutlich gestiegen. So lag er im Jahr 2009 bei 35,4% und im Fall des höheren Dienstes bei 32,0%. Dabei hat sich die Repräsentationslücke, also die Differenz zwischen dem Anteil der Frauen in der Gesamtbevölkerung bzw. der Erwerbsbevölkerung⁵ (z. B. Sigelman, 1976), innerhalb der vorangegangenen zehn Jahre in 14 der 89 Behörden reduziert. Der Anteil von Frauen im höheren Dienst ist in allen Behörden gestiegen (*Abbildung 1*). Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich auch bei den Beschäftigten mit Migrationshintergrund. Hier lag der Anteil zehn Jahre zuvor bei 7,6% bzw. im höheren Dienst bei 9,1%.⁶ Frauen sowie Menschen mit Migrationshintergrund sind in der Bundesverwaltung – ungeachtet dieser Entwicklungen – gegenüber ihren jeweiligen Anteilen in der Erwerbsbevölkerung weiterhin unterrepräsentiert. Der Anteil von Frauen liegt in den hier berücksichtigten 89 Behörden im Jahr 2019 bei insgesamt 40,0% (höherer Dienst: 41,5%). Der Vergleichswert von Frauen in der Erwerbsbevölkerung beträgt 49,4%. Der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund liegt in den 49 hier berücksichtigten Behörden bei 11,8% (höherer Dienst: 12,9%). Demgegenüber haben 27,6% der Erwerbsbevölkerung einen Migrationshintergrund.⁷ Auch das „representative ratio“ (Ricucci & Saidel, 1997), das Verhältnis des Anteils von Frauen bzw. Menschen mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung zum entsprechenden Anteil in der Erwerbsbevölkerung, zeigt, dass die Repräsentationslücke von Menschen mit Migrationshintergrund mit einem Wert von 0,43 in der Bundesverwaltung deutlich größer ist als bei Frauen (0,81) (H1b).

Trotz dieser insgesamt positiven Entwicklungen zeigen die Befragungsdaten des DuCS 2019, dass sich die bestehenden Repräsentationslücken bei Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund bei Fortsetzung des Einstellungsverhaltens der vorangegangenen zehn Jahre zwar weiter reduzieren, jedoch auch langfristig bestehen bleiben würden: Der Anteil von Frauen unter den Beschäftigten, die in den vergangenen zehn Jahren eingestellt wurden, liegt bei 47,0% (höherer Dienst: 47,5%) und somit nach wie vor leicht unterhalb des Anteils der Männer. Auch Menschen mit Migrationshintergrund sind nach wie vor unterrepräsentiert. Anders als beim Geschlecht ist hier aber zusätzlich zu berücksichtigen, dass innerhalb des vorangegangenen Jahrzehnts der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund an der Erwerbsbevölkerung deutlich zugenommen hat. Trotz des erhöhten Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund unter den innerhalb der zurückliegenden zehn Jahre eingestellten Beschäftigten reduzieren sich daher die Repräsentationslücken – gemessen am representative ratio – nur in geringem Maße.

Wie sich die beiden unterschiedlich ausgestalteten Policy-Regime zur Gleichberechtigung der Geschlechter bzw. der interkulturellen Öffnung auf die Repräsentation auswirken, wird über den statistischen Zusammenhang der beiden abhängigen Variablen operationalisiert. Angesichts der voneinander getrennten Entwicklungen zur institutionellen Förderung der Repräsentation von Frauen bzw. Menschen mit Migrationshintergrund, ist davon auszugehen, dass kein Zusammenhang zwischen der Repräsentation beider Bevölkerungsgruppen in der Bundesverwaltung besteht (H1c). Diese erwartete Entkopplung der beiden Dimensionen von Diversität bestätigt sich auch empirisch: Die Repräsentation von Frauen in den Behörden der Bundesverwaltung steht in keinem signifikanten Zusammenhang mit einer besseren Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund, wie sich sowohl in bivariaten als auch multivariaten Analysen zeigt. Der Korrelationskoeffizient zwischen dem Anteil von Frauen in den Behörden im Jahr 2019 und dem Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund liegt bei 0,055 bzw. 0,081 im höheren Dienst und ist jeweils nicht signifikant.

Abbildung 1: Entwicklung der Beschäftigung von Frauen und Personen mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung zwischen 2009 und 2019



Anmerkungen: In Behörden oberhalb der diagonalen Linie ist der Anteil von Frauen bzw. Beschäftigten mit Migrationshintergrund in den letzten zehn Jahren gestiegen. MH = Migrationshintergrund; hD = höherer Dienst.

Quelle: Eigene Auswertung auf Grundlage von Sonderauswertung der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes (Destatis, 2021b); DuCS 2019 (Ette, Straub, Weinmann & Schneider, 2021).

5 Erklärungsfaktoren der Repräsentation von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund

Die Behörden der Bundesverwaltung sind durch deutliche Unterschiede bei der Repräsentation von Diversität gekennzeichnet. So reicht der Anteil von Frauen an allen Beschäftigten von 20,8 bis zu 72,5% und im Fall des Anteils von Frauen im höheren Dienst sogar von 17,4 bis zu 77,3%. Ähnliches trifft auch für die Beschäftigten mit Migrationshintergrund zu. Hier liegen die Vergleichswerte zwischen 4,0 und 24,5% (höherer Dienst: 0 bis 27,7%). Zur Erklärung dieser Varianzen wird auf die zuvor for-

multierten Hypothesen zu organisationalen Rahmenbedingungen zurückgegriffen (H2a–H2c). Neben einer Prüfung der erwarteten Zusammenhänge mittels paarweiser Korrelationen (*Tabelle 2*), erfolgt eine multivariate Überprüfung auf Grundlage von *fractional-logit*-Regressionen (*Tabelle 3*), wobei in die einzelnen Modelle jeweils die Variablen aufgenommen werden, für die in den bivariaten Befunden signifikante Zusammenhänge festgestellt werden. Zur Untersuchung der Robustheit wurden alle Analysen auch als OLS-Regressionen berechnet. Da sich die Analysen zur Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund nur auf 49 Behörden beziehen, wurden zudem alle Modelle zur Repräsentation von Frauen auch mit dieser reduzierten Stichprobe berechnet.

Hinsichtlich des angenommenen Zusammenhangs zwischen Maßnahmen zur Verbesserung der Repräsentation von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund (H2a) zeigen sich zwischen beiden Dimensionen von Diversität unterschiedliche Effekte. Die Teilnahme am Auditprozess „Beruf und Familie“ steht in einem signifikant positiven Zusammenhang mit der Repräsentation von Frauen. Dies zeigt sich in paarweisen Korrelationsanalysen für alle 89 Behörden für den höheren Dienst (*Tabelle 2*). Der Zusammenhang bestätigt sich auch multivariat auf Grundlage der *fractional-logit*-Regressionen unter Berücksichtigung der weiteren unabhängigen Variablen (*Tabelle 3*). Die Unterzeichnung der „Charta der Vielfalt“ als öffentliches Bekenntnis von Behörden zu Diversität steht hingegen in keinem signifikanten Zusammenhang zur Repräsentation von Frauen oder Menschen mit Migrationshintergrund. Diese Befunde bestätigen sich auch bei alternativen Modellierungen, bei denen nicht die Zeit seit der letzten Auditierung bzw. Unterzeichnung der „Charta“, sondern ausschließlich die prinzipielle Teilnahme an einem dieser beiden Diversitätsmanagementprozesse berücksichtigt wurde. Da es sich beim „Audit“ um ein Instrument handelt, das auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie abzielt, ist es nachvollziehbar, dass sich diese Maßnahme lediglich auf die Repräsentation von Frauen auswirkt. Ein Grund für den unterschiedlichen Effekt der beiden Maßnahmen kann darin liegen, dass es sich bei der „Charta“ anders als beim „Audit“ lediglich um eine Selbstverpflichtung der unterzeichnenden Behörden und nicht um eine kriterienbasierte Zertifizierung handelt.

Der Einfluss der Behördenleitung auf die Repräsentation lässt sich aufgrund der Datenverfügbarkeit nur für die Beschäftigung von Frauen untersuchen. Hier bestätigt sich ebenfalls der theoretisch erwartete positive Zusammenhang eines höheren Anteils von Frauen in Behörden mit weiblicher Leitung (H2b). Mit steigender Dauer von Frauen in der Behördenleitung steigt die Zahl von Frauen bei den Beschäftigten an (*Tabelle 2*), wobei hier – wie bei allen Befunden aus Querschnittsdaten – die Richtung des Zusammenhangs nicht eindeutig benannt werden kann. Die multivariaten Analysen bestätigen – zumindest für die Frauen im höheren Dienst – den positiven Zusammenhang zwischen der Repräsentation und dem Geschlecht der Behördenleitung (*Tabelle 3*).

Tabelle 2: Paarweise Korrelationen zwischen den abhängigen und allen unabhängigen Variablen

	Anteil Frauen ...		Anteil Migrationshintergrund ...	
	an allen Beschäftigten	an Beschäftigten im höheren Dienst	an allen Beschäftigten	an Beschäftigten im höheren Dienst
Charta der Vielfalt (in Jahren)	0,033	-0,038	0,129	0,167
Audit Beruf und Familie (in Jahren)	0,170	0,213*	-0,008	0,096
Frauen in Behördenleitung (%)	0,188*	0,238*		
Personalentwicklung 2009-19	0,043	0,124	0,538*	0,291*
Durchschnittsalter 2009-19	0,056	-0,022	-0,342*	-0,369*
Behördengröße 2019 (log.)	-0,326*	-0,185*	0,009	0,063
Anteil Beamte 2019 (%)	-0,270*	-0,280*	-0,277*	-0,160
Anteil höherer Dienst (%)	0,148	0,147	-0,056	0,092
Anteil gehobener Dienst 2019 (%)	-0,249*	-0,212*	0,295*	-0,019
Anteil einf./mittl. Dienst 2019 (%)	0,056	0,029	-0,226	-0,177
Ausländeranteil Region (%)			0,326*	0,216

Anmerkungen: Korrelationskoeffizienten nach Pearson, zweiseitige Signifikanztests: * $p < 0,1$. Da einige der Variablen nicht normalverteilt sind, wurden zusätzlich Korrelationstests nach Spearman berechnet, welche die dargestellten Befunde weitgehend bestätigen.

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von Sonderauswertung der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes (Destatis, 2021b); DuCS 2019 (Ette, Straub, Weinmann & Schneider, 2021); BBSR, 2020.

Der erwartete positive Zusammenhang zwischen einer erhöhten Personalfluktuations und der Repräsentation (H2c) bestätigt sich lediglich für die Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund (*Tabelle 2*). Auch in den multivariaten Analysen zeigt sich dieser Zusammenhang, wonach die Repräsentationslücke in wachsenden Behörden deutlich geringer ausgeprägt ist als in schrumpfenden. Dieser Befund gilt nicht nur für die Personalentwicklung zwischen 2009 und 2019, sondern auch für die Veränderung des Durchschnittsalters der Beschäftigten, die als alternativer Indikator für die Personalfluktuations betrachtet werden kann, da eine Reduktion des Durchschnittsalters meist mit einer erhöhten Zahl von Neueinstellungen einhergeht. Entsprechend zeigt sich: Wenn das Durchschnittsalter in Behörden in den vergangenen zehn Jahren gestiegen ist, ist der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund geringer.

Mit Blick auf die weiteren in der Literatur diskutierten Variablen zur Erklärung von Repräsentation sind auch zwei weitere Befunde von Bedeutung: Sowohl in den bialen als auch multivariaten Analysen zeigt sich ein negativer Zusammenhang zwischen der Größe der Behörde und der Repräsentation von Frauen.⁸ Zudem bestätigt sich der aus anderen Ländern bekannte Zusammenhang zwischen dem Anteil privilegierter Positionen und der Repräsentation. Demnach sind die Repräsentationslücken in Behörden mit einem geringeren Anteil an (privilegierten) Beamtenstellen kleiner. Weitaus weniger einflussreich sind hingegen die Laufbahnstrukturen der Behörden. Einzig der Anteil an Stellen des gehobenen Dienstes in den Behörden steht in einem signifikanten Zusammenhang mit der Repräsentation von Diversität. Die Effekte sind jedoch für Frauen und Beschäftigte mit Migrationshintergrund gegenläufig.

Aufgrund der in Deutschland regional sehr unterschiedlichen Verteilung von Menschen mit Migrationshintergrund, die sich in Abhängigkeit von den Behördenstandorten auch auf die Repräsentation dieser Bevölkerungsgruppe auswirken kann, wurde

auch der Effekt des regionalen Ausländeranteils überprüft. Die Analysen bestätigen, dass ein positiver Zusammenhang zwischen dem Anteil von Ausländerinnen und Ausländern im regionalen Pool potenzieller Erwerbstätiger und dem Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund in den Behörden der Bundesverwaltung besteht (*Tabelle 2*). Die multivariaten Befunde zum Einfluss der Personalfluktuaton bestätigen sich auch dann, wenn für dieses regionale Standortmerkmal kontrolliert wird.

Tabelle: 3: Ergebnisse von fractional-logit-Regressionen zu den Determinanten der Repräsentation von Diversität in der Bundesverwaltung

	Anteil Frauen ...		Anteil Migrationshintergrund ...	
	an allen Beschäftigten	an Beschäftigten im höheren Dienst	an allen Beschäftigten	an Beschäftigten im höheren Dienst
Audit Beruf und Familie (Jahre)	0,006*** (0,002)	0,006*** (0,002)		
Frauen in Behördenleitung (%)	0,032 (0,026)	0,056* (0,030)		
Personalentwicklung 2009-19			0,030*** (0,007)	0,021* (0,012)
Durchschnittsalter 2009-19			-0,005* (0,003)	-0,007** (0,003)
Behördengröße 2019 (log.)	-0,030*** (0,011)	-0,017* (0,010)		
Anteil Beamte 2019 (%)	-0,133*** (0,046)	-0,163*** (0,052)	-0,060*** (0,023)	-0,028 (0,026)
Anteil gehobener Dienst 2019 (%)	-0,093 (0,075)	-0,065 (0,074)	0,083** (0,033)	-0,007 (0,049)
N	89	89	49	49

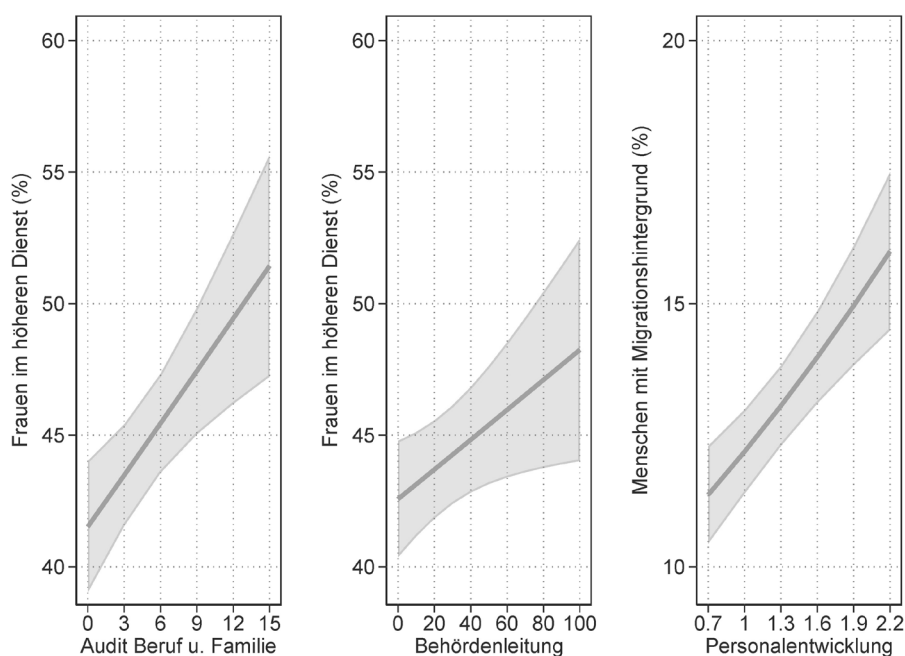
Anmerkungen: Dargestellt sind Average Marginal Effects sowie Standardabweichungen (in Klammern); Signifikanzniveau: * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

Quelle: Eigene Auswertung auf Grundlage von Sonderauswertung der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes (Destatis, 2021b); DuCS 2019 (Ette, Straub, Weinmann & Schneider, 2021).

Abbildung 2 illustriert die marginalen Effekte für die drei hier zentral untersuchten Erklärungsansätze zur Repräsentation. Daran wird deutlich, dass die beobachteten Zusammenhänge nicht nur statistisch signifikant sind, sondern dass auch bedeutsame Effekte der betrachteten organisationalen Rahmenbedingungen auf die Repräsentation von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund bestehen. Das „Audit Beruf und Familie“ wirkt sich als Maßnahme zur Verbesserung der Repräsentation von Frauen gleichermaßen für Frauen in Behörden der Bundesverwaltung insgesamt als auch für Frauen im höheren Dienst aus. Die hier dargestellten Effekte für den höheren Dienst sind jedoch von besonderer Bedeutung, da sie einen Hinweis darauf geben, dass entsprechende Maßnahmen auch die Repräsentation in Führungspositionen verbessern können. Die dargestellten Effekte einer weiblichen Behördenleitung auf die Repräsentation von Frauen im höheren Dienst können einerseits ein Hinweis darauf sein, dass interne Karrierewege zu einer besseren Repräsentation dieser Gruppe in den Führungspositionen führen. Andererseits bestätigt sich hier möglicherweise auch die Annahme, dass Frauen in höheren Führungspositionen bemüht sind, auch die Repräsentation in für weitere Führungspositionen relevanten Hierarchieebenen zu verbessern. Mit Blick auf

Beschäftigte mit Migrationshintergrund ist vor allem relevant, dass sich das Wachstum von Behörden und damit verbunden eine substantielle Zahl von Neueinstellungen positiv auf die Repräsentation auswirkt. Beschäftigte mit Migrationshintergrund konnten von der Personalfluktuaton offensichtlich überproportional profitieren, wie die marginalen Effekte verdeutlichen. Die Personalfluktuaton der letzten zehn Jahre hat folglich zu einer Reduzierung der Repräsentationslücken der Menschen mit Migrationshintergrund beigetragen.

Abbildung 2: Marginale Effekte ausgewählter Erklärungsfaktoren auf die Repräsentation von Frauen im höheren Dienst der Bundesbehörden bzw. der Menschen mit Migrationshintergrund in den Bundesbehörden



Quelle: Eigene Auswertung und Darstellung auf Grundlage von Sonderauswertung der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes (Destatis, 2021b); DuCS 2019 (Ette, Straub, Weinmann & Schneider, 2021).

6 Fazit

Ziel des Beitrages war es, die Repräsentation von zwei oftmals benachteiligten Bevölkerungsgruppen – Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund – in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland vergleichend zu untersuchen. Die Ergebnisse zeigen, dass trotz deutlich steigender Beschäftigtenanteile beide Bevölkerungsgruppen in der Bundesverwaltung nach wie vor unterrepräsentiert sind. Die Repräsentationslücken sind – gemessen am *representative ratio* – für Menschen mit Migrationshintergrund etwa doppelt so groß wie für Frauen. Bei Fortsetzung des Einstellungsverhaltens der

vergangenen zehn Jahre werden sich die Repräsentationslücken beider Gruppen weiter reduzieren, aber langfristig bestehen bleiben. Die im Mittelpunkt der Analysen stehenden institutionellen und organisationssoziologischen Theorieansätze helfen, die Repräsentation beider Dimensionen von Diversität besser zu verstehen: Demnach steht die Repräsentation von Frauen in Behörden der Bundesverwaltung in einem positiven Zusammenhang mit Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Dieser Befund gilt auch für den für Führungspositionen relevanten höheren Dienst. Ein positiver Zusammenhang besteht zudem zwischen der Repräsentation von Frauen in der Leitungsebene der Behörden und der Repräsentation von Frauen im höheren Dienst. Für das Verständnis der Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund in den Behörden der Bundesverwaltung sind andere Aspekte von Relevanz. Hier bestehen positive Zusammenhänge insbesondere zwischen einer erhöhten Personalfluktuationsrate und der horizontalen sowie vertikalen Repräsentation der Menschen mit Migrationshintergrund.

Durch die vergleichende Betrachtung der Repräsentation von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund liefert der Beitrag erste Erkenntnisse zur Diversität in Bundesbehörden. Andererseits sind die empirischen Analysen mit zahlreichen Limitationen bei der Untersuchung des Personals in öffentlichen Verwaltungen konfrontiert. So konnten beispielsweise weitere Dimensionen von Diversität aufgrund fehlender Datengrundlagen noch nicht berücksichtigt werden. Aus dem gleichen Grund konnten innerhalb der beiden untersuchten Diversitätsdimensionen keine weitergehenden Differenzierungen bestehender Benachteiligungen berücksichtigt werden. Dies betrifft beispielsweise Unterschiede in der Repräsentation zwischen verschiedenen geografischen Herkunftsgruppen der Menschen mit Migrationshintergrund oder zwischen Gruppen unterschiedlicher ethnischer Herkunft. Auch die bestehenden Wechselwirkungen zwischen der Repräsentation von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund konnten mittels der beiden für die Analyse verwendeten Datenquellen nicht überprüft werden. Solche intersektionalen Perspektiven sollten in zukünftigen Studien untersucht werden. Die Datengrundlage für entsprechende Analysen dürfte sich in den kommenden Jahren mit der regelmäßigen Erhebung von Daten zur Vielfalt der Beschäftigten der Bundesverwaltung sowie zu Maßnahmen des Diversitätsmanagements deutlich verbessern, die in der Erklärung der Bundesregierung zum Nationalen Aktionsplan Integration 2021 angekündigt wurde. Ein besseres Verständnis der theoretischen Mechanismen, welche zur unterschiedlichen Repräsentation von Diversität führen, kann zudem durch spezifische Fallstudien einzelner Behörden erzielt werden, wie erste Beispiele der vergangenen Jahre zeigen konnten (z. B. Lang, 2020; Vettters & Zenker, 2021).

Die Befunde des Beitrags sind trotz dieser Einschränkungen unmittelbar anschlussfähig an die internationale Debatte und möglicher Ausgangspunkt für weitergehende Analysen zum Personal in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Dies gilt beispielsweise für die beschriebenen Effekte diversitätspolitischer Maßnahmen: Der positive Zusammenhang zwischen der Auditierung „Beruf und Familie“ und der Beschäftigung von Frauen bei gleichzeitigem Fehlen eines solchen Zusammenhangs zwischen der in der „Charta der Vielfalt“ beschriebenen Selbstverpflichtung und der Repräsentation von Diversität steht im Einklang mit US-amerikanischen Studien. Diese haben gezeigt, dass nicht alle Maßnahmen zur Förderung von Diversität gleichermaßen die Repräsentation benachteiligter Gruppen verbessern (Dobbin, Kim & Kalev, 2011). Die

Definition von Mindeststandards und ihrer verbindlichen Überprüfung im Rahmen einer Auditierung scheint somit die erfolgversprechendere Maßnahme zu sein als unverbindliche Selbstverpflichtungen zur Diversität. Auf Grundlage regelmäßiger Datenerhebungen zu den Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung, systematischen Bestandsaufnahmen diversitätspolitischer Maßnahmen der Behörden und kausalanalytischen Methoden sollten diese Befunde zukünftig weiter überprüft werden. Zudem könnten sie praktische Relevanz als ein Baustein der im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung angekündigten „ganzheitlichen Diversity-Strategie“ erhalten. Institutionelle Errungenschaften für die Gleichstellung der Geschlechter in der Verwaltung könnten zukünftig auch auf die Förderung anderer Bevölkerungsgruppen übertragen werden. Ein anderes Beispiel betrifft die Bedeutung des Personalwachstums von Behörden und der Einstellung neuen Personals: Diese Faktoren sind für die Erklärung der Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland relevant. Im Unterschied zu den Befunden anderer Länder (z. B. Krøtel, Ashworth & Villadsen, 2018) besteht in Deutschland aber kein positiver Zusammenhang zwischen der Personalfluktuaton und der Repräsentation von Frauen in den Behörden. Ob dies auf unterschiedliche Datengrundlagen und Analyseverfahren oder auf unterschiedliche institutionelle und politische Rahmenbedingungen zurückzuführen ist, sollte in länderübergreifenden Studien weiter analysiert werden. Von hoher praktischer Relevanz ist dieser Befund zur Personalfluktuaton aber in jedem Fall, denn mit dem Ruhestandseintritt der Babyboomer-Generationen in den kommenden Jahren steht der öffentlichen Verwaltung in Deutschland ein weitreichender Personalumbau bevor, der sich voraussichtlich auch auf die Repräsentation bislang benachteiligter Bevölkerungsgruppen auswirken wird.

Danksagung

Der Beitrag entstand im Rahmen der Mitarbeit beider Autoren am Nationalen Aktionsplan Integration. Eine frühere Version des Beitrags wurde im Rahmen der DVPW-Jahrestagung 2021 vorgestellt. Wir danken Sabrina Zajak und Lars Vogel sowie den weiteren Teilnehmer*innen am Panel „(Umkämpfte) Repräsentation sozialer Gruppen in Zeiten multipler Unsicherheiten“ für die hilfreiche Diskussion sowie insbesondere Stefan Hank, Sophie Straub und den Reviewer*innen der Zeitschrift „dms – der moderne staat“ für deren detaillierte Kommentierung des Beitrags.

Anmerkungen

- 1 Weitere Kerndimensionen von Diversität wie Alter, sexuelle Orientierung, Religion und Weltanschauung, Behinderung sowie soziale Herkunft bleiben an dieser Stelle unberücksichtigt.
- 2 Die Personalstandstatistik enthält für verbeamtete Beschäftigte die Information über die Zugehörigkeit zu einer der vier Laufbahngruppen des öffentlichen Dienstes. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wurden hingegen gemäß ihrer Entgeltgruppen den Laufbahngruppen zugeordnet. Die Entgeltgruppen E1 bis E9a entsprechen dabei dem einfachen und mittleren Dienst, die Entgeltgruppen E9b bis E12 dem gehobenen Dienst und die Entgeltgruppen ab E13 sowie außertariflich Beschäftigte dem höheren Dienst.
- 3 Verlässliche Informationen zur Befristung von Verträgen in der öffentlichen Verwaltung liegen trotz ihrer steigenden Bedeutung auf Ebene der einzelnen Behörden nicht vor, weshalb sie für die folgenden

- Analysen – ungeachtet ihrer theoretischen Bedeutung – nicht berücksichtigt werden können (Keller & Seifert, 2015).
- 4 Für Behörden, welche nicht einen, sondern mehrere Standorte aufweisen, wurden gewichtete Mittelwerte zum Ausländeranteil gebildet, welche sich an der Zahl der Beschäftigten an den verschiedenen Standorten orientieren. Insgesamt sechs Behörden mit einer sehr großen Anzahl von Standorten (z. B. Zollverwaltung, Wasser- und Schifffahrtsverwaltung) wurden aus den Analysen zum Einfluss des regionalen Kontextes ausgeschlossen, da zu diesen Behörden keine Angaben zur Verteilung der Beschäftigten nach Standorten vorliegen.
 - 5 Die Erwerbsbevölkerung umfasst alle Personen im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre; siehe Destatis, 2020, S. 415).
 - 6 Zur Untersuchung der Beschäftigten mit Migrationshintergrund liegen aus dem Jahr 2009 keine mit dem DuCS 2019 vergleichbaren Daten für die Bundesverwaltung vor. Über die Zugehörigkeitsdauer der im Jahr 2019 beschäftigten Befragten lassen sich aber Rückschlüsse auf die Personalstruktur im Jahr 2009 treffen, welche für die Analysen genutzt werden. Da in den letzten Jahren überproportional viele Menschen in den Ruhestand eingetreten sind und somit insbesondere ältere Geburtskohorten mit einem insgesamt geringeren Anteil von Personen mit Migrationshintergrund die Verwaltung verlassen haben, lagen die Vergleichswerte für 2009 vermutlich niedriger als die hier ausgewiesenen Werte.
 - 7 Die Operationalisierung des Migrationshintergrundes entspricht in beiden Fällen der oben dargestellten Definition des Statistischen Bundesamtes.
 - 8 Der Zusammenhang ist im eingeschränkten Sample mit 49 Behörden hinsichtlich der vertikalen Repräsentation nicht signifikant.

Literatur

- Altis, Alexandros (2018). Entwicklung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst bis 2017. *Wirtschaft und Statistik*, (5), 57-67.
- Andrews, Rhys & Ashworth, Rachel (2013). Determinants of representation. An empirical assessment of the UK civil service. *Policy & Politics*, 41 (3), 429-448.
<https://doi.org/10.1332/030557312X645829>.
- BBSR (2020). *Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung - INKAR*. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- berufundfamilie Service GmbH (o. J.). Die Kriterien: Qualitätssicherung des Zertifikats. Verfügbar unter: <https://www.berufundfamilie.de/zertifikat-audit-berufundfamilie/auszeichnung/zertifizierungskriterien> [12. Juli 2022].
- Bishu, Sebawit G. & Kennedy, Alexis R. (2020). Trends and Gaps: A Meta-Review of Representative Bureaucracy. *Review of Public Personnel Administration*, 40 (4), 559-588.
<https://doi.org/10.1177/0734371X19830154>.
- Bloemraad, Irene & Schönwälder, Karen (2013). Immigrant and Ethnic Minority Representation in Europe: Conceptual Challenges and Theoretical Approaches. *West European Politics*, 36 (3), 564-579. <https://doi.org/10.1080/01402382.2013.773724>.
- Charta der Vielfalt e. V. (o. J.). Die Initiative Charta der Vielfalt. Verfügbar unter: <https://www.charta-der-vielfalt.de/ueber-uns/ueber-die-initiative/> [12. Juli 2022].
- Choi, Sungjoo (2011). Diversity and Representation in the U.S. Federal Government: Analysis of the Trends of Federal Employment. *Public Personnel Management*, 40 (1), 25-46.
<https://doi.org/10.1177/009102601104000103>.
- Cook, Alison & Glass, Christy (2015). The Power of One or Power in Numbers? Analyzing the Effect of Minority Leaders on Diversity Policy and Practice. *Work and Occupations*, 42 (2), 183-215.
<https://doi.org/10.1177/0730888414557292>.
- Destatis (2020). *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2019*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Destatis (2021a). *Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes 2020*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

- Destatis (2021b). *Sonderauswertung der Personalstandstatistik 2009 und 2019 des Statistischen Bundesamtes für das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB)*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Derlien, Hans-Ulrich, Böhme, Doris & Heindl, Markus (2011). *Bürokratietheorie. Einführung in eine Theorie der Verwaltung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Ding, Fangda, Lu, Jiahuan & Riccucci, Norma M. (2021). How Bureaucratic Representation Affects Public Organizational Performance: A Meta-Analysis. *Public Administration Review*. <https://doi.org/10.1111/puar.13361>.
- DiTomaso, Nancy, Post, Corinne & Parks-Yancy, Rochelle (2007). Workforce Diversity and Inequality: Power, Status, and Numbers. *Annual Review of Sociology*, 33 (1), 473-501. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.33.040406.131805>.
- Dobbin, Frank, Kim, Soohan & Kalev, Alexandra (2011). You Can't Always Get What You Need. Organizational Determinants of Diversity Programs. *American Sociological Review*, 76 (3), 386-411. <https://doi.org/10.1177/0003122411409704>.
- Ette, Andreas, Straub, Sophie, Weinmann, Martin & Schneider, Norbert F. (Hrsg.). (2021). *Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität* (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, Band 55). Opladen: Barbara Budrich.
- Grabosky, Peter N. & Rosenbloom, David H. (1975). Racial and Ethnic Integration in the Federal Service, *Social Science Quarterly*, 56 (1), 71-84.
- Groeneveld, Sandra, Bakker, Vincent & Schmidt, Eduard (2020). Breaking the glass ceiling, but facing a glass cliff? The role of organizational decline in women's representation in leadership positions in Dutch civil service organizations. *Public Administration*, 98 (2), 441-464. <https://doi.org/10.1111/padm.12632>.
- Groeneveld, Sandra & Verbeek, Stijn (2012). Diversity Policies in Public and Private Sector Organizations: An Empirical Comparison of Incidence and Effectiveness. *Review of Public Personnel Administration*, 32 (4), 353-381. <https://doi.org/10.1177/0734371X11421497>.
- Jankowski, Michael, Prokop, Christine & Tepe, Markus (2020). Representative Bureaucracy and Public Hiring Preferences: Evidence from a Conjoint Experiment among German Municipal Civil Servants and Private Sector Employees. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 30 (4), 596-618. <https://doi.org/10.1093/jopart/muaa012>.
- Jungbauer-Gans, Monika (2016). Organisationsgröße und Diversität. In Stefan Liebig & Wenzel Matiaske (Hrsg.), *Methodische Probleme in der empirischen Organisationsforschung* (S. 135-151). Wiesbaden: Springer Gabler. https://doi.org/10.1007/978-3-658-08713-5_7.
- Kalev, Alexandra, Dobbin, Frank & Kelly, Erin (2006). Best Practices or Best Guesses? Assessing the Efficacy of Corporate Affirmative Action and Diversity Policies. *American Sociological Review*, 71 (4), 589-617. <https://doi.org/10.1177/000312240607100404>.
- Keller, Berndt & Seifert, Hartmut (2015). *Atypical forms of employment in the public sector – are there any?* (SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research, Bd. 774). Berlin: DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2647957>.
- Kellough, J. E. (1990). Integration in the Public Workplace. Determinants of Minority and Female Employment in Federal Agencies. *Public Administration Review*, 50 (5), 557. <https://doi.org/10.2307/976786>.
- Krøtel, Sarah M. L., Ashworth, Rachel E. & Villadsen, Anders R. (2018). Weakening the glass ceiling. Does organizational growth reduce gender segregation in the upper tiers of Danish local government? *Public Management Review*, 21 (8), 1213-1235. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1550107>.
- Laird, Jennifer (2017). Public Sector Employment Inequality in the United States and the Great Recession. *Demography*, 54 (1), 391-411. <https://doi.org/10.1007/s13524-016-0532-4>.
- Lang, Christine (2020). Workforce Diversity Policies in Practice: Drivers and Barriers in Local Administrations. *Ethnic and Racial Studies*, 43 (11), 1961-1980. <https://doi.org/10.1080/01419870.2020.1754444>.
- Lewalter, Sandra, Geppert, Jochen & Baer, Susanne (2009). Leitprinzip Gleichstellung? – 10 Jahre Gender Mainstreaming in der deutschen Bundesverwaltung. *GENDER-Zeitschrift für Geschlecht, Kultur und Gesellschaft*, 1 (1), 125-139.

- Maravic, Patrick v. & Dudek, Sonja M. (2013). Representative bureaucracy in Germany? From passive to active intercultural opening. In Patrick v. Maravic, B. Guy Peters & Eckhard Schröter (Eds.), *Representative Bureaucracy in Action. Country Profiles from the Americas, Europe, Africa and Asia* (pp. 99-110). Cheltenham: Edward Elgar.
<https://doi.org/10.4337/9780857935991.00013>.
- May, Peter J. & Jochim, Ashley E. (2013). Policy Regime Perspectives: Policies, Politics, and Governing. *The Policy Studies Journal*, 41 (3), 426-452. <https://doi.org/10.1111/psj.12024>.
- Meier, Kenneth J. (2019). Theoretical Frontiers in Representative Bureaucracy: New Directions for Research. *Perspectives on Public Management and Governance*, 2 (1), 39-56.
<https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvy004>.
- Morgenroth, Thekla, Kirby, Teri A., Ryan, Michelle K. & Sudkämper, Antonia (2020). The who, when, and why of the glass cliff phenomenon: A meta-analysis of appointments to precarious leadership positions. *Psychological Bulletin*, 146 (9), 797-829.
<https://doi.org/10.1037/bul0000234>.
- Naff, Katherine C. & Kellough, J. E. (2003). Ensuring Employment Equity. Are Federal Diversity Programs Making a Difference? *International Journal of Public Administration*, 26 (12), 1307-1336. <https://doi.org/10.1081/PAD-120024399>.
- Papke, Leslie E. & Wooldridge, Jeffrey M. (1996). Econometric methods for fractional response variables with an application to 401(k) plan participation rates. *Journal of Applied Econometrics*, 11 (6), 619-632.
- Preisendörfer, Peter & Burgess, Yvonne (1988). Organizational dynamics and career patterns: effects of organizational expansion and contraction on promotion chances in a large West German company. *European Sociological Review*, 4 (1), 32-45.
<https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.esr.a036461>.
- Reskin, Barbara F., McBrier, Debra B. & Kmec, Julie A. (1999). The Determinants and Consequences of Workplace Sex and Race Composition. *Annual Review of Sociology*, 25 (1), 335-361.
<https://doi.org/10.1146/annurev.soc.25.1.335>.
- Riccucci, Norma M. & Saidel, Judith R. (1997). The Representativeness of State-Level Bureaucratic Leaders: A Missing Piece of the Representative Bureaucracy Puzzle. *Public Administration Review*, 57 (5), 423-430. <https://doi.org/10.2307/3109988>.
- Rouault, Sophie (2016). Berufliche Gleichstellung im deutschen Bundesdienst: Vorbild für die widerständige Privatwirtschaft? In Gesine Fuchs, Silke Bothfeld, Andrea Leitner & Sophie Rouault (Hrsg.), *Gleichstellungspolitik öffentlicher Arbeitgeber: Betriebliche Gleichstellung in den Bundesverwaltungen Deutschlands, Österreichs und der Schweiz* (S. 99-138). Opladen: Barbara Budrich.
- Sabharwal, Meghna (2015). From Glass Ceiling to Glass Cliff: Women in Senior Executive Service. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25 (2), 399-426.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mut030>.
- Schröer, Hubertus (2007). Interkulturelle Orientierung und Öffnung: ein neues Paradigma für die soziale Arbeit. *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit* (3), 80-91.
- Sigelman, Lee (1976). The Curious Case of Women in State and Local Government. *Social Science Quarterly*, 56 (4), 591-604.
- Smith, Amy E. & Monaghan, Karen R. (2013). Some Ceilings Have More Cracks: Representative Bureaucracy in Federal Regulatory Agencies. *The American Review of Public Administration*, 43 (1), 50-71. <https://doi.org/10.1177/0275074011420997>.
- SPD, Grüne & FDP (2021). *Mehr Fortschritt wagen. Koalitionsvertrag 2021-2025*. Berlin.
- Veit, Sylvia (2018). Verwaltungsreformen in der Bundesverwaltung: Eine kritische Bestandsaufnahme. In Michael W. Bauer & Edgar Grande (Hrsg.), *Perspektiven der Verwaltungswissenschaft* (S. 121-152). Baden-Baden: Nomos.
- Vetters, Larissa & Zenker, Olaf (2021). „Diversität“ in der deutschen Migrationsverwaltung. Zur Domestizierung von Pluralität. In Hansjörg Dilger & Matthias Warstat (Hrsg.), *Umkämpfte Vielfalt. Affektive Dynamiken institutioneller Diversifizierung* (S. 66-94). Frankfurt/New York: Campus.

- Wooldridge, Jeffrey M. (2010). *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Wüst, Andreas & Saalfeld, Thomas (2011). Abgeordnete mit Migrationshintergrund im Vereinigten Königreich, Frankreich, Deutschland und Schweden. In Michael Edinger & Werner Patzelt (Hrsg.), *Politik als Beruf. PVS-Sonderheft 44 (10)* (S. 312-333). Wiesbaden: VS Verlag.

Anschriften der Autoren:

Dr. Andreas Ette, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Friedrich-Ebert-Allee 4, 65185 Wiesbaden, E-Mail: andreas.ette@bib.bund.de.

Martin Weinmann, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Friedrich-Ebert-Allee 4, 65185 Wiesbaden, E-Mail: martin.weinmann@bib.bund.de.

Anhang

Tabelle A1: Übersicht der Behörden und Einrichtungen des Kernhaushalts der Bundesverwaltung nach Einzelplan (Epl.) und Kapitel (Kpl.) des Bundeshaushalts sowie Teilnahme am Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)

Epl./Kpl. 2009	Epl./Kpl. 2019	Behördenname 2019	Abkürzung 2019	DuCS 2019
0101, 0103	0101, 0112	Bundespräsidialamt*	BPrA	X
02	02	Deutscher Bundestag ¹	BT	X
03	03	Bundesrat	BR	
0401, 0409	0412, 0413	Bundeskanzleramt, Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration ²	BKAmt/ IntB	X
0403	0432	Presse- und Informationsamt der Bundesregierung	BPA	X
0405	0452	Beauftragte/r der Bundesregierung für Kultur und Medien	BKM	X
0406	0453	Bundesarchiv	BArch	X
0408	0455	Bundesbeauftragte/r für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR	BStU	
0501, 0503	0512	Auswärtiges Amt (Ministerium und Auslandsvertretungen) ³	AA	X
0511	0513	Deutsches Archäologisches Institut	DAI	
0601, 0611	0612	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat ⁴	BMI	X
0608	0614	Statistisches Bundesamt	StBA	
0615	0615	Bundesverwaltungsamt	BVA	X
0616	0616	Bundesamt für Kartographie und Geodäsie	BKG	
0617, 0618	0617, 0618	Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Bundesinstitut für Sportwissenschaft ⁵	BiB/BISp	X
0626	0619	Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern	BeschA	X
0812	0620	Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen mit Bundesausgleichsamt ¹⁰	BADV	X
1227	0621	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung	BBR	
-	0622	Zentrale Stelle für Informationstechnik im Sicherheitsbereich	ZITiS	X
0623	0623	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik	BSI	X
0610	0624	Bundeskriminalamt ⁶	BKA	
0625	0625	Bundespolizei	BPOL	X
0628	0628	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe	BBK	
0629	0629	Bundesanstalt Technisches Hilfswerk	THW	X
0633	0633	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge	BAMF	X
0612	0634	Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung	HS Bund	
0635	0635	Bundeszentrale für politische Bildung	BPB	X
0701	0712	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz	BMJV	X
0703	0713	Bundesgerichtshof	BGH	
0704	0714	Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof	GBA	
0705	0715	Bundesverwaltungsgericht	BVerwG	X
0706	0716	Bundesfinanzhof	BFH	
0707	0717	Bundespatentgericht	BPatG	

0708	0718	Bundesamt für Justiz	BfJ	X
0710	0719	Deutsches Patent- und Markenamt	DPMA	
0801	0812	Bundesministerium der Finanzen	BMF	X
0804	0813	Zollverwaltung	Zoll	X
0803	0815	Bundeszentralamt für Steuern	BZSt	
0805	0816	Informationstechnikzentrum Bund ⁷	ITZBund	X
0901	0912	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	BMWi	X
0903	0913	Physikalisch-Technische Bundesanstalt	PTB	
0907	0914	Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung	BAM	
0909	0915	Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe	BGR	
0904	0916	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle	BAFA	X
0908	0917	Bundeskartellamt	BKartA	X
0910	0918	Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen	BNetzA	X
1001	1012	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	BMEL	X
1013	1013	Julius Kühn-Institut, Bundesforschungsinstitut für Kulturpflanzen	JKI	
1014	1014	Friedrich Loeffler-Institut, Bundesforschungsinstitut für Tiergesundheit	FLI	X
1015	1015	Max Rubner-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ernährung und Lebensmittel	MRI	X
1016	1016	Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforsch. für Ländliche Räume, Wald und Fischerei	Thuenen	X
1009	1017	Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit	BVL	X
1008	1018	Bundessortenamt	BSA	
1101	1112	Bundesministerium für Arbeit und Soziales	BMAS	
1104	1113	Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin	BAuA	X
1105	1114	Bundesarbeitsgericht ¹¹	BAG	
1106	1115	Bundessozialgericht	BSG	X
1107	1116	Bundesversicherungsamt	BVAmt	X
1201	1212	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	BMVI	
-	1201	Bundesfernstraßen	FBA	
1205	1213	Bundesamt für Güterverkehr	BAG	
1211	1214	Bundesanstalt für Straßenwesen	BAST	
1212	1215	Kraftfahrt-Bundesamt	KBA	
1221	1217	Eisenbahn-Bundesamt	EBA	
1203	1218	Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes	GDWS	X
1208	1219	Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie	BSH	
1214	1220	Deutscher Wetterdienst	DWD	
1216	1221	Luftfahrt-Bundesamt	LBA	
-	1222	Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung	BAF	X
-	1223	Bundesanstalt für Verwaltungsdienstleistungen	BAV	
1401	1412	Bundesministerium der Verteidigung	BMVg	X
1501	1512	Bundesministerium für Gesundheit	BMG	
1504	1513	Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung	BZgA	
1505	1514	Deutsches Institut für Medizinische Dokumentation und Information	DIMDI	
1506	1515	Paul-Ehrlich-Institut	PEI	
1510	1516	Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte	BfArM	
1511	1517	Robert Koch-Institut	RKI	

1601	1612	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit	BMU	X
1605	1613	Umweltbundesamt	UBA	X
1606	1614	Bundesamt für Naturschutz	BfN	X
-	1615	Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit ¹²	BfE	X
1607	1616	Bundesamt für Strahlenschutz	BfS	X
1701,	1712,	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Antidis-	BMFSFJ/AD	X
1706	1715	kriminierungsstelle ⁸	S	
1704	1713	Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben ⁹	BAFzA	X
19	19	Bundesverfassungsgericht	BVerfG	X
20	20	Bundesrechnungshof	BRH	
0607	21	Bundesbeauftragte/r für den Datenschutz und die Informationsfreiheit	BfDI	X
23	23	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (mit Geschäftsbereich)	BMZ	X
30	30	Bundesministerium für Bildung und Forschung (mit Geschäftsbereich)	BMBF	

Anmerkungen:

- * In der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes wird zur Sicherstellung der Geheimhaltung ein Rundungsverfahren angewendet, bei dem alle Tabellenfelder zunächst ohne Rundung ermittelt werden, aber anschließend jede Zahl für sich auf ein Vielfaches von 5 auf- oder abgerundet wird. Dieses Verfahren führt insgesamt nur zu sehr geringen Informationsverlusten, in kleineren Behörden oder Einrichtungen kann das Rundungsverfahren aber zu deutlicheren Abweichungen führen, weshalb drei Behörden mit weniger als 25 Beschäftigten aus den Analysen ausgeschlossen wurden. Büro der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (0113), Bundesinstitut für Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa (0454), Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (1714). Weiterhin wurden folgende Behörden aus den Analysen ausgeschlossen, welche im Jahr 2009 noch existierten, aber in der Zeit bis 2019 aufgelöst wurden: Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (0809) und die Gemeinschaftsdienste (1228). Die Behörde Bundesvermögens- und Bauangelegenheiten (0807) wurde ausgeschlossen, da sie zwischenzeitlich in der BIMA aufgegangen ist (welche nicht Teil des Kernhaushalts ist) und die Behörde Fischereischutzboote u. Fischereiforschungsschiffe (1002), da sie in die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) integriert wurde. Die BLE hat nur einen Verwaltungshaushalt im Bundeshaushalt gehört daher nicht zum Kernhaushalt und wird aus diesem Grund ebenfalls aus dieser Untersuchung ausgeschlossen.
- Behörden, die in der Spalte Epl./Kpl. 2009 mit „-“ gekennzeichnet wurden, wurden erst in den Jahren 2009 bis 2019 gegründet.
- 1 Der Einzelplan 02 „Deutscher Bundestag“ umfasst auch die/den Wehrbeauftragte/n des Deutschen Bundestages (0213) sowie die Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste (0216). Die Beschäftigten beider Kapitel wurden im Rahmen des DuCS 2019 nicht separat befragt, sondern als Teil des Einzelplans 02.
- 2 Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt (0412) sowie Beauftragte/r der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (0413) wurden im Rahmen des DuCS 2019 gemeinsam befragt und werden als eine Behörde betrachtet.
- 3 Im Rahmen des DuCS 2019 wurden die Beschäftigten im Ministerium und in den Auslandsvertretungen gemeinsam befragt. Die in den Auslandsvertretungen des Auswärtigen Amts eingesetzten Ortskräfte wurden im Rahmen des DuCS 2019 nicht befragt, sind jedoch Bestandteil der Daten der Personalstandstatistik.
- 4 Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat umfasst auch die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung. Diese wurde im Jahr 2009 in der Personalstandstatistik noch separat ausgewiesen, ist zwischenzeitlich aber ein organisatorisch verselbständigter Teil des Ministeriums.
- 5 Das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (0617) und das Bundesinstitut für Sportwissenschaft (0618) wurden aufgrund der geringen Anzahl von Beschäftigten im Rahmen des DuCS 2019 gemeinsam befragt und werden als eine Behörde betrachtet.
- 6 Im Rahmen des DuCS 2019 wurden nur die Beschäftigten einer Abteilung des Bundeskriminalamts befragt. Aus den Analysen zu Beschäftigten mit Migrationshintergrund wird das BKA aus diesem Grund ausgeschlossen.

- 7 Das Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik wurde im Jahr 2016 in das Informationstechnikzentrum Bund (0816) integriert. Das ITZBund umfasst des Weiteren die Bundesanstalt für IT-Dienstleistungen sowie die Bundesstelle für Informationstechnik. Die Bundesanstalt für IT-Dienstleistungen wurde erst im Jahr 2012 gegründet, weshalb sie in den Daten für das Jahr 2009 nicht enthalten ist. Die Bundesstelle für Informationstechnik war eine Abteilung des Bundesverwaltungsamtes in Köln und wurde zum 1. Januar 2006 gegründet. Als Abteilung des Bundesverwaltungsamtes sind die im Jahr 2009 Beschäftigten in den Angaben zum Bundesverwaltungsamt enthalten.
- 8 Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (1712) und die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (1715) wurden im Rahmen des DuCS 2019 gemeinsam befragt und werden als eine Behörde betrachtet.
- 9 Das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA) ist aus dem im Jahr 2009 noch existierenden Bundesamt für den Zivildienst hervorgegangen.
- 10 Das Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen mit Bundesausgleichsamt (0620) ist aus dem im Jahr 2009 noch existierenden Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (0812) hervorgegangen.
- 11 Aufgrund der kleinen Zahl von Beschäftigten und der vergleichsweise geringen Ausschöpfungsquote werden die Angaben des Bundesarbeitsgerichts aus den Analysen zu Beschäftigten mit Migrationshintergrund ausgeschlossen.
- 12 Zum 1. Januar 2020 wurde das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE) in Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE) umbenannt.