

120-30-06/1

## **Bericht zur interkulturellen Öffnung der Stadt Nürnberg** **Teilbericht/Fortschrittsbericht Interkulturelle Öffnung des Personalwesens**

I. Mit der Vorlage des Teilberichts Bildung wurde in der Sitzung der Kommission für Integration am 08.10.2014 ein umfassender „Bericht zur interkulturellen Öffnung der Stadt Nürnberg“ begonnen, der in Teilberichten den Stand der Umsetzung der Leitlinien zur kommunalen Integrationspolitik aufzeigt. Der hier vorgelegte Bericht stellt in diesem Zusammenhang einen Fortschrittsbericht zur interkulturellen Öffnung im Bereich des Personalwesens dar. Dieser Aufgabe nimmt sich die Personalverwaltung in Zusammenarbeit mit den Dienststellen und Eigenbetrieben dauerhaft an. Dabei werden insbesondere folgende drei Ziele verfolgt:

- Schutz aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor Diskriminierung innerhalb der Stadtverwaltung
- Wahrung und Förderung der Interkulturellen Kompetenz insbesondere in Bereichen mit Außenwirkung
- Möglichkeit zur Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger an den Beschäftigungsmöglichkeiten der Stadtverwaltung und Förderung innerhalb der Stadtverwaltung

Die verfolgte Strategie ist dabei in einen ganzheitlichen Diversity-Ansatz eingebunden, der neben dem Migrationshintergrund oder der Ethnie z. B. auch den Genderaspekt oder die Situation von behinderten Menschen bei der Stadt Nürnberg einbezieht.

Aufbauend auf den früheren Berichten, gibt diese Vorlage einen Überblick über die aktuellen Handlungsfelder des Personalamtes im Bereich der Interkulturellen Öffnung der Verwaltung.

Zudem werden die Anträge der Stadtratsfraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 14.11.2014 zur Auslegung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) und vom 24.11.2014 zur Menschenrechtsbildung bei Nachwuchskräften behandelt.

### 1. Schutz vor Diskriminierung innerhalb der Stadtverwaltung

Die bereits in der Vergangenheit ergriffenen und im letzten Bericht dargestellten Maßnahmen werden weiterhin konsequent umgesetzt.

Wie vorgeschlagen wurde die Allgemeine Dienstordnung der Stadt Nürnberg (ADON) mit Anordnung des Oberbürgermeisters 001 A vom 19.12.2014 ergänzt. Dabei wurde das Tragen von Kleidung oder Symbolen mit Bezug zu extremistischen Organisationen untersagt und die Berücksichtigung von Vielfalt und Wertschätzung im Handeln der städtischen Beschäftigten als besonderer Hinweise verankert.

Im Jahr 2013 ist die Stadt Nürnberg der Charta der Vielfalt beigetreten. Damit wurde ein Signal an die Beschäftigten und an Dritte für Toleranz, Vielfalt und Wertschätzung gegeben. Stellvertretend für die Stadtverwaltung hat sich das Personalamt im Rahmen einer Twitteraktion an dem vom Charta der Vielfalt e. V. durchgeführten Deutschen Diversity-Tag am 03.06.2014 beteiligt. Auch für 2015 ist hier in Abstimmung mit der Koordinierungsgruppe Integration eine Teilnahme vorgesehen.

In der Mitarbeiterbefragung 2014 ist entsprechend der Befragung 2010 erneut ein Fragenteil zur Diskriminierung enthalten. Erste Ergebnisse sind im zweiten Quartal 2015 zu erwarten.

## 2. Interkulturelle Kompetenz insbesondere in Bereichen mit Außenwirkung

Die Förderung der interkulturellen Kompetenz erfolgt sowohl durch eine Sensibilisierung der Beschäftigten als auch durch gezielte Qualifizierungsmaßnahmen. Im Rahmen des Projektes XENOS PIK wurden hier spezielle Workshops entwickelt und umgesetzt. In den Jahren 2013 und 2014 nahmen insgesamt 210 Beschäftigte an 26 Workshops teil. Ziel war dabei die Kompetenzentwicklung anhand konkreter Arbeitssituationen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die überwiegend in bürgernahen Dienststellen tätig sind. Die Workshops wurden sehr positiv aufgenommen und werden nach Projektende ab 2015 über das Fortbildungsprogramm fortgeführt. In der Evaluation zeigte sich, dass in bestimmten Dienststellen nachwievor eine hohe Nachfrage nach einer Vermittlung von länder- oder kulturspezifischem Wissen besteht. Begleitend wird auch dazu weiterhin ein Angebot erfolgen.

Neben den Beschäftigten durchliefen 2013 und 2014 alle 250 Nachwuchskräfte ein interkulturelles Training. Erstmals wurden auch die gewerblich-technischen Beschäftigten einbezogen. Auf Grund der positiven Resonanz werden die Trainings auch 2015 fortgesetzt.

Die Nachwuchskräfte im Verwaltungsbereich werden bereits zum Thema Menschenrechte weitergebildet. Für den auf Grund der Vielzahl von Ausbildungsberufen sehr heterogenen Bereich der gewerblich-technischen Nachwuchskräfte steht für übergreifende Themen pro Ausbildungsjahr lediglich eine Seminarwoche in den Herbstferien zur Verfügung. Neben der Vermittlung gesetzlich verpflichtender Inhalte und dem interkulturellen Training werden dabei auch Themen, wie Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz, Kommunikation und IuK-Grundlagen behandelt. Dem Antrag der Stadtratsfraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 24.11.2014 entsprechend, ist bereits für 2015 analog den Nachwuchskräften im Verwaltungsbereich neben dem interkulturellen Training auch ein eigener Teil zur Menschenrechtsbildung vorgesehen.

Neben den Maßnahmen im Rahmen des Xenos PIK-Projektes wurden auch 2014 im laufenden Fortbildungsprogramm breit gefächerte Seminare zur interkulturellen Öffnung angeboten. Insgesamt haben 69 Beschäftigte an sieben Veranstaltungen teilgenommen.

Die Mehrsprachigkeit der Dienstleistungen der Stadtverwaltung wurde im Dezember 2013 in der Koordinierungsgruppe Integration behandelt. Neben der Verbesserung der Dienstleistungsqualität sind dabei verschiedene begrenzende Aspekte zu betrachten. Eine Weiterbehandlung in der Koordinierungsgruppe ist vorgesehen. Unabhängig davon wurde für die Beschäftigten bei EP in Zusammenarbeit mit BCN ein spezieller Englischkurs entwickelt, der auch gut angenommen wurde. An zwei Veranstaltungsreihen mit jeweils 20 Unterrichtseinheiten nahmen insgesamt 24 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter teil. Eine Fortführung für weitere Beschäftigte bei EP im Jahr 2015 ist beabsichtigt.

Die Teilnehmerzahl von ca. 460 Beschäftigten im Jahr 2014 zeigt das Verständnis und Interesse innerhalb der Mitarbeiterschaft für interkulturelle Themen. Die Förderung und Weiterentwicklung der interkulturellen Kompetenz aller Beschäftigten wird auch künftig als wichtiger Bestandteil der Personalentwicklung in unterschiedlichen Formen fortgeführt. Dabei ist es auch wichtig, die Beschäftigten für das Thema zu sensibilisieren und zur Weiterentwicklung ihrer Kompetenzen zu motivieren.

### 3. Beschäftigung von Menschen mit Migrationshintergrund in der Stadtverwaltung

Der Anspruch, allen Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zu den Arbeitsplätzen der Stadtverwaltung in gleichem Maß zu ermöglichen, ist ein wichtiger Grundsatz für die Personalarbeit bei der Stadt Nürnberg.

Die Mitarbeiterbefragung 2010 hat unter den teilnehmenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einen Anteil von ca. 9 Prozent mit Migrationshintergrund ergeben. Entsprechend der Leitlinie 9 zum Integrationsprogramm der Stadt Nürnberg wird auch eine verstärkte Beschäftigung von Menschen mit Migrationshintergrund angestrebt. Die Zahlen aus der Mitarbeiterbefragung 2014 liegen erst im zweiten Quartal 2015 vor und werden gesondert berichtet.

Im Jahr 2014 wurde bei der **Neueinstellung** über die Anstrengungen und Ziele in Bezug auf die Beschäftigung von Menschen mit Migrationshintergrund informiert. Dabei wurde mit einfachem Fragebogen anonym und auf freiwilliger Basis nach dem Migrationshintergrund gefragt. Bei insgesamt 609 Rückmeldungen (incl. NüSt) ergaben sich folgende Ergebnisse:

	Migrationshintergrund	kein Migrationshintergrund	keine (auswertbaren) Angaben
Anzahl absolut	168	419	22

Mit **28,6 %** (bezogen auf die auswertbaren Rückmeldungen) liegt der Anteil der neu eingestellten Beschäftigten mit Migrationshintergrund weit über dem in der Mitarbeiterbefragung 2010 ermittelten Prozentsatz.

Die Zahlen im Bereich der **Nachwuchskräfte** bewegten sich bereits in den letzten Jahren auf hohem Niveau. Erstmals wurde im Jahr 2014 eine entsprechende Abfrage bei NüSt einbezogen.

Einstellungsjahrgang	Rückmeldungen Nachwuchskräfte	Davon mit Migrationshintergrund	Prozentualer Anteil mit Migrationshintergrund
2010	124	36	<b>29,0 %</b>
2011	117	31	<b>26,5 %</b>
2012	136	35	<b>25,7 %</b>
Anteil Frauen 2012	65	20	30,8 %
Anteil Männer 2012	71	15	21,1%
2013	128	32	<b>25,0 %</b>
Anteil Frauen 2013	69	21	30,4 %
Anteil Männer 2013	59	11	18,6 %
2014 <sup>*</sup>	130	38	<b>29,2 %</b>
Anteil Frauen 2014 <sup>**</sup>	64	19	29,7 %
Anteil Männer 2014 <sup>**</sup>	49	8	16,3 %

<sup>\*</sup>incl. NüSt

<sup>\*\*</sup>Aus datenschutzrechtlichen Gründen entfällt bei NüSt eine geschlechterspezifische Aufschlüsselung.

Die Zahlen belegen, dass die Stadt Nürnberg auch für Menschen mit Migrationshintergrund eine attraktive Arbeitgeberin darstellt. Dies ist auch sowohl auf den Direkteinstieg als auch auf den Bereich der Nachwuchskräfte festzustellen. Die ergriffenen Maßnahmen der vergangenen Jahre, insbesondere zur verstärkten Information dieser Zielgruppe über die Beschäftigungsmöglichkeiten bei der Stadtverwaltung, wirken sich hier positiv aus.

Durch das neue Arbeitgeberprofil wird die Präsenz der Stadt Nürnberg als Arbeitgeberin in der Öffentlichkeit verstärkt. Die breite Teilnahme an ca. zehn Berufsmessen und -basare jährlich

führt zu einer verstärkten Wahrnehmung bei den Interessentinnen und Interessenten. Als Beispiel ist hier die Teilnahme an der Berufsorientierungsmesse „Geh Deinen Weg“ der Deutschlandstiftung Integration am 17.01.2014 an der Georg-Ledebour-Schule zu nennen. Der Medienmix wird z. B. durch den neu konzipierten Internetauftritt und unterjährige Radiospots ergänzt. Zudem wurden alleine im Jahr 2014 ca. 5.600 Exemplare mit dem gewerblich-technischen Ausbildungsangebot gezielt an die Schülerinnen und Schüler der Vorabschlussklassen an Nürnberger Schulen verschickt. Die Aufnahme fremdsprachlicher Begriffe in die Folder soll auch als Zeichen der Wertschätzung für die jungen Menschen mit Migrationshintergrund verstanden werden.

Bei der Erstellung von Berufevideos für verschiedene Ausbildungsberufe im Rahmen des XENOS PIK-Projektes, wurde ebenfalls ein Fokus auf die Gewinnung von Nachwuchskräften mit Migrationshintergrund gelegt. Dieses Angebot wird in den nächsten Jahren sukzessive ausgebaut.

### 3.1. Auslegung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) bei Stellenbesetzungen

Die im Antrag der Stadtratsfraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 14.11.2014 aufgeworfene Fragestellung wird in Fachkreisen intensiv diskutiert. Dies wurde auch in einer Stellungnahme vom 23.12.2013 des Direktors des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung in Speyer, Herrn Prof. Dr. Jan Ziekow, für das baden-württembergische Ministerium für Integration behandelt, die sich mit der Einschätzung des Personalamtes weitgehend deckt. Es wird deshalb in stark verkürzter Form darauf Bezug genommen.<sup>1</sup>

Den rechtlichen Rahmen für die Beurteilung bilden verschiedene Richtlinien auf europäischer Ebene, der Leistungsgrundsatz gem. Art. 33 Abs. 2 GG, das Bevorzugungs- und Benachteiligungsverbot gem. Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG sowie das AGG auf der einfachen Gesetzesebene.

Bei einer festen **Quotenvorgabe** für die Einstellung ergibt sich die Problematik, dass nicht nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung (Art. 33 GG) sondern nach dem Merkmal „Migrationshintergrund“ ausgewählt wird. Unabhängig von einer tieferen (verfassungs)rechtlichen Bewertung bedürfte es hierfür einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage, die derzeit nicht vorliegt.

Eine weniger weitreichende Maßnahme, wäre die Forderung der **interkulturellen Kompetenz als Eignungsmerkmal** im Anforderungsprofil der Stellenausschreibung. Auch hier stellt sich die Frage der rechtlichen Zulässigkeit. Voraussetzung hierfür ist die Erfordernis der interkulturellen Kompetenz für die Aufgabenerfüllung der konkret zu besetzenden Stelle. Bereits jetzt werden bei relevanten Stellen entsprechende Kriterien, z. B. auch Sprachkenntnisse, in das Anforderungsprofil aufgenommen. Dies ist Teil der Abstimmung des Anforderungsprofils mit der jeweiligen Fachdienststelle, wobei hier noch eine stärkere Fokussierung auf diesen Bereich möglich ist. Eine generelle Festlegung für alle Stellenausschreibungen widerspricht allerdings dem Leistungsgrundsatz (Art. 33 GG), da hier generelle Arbeitgeberinteressen den konkreten Stellananforderungen vorgezogen werden. Entsprechend wurde im Hinblick auf das generelle Interesse an einer ausgewogenen Altersstruktur in der Vergangenheit bereits das Dienst- oder Lebensalter als Eignungskriterium höchststrichterlich verworfen. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass eine zwingende Ableitung der persönlichen interkulturellen Kompetenz aus einem tatsächlichen Migrationshintergrund unzulässig ist. Die Steuerungswirkung in Bezug auf die Erhöhung des Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund ist insofern begrenzt.

---

<sup>1</sup> Nach Rücksprache mit Herrn Prof. Dr. Ziekow kann die insgesamt 52seitige Stellungnahme durch das Personalamt zur Einsichtnahme zur Verfügung gestellt werden. Eine gekürzte Fassung wurde in der „Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft“, Heft 18 vom September 2014 veröffentlicht.

Ein weiteres Mittel wäre die **bevorzugte Einstellung** von Menschen mit Migrationshintergrund bei gleicher Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung als positive Maßnahme gem. § 5 AGG. Ein entsprechendes Hilfskriterium kann erst ausschlaggebende Bedeutung gewinnen, wenn sich aus dem Vergleich anhand aller leistungsbezogener Kriterien kein Vorsprung einer Bewerberin bzw. eines Bewerbers ergibt. In der Praxis ergibt sich dadurch bereits eine Eingrenzung auf extrem wenige Einzelfälle. Dabei kann es dann zu einer Kollision mit anderen Hilfskriterien, z. B. der Schwerbehinderung, kommen. Bei tieferer Betrachtung stellt sich zudem die Problematik, dass der im AGG genannte Begriff der Ethnie nicht mit dem Merkmal des Migrationshintergrundes gleichgesetzt werden kann. So können Nachfahren einer vor 1949 bzw. nach 1949 zugewanderten Person durchaus der gleichen Ethnie angehören, allerdings nach herrschender Definition nur im zweiten Fall das Merkmal Migrationshintergrund für sich beanspruchen. Bei einer einseitigen „Vererbung“ des Migrationshintergrundes durch die Eltern stellt sich ebenfalls die Frage der Zuordnung zu einer Ethnie. Der Migrationshintergrund stellt deshalb ein relativ schwaches Merkmal dar, was im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu rechtlichen Problemen führt. Nachdem das Mittel der bevorzugten Einstellung wie dargestellt nur in den wenigsten Fällen überhaupt greifen würde, erscheint es zur Erreichung des Ziels, den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund zu erhöhen, als ungeeignet. Im Hinblick auf die sich daraus abzuleitenden Bedenken für die Rechtssicherheit der Auswahlverfahren ist deshalb von einer entsprechenden Regelung Abstand zu nehmen.

Letztlich ist festzustellen, dass Regelungen, die direkt in das Auswahlverfahren eingreifen, zu erheblichen rechtlichen Unsicherheiten führen und deshalb nicht zielführend sind. Es wird weiterhin der Weg verfolgt, verstärkt für die Beschäftigungsmöglichkeiten im öffentlichen Dienst zu werben, diese gegenüber allen Bevölkerungsgruppen transparent darzustellen und Interesse zu wecken. Bereits seit längerer Zeit ist deshalb der Hinweis „Chancengleichheit ist die Grundlage unserer Personalarbeit.“ fester Bestandteil der Ausschreibungstexte. Wie bereits dargestellt, richten sich u. a. die breite Verteilung von Flyern an Nürnberger Schulen, die Neugestaltung des Internetauftritts, die verstärkte Teilnahme an Berufsmessen, die Erstellung von zielgruppenorientierten Berufevideos und weitere öffentlichkeitswirksame Maßnahmen insbesondere auch besonders an die Menschen mit Migrationshintergrund.

#### 4. Fazit

Die Interkulturelle Öffnung ist weiterhin ein wichtiger Teil der Aufgabenstellung der Stadtverwaltung. Der bei der Stadt Nürnberg eingeschlagene Weg hat zuletzt auch in der Fachzeitschrift „innovative Verwaltung“, Ausgabe 12/2013, Beachtung gefunden. Die dargelegten Einstellungszahlen zeigen zudem, dass die Stadtverwaltung für Menschen mit Migrationshintergrund eine attraktive Arbeitgeberin darstellt. Es ist aber auch festzustellen, dass Veränderungen, insbesondere beim gesamtstädtischen Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund, nur langfristig über Einstellungen und Nachwuchskräftegewinnung erreicht werden können. Das Personalamt wird hierzu die dargestellten Maßnahmen weiter konsequent umsetzen und weiterentwickeln.

#### **II. Ref. I**

#### **III. BqA/Kommission für Integration**

#### **III. Ref. I/POA**

Nürnberg, 28.01.2015  
Personalamt

Pürzer

(3834)

Anlagen:

Antrag Bündnis 90/Die Grünen vom 14.11.2014 – Uneindeutige Auslegung des AGG

Antrag Bündnis 90/Die Grünen vom 24.11.2014 – Menschenrechtsbildung bei Nachwuchskräften

Abdruck je an:

RA/1

BgA/MRB

BgA/3

GPR

KuF/Koordinierungsgruppe Integration