

Die Perspektive der Bürger:innen zu repräsentativer Bürokratie in Deutschland

Dinhof, Katharina; Ebinger, Falk; Willems, Jurgen

Published in:
Verwaltung und Management

Published: 01/01/2022

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Dinhof, K., Ebinger, F., & Willems, J. (2022). Die Perspektive der Bürger:innen zu repräsentativer Bürokratie in Deutschland. *Verwaltung und Management*, 2022(4), 161-167.

Die Perspektive der Bürger:innen zu repräsentativer Bürokratie in Deutschland

Katharina Dinhof/Falk Ebinger/Jurgen Willems

Vor bald zehn Jahren wurde für den deutschen öffentlichen Sektor ein multicultural turn konstatiert.¹ Bedienstete des öffentlichen Dienstes sollen, so das erklärte Ziel, in ihrer Personalstruktur die Bevölkerung abbilden. Das Versprechen einer solchen „repräsentativen Bürokratie“ liegt nicht nur in einer diskriminierungsfreien Praxis, sondern auch im effektiveren Verwaltungsvollzug, da Bedürfnisse und Belange aller gesellschaftlichen Gruppen besser adressiert werden sollen. Die derzeitige Personalstruktur des öffentlichen Dienstes ist jedoch noch weit entfernt von jeglicher Repräsentativität, nicht zuletzt aufgrund des Ausbleibens eines klaren Bekenntnisses hin zu Repräsentativität und ein darauf aufbauendes, konsistentes System der Förderung unterrepräsentierter Gruppen. Ausgehend von den hier vorliegenden Befragungsdaten (n = 1.003) kann gezeigt werden, dass die deutsche Bevölkerung eine repräsentative Bürokratie klar befürwortet. Gleichzeitig wird jedoch ein Spannungsverhältnis deutlich, welches sich durch die Forderung der Neutralitätswahrung im öffentlichen Dienst und dem Verfolgen des Leistungsprinzips in der Personalauswahl auf tut.

Einleitung

Artikel 3 des Grundgesetzes und das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz formulieren ein explizites Benachteiligungsver-

bot aufgrund von Abstammung, Herkunft, Sprache, Gender, Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters und der sexuellen Identität. Zudem darf niemand rassistisch benachteiligt oder bevorzugt werden. Mit einer immer diverser werdenden Bevölkerung gewinnt nicht nur das verfassungsrechtliche Gebot der Nicht-Diskriminierung, sondern insbesondere der dahinterstehende normative Anspruch stetig an Relevanz.

Bei der Einhaltung dieses Gebots steht der öffentliche Dienst regelmäßig in Kritik: zum einen durch diskriminierende

Handlungen gegenüber Bürger:innen, zum anderen durch einen Mangel an Diversität in der öffentlichen Belegschaft.²

Die diverse Zusammensetzung der deutschen Bevölkerung spiegelt sich im öffentlichen Dienst in Deutschland nicht wider.³ Trotz Maßnahmen zur Diversifizierung bleiben bestimmte soziodemografische Gruppen durchwegs unterrepräsentiert. Beispielsweise sind Frauen, entsprechend ihrem Bevölkerungsanteil und im Vergleich zu ihren männlichen Kollegen im öffentlichen Dienst, gleich stark vertreten (Frauenanteil beträgt ca. 57,3% im öffentlichen Dienst), jedoch arbeiten sie größtenteils Teilzeit (ca. 84% der Frauen sind teilzeitbeschäftigt), außerhalb von Führungspositionen und in traditionell weiblich konnotierten Beschäftigungsbereichen wie dem Bildungswesen und der Kindertagesbetreuung.⁴ Ähnliches gilt für Menschen mit Migrationshintergrund. Derzeit haben ca. 14,5 Prozent (Stand 2019)⁵ der Mitarbeitenden im öffentlichen Dienst einen Migrationshintergrund⁶, während dies bei 25,8 Prozent der Erwerbsbevölkerung der Fall ist.⁷ Im Rahmen des Diversitäts- und Chancengleichheit-Survey konnte festgestellt werden,



**Katharina Dinhof
MSc**

Universitätsassistentin (Prä Doc) am Institut für Public Management und Governance an der Wirtschaftsuniversität Wien.



Dr. Falk Ebinger

Assistant Professor am Institut für Public Management und Governance an der Wirtschaftsuniversität Wien.



**Prof. Dr. Jurgen
Willems**

Professor am Institut für Public Management und Governance an der Wirtschaftsuniversität Wien.

- 1 von Maravić/Dudek, 2013.
- 2 Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2021.
- 3 Baumann et al., 2019.
- 4 Schimeta, 2012; Johnston, 2019; OECD, 2019; Statistisches Bundesamt, 2021.
- 5 Länderoffene Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“, 2021.
- 6 Nach Definition des Statistischen Bundesamtes: Eine Person hat einen Migrationshintergrund im weiteren Sinne, wenn sie selbst oder mindestens ein Elternteil die deutsche Staatsangehörigkeit nicht durch Geburt besitzt.
- 7 Statistisches Bundesamt, 2020.

dass Mitarbeitende mit Migrationshintergrund im Vergleich zu jenen ohne Migrationshintergrund eine schlechtere berufliche Stellung im öffentlichen Dienst auf Bundesebene aufweisen. Demzufolge sind Mitarbeitende mit Migrationshintergrund seltener im gehobenen und höheren öffentlichen Dienst repräsentiert, obwohl sie mit einer höheren Wahrscheinlichkeit eine Überqualifikation vorweisen. Zudem sind sie seltener in Beamten-Positionen sowie unbefristet beschäftigt und haben geringere Chancen auf eine Beförderung.⁸

Entgegen dem Konzept einer so genannten repräsentativen Bürokratie sind diese und andere soziodemografische Gruppen nicht entsprechend ihrem Anteil

tativer Bürokratie ableiten. Um nämlich eine hohe Leistungsqualität für möglichst alle Bürger:innen zu produzieren, braucht es Wissen um und Kontakte in alle gesellschaftlichen Gruppen. Gesellschaftliche Belange sollen in diesem Sinne durch „knowledge linkage“¹¹ von der Bürokratie umfassender wahrgenommen, berücksichtigt und mit mehr Expertise und Empathie angegangen werden. Die Fähigkeit, externe Wissenstragende einzubeziehen und breite Partizipation zu erreichen, ist sogar konstitutiv für die moderne Dienstleistungsproduktion im Sinne von „Open Government“.¹²

Die für ein nicht-autoritäres Staatswesen überlebensnotwendige Legitima-

Dienstes vor allem für Bürger:innen von Nutzen ist, gibt es wenig Wissen darüber, wie sie selbst über eine repräsentative Bürokratie und die einhergehende Diversifizierung denken. Konkret fehlen Erkenntnisse darüber, wie Bürger:innen die verschiedenen Aspekte der repräsentativen Bürokratie wahrnehmen und wie diese Dimensionen für Teilgruppen der Bevölkerung beurteilt und als relevant erachtet werden.

Dieser Beitrag möchte diese bislang vernachlässigte Außensicht der Bürger:innen anhand einer repräsentativen Online-Befragung von 1.003 in Deutschland lebenden Menschen darlegen. Teilnehmende gaben ihre Einstellungen zu Gleichstellung, Neutralität sowie zu aktiver und passiver repräsentativer Bürokratie in Deutschland an.

»Entgegen dem Konzept einer repräsentativen Bürokratie sind soziodemografische Gruppen nicht entsprechend ihrem Anteil in der (Erwerbs-) Bevölkerung in den verschiedenen Tätigkeitsfeldern und Hierarchieebenen des öffentlichen Dienstes repräsentiert.«

in der (Erwerbs-)Bevölkerung in den verschiedenen Tätigkeitsfeldern und Hierarchieebenen des öffentlichen Dienstes repräsentiert.

Gemäß der Theorie der repräsentativen Bürokratie sollen Mitarbeiter:innen die Bevölkerung hinsichtlich Gender, Herkunft, Ethnie und Hautfarbe, sexueller Identität, Klasse usw. in der eigenen Besetzung widerspiegeln (passive Repräsentativität) und sie aktiv vertreten (aktive Repräsentativität).⁹

Die Forderung, dass die öffentliche Belegschaft die Gesellschaft, in deren Auftrag sie arbeitet, bestmöglich abbildet, ist mehr als ein politisch gern unterstützter Gemeinplatz. Neben dem Aspekt der Chancengleichheit am Arbeitsmarkt und der Erschließung des kompletten Pools an potenziellen Bewerbenden¹⁰, lassen sich weitere, überaus relevante Gründe für eine repräsentative Belegschaft aus der wissenschaftlichen Debatte zu repräsen-

tion lässt sich auch dadurch gewinnen, dass sich möglichst viele gesellschaftliche Gruppen im Personalkörper repräsentiert sehen. Schließlich muss der öffentliche Dienst einer offenen, pluralistischen und egalitären Gesellschaft auch eine Vorbildwirkung übernehmen und beweisen, dass alle Menschen, unabhängig von unveränderlichen Merkmalen einen gleichberechtigten Platz haben.¹³

Darüber hinaus dient eine erkennbar offene und diskriminierungsfreie Verwaltung auch der Attraktivitätssteigerung als Arbeitgeberin. Angesichts des schnellen Ausscheidens der Babyboomer-Generation stellt sich schon heute die Frage, wie der hohe Bedarf an qualifizierten Mitarbeitenden angesichts der sich durch den demographischen Wandel verschärfenden Wettbewerb mit der Privatwirtschaft gewonnen werden kann.¹⁴

Doch obwohl eine demografisch diverse Zusammensetzung des öffentlichen

Diese Perspektive ist wichtig, da sie unter der Annahme eines demokratischen Systems und dem Anspruch der Wähler:innenstimmen-Maximierung handlungsleitend für das Entscheidungsverhalten von Politiker:innen und Wahlbeamten:innen sein sollte. Sie ermöglicht nicht nur Einblick in Forderungen nach Diversität und Repräsentativität aus Sicht der Bevölkerung, sondern bietet damit auch eine Grundlage zur Weiterentwicklung von Maßnahmen und gibt Aufschluss darüber, inwieweit bisherige Maßnahmen von Bürger:innen erkannt und wahrgenommen wurden.

Theorie und Mechanismen der repräsentativen Bürokratie

Die Idee, dass Verwaltung die demographische Zusammensetzung der Bevölkerung bestmöglich widerspiegeln sollte, ist keine neue Erfindung. Die internationale¹⁵ wie auch die deutsche Verwaltungs-

8 Ette et al., 2021.

9 Schröter/von Maravić, 2012.

10 Ette et al., 2021.

11 Eckardt, 2021.

12 Schmidhuber/Hilgers, 2021.

13 Ette et al., 2021.

14 Sievert et al., 2020; Ette et al., 2021.

15 Kingsley, 1944; Mosher, 1968; Selden, 1997; Meier/Capers 2012; Peters, 2013; Kennedy, 2014.

forschung¹⁶ befasst sich seit Jahrzehnten intensiv mit Fragen der Repräsentativität. EU, UN und OECD fördern sie intensiv als gute Praxis.¹⁷

Verkürzt lassen sich aus der theoretischen Diskussion des Konzepts drei wesentliche Komponenten einer repräsentativen Bürokratie herausfiltern, welche unmittelbar oder mittelbar mit ihren Vorteilen zusammenhängen bzw. diese fördern: passive Repräsentativität, aktive Repräsentativität und symbolische Repräsentativität.

Passive Repräsentativität beschreibt, inwiefern die öffentliche Belegschaft und die (Erwerbs-)Bevölkerung anteilmäßig dieselben soziodemografischen Merkmale teilen. Repräsentativität wäre erreicht, wenn die Mitarbeitenden jeder einzelnen Verwaltungseinheit und über alle Laufbahngruppen und Hierarchiestufen hinweg die Gesellschaft spiegeln. Dieser Zustand wird als normativ erstrebenswert angesehen, da er als offensichtlicher Ausdruck von Diskriminierungsfreiheit, Chancengleichheit und Teilhabe („equity“) aller Menschen in der Verwaltung interpretiert wird. Während Repräsentativität also prinzipiell die Gesamtheit aller in der Gesellschaft anzutreffenden Merkmalsausprägungen umfasst, wird sie bisher in der Praxis meist nur auf wenige Merkmale (bspw. Behinderung, Gender, Alter, Migrationshintergrund) abgestellt.

Aktive Repräsentativität baut auf der Idee auf, dass die Mitglieder abgrenzbarer gesellschaftlicher Gruppen durch Sozialisierungsprozesse nicht nur ähnliche Erfahrungen, Werte und Einstellungen (Identität)¹⁸ teilen, sondern „ihre“ Gruppe auch aktiv vertreten. Wenn also öffentlich Bedienstete dieselben soziodemografischen Merkmale ihrer Klient:innen teilen, führt das zu einem empathischeren und responsiveren Umgang mit Klient:innen und ihren Belangen.¹⁹ Dieser zweite Aspekt ist stark umstritten, da er dem Ideal des Verwaltungsvollzugs ohne Ansehen der Person widerspricht und so gegen das Prinzip der Neutralität von Verwaltungshandeln verstoßen würde, was als Klientelismus bezeichnet werden könnte.²⁰ Dem wird entgegengehalten, dass Verwaltungen per Definition Machtinstrumente sind, die zuerst den Privilegierten dienen. Entspre-

chend wird aktive Repräsentativität „als ein Versuch gesehen, die inhärenten Voreingenommenheit der Bürokratie abzuschwächen, anstatt Voreingenommenheit einzubringen, wo vorher keine waren.“²¹ Verwaltung war also aus dieser Sicht nie neutral, sondern war stets „durch die soziale Selektion ihres Personals [...] Fürsprecher bestimmter gesellschaftlicher Gruppen“.²²

Symbolische Repräsentativität beschreibt schließlich die Wahrnehmung der Bürger:innen, inwiefern sie sich im Perso-

ne zu erfassen, wurden Daten aus einer repräsentativen Online-Befragung von 1.003 in Deutschland lebenden Menschen (52,34 % weiblich, Durchschnittsalter 50 Jahre) im Zeitraum November bis Dezember 2020 gesammelt. Die Stichprobe ist repräsentativ in Bezug auf Gender, Altersgruppe und Wohnregion.²⁵ Teilnehmende wurden gebeten ihre Zustimmung im Hinblick auf sechzehn Aussagen zu Gleichstellung und Neutralität sowie aktiver und passiver repräsentativer Bürokratie in Deutschland zu geben. Das Ausmaß an Zustimmung wurde auf einer sieben-

»Die Bürger:innen-Perspektive zu repräsentativer Bürokratie ist wichtig, da sie unter der Annahme eines demokratischen Systems handlungsleitend für das Entscheidungsverhalten von Politiker:innen und Wahlbeamt:innen sein sollte.«

nal der Verwaltung wiederfinden und in ihren Anliegen repräsentiert fühlen. Die anteilmäßige passive Repräsentativität einer Bevölkerungsgruppe könnte so die wahrgenommene symbolische Repräsentativität steigern. Voraussetzungen sind erstens, dass die Mitarbeitenden tatsächlich in allen Aufgabenbereichen vertreten und entsprechend sichtbar sind, und zweitens, dass sie sich „ihrer“ Gruppe gegenüber freundlich („benign“) verhalten, anstatt sich durch besondere Härte oder Unnahbarkeit abzugrenzen.²³ Ist dies der Fall, so steigt wahrgenommene Legitimität des Verwaltungshandelns und die Bereitschaft der Öffentlichkeit zur Kooperation und Koproduktion.²⁴

Wie stehen die Bürgerinnen und Bürger zu repräsentativer Bürokratie?

Bislang fehlen Erkenntnisse darüber, wie Bürger:innen die Aspekte einer repräsentativen Bürokratie erleben und wie diese Dimensionen für und von Teilgruppen der Bevölkerung beurteilt und als relevant erachtet werden. Um diese Perspek-

stufigen Skala von -3 („stimme überhaupt nicht zu“) bis +3 („stimme voll und ganz zu“) erfasst.

Die zu bewertenden Aussagen wurden den Teilnehmern in zufälliger Reihenfolge präsentiert und post hoc theoriegeleitet in drei thematische Kategorien eingeordnet.

Die ersten beiden Kategorien umfassen die Konstrukte der passiven und ak-

¹⁶ von Maravić/Dudek, 2013; Siegel, 2015; Bührmann/Schönwälder, 2017; Ette et al. 2021.

¹⁷ von Maravić/Dudek, 2013; OECD, 2020; United Nations Development Program, 2021.

¹⁸ Selden, 1997.

¹⁹ Derlien et al., 2011; Schröter/von Maravić, 2012; Meier/Morton 2015; Yun, 2020.

²⁰ Siehe für eine Zusammenfassung der Debatte Meier (2019).

²¹ Meier, 2019, S. 43 (eigene Übersetzung).

²² Schröter/von Maravić 2012, S. 273.

²³ Headley et al., 2021.

²⁴ Van Ryzin et al., 2017; Benton, 2020.

²⁵ Leider konnte keine Repräsentativität hinsichtlich anderer soziodemografischer Merkmale, wie beispielsweise Migrationshintergrund, erlangt werden.

tiven Repräsentativität. Die Meinung zu passiver Repräsentativität beinhaltet fünf Aussagen (vgl. Abb. 1). Die Meinung zu aktiver Repräsentativität wurde anhand sieben Aussagen erfragt (vgl. Abb. 2). Die dritte Kategorie dient zur Abbildung des meritokratischen Prinzips und erfragt die Forderung nach Gleichstellung auf Basis von Kompetenz und Leistung und Neutralität im öffentlichen Sektor (vgl. Abb. 3).

Im Folgenden werden die Ergebnisse, separiert nach thematischer Kategorie, zuerst in ihrer Gesamtheit aufbereitet, um in Anschluss nach Gender, Migrationsstatus und dem Beschäftigungsstatus im öffentlichen Dienst aufbereitet zu werden.

Ergebnisse der Befragung

Zustimmung der Bürger:innen zu passiver Repräsentativität

Aus den Daten geht hervor, dass die deutsche Bevölkerung eine die Gesellschaft abbildende, d.h. passiv repräsentative Bürokratie befürwortet. Am stärksten ausgeprägt ist die Zustimmung zur Repräsentativität aller gesellschaftlichen Gruppen auf nationaler wie kommunaler Ebene. Im Vergleich dazu stehen die Befragten einer grundsätzlichen Erhöhung des Anteils von Menschen mit Migrationshintergrund eher neutral gegenüber, stimmen ihr also weder zu, noch lehnen sie sie explizit ab.

Zustimmung nach Gender

Frauen wie Männer befürworten gleich stark, dass auf kommunaler wie auch auf nationaler Ebene mehr Menschen mit Migrationshintergrund eingestellt werden sollten. Allerdings stimmen weibliche Befragte einer grundsätzlichen gesellschaftlichen Repräsentativität der Personalkörper für alle gesellschaftliche Gruppen auf nationaler wie auch kommunaler Ebene leicht stärker zu als männliche Befragte.

Berücksichtigt man die Datenlage, dass Frauen im öffentlichen Dienst insgesamt leicht überrepräsentiert sind²⁶ und zudem häufiger in Tätigkeitsfeldern mit Klient:innen-Kontakt vorzufinden und damit „sichtbarer“ sind, erscheint dieser Befund vorerst kontra-intuitiv. Diese weibliche Überrepräsentation spiegelt sich allerdings nicht in Führungspositionen oder

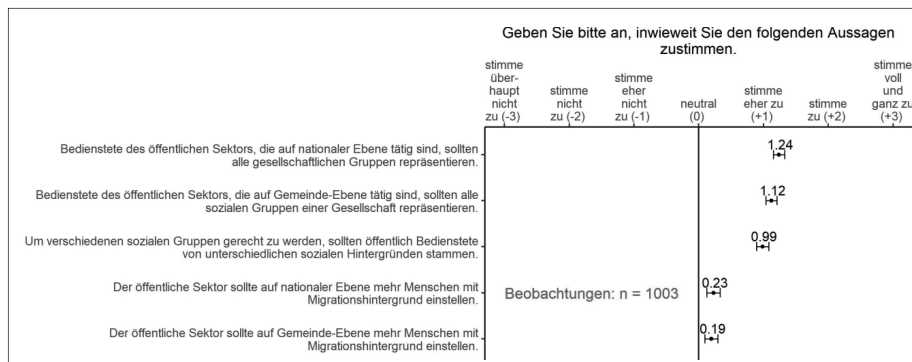


Abb. 1: Zustimmung zu passiver Repräsentativität (Quelle: Eigene Darstellung).

männlich dominierten Bereichen wider, ist also nicht gleichmäßig über Tätigkeitsfelder und Hierarchieebenen verteilt.²⁷ Die Forderung nach mehr passiver Repräsentativität im öffentlichen Dienst von Seiten der weiblichen Befragten erscheint vor diesem Hintergrund entsprechend angemessen.

Zustimmung nach Migrationsstatus

Der zweite Fokus dieser differenzierten Betrachtung liegt auf dem Migrationsstatus der Befragten. Antwortende mit Migrationshintergrund²⁸ befürworten in einem weitaus stärkeren Ausmaß als Menschen ohne Migrationshintergrund die Aussage, dass im öffentlichen Dienst grundsätzlich mehr Migrant:innen eingestellt werden sollten. Die Unterstützung dieses Anliegens könnte mit der klaren Unterrepräsentation dieser Gruppe zusammenhängen (ca. 14,5% der Mitarbeitenden im öffentlichen Dienst haben einen Migrationshintergrund vs. 25,8 % in der Erwerbsbevölkerung)²⁹. Allerdings zeigen sich innerhalb der befragten migrantischen Stichprobe Unterschiede bei der Zustimmung: Migrant:innen der ersten Generation (selbst zugewandert) befürworten die Einstellung von Migrant:innen deutlich vehementer als jene der zweiten Generation. Aktuelle Daten für die Bundesverwaltung könnten Hinweise zur Erklärung dieses Befundes liefern: Zumindest dort ist die Repräsentativität von Migrant:innen der ersten Generation weitaus geringer als jene der zweiten Generation. Aktuelle Studien argumentieren, dass die nachgeborene, zweite, Generation eher gemäß ihres Anteils an der Bevölkerung beschäftigt sei, und zwar sowohl im öffentlichen Dienst wie auch in der Privatwirtschaft.³⁰ Es kann angenommen werden, dass Hindernisse wie Sprachbarrieren

oder fehlende formale Qualifikationen für diese in Deutschland geborene oder aufgewachsene zweite Generation schwächer ausgeprägt sind als für jene erster Generation, so dass die Notwendigkeit für eine pauschale Förderung von Migrant:innen weniger stark gesehen wird.

Zustimmung öffentlich Bediensteter

Betrachtet man das Antwortverhalten von öffentlich Bediensteten, erkennt man ein hohes Ausmaß an Zustimmung bei der Repräsentativitätsforderung betreffend aller gesellschaftlicher Gruppen, inklusive der Einstellung von Menschen mit Migrationshintergrund.

Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger zu aktiver Repräsentativität

Wie auch bei einer passiven repräsentativen Bürokratie, steht die deutsche Bevölkerung der aktiven Repräsentativität, also der aktiven Vertretung der Anliegen der „eigenen demografischen Gruppe“, zustimmend gegenüber. Sie teilt die Meinung, dass öffentlich Bedienstete sensibler auf Diskriminierungserfahrungen reagieren, wenn diese selbst davon betroffen sind oder waren und dass Frauen sich aktiver für Frauenförderungsagenden einsetzen. Weiteres wird mit einem diversen öffentlichen Sektor eine gesteigerte Effi-

26 Statistisches Bundesamt, 2019.

27 Schimeta, 2012; Johnston, 2019; OECD, 2019; Statistisches Bundesamt, 2021.

28 Hier sei angemerkt, dass die migrantische Stichprobe nicht repräsentativ hinsichtlich demografischer Merkmale, wie Alter oder Gender ist.

29 Statistisches Bundesamt, 2020

30 Ette et al., 2021

zienz, Produktivität und Dienstleistungsqualität erwartet.

Zustimmung nach Gender

Bei der Splittung nach Gender zeigt sich, dass Frauen, mehr als Männer, zustimmen, dass eine diverse öffentliche Belegschaft sensibler mit Diskriminierungsangelegenheiten umgeht, vielfältigere Perspektiven einbringt, produktiver ist und soziale Probleme effizienter behandelt. Dies steht im Einklang mit unseren Befunden zu passiver Repräsentativität und der oben diskutierten Unterrepräsentation von Frauen in Führungspositionen und bestimmten Bereichen des öffentlichen Dienstes.

Zustimmung nach Migrationsstatus

Unterschiede bei der Zustimmung zu aktiver Repräsentativität zeigen sich auch auf Basis von Migrationsstatus. Wie auch bei der Zustimmung zu passiver Repräsentativität, stimmen Migrant:innen erster Generation einer aktiven Repräsentativität deutlich zu und zeigen somit eine stärkere Zustimmung im Vergleich zu Migrant:innen zweiter Generation und Menschen ohne Migrationshintergrund. In diesem Sinne stimmen Migrant:innen erster Generation zu, dass eine diverse öffentliche Belegschaft soziale Probleme effizienter behandelt, die Qualität von öffentlichen Dienstleistungen höher wäre und Bedienstete zudem sensibler auf Diskriminierungsangelegenheiten und Frauen-Agenden reagieren würden, wenn diese selbst davon betroffen sind bzw. davon profitieren. Migrant:innen zweiter Generation stimmen diesen Aussagen vergleichsweise deutlich weniger zu, während Menschen ohne Migrationshintergrund eine ähnlich starke Zustimmung wie Migrant:innen erster Generation angeben. Bei der Aussage, dass öffentliche Organisationen produktiver sind, wenn sie die ethnische Vielfalt des Landes widerspiegeln, zeigen Menschen ohne Migrationshintergrund eine deutlich geringere Zustimmung im Vergleich zu Migrant:innen erster und zweiter Generation. Diese Unterschiede in der Zustimmung können erneut auf die ungleiche Repräsentation von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund und die hohe Unterrepräsentation vorwiegend von Migrant:innen erster Generation zurückgeführt werden.

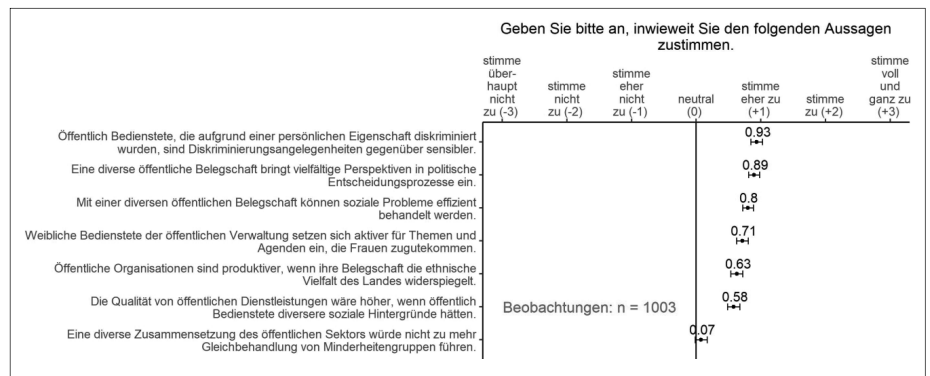


Abb. 2: Zustimmung zu aktiver Repräsentativität (Quelle: Eigene Abbildung).

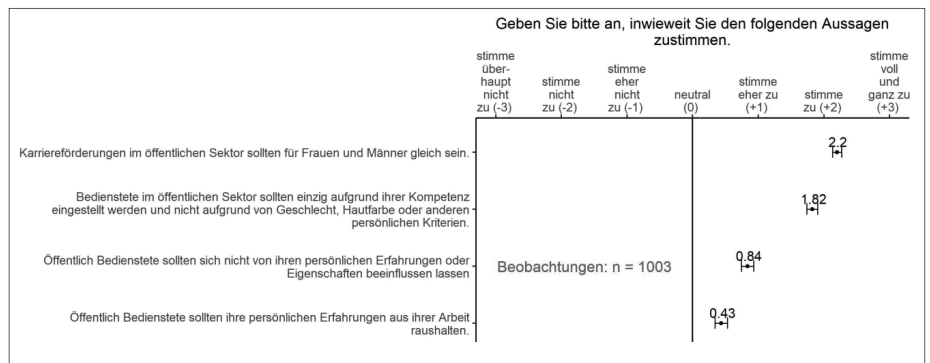


Abb. 3: Zustimmung zu Gleichbehandlung, Meritokratie und Neutralität (Quelle: Eigene Abbildung).

Zustimmung öffentlich Bediensteter

Wie auch bei passiver Repräsentativität stimmen öffentlich Bedienstete einer aktiven Repräsentativität stark zu. Sie geben an, dass eine diverse öffentliche Belegschaft sensibler mit Diskriminierungsangelegenheiten und Frauen-Agenden umgeht, vielfältigere Perspektiven einbringt, produktiver ist sowie eine höhere Dienstleistungsqualität bietet und soziale Probleme effizienter behandelt.

Die Einstellungen von Bürger:innen zu Gleichbehandlung, Meritokratie und Neutralität im öffentlichen Sektor

Generell geben die Bürger:innen an, dass sie der Gleichstellung und Chancengleichheit bei der Besetzung des öffentlichen Sektors zustimmen: Karriereförderung soll keine geschlechterbezogenen Unterschiede aufweisen und Bedienstete sollen ausschließlich aufgrund ihrer Kompetenz eingestellt werden. Zustimmung finden auch die Aussagen, dass öffentlich Bedienstete ihre persönlichen Erfahrungen aus der Arbeit heraushalten und sich nicht von persönlichen Erfahrungen oder Eigenschaften beeinflussen lassen sollten. Diese Befunde verdeutlichen die Dilemmata,

die mit der Forderung einer repräsentativen Bürokratie einhergehen: Die generelle hohe Zustimmung zu Gleichstellung, inklusive der angegebenen Neutralität gegenüber der Trennung von persönlichen Erfahrungen und Arbeitsangelegenheiten, kann einerseits als konsistent mit dem Fairness- und Diversitätsgedanken von passiver und aktiver Repräsentativität erachtet werden, während sie gleichzeitig die Forderung der Neutralitätswahrung und des meritokratischen Leistungsprinzips veranschaulicht.

Zustimmung nach Gender

Weibliche Befragte stimmen der Aussage zu Gleichstellung aufgrund von Kompetenz und dem Einfluss sowie der Trennung von persönlichen Erfahrungen im Arbeitskontext in gleichem Ausmaß zu wie männliche Befragte. Unterschiede finden sich allein bei der Forderung nach gleicher Karriereförderungen für Frauen und Männer – weibliche Befragte stimmen dieser Aussage stärker zu.

Zustimmung nach Migrationshintergrund

Menschen ohne Migrationshintergrund und Migrant:innen erster und zweiter Generation zeigen dasselbe Ausmaß an

Zustimmung bei der Forderung nach gleichen Karriereförderungen für Männer und Frauen und der Einstellung auf Basis von Kompetenz. Migrant:innen zweiter Generation, im Vergleich zu jener ersten Generation und Menschen ohne Migrationshintergrund, stimmen dem Einfluss und der Trennung von persönlichen Erfahrungen im Arbeitskontext weniger stark zu.

Zustimmung öffentlich Bediensteter

Öffentlich Bedienstete stimmen der Forderung nach gleichen Karriereförderungen, dem Einstellen auf Basis von Kompetenz

men hin zu einer repräsentativen Bürokratie klar befürwortet. Einer passiven Repräsentativität (anteilige Repräsentation aller gesellschaftlicher Gruppen im öffentlichen Sektor) wird eher zugestimmt. Aktiver Repräsentativität (das sich aktiv Einsetzen der Mitarbeitenden für Gruppen mit denselben soziodemografischen Merkmalen) wird ebenfalls eher zugestimmt. Vor allem Menschen mit Migrationshintergrund und Frauen sprechen sich deutlich für eine repräsentative Bürokratie aus. Dies könnte daran liegen, dass diese gesellschaftlichen Gruppen zu wenig oder nur in bestimmten Tätigkeitsfeldern oder

fentlichen Dienstes und des resultierenden hohen Personalbedarfs in den kommenden Jahrzehnten notwendig. Es braucht ein klares Bekenntnis zur Repräsentativität des öffentlichen Dienstes, inklusive der öffentlichen Verwaltung, und ein darauf aufbauendes, konsistentes System der Förderung unterrepräsentierter Gruppen.

Da wie oben dargelegt die Zusammensetzung des Personals in unterschiedlichen Tätigkeitsfeldern und Hierarchieebenen extrem unterschiedlich ist, muss zur Behebung dieser Missverhältnisse individuell auf die Situation in den einzelnen Einheiten eingegangen werden.³¹ Dieser Ansatz wäre der Weg zu gleichen Chancen und mehr Gerechtigkeit durch die Veränderung der gesellschaftlichen Strukturen.³² Um Maßnahmen in diese Richtung zu setzen, braucht es allerdings differenzierte Bestandsaufnahmen zum Status quo zur Repräsentativität als Ausgangspunkt sowie fortlaufendes Monitoring und stetige Evaluierung. Dem voran sollten verbindliche Definitionen für soziodemografische Erhebungskategorien geschaffen werden, um eine einheitliche und somit vergleichbare Datenbasis zu schaffen. Uns ist keine kohärente Datenbasis bekannt, die zumindest die höchstpersönlichen, oft äußerlich von Dritten wahrgenommenen Merkmale (bspw. Gender, Migrationshintergrund, Behinderung) der Mitarbeitenden integrieren würde. Diese Datenlücke verhindert die gezielte Umsetzung einer Repräsentativität und damit die Prävalenz möglicher systematischer Diskriminierung. Dass es durchaus möglich ist, bessere Daten zu generieren, zeigt sowohl die internationale Praxis³³ als auch ein Blick in die deutschen Länder: Für einzelne Merkmale sind bereits in etlichen Ländern systematische (aber anonyme) Erhebungen in den Verwaltungen vorgeschrieben.³⁴ Eine Ausweitung dieser Ansätze auf alle repräsentativitätsrelevanten Merkmale und ihre systematische Anwendung würde ohne großen Aufwand eine bessere Datenbasis

»Die deutsche Bevölkerung befürwortet die Maßnahmen hin zu einer repräsentativen Bürokratie. Vor allem Migrant:innen und Frauen sind deutlich dafür. Gleichzeitig werden meritokratische Prinzipien bei der Rekrutierung und Beförderung betont.«

und der Unbeeinflussbarkeit durch Persönliches zu. Der Aussage, dass öffentlich Bedienstete ihre persönlichen Erfahrungen aus der Arbeit heraushalten sollten, stehen sie eher neutral gegenüber.

Diskussion und Ausblick

Diese Analyse ist weder in ihrer Tiefe erschöpfend noch kann sie der Vielfalt der gesellschaftlichen Gruppen gerecht werden, welche angemessen im öffentlichen Dienst repräsentiert sein sollten. Dennoch sind wir der Überzeugung, dass bereits dieser Beitrag umfassenden Diskussionswie auch Entwicklungsbedarf offenlegt. Entsprechend dem Konzept einer repräsentativen Bürokratie sowie den Präferenzen der deutschen Bevölkerung folgend, soll es darum gehen, eine hinreichende Zahl von Bewerbungen aus allen Segmenten der Gesellschaft zu generieren, um nach meritokratischen Auswahlprozessen zumindest tendenziell und hinreichend die gesamte Gesellschaft abzubilden.

Aus unseren Daten geht hervor, dass die deutsche Bevölkerung die Maßnah-

Hierarchieebenen angemessen repräsentiert sind.

Die Präferenzen hin zu einer repräsentativen Bürokratie gehen gleichzeitig mit der starken Befürwortung des meritokratischen Leistungsprinzips im Hinblick auf Rekrutierung und Beförderung im öffentlichen Sektor einher.

Zusammenfassend wird eine repräsentative Zusammensetzung des Personals sehr bejaht und die Konsequenzen einer Vertretung aller gesellschaftlichen Gruppen anerkannt, allerdings nicht um den Preis der Aufgabe von Meritokratie und Neutralität. Dies macht die Herausforderung in der Umsetzung einer tatsächlich für alle diskriminierungsfreien repräsentativen Bürokratie deutlich.

Neben den positiven Auswirkungen auf die Attraktivität, Legitimität und Produktivität des öffentlichen Sektors ist eine einheitliche und klare Strategie zur Umsetzung von Repräsentativität auch angesichts gesellschaftlicher Migrationsprozesse und der massiven Überalterung des öf-

³¹ Dass entsprechende Regelungen sehr viel einfacher und zielführender als zielgruppenspezifische Regelungen sind, zeigt beispielhaft das progressive Hamburgische Gleichstellungsgesetz (HmbGleiG), welches den „Vorrang des unterrepräsentierten Geschlechts“ vorgibt.

³² OECD, 2019.

für zielgerichtete Förderpolitiken liefern. Generell ist es zielführend, die Maßnahmen hin zu einer repräsentativen und chancengleichen Bürokratie im System selbst zu verankern. Diese könnten u.a. bei der Förderung eines Außenimages, welches verschiedene Bevölkerungsgruppen gleichermaßen anspricht, sowie bei Mentoring oder zielgruppen- wie auch tätigkeitsspezifischen Förderungen ansetzen.³⁵

Fazit

Repräsentative Bürokratie beschreibt die Idee, dass Verwaltung die demographische Zusammensetzung der Bevölkerung bestmöglich widerspiegeln sollte. Diese Repräsentativität könnte substantielle positive Effekte im Hinblick auf die wahrgenommene Legitimität staatlichen Handelns, die Leistungsqualität des Verwaltungshandelns und die Attraktivität der öffentlichen Verwaltung als Arbeitgeberin haben. Der Wille zur repräsentativen Bürokratie, d.h. zur Entwicklung und Umsetzung nicht nur symbolischer, sondern evidenzbasierter und zielführender Maßnahmen erscheint jedoch stark gehemmt. An den Interessen der Bürger:innen liegt es jedenfalls nicht. Diese befürworten eine repräsentative und meritokratische Bürokratie. Diese Ergebnisse erwecken den Eindruck, dass die Umsetzung hin zu Repräsentativität im öffentlichen Dienst aus anderen Gründen zu scheitern scheint. Es bleibt eine gesellschaftspolitische Daueraufgabe, die vieldimensionalen, über die Zeit wechselnden und von Intersektionalität geprägten Gruppenverhältnisse auszutarieren.

Literatur

- Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2021): Vierter Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages Diskriminierung in Deutschland – Erfahrungen, Risiken und Fallkonstellationen. Abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/326/1932690.pdf>
- Balestra, C./Fleischer, L. (2018): Diversity statistics in the OECD: How do OECD countries collect data on ethnic, racial and indigenous identity? OECD Statistics Working Papers 2018/09.
- Baumann, A./Feneberg, V./Kronenbitter, L./Naqshband, S./Nowicka, M./Will, A. (2019): Ein Zeitfenster für Vielfalt. Chancen für die interkulturelle Öffnung der Verwaltung, Bonn.
- Benton, M. (2020): Representation is not enough: symbolic representation and perceptions of the police; in: *Administration & Society*, 52(5), pp. 794-822.
- Bührmann, A.D./Schönwälder, K. (2017): Public organisations and diversity: Approaches to an under-researched topic; in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43(10), pp. 1635-1643.
- Derlien, H.U./Böhme, D./Heindl, M. (2011): Bürokratietheorie, Wiesbaden.
- Ette, A./Straub, S./Weinmann, M./Schneider, N.F. (2021): Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität, Opladen.
- Headley, A.M./Wright, J.E./Meier, K.J. (2021): Bureaucracy, democracy, and race: the limits of symbolic representation; in: *Public Administration Review*, 81(6), pp. 1033-1043.
- Johnston, K. (2019): Women in public policy and public administration?; in: *Public Money & Management*, 39(3), pp. 155-165.
- Kennedy, B. (2014): Unraveling representative bureaucracy: A systematic analysis of the literature; in: *Administration & Society*, 46(4), pp. 395-421.
- Kingsley, J.D. (1944): Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service, Ohio.
- Länderoffene Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ (2021): Sechster Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder. Bericht 2021. Abrufbar unter: https://www.integrationsmonitoring-laender.de/sites/default/files/integrationsbericht_laender_2021_bf_neu.pdf.
- v. Maravić, P./Peters, B.G./Schröter, E. (Hrsg.) (2013): Representative bureaucracy in action: Country profiles from the Americas, Europe, Africa and Asia, Cheltenham.
- v. Maravić, P./Dudek, S. (2013): Representative bureaucracy in Germany? From passive to active intercultural opening. In: Peters, B.G./v. Maravić, P./Schröter, E. (eds.); *Representative Bureaucracy in Action*, Cheltenham, pp. 99-110.
- Meier, K.J. (2019): Theoretical frontiers in representative bureaucracy: New directions for research; in: *Perspectives on Public Management and Governance*, 2(1), pp. 39-56.
- Meier, K.J./Capers, K.J. (2012): Representative bureaucracy: Four questions; in: *Handbook of public administration*, pp. 420-431.

Meier, K.J./Morton, T.S. (2015): Representative bureaucracy in a cross-national context: Politics, identity, structure and discretion. In *Politics of representative bureaucracy*, Cheltenham.

Mosher, F. (1968): *Democracy and the Public Service*, New York.

OECD (2019): Gender equality in public sector employment; in: *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2020): Diversity at work: Making the most out of increasingly diverse societies. OECD Publishing, Paris. Abrufbar unter: <https://www.oecd.org/els/diversity-at-work-policy-brief-2020.pdf>.

Peters, B.G. (2013): Politicisation: What Is It and Why Should We Care?; in: Neuhold C./Vanhoonaeker S./Verhey L. (eds): *Civil Servants and Politics*. Public Sector Organizations., London, pp. 12-24.

Schimeta, J. (2012): Einsam an der Spitze: Frauen in Führungspositionen im öffentlichen Sektor. Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Politik und Gesellschaft.

Schmidhuber, L./Hilgers, D. (2021): Trajectories of local open government: An empirical investigation of managerial and political perceptions; in: *International Public Management Journal*, 24(4), pp. 537-561.

Schröter, E. (2021): Bridging the citizen gap: Bureaucratic representation and knowledge linkage in (international) public administration; in: *Governance*, 34(2), pp. 295-314.

Schröter, E./v. Maravić, P. (2012): Verspricht größere Nähe auch bessere Leistung? Über die Leistungserwartungen an eine repräsentative Bürokratie; in: Jansen, S./Schröter, E./Stehr, N. (Hrsg.): *Positive Distanz?*, Wiesbaden, S. 269-300.

Selden, S.C. (1997): Representative bureaucracy: Examining the linkage between passive and active representation in the farmers home administration; in: *The American Review of Public Administration*, 27(1), pp. 22-42.

Siegel, J. (2015): Interkulturelle Öffnung der Verwaltung: Strategien und Erfolgsfaktoren aus der Managementperspektive; in: *Verwaltung & Management* 21(1), S. 3-9.

Sievert, M./Vogel, D./Feeney, M.K. (2020): Formalization and administrative burdens as obstacles to employee recruitment: Consequences for the public sector; in: *Review of Public Personnel Administration*.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2021): GleichstellungsindeX 2020. Gleichstellung von Frauen und Männern in den obersten Bundesbehörden. Abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/Publikationen/Downloads-Oeffentlicher-Dienst/gleichstellungsindeX-5799901207004.pdf?__blob=publicationFile.

Statistisches Bundesamt (2020): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2020 – Fachserie 1 Reihe 2.2 (Erstergebnisse).

Van Ryzin, G.G./Ricucci, N.M./Li, H. (2017): Representative bureaucracy and its symbolic effect on citizens: a conceptual replication; in: *Public Management Review*, 19(9), pp. 1365-1379.

Yun, C. (2020): Politics of active representation: The trade-off between organizational role and active representation; in: *Review of Public Personnel Administration*, 40(1), pp. 132-154.

33 Balestra/Fleischer, 2018.

34 Vgl. beispielhaft Berliner Partizipationsgesetz § 9, Satz 1.

35 In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass auch Baumann et al. (2020) Handlungsempfehlungen für mehr Vielfalt in der öffentlichen Verwaltung ausgearbeitet haben.