

Mehr als Quote: Vielfalt im öffentlichen Dienst

DIVERSITY Gesellschaftliche Vielfalt nach innen und außen fördern und Diskriminierungsrisiken abbauen, dass will das Diversity Management bewirken. Welche Rechte, Pflichten und Handlungsmöglichkeiten haben Personalrät:innen dabei?

VON ANDREAS MERX UND BERNHARD FRANKE

DARUM GEHT ES

1. Im Kontext gesellschaftlichen Wandels ist es in den vergangenen Jahren zu einer deutlich gewachsenen Bedeutung von Diversity Management im öffentlichen Dienst gekommen.

2. Auf der Grundlage gesetzlicher Bestimmungen verfügen Personalrät:innen über zahlreiche Rechte, Pflichten und Handlungsmöglichkeiten im Diversity Management.

3. Gemeinsam mit weiteren Akteur:innen können sie zahlreiche weitere Diversity-Maßnahmen initiieren oder mitgestalten.

Die zunehmende Vielfalt unterschiedlicher Menschen sowie Lebens- und Arbeitssituationen in der Transformationsgesellschaft Deutschland hat auch im öffentlichen Dienst in den vergangenen Jahren zu einer deutlich gewachsenen Bedeutung von Diversity Management oder einer Diversitätsorientierung geführt.

Auf der Ebene der Länder und Kommunen (wo sich z. B. im 2015 initiierten Diversity-Netzwerk der Kommunal- und Landesverwaltungen rund 40 Verwaltungen zweimal jährlich austauschen) wurden Diversity-Konzepte und -strategien oder Landesprogramme entwickelt, Diversity-Beauftragte oder -Teams eingerichtet oder es haben sich ganze Abteilungen oder Ämter für Chancengerechtigkeit, Antidiskriminierung und Diversität sowie Landes- und kommunale Antidiskriminierungsstellen etabliert. Auch auf der Bundesebene

wird seit einigen Jahren an einer Diversitätsstrategie für die Bundesverwaltung gearbeitet, an der die Bundesministerien und Bundesbehörden beteiligt sind.

Wandel von Rahmenbedingungen führt zu mehr Diversity-Ansätzen im öffentlichen Dienst

Der öffentliche Dienst steht als weiterhin größter Arbeitgeber in Deutschland (mit rund 5,3 Mio. Beschäftigten im Jahr 2023) im Kontext von Transformation, Diversität und Antidiskriminierung großen Herausforderungen gegenüber. So wird bis 2036 mehr als die Hälfte aller Verwaltungsbeschäftigten in den Ruhestand gehen. Eine enorme personalpolitische Herausforderung, was z. B. den drohenden Verlust an Erfahrungswissen, das interne Wissensmanagement oder die Zusammenarbeit der sog. Boomer-Generation mit den Generationen Y und Z angeht.

Zugleich ist dies aber eine große Chance, nach Jahren des Personalabbaus, von Einstellungsstopps und Wiederbesetzungssperren wieder mehr Spielräume zu haben, um die deutliche Unterrepräsentation verschiedener gesellschaftlicher Gruppen im öffentlichen Dienst, wie z. B. von Menschen mit Migrationsgeschichte, schneller abbauen zu können.

Neben dem wachsenden Fach- und Nachwuchskräftebedarf gibt es weitere wichtige Diversity-Treiber wie

- die zunehmende Individualisierung der Lebens- und Arbeitssituationen der Verwaltungsbeschäftigten,

DEFINITION

Diversity Management

Diversity Management ist ein Personal- und Organisationsentwicklungsansatz. Es hat zum Ziel, mit Vielfalt und Unterschieden in der Belegschaft (z. B. nach Alter, Geschlecht oder Herkunft) produktiv umzugehen. Dafür setzt es z. B. auf das stärkere Einbinden von Frauen, Mitarbeitenden aus dem Ausland, mit Migrationsgeschichte oder mit Handicap.

- verschiedene Interessen, Einstellungen und Bedarfe im Verhältnis von Arbeit und Privatleben (Work-Life-Balance),
- die unterschiedlichen Auswirkungen und Möglichkeiten der Digitalisierung und von mobilem Arbeiten,
- die Repräsentation der vielfältigen Gesellschaft auf allen Ebenen der Verwaltungen/ Einrichtungen,
- die Verantwortung und zum Teil rechtlichen Verpflichtungen zu inklusiven und bürger:innenorientierten Dienstleistungen/ Angeboten oder zur Sicherung von Gleichstellung und Antidiskriminierung,
- die Umsetzung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) in den Dienststellen.

Personalrät:innen können wichtige Diversity-Akteur:innen sein

In der Entwicklung und Umsetzung von Diversity-Ansätzen können der örtliche bzw. der Gesamtpersonalrat eine wichtige Rolle spielen. Unterstützt wird er dabei von oft zentralen Akteur:innen wie bereits vorhandenen Beauftragten (z. B. für Gleichstellung, Inklusion und Integration), Verantwortlichen für verschiedene gesellschaftliche Gruppen (z. B. Seniorenarbeit, Kinder & Jugendliche, LSBTIQ+, u. a.) sowie einschlägig mit Diversity-Themen befassten Verwaltungseinheiten (z. B. Haupt- und Personalämter oder Zentralabteilungen, Jugendamt, Sozialamt u. a.).

Vor Ort werden die Diversitätsaktivitäten von losen, eher anlass- oder projektbezogenen Netzwerken dieser Akteur:innen oder größeren Diversity-Teams bzw. -Einheiten koordiniert und gemeinsam umgesetzt.

Schon lange vor dem Inkrafttreten des AGG und dem Boom an Diversity-Ansätzen der letzten Jahre waren Personalrät:innen und Gewerkschaften wichtige Akteur:innen im Diskriminierungsschutz für verschiedene Beschäftigtengruppen oder bei der Sicherung guter Arbeitsverhältnisse für Beschäftigte in unterschiedlichen Lebens- und Arbeitssituationen. Auf der Grundlage gesetzlicher Bestimmungen verfügen sie über zahlreiche Rechte, Pflichten und Handlungsmöglichkeiten. Darüber hinaus können sie – eine gute Zusammenarbeit mit anderen wichtigen Akteur:innen vorausgesetzt – durch ihr Engagement und Kooperationen z. B. die vielfaltsorientierte

Personalpolitik oder die Ausrichtung eines Diversity-Konzepts aktiv mitgestalten.

Möglichkeiten für Personalrät:innen nach dem BPersVG

Im Folgenden wird ein Überblick zu Aufgaben und Handlungsmöglichkeiten des Personalrats nach dem BPersVG gegeben. Vergleichbare Regelungen enthalten auch die Personalvertretungsgesetze der Bundesländer.

► Überwachungsaufgaben

- ▷ Überwachung geltender Gesetze, § 62 Nr. 2 BPersVG

Der Personalrat hat nach § 62 Nr. 2 BPersVG die Aufgabe über die Durchführung der zugunsten der Beschäftigten geltenden Gesetze zu wachen. Hierzu zählt auch das AGG, das sowohl Tarifbeschäftigte als auch Beamt:innen vor rassistischen Benachteiligungen oder Benachteiligungen wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität schützen soll.

Diese Überwachungsaufgabe gilt insbesondere im Hinblick auf die Einhaltung der arbeitgeberseitigen Pflichten nach §§ 11–13 AGG, um Benachteiligungen von Beschäftigten zu verhindern. Im Einzelnen sind das die Pflichten zu diskriminierungsfreien Stellenausschreibungen nach § 11 AGG; die Pflicht, Beschäftigte vor Diskriminierung nach § 12 Abs. 1 AGG zu schützen, beispielsweise durch Information über das Gesetz und Beschwerdemöglichkeiten, sowie durch Schulungen zum Diskriminierungsschutz im Rahmen von Aus- und Fortbildungen.

Wenn andere Beschäftigte oder Dritte gegen das Diskriminierungsverbot verstoßen, muss die Dienststelle geeignete, erforderliche und angemessene Maßnahmen zum Schutz der Betroffenen nach § 12 Abs. 3, 4 AGG ergreifen. Das kann z. B. eine Abmahnung, Umsetzung, Versetzung oder Kündigung sein. Zudem müssen in allen Dienststellen nach § 13 AGG Beschwerdestellen vorhanden sein, an die sich Beschäftigte wenden können, wenn sie sich diskriminiert fühlen.

Schutz vor Diskriminierung



Nollert-Borasio / Dickerhof-Borella-Wenckebach

Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz

Basiskommentar zum AGG unter Berücksichtigung des EntgTranspG 6., aktualisierte Auflage 2025. Ca. 430 Seiten, kartoniert ca. € 44,- | ISBN 978-3-7663-7307-6 Erscheint Februar 2025

bund-shop.de/7307

BUND SHOP

service@bund-shop.de
Info-Telefon: 069/95 20 53-0

▷ Benachteiligungsverbot bei Personalmaßnahmen nach AGG

Dienststelle und Personalvertretung sind nach § 2 Abs. 4 Satz 2 BPersVG gemeinsam verpflichtet, darüber zu wachen, dass jede Benachteiligung von Personen auch wegen der im AGG genannten Gründe unterbleibt. Da das Benachteiligungsverbot des § 7 AGG wegen dieser Gründe praktisch alle denkbaren Personalmaßnahmen umfasst, ergeben sich für den Personalrat konkrete Handlungsmöglichkeiten aus seinen Mitbestimmungsrechten nach §§ 78–80 BPersVG, insbesondere aus seinem Mitbestimmungsrecht nach § 78 BPersVG in Personalangelegenheiten.

▷ Personalgewinnung und -förderung

Neben diesen Überwachungsaufgaben hat der Personalrat in Bezug auf bestimmte Gruppen von Beschäftigten Möglichkeiten, die eine diversitätsorientierte Personalgewinnung und -entwicklung fördern können.

▷ Schutz von behinderten und älteren Beschäftigten

So zählt zu seinen Aufgaben nach § 62 Nr. 4 BPersVG die Förderung der Inklusion und Teilhabe von Menschen mit Behinderung, ebenso wie die Förderung besonders schutzbedürftiger, insbesondere älterer Beschäftigter. Hierbei hat der Personalrat z. B. auf die Einhaltung der Einladungspflicht von Menschen mit Schwerbehinderung zu Vorstellungsgesprächen nach § 165 Satz 2 Sozialgesetzbuch (SGB) IX zu achten, die nur dann entbehrlich ist, wenn die fachliche Eignung offensichtlich fehlt.

▷ Förderung der Gleichstellung der Geschlechter

Der Personalrat hat nach § 62 Nr. 5 BPersVG auch die Aufgabe, die Durchsetzung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern sowie Benachteiligungen von Menschen, die sich keinem Geschlecht zuordnen, entgegenzuwirken, insbesondere bei der Einstellung, Beschäftigung, Aus-, Fort- und Weiterbildung und dem beruflichen Aufstieg. Damit sind Personen gemeint, die nach dem am 1. November 2024 in Kraft getretenen Gesetz über die Selbstbestimmung in Bezug

auf den Geschlechtseintrag (SBGG) die Streichung ihres bisherigen Geschlechtseintrags gegenüber dem Standesamt erklärt haben.

▷ Integration ausländischer Beschäftigter

Schließlich hat der Personalrat nach § 62 Nr. 7 BPersVG auch die Integration ausländischer Beschäftigter¹ und das Verständnis zwischen ihnen und deutschen Beschäftigten zu fördern. Diese Vorschrift gibt dem Personalrat zudem die Möglichkeit, Maßnahmen zur Bekämpfung gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit in der Dienststelle zu beantragen. Der Begriff der »gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit« umfasst dabei neben Rassismus und Fremdenfeindlichkeit jegliche Form von Abwertung von Beschäftigten aufgrund ihres »Andersseins«, etwa aufgrund der sozialen Herkunft, religiöser Einstellung oder sexueller Orientierung.

Mit der Vorschrift wird klargestellt, dass der Personalrat – ähnlich wie der Betriebsrat – auf die Bekämpfung diskriminierender und desintegrativer Einstellungen hinwirken kann (so die Gesetzesbegründung, BT-Drs. 19/26820, S. 110). Der Betriebsrat hat nach § 104 BetrVG die Möglichkeit gegen Beschäftigte vorzugehen, die z. B. durch rassistisches Verhalten wiederholt und ernsthaft den Betriebsfrieden stören, indem er deren Entlassung verlangen kann. Gleiches muss auch für den Personalrat gelten.

▷ Abschluss von Dienstvereinbarungen

Eine umfassende Möglichkeit für eine Dienstvereinbarung über das Vorgehen bei Diskriminierung kommt mangels eines Mitbestimmungsrechts nicht in Betracht.² Bestimmte Dienstvereinbarungen sind aber möglich, und zwar nach § 63 Nr. 1 Satz 1 BPersVG in Angelegenheiten des § 80 Abs. 1 Nr. 13 BPersVG. Maßnahmen der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern, der Vermeidung von Benachteiligungen von Menschen, die sich keinem dieser Geschlechter zuordnen sowie der Vermeidung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung, insbesondere bei der Einstellung, Beschäftigung, Aus-, Fort- und Weiterbildung und dem beruflichen Aufstieg können demnach Gegenstand einer Dienstvereinbarung sein. Im Rahmen solcher Dienstvereinbarungen können auch positive Fördermaßnahmen nach § 5 AGG vereinbart werden.

Kompetent kommentiert



Köhler / Baunack / Heun / Vogt

BDG

Bundesdisziplinargesetz und materielles Disziplinarrecht – Kommentar für die Praxis 8., neu bearbeitete und aktualisierte Auflage 2025. 832 Seiten, gebunden
€ 118,-
ISBN 978-3-7663-7309-0

bund-shop.de/7309



service@bund-shop.de
Info-Telefon: 069/95 20 53-0

¹ Dies beinhaltet zeitgemäß formuliert entsprechende Förderpflichten gegenüber den Beschäftigten mit Migrationsgeschichte.

² Vgl. Däubler, Diskriminierungsschutz im öffentlichen Dienst, PersR 11/2021, S. 8–13 (13).

Positive Maßnahmen und weitere Diversity-Maßnahmen

Die positiven Maßnahmen nach § 5 AGG müssen geeignet und angemessen sein, um bestehende Nachteile für nach dem Gesetz geschützte Beschäftigte zu verhindern oder auszugleichen, sind aber darüber hinaus nicht näher definiert. Sie beinhalten, wie ein Rechtsgutachten der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung³ aktuell nochmals dargelegt hat, ein breites Spektrum rechtlich zulässiger Instrumente und Strategien. Dazu zählen etwa:

- gezielte positive Ansprache in Stellenanzeigen mit Diversity-Zusatz (»Wir freuen uns über Bewerbungen von Bewerber:innen unabhängig von Geschlecht, Nationalität, ethnischer und sozialer Herkunft, Religion, Weltanschauung, Behinderung, Alter, sexueller Orientierung und geschlechtlicher Identität«),
- gezielte Anwerbekampagnen für Arbeitnehmer:innen mit Migrationsgeschichte, Frauen, ältere Arbeitnehmer:innen etc.,
- Mentoring-Programme für Frauen oder Migrant:innen in Führungspositionen etc.,
- flexible Quotenregelungen, z.B. Zielquoten zur Erreichung eines Anteils von 20% Mitarbeiter:innen mit Migrationsgeschichte in der Belegschaft in drei Jahren auf Basis freiwilliger und anonymer Beschäftigtenbefragungen.

Personalrät:innen achten häufig auf die sachgerechte Umsetzung positiver Maßnahmen nach § 5 AGG, können aber darüber hinaus weitere Diversity-Maßnahmen initiieren und mitgestalten. So etwa:

- Durchführung diversity-orientierter Belegschaftsumfragen z.B. zu Diskriminierungserfahrungen oder Handlungspotentialen für mehr Diversität
- Überprüfung sämtlicher Schritte des Bewerbungsverfahrens auf mögliche Barrieren für bestimmte gesellschaftliche Gruppen oder Verbesserungspotentiale zur Steigerung der Arbeitgeberattraktivität
- Durchführung von Diversity-Trainings für Führungskräfte, Personalverantwortliche und Mitarbeitende
- Sensibilisierung und Aktionsplanung mit dem INQA-Diversity-Check »Vielfaltskompetente Verwaltung«, z. B. zu Handlungsfel-

HINTERGRUND

Positive Maßnahmen nach § 5 AGG

Als positive Maßnahmen bezeichnet das AGG Aktivitäten, die in der Dienststelle dafür sorgen, dass alle Beschäftigten gleichberechtigt behandelt werden und die gleichen Chancen haben. Das AGG will dazu motivieren, positive Maßnahmen umzusetzen. Positive Maßnahmen lohnen sich nicht nur für die Beschäftigten, sondern genauso für die Dienststelle – denn dadurch wachsen die Zufriedenheit, die Motivation und das Engagement.

den wie Personal, Führung und Dienstleistungen/Angebote

- Verankerung einer Vielfaltskompetenz als Kriterium für Ausbildung, Ein- und Aufstieg
- Diversitätsorientierte Kompetenzanalysen der Mitarbeitenden zur Verbesserung der Nutzung aller Potenziale sowie der Entwicklung differenzierter Weiterbildungsangebote
- Vielfaltsorientierte Arbeitsorganisation, z. B. in Bezug auf Vereinbarkeiten mit Familie & Pflege, die Ausgestaltung von Arbeitsplätzen, Pausenregelungen für schwerbehinderte Mitarbeitende oder flexible Lösungen für Pendler:innen bei Feiertagen und Brückentagen
- Sicherung ausreichender Partizipation von Beschäftigtengruppen, z. B. junger Mitarbeitender oder von Beschäftigten mit Migrationsgeschichte, bei der Implementierung und Umsetzung von Diversity-Strategien
- Dienstvereinbarungen für Chancengleichheit und Diversität im Rahmen des BPersVG ◀



Andreas Merx, Diversity-Experte und Inhaber der Beratungsagentur pro diversity, Berlin.



Bernhard Franke, (Ass. iur.) war bis zum Eintritt in den Ruhestand 2022 kommissarischer Leiter der Antidiskriminierungsstelle des Bundes in Berlin.

ZUM WEITERLESEN

► Broschüre des Diversity-Netzwerks der Kommunal- und Landesverwaltungen (Hrsg.) (2017): https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf5001/diversity/diversity-netzwerk_barrierefreie_version_brosch%C3%bcrc2017.pdf

► INQA-Check »Vielfaltskompetente Verwaltung«: https://www.inqa-check-vielfalt-verwaltung.de/check-vielfalt-verwaltung/daten/mittelstand/pdf/Check_Vielfaltskompetente_Verwaltung.pdf

► ver.di/Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.) (2017): Vielfalt in Betrieb und Verwaltung: https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-oo6764

³ Vgl. Janda/Herbig, Positive Maßnahmen für mehr Vielfalt in der öffentlichen Verwaltung. Ein Rechtsgutachten, 2022.