

Der öffentliche Dienst als Einwanderungsland

Die Bremer Verwaltung will Vielfalt und Heterogenität bei den Beschäftigten bewusst fördern und hat dazu Strategien und praktische Gestaltungsmittel erarbeitet, die einen erforderlichen Kulturwandel unterstützen sollen.

Autor



Henning Lühr

ist Staatsrat im Finanzressort der Freien Hansestadt Bremen und Personalchef der Bremer Verwaltung

Der Titel „Der öffentliche Dienst als Einwanderungsland“ verknüpft zwei Perspektiven der bremischen Personalpolitik miteinander: auf der einen Seite der öffentliche Dienst als Beschäftigungssystem, auf der anderen Seite der Staat, der gezielt, gewollt und nach festgelegten Kriterien Menschen aus anderen Ländern aufnimmt. Der öffentliche Dienst ist in diesem Sinne eine Strategie der gewollten, gezielten und nach Kriterien gesteuerten Gewinnung von Auszubildenden und Beschäftigten aus anderen Ländern. Die Gewinnung von Personal (Handlungsansatz 1) ist jedoch nur die eine Seite der Medaille. Einwanderung ist zugleich verbunden mit einer Veränderung des Gesamtsystems. Es gilt, die Potenziale der Veränderung zu nutzen und Vielfalt sichtbar werden zu lassen. Die folgenden Ausführungen beziehen sich daher auch auf den wertschätzenden und konstruktiven Umgang mit vorhandener Vielfalt (Handlungsansatz 2).

Leitbilder „Integration“ und „Vielfalt“

Die Leitbilder „Integration“ und „Vielfalt“ werden in der Freien Hansestadt Bremen nicht als Widerspruch, sondern als wirksam ineinandergreifende Perspektiven betrachtet. Es gilt, die Vielfalt des bremischen öffentlichen Dienstes sichtbar zu machen, bewusst zu nutzen und zu steuern. Das bedeutet, Vielfalt und Heterogenität als Chance zu verstehen und als Faktor für erfolgreiches Verwaltungshandeln. Zugleich

gilt es jedoch, den öffentlichen Dienst weiter zu öffnen, Zugänge zu erweitern und Zugangshürden abzubauen. Integration meint in diesem Sinne nicht die Anpassung Einzelner in ein bestehendes System. Vielmehr geht es um das Ziel, dass sich die Vielfalt der bremischen Bevölkerung in der Belegschaft des bremischen öffentlichen Dienstes widerspiegelt. Verwaltung muss ein Querschnitt der Gesellschaft sein, alle gesellschaftlichen Gruppen müssen als Personal in der Verwaltung vertreten sein. Folgende Impulse sind für die personalpolitische Diskussion maßgeblich:

- die Unterzeichnung der „Charta der Vielfalt“ als politische Verpflichtung
- Integration als Antwort auf den Fachkräftebedarf im öffentlichen Sektor
- die bisherige Praxis für die Personalgewinnung hat ausgedient
- interkulturelle Öffnung und ein Denken in Milieus als Strategie

Wissen wir, wer bei uns arbeitet?

Die Freie Hansestadt Bremen hat sich entschieden, ein aussagekräftiges Personalcontrolling und regelmäßige Mitarbeiterbefragungen zu installieren. Die wesentlichen Aufgaben des Personalcontrollings liegen in der Bereitstellung von Informationen über Personalstruktur und -ausgaben als Basis für strategische Entscheidungen.

Zu Zwecken der strategischen Steuerung werden im Rahmen eines monatlichen Controllings im bremischen öffentli-

chen Dienst die Frauen- und Männeranteile, die Anteile der Personen unter 35 und über 55 Jahren, die Anteile der Teilzeitbeschäftigten und die Schwerbehindertenanteile auf Produktgruppen- und Produktplanebene ausgewiesen. Darüber hinaus werden jährlich detaillierte Berichte über die Personal- und Personalausgabenstrukturen publiziert. Die Ausbildungsplanung und -berichterstattung erfolgt ebenfalls jährlich, die Ausbildungsquote von mindestens 7,5 Prozent wird jährlich evaluiert. Im Rahmen der Personalberichterstattung werden – nach Herkunftsländern und Arbeitsbereichen – im öffentlichen Dienst beschäftigte Ausländer erfasst. In der Ausbildungsberichterstattung werden Bewerbungen und Einstellungen nach Herkunftsland oder Migrationshintergrund ermittelt.

Nicht alle sozialen und persönlichen Merkmale menschlicher Vielfalt sind über Datenerhebungen abfragbar. Für die Erhebung des Merkmals „Migrationshintergrund“ sind beispielsweise datenschutzrechtlich enge Grenzen gesetzt. Im Rahmen einer freiwilligen und anonymen Beschäftigtenbefragung zur bremischen Beschäftigtenstruktur sind im Sommer 2013 erstmals Daten über den Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund erhoben worden. Sie ergaben einen Anteil von 13,04 Prozent. Bei den Beschäftigten unter 40 Jahren lag der Anteil bei 20,9 Prozent. Demgegenüber lag der Anteil der in Bremen wohnhaften Personen mit Migrationshintergrund laut Mikrozensus zum Zeitpunkt der Befragung bei 28,2 Prozent.

Handlungsansatz 1: Gewinnung von Personal

Bremen verfolgt bei der Gestaltung der interkulturellen Öffnung eine Strategie, die die kurz-, mittel- und langfristigen Ziele enthält und als Masterplan in folgenden Maßnahmen umgesetzt wird:

- Ausschreibungen und Auswahlverfahren kulturoffen und -fair gestalten
- Spezielle Ausbildungskampagne im Sinne von Diversity
- Ausbildungsprogramm für junge Flüchtlinge als Zukunftschance

Diese Maßnahmen werden im Folgenden weiter ausgeführt:

Ausschreibungen und Auswahlverfahren kulturoffen und -fair gestalten:

Es bedarf einer Neuorientierung der Ausschreibungen und Auswahlverfahren auf eine Arbeitgeber-Identität, eine Personalstrukturentwicklung und die Aufbereitung neuerer Erkenntnisse der kulturoffenen Eignungsdiagnostik. In einer Verwaltung, deren Beschäftigte unterschiedliche kulturelle Hintergründe, Sprachkenntnisse und Erfahrungen mitbringen, kann sich eine Gesellschaft, in der kulturelle Heterogenität herrscht, besser repräsentiert sehen. In der bremischen Verwaltung spiegelt sich die kulturelle Vielfalt der Bevölkerung noch nicht ausreichend wider. Eine Personalpolitik, die das Ziel verfolgt, sowohl Chancengleichheit herzustellen, als auch den Prozess der interkulturellen Öffnung zu unterstützen, muss deshalb gewährleisten, dass Menschen mit Migrationshintergrund sich als potenzielle Mitarbeitende angesprochen fühlen und sich unter fairen Rahmenbedingungen an Bewerbungs- und Auswahlverfahren beteiligen und sich dort durchsetzen können. Bremen hat in seinem Leitfadens für Personalauswahl folgende Grundsätze für Ausschreibungen und Auswahlverfahren festgelegt:

- **Überprüfung der Anforderungsprofile:** Es ist zu prüfen, in welchem Maße definierte Anforderungen vor dem Hintergrund ihrer Bedeutung für die Bewältigung der auszuübenden Tätigkeit (noch) angemessen sind. Einer besonders kritischen Überprüfung sollten Anforderungen wie die Beherrschung der deutschen Sprache oder Allgemeinwissen unterzogen werden. Darüber hinaus können Anforderungsprofile bei Bedarf um spezifische Anforderungen wie interkulturelle Kompetenz erweitert werden. Vor allem für Tätigkeiten mit Kundenkontakt ist zu klären, ob unterschiedliche Sprach- oder Kulturkenntnisse für den beruflichen Erfolg nicht sogar besonders relevant sind.

- **Interkulturell sensible Stellenausschreibungen:** Um nicht von vornherein eine Gruppe von Bewerbern auszuschließen, ist die Art der Formulierung und Platzierung von Stellenausschreibungen grundlegend. Die gezielte Verwendung einer ausgewogenen Sprache, die explizite Ermutigung von Migranten, sich zu bewerben, und die Platzierung der Ausschreibung unter anderem auch in Medien, die von spezifischen ethnischen Gruppen eher wahrgenommen werden, ist empfehlenswert.
- **Interkulturell sensible Analyse der Bewerbungsunterlagen:** Es ist zu bedenken, dass ausländische Zeugnisse und Schulabschlüsse in Deutschland oft nicht anerkannt werden. Selbst bei einer Anerkennung ist häufig nicht definiert, wie sie mit deutschen Zeugnissen im Hinblick auf bestimmte berufliche Anforderungen verglichen werden können, da zum Beispiel Noten in anderen Ländern anders vergeben werden. Es kann hilfreich sein, bei der Vorauswahl den Schulnoten nicht die höchste Priorität zu geben und andere Notensysteme zu berücksichtigen.
- **Kulturfaire Testverfahren:** Menschen mit Migrationshintergrund können bei Einstellungstests aufgrund der Ausrichtung der Testverfahren benachteiligt werden. Im Sinne einer kulturellen Fairness ist zu beachten, dass Bewerber über ein bestimmtes Wissen oder spezifische kulturelle Hintergründe nicht verfügen können. Dieses Wissen sollte nur dann abgefragt werden, wenn es eine Voraussetzung für eine erfolgreiche Arbeit in dem spezifischen Arbeitsbereich ist. Bei Fragen zum Allgemeinwissen ist möglichst genau anzugeben, welche Kenntnisse für die Zielerreichung und die Aufgabenerfüllung wirklich erforderlich sind. Beim Einsatz eines Intelligenztests sind sprachfreie und kulturfaire Tests zu bevorzugen, die die Grundintelligenz (die Fähigkeit, komplexe Beziehungen in neuartigen Situationen zu erfassen) so weit wie möglich sprach- und kulturunabhängig messen.

■ **Interkulturelle Kompetenz bei Beteiligten in Personalauswahlverfahren:** Die Beobachtung und Bewertung des Verhaltens von Bewerbern sollte durch einen hohen Grad der interkulturellen Kompetenz möglichst wenig subjektiv verzerrt sein. Aus diesem Grunde müssen Beteiligte in Personalauswahlverfahren die Fähigkeit besitzen, kulturelle Unterschiede wahrzunehmen und einzuordnen und kulturabhängige Denk- und Verhaltensweisen – die für den beruflichen Kontext der Bewerber keine Relevanz haben – nicht überzubewerten. Die interkulturellen Kompetenzen sollten möglichst durch einschlägige Qualifizierungen oder Erfahrungen erworben sein. Insgesamt gilt: Je heterogener die Besetzung der Personalauswahlkommission ist, desto umfassender sind auch die Beobachtung und die Bewertung der Beteiligten.

Spezielle Ausbildungskampagne im Sinne von Diversity: Die Freie Hansestadt Bremen betreibt seit einigen Jahren eine groß angelegte Ausbildungskampagne. Unter dem Slogan „Du bist der Schlüssel!“ sollen Auszubildende aus allen sozialen Milieus und mit unterschiedlichsten Hintergründen für eine Ausbildung im öffentlichen Dienst gewonnen werden. Ausdrückliches Ziel der Ausbildungskampagne ist die Gewinnung von jungen Menschen mit Migrationshintergrund. Zunächst wurde als Ausgangspunkt die Zielvorgabe von 20 Prozent (2009) vorgegeben; die Zielvorgaben und die tatsächlichen Einstellungen wurden inzwischen im Jahr 2015 auf 28 Prozent gesteigert.

Voraussetzung für eine Ausbildungskampagne war die Analyse des Marktes mit folgenden Erkenntnissen:

- Der Arbeitgeber „öffentlicher Dienst“ ist weitgehend unbekannt und abstrakt. Es gibt keine Arbeitgeber-Marke.
- Ein immer höher werdender Anteil von Schülern in Bremen hat einen Migrationshintergrund.
- Es gibt eine steigende Konkurrenz um Auszubildende mit anderen Arbeitgebern in der Region.

Aus diesen Erkenntnissen wurden folgende Handlungsanweisungen entwickelt, die die Kampagne unterstützen sollen:

- **Alle Ausschreibungstexte enthalten folgenden Hinweis:** „Bremen ist eine weltoffene und tolerante Stadt, in der Menschen aus den verschiedensten Herkunftsländern leben. Wir möchten, dass sich diese kulturelle Vielfalt auch in unserer Mitarbeiterschaft widerspiegelt. Kompetenzen wie zum Beispiel Mehrsprachigkeit oder Erfahrungen aus anderen Kulturkreisen sind für eine service- und bür-

zes ist es Bremen wichtig, die Vielfalt des öffentlichen Dienstes sichtbar zu machen, ohne einzelne Gruppen zu problematisieren. Außerdem ist es als zweite Säule wesentlich, für bestimmte Zielgruppen spezifische Ansprachen und Orte zu wählen (zum Beispiel: Informationsveranstaltungen, Sportveranstaltungen, Vorträge, Stadtteilfeste).

Ausbildungsprogramm für junge Flüchtlinge als Zukunftschance: Bremen hat ein Integrationsmodell entwickelt, das für junge Geflüchtete Spracherwerb, Berufswahl und Ausbildung im

Handlungsanweisung

Crossmediales Personalmarketing

- Printmedien (Broschüren, Tageszeitungen, Ausschreibungen)
- Web 2.0 (Facebook, Twitter, YouTube)
- Internet: www.ausbildung.bremen.de
- Filme über die Ausbildung (Auszubildende als Darsteller)
- Song zur Ausbildungskampagne
- Broschüren in türkischer, englischer, polnischer und russischer Sprache
- Messen/ Informationsveranstaltungen
- Praktika, Schnuppertage für Schulklassen
- Werbung mit großflächigen Aufklebern auf Dienstfahrzeugen

gerorientierte Verwaltung besonders wertvoll und hilfreich für das Miteinander. Wir möchten Menschen mit Migrationshintergrund ermutigen, sich auf diese Ausschreibung zu bewerben.“

- **Crossmediales Marketing:** Um die unterschiedlichsten Milieus zu erreichen und Informationslücken zu schließen, ist crossmediales Marketing ein wichtiges Instrument. Während noch vor einigen Jahren Stellenanzeigen in der örtlichen Printpresse die zentrale Form der Ansprache und Veröffentlichung war, haben sich in Bremen inzwischen eine große Bandbreite unterschiedlicher Marketingwege etabliert (siehe Info-Kasten).
- **Veranstaltungen mit dem Fokus auf Menschen mit Migrationshintergrund:** Im Sinne des Diversity-Ansatz-

Lernortverbund als Projekt in Kooperation mit der Handels- und Handwerkskammer in Bremen ermöglicht. Das Gemeinschaftsprojekt wurde nach einem Vorläufer in kleinerem Rahmen ab 2015 kontinuierlich durchgeführt. Ab 2016 wird das Programm auf 100 Plätze ausgebaut. Die Kammern haben sich verpflichtet, jeweils Plätze in privatwirtschaftlichen Betrieben zu akquirieren. Die verbleibenden Plätze werden in Dienststellen und Einrichtungen des öffentlichen Dienstes bereitgestellt. An dem Projekt beteiligt sind neben der Ausbildungsbehörde und den Kammern das Jobcenter, die Schulverwaltung und die Berufsschulen, die Sozialbehörde, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), die Bundesagentur für Arbeit, die Ausländerbehörde und das Bremer Integrationsnetz (BIN). Trotz der vielen Beteilig-

ten ist der bürokratische Overkill nicht eingetreten, da ohne Eitelkeiten und Machtspiele gemeinsam Lösungen gesucht wurden.

Das Projekt richtet sich an junge Flüchtlinge. Der Zugang zur Ausbildung oder Einstiegsqualifizierung ist in § 60a Aufenthaltsgesetz geregelt. In einer Einstiegsqualifizierung (EQ) sollen neben der deutschen Sprachkompetenz erste berufliche Handlungskompetenzen vermittelt werden. Zudem ist vorgesehen, dass bereits zu EQ-Beginn auch die allgemeine Berufsschule besucht wird. Nach etwa einem Jahr ist – je nach Betriebszugehörigkeit – bei erfolgreichem Durchlaufen der EQ ein Übergang in ein Berufsausbildungsverhältnis im öffentlichen Dienst oder in den kooperierenden Betrieben der Privatwirtschaft realisiert worden oder vorgesehen.

Erste Ergebnisse liegen bereits vor: 28 verschiedene Ausbildungsberufe standen zur Auswahl. Es sind 256 Bewerbungen (davon 22 weiblich und 234 männlich) beim Aus- und Fortbildungszentrum für den öffentlichen Dienst (AFZ) eingegangen, das die Auswahl für den öffentlichen Dienst und die Kammern organisiert. Die Auswahl geeigneter Bewerber erfolgte in der Regel auf der Grundlage von Erkenntnissen, die im Rahmen von drei- bis maximal fünftägigen Hospitationen in den bremischen Dienststellen und Betrieben der Privatwirtschaft gewonnen werden konnten.

Eingestellt wurden 41 Männer und 10 Frauen. Die Teilnehmer sind zwischen 17 und 34 Jahre alt. Durch das AFZ werden 20 Plätze bereitgestellt, durch die Handwerkskammer 11 Plätze und durch die Handelskammer weitere 20 Plätze.

Handlungsansatz 2: Diversity-Management

In einem zweiten Handlungsansatz geht es darum, die bereits vorhandene Vielfalt der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in Bremen sichtbar und in ihren Potenzialen wirksam zu machen. Hier geht es im weiteren Sinn auch darum, den langen und oft mühsamen Weg eines Kultur- und Führungswandels im öffentlichen Dienst

voranzutreiben. Noch herrscht häufig eine Grundeinstellung vor, die belohnt, wenn Personen in ihrer individuellen, sozialen, methodischen Unterschiedlichkeit im beruflichen Kontext in einer großen homogenen Menge untertauchen.

Diese Grundeinstellung ist jedoch auch im Interesse der Verwaltung eher konträrktiv; zeigen doch viele Studien, dass Gruppen mit großer Heterogenität eine größere Lösungskompetenz haben als vergleichsweise homogene Gruppen. Diese Lösungskompetenz zu nutzen, das passiert nicht von selbst. Es bedarf vielmehr einer bewussten und aktiven Steuerung und einer Kultur, die Neue und Neuerungen willkommen heißt, die offen ist für neue Wege und die Veränderungen als Chance und nicht als Bedrohung begreift. An einigen Stellen sind die neu beschrittenen Wege bereits sehr erfolgreich, an anderen sind noch Beharrungskräfte wirksam und ein langer Atem erforderlich.

Im Rahmen der Personalentwicklung sind bestimmte Personengruppen besonders anzusprechen: (a) Führungskräfte in ihrer besonderen Bedeutung für Kulturwandel und Steuerungsprozesse, (b) Multiplikatoren in den Bereichen Personal, Organisation und fachliche Steuerung und (c) Fachpersonal in den Aufgabenbereichen, in denen kulturelle Qualifikationen erforderlich sind.

Seit 2015 gibt es im Aus- und Fortbildungszentrum einen erweiterten Qualifizierungsschwerpunkt „Diversity-Management“. Er baut auf Erfahrungen und Ansätzen bereits erfolgreicher Qualifizierungsreihen der „interkulturellen Öffnung (ikö)“ mit über 500 Mitarbeitern der letzten Jahre auf. Ziel ist es, die Vielfalt und Chancengleichheit in der Belegschaft zu fördern, strategisch in die Personalarbeit einzubauen und bei den Dienstleistungsangeboten im Kontakt mit dem Bürger zu berücksichtigen. Um diesem Ziel näher zu kommen, organisiert Bremen eine Qualifizierungsreihe zum Thema „Diversity-Management“. Der Ausbau der Diversity-Kompetenz soll dazu beitragen, die soziale Verschiedenheit der Beschäftigten auf-

grund von ethnischer Herkunft, Geschlecht, Alter, körperlicher Behinderung, sexueller, weltanschaulicher oder religiöser Orientierung konstruktiv nutzen zu können. Nach außen mit Blick auf einen möglichst barrierefreien Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen und nach innen mit Blick auf die zunehmend wichtiger werdende Zusammenarbeit in heterogenen Arbeitsteams. Zielgruppen sind die Beschäftigten in Funktionen mit besonderer Verantwortung (Führungskräfte, Projektleitungen, Mitarbeiter an Schnittstellen wie Personalbüros) die Impulse zum professionellen Umgang mit Vielfalt im öffentlichen Dienst weitertragen und verstetigen können. Die Qualifizierung umfasst jeweils 146 Unterrichtsstunden pro Qualifizierungsschwerpunkt.

Kulturwandel und Gesamtstrategie

Ein Kulturwandel im öffentlichen Dienst ist eine Daueraufgabe. Verlaufsanalysen aus den letzten Jahrzehnten in Wirtschaft und Verwaltung zeigen die Brüche in den Biographien der Betroffenen, gelungene und fehlerhafte Maßnahmen und Reaktionen der Unterstützung und Intervention. Um das zu bewältigen, wird zudem eine Professionalität der Beratung und Supervision benötigt, die in der Verwaltung oder übergreifend organisiert werden kann.

Einen Kulturwandel weiter zu unterstützen, Heterogenität in allen Bereichen wertschätzend zu begegnen und offen zu sein für Neuerungen und Erprobungen bei gleichzeitiger Wertschätzung des Erreichten, das sind Herausforderungen, denen sich das Land Bremen stellt. Nicht zuletzt dafür gilt es, die derzeit noch zu wenig verbundenen Strategien von Gender-Mainstreaming, Diversity-Management, Integration und Inklusion zu einer wirksamen Gesamtstrategie konstruktiv zu verbinden. ■

Weitere Informationen: Senatorin für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen, Henning Lühr, E-Mail: Henning.Luehr@Finanzen.Bremen.de