

Roman Zwicky

# Diversität und Intersektionalität in der Schweizer Bundesverwaltung

Zur passiven Repräsentation nach Geschlecht, Sprache und Nationalität



Studienberichte des Zentrums für Demokratie Aarau, Nr. 5

August 2015

#### IMPRESSUM

Publikationsreihe des Zentrums für Demokratie Aarau (ZDA)

Herausgegeben von Andreas Glaser, Daniel Kübler und Béatrice Ziegler

ISBN-Nr: 978-3-9524228-4-7

Bezugsadresse:

Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA)

Villa Blumenhalde, Küttigerstrasse 21

CH - 5000 Aarau

Telefon: +41 62 836 94 44

E-Mail: [info@zdaarau.ch](mailto:info@zdaarau.ch)

[www.zdaarau.ch](http://www.zdaarau.ch)

© beim Autor

# Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>6</b>
<b>1. Einleitung</b>	<b>8</b>
<b>2. Theorie</b>	<b>9</b>
2.1. Repräsentative Verwaltung	9
2.1.1. Passive und aktive Repräsentation	10
2.1.2. Determinanten der passiven Repräsentation	11
2.2. Diversity und Diversity Management	13
2.2.1. Begriffsdefinitionen	13
2.2.2. Von negativer über positive Diskriminierung zu Diversity Management	14
2.2.3. Kritik am Diversity Management	15
2.3. Intersektionalität	16
2.3.1. Begriffsdefinition und Entwicklung	16
2.3.2. Intersektionalität in der Verwaltung	16
<b>3. Theoretische Synthese und abgeleitete Hypothesen</b>	<b>17</b>
<b>4. Datenbasis</b>	<b>24</b>
4.1. Das Personalinformationssystem des Bundes (BV Plus)	24
4.2. Informationen aus anderen Quellen	25
<b>5. Deskriptive Auswertungen</b>	<b>26</b>
5.1. Die passive Repräsentation nach Geschlecht	26
5.2. Die passive Repräsentation nach Sprache	29
5.3. Die passive Repräsentation nach Nationalität	31
5.4. Parteizugehörigkeit der DirektorInnen	33
5.5. Standorte der Verwaltungseinheiten	34
5.6. Zusammenfassung der beschreibenden Auswertungen	39
<b>6. Operationalisierung für die multivariaten Auswertungen</b>	<b>40</b>
6.1. Abhängige Variablen	40
6.2. Unabhängige Variablen	41
<b>7. Methode</b>	<b>43</b>
7.1. Time Series Cross-Section Analysis (TSCS)	43
7.2. Auswahl des Modells und Modellspezifikation	45
<b>8. Ergebnisse der multivariaten statistischen Analysen</b>	<b>46</b>
8.1. Determinanten der passiven Repräsentation nach Geschlecht	46
8.2. Determinanten der passiven Repräsentation nach Sprache	49
8.3. Determinanten der passiven Repräsentation nach Nationalität	51
8.4. Die Robustheit der Ergebnisse	54
8.5. Zusammenspiel der drei Repräsentationsmerkmale	55

---

8.6. Zusammenfassung der multivariaten statistischen Analysen	55
<b>9. Schlussfolgerungen</b>	<b>57</b>
<b>Fachliteratur</b>	<b>59</b>
<b>Quellen des Bundes</b>	<b>68</b>
<b>Anhang 1: Personalstrategien hinsichtlich der drei Repräsentationsmerkmale</b>	<b>71</b>
Gleichstellung der Geschlechter in Gesellschaft und Verwaltung	71
Mehrsprachigkeit und Vertretung der Sprachgemeinschaften	72
Vertretung der Bundesangestellten nach Nationalität	73
<b>Anhang 2: Zusätzliche Tabellen und methodische Abbildung</b>	<b>75</b>
<b>Anhang 3: Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>78</b>

**Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Theoretisches Modell.....	17
Abbildung 2: Frauenanteil nach Lohnklassengruppe 2002-2011.....	27
Abbildung 3: Geschlecht der DirektorInnen .....	28
Abbildung 4: Sprachgruppenzugehörigkeit von DirektorInnen 2002-2011.....	30
Abbildung 5: Anteil AusländerInnen nach Lohnklassengruppe 2002-2011.....	32
Abbildung 6: Parteizugehörigkeit der DirektorInnen.....	34
Abbildung 7: Geschlechteranteil an Verwaltungsstandorten nach Grossregion 2011 .....	35
Abbildung 8: Sprachenanteile nach Verwaltungsstandorten 2011.....	37
Abbildung 9: AusländerInnen-Anteil an Verwaltungsstandorten nach Grossregion 2011.....	38
Abbildung 10: Cook's Distance für Modelle zur passiven Repräsentation nach Geschlecht.....	77

**Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Übersicht über alle Hypothesen .....	18
Tabelle 2: Anteil der Sprachgruppen in der Bundesverwaltung (in %); 2002-2011.....	29
Tabelle 3: Anteil der Sprachgemeinschaften nach Sprachregion im Jahr 2011 .....	37
Tabelle 4: Determinanten des Frauenanteils .....	47
Tabelle 5: Determinanten der Sprachgruppenvertretung.....	50
Tabelle 6: Determinanten des AusländerInnen-Anteils .....	52
Tabelle 7: Ergebnisse der Hypothesenprüfung .....	56
Tabelle 8: Frauenanteil nach Departement, Lohnklasse und Jahr (in %) .....	75
Tabelle 9: AusländerInnen-Anteil nach Departement, Lohnklasse und Jahr (in %) .....	75
Tabelle 10: Sprachenvertretung nach Departement, Lohnklasse und Jahr (in %).....	76
Tabelle 11: Beschreibende Statistik der in den multivariaten Modellen verwendeten Variablen .....	77

## Zusammenfassung

Die vorliegende Studie untersucht, welche Faktoren die Zusammensetzung der Belegschaft der Schweizerischen Bundesverwaltung in Bezug auf die Repräsentationsmerkmale Geschlecht, Sprache und Nationalität beeinflussen. Die Forschungsfrage ist vor dem Hintergrund der Theorie der „repräsentativen Verwaltung“ zu verorten. Gemäss dieser Forschungstradition soll eine demokratischen Idealen entsprechende Verwaltung ein Abbild der gesamten Bevölkerung darstellen, der sie letzten Endes dient. Da in dieser Untersuchung mit dem Geschlecht, der Sprache und der Nationalität gleichzeitig mehrere Repräsentationsmerkmale von Bedeutung sind, wird zudem an die Literatur zu Diversity und Diversity Management sowie an das relativ junge Forschungsparadigma der Intersektionalität angeknüpft, das im wissenschaftlichen Kontext für die Verwobenheit mehrerer Ungleichheitskategorien steht. Aus der theoretischen Diskussion sowie auf der Grundlage einer kurzen Analyse der bisherigen Verwaltungsstrategien für jedes der drei Repräsentationsmerkmale werden insgesamt neun Arbeitshypothesen zu den möglichen Gründen für die Unterrepräsentation von Frauen bzw. Sprachminderheiten und AusländerInnen in Verwaltungseinheiten des Bundes formuliert. Drei Arten von Einflussfaktoren werden unterschieden: individuelle Charakteristika von Führungspersonen (Zugehörigkeit zu einer Minderheit bzw. Parteizugehörigkeit), Merkmale von Verwaltungseinheiten (Grösse, Personalfuktuation, Managementprinzipien, Departementszugehörigkeit) sowie kontextuelle Erklärungsfaktoren (Frauenanteil, AusländerInnen-Anteil und dominierende Sprachgruppen am Standort der Verwaltungseinheit). Für die Überprüfung der Hypothesen werden in erster Linie Daten aus der Personaldatenbank des Bundes (BV Plus) für die Untersuchungsperiode 2002-2011 verwendet, ergänzt durch eigens erhobene Informationen aus Internetquellen und Zeitungen, sowie Angaben des Bundesamtes für Statistik (BFS) zu den Anteilen der drei Gruppen in der Bevölkerung am jeweiligen Standort von Verwaltungseinheiten.

Anhand von beschreibenden Statistiken kann gezeigt werden, dass die Vertretung der Sprachgemeinschaften in der Bundesverwaltung am ehesten ein Abbild der Bevölkerung darstellt und somit dem Ideal der passiven Repräsentativität am nächsten kommt. Hinsichtlich der Geschlechtervertretung bestehen hingegen grössere Abweichungen zum Bevölkerungsanteil der Frauen und der Anteil ausländischer Angestellten in der Bundesverwaltung liegt gar ca. 20 Prozentpunkte unter dem Anteil der Ausländerinnen und Ausländer in der erwerbstätigen Bevölkerung. Auffallend ist zudem die Untervertretung gesellschaftlicher Minderheiten in höheren Lohnklassen und die stark von den Wähleranteilen bei Nationalratswahlen abweichende Vertretung der Parteien in Führungsfunktionen. Verwaltungseinheiten, für die Angaben zur Diversität der Belegschaft zu verschiedenen Zeitpunkten verfügbar sind, bilden die grundlegende Analyseeinheit für die multivariate statistische Auswertung, weshalb auf das Verfahren der gepoolten Zeitreihenanalyse (Time Series Cross-Section Analysis) zurückgegriffen wird. Die Ergebnisse zeigen, dass es unterschiedliche Gründe für die Verteilung der verschiedenen untersuchten Repräsentationsmerkmale in der Bundesverwaltung gibt. Ein hoher Frauenanteil in einer Verwaltungseinheit korreliert mit der Präsenz von weiblichen Führungspersonen, der relativen Kleinheit der Einheiten, einer hohen Fluktuationsrate beim Personal, sowie der Abwesenheit von NPM-Führungsprinzipien. Die Vertretung

der Sprachgruppen scheint hingegen weniger mit den individuellen Merkmalen der Führungspersonen zusammenzuhängen, sondern sie wird primär von der Lokalisierung einer Verwaltungseinheit im jeweiligen Sprachgebiet beeinflusst. Für die Repräsentation von AusländerInnen schliesslich ist ihr Anteil an der Bevölkerung am Standort der Verwaltungseinheit zentral. Zudem zeigt sich, dass die Parteizugehörigkeit der Führungspersonen von Verwaltungseinheiten für keines der drei untersuchten Repräsentationsmerkmale massgeblich ist.

Die Hauptkenntnisse der Untersuchung können folgendermassen zusammengefasst werden: Erstens scheinen weibliche Führungspersonen ihren Ermessensspielraum zur Verbesserung der Repräsentation von Frauen verwenden zu können. Zweitens zeigt sich eine grosse Erklärungskraft des Anteils einer gesellschaftlichen Gruppe in der Bevölkerung für deren Vertretung in der Schweizerischen Bundesverwaltung. Drittens lassen die Daten den Schluss zu, dass die Diversität der Belegschaft in Bezug auf die drei untersuchten Merkmale insbesondere in Verwaltungseinheiten des VBS tief liegt. Die analysierten Aggregatdaten deuten zudem zumindest ansatzweise darauf hin, dass die Differenzkriterien Geschlecht und Lohnklasse bzw. Sprache und Lohnklasse in komplexer Weise miteinander verwoben sind. Diese vorläufige Erkenntnis gilt es in künftigen Studien zur Zusammensetzung des Personals der Bundesverwaltung ausgehend vom Forschungsparadigma der Intersektionalität anhand von Individualdaten zu überprüfen. Zudem scheint es lohnenswert, das Verhältnis zwischen Verwaltung bzw. Verwaltungsangestellten und politischen Parteien genauer zu untersuchen.

## 1. Einleitung<sup>1</sup>

Eine Verwaltung, in der die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen gemäss ihrem Anteil in der Bevölkerung vertreten sind, ist Ausdruck des demokratischen Ideals der Chancengleichheit und steigert so die Legitimität des staatlichen Handelns (Krislov 1974; Long 1952). Aus ökonomischer Perspektive sind mit einer grösseren Diversität Erwartungen nach einer Effizienzsteigerung verbunden (Pitts 2005b). Das Potential der Vielfalt zu nutzen kann als Diversity Management bezeichnet werden und ist im Kontext der seit den 90er Jahren Einzug haltenden Verwaltungsreformen (Stichwort: New Public Management) zu verorten (Selden und Selden 2001; Riccucci 2002; Brief 2008).

Die Schweizerische Bundesverwaltung setzt sich ebenfalls zum Ziel, das "Potential der Vielfalt [zu] nutzen" (EPA 2013b). In Politik und Öffentlichkeit wird häufig über die Diversitätskriterien Sprache und Geschlecht debattiert, wodurch die praktische Relevanz des Themas verdeutlicht wird. Die angemessene Vertretung der Sprachgruppen, insbesondere in höheren Lohnklassen, ist seit geraumer Zeit eine Frage, die regelmässig in italienisch- und französischsprachigen Medien diskutiert und von ParlamentarierInnen angesprochen wird (u.a. Caderas 2012; Häfliger 2013). Ebenso ist die angemessene Vertretung der Geschlechter in der Bundesverwaltung in öffentlichen Debatten und parlamentarischen Vorstössen ein regelmässig wiederkehrendes Thema (Poletti 2011; Postulat Feri 2012). Die beiden Kriterien Sprache und Geschlecht sind auch im wissenschaftlichen Diskurs über die schweizerische Bundesverwaltung von grosser Bedeutung (Germann 1998; Linder 2005: 234-238; Kübler et al. 2009; Coray et al., 2015). Zusätzlich zu diesen beiden Kriterien ist im Kontext der Diskussionen über die Zusammensetzung der Verwaltung in der heutigen globalisierten Welt die Migrationsthematik bzw. die Nationalität von Verwaltungsangestellten von Bedeutung (vgl. Piñeiro 2011; Von Maravić et al. 2013a).

In der vorliegenden Arbeit sollen die Determinanten einer angemessenen Repräsentation der Belegschaft der Eidgenössischen Bundesverwaltung bezüglich der drei Kriterien Geschlecht, Sprache und Nationalität herausgearbeitet werden. Die zu untersuchende Fragestellung lautet: *Welche Faktoren beeinflussen die Zusammensetzung der Belegschaft der Schweizerischen Bundesverwaltung in Bezug auf die Repräsentationsmerkmale Geschlecht, Sprache und Nationalität?*

Dabei interessiert auch, inwiefern sich diese drei Diversitätsmerkmale gegenseitig beeinflussen und ob sie voneinander abhängig sind. Konkurrieren sie miteinander oder kann man mit der Förderung des einen möglicherweise auch gleich die anderen beiden Merkmale angehen? Und welchen Einfluss haben Zusammenwirken bzw. Überlagerung mehrerer Merkmale?

Das Novum der Arbeit liegt darin, dass die drei Diversitätsmerkmale Geschlecht, Sprache und Nationalität gemeinsam untersucht werden. Dies ermöglicht Erkenntnisse über das Zusammenspiel der

---

<sup>1</sup> Diese Publikation ist die überarbeitete und stark gekürzte Fassung einer Master-Arbeit in Politikwissenschaft an der Universität Zürich. Teile der zugrunde liegenden Daten wurden im Rahmen eines vom Kompetenzzentrum für Mehrsprachigkeit der Universität und Pädagogischen Hochschule Freiburg i.Ü. finanzierten Forschungsprojekts erhoben, welches der Autor am Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA) durchgeführt hat (vgl. Coray et al. 2015). Der Autor bedankt sich herzlich bei Referent Daniel Kübler, der mit seiner ansteckenden Begeisterung immer wieder für Fragen der Politikwissenschaft motivieren konnte. Ein besonderer Dank gebührt Heinrich Zwicky, dem Vater des Autors, für die intensiven fachlichen Diskussionen und die konstruktiven Hinweise, die eine neuartige Perspektive in die Arbeit eingebracht haben. Der Autor bedankt sich zudem bei seinem Bruder Pascal für die kritische Schlusslektüre diverser Arbeiten. Ein grosses herzliches Dankeschön für die vielfältige und liebevolle Unterstützung während der ganzen Studienzeit und darüber hinaus gebührt zudem der Mutter Iwona und der Freundin Maja Ivakovic.

Repräsentationsmerkmale, die in einer monodimensionalen Betrachtungsweise verloren gehen. Bisherige Studien legten den Fokus entweder nur auf die Vertretung der Sprachgruppen innerhalb der Bundesverwaltung (Kübler et al. 2009; Coray et al., 2015) oder hauptsächlich auf die Geschlechtervertretung (Ballmer-Cao 2000; Ballmer-Cao 2010). Studien über die Vertretung nach Nationalität sind in der Schweiz selten und beschränken sich auf kantonale/ kommunale Verwaltungen (vgl. Kübler und Piñeiro 2011; Piñeiro 2011).

Die Arbeit gliedert sich in die folgenden Teile: Direkt im Anschluss erfolgt eine theoretische Diskussion, bei der auf die Ansätze der repräsentativen Verwaltung, des Diversity Managements und der Intersektionalität eingegangen wird. Im Anschluss daran folgt eine Zusammenführung der Theoriestränge mittels Ableitung von Hypothesen. Danach werden die Datengrundlagen besprochen, bevor anhand von deskriptiven Auswertungen auf die Situation in der Bundesverwaltung in Bezug auf die drei Merkmale und weitere relevante Faktoren eingegangen wird. Nach der Operationalisierung der Variablen und den methodischen Ausführungen werden die Ergebnisse der multivariaten Analysen präsentiert. Den Schluss bildet eine Diskussion der wichtigsten Folgerungen mit einem Ausblick.

## 2. Theorie

### 2.1. Repräsentative Verwaltung

Der auf Kingsley (1944) zurückgehende Begriff *Representative Bureaucracy* bezeichnet eine Verwaltung, die sich aus Personen unterschiedlicher sozialer Herkunft zusammensetzt und insofern diejenigen repräsentiert, denen sie dienen soll. Oder mit anderen Worten: “[...] bureaucracies, to be democratic, must be representative of the groups they serve” (Kingsley 1944: 305). Aus Sicht von Kingsley (1944) kann es sich ein demokratischer Staat nicht leisten, bedeutende Teile der Bevölkerung von der Teilhabe an staatlichen Angelegenheiten auszuschliessen. Gemäss seinen Ausführungen soll die Verwaltung aber lediglich ein Abbild der Elite darstellen (Kingsley 1944: 185). Im weiteren Verlauf der Theorieentwicklung entwickelt sich jedoch allmählich ein Konsens dahingehend, dass die Verwaltung ein Abbild der gesamten Gesellschaft darstellen soll (vgl. Levitan 1946). Durch die Repräsentation möglichst aller bedeutenden sozialen Gruppen wird die bei der Besetzung von Verwaltungspositionen inhärente Spannung zwischen bürokratischer Vertretung und dem demokratischen Prinzip der Wahl durch das Volk aufgelöst (Kennedy 2012).

Einer repräsentativen Verwaltung werden weitere positive Auswirkungen zugeschrieben. Sie führt aus theoretischer Sicht zu einer grösseren Unterstützung für Policies sowie zu einer Steigerung der Akzeptanz von staatlichen Entscheiden. Mit einer repräsentativen Verwaltung kann darüber hinaus auch die soziale Integration verschiedener gesellschaftlicher Gruppen bzw. das Community-Building vorangetrieben werden (Krislov 1974). Eine repräsentative Verwaltung steht symbolisch für Chancengleichheit und Fairness bei Stellenbesetzungen und hat zudem Konsequenzen für die Machtteilung in einer Gesellschaft sowie für die Qualität von öffentlichen Dienstleistungen. Darüber hinaus kann sie mutmasslich nicht nur zu einer grösseren Legitimität des staatlichen Handelns, sondern des Staates an sich beitragen (von Maravić et al. 2013b: 1-4). Umgekehrt verliert eine Verwaltung, die nichts gegen Diskriminierungen unternimmt, ihre Legitimität. Zudem wird ihr

effizientes Funktionieren behindert, insbesondere wenn bestimmte Gruppen systematisch ungleich behandelt bzw. diskriminiert werden (Bangura 2006: 1).

Da die Theorie der repräsentativen Verwaltung über die Jahre hinweg auf unterschiedliche Probleme und in verschiedenen Kontexten angewendet wurde, hat sie sich gemäss Groeneveld und van de Walle (2010) gewandelt, so dass mittlerweile drei Forschungsstränge von repräsentativer Verwaltung identifiziert werden können. Im ersten Strang ist der Machtaspekt zentral. Die Macht der repräsentativen Verwaltung besteht darin, Kontrolle auszuüben und aufgrund der Repräsentation der herrschenden Klassen einen Beitrag zu politischer Stabilität zu leisten. Der zweite Forschungsstrang ist im Bereich der Diskussionen über Diversity Management anzusiedeln. Hier geht es v.a. um Leistungsfähigkeit und Performance der Verwaltung. Gemäss Groeneveld und van de Walle (2010) ist dieser zweite Strang ein apolitischer Ansatz, bei dem es lediglich um die Organisation und Beziehung zwischen Angestellten und KundInnen geht. Fragen bezüglich Machtteilung im politischen System, demokratischer Gleichberechtigung, Chancengleichheit und sozialer Gerechtigkeit werden aus dieser ökonomischen Perspektive ausgeklammert. Insofern kann die Diversity-Management-Perspektive aus Sicht der beiden Autoren keinen Beitrag zu Diskussionen über Nation- bzw. Community-Building leisten (Groeneveld und van de Walle 2010: 255). Der Fokus des dritten Strangs, aus der Verwaltungsliteratur, liegt auf der Verbindung von Bürokratie mit Demokratie, der Chancengleichheit und der Unterscheidung zwischen aktiver und passiver Repräsentation sowie den Voraussetzungen für passive Repräsentation (Groeneveld und van de Walle 2010: 240).

### 2.1.1. Passive und aktive Repräsentation

Die Unterscheidung in passive und aktive Repräsentation wird auf Mosher (1968) zurückgeführt. Ziel einer Verwaltung, die sich dem Prinzip der passiven Repräsentativität verschreibt, ist eine möglichst ähnliche Verteilung der als relevant erachteten soziodemografischen Merkmale wie in der Bevölkerung (Mosher 1968: 12). Hierbei geht es häufig um das Verhältnis von ethnischer, soziodemografischer oder sprachlicher Zusammensetzung einer Gesellschaft und derjenigen der Belegschaft von öffentlichen Verwaltungen und deren Übereinstimmung (von Maravić et al. 2013b). Unter dem Begriff der aktiven Repräsentation wird diskutiert, inwiefern ein Verwaltungsangestellter als Vertreter von gesellschaftlichen Gruppen auch deren Wünsche und Interessen teilt und sich dafür einsetzt (Mosher 1968: 12). Gemäss Thompson (1976) bedeutet aktive oder substantielle Repräsentation mehr als bloss Sympathien für bzw. ähnliche Einstellungen wie eine bestimmte soziale Gruppe zu haben. Zentral ist das Verhalten, d.h. ob ein(e) Verwaltungsangestellte(r) sich in ihrem Alltagsverhalten tatsächlich für ihre soziale Gruppe einsetzt (Thompson 1976). Die Wahrscheinlichkeit von aktiver Repräsentation ist dabei dann besonders gross, wenn Verwaltungsangestellte mit Themen konfrontiert werden, die für ihre soziale Gemeinschaft von besonderer Bedeutung sind (Dolan und Rosenbloom 2003: 2-3). Voraussetzung für aktive Repräsentation ist Ermessensspielraum (Administrative Discretion), wodurch politische Outcomes überhaupt erst so geformt werden können, dass sie einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppe zugutekommen (Saltzstein 1989; Meier 1993; Selden 1998).<sup>2</sup> Die weit verbreitete Unterscheidung von

<sup>2</sup> Das Konzept *aktive Repräsentation* kann als Gegenpol zum Idealtypus einer rational-legalen Herrschaft verstanden werden, die Max Weber (1972) in der Bürokratie verkörpert sah. Der ideale Bürokrat nach Weber (1972) ist von rationalen Überlegungen geleitet. Als neutraler Akteur klammert sie/er demnach ihren/seinen spezifischen sozialen Hintergrund und die darin entstandenen Sozialisierungserfahrungen bei der Umsetzung von politischen Entscheidungen aus (vgl. Sager und Rosser 2009; Gravier 2013).

passiver und aktiver Repräsentation wird von Lim (2006) kritisiert, da erstere als Voraussetzung der zweiten konzipiert wird. Es sei angemessener von „representative bureaucracy and the sources of its substantive effects“ zu sprechen, da Effekte auf Policy Outcomes von Minderheits- und Mehrheitsangehörigen ausgehen können (Lim 2006: 193).

### 2.1.2. Determinanten der passiven Repräsentation

In der Literatur werden zahlreiche Faktoren besprochen, die einen Einfluss auf die passive Repräsentation einer gesellschaftlichen Gruppe in der Verwaltung haben. Diese Faktoren können in drei Gruppen unterteilt werden: Charakteristika von Personen in einflussreichen politisch-administrativen Funktionen, Merkmale von Verwaltungseinheiten sowie kontextuelle Erklärungen. Im Folgenden werden Erklärungsansätze nach diesen drei Gruppen gegliedert besprochen.

Zahlreiche AutorInnen untersuchen den Einfluss von Minderheiten in wichtigen politisch-administrativen Ämtern auf Anstellungs- und Beschäftigungschancen von Minderheiten in der Verwaltung (Lewis 1989; Saltzstein 1989; Kerr und Mladenka 1994).<sup>3</sup> Zhao und Lovrich (1998: 268-271) argumentieren, dass Personen in einflussreichen Positionen in der Regel über den notwendigen Ermessensspielraum verfügen, um Angehörige derselben sozialen Gruppe oder einer anderen Minderheit anzustellen. Auch Goode und Baldwin (2005: 45) und Gainous et al. (2007) stellen in ihren Untersuchungen fest, dass Angehörige der (schwarzen) Minderheit in Direktionsstellen bzw. in leitenden Funktionen innerhalb der Personalabteilung in US-Verwaltungen zu einer grösseren Diversität der Belegschaft beitragen, indem sie ihren Ermessensspielraum entsprechend nutzen.

In einer länderübergreifenden Studie von Whitford und Kollegen (2007), die die Repräsentation von Frauen in Parlamenten bzw. der politischen Arena untersuchen, kommen die AutorInnen zum Schluss, dass Frauen in hohen ministeriellen Funktionen zu einem höheren Frauenanteil in der Verwaltung beitragen. Demnach wird im Allgemeinen Evidenz dafür gefunden, dass die Repräsentation von Minderheiten und Frauen in höheren Chargen positiv mit derjenigen in niedrigen Chargen korreliert (siehe auch Nishii et al. 2007).

Ein in bisherigen Studien zur repräsentativen Verwaltung generell vernachlässigter Aspekt ist derjenige der Parteizugehörigkeit von Verwaltungsangestellten. In einer kürzlich erschienen Studie zeigt sich aber, dass Verwaltungsangestellte, die derselben Partei angehören, ähnliche Einstellungen gegenüber bestimmten Verwaltungsprogrammen aufweisen. Diese Unterschiede sind nicht einfach latent vorhanden, sondern manifestieren sich schlussendlich in einer nach Parteizugehörigkeit divergierenden Anwendung dieser Programme (Kropf et al. 2012: 250).

Auf den Themenbereich der zu untersuchenden Fragestellung übertragen bedeutet dies, dass die politische Ausrichtung von federführenden Verwaltungsangestellten eine zentrale Determinante der Bedeutung, die sie der Repräsentation von Minderheiten beimessen, sein kann (vgl. Selden 1998). Gemäss Lipset (1992) verliefen Debatten über Fördermassnahmen für Minderheiten (Affirmative Action) in den USA eng entlang der Parteilinie zwischen DemokratInnen und RepublikanerInnen. Insofern ist auch zu erwarten, dass Verwaltungsangestellte, die einer Partei nahe stehen, in der Regel der Position dieser Partei bezüglich Repräsentation von Minderheiten in der Verwaltung zustimmen.

---

<sup>3</sup> Die Präsenz eines Angehörigen einer Minderheit in solchen Positionen kann bereits als passive Repräsentation bezeichnet werden. Aus der passiven kann aktive Repräsentation entstehen, indem sich Personen in wichtigen Positionen für die Anstellung von Minderheiten einsetzen.

Auch in anderen Studien, die jedoch nicht direkt der Theorie der repräsentativen Verwaltung zuzuordnen sind, wird gezeigt, dass eine politisch liberale Haltung mit einer geringeren Geschlechter- (Brewer und Selden 2003) und Rassensegregation (Lewis und Nice 1994) in Verwaltungen einhergeht.

In der Gruppe der Erklärungsansätze, die den Beschäftigungsanteil von Minderheiten und Frauen mit Merkmalen von Verwaltungen erklären, sind die Studien von Kellough und Elliott (1992) sowie Cornwell und Kellough (1994) hervorzuheben. Die Autoren stellen fest, dass die Grösse einer Verwaltungseinheit keinen Effekt hat; eine Häufung von Stellen in tiefen Lohnklassen sowohl mit einem hohen Frauen- als auch Minderheitenanteil verbunden ist und Verwaltungseinheiten, bei denen ein grosser Teil des Budgets für die Beseitigung von sozialen bzw. ökonomischen Ungleichheiten verwendet wird, einen höheren Prozentsatz an Frauen und Minderheiten aufweisen (Cornwell und Kellough 1994: 269). Bezüglich der Auswirkungen der Grösse von Verwaltungseinheiten wird argumentiert, dass bei einem grossen Personalbestand in absoluten Zahlen zwar mehr an der Zusammensetzung der Belegschaft verändert werden kann. Dieser auf den ersten Blick grosse Handlungsspielraum relativiert sich bei einer genaueren Betrachtung. Das Gewicht der einzelnen Angestellten in Bezug auf die gesamte Diversität der Verwaltungseinheit ist verglichen mit einer personalmässig kleinen Verwaltungseinheit gering. Folglich muss in grösseren Verwaltungseinheiten mehr Aufwand betrieben werden (Cornwell und Kellough 1994: 266).

Ein weiterer Erklärungsfaktor für die passive Repräsentation gesellschaftlicher Gruppen, der eng mit der Grösse einer Verwaltungseinheit zusammenhängt, ist die Veränderung des Personalbestandes. Generell ist davon auszugehen, dass die Integration verschiedener gesellschaftlicher Gruppen in den öffentlichen Dienst in Zeiten des Personalausbaus einfacher fällt als wenn Personalabbau in Folge eines grossen Spardrucks vorherrscht (Cornwell und Kellough 1994). Resultate empirischer Studien aus den USA zeigen dahingehend, dass die negativen Auswirkungen von Personalabbau in der öffentlichen Verwaltung für AfroamerikanerInnen eindeutig gravierender ausfallen als für Weisse (Eisinger 1982; Krislov 2012: 90). Saltzstein (1986) kommt bei ihrer Untersuchung zur passiven Repräsentation der Geschlechter zu einem ähnlichen Fazit: Die passive Repräsentation von Frauen fällt in Organisationseinheiten mit vielen Neueinstellungen leichter. In der Studie von Cornwell und Kellough (1994) kann hingegen kein signifikanter Effekt der Anzahl Neueinstellungen in einer Verwaltungseinheit auf die passive Repräsentation von Frauen und Minderheiten festgestellt werden.

Nur von wenigen AutorInnen wurden die Umstrukturierungen und Neuorientierungen, welche unter dem Begriff New Public Management (NPM) in den letzten beiden Jahrzehnten weltweit in vielen Verwaltungen Einzug hielten, als Determinante von passiver Repräsentation untersucht. Kelly (1998) argumentiert, dass mit NPM Elemente des Marktes in den öffentlichen Sektor gelangen, die es der Verwaltung ermöglichen sollten, öffentliche Dienstleistungen effizienter zur Verfügung zu stellen. Die mittels NPM eingeführten Marktelemente beinhalten jedoch verschiedene Unzulänglichkeiten, die es mittels repräsentativer Verwaltung anzugehen gilt. Eine passiv repräsentative Verwaltung kann die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen verbessern, da durch den Einbezug des sozialen Hintergrunds der Verwaltungsangestellten die Präferenzen der verschiedenen Kundensegmente ideal abgedeckt werden können (Kelly 1998: 206-207).

Passive Repräsentation, die auf dem Grundsatz der Chancengleichheit für verschiedene gesellschaftliche Gruppen basiert und NPM mit seinem Fokus auf Effizienz- und Leistungssteigerung

können aber durchaus auch im Widerspruch zu einander stehen. Mit der Einführung von NPM finden neue ideologische Denkansätze Eingang in die Verwaltungspraxis, die in Konflikt mit dem Ansatz der Chancengleichheit zugehörigen Werten stehen. Darüber hinaus haben sich im Zuge der NPM-Reformen die Prioritäten dahingehend verändert, dass Policies zur Förderung der Chancengleichheit zunehmend unter Legitimationszwang geraten (Cunningham 2000: 699-700).

In der dritten Gruppe von Erklärungsansätzen ist der Anteil einer gesellschaftlichen Gruppe innerhalb der Bevölkerung zentral (vgl. Eisinger 1982). Stein (1986) untersucht in ihrer Studie die Faktoren, welche den Minderheitenanteil in den lokalen Verwaltungen bevölkerungsreicher amerikanischer Städte beeinflussen. Ihr Fazit lautet: „The size of a city's minority population is the single most important explanatory factor“ (Stein 1986: 708). Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch Saltzstein (1989: 538), die jedoch anmerkt, dass sich die Bevölkerungsanteile nicht direkt in Stellenprozente übersetzen. In einer aktuelleren Untersuchung zur passiven Repräsentation in lokalen Polizeiverwaltungen, erhält die „Bevölkerungserklärung“ weitere Unterstützung. Sie stellt sich eindeutig als die überlegene Erklärung mit dem grössten Regressionskoeffizienten heraus (Zhao und Lovrich 1998: 274).

Die Trivialität dieser Erkenntnis besteht darin, dass sich der Anteil einer Gruppe in der Bevölkerung fast schon zwingend als wichtiger Prädiktor für die Vertretung einer Gruppe innerhalb der Verwaltung herausstellen muss – unabhängig davon, ob das Ideal der passiven Repräsentativität erreicht oder deutlich verfehlt wird. Somit lautet die entscheidende Frage, wie hoch dieser Koeffizient in einer statistischen Analyse ist. Es interessiert, in welchem Umfang sich Bevölkerungsanteile gesellschaftlicher Gruppen in Verwaltungsstellen übersetzen (Meier und Capers 2012: 421-422). Die Überprüfung dieses Erklärungsansatzes scheint dann lohnenswert, wenn Verwaltungen über verschiedene Standorte verfügen, an denen die soziodemografische Zusammensetzung der Bevölkerung/ Erwerbstätigen variiert (vgl. Kellough & Elliott 1992; Cornwell & Kellough 1994).<sup>4</sup>

## 2.2. Diversity und Diversity Management

### 2.2.1. Begriffsdefinitionen

Eine allgemein-gültige Definition von Diversity liefern Aretz und Hansen (2003: 9): „Diversity bezeichnet die Verschiedenheit, Ungleichheit, Andersartigkeit und Individualität, die durch zahlreiche Unterschiede zwischen Menschen entsteht.“ Diversität bedeutet aber auch, dass gewisse Merkmale mit anderen Personen geteilt werden. Ein Verständnis von Diversity als „Unterschiede und Gemeinsamkeiten“ bringt zwei Vorteile mit sich: Zum einen wird dafür sensibilisiert, dass Individuen nicht nur Träger eines einzelnen Merkmals sind, sondern gleichzeitig verschiedenen Merkmalsgruppen angehören. Zum anderen ermöglicht ein solches Verständnis die Entwicklung eines Bewusstseins für die Heterogenität innerhalb von verschiedenen Merkmalsgruppen (Orel 2013: 13). Die in der Forschung betrachteten Merkmale reichen dabei von abstrakten (z.B. sozialer Hintergrund) zu konkreten, für die unmittelbare Erledigung der Arbeit relevanten (Ospina 2001: 16).

Weit verbreitet ist die Systematisierung der Merkmale nach Gardenswartz und Rowe (2003). Die Autoren unterscheiden in ihrem Modell vier Dimensionen von Diversity, die als Grundlage für eine

---

<sup>4</sup> An der Theorie der repräsentativen Verwaltung werden auch einige Kritikpunkte vorgebracht, die an dieser Stelle nicht im Detail besprochen werden können. Für einen ausführlichen Überblick zu kritischen Aspekten der Theorie sei auf Kim (1994) verwiesen.

Beschäftigung mit Unterschieden und Gemeinsamkeiten in Organisationen dienen sollen. Im Zentrum steht die Persönlichkeitsdimension, die von der inneren, der äusseren und der organisationalen Dimension beeinflusst wird. Zur inneren, nahezu unveränderbaren Dimension gehören beispielsweise die Merkmale Geschlecht oder Ethnie. Bei der äusseren Dimension handelt es sich um Merkmale, die eher veränderbar sind, wie z.B. Berufserfahrung oder Freizeitverhalten. Zur organisationalen Dimension gehören beispielsweise Arbeitsort oder Funktion (Gardenswartz und Rowe 2003: 31-45).

Für die vorliegende Arbeit relevant ist insbesondere die innere Dimension, auf die Individuen kaum bzw. gar keinen Einfluss nehmen können. Die Merkmale Geschlecht, Sprachgruppenzugehörigkeit und Nationalität können dieser Dimension zugerechnet werden.

Häufig wird der Begriff Diversity im Zusammenhang mit Fragen bezüglich Anstellung und Nutzen einer Belegschaft mit vielfältigen Merkmalen diskutiert, womit wir am Ursprung des Begriffes Diversity Management sind (Ospina 2001: 15). Diversity Management (auch Managing Diversity) kann als wichtiger Bestandteil des Personalwesens verstanden werden. Globale Veränderungen in der Zusammensetzung der Bevölkerung gilt es im Rahmen der strategischen Personalplanung angemessen zu berücksichtigen (Mathews 1998). Die Kernelemente des Konzepts Diversity Management können folgendermassen beschrieben werden:

*“The basic concept of managing diversity accepts that the workforce consists of a diverse population of people. The diversity consists of visible and non-visible differences which will include factors such as sex, age, background, race, disability, personality and work-style. It is founded on the premise that harnessing these differences will create a productive environment in which everybody feels valued, where their talents are being fully utilised and in which organisational goals are met” (Kandola und Fullerton 2001: 7).*

Den Gegenpol zum Diversity Management stellt eine monokulturelle Organisationsorientierung dar, in der die dominanten gesellschaftlichen Gruppen die wichtigsten Positionen besetzen und die Organisationskultur bestimmen (Vedder 2005: 35). Personen, die von der vorherrschenden Organisationskultur abweichen, werden in einer Monokultur als defizitär angesehen. Diversity Management zielt hingegen darauf ab, eine derartige monokulturelle Organisation umzugestalten, so dass MitarbeiterInnen ihr jeweiliges Potential miteinbringen können, unabhängig von ihren soziodemografischen oder biologischen Merkmalen (Döge 2008: 32-34).

## 2.2.2. Von negativer über positive Diskriminierung zu Diversity Management

Die Wurzeln des Diversity-Diskurses liegen in der politischen Debatte der USA. Grundsätzlich lassen sich zwei verschiedene Stränge herausarbeiten: derjenige des Human Resource Management mit dem Fokus auf ökonomischen Aspekten und die amerikanische Bürgerrechtsbewegung in den 1950er bzw. 1960er Jahren mit dem Fokus auf Chancengleichheit (Krell 2011: 11).

Zur Verwirklichung von Chancengleichheit galt es zunächst, die unterschiedlichen Formen von Diskriminierung, bei der Besetzung von Verwaltungsstellen, bei der Lohnfestsetzung, etc. zu beseitigen. Die Judikative spielte dabei eine entscheidende Rolle. Zahlreiche Gesetze und Gerichtsurteile wirkten sich auf die Anstellungspraxis im öffentlichen Dienst aus. In den 1970er Jahren begann die amerikanische Regierung proaktiv mit Hilfe von Förderprogrammen (Affirmative

Action) insbesondere die Repräsentation von Frauen und Farbigen zu verbessern (Kelly und Dobbin 1998; Naff 2001: 17-19; Selden und Selden 2001: 206-208). In der politischen Debatte wurde diese Form der positiven Diskriminierung allmählich von Seiten der Republikaner kritisiert, Budgets dafür wurden gekürzt. Während den 90er Jahren verbreitete sich dann allmählich „die Rhetorik der Diversität“ (Edelman et al. 2001). Es erfolgte eine „In-Wert-Setzung“ der Vielfalt bei der nicht die Einhaltung von Anti-Diskriminierungs-Normen, sondern der ökonomische Nutzen von Diversität im Vordergrund steht. Eine grosse Diversität der Belegschaft wird befürwortet, weil man sich dadurch mehr Gewinne und Profite in einer zunehmend globalisierten und diversen Welt erhofft. Die Exklusion bestimmter Gruppen ist nicht aus moralischen oder legalen Beweggründen problematisch, sondern weil dadurch die aus der Diversität entstehende Kreativität gehemmt, die ökonomische Leistungsfähigkeit eingeschränkt wird (Mascelet 2012: 62-63). Von einer grösseren Diversität der Belegschaft einer Institution erhofft man sich eine bessere institutionelle Performance, und eine höhere Produktivität aufgrund des Einbezugs von alternativen Perspektiven (Ospina 2001).<sup>5</sup>

### 2.2.3. Kritik am Diversity Management

Das gesellschaftliche Bekenntnis zu mehr Diversität führt zu einer Umkehr der Einstellung zu Differenz. An die Stelle des Widerstands gegen Diskriminierung aufgrund von Differenz tritt die Wertschätzung von Unterschieden. In der Diskussion über (kulturelle) Diversität wird also hauptsächlich auf Unterschiede fokussiert, die es zu schätzen gilt: Unterschiede, die in der öffentlichen Wahrnehmung mit einem Mehrwert für Gesellschaft oder Verwaltung verbunden sind. Ökonomische Ungleichheiten und Unterschiede zwischen sozialen Klassen werden dabei häufig maskiert und akzeptabel gemacht (Benn Michaels 2006: 2-5). Eine „diverse“ Gesellschaft, in der die Hautfarbe oder das Geschlecht keine Quelle von Ungleichheit mehr ist, ist aus neoliberaler Überzeugung eine gerechte Gesellschaft. Dass die durch den Kapitalismus generierte Ungerechtigkeit von ökonomischer Ungleichheit dabei fortbesteht, wird bewusst verdrängt. Das Ziel der Rhetorik von Diversität ist es, das bestehende wirtschaftliche System zu legitimieren, und es als gerecht erscheinen zu lassen. Weiterhin bestehen aber Unterschiede zwischen arm und reich bzw. zwischen tieferen und höheren Klassen, beide sind lediglich „diverser“ zusammengesetzt (Benn Michaels 2006: 5-11).

Aus der Perspektive von Benn Michaels (2006) handelt es sich bei Förderprogrammen und Diversity Management häufig nur um Programme zur Legitimierung bestehender ökonomischer Ungleichheiten. Unterschiede bezüglich Sprachgruppenzugehörigkeit, Geschlecht oder Behinderung (vgl. EPA 2013b) sollen geschätzt werden. Dabei geht vergessen, dass eine grosse Ungleichheit bezüglich der Vertretung der Einkommensgruppen herrscht.

Daneben zeugen die theoretischen Diversitätsüberlegungen vielfach von einem statischen Verständnis von Identität. Individuen werden den gängigen, als gegeben betrachteten sozialen Kategorien zugeordnet. Überlappungen verschiedener Identitätsmerkmale und -veränderungen in Organisationen finden keine Berücksichtigung (Hanappi-Egger 2007: 13-14).

---

<sup>5</sup> Inwiefern Diversity-Programme diese Effekte auch tatsächlich erzielen können, ist jedoch unklar, weil solche Programme nur unzureichend evaluiert werden. Erkenntnisse aus den USA deuten aber darauf hin, dass sich die Situation von Frauen und Minderheiten durch Diversity-Programme kaum verbessern lässt (Naff und Kellough 2003: 1332-1333).

## 2.3. Intersektionalität

Im wissenschaftlichen Kontext wird die Überlappung von mehreren Identitäten bzw. die Verwobenheit von mehreren Ungleichheitskategorien unter dem relativ jungen Oberbegriff *Intersectionality* zusammengefasst (Davis 2008; Kallenberg et al. 2013; Lutz et al. 2013).

### 2.3.1. Begriffsdefinition und Entwicklung

Mit dem auf Kimberlé Crenshaw (1989) zurückgehenden Begriff *Intersectionality* wurde ursprünglich Kritik an der in den USA existierenden Anti-Diskriminierungspraxis geübt, in der man sich üblicherweise auf die ansonsten privilegierten Mitglieder einer Gruppe beschränkt und die in mehrfacher Weise benachteiligten vernachlässigt. Um die Verwobenheit zu illustrieren, wird das Beispiel einer Kreuzung verwendet:

*„Consider an analogy to traffic in an intersection, coming and going in all four directions. Discrimination, like traffic through an intersection, may flow in one direction, and it may flow in another. If an accident happens in an intersection, it can be caused by cars traveling from any number of directions and, sometimes, from all of them. Similarly, if a Black woman is harmed because she is in the intersection, her injury could result from sex discrimination or race discrimination“ (Crenshaw 1989: 149).*

Intersektionalität kann allgemein definiert werden als: „the complex, irreducible, varied, and variable effects which ensue when multiple axes of differentiation – economic, political, cultural, psychic, subjective and experiential – intersect in historically specific contexts“ (Brah und Phoenix 2004: 76). Mit dem Begriff Intersektionalität soll also ein Übergang von einer starren und isolierten Untersuchung von Differenzkategorien zu einer dynamischen Betrachtungsweise erfolgen, bei der Zusammenspiel und Wechselwirkung verschiedener Differenzkategorien und deren Effekte in Bezug auf soziale Ungleichheit im Zentrum stehen (Wansing und Westphal 2014: 38-39). Die Komplexität des Zusammenwirkens verschiedener Ungleichheitskategorien kann durch eine simple Addition der nach Kategorien gegliederten Diskriminierungserfahrungen nicht berücksichtigt werden. Interaktionen und Interdependenzen zwischen Kategorien multidimensional zu untersuchen, wie von Intersektionalitäts-Forschenden gefordert, stellt jedoch eine methodologische Herausforderung dar (Hardmeier und Vinz 2007: 24; Bowleg 2008; Winker und Degele 2009: 14-15).

### 2.3.2. Intersektionalität in der Verwaltung

Obwohl eine intersektionale Betrachtungsweise der in der Realität auftretenden Komplexität Rechnung trägt, wird das Konzept der Intersektionalität aber nur äusserst selten im Zusammenhang mit Verwaltungen und deren Repräsentativität verwendet. Eine erste Ausnahme bildet die Studie von Rocha und Hawes (2009), bei der das Zusammenwirken der beiden Kriterien sozioökonomischer Status und Rasse am Beispiel der Verwaltung in amerikanischen Schuldistrikten untersucht wird.

Bei der zweiten Ausnahme handelt es sich um eine Dissertation aus dem Jahr 2011, in der die Autorin die Ansätze Intersektionalität und repräsentative Verwaltung zu „intersectional representation“

zusammenbringt. Mit diesem Konzept wird berücksichtigt, dass eine Bevölkerung mit multiplen Identitäten auf verschiedene Weise (passiv) repräsentiert werden kann. Dadurch wird die Art und Weise, mit der in den Politikwissenschaften üblicherweise an Fragen betreffend Repräsentation von Minderheitengruppen herangegangen wird, grundsätzlich in Frage gestellt (Loudd Walker 2011).

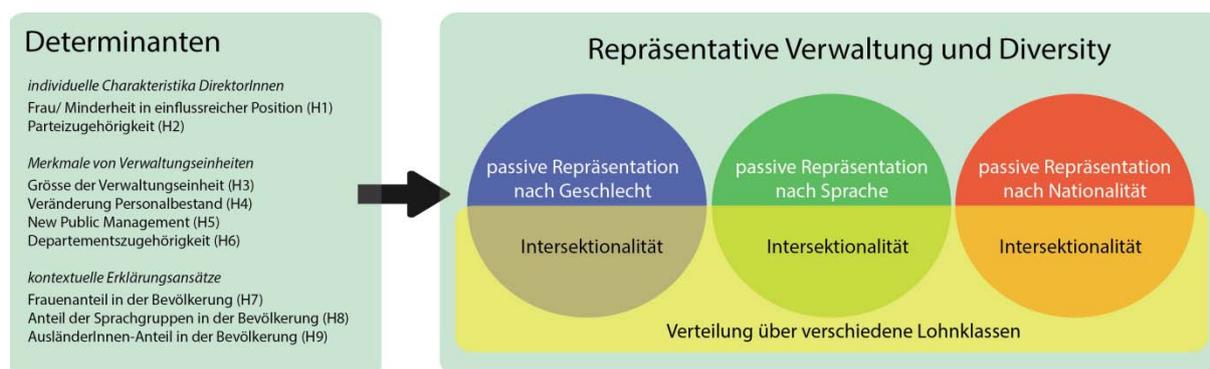
Gerade wenn es um Fördermassnahmen geht, die zum Ziel haben, die Vertretung bestimmter sozialer Gruppen zu verbessern, so stellt sich die zentrale Frage, ob diese Massnahmen auf alle Mitglieder einer Gruppe oder nur auf die Angehörigen dieser Gruppe aus eher privilegierten Schichten abzielen (vgl. Borchorst und Teigen 2010: 23). Es besteht die Gefahr, dass die in den meisten Ansätzen des Diversity Managements und der repräsentativen Verwaltung vertretene monodimensionale Herangehensweise mit Bildung statischer Identitäts-Kategorien dazu beiträgt, dass für jede Diversitätskategorie spezifische Fördermassnahmen gewählt werden. Dabei geht der Blick fürs Ganze, für die komplexen Wechselwirkungen und Überlagerungen von Identitätsmerkmalen verloren (Hanappi-Egger 2007: 14).

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass eine Verbindung der Theorie der repräsentativen Verwaltung mit dem Ansatz der Intersektionalität im Stile des Konzeptes der „intersektionalen Repräsentation“ (vgl. Loudd Walker 2011) sinnvoll scheint, um der real auftretenden Komplexität im Zusammenspiel verschiedener Diversitätsmerkmale besser Rechnung tragen zu können.

### 3. Theoretische Synthese und abgeleitete Hypothesen

Aus der theoretischen Diskussion sowie der Policy Analyse zu den drei Repräsentationsmerkmalen (vgl. Anhang 1) werden im Folgenden Hypothesen hergeleitet, die im Rahmen dieser Arbeit überprüft werden. Als Ausgangspunkt dient das Modell in Abbildung 1, in dem die relevanten Elemente aus den drei Theoriesträngen zusammenfassend dargestellt werden.

Abbildung 1: Theoretisches Modell



Die eingangs formulierte Forschungsfrage zielt darauf ab, die entscheidenden Determinanten für die passive Repräsentation in Bezug auf die drei Repräsentationsmerkmale Geschlecht, Sprache und Nationalität ausfindig zu machen. Die Untersuchung der passiven Repräsentation von mehreren gesellschaftlichen Gruppen erlaubt es, die abhängigen Variablen (AVs) auf der rechten Seite des Modells unter der Überschrift *Repräsentative Verwaltung und Diversity* zusammenzufassen. Da lediglich Aggregatdaten vorliegen, anhand derer die Verwobenheit und Überlappung der drei

Repräsentationsmerkmale nicht untersucht werden kann, wird zusätzlich die (passive) Repräsentation innerhalb von verschiedenen Lohnklassen miteinander verglichen.<sup>6</sup> So lässt sich zumindest ein Teilaspekt des Konzepts der Intersektionalität in die Analyse integrieren.

Die neun Determinanten auf der linken Seite sind analog zu Abschnitt 2.1.2 in drei Gruppen gegliedert (individuelle Charakteristika von Personen, Merkmale von Verwaltungseinheiten, kontextuelle Erklärungsansätze).

In Tabelle 1 wird eine Übersicht über alle neun Hypothesen präsentiert. Darin sind der Einflussfaktor, die konkrete Formulierung der Hypothese und die postulierte Effektrichtung enthalten. Die Hypothesen sind in der Regel aus der angelsächsischen Forschung abgeleitet und mit Hilfe der Policy Analyse an die spezifisch schweizerischen Gegebenheiten adaptiert.

Zunächst werden Hypothesen zum Einfluss von individuellen Charakteristika von leitenden Personen in Verwaltungseinheiten diskutiert. Dabei liegt der Fokus auf DirektorInnen von Verwaltungseinheiten der eidgenössischen Bundesverwaltung.<sup>7</sup>

Tabelle 1: Übersicht über alle Hypothesen

	Einflussfaktor	Formulierung	Richtung
Individuelle Charakteristika	H1 DirektorIn Frau/ Minderheit	Weibliche, lateinischsprachige und ausländische DirektorInnen von Verwaltungseinheiten haben einen positiven Effekt auf die passive Repräsentation von Frauen und Minderheitengruppen (Sprachminderheiten und AusländerInnen) gesamthaft und in höheren Lohnklassen.	positiv
	H2 Parteizugehörigkeit DirektorIn	Je weiter rechts die Partei einer DirektorIn politisch einzuordnen ist, desto geringer fällt der Anteil Frauen und AusländerInnen gesamthaft und auch in höheren Lohnklassen aus.	negativ
Merkmale von Verwaltungseinheiten	H3 Grösse Verwaltungseinheit	Verwaltungseinheiten mit einer grossen Anzahl MitarbeiterInnen weisen sowohl gesamthaft als auch in höheren Lohnklassen einen geringeren Anteil Frauen, sprachlicher Minderheiten und AusländerInnen auf.	negativ
	H4 Veränderung Personalbestand	Verwaltungseinheiten mit einer grossen Anzahl Neueinstellungen weisen einen höheren Anteil Frauen, Sprachminderheiten und AusländerInnen gesamthaft und in höheren Lohnklassen auf.	positiv
Merkmale von Verwaltungseinheiten	H5 New Public Management (NPM)	In Verwaltungseinheiten, die nach den Grundsätzen von NPM geführt werden, fällt der Anteil Frauen, Sprachminderheiten und AusländerInnen gesamthaft und in höheren Lohnklassen geringer aus.	negativ
	H6 Departementszugehörigkeit	Gehören Verwaltungseinheiten einem Departement an, in dem Diversitätsfragen wichtig sind, fällt der Anteil Frauen, Sprachminderheiten und AusländerInnen gesamthaft und in höheren Lohnklassen höher aus.	positiv
Kontextuelle Erklärungsansätze	H7 Frauenanteil in der Bevölkerung	Je grösser der Frauenanteil in einer Region, desto grösser der Frauenanteil in Verwaltungseinheiten der entsprechenden Region (gesamthaft und in höheren Lohnklassen).	positiv
	H8 Anteil der Sprachgruppen in der Bevölkerung	Befindet sich der Standort einer Verwaltungseinheit ausserhalb der Deutschschweiz, fällt der Anteil der Angehörigen der lateinischen Sprachgruppen höher aus (gesamthaft und in höheren Lohnklassen).	positiv
	H9 Anteil AusländerInnen in der Bevölkerung	Je grösser der AusländerInnen-Anteil in einer Region, desto grösser der AusländerInnen-Anteil in Verwaltungseinheiten der entsprechenden Region (gesamthaft und in höheren Lohnklassen).	positiv

<sup>6</sup> Da die Erhebung der Merkmale für die Personaldatenbank BV Plus auf individueller Ebene erfolgt, müssten grundsätzlich auch Individualdaten verfügbar sein (vgl. Abschnitt 5.1). Dieser Arbeit liegen jedoch lediglich Aggregatdaten zu Grunde.

<sup>7</sup> Idealerweise müssten die Auswirkungen der soziodemografischen Zusammensetzung der gesamten Direktion einer Verwaltungseinheit untersucht werden. Der Aufwand für die Datenerhebung würde jedoch den Rahmen der Arbeit sprengen.

*Hypothese 1: Weibliche, lateinischsprachige und ausländische DirektorInnen von Verwaltungseinheiten haben einen positiven Effekt auf die passive Repräsentation von Frauen und Minderheitengruppen (Sprachminderheiten und AusländerInnen) gesamthaft und in höheren Lohnklassen.*

Die erste Hypothese bezieht sich auf die Diskussion über Minderheiten bzw. Frauen in einflussreichen Positionen (Lewis 1989; Saltzstein 1989; Kerr und Mladenka 1994; Zhao und Lovrich 1998; Goode und Baldwin 2005; Gainous et al. 2007). Die Überlegung hierbei ist, dass Minderheiten in einflussreichen Positionen an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung ihren Ermessensspielraum im Bereich der Personalpolitik ausnützen, um stärker untervertretene Minderheiten in Verwaltungsstellen zu beschäftigen (Gainous et al. 2007: 2).<sup>8</sup> Dafür lassen sich verschiedene Gründe aufführen. Zum einen kann in Bezug auf die Sprache argumentiert werden, dass es von Vorteil ist, wenn die dominante Sprache an der Spitze einer Verwaltungseinheit auch von den übrigen MitarbeiterInnen dieser Verwaltungseinheit verstanden und gesprochen wird. Zeitintensive Übersetzungsarbeiten von Dokumenten und Reden lassen sich so vermeiden.<sup>9</sup> Zum anderen kann auch mit dem Konzept der aktiven Repräsentativität nach Mosher (1968) argumentiert werden: Minderheiten repräsentierende Verwaltungsangestellte in höheren Positionen agieren im Interesse ihrer Gemeinschaft, indem sie weitere Anstellungen von untervertretenen gesellschaftlichen Gruppen – seien es Frauen, Lateinischsprachige oder AusländerInnen – ermöglichen.

Die vorher erwähnten Gründe können auf die Vertretung in verschiedenen Lohnklassen übertragen werden. Es ist zu erwarten, dass Angehörige einer Minderheit als DirektorInnen tendenziell in ihrem unmittelbaren Arbeitsumfeld versuchen werden, Angehörige derselben gesellschaftlichen Gruppe zu beschäftigen. Dieses unmittelbare Arbeitsumfeld besteht wahrscheinlich eher aus Personen in höheren Lohnklassen, weshalb gerade hier ein höherer „Minderheitenanteil“ erwartet werden kann.

*Hypothese 2: Je weiter rechts die Partei einer DirektorIn politisch einzuordnen ist, desto geringer fällt der Anteil Frauen und AusländerInnen gesamthaft und auch in höheren Lohnklassen aus.*

Die zweite Hypothese schliesst an die Diskussion über die politische Ausrichtung bzw. die Parteizugehörigkeit von Verwaltungsangestellten in einflussreichen Positionen an (Selden 1998; Kropf et al. 2012). In den USA konnten Unterschiede in der Haltung gegenüber Massnahmen zur Förderung von Minderheiten in Verwaltungsstellen zwischen DemokratInnen und RepublikanerInnen festgestellt werden (vgl. Lipset 1992).

Wie lässt sich dieses Erkenntnis auf die Schweiz übertragen? Welche Parteien setzen sich in der Schweiz für eine grössere Diversität der Belegschaft der Verwaltung ein? Und was ist bezüglich der Vertretung in verschiedenen Lohnklassen zu erwarten? Grundsätzlich lässt sich hierbei in verschiedene Richtungen argumentieren. Auf den ersten Blick scheint es plausibel zu erwarten, dass sich politisch links orientierte Kreise stärker für Gleichstellung bzw. Gleichberechtigung von Personen unterschiedlichen Geschlechts, Sprache oder Nationalität einsetzen, um Diskriminierungen zu beseitigen. In höheren Lohnklassen könnte sich dieser Effekt besonders akzentuieren.

---

<sup>8</sup> Die Möglichkeiten, Angehörige einer Minderheit anzustellen, werden jedoch auch durch diverse andere Faktoren beeinflusst, wie beispielsweise die institutionellen Strukturen von Regierung und Verwaltung (Kerr und Mladenka 1994: 921)

<sup>9</sup> Das Beherrschen einer Sprache ist zwar nicht mit der Sprachgruppenzugehörigkeit gleichzusetzen. Trotzdem kann erwartet werden, dass die Sprachkompetenzen tendenziell mit der Sprachgruppenzugehörigkeit korrelieren.

VertreterInnen der rechts stehenden Wirtschaftspartei FDP könnten sich hingegen eher aufgrund von Effizienz- und Kostenaspekten für eine grössere Diversität der Belegschaft einsetzen und nicht in erster Linie aus Gründen der grösseren Legitimität oder Akzeptanz einer diverseren bzw. repräsentativeren Verwaltung. Es kann argumentiert werden, dass eine grössere Diversität aus dieser Perspektive kein Ziel darstellt, sondern als Mittel zur Leistungssteigerung zu sehen ist. Umgekehrt scheint es aber auch plausibel, dass gerade bei der Wirtschaft nahe stehenden politischen Kreisen auf der rechten Seite des Parteienspektrums dem Leistungsprinzip der Vorrang gegeben wird, wodurch Konflikte mit Chancengleichheits- bzw. Antidiskriminierungs-Normen zu Tage treten können.

Bei Verwaltungsangestellten, die mit der rechtsausser einzuordnenden SVP sympathisieren, ist zu erwarten, dass in Fragen der Geschlechtervertretung ein traditionelles Rollenverständnis zutage tritt, womit ein höherer Frauenanteil in der Verwaltung eher eine ablehnende Haltung erfahren dürfte. Eine grössere Vielfalt der Nationalitäten innerhalb der Verwaltung wird im Sinne einer Abgrenzung vom Fremden abgelehnt.

Bei den Parteien aus der politischen Mitte kann ebenfalls in verschiedene Richtungen argumentiert werden. Eine grössere Diversität kann beispielsweise mit ökonomischen und Chancengleichheits-Erwägungen befürwortet, oder mit Verweis auf das Leistungsprinzip abgelehnt werden.

Wie die obige Diskussion aufzeigen konnte, sind die Auswirkungen der Parteizugehörigkeit einer Direktorin/ eines Direktors keinesfalls eindeutig. In Anlehnung an den von Karl Popper (1968) vertretenen kritischen Rationalismus wird deshalb eine ziemlich kühne (und evtl. auch provokative) Hypothese aufgestellt, die mit den empirischen Daten überprüft und möglicherweise falsifiziert werden kann.

Kommen wir nun zu den Hypothesen, die sich auf die Merkmale von Verwaltungseinheiten beziehen.

*Hypothese 3: Verwaltungseinheiten mit einer grossen Anzahl MitarbeiterInnen weisen sowohl gesamthaft als auch in höheren Lohnklassen einen geringeren Anteil Frauen, sprachlicher Minderheiten und AusländerInnen auf.*

Mit der dritten Hypothese wird die Grösse einer Verwaltungseinheit, d.h. die Anzahl MitarbeiterInnen, in die Analyse miteinbezogen (vgl. Cornwell und Kellough 1994). Die Diversität einer Verwaltungseinheit hängt in hohem Masse von ihrer Grösse ab. Bei personalmässig grossen Verwaltungseinheiten, wird häufiger rekrutiert als bei kleinen Verwaltungseinheiten, wodurch sich auf den ersten Blick ein weiterer Handlungsspielraum ergeben müsste. Um dieselbe Diversität zu erreichen wie kleinere Verwaltungseinheiten, müssen sie jedoch auch eindeutig mehr investieren (Cornwell und Kellough 1994: 266).<sup>10</sup> Es ist davon auszugehen, dass diese Problematik ganz besonders für höhere Lohnklassen in grösseren Verwaltungseinheiten gilt. Die Suche nach gut ausgebildetem, hochqualifiziertem und zudem "diversem" Personal wird hier eine Herausforderung darstellen.

*Hypothese 4: Verwaltungseinheiten mit einer grossen Anzahl Neueinstellungen weisen einen höheren Anteil Frauen, Sprachminderheiten und AusländerInnen gesamthaft und in höheren Lohnklassen auf.*

---

<sup>10</sup> Um einen Frauenanteil von 50 Prozent zu erreichen, benötigt eine kleine Verwaltungseinheit mit insgesamt 10 MitarbeiterInnen lediglich 5 Frauen. In einer Verwaltungseinheit mit einer Belegschaft von 1000, ist die Erreichung der 50-Prozent-Quote doch um einiges schwieriger.

Ein Einflussfaktor der Diversität der Belegschaft einer Verwaltungseinheit, der eng mit dem Personalbestand verknüpft ist, ist die Veränderung dieses Faktors. In der amerikanischen Literatur werden hierfür zwei Mechanismen aufgeführt (vgl. Eisinger 1982; Saltzstein 1986). Einerseits sind die gesellschaftlichen Minderheiten aufgrund historischer Diskriminierung weniger lang im öffentlichen Dienst tätig, weshalb sie einem sich verkleinernden öffentlichen Sektor (Personalabbau) als erstes zum Opfer fallen. Andererseits profitieren untervertretene gesellschaftliche Gruppen von einer Ausdehnung des öffentlichen Sektors stärker, weil für sie aktive Fördermassnahmen existieren, und Personalverantwortliche in solchen Phasen eher bereit sind, dem gesellschaftlichen Druck nach Anstellung von Minderheiten nachzugeben (Eisinger 1982: 385).

Obwohl sich Untersuchungsperiode, Zeit und Staat ändern, scheint eine Adaption der beschriebenen Mechanismen auf die Schweiz möglich. Gerade in Bezug auf die Anstellung von AusländerInnen in der Bundesverwaltung herrschen vergleichbare Gegebenheiten, da sie erst seit Abschaffung des schweizerischen BürgerInnen vorbehaltenen Beamtenstatus im Jahr 2001 in einer Mehrheit der Stellen des Bundes beschäftigt werden dürfen (vgl. Anhang 1).

Zudem kann argumentiert werden, dass bei einer Zunahme der verfügbaren Stellen in der Bundesverwaltung bzw. in einzelnen Verwaltungseinheiten die Chance grösser ist, dass Frauen sowie Angehörige einer Sprachminderheit angestellt werden. Es ist zu erwarten, dass die Wahrscheinlichkeit einer Annäherung an die Sollwerte in diesen Phasen besonders gross ist, da Rekrutierungsverantwortliche über einen erweiterten Handlungsspielraum verfügen.

*Hypothese 5: In Verwaltungseinheiten, die nach den Grundsätzen von NPM geführt werden, fällt der Anteil Frauen, Sprachminderheiten und AusländerInnen gesamthaft und in höheren Lohnklassen geringer aus.*

Basierend auf der Argumentation von Cunningham (2000) wird davon ausgegangen, dass die Einführung von NPM in der Verwaltung zu Spannungen mit dem Grundsatz der Chancengleichheit führt.

In der Schweiz wird an Stelle von NPM häufig die Terminologie „wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ (WoV) verwendet (vgl. Buschor 1993). Wie die Begrifflichkeit bereits verrät, besteht das Kernelement dabei in der Orientierung an Wirkungen und Ergebnissen bzw. den im vornherein gesetzten Zielen. Wie deren Erreichung erfolgt, wird den ausführenden Verwaltungseinheiten bzw. Institutionen überlassen, die gleichzeitig die Verantwortung dafür tragen (Mastronardi und Schedler 2004). Die zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Ressourcen sollen dabei einer ökonomischen Logik folgend möglichst effizient verwendet werden, um die angestrebte Wirkung zu entfalten.

Den Grundsätzen der Chancengleichheit zwischen Frau und Mann bzw. anderen Gruppen wird dadurch in der Regel keine Rechnung getragen: „Sie werden nur berücksichtigt, wenn sie als verbindliche, zentrale Vorgaben formuliert sind und nötigenfalls aus der betriebswirtschaftlichen Erfolgsbetrachtung ausgeklammert bleiben“ (Mosimann 1997: 23). Gemäss der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (SKG 1997) lässt sich die Frage der Vereinbarkeit von WoV bzw. NPM mit Chancengleichheitsprinzipien nicht per se beurteilen. Im Reformkonzept sind sowohl Potential für Chancengleichheit und Gleichstellung zwischen den Geschlechtern als auch für eine zunehmende Diskriminierung angelegt.

Die im Ausland gemachten Erfahrungen zu NPM und der Gleichstellung von Frauen bestätigen dies. Frauen werden durch NPM nicht besser gestellt, sondern die Hierarchie zwischen den Geschlechtern vergrössert sich und die Arbeitsbedingungen von Frauen werden schlechter (SKG 1997: 2 & 24). Die Erkenntnisse des Berichts der SKG können meines Erachtens in analoger Weise auf den Bereich der Chancengleichheit zwischen den Sprachgruppen sowie zwischen SchweizerInnen und AusländerInnen innerhalb der Bundesverwaltung angewendet werden. Der Fokus auf Kostenreduktion und Leistungsprinzip führt tendenziell zu einer Vernachlässigung von Chancengleichheits- und Repräsentativitätsidealen, wovon Minderheitengruppen gesamthaft und auch in höheren Lohnklassen betroffen sein können.

*Hypothese 6: Gehören Verwaltungseinheiten einem Departement an, in dem Diversitätsfragen wichtig sind, fällt der Anteil Frauen, Sprachminderheiten und AusländerInnen gesamthaft und in höheren Lohnklassen höher aus.*

Eine weitere Hypothese bezüglich den Auswirkungen von Merkmalen von Verwaltungseinheiten gründet auf den Erkenntnissen einer früheren Studie zur sprachlichen Vertretung in der Bundesverwaltung, in der signifikante Unterschiede im Anteil der Sprachgruppen je nach Departement aufgezeigt werden konnten. Insbesondere im Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) stellte sich während der Zeitperiode 2001 bis 2008 in einer Vielzahl der zugehörigen Verwaltungseinheiten eine Dominanz von deutschsprachigen MitarbeiterInnen heraus (Kübler et al. 2009: 6-7).

Es ist zu erwarten, dass die Departementszugehörigkeit von Verwaltungseinheiten nicht nur die Sprachenvertretung, sondern auch den Frauen- und AusländerInnen-Anteil beeinflusst. Dies liegt erstens darin begründet, dass die jeweiligen Departemente und deren Verwaltungseinheiten unterschiedliche Aufgaben auszuführen haben, bei denen das Ausmass der Berücksichtigung dieser Diversitätskriterien variieren kann. Beispielsweise ist in den Bereichen Verteidigung und Grenzwache ein geringerer Anteil an Frauen zu erwarten, was sich auch in den strategischen Sollwerten niederschlägt (EPA 2013b: 21).<sup>11</sup> Zweitens kann erwartet werden, dass als Folge der unterschiedlichen Funktionen und Aufgaben von Verwaltungseinheiten je nach Departement die Sensibilität für Diversitätsfragen variiert. Im EDI, dem sowohl das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) als auch das Bundesamt für Kultur (BAK)<sup>12</sup> angehört, wird die Sensibilität für die Vielfalt der MitarbeiterInnen wohl grösser sein als in anderen Departementen. Ebenso kann erwartet werden, dass die Ansiedelung des Eidgenössischen Personalamts (EPA) – dem Hauptakteur im verwaltungsinternen Diversitätsdiskurs – im EFD gewisse Auswirkungen auf andere Verwaltungseinheiten desselben Departements hat. Als dritter Punkt ist die Bundesrätin bzw. der Bundesrat als Departementsvorstehende(r) zu nennen. Der Stellenwert, den sie oder er der Diversität bzw. Repräsentativität beimisst, kann sich ebenfalls grundlegend unterscheiden. Wiederum wird davon ausgegangen, dass diese Argumentation in der Tendenz auch auf die Repräsentation nach den drei Merkmalen in höheren Lohnklassen angewendet werden kann.

<sup>11</sup> Für den Teilbereich Verteidigung liegt der anzustrebende Sollwert zwischen 11 und 12 Prozent, bei der Grenzwache gar nur bei 8.5 bis 10.5 Prozent (EPA 2013b: 21).

<sup>12</sup> Das BAK kann als wichtiger Akteur im Bereich der Förderung der Mehrsprachigkeit bezeichnet werden. Es unterstützt u.a. das wissenschaftliche Kompetenzzentrum zur Förderung der Mehrsprachigkeit (KFM), mehrsprachige Kantone oder fördert den Erwerb einer zweiten Landessprache in den Schulen (vgl. BAK 2014).

Abschliessend folgen nun die Hypothesen, die sich in erster Linie auf kontextuelle Erklärungsansätze beziehen.

Die Grösse einer Minderheitengruppe innerhalb der Bevölkerung wird in mehreren Studien als grundlegende Determinante für die passive Repräsentation aufgeführt (Eisinger 1982; Stein 1986; Saltzstein 1989; Zhao und Lovrich 1998). Unter Konstanthaltung aller anderen Faktoren erhöht ein hoher Anteil an Minderheiten in der Bevölkerung den Prozentsatz an Minderheiten, die sich auf Verwaltungsstellen bewerben. Im Endeffekt ist zu erwarten, dass dadurch auch deren Anteil an den effektiv beschäftigten steigt (Saltzstein 1989). Als Indikator für den Effekt des Bevölkerungsanteils einer Gruppe verwenden Kellough und Elliott (1992) den Standort einer Verwaltungseinheit, der in ihrer Untersuchung einen bedeutenden Einfluss auf die Diversität der Belegschaft einer Verwaltungseinheit hat.

Auf die Situation in der Eidgenössischen Bundesverwaltung angewendet, ergeben sich folgende Überlegungen: Der Standort einer Verwaltungseinheit entscheidet darüber, wie vielfältig sich der Pool der potentiell verfügbaren Arbeitnehmenden zusammensetzt. Ist bereits innerhalb der erwerbstätigen Bevölkerung am Standort einer Verwaltungseinheit lediglich eine geringe Vielfalt gegeben, so kann nicht erwartet werden, dass sich diese innerhalb der Verwaltung plötzlich in eine grosse Vielfalt transformiert. Insofern ist bei allen Hypothesen, bei denen der Bevölkerungsanteil einer Gruppe als UV fungiert, ein positiver Effekt zu erwarten. Dies gilt sowohl für den Anteil einer Gruppe gesamthaft als auch in höheren Lohnklassen.

Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich die Werte nicht eins zu eins übersetzen, d.h. ein grosser Anteil einer Gruppe in der Bevölkerung führt über einen unterproportionalen Anstieg von Minderheiten-Bewerbungen zu einer unterproportionalen Erhöhung des Minderheitenanteils innerhalb der Verwaltung (vgl. Meier und Capers 2012: 421-422). Dieser qualitative Aspekt wird in den anschliessend formulierten Hypothesen zwar nicht berücksichtigt, soll aber hier trotzdem nicht unerwähnt bleiben.

*Hypothese 7: Je grösser der Frauenanteil in einer Region, desto grösser der Frauenanteil in Verwaltungseinheiten der entsprechenden Region (gesamthaft und in höheren Lohnklassen).*

In Bezug auf den Effekt der Geschlechtervertretung bzw. des Frauenanteils in der Bevölkerung kann davon ausgegangen werden, dass er sich relativ stark in der Bundesverwaltung niederschlägt. Im Vergleich mit privatwirtschaftlichen Unternehmen kommt der Frauenförderung in der Bundesverwaltung eher eine grössere Bedeutung zu, sowohl gesamthaft als auch in höheren Lohnklassen.

*Hypothese 8: Befindet sich der Standort einer Verwaltungseinheit ausserhalb der Deutschschweiz, fällt der Anteil der Angehörigen der lateinischen Sprachgruppen höher aus (gesamthaft und in höheren Lohnklassen).*

In einer früheren Studie zur Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung konnte bereits ein bedeutender Effekt des Standortes auf die Vertretung der Sprachgemeinschaften innerhalb der Verwaltung festgestellt werden. Der Anteil Lateinischsprachiger fällt demnach in dezentral ausserhalb der Deutschschweiz liegenden Verwaltungseinheiten sowohl gesamthaft als auch in höheren Lohnklassen signifikant höher aus (Kübler et al. 2009). Folglich ist auch hier ein entsprechend gerichteter Effekt zu erwarten.

*Hypothese 9: Je grösser der AusländerInnen-Anteil in einer Region, desto grösser der AusländerInnen-Anteil in Verwaltungseinheiten der entsprechenden Region (gesamthaft und in höheren Lohnklassen).*

In Bezug auf den AusländerInnen-Anteil kann erwartet werden, dass er sich im Vergleich zum Bevölkerungsanteil der anderen beiden gesellschaftlichen Gruppen vergleichsweise schwach in Anstellungsprozente innerhalb der Bundesverwaltung übersetzt. Einerseits kann diese Erwartung mit der nicht allzu lang zurückliegenden grossmehrheitlichen Öffnung der Verwaltung für ausländische ArbeitnehmerInnen begründet werden. Andererseits liegt ein Grund dafür auch in der nicht komplett erfolgten Öffnung. Gewisse Stellen und Aufgaben bleiben weiterhin Personen schweizerischer Nationalität vorbehalten (vgl. Anhang 1).

## 4. Datenbasis

### 4.1. Das Personalinformationssystem des Bundes (BV Plus)

Die primäre Datengrundlage für die vorliegende Untersuchung bilden Auswertungen des Personalinformationssystems der eidgenössischen Bundesverwaltung (BV Plus). Im Rahmen eines Forschungsprojektes des KFM in Zusammenarbeit mit dem ZDA (vgl. Coray et al. 2013; Coray et al., 2015) hat das eidgenössische Personalamt (EPA) der Bundesverwaltung Auswertungen bezüglich Sprache und Geschlecht in Form von verschiedenen Excel-Files zur Verfügung gestellt. Diese Daten wurden für das besagte Projekt zu einem umfassenden Datensatz zusammengefügt, in dem insbesondere sprachrelevante Aspekte berücksichtigt wurden. Zusätzlich fanden auch Informationen zur Verteilung der Verwaltungsstandorte auf die Sprachregionen sowie zur Geschlechtervertretung nach Verwaltungseinheit bzw. Departement Eingang in den Datensatz. Diese Angaben sind für die Zeitperiode von 2002-2011 verfügbar. Angaben zur Nationalität der Angestellten stellte das EPA für diese Arbeit im Nachhinein zur Verfügung. Sie wurden in den vorhandenen Datensatz integriert.<sup>13</sup>

Die grundlegenden Analyseeinheiten des Datensatzes bilden Verwaltungseinheiten in einem bestimmten Jahr. Diese Einheiten werden im Folgenden als Jahr-Verwaltungseinheiten bezeichnet. Die Bundesverwaltung besteht seit 2002 pro Jahr durchschnittlich aus 90 Verwaltungseinheiten, was bei einer Untersuchungsperiode von 10 Jahren gesamthaft eine Fallzahl von N=900 Jahr-Verwaltungseinheiten ergibt. Für jede Jahr-Verwaltungseinheit sind Angaben zur absoluten Anzahl MitarbeiterInnen nach (Mutter-)Sprache, Geschlecht und Nationalität verfügbar.<sup>14</sup> Diese Angaben wurden zudem auch für verschiedene Gruppen von Lohnklassen bereitgestellt. Die eidgenössische Bundesverwaltung verfügt über 38 Lohnklassen. Bei den Lohnklassen 1-23 handelt es sich um keine Kaderklassen. Für die Lohnklassen 24 bis 38 wird hingegen der Sammelbegriff *Kader* verwendet. Das höhere Kader umfasst die Lohnklassen 30-38 (vgl. EPA 2013a; Coray et al., 2015).

Der grosse Vorteil der Verwendung von Verwaltungs- als Analyseeinheiten besteht darin, dass Angaben zu Repräsentativität und Diversität auf den entscheidungsrelevanten Ebenen verfügbar sind.

<sup>13</sup> Mein herzlicher Dank gilt Thierry Borel vom EPA, der mir diese Auswertungen zur Nationalität am 7. April 2014 hat zukommen lassen.

<sup>14</sup> In BV Plus gibt es zwei Möglichkeiten, den Mitarbeiterbestand zu berechnen. Analog zu den Auswertungen des Bundes wird hier der Jahresdurchschnitt an Stelle eines Stichtages verwendet.

Denn es ist weder die Bundesverwaltung als Ganzes noch sind es die Departemente, die letzten Endes entscheiden und handeln, sondern es sind die Verwaltungseinheiten. Daher ist passive Repräsentativität auf dieser Ebene besonders wichtig (siehe Meier 1975; Watkins-Hayes 2011).

Wie werden die Daten in BV Plus aber konkret erhoben? Gemäss Auskunft des EPA ist bei allen Neuanstellungen in der Bundesverwaltung ein Personalblatt auszufüllen. Künftige Bundesangestellte haben darin zunächst die Wahl zwischen der Anrede Herr oder Frau. Für die Muttersprache stehen die exklusiven Optionen deutsch, französisch, italienisch, rätoromanisch und andere mit der Möglichkeit der Angabe einer Nichtlandessprache zur Verfügung.<sup>15</sup> Die Nationalität wird bei AusländerInnen mit der Angabe der Staatszugehörigkeit erhoben, SchweizerInnen lassen das entsprechende Feld leer.

Inwiefern sich die drei Repräsentationsmerkmale überlagern, geht aus den vorhandenen Aggregatdaten nicht hervor, d.h. es sind beispielsweise keine Informationen darüber verfügbar, wie viele Frauen gleichzeitig Ausländerinnen und Angehörige der lateinischen Sprachminderheit sind. Ein Aspekt der Intersektionalität lässt sich jedoch anhand der Vertretung der Gruppen innerhalb von verschiedenen Lohnklassen überprüfen.

Die Daten zur Grösse der Verwaltungseinheiten (Hypothese 3), zur Veränderung des Personalbestandes (Hypothese 4) und zur Departementszugehörigkeit der Verwaltungseinheiten (Hypothese 6) stammen ebenfalls aus der Datenbank BV Plus.

## 4.2. Informationen aus anderen Quellen

Der Datensatz für die folgende Analyse wird durch zusätzliche Informationen ergänzt, die nicht aus BV Plus stammen. Dabei handelt es sich einerseits um die individuellen Charakteristika der DirektorInnen von Verwaltungseinheiten (Sprache, Geschlecht, Nationalität, Parteizugehörigkeit), andererseits um die Zuordnung einer Verwaltungseinheit zu NPM, sowie den Anteil einer gesellschaftlichen Gruppe in der Bevölkerung.

Informationen bezüglich der relevanten Charakteristika der DirektorInnen von Verwaltungseinheiten (Geschlecht, Sprachgruppen- und Parteizugehörigkeit) wurden im Rahmen dieser Arbeit eigens erhoben (vgl. Hypothese 1 und 2). Sie konnten mittels Analyse von Zeitungsartikeln (hauptsächlich NZZ) und den zahlreichen Communiqués der Verwaltungseinheiten für die Zeitperiode 2002-2011 beschafft und in den bestehenden Datensatz eingearbeitet werden. Generell sind darin jeweils verschiedene soziodemografische Angaben zu der neuen Direktorin bzw. dem neuen Direktor aufgeführt. Zusätzlich enthalten die Communiqués in der Regel auch Angaben zur abtretenden Direktorin bzw. dem abtretenden Direktoren und der Amtsdauer (vgl. beispielsweise EPA 2005). Darüber hinaus wurden auch die bis und mit 2012 jeweils anfangs Jahr veröffentlichten Papierversionen des eidgenössischen Staatskalenders herangezogen, um Namen und Geschlecht der DirektorInnen von Verwaltungseinheiten zu klären (vgl. BK 2002-2011).<sup>16</sup>

Als Knackpunkt im Verlauf der Datenerhebung stellte sich die Parteizugehörigkeit heraus (vgl. Hypothese 2). In einigen Fällen konnte die Parteizugehörigkeit gar nicht ermittelt werden. Meist war jedoch eine zeitintensive Online-Recherche notwendig, bei der folgendermassen vorgegangen wurde:

---

<sup>15</sup> Neben der Muttersprache wird mit dem besagten Personalblatt auch die Korrespondenzsprache erhoben. Gemäss den Informationen des EPA sind die Angaben zur Korrespondenzsprache jedoch nicht reliabel, weshalb in der vorliegenden Untersuchung ausschliesslich die Angaben zur Muttersprache verwendet werden.

<sup>16</sup> Seit 2013 ist er nur noch in elektronischer Form über die Homepage der BK (vgl. BK 2014). Er wird täglich aktualisiert.

In einem ersten Schritt wurde der Wohnort eines/einer (ehemaligen) DirektorIn bzw. leitenden Angestellten der Bundesverwaltung ausfindig gemacht. In einer zweiten Suchanfrage wurde der Name der Person mit dem Wohnort und den gängigen Parteigruppierungen in Verbindung gebracht. Bei einem Treffer erfolgte als drittes ein Abgleich der Passung. Wenn auch diese Form der Recherche kein Ergebnis eingebracht hat, wurden die Personen schliesslich direkt per Email oder Telefon kontaktiert und nach ihrer Parteizugehörigkeit befragt. Zudem haben die MitarbeiterInnen einer Bundesratspartei auf mein Gesuch hin Nachforschungen in der Datenbank ihres parteieigenen Bundes-Angestellten-Vereins durchgeführt.<sup>17</sup>

Um die Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung in Bezug auf die Anwendung von NPM-Prinzipien zu verorten, wurde eine online verfügbare Liste der EFV herbeigezogen (vgl. Hypothese 5). In dieser sind alle FLAG-Verwaltungseinheiten (FLAG: Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget) mit dem Beginn ihrer Zuordnung datiert (EFV 2013).

Zur Überprüfung der Hypothesen 7-9, bei denen der Anteil einer Gruppe in der Bevölkerung als kontextueller Erklärungsfaktor verwendet wird, werden Daten zum Bevölkerungsanteil nach Geschlecht, Sprache und Nationalität verwendet. Sie sind auf der Homepage des BFS in Form von Excel-Dateien verfügbar (BFS 2014a). Welche territoriale Gliederungseinheit dabei verwendet wird und warum, wird in Abschnitt 6.2 betreffend der Operationalisierung der UVs ausführlich diskutiert.

## 5. Deskriptive Auswertungen

In diesem Kapitel werden die Daten zur Repräsentation der drei Merkmale Geschlecht, Sprache und Nationalität in der Bundesverwaltung von 2002-2011 deskriptiv ausgewertet und grafisch dargestellt. Mit einer Zusammenfassung der Haupteckdaten wird dieser deskriptive Teil abgeschlossen.

### 5.1. Die passive Repräsentation nach Geschlecht

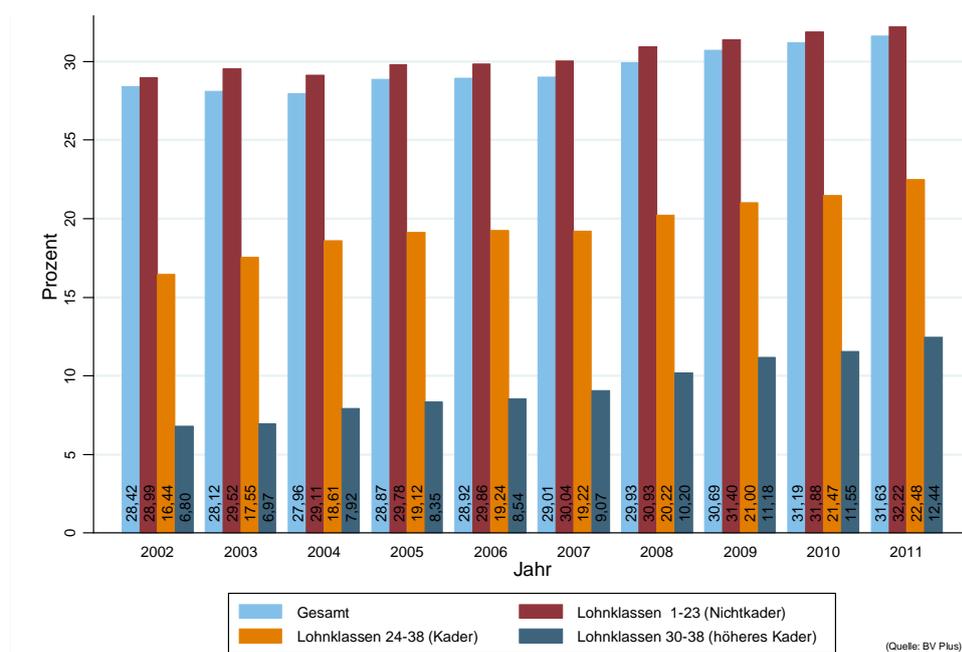
Bei der passiven Repräsentation nach Geschlecht wird im Folgenden hauptsächlich auf den Frauenanteil Bezug genommen. Der Anteil des männlichen Geschlechts kann daraus abgeleitet werden. Es muss darauf hingewiesen werden, dass eine Diskrepanz zwischen den nachfolgend beschriebenen Zahlen und denjenigen in den offiziellen Publikationen des Bundes besteht. Der Bund schliesst die Bereiche Verteidigung (im VBS) und Grenzwache (im EFD) jeweils aus, da nur schwer Frauen für Aufgaben in diesen Bereichen gefunden werden können (EPA 2010: 17; EPA 2013b). Der Frauenanteil liegt hier folglich jeweils unter demjenigen in offiziellen Publikationen.

Den Anfang der deskriptiven Auswertungen macht die Geschlechtervertretung auf Ebene der gesamten Bundesverwaltung. Abbildung 2 zeigt erstens klar auf, dass grosse Differenzen zwischen den verschiedenen Lohnklassen bestehen.

---

<sup>17</sup> CVP, SP und FDP verfügen über solche Vereine, die SVP nicht (vgl. Vonarburg 2010).

Abbildung 2: Frauenanteil nach Lohnklassengruppe 2002-2011



Je höher die Lohnklassengruppe, desto geringer der Frauenanteil. Der Höchstwert liegt in allen Jahren im Nichtkader. Der Tiefstwert ist hingegen im höheren Kader zu beobachten. Die Unterschiede zwischen Lohnklassen sind insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Intersektionalität interessant: Eine Überlagerung der Kategorien Frau und höhere Lohnklasse scheint sich besonders negativ auf die passive Repräsentation von Frauen auszuwirken.

Wie von verschiedenen Seiten jeweils beanstandet wird, liegt der Frauenanteil im Kader deutlich unter demjenigen der gesamten Bundesverwaltung. Im höheren Kader liegt er noch einmal ca. 10 Prozentpunkte tiefer als im Kader. Erst 2008 konnte für das höhere Kader der Wert von 10 % überschritten werden. Zweitens ist in Abbildung 2 ein zeitlicher Trend ersichtlich: In der Tendenz ist während der Untersuchungsperiode eine Verringerung der Differenzen zwischen Lohnklassengruppen festzustellen. Der Frauenanteil steigt zwar in allen Lohnklassengruppen an. Insbesondere im höheren Kader nimmt er jedoch stärker zu als im Nichtkader. Zudem nimmt auch die Differenz zwischen Nichtkader und Kader kontinuierlich ab.

Betrachtet man den Frauenanteil und dessen Entwicklung während der Untersuchungsperiode auf Ebene der Departemente, so sind grosse Unterschiede festzustellen (vgl. Anhang 2: Tabelle 8). In der Tendenz zeigt sich, dass der Frauenanteil in den Lohnklassen 1-23 in allen Departementen mit Ausnahme von EFD (Grenzschutz) und VBS (Verteidigung) in einer Mehrzahl der Jahre über 50 Prozent liegt. Das Departement mit dem höchsten Frauenanteil gesamthaft ist das EDI. Ab 2008 sind Männer hier gar in der Unterzahl. Der Frauenanteil beträgt 2008 über alle Lohnklassen betrachtet 50,8 Prozent. Im Kader des EDI steigt der Frauenanteil von 29 % im Jahr 2002 auf 44 % (2011) an.

Vergleichbare Werte für das Kader sind lediglich in der BK zu konstatieren, wo der Frauenanteil seit 2008 über 41 Prozent liegt. Auch gesamthaft gehört die BK in Bezug auf den Frauenanteil zu den Fortschrittlichsten. Während der gesamten Untersuchungsperiode liegt hier der Frauenanteil über 42 Prozent und in tiefen Lohnklassen sind Frauen seit 2005 stärker vertreten als Männer. Den Gegenpol zu EDI und BK bildet das VBS. Gesamthaft liegt der Frauenanteil in allen Jahren zwischen 12 und

maximal 13.6 Prozent. Zudem verändert er sich praktisch nicht. Im Kader des VBS ist während der Untersuchungsperiode zwar ein Anstieg festzustellen, jedoch lediglich von 4 auf 6 %. Der bescheidene Frauenanteil kann mit der Wehrpflicht im Bereich Verteidigung erklärt werden.

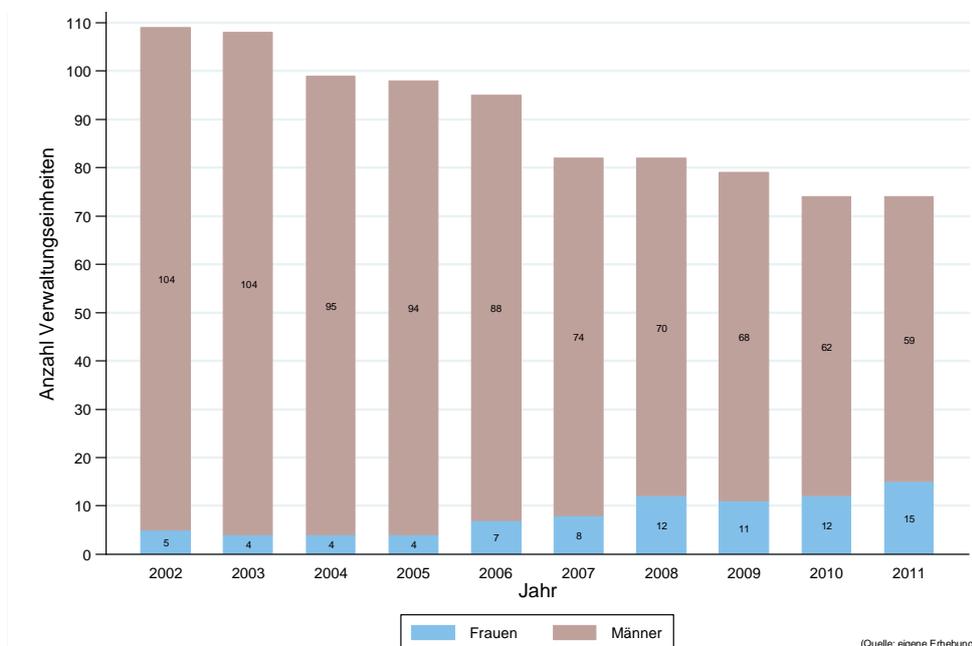
EDA und EJPD liegen in Bezug auf die passive Repräsentation von Frauen im Mittelfeld. Im EDA steigt der Frauenanteil von 2002 bis 2011 gesamthaft von 45 auf 49 % an, im Kader von 21 auf 29 %. Im EJPD fällt der Frauenanteil gesamthaft geringfügig tiefer aus, im Kader jedoch etwas höher.

Der Frauenanteil im WBF liegt in der Regel gesamthaft geringfügig unter demjenigen des EJPD, wobei er von 2004 bis 2011 kontinuierlich von 39 auf 45 Prozent zunimmt. Im Kader des WBF beträgt der Frauenanteil im Jahr 2002 zunächst lediglich 22.4 Prozent. Er steigt bis 2011 aber konstant auf beinahe 34 Prozent an und liegt ab 2006 jeweils über dem Frauenanteil im Kader des EJPD.

Das EFD und das UVEK sind sich ebenfalls ziemlich ähnlich. Gesamthaft liegt der Frauenanteil in beiden Departementen jeweils zwischen knapp 30 und gut 33 Prozent, wobei tendenziell ein Anstieg über die Jahre festgestellt werden kann. Während dem sich der Frauenanteil im Kader des EFD über die Jahre hinweg nur geringfügig verändert (Anstieg von 14.7 auf 16 Prozent), steigt er im UVEK von knapp 15 auf über 22 % im Jahr 2011 an. Der geringe Frauenanteil im EFD kann auf den Bereich Grenzwache zurückgeführt werden.

Weiter soll an dieser Stelle die Geschlechtervertretung bei DirektorInnen von Verwaltungseinheiten betrachtet werden. Die dafür notwendigen Daten wurden für alle in BV Plus aufgeführten Verwaltungseinheiten erhoben (Ausnahme: Mitarbeitendenbestand kleiner als 15). Abbildung 3 zeigt seit 2002 tendenziell einen Anstieg des DirektorInnen-Anteils.

Abbildung 3: Geschlecht der DirektorInnen



Insbesondere in den frühen Untersuchungsjahren liegt ihr Anteil an den in BV Plus aufgeführten Verwaltungseinheiten tief. Absolut sind von 2003 bis 2005 lediglich 4 weibliche Direktorinnen auszumachen. Bis 2007 befindet sich ihr Anteil damit deutlich unter 10 Prozent. Danach steigt er bis 2011 auf absolut 15 an (knapp 20 Prozent).

Der Trend einer Zunahme des Frauenanteils in Direktionsstellen wird begleitet von einer Abnahme der Anzahl Verwaltungseinheiten. Seit 2002 gibt es von Jahr zu Jahr weniger Verwaltungseinheiten: Im Jahr 2002 sind es 108 Verwaltungseinheiten, 2011 nur noch 74 (vgl. Abbildung 3).<sup>18</sup>

## 5.2. Die passive Repräsentation nach Sprache

Um die Sprachenvertretung in der Bundesverwaltung einschätzen zu können, wird auf die Sollwerte gemäss Sprachenverordnung (2010) Bezug genommen (70% deutsch; 22 % französisch, 7 % italienisch, 1 % rätoromanisch). Die Berechnungsgrundlage bildet die gesamte Wohnbevölkerung mit einer der vier Landessprachen als Erstsprache (vgl. Abschnitt 4.2).

Tabelle 2 zeigt seit 2002 in der gesamten Bundesverwaltung und in allen Lohnklassen eine Übervertretung der Deutschsprachigen. Ihr Anteil liegt in allen Jahren über 70 %, wobei tendenziell eine Abnahme über die Jahre festzustellen ist. Der Anteil Französischsprachiger nimmt seit 2002 kontinuierlich zu und liegt 2011 auf dem Höchstwert von 21.2 Prozent. Die Gruppe der Italienischsprachigen bleibt prozentual in etwa gleich gross. Ihr Anteil pendelt zwischen 6.5-6.8 %. Romanischsprachige machen lediglich einen marginalen Teil der gesamten Belegschaft aus. Ihr Anteil hat seit 2002 von 0.4 auf 0.3 % abgenommen.

Tabelle 2: Anteil der Sprachgruppen in der Bundesverwaltung (in %); 2002-2011

Jahr	Gesamt				Lohnklasse 1-23				Lohnklasse 24-38			
	Dt	Fr	It	Rr	Dt	Fr	It	Rä	Dt	Fr	It	Rr
2002	73.07	19.72	6.8	0.41	71.96	19.69	7.89	0.47	73.37	21.96	4.32	0.35
2003	73.11	19.8	6.71	0.39	72.23	19.65	7.69	0.42	73.34	21.89	4.42	0.35
2004	73.3	19.83	6.54	0.32	72.54	19.70	7.42	0.34	73.32	21.76	4.59	0.33
2005	73.12	19.92	6.65	0.31	72.58	19.70	7.37	0.35	73.24	21.75	4.67	0.33
2006	72.86	20.16	6.67	0.31	72.10	20.04	7.52	0.34	73.55	21.46	4.65	0.34
2007	73.05	20.11	6.56	0.28	72.24	20.12	7.35	0.28	74.01	21.04	4.60	0.35
2008	72.64	20.5	6.6	0.26	71.85	20.54	7.34	0.27	73.95	21.06	4.71	0.27
2009	72.41	20.62	6.71	0.26	71.67	20.61	7.45	0.27	73.74	21.18	4.78	0.29
2010	72.05	21.03	6.65	0.28	71.56	20.75	7.40	0.28	73.96	20.95	4.77	0.32
2011	71.87	21.15	6.69	0.28	71.41	20.80	7.51	0.27	73.93	21.06	4.65	0.35

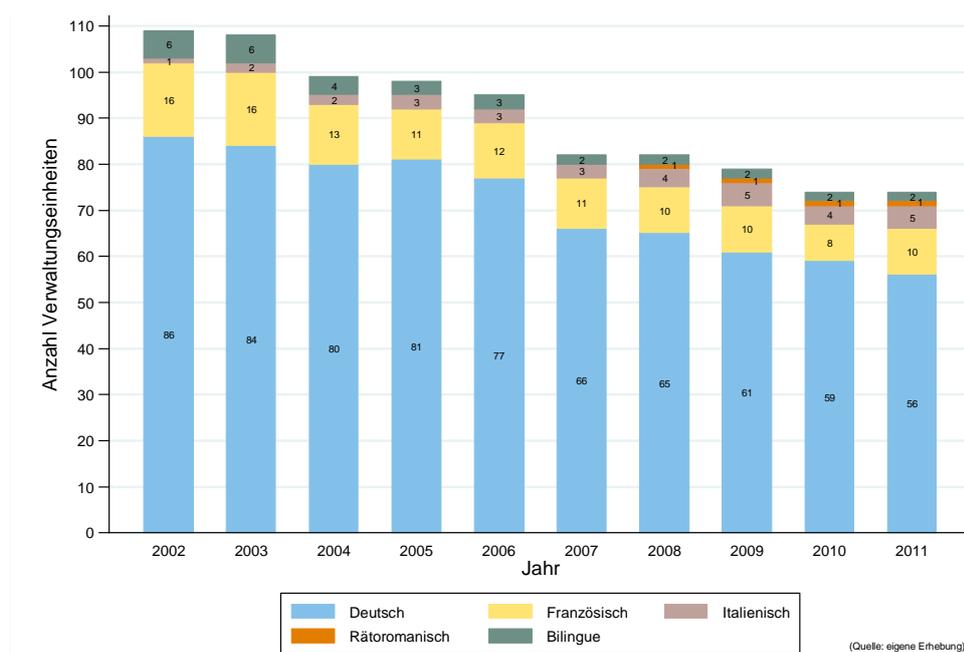
(Quelle: BV Plus)

Die Dominanz der Deutschsprachigen ist zwar gegeben, ihr Anteil in der Bundesverwaltung liegt jedoch gesamthaft nur geringfügig über demjenigen in der Bevölkerung, auf dem der Sollwert von 70 % basiert. Im Nichtkader sind Italienischsprachige über dem Sollwert vertreten. Der Anteil Französischsprachiger liegt leicht tiefer als gesamthaft. Für das Kader gilt hingegen, dass hier die Dominanz der Deutschsprachigen stärker ist als gesamthaft und in tiefen Lohnklassen. Zudem sind Italienischsprachige im Kader in allen Jahren klar unter ihrem Sollwert (7 %) vertreten. Der Anteil Französischsprachiger liegt knapp unter dem Sollwert. Ihr Anteil hat jedoch seit 2002 zugenommen.

In Abbildung 4 ist die Sprachgruppenzugehörigkeit von DirektorInnen bzw. Führungspersonen von Verwaltungseinheiten aufgeführt.

<sup>18</sup> Die Zahlen beziehen sich, wie bereits erwähnt, auf die in BV Plus vorgefundene Gliederung der Verwaltungseinheiten. Da beispielsweise auch Führungsbereiche als separate Einheiten aufgeführt werden, können die hier besprochenen Zahlen von den offiziellen abweichen.

Abbildung 4: Sprachgruppenzugehörigkeit von DirektorInnen 2002-2011



Deutschsprachige dominieren eindeutig. Ihr Anteil liegt in allen Jahren über 76 Prozent. Der Maximalwert ist im Jahr 2005 mit 83 Prozent (absolut 81) auszumachen. Seither hat er konstant abgenommen und liegt im Jahr 2011 bei 76 Prozent (absolut 56). Französischsprachig sind während der Untersuchungsperiode jeweils zwischen 11 und 15 Prozent der DirektorInnen (absolut 8 bis 16). Ihr prozentualer Anteil liegt somit deutlich unter dem Sollwert von 22 Prozent.<sup>19</sup>

Italienischsprachige stellen je nach Jahr zwischen 1 und 5 DirektorInnen, wobei ein kontinuierlicher Anstieg festzustellen ist. Das Maximum liegt im Jahr 2011, in dem 5 von gesamthaft 74 DirektorInnen italienischsprachig sind. Somit befindet sich ihr prozentualer Anteil 2011 mit 6.8 Prozent nur knapp unter dem Sollwert.

Der Anteil zweisprachiger DirektorInnen (bilingue) liegt von 2002 bis 2004 über demjenigen der Italienischsprachigen, sinkt kontinuierlich und befindet sich seit 2007 bei einem absoluten Wert von 2. Seit 2008 ist jeweils eine DirektorIn der Gruppe der Rätoromanischsprachigen zuzuordnen, wobei ihr prozentualer Anteil – bei einer absoluten Anzahl Verwaltungseinheiten von weniger als 100 – bei mehr als einem Prozent und somit über dem Sollwert liegt.

Wird die Sprachenvertretung in verschiedenen Lohnklassen bzw. Hierarchiestufen miteinander verglichen (vgl. Tabelle 2 und Abbildung 4), so ergeben sich gegensätzliche Muster: Der Anteil Französischsprachiger liegt im Nichtkader in der Tendenz weiter unter dem Sollwert von 22 Prozent, im Kader befindet er sich näher am Sollwert und in DirektorInnen-Stellen wieder klar unter dem Sollwert. Für Italienischsprachige ist das Muster hingegen umgekehrt. Ihr Anteil liegt tendenziell im Nichtkader und in DirektorInnen-Stellen (seit 2008) näher am Sollwert von 7 Prozent und im Kader weiter davon entfernt. Im Hinblick auf den Theorieansatz der Intersektionalität ist dieses Erkenntnis besonders interessant: Die Differenzkategorien Sprachgruppenzugehörigkeit und Lohnklasse scheinen

<sup>19</sup> Auch wenn man die Kategorie der zweisprachigen DirektorInnen noch den Französischsprachigen zuordnen würde, läge ihr Anteil mit Ausnahme von 2002 und 2003 weiterhin klar unter dem Sollwert von 22 Prozent.

in komplexer Weise zusammenzuwirken, mit unterschiedlichen Auswirkungen auf die Vertretung von Französisch- und Italienischsprachigen.

Wiederum folgt ein differenzierterer Blick auf die Sprachenanteile der einzelnen Departemente (vgl. Anhang 2: Tabelle 10). Auf der Ebene der Departemente zeigen sich grosse Unterschiede. In der BK sind Deutschsprachige deutlich, Französischsprachige leicht untervertreten und Italienischsprachige am stärksten übervertreten, was mit den Sprachdiensten begründet werden kann. Im EDI machen Deutschsprachige ebenfalls weniger als 70 Prozent (Sollwert) aus, wovon insbesondere Französischsprachige profitieren. Die Ansiedlung der eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) mit grossem Mitarbeiterbestand im Kanton Tessin (vgl. EPA 2012: 14) führt im EFD zu einem hohen Anteil Italienischsprachiger und einer Untervertretung der Deutschsprachigen. Für das EDA gilt, dass Deutschsprachige seit 2010 unter dem Sollwert repräsentiert werden. In allen anderen Departementen (EJPD, UVEK, VBS, WBF) sind Deutschsprachige gesamthaft übervertreten. Am deutlichsten gilt dies für das VBS, wo ihr Anteil in jedem Jahr über 77 Prozent liegt und für das UVEK, in dem Deutschsprachige von 2002-2011 mehr als 75 Prozent der Belegschaft stellen. Angehörige der rätoromanischen Sprachgruppe sind gesamthaft in allen Departementen unter ihrem Sollwert von 1 Prozent repräsentiert.

In Bezug auf die Vertretung in verschiedenen Lohnklassen zeigt sich, dass EDA, EJPD, UVEK und insbesondere die BK einen höheren Anteil Lateinischsprachiger im Kader als in tieferen Lohnklassen aufweisen. In der BK beträgt der Anteil Lateinischsprachiger mit Ausnahme von 2011 jeweils 50 Prozent und mehr. Mit einem Prozentwert von unter 20 stellt das VBS wiederum eindeutig den Gegenpol bezüglich Vertretung der Sprachminderheiten dar.

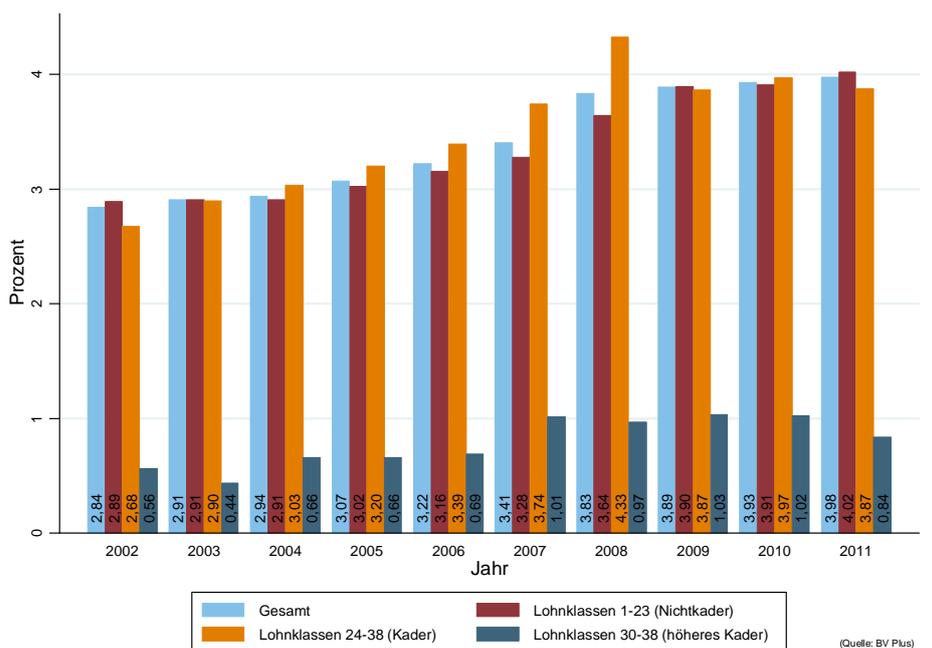
Der zeitliche Trend während der Untersuchungsperiode 2002-2011 deutet insgesamt auf eine Annäherung an das Ideal einer sprachlich passiv repräsentativen Verwaltung hin (über alle Lohnklassen betrachtet). Für das Kader gilt dieser Trend hingegen nicht. Die Dominanz der Deutschsprachigen in den Lohnklassen 24-38 scheint ungefähr konstant zu bleiben bzw. in mehreren Departementen sogar zuzunehmen (EDI, WBF, EFD).

### 5.3. Die passive Repräsentation nach Nationalität

Abschliessend möchte ich auf die Vertretung nach Nationalität in Verwaltungseinheiten der eidgenössischen Bundesverwaltung eingehen. Sollwertvorgaben für den Anteil MitarbeiterInnen ausländischer bzw. schweizerischer Nationalität in der Bundesverwaltung existieren keine. Im Jahr 2011 machen AusländerInnen schweizweit 23 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung aus (vgl. BFS 2014a). Es ist jedoch eine offene Frage, ob und inwiefern eine passive Repräsentation nach Nationalität in der Bundesverwaltung überhaupt angestrebt wird. Zudem muss darauf hingewiesen werden, dass im Rahmen dieser Arbeit lediglich Angaben zur Nationalität, nicht aber zum Migrationshintergrund besprochen werden. Dadurch wird der Anteil Angestellter mit ausländischen Wurzeln wahrscheinlich deutlich unterschätzt.

Die nachfolgende Abbildung 5 zeigt den Anteil AusländerInnen in der gesamten Bundesverwaltung von 2002 bis 2011.

Abbildung 5: Anteil AusländerInnen nach Lohnklassengruppe 2002-2011



Erstens zeigt sich, dass der Anteil AusländerInnen in 10 Jahren gesamthaft, im Kader und in tiefen Lohnklassen jeweils minim, um knapp 1.2 Prozentpunkte, zugenommen hat. Er liegt 2011 in den Lohnklassen 1-23 knapp über 4 Prozent, gesamthaft und im Kader knapp darunter. Der Höchstwert ist im Kader für das Jahr 2008 festzustellen (4.3 %).<sup>20</sup> Im höheren Kader liegt ihr Anteil in der Regel unter einem Prozent. Insgesamt zeigt sich also bezüglich des Repräsentationsmerkmals Nationalität, dass AusländerInnen in der Bundesverwaltung eher eine Ausnahme darstellen. Ihre Vertretung unterscheidet sich aber kaum zwischen den Lohnklassen: Gesamthaft, in Kader und Nichtkader liegen die Anteile etwa gleich hoch. Lediglich im höheren Kader liegt der AusländerInnen-Anteil deutlich tiefer (vgl. Abbildung 5).

Wie sehen die Zahlen aber auf Ebene der Departemente aus? Variiert die passive Repräsentation von AusländerInnen je nach Departement oder gelten überall ähnliche Zahlen?

Aus Tabelle 9 in Anhang 2 ist zu entnehmen, dass der AusländerInnen-Anteil in allen Departementen unabhängig von Lohnklasse und Jahr unter 10 Prozent liegt. Weiter zeigt sich tendenziell auch auf Departementsebene, dass die Unterschiede im AusländerInnen-Anteil zwischen den Lohnklassengruppen relativ gering sind. Erwähnenswert scheint mir zudem, dass sowohl das UVEK als auch die BK in allen Jahren prozentual mehr AusländerInnen im Kader als in den tieferen Lohnklassen 1-23 beschäftigen. Welche Ursachen dafür verantwortlich gemacht werden können, ist eine offene Frage, die an dieser Stelle nicht beantwortet werden kann.

Der tiefste AusländerInnen-Anteil ist im VBS zu beobachten, wo während der gesamten Untersuchungsperiode weniger als 1 Prozent AusländerInnen angestellt sind. Interessant ist hier das Jahr 2010, in dem prozentual gar mehr AusländerInnen im Kader (0.83 Prozent) als in den Lohnklassen 1-23 (0.79 Prozent) beschäftigt wurden.

<sup>20</sup> Die Zahlen wurden mehrmals neu berechnet, um zu überprüfen, ob es sich bei diesem Ausreisser um einen Fehler im Datensatz handelt. Das Ergebnis war jedoch immer wieder dasselbe.

Im EDA befindet sich der AusländerInnen-Anteil ebenfalls auf einem vergleichsweise tiefen Niveau. Er liegt gesamthaft in allen Jahren unter 2.5 Prozent und verändert sich ohne eindeutigen Trend. Im Kader des EDA befindet sich der AusländerInnen-Anteil in den Jahren 2002 und 2003 knapp über 2 Prozent, danach immer darunter. In tieferen Lohnklassen liegt er immer höher als im Kader, 2011 gar um mehr als einen Prozentpunkt.

Der AusländerInnen-Anteil im EFD gesamthaft steigt während der Untersuchungsperiode von 4.3 im Jahr 2002 auf 5.6 Prozent in 2011 an, in tiefen Lohnklassen ist er jeweils in etwa gleich. Im Kader liegt er etwas tiefer und schwankt zwischen 2.7 und knapp 5 Prozent.

Für das EJPD (gesamthaft und im Kader) sind die Werte in etwa gleich wie im EFD. In tiefen Lohnklassen machen AusländerInnen im EJPD jedoch einen grösseren Prozentsatz aus (5-7.5 Prozent).

Im EDI steigt der AusländerInnen-Anteil während der Untersuchungsperiode gesamthaft von 5.9 auf 7.3 Prozent an, im Kader ist ein Anstieg von 3.2 auf 4.8 Prozent auszumachen. In tiefen Lohnklassen liegt er zwischen 6 und 8.2 Prozent und damit deutlich darüber.

Die höchsten Werte gesamthaft sind im WBF in den Jahren 2009, 2010 und 2011 zu beobachten (AusländerInnen-Anteil von über 8 Prozent). Zudem sind im Kader des WBF in den Jahren 2010 und 2011 mehr AusländerInnen angestellt als in tiefen Lohnklassen.

Der Höchstwert im Kader von 9.3 Prozent ist dem UVEK im Jahr 2008 zuzuordnen, wobei es sich hier um einen Ausreisser handelt. In den übrigen Jahren liegt der AusländerInnen-Anteil im Kader des UVEK meist bei ca. 7 Prozent.

In der BK schwankt der Anteil AusländerInnen im Kader ungefähr zwischen 6 und 8 Prozent. Gesamthaft machen AusländerInnen jeweils zwischen 5.4 und 7 Prozent aus, wobei kein zeitlicher Trend auszumachen ist.

Dass es sich bei der DirektorIn einer Verwaltungseinheit um eine Person ausländischer Nationalität handelt, ist während der Untersuchungsperiode äusserst selten.<sup>21</sup> Auf eine grafische Darstellung der Nationalität der DirektorInnen von Verwaltungseinheiten wird somit verzichtet.

#### 5.4. Parteizugehörigkeit der DirektorInnen

Wie verhält es sich mit der Parteizugehörigkeit der DirektorInnen von Verwaltungseinheiten? Sind in der Zeitperiode von 2002 bis 2011 bestimmte Trends auszumachen?

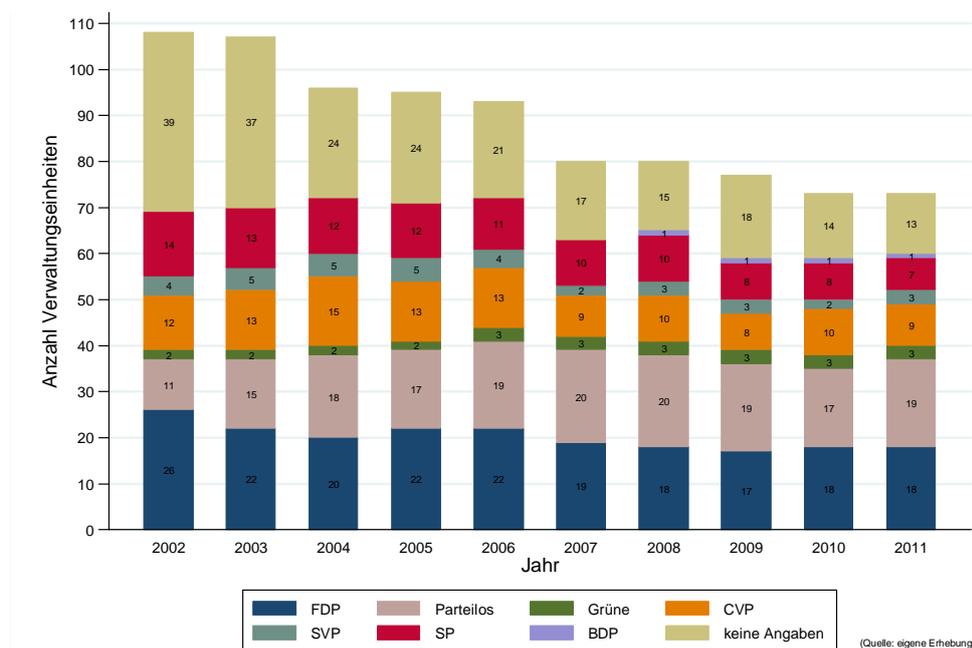
In früheren Untersuchungen zur Parteizugehörigkeit der hohen „Bundesbeamten“ zeigte sich eine Dominanz von Mitgliedern bzw. SympathisantInnen der FDP, die mehr als ein Drittel ausmachten (37 Prozent). Ebenfalls gut vertreten waren im Jahr 1987 Parteilose und der CVP nahe stehende mit 21 bzw. 25 Prozent. Der SP konnten 8 Prozent zugerechnet werden, der SVP deren 7 Prozent (vgl. Urio 1989: 64; Germann 1998: 154). Es muss jedoch angemerkt werden, dass sich diese älteren Studien — im Unterschied zu dieser Arbeit — nicht nur auf DirektorInnen bezogen haben, sondern generell auf hohe Kaderangestellte.

In Abbildung 6 ist die eigens erhobene Parteizugehörigkeit der DirektorInnen von 2002 bis 2011 in absoluten Werten aufgeführt.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Lediglich im SIR von 2006 bis 2009 und in der HSK von 2004 bis 2008 stammen die DirektorInnen nicht aus der Schweiz.

<sup>22</sup> Detaillierte Informationen zur Erhebung der Parteizugehörigkeit von DirektorInnen finden sich in Kapitel 6.2 zur Operationalisierung der UVs.

Abbildung 6: Parteizugehörigkeit der DirektorInnen



Es kann festgestellt werden, dass gerade in den frühen Jahren für viele Verwaltungseinheiten keine Angaben zur Parteizugehörigkeit der Direktorin/ des Direktors vorhanden sind. In Übereinstimmung mit den Resultaten von Urio (1989) zeigt sich aber trotzdem eine Dominanz der FDP, auch wenn diese nicht so ausgeprägt ist. Die zweitgrösste Gruppe bilden seit 2002 die Parteilosen, deren Anzahl über die Jahre hinweg tendenziell zugenommen hat. Die Anzahl Angehöriger der SP nimmt seit 2002 ziemlich deutlich ab. Die Kategorie der GPS-DirektorInnen umfasst seit 2006 in jedem Jahr drei Personen. Weiter zeigt sich, dass die Anzahl DirektorInnen der CVP seit 2004 und die Anzahl DirektorInnen der SVP seit 2005 tendenziell abnimmt. Zudem ist seit dem Jahr ihrer Gründung (2008) auch die BDP mit einer DirektorIn in der Eidgenössischen Bundesverwaltung vertreten.

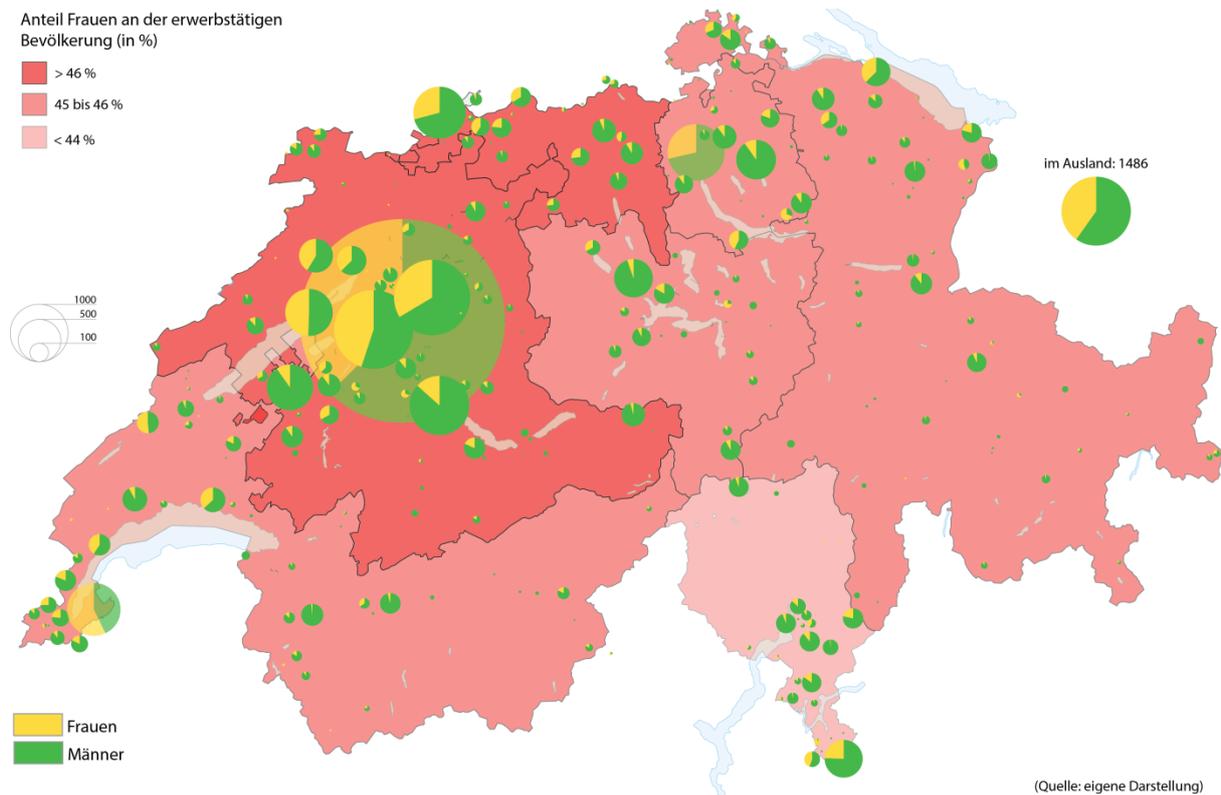
Lässt man die beiden Kategorien keine Angabe und Parteilose beiseite und wechselt zu Prozentwerten, so ist ein Vergleich mit der prozentualen Parteienstärke bei Nationalratswahlen möglich (vgl. BFS 2014c). Hier zeigt sich, dass die FDP trotz abnehmendem Wähleranteil auf knapp 15 Prozent im Jahr 2011 in der Bundesverwaltung jeweils über 40 Prozent der DirektorInnen stellt. Der Anteil DirektorInnen der CVP liegt in allen Jahren über 20 Prozent und damit ebenfalls deutlich über ihrem Wähleranteil (2011: 12.3 Prozent). Die SP ist bei den DirektorInnen in allen Jahren knapp unter ihrem Wähleranteil bei Nationalratswahlen vertreten. Am stärksten unterscheiden sich Wähleranteil und Vertretung unter DirektorInnen für die SVP: Trotz einem Wähleranteil von über 26 Prozent während der Periode 2003 und 2011 stellt die SVP lediglich zwischen 5-9 Prozent der DirektorInnen (vgl. BFS 2014c).

## 5.5. Standorte der Verwaltungseinheiten

In diesem Abschnitt wird die Repräsentation der drei Merkmale an den verschiedenen Verwaltungsstandorten im Jahr 2011 beschrieben. Konkret wurde für jede Gemeinde, in der

Angestellte der Bundesverwaltung beschäftigt sind, ein Kuchendiagramm erstellt. Je grösser die Kreise, desto mehr MitarbeiterInnen sind am jeweiligen Standort beschäftigt.<sup>23</sup> Aus Abbildung 7 lässt sich der prozentuale Anteil Frauen (gelb) und Männer (grün) ablesen. Die verschiedenen Rottöne auf der Schweizerkarte geben den Frauenanteil an der erwerbstätigen Bevölkerung in der entsprechenden Grossregion an.<sup>24</sup> Je dunkler die Farbe, desto grösser ihr Anteil.

Abbildung 7: Geschlechteranteil an Verwaltungsstandorten nach Grossregion 2011



Erstens zeigt Abbildung 7, dass sich der Frauenanteil in der erwerbstätigen Bevölkerung kaum nach Grossregion unterscheidet. Die Differenz zwischen der Grossregion Tessin mit dem schweizweit tiefsten Frauenanteil von ca. 43.1 Prozent und der Grossregion Espace Mittelland mit dem Höchstwert von ca. 47 Prozent beträgt lediglich 4 Prozentpunkte.

Zweitens zeigt sich, dass der Frauenanteil in Bern und Umgebung eindeutig höher liegt als an anderen Standorten der Bundesverwaltung. Am Standort Bern, der den grössten Kreis darstellt, machen Frauen mehr als 37 Prozent aus. Die hohen Werte in Bern und Umgebung sind wahrscheinlich nicht auf den vergleichsweise hohen Frauenanteil in der (erwerbstätigen) Bevölkerung der Grossregion Espace Mittelland (über 46 Prozent) zurückzuführen, da in dieser Grossregion ausserhalb des Standorts Bern der Frauenanteil deutlich tiefer liegt. Wie sind die hohen Werte aber sonst zu erklären? Ist die Frauenförderung in Bern und Umgebung besonders erfolgreich? Könnte dies mit einem besonders grossen normativen Druck zur angemessenen Repräsentation von Frauen „im Herzen der Bundesverwaltung“ erklärt werden?

<sup>23</sup> Auf eine Unterscheidung nach Lohnklasse wurde in allen Abbildungen verzichtet, um die Übersichtlichkeit zu wahren.

<sup>24</sup> Weshalb hier die territoriale Gliederung der Grossregion verwendet wird, ist dem anschliessenden Kapitel zur Operationalisierung zu entnehmen (vgl. 6.2).

Drittens unterscheidet sich der Frauenanteil zwischen städtischen Verwaltungsstandorten mit grossem Mitarbeitendenbestand und ländlichen mit kleinem Mitarbeitendenbestand. Erstere (z.B. Zürich, Basel, Genf, Neuchâtel, Chiasso oder Kreuzlingen) weisen einen deutlich höheren Frauenanteil auf als letztere. Ob dies eher mit dem Stadt-Land-Gegensatz oder den Unterschieden bezüglich Mitarbeitendenbestand erklärt werden kann, bleibt vorläufig offen. Eine weitere Erklärung für diese Diskrepanz könnte bei der Departementszugehörigkeit der Standorte liegen.<sup>25</sup>

Viertens kann um den Genfersee herum tendenziell eine Konzentration von Verwaltungsstandorten mit relativ hohem Frauenanteil festgestellt werden. Dies gilt jedoch nicht für die gesamte Genferseeregion. Beispielsweise im Wallis, das zu dieser Grossregion gezählt wird, ist der Frauenanteil an allen Standorten verschwindend klein. Von den grossen Standorten ist Genf derjenige mit dem schweizweit höchsten Frauenanteil.

Zudem liegt der Frauenanteil in Verwaltungseinheiten mit Standort im Ausland bei ca. 40 Prozent und damit eindeutig höher als an einem durchschnittlichen Verwaltungsstandort innerhalb der Schweiz.

Die obigen Ausführungen zeigen schlussendlich, dass der Frauenanteil in der erwerbstätigen Bevölkerung zur Erklärung des Frauenanteils in der Verwaltung in der Tendenz keinen allzu grossen Erklärungsbeitrag liefert. Es sind andere Faktoren, wie beispielsweise der Mitarbeitendenbestand oder die Unterscheidung zwischen Stadt-Land-Standort, welche scheinbar eine bessere Erklärung liefern.

Als nächstes wird auf das Repräsentationsmerkmal Sprache eingegangen. Rätoromanisch und übrige Sprachen wurden für die nachfolgende Darstellung in einer einzigen Kategorie zusammengefasst.<sup>26</sup> In Abbildung 8 sind Angaben zur Vertretung der Sprachgemeinschaften an den verschiedenen Verwaltungsstandorten des Bundes enthalten.

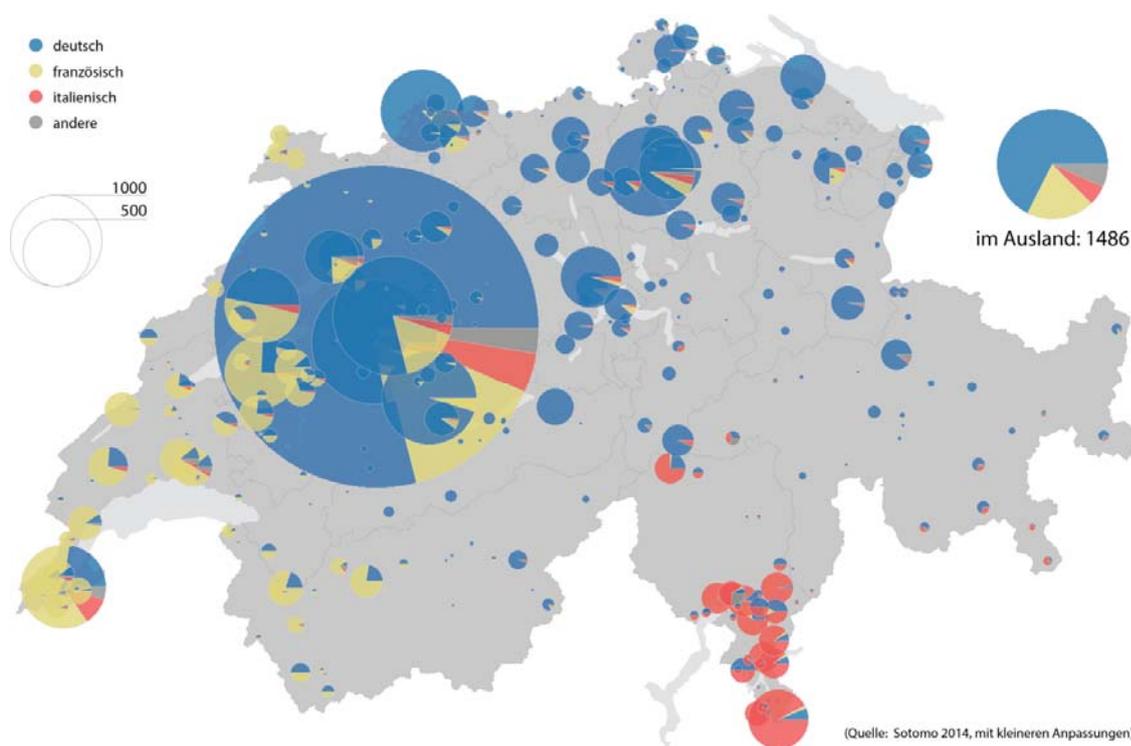
In Bezug auf die Vertretung der Sprachgemeinschaften zeigt sich als Haupterkennnis, dass in Abhängigkeit von der Sprachregion je eine andere Landessprache dominiert. In der Französischen Schweiz machen Französischsprachige den Hauptteil aus, im Tessin stellen Italienischsprachige die Mehrheit und in der Deutschschweiz dominieren Germanofone. Am Standort Bern liegt der Anteil Deutschsprachiger zwar tiefer als an anderen Standorten in der Deutschschweiz, jedoch mit knapp 77 Prozent deutlich über dem Sollwert von 70 Prozent. An Verwaltungsstandorten in der Französischen Schweiz liegt der Anteil Französischsprachiger meistens über 70 Prozent. Italienischsprachige sind hier, wie auch in der Deutschschweiz, unter ihrem Sollwert von 7 Prozent vertreten.

---

<sup>25</sup> An kleinen eher abgelegenen Standorten befinden sich vielfach Verwaltungseinheiten des VBS, in dem Frauen wie oben ausgeführt relativ schlecht vertreten sind (vgl. Abschnitt 6.1).

<sup>26</sup> Der Massstab der Kuchendiagramme unterscheidet sich im Vergleich zu den beiden anderen Abbildungen in diesem Abschnitt.

Abbildung 8: Sprachenanteile nach Verwaltungsstandorten 2011



Der Anteil einer Sprachgruppe in der Bevölkerung am Standort einer Verwaltungseinheit scheint aufgrund der bivariaten Analyse eine wichtige Erklärung für die passive Repräsentation der Sprachgruppen in der Verwaltung zu sein (vgl. Meier und Capers 2012). Lateinischsprachige machen an Verwaltungsstandorten ausserhalb der Deutschschweiz einen deutlich höheren Anteil aus.

Eine Betrachtung der Sprachenvertretung, bei der alle Standorte in einer der vier Sprachregionen zusammengefasst wurden, wird in Tabelle 3 präsentiert.

Tabelle 3: Anteil der Sprachgemeinschaften nach Sprachregion im Jahr 2011

Sprachregion	Anteil der Sprachgruppen (in %)			
	Deutsch	Französisch	Italienisch	Rätoromanisch
Deutsche Schweiz	84.96	11.73	3.04	0.26
Französische Schweiz	22.34	73.87	3.72	0.06
Italienische Schweiz	12.14	2.44	85.14	0.28
Rätoromanische Schweiz	71.35	1.59	1.59	25.46
Ausland	72.95	20.45	6.05	0.55
Gesamt	71.87	21.15	6.69	0.28

(Quelle: BV Plus)

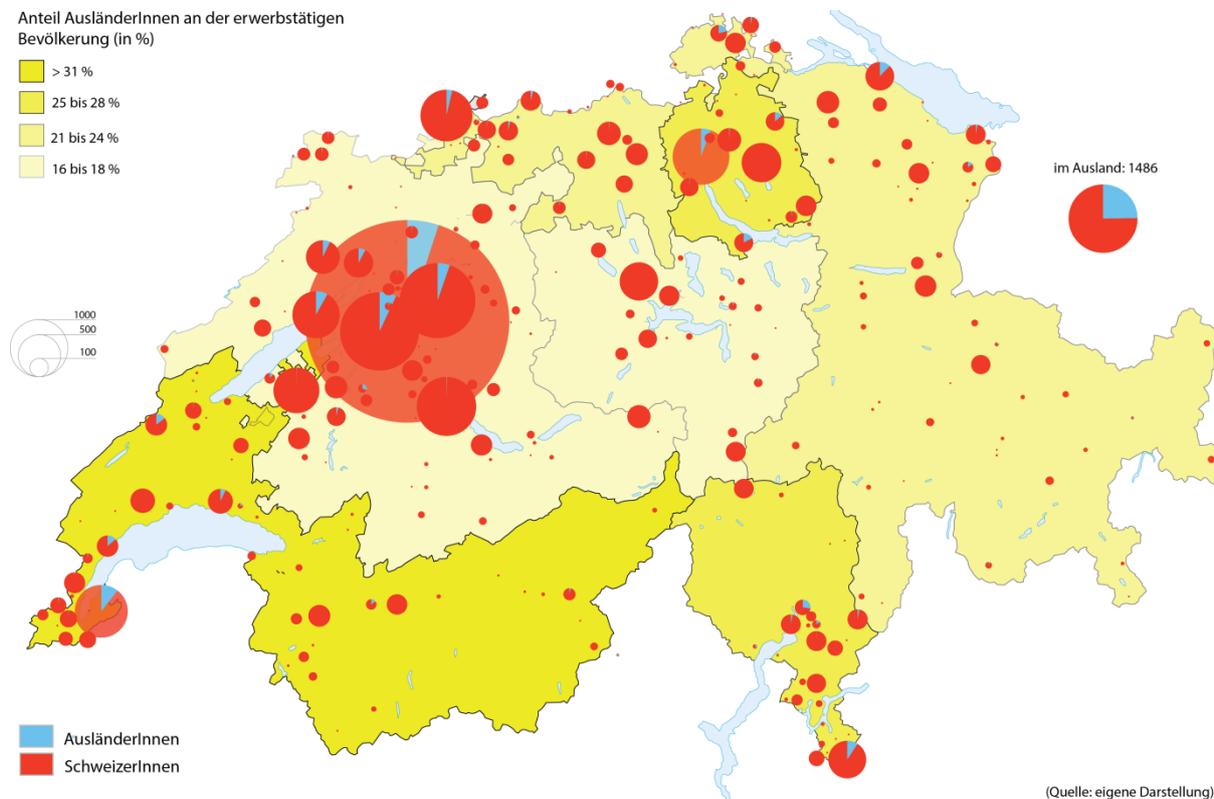
In jeder der vier Regionen liegt der Anteil der ansässigen Gruppe im Jahr 2011 jeweils deutlich über ihrem Sollwert. Auffällig ist, dass Italienischsprachige in der Italienischen Schweiz stärker dominieren als die anderen Sprachgruppen in „ihrer“ Region: Der Anteil Italienischsprachiger in der Bundesverwaltung liegt in der Italienischen Schweiz bei über 85 Prozent. In der Rätoromanischen Schweiz besteht die Belegschaft der Bundesverwaltung weitestgehend aus Deutsch- und Rätoromanischsprachigen. Letztere stellen knapp 26 Prozent. Die Dezentralisierung von Verwaltungseinheiten in lateinische Sprachregionen trägt demnach gesamthaft zu einer angemesseneren Repräsentation Lateinischsprachiger bei. Die Grösse des Effekts ist aber tendenziell abhängig davon, in welche Sprachregion dezentralisiert wird.

Abschliessend wird anhand von Abbildung 9 der AusländerInnen-Anteil an den verschiedenen Standorten der Bundesverwaltung, wiederum für das Jahr 2011, besprochen. Die Darstellung erfolgt analog zu Abbildung 7. Der prozentuale Anteil SchweizerInnen ist rot dargestellt, der prozentuale AusländerInnen-Anteil blau. Mit Gelbabstufungen wird der AusländerInnen-Anteil in der erwerbstätigen Bevölkerung je nach Grossregion gekennzeichnet.

Zwei Haupterkennnisse ergeben sich aus der nachfolgenden Abbildung: Erstens zeigt sich in der Tendenz, dass ein Effekt des AusländerInnen-Anteils innerhalb der erwerbstätigen Bevölkerung einer Grossregion auf die Beschäftigung in der Verwaltung nicht ausgeschlossen werden kann. Insbesondere an Verwaltungsstandorten der Genferseeregion, aber auch in der Grossregion Zürich und im Tessin, wo der AusländerInnen-Anteil in der erwerbstätigen Bevölkerung vergleichsweise hoch liegt, stellen AusländerInnen tendenziell einen grösseren Prozentsatz an der Belegschaft von Verwaltungseinheiten.

An den Standorten mit einem sehr geringen MitarbeiterInnenbestand sind häufig gar keine AusländerInnen angestellt, was die komplett roten Kuchendiagramme verdeutlichen. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich ein solcher Standort in einer Grossregion mit geringem AusländerInnen-Anteil an der erwerbstätigen Bevölkerung befindet (im Espace Mittelland, der Zentralschweiz oder auch in der Ostschweiz).

Abbildung 9: AusländerInnen-Anteil an Verwaltungsstandorten nach Grossregion 2011



In der Genferseeregion — der Grossregion mit dem schweizweit höchsten Anteil AusländerInnen an der erwerbstätigen Bevölkerung (mehr als 31 Prozent) — sind tendenziell jedoch auch an Verwaltungsstandorten mit geringem Mitarbeitendenbestand AusländerInnen vertreten.

Zweitens zeigt sich, dass an Standorten mit einem grossen Personalbestand und in Städten relativ unabhängig vom AusländerInnen-Anteil in der Bevölkerung jeweils ein höherer Anteil in der Verwaltung zu beobachten ist (vgl. u.a. Standorte in Bern und Umgebung, Basel oder Zürich). Der AusländerInnen-Anteil liegt – von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen – aber auch an diesen Verwaltungsstandorten kaum über 5-7 Prozent.

Zudem zeigt Abbildung 9 in der Tendenz, dass an grenznahen Standorten der Bundesverwaltung AusländerInnen einen grösseren Anteil ausmachen als im Landesinnern.

In Verwaltungseinheiten mit Standort im Ausland machen AusländerInnen knapp 25 Prozent der Belegschaft aus. Sie stellen somit im Ausland den grössten Anteil.<sup>27</sup>

## 5.6. Zusammenfassung der beschreibenden Auswertungen

In Bezug auf die Repräsentation der Geschlechter zeigen die beschreibenden Auswertungen, dass der Frauenanteil in der Bundesverwaltung gesamthaft knapp 15 Prozent unter dem Frauenanteil in der erwerbstätigen Bevölkerung liegt – wenn die Bereiche Grenzwaache und Verteidigung mitgezählt werden. Eine passive Repräsentation der Frauen ist noch nicht erreicht, obwohl in der Tendenz eine stetige Angleichung an den Anteil in der erwerbstätigen Bevölkerung festgestellt werden kann. In höheren Lohnklassen sind Frauen deutlich geringer vertreten als in der gesamten Bundesverwaltung, wobei die Unterschiede zwischen den Lohnklassen tendenziell abnehmen. Auf Departementsebene weisen EDI und BK die höchsten Frauenanteile auf, das VBS den tiefsten. Weibliche DirektorInnen sind selten, aber auch ihr Anteil nimmt stetig zu.

Die Vertretung der Sprachgemeinschaften in der Bundesverwaltung liegt gesamthaft nahe am Ideal eines Abbildes der Bevölkerung. Deutschsprachige sind jedoch übervertreten, insbesondere in DirektorInnen-Stellen bzw. höheren Lohnklassen. Die Vertretung von Französisch- und Italienischsprachigen in den verschiedenen Lohnklassen folgt einem gegensätzlichen Muster: Der Anteil Französischsprachiger liegt in Nichtkader und DirektorInnen-Stellen weiter weg von den Sollwerten als im Kader. Für letztere ist es genau umgekehrt. Diese Unterschiede können möglicherweise mit der Intersektionalität der beiden Differenzkategorien erklärt werden.

In EDA, EJPD, UVEK und v.a. BK sind Lateinischsprachige im Kader jeweils besser vertreten als in tieferen Lohnklassen. Gesamthaft sind VBS und UVEK die Departemente mit der grössten Übervertretung von Deutschsprachigen. Der Trend zeigt in Richtung einer Annäherung an das Ideal einer sprachlich passiv repräsentativen Verwaltung.

AusländerInnen stellen nur einen sehr kleinen Teil der Belegschaft der Bundesverwaltung. Gesamthaft liegt ihr Anteil in der Verwaltung mit knapp 4 Prozent ca. 20 Prozentpunkte unter demjenigen in der erwerbstätigen Bevölkerung der Schweiz. Er nimmt tendenziell marginal zu. Am höchsten liegt ihr Anteil in BK und WBF (gesamthaft und im Kader), im VBS liegt er in allen Lohnklassengruppe unter 1 Prozent und damit am tiefsten. Unabhängig von Lohnklasse, Jahr und Departement liegt der AusländerInnen-Anteil meist unter 7 Prozent. Ausländische DirektorInnen sind lediglich in zwei Verwaltungseinheiten auszumachen.

---

<sup>27</sup> Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass seit 2010 auch das im Ausland angestellte Lokalpersonal des EDA in BV Plus erfasst wird (Email-Kontakt mit J.Preisig von der Direktion für Ressourcen des EDA am 13. November 2013).

Dass der AusländerInnen-Anteil weiterhin gering ist, kann zwei Ursachen haben: Erstens bestehen keine Zielvorgaben in Bezug auf die passive Repräsentation von AusländerInnen. Zweitens kann mit der Pfadabhängigkeit der Entwicklung argumentiert werden. Die Abschaffung der Nationalitätsklausel für „Beamte“ liegt erst wenige Jahre zurück.

In Bezug auf die Parteizugehörigkeit von DirektorInnen ist das Konzept der Pfadabhängigkeit ebenfalls von Bedeutung. Die seit Jahrzehnten bestehende Vorrangstellung der FDP in der Bundesverwaltung zeigt sich auch während der Untersuchungsperiode (vgl. Germann 1998: 155). Abgesehen von den Parteilosen und der Kategorie *keine Angaben* stellt die FDP die grösste Gruppe dar. Ihr Anteil liegt deutlich über ihrem Wähleranteil bei Nationalratswahlen zwischen 2003 und 2011, was auch für die CVP gilt. Die SP ist im Vergleich zu ihrem Wähleranteil in den Reihen der DirektorInnen leicht, die SVP hingegen deutlich untervertreten (vgl. BFS 2014c).

Betrachtet man den Anteil der gesellschaftlichen Gruppen in der erwerbstätigen Bevölkerung für das Jahr 2011, so zeigt sich tendenziell, dass die Erklärungskraft für deren passive Repräsentation in der Verwaltung variiert (vgl. Hypothesen 7-9). Die Vertretung der Sprachgruppen in der Bundesverwaltung ist in hohem Masse abhängig von der Sprachregion des Standorts. Der je nach Grossregion variierende AusländerInnen-Anteil scheint ebenfalls einen Erklärungsbeitrag liefern zu können. Hingegen beeinflusst der Frauenanteil nach Grossregion deren Anteil in der Verwaltung in der Tendenz nicht.

## 6. Operationalisierung für die multivariaten Auswertungen

### 6.1. Abhängige Variablen

Als abhängige Variable (AV) wird die passive Repräsentation der auf den drei Repräsentationsmerkmalen basierenden sozialen Gruppen in der Verwaltung berechnet.<sup>28</sup> Für das Repräsentationsmerkmal Geschlecht bedeutet dies, dass der prozentuale Frauenanteil über alle Lohnklassen als AV verwendet wird. Bei der Nationalität bildet der prozentuale Anteil AusländerInnen über alle Lohnklassen die AV.

Bei dem dritten Repräsentationsmerkmal Sprache gestaltet sich die Operationalisierung ein bisschen schwieriger, da innerhalb der Bundesverwaltung drei bzw. vier Sprachen als offizielle Amtssprachen gelten. Würde man nur den prozentualen Anteil an MitarbeiterInnen, die einer lateinischen Sprache zuzuordnen sind verwenden, so nähme man einen beträchtlichen Informationsverlust in Kauf. Um dies zu umgehen, soll für die Sprachenvertretung der Blau-Index verwendet werden. Dabei handelt es sich um „a common means of measuring variation in categorical data“ (Pitts 2005a: 619-620). Der Blau-Index berechnet die Differenz zwischen dem Total von 100 Prozent und der Summe der quadrierten Gruppenanteile, und wird mathematisch wie folgt dargestellt:  $1 - \sum p_i^2$

Der Blau-Index enthält grundsätzlich also mehr Informationen über die Grösse und Anzahl der Gruppen, als wenn nur der prozentuale Anteil Lateinischsprachiger verwendet werden würde. Sein

<sup>28</sup> Aus meiner Sicht müsste man sich konsequenterweise bei allen drei Repräsentationsmerkmalen auf denselben Nenner, entweder die erwerbstätige oder die gesamte Bevölkerung, stützen. Da es zur Sprachenvertretung in der erwerbstätigen Bevölkerung für die Schweiz jedoch keine Zahlen gibt und auch das EPA (2013b) in seiner Broschüre auf keine einheitliche Bezugsgrösse bei allen Repräsentationsmerkmalen verweist, ist es meiner Meinung nach sinnvoll, im Folgenden den prozentualen Anteil einer Gruppe innerhalb einer Verwaltungseinheit als AV zu verwenden, unabhängig von deren Anteil in der Bevölkerung.

theoretischer Maximalwert ist abhängig von der Anzahl Kategorien (Harrison und Klein 2007: 1210-1212).<sup>29</sup>

Mit einer weiteren AV soll die Vertretung der gesellschaftlichen Gruppen innerhalb von verschiedenen Lohnklassen erfasst werden. Dies ermöglicht ansatzweise eine Überprüfung des theoretischen Aspekts der Intersektionalität. In der Bundesverwaltung gibt es insgesamt 38 Lohnklassen. Die eigentliche Kaderstufe reicht dabei von Lohnklasse 24 bis 38 (EPA 2013a). Die passive Repräsentation einer Gruppe innerhalb des Kaders soll somit zu derjenigen in tieferen Lohnklassen in Beziehung gesetzt werden. Sigelman (1976) bezeichnet das Verhältnis des Anteils einer gesellschaftlichen Gruppe in höheren Lohnklassen zu ihrem Anteil in tiefen Lohnklassen als Stratifikationsratio. Ein Wert von 1 ist gleichbedeutend mit einer identischen Vertretung in den beiden Lohnklassengruppen. Werte grösser als 1 sind gleichzusetzen mit einem höheren Anteil der interessierenden Gruppe im Kader, Werte kleiner als 1 stehen für einen höheren Anteil in tiefen Lohnklassen.

Da diese Formel aber nicht berücksichtigt, auf welchem Niveau das Verhältnis der Lohnklassengruppen liegt, wird die Stratifikationsratio mit dem Anteil einer Gruppe in der gesamten Verwaltungseinheit (über alle Lohnklassen) multipliziert.<sup>30</sup> Anhand der folgenden Formel wird der Aspekt der Intersektionalität gemessen:

$$\% \text{ alle Lohnklassen} * \frac{\% \text{ Lohnklasse 24 bis 38}}{\% \text{ Lohnklasse 1 bis 23}}$$

Für die Sprachenvertretung wird dieser Quotient aus dem Blau-Index für das Kader und dem Blau-Index für die Lohnklassen 1-23 gebildet und mit dem Blau-Index für eine Verwaltungseinheit gesamthaft multipliziert.<sup>31</sup>

## 6.2. Unabhängige Variablen

Beginnen wir mit der Operationalisierung für die Charakteristika von DirektorInnen der Verwaltungseinheiten.<sup>32</sup> Das Geschlecht der Direktorin bzw. des Direktors einer Verwaltungseinheit wird mittels binärer Variable erhoben, die den Wert 1 annimmt, wenn es sich um eine Frau handelt und den Wert 2, wenn sich der Direktor dem männlichen Geschlecht zuordnen lässt. Folglich wird in der Analyse jeweils der Sprung von 1 (Frau) auf 2 (Mann) interpretierbar sein.

Die Variable bezüglich der Sprachgruppenzugehörigkeit der DirektorInnen nimmt ebenfalls zwei Ausprägungen an. Der Wert 0 steht für Angehörige der deutschen Sprachgemeinschaft, der Wert 1 für Mitglieder einer der übrigen drei Sprachgemeinschaften (Französisch, Italienisch, Rätoromanisch).

<sup>29</sup> Für vier (Sprach)Gruppen beträgt er bei einer absolut ausgeglichenen Verteilung 0.75 (vier Gruppen à je 25 Prozent). Dieses Ideal ist in der Schweiz mit der sehr ungleichen Grösse der vier Sprachgruppen kaum möglich. Bezieht man sich auf die vom Bundesrat in der Sprachenverordnung (2010) aufgestellten Sollwerte, so befände sich das anzustrebende Ideal bei 0,4566. Die Sollwerte für die vier Sprachgemeinschaften sind folgendermassen ausgestaltet: Deutsch 70 %, Französisch 22 %, Italienisch 7 % und Rätoromanisch 1 %. Der Blau-Index berechnet sich demnach folgendermassen:  $1-(0.7*0.7+0.22*0.22+0.07*0.07+0.01*0.01)=0.4566$ .

<sup>30</sup> Hierzu ein Beispiel: Eine Verwaltungseinheit mit einem Frauenanteil in höheren Lohnklassen von 29 % und 30 % in tieferen Lohnklassen weist eine Stratifikationsratio kleiner 1 auf, während dem eine Verwaltungseinheit mit einem Frauenanteil im Kader von 2 % und in tieferen Lohnklassen von 1 % gemäss Stratifikationsratio eindeutig besser dastehen würde.

<sup>31</sup> Diese Art der Operationalisierung von Intersektionalität ist nur teilweise befriedigend. Der dynamische Charakter des Konzepts Intersektionalität wird so nur ungenügend berücksichtigt (Bowleg 2008; Hancock 2013).

<sup>32</sup> Da in BV Plus die Angaben zur passiven Repräsentation einer Verwaltungseinheit pro Jahr angegeben sind, DirektorInnen (und damit auch deren Charakteristika) aber mitten im Jahr wechseln, muss eine sinnvolle Zuordnung der Direktionswechsel zu den Jahren stattfinden. Der Grenzwert wird exakt am 30. Juni eines Jahres gesetzt.

Somit erfolgt eine Zusammenfassung aller Angehörigen einer Minderheiten-Sprachgruppe in eine einzige Kategorie. Darüber hinaus werden alle bi- oder trilingualen DirektorInnen dieser Kategorie zugeordnet (N=32), auch wenn eine der beiden Sprachen Deutsch ist.

Zur Messung der Parteizugehörigkeit wurden alle DirektorInnen einer von acht verschiedenen Kategorien zugeordnet. Die beiden Kategorien *Parteilos* und *keine Angaben* können dabei nicht auf der Links-Rechts-Skala verortet werden. Die übrigen sechs Kategorien lauten von links nach rechts: SP, Grüne, CVP, BDP, FDP und SVP (vgl. Hermann und Jeitziner 2010). Eine qualitative Unterscheidung in SympathisantInnen und Mitglieder einer Partei wird nicht vorgenommen.<sup>33</sup> Ähnlich wird auch in Bezug auf parteilose DirektorInnen, die einer bestimmten Partei nahe stehen, vorgegangen: Es erfolgt eine Zuteilung zur der Person ideologisch nahe stehenden Partei, sofern Informationen diesbezüglich verfügbar sind.

Die Gruppe der unabhängigen Variablen (UVs), die auf Merkmalen von Verwaltungseinheiten basieren, wird folgendermassen operationalisiert: Als Indikator für die Grösse einer Verwaltungseinheit wird in Analogie zu Cornwell und Kellough (1994) die gesamte Anzahl Personen, die gemäss BV Plus in einer Verwaltungseinheit angestellt sind, verwendet.<sup>34</sup>

Die Beurteilung der Situation einer Verwaltungseinheit in Bezug auf Neueinstellungen erfolgt mittels einer Variable, in die die Differenz zwischen dem Mitarbeiterbestand im Jahr X und demjenigen im vorangehenden Jahr (X-1) geschrieben wird. Positive Werte stehen für einen Überschuss an Neueinstellungen, negative Werte sind gleichbedeutend mit einem Personalabbau in der entsprechenden Verwaltungseinheit.<sup>35</sup>

Für die Angabe, ob sich eine Verwaltungseinheit den Prinzipien von NPM (vgl. Kelly 1998; Cunningham 2000) bzw. der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (Buschor 1993) verpflichtet, eignet sich wiederum eine Variable mit zwei Ausprägungen. Basierend auf den Informationen der Eidgenössischen Finanzverwaltung zu den FLAG-Verwaltungseinheiten (siehe EFV 2013) wird jeder Jahr-Verwaltungseinheit einer von zwei Werten zugewiesen (Dummy). Wichtig ist dabei, dass eine Umstellung auf FLAG nicht irgendwann im Verlauf des Jahres sondern jeweils auf Anfang Jahr erfolgt, weshalb die Angaben zu FLAG ohne weitere Anpassungen übernommen werden können. Der Wert 1 steht für Verwaltungseinheiten, die nach FLAG geführt werden, der Wert 0 für solche ohne FLAG.

Als Indikator für die Departementszugehörigkeit einer Verwaltungseinheit ist die Erstellung einer ganzen Reihe von Dummyvariablen notwendig. Für alle sieben Departemente der eidgenössischen Bundesverwaltung (EDA, EDI, EJPD, VBS, EFD, WBF, UVEK) und zusätzlich die BK wird eine separate Variable erstellt, die den Wert 1 annimmt, sofern eine Verwaltungseinheit dem entsprechenden Departement angehört.

Um die Auswirkungen des Anteils einer gesellschaftlichen Gruppe in der Bevölkerung auf deren Vertretung in der Bundesverwaltung untersuchen zu können, wird für die beiden Repräsentationsmerkmale Nationalität und Geschlecht auf dieselben Analyseregionen

---

<sup>33</sup> Die Operationalisierung steht somit in der Tradition von Urio (1989: 64), der bei seiner Erhebung von sozio-politischen Merkmalen der hohen Beamten analog vorgegangen ist.

<sup>34</sup> Damit ist die Operationalisierung identisch wie im Projekt *Sprachgemeinschaften und Personalrekrutierung in der Bundesverwaltung* (vgl. Coray et al., 2015).

<sup>35</sup> Zentral vom EPA in BV Plus erfasste Daten zu Personalein- und austritten existieren erst seit 2008 und können deshalb für die Zeitperiode der Untersuchung nicht herangezogen werden.

zurückgegriffen, nämlich die sieben Grossregionen (Genferseeregion, Espace Mittelland, Nordwestschweiz, Zürich, Ostschweiz, Zentralschweiz und Tessin). Die Verwendung dieser auf den Kantonen basierenden territorialen Gliederung hat den Vorteil, dass hierzu für die gesamte Untersuchungsperiode Zahlen zum Anteil von Frauen bzw. AusländerInnen an der erwerbstätigen Bevölkerung verfügbar sind (BFS 2014a).

Ganz konkret wird für jede Jahr-Verwaltungseinheit ein Wert berechnet, der aus dem (prozentualen) AusländerInnen- bzw. Frauenanteil innerhalb der erwerbstätigen Bevölkerung gewichtet nach der (prozentualen) Verteilung der Dienstorte auf die 7 Grossregionen besteht.<sup>36</sup> Für die Aufteilung der Dienstorte auf die Grossregionen werden zunächst alle Gemeinden, in denen BV Plus für die Untersuchungsperiode einen Mitarbeitendenbestand grösser als 0 ausweist, der entsprechenden Grossregion zugeordnet. Folgende Formel<sup>37</sup> liegt diesen Kennzahlen für die beiden Repräsentationsmerkmale Geschlecht und Nationalität zu Grunde:

$$\frac{\sum_{i=1}^7 \text{Dienstortanteil}_i * \text{Bevölkerungsanteil}_i}{100}$$

Für den Anteil der Sprachgruppen in der Bevölkerung wird hingegen eine abweichende territoriale Gliederungsebene verwendet. Es handelt sich hierbei um die Unterteilung der Schweiz in vier Sprachgebiete gemäss Volkszählung vom 5. Dezember 2000. Darin werden die Gemeinden entsprechend der dominierenden Landessprache einem der vier Sprachgebiete zugeordnet (vgl. BFS 2014b). Analog dazu werden alle Gemeinden, in denen gemäss BV Plus während der Untersuchungsperiode Bundesangestellte beschäftigt waren, einem einzigen Sprachgebiet zugeteilt. Gemeinden des rätoromanischen Sprachgebiets, in denen überhaupt Bundesangestellte beschäftigt sind, machen dabei einen marginalen Teil aus, weshalb deren Zuordnung geändert wird. Aufgrund der Tatsache, dass in allen Gemeinden des rätoromanischen Sprachgebiets – mit einem Mitarbeitendenbestand grösser als Null – Deutsch die zweitwichtigste Hauptsprache ist, erfolgt neu eine Zuteilung der Gemeinden zum deutschen Sprachgebiet. Für die statistischen Auswertungen wird schlussendlich daraus der prozentuale Anteil Dienstorte nach Sprachregion für jede Verwaltungseinheit berechnet. Um Multikollinearität zu vermeiden, wird in den statistischen Modellen lediglich der Anteil Dienstorte in der Deutschschweiz als UV verwendet werden.

## 7. Methode

### 7.1. Time Series Cross-Section Analysis (TSCS)

Aufgrund der vorhandenen Datenstruktur mit Verwaltungseinheiten, für die Angaben zu mehreren Zeitpunkten verfügbar sind, eignet sich eine gepoolte Zeitreihenanalyse (Time Series Cross-Section Analysis oder TSCS). Das Kennzeichen solcher Daten sind mehrere Beobachtungen  $T$  derselben Einheit  $N$ . Bei der vorliegenden Untersuchung sind Angaben zu der Diversität der Belegschaft von

<sup>36</sup> Da von 2002 bis 2009 lediglich Zahlen zum Frauen- bzw. AusländerInnen-Anteil an der erwerbstätigen Bevölkerung für das zweite Quartal verfügbar sind, wird auch für die beiden letzten Jahre der Untersuchungsperiode das zweite Quartal verwendet.

<sup>37</sup> Um am Schluss wieder einen (gewichteten) Prozentwert zu erhalten, was die Interpretation der Koeffizienten erleichtert, erfolgt in der Formel eine Division durch 100.

Verwaltungseinheiten über eine Zeitspanne von 10 Jahren verfügbar.<sup>38</sup> Der Vorteil der Kombination von Zeitreihen- mit Querschnittsdaten ( $T \times N$ ) besteht in der Erhöhung der Fallzahl. Somit sind mehr Freiheitsgrade verfügbar, was eine angemessenere Schätzung statistischer Modelle ermöglicht (Jahn 2013: 398). Ein Nachteil solcher Modelle besteht darin, dass aufgrund der Datenstruktur die sogenannten Gauss-Markov-Annahmen in Bezug auf die Fehlerterme in OLS-Regressionen verletzt werden.

Erstens kann Autokorrelation der Fehler auftreten, was im vorliegenden Datensatz bedeutet, dass die Fehler für eine bestimmte Verwaltungseinheit mit deren Fehler im Jahr davor bzw. danach korrelieren. Zweitens kann es zu heteroskedastischen Fehlern kommen, d.h. die Varianz der Fehler zwischen Verwaltungseinheiten unterscheidet sich, so dass jede Verwaltungseinheit eine spezifische Varianz der Fehler besitzt. Drittens können diese beiden Probleme auch gleichzeitig auftreten. Viertens besteht die Möglichkeit, dass eine Korrelation der Fehler von verschiedenen Verwaltungseinheiten zum selben Zeitpunkt  $T$  besteht, was als Cross-Sectional Dependence bezeichnet wird (Beck 2001).

Bevor ich auf die möglichen Lösungsansätze zu sprechen komme, wird anhand von statistischen Tests überprüft, ob die vorliegenden Daten von diesen Problemen betroffen sind.

Zunächst erfolgt ein Test auf Autokorrelation der Fehlerterme. Der Test nach Wooldrige (2002) führt eine Regression durch, bei der die zeitverzögerten Residuen (mit lag) auf die aktuellen Residuen regressiert werden. Gemäss diesem Test muss die Nullhypothese (keine Autokorrelation) verworfen werden. Das Problem der Autokorrelation ist somit vorhanden.<sup>39</sup>

Ein modifizierter Wald-Test für Heteroskedastizität nach Gruppen ( $N$ ) wird durchgeführt, um die Daten auf das Vorhandensein einer heteroskedastischen Fehlervarianz zu überprüfen. Auch hier muss die Nullhypothese (konstante Varianz der Fehler/ Homoskedastizität) verworfen werden (vgl. Baum 2001), was bedeutet, dass auch das Problem der Heteroskedastizität der Fehlerterme besteht.

Mit dem Pesaran-Test wird schliesslich überprüft, ob eine Abhängigkeit der Querschnittseinheiten vorhanden ist.<sup>40</sup> Dazu wird ein von De Hoyos und Sarafidis (2006) entwickelter Test verwendet. Die Resultate zeigen, dass in diesem reduzierten Sample mit  $N=540$  Beobachtungen keine Abhängigkeit der Verwaltungseinheiten voneinander besteht.

Nachdem die notwendigen und in der Forschung üblichen Tests durchgeführt wurden, lassen sich die Daten im Hinblick auf die Fehlerterme folgendermassen charakterisieren: Es besteht Autokorrelation und die Fehlerterme zwischen Querschnittseinheiten verletzen die Annahme der Homoskedastizität. Eine Abhängigkeit der Verwaltungseinheiten voneinander stellt hingegen kein Problem dar.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> In der Literatur zu TSCS besteht kein Konsens bezüglich der Mindestanzahl von Zeitpunkten ( $T$ ). Es gibt jedoch Stimmen, die für mindestens 10 Beobachtungszeitpunkte votieren (Beck 2001: 273-274).

<sup>39</sup> Die Frage stellt sich jedoch, ob dieser Test überhaupt durchgeführt werden muss. Denn gemäss Torres-Reyena (2007: 36) ist Autokorrelation eher ein Problem von längeren Zeitreihen (20-30 Jahre).

<sup>40</sup> Dieses Problem tritt in der Regel wiederum eher bei langen Zeitreihen von ca. 20 bis 30 Jahren auf (Torres-Reyena 2007).

<sup>41</sup> Neben der Überprüfung der Fehler(terme) wird wie bei gewöhnlichen OLS-Regressionen auf Multikollinearität und einflussreiche Beobachtungen geachtet (Jahn 2013: 401). Gemäss den durchgeführten Tests stellen Multikollinearität und multivariate Ausreisser kein Problem dar.

## 7.2. Auswahl des Modells und Modellspezifikation

Für die Analyse von TSCS-Daten werden in Wirtschafts- und Politikwissenschaft häufig entweder *Random Effects (RE)* oder *Fixed Effects (FE)* Modelle verwendet. Mit beiden Modellen kann unbeobachtete Heterogenität von Querschnittseinheiten berücksichtigt werden (vgl. Bartels 2008). Beim Entscheid zwischen beiden Modellen spielt es eine Rolle, ob es zeitinvariante oder sich über die Zeit nur geringfügig verändernde Variablen zu berücksichtigen gilt (vgl. Plümper und Troeger 2007).<sup>42</sup> Solche Variablen, sollten nicht in ein übliches FE-Modell aufgenommen werden, denn sie weisen hohe Standardfehler auf, weil sie meistens hoch mit den FE korrelieren.<sup>43</sup> Da Verwaltungseinheiten meist immer demselben Departement angehören, besteht Kollinearität zwischen den Departementsdummies und der Variable, welche die Verwaltungseinheiten identifiziert. Zudem macht die Verwendung eines RE-Modells auch aus theoretischer Sicht Sinn, da davon auszugehen ist, dass Unterschiede zwischen den Verwaltungseinheiten einen Einfluss auf die AV haben (vgl. Greene 2008: 183). Folglich wird hier ein RE-Modell gegenüber einem FE Modell bevorzugt.

Zusätzlich hat das verwendete Schätzverfahren folgende Bedingungen zu erfüllen: Erstens muss es mit einer unbalancierten Struktur der Daten umgehen können. Zweitens sollte es auf TSCS-Daten, bei denen die Anzahl Querschnittseinheiten  $N$  grösser ist als die Anzahl Zeitpunkte  $T$ , anwendbar sein (vgl. Stimson 1985). Drittens soll es die in Abschnitt 7.1 diskutierten Probleme mit den Fehlertermen berücksichtigen können.

Eine ideale Lösung für die auftretenden Probleme bietet ein RE-Modell mit GLS-Schätzverfahren und Standardfehlern, die robust sind gegenüber Autokorrelation und Heteroskedastizität. Ein solches Modell ist gerade dann angemessen, wenn die Querschnitts- grösser als die Zeitdimension ist ( $N > T$ ) und unbalancierte Daten vorliegen (vgl. Wooldridge 2011). Generell wird in der Methodenliteratur argumentiert, dass sowohl GLS- als auch FGLS-Schätzverfahren angebracht sind, wenn die Annahmen der Homoskedastizität und der Unkorreliertheit der Fehler verletzt werden (Cameron und Trivedi 2009: 153-161).

Eine weitere Frage, die in TSCS-Modellen jeweils virulent wird, ist diejenige von zeitverzögerten Effekten, sogenannten lags (Wilkins 2011). Aus theoretischer Sicht scheint eine zeitverzögerte Wirkung bei den individuellen Charakteristika von DirektorInnen (Geschlecht, Sprache, Nationalität und Parteizugehörigkeit) sowie bei den Merkmalen von Verwaltungseinheiten (Grösse einer Verwaltungseinheit, Veränderung des Personalbestandes und NPM-Dummy), mit Ausnahme der (zeitinvarianten) Departementszugehörigkeit, sinnvoll. Denn es ist nicht zu erwarten, dass sich alle diese Effekte, sofern überhaupt, gleich unmittelbar zeigen. Für die Hypothesen 1 bis 5 und die entsprechenden Variablen wird deshalb ein lag von einem Jahr eingebaut.

---

<sup>42</sup> Um zwischen FE und RE-Modellen zu unterscheiden, wurde zudem für alle Modelle mit den unterschiedlichen AV jeweils der Hausman-Test durchgeführt, mit dem überprüft wird, ob UVs mit dem Fehlerterm korrelieren (Torres-Reyna 2008: 29). Die Testergebnisse sprechen in der Tendenz für die Verwendung eines RE-Modells.

<sup>43</sup> Komplette zeitinvariante Variablen, wie hier die Departementsdummies, können gar nicht untersucht werden (vgl. Kohler und Kreuter 2012: 321).

## 8. Ergebnisse der multivariaten statistischen Analysen

In diesem Kapitel zu den Ergebnissen der multivariaten statistischen Analyse werden die drei Repräsentationsmerkmale Geschlecht, Sprache und Nationalität zunächst separat diskutiert. Dabei werden für jedes Merkmal zwei Modelle berechnet: Das erste mit der einfachen AV (Frauenanteil, Blau-Index für Sprachenvertretung, AusländerInnen-Anteil), das zweite mit der „Intersektionalitätsvariable“ (Unterschied in der Vertretung zwischen verschiedenen Lohnklassen) als AV. Anschliessend wird die Robustheit der Ergebnisse dieser 6 Modelle besprochen, bevor auf das Zusammenspiel der drei Repräsentationsmerkmale eingegangen wird.<sup>44</sup> Abschliessend werden die Resultate der multivariaten statistischen Analysen mittels Hypothesenprüfung zusammengefasst.

### 8.1. Determinanten der passiven Repräsentation nach Geschlecht

Die multivariaten Analysen werde ich mit dem Repräsentationsmerkmal Geschlecht beginnen. Der Frauenanteil bzw. der Unterschied des Frauenanteils zwischen Lohnklassen wird als AV verwendet. Von einem Ausschluss der Verwaltungseinheiten in den Bereichen Verteidigung und Grenzwache, in denen die Sollwerte für den Frauenanteil tiefer liegen, wird abgesehen (vgl. Abschnitt 5.1).

Bevor das definitive TSCS-Modell gerechnet wird, erfolgt jeweils eine Überprüfung auf einflussreiche Beobachtungen mittels einfacher OLS-Regression (vgl. Jahn 2013: 401). Einflussreiche Beobachtungen lassen sich mittels Cook's Distance Grafik ausfindig machen.<sup>45</sup> Ausgeschlossen wird die Gruppe Verteidigung des VBS im Jahr 2011, die Beobachtung mit dem grössten Einfluss gemäss Abbildung 10 in Anhang 2. Zusätzlich erfolgt ein Ausschluss von BRZ und IT-Abteilung des EDA in allen Jahren. Die BRZ weist einen sehr hohen Frauenanteil aus, letztere einen sehr tiefen. Zusätzlich werden das Generalsekretariat des EJPD im Jahr 2011, das BABS-Labor in Spiez im Jahr 2009 und das Heer der Armee im Jahr 2005 von der Analyse ausgeschlossen.

Tabelle 4 zeigt, dass die Erklärungskraft des ersten Modells mit dem Frauenanteil als AV mit einem  $R^2$  von 0.4 relativ hoch ist. 602 Beobachtungen aus 104 verschiedenen Verwaltungseinheiten konnten für dieses Modell berücksichtigt werden. Der Theta-Wert liegt zwischen 0.76 und 0.91. Dies bedeutet, dass ein RE-Modell angemessen zu sein scheint (vgl. Warren 2008: 157-159). Der Rho-Wert gibt die Intra-Class-Correlation (ICC) an, d.h. den Anteil der Varianz, der auf Unterschiede zwischen den Panels zurückzuführen ist (vgl. idre 2014). Der Wert von 0.94 bedeutet, dass 94 Prozent der Varianz auf Unterschieden zwischen den Verwaltungseinheiten  $N$  basiert, lediglich 6 Prozent ist auf Unterschiede zwischen den Jahren  $T$  zurückzuführen.

Das  $R^2$  in Modell 2 – mit dem Unterschied des Frauenanteils zwischen Lohnklassen als AV – liegt mit 0.43 und absolut identischer Beobachtungszahl höher als in Modell 1. Theta befindet sich hier zwischen 0.63 und 0.86, was wiederum für die Verwendung eines RE-Modells spricht. Der Anteil

---

<sup>44</sup> Wie aus der beschreibenden Statistik (vgl. Tabelle 14 in Anhang 2) ersichtlich ist, handelt es sich bei den meisten Variablen um Dummyvariablen (Parteizugehörigkeit, Geschlecht, Sprache und Nationalität der DirektorIn; FLAG-Variable, Departementszugehörigkeit der Verwaltungseinheit). Die übrigen Variablen sind kontinuierlicher Natur. Die Fallzahl liegt mit wenigen Ausnahmen bei  $N=882$ . Für die Variable Bestandesdifferenz kann jeweils der erste Wert der Zeitreihe für jede Verwaltungseinheit nicht berücksichtigt werden. Verwaltungseinheiten mit einem MitarbeiterInnen-Bestand von kleiner 15 werden zudem ausgeschlossen ( $N=18$ ).

<sup>45</sup> Dabei werden standardisierte Residuen und Hebelwirkung zueinander in Beziehung gesetzt. Anhand der Grösse der Kreise lassen sich einflussreiche Beobachtungen identifizieren. Generell gelten Werte grösser als  $4/(n-k-1)$  als auffällig (Liu 2009: 20).

der erklärten Varianz, der von Unterschieden zwischen Verwaltungseinheiten ausgeht, liegt mit einem Rho-Wert von 0.87 tiefer als in Modell 1, d.h. die Zeitdimension macht einen grösseren Erklärungsanteil aus.

Tabelle 4: Determinanten des Frauenanteils

	Modell 1		Modell 2	
	AV: Frauenanteil		AV: Frauenanteil Intersektionalität	
DirektorIn Sprachminderheit (d)	0.234	(0.23)	-0.00280	(-0.32)
Direktor Mann (d)	-3.012*	(-2.11)	-0.0439***	(-3.50)
BDP (d)	5.185*	(2.12)	0.0200	(1.28)
FDP (d)	1.572	(1.87)	0.00512	(0.57)
GPS (d)	4.920*	(2.31)	0.0581*	(2.16)
SP (d)	2.179	(1.45)	0.0157	(1.14)
SVP (d)	5.089***	(4.24)	0.0367**	(3.21)
Partei: keine Angabe (d)	2.017	(1.86)	0.0167	(1.67)
Parteilos	3.252**	(3.20)	0.0189	(1.72)
Grösse Verwaltungseinheit	-0.00157*	(-2.14)	-0.00000349	(-0.89)
Veränderung Personalbestand	0.000586*	(2.14)	0.00000625	(1.95)
FLAG (d)	-1.985**	(-2.67)	-0.0141*	(-1.98)
EDA (d)	12.21**	(3.05)	0.0796*	(2.35)
EDI (d)	12.54*	(2.14)	0.204***	(3.48)
EJPD (d)	6.363	(1.03)	0.108*	(2.31)
VBS (d)	-17.40***	(-3.90)	-0.0575	(-1.91)
WBF (d)	2.495	(0.53)	0.0633	(1.72)
UVEK (d)	-4.976	(-1.00)	0.00342	(0.10)
BK (d)	-1.408	(-0.18)	0.104	(1.15)
Frauenanteil Bevölkerung	0.460	(1.08)	0.00783	(1.21)
Konstante	21.61	(1.08)	-0.164	(-0.55)
R <sup>2</sup>	0.403		0.427	
Autokorrelation	Ja		Ja	
Theta (Minimum;Maximum)	0.76; 0.91		0.63; 0.86	
Rho (Intra-Class-Correlation)	0.943		0.866	
Verwaltungseinheiten	104		104	
N	602		602	

Anmerkung: z-Wert in Klammern; d=Dummyvariable; Signifikanzniveaus: \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$

Kommen wir nun zu den inhaltlichen Resultaten, beginnend mit dem ersten Modell in Tabelle 4. Von den Charakteristika der DirektorInnen haben sowohl das Geschlecht, als auch die Parteizugehörigkeit einen statistisch signifikanten Effekt auf den Frauenanteil in einer Verwaltungseinheit.

Der Effekt des Geschlechts ist derart zu interpretieren, dass in Verwaltungseinheiten mit männlichen Direktoren der Frauenanteil um mehr als drei Prozentpunkte tiefer liegt. Dieses Ergebnis kann als Hinweis für das Auftreten von aktiver Repräsentation interpretiert werden und spricht gegen eine Verwerfung von Hypothese 1. Weibliche DirektorInnen setzen sich offensichtlich als aktive RepräsentantInnen von Frauen für einen höheren Frauenanteil in ihrer Verwaltungseinheit ein.<sup>46</sup>

Signifikante Effekte der Parteizugehörigkeit sind beim Vergleich von CVP mit der BDP, der GPS, der SVP und den Parteilosen festzustellen. Im Vergleich zu Verwaltungseinheiten mit CVP-DirektorIn liegt der Frauenanteil in Verwaltungseinheiten mit DirektorInnen der anderen vier Parteigruppen signifikant höher. Beim Vergleich von CVP mit BDP, GPS und SVP zeigt sich jeweils ein Unterschied von ca. 5 Prozentpunkten zuungunsten der CVP. Im Vergleich zu den Parteilosen liegt

<sup>46</sup> Als Referenzkategorie für die Dummies der Parteizugehörigkeit wird sowohl in diesem als auch in allen weiteren Modellen die CVP verwendet, weil sie eine ausreichende Anzahl an Beobachtungen aufweist (vgl. Hardy 1993: 10).

der Frauenanteil in Verwaltungseinheiten mit CVP-Direktion um knapp 3.3 Prozent tiefer. In Bezug auf Hypothese 2 sind die Ergebnisse somit nicht eindeutig. In Übereinstimmung mit der Hypothese liegt der Frauenanteil in „CVP-Verwaltungseinheiten“ tiefer als bei „GPS-Verwaltungseinheiten“. Für Verwaltungseinheiten mit DirektorInnen, die den politisch (eher) rechts einzuordnenden Parteien BDP und SVP angehören, liegt der Frauenanteil hingegen höher als bei CVP-DirektorInnen. Möglicherweise kann dieses Ergebnis damit erklärt werden, dass v.a. SVP-Direktoren unter besonderer Beobachtung stehen und mit einer gezielten Frauenförderung Kritik vorbeugen.

Weiter zeigt sich, dass die Grösse einer Verwaltungseinheit einen negativen Effekt auf den Frauenanteil hat, d.h. pro zusätzlicher MitarbeiterIn sinkt der Frauenanteil in einer Verwaltungseinheit. Der Koeffizient ist derart klein, weil für die Operationalisierung der Variable die Anzahl MitarbeiterInnen verwendet wird. Ebenfalls signifikant ist der Koeffizient der Variable Veränderung Personalbestand. Er zeigt in die erwartete Richtung. Nimmt der Personalbestand im Vergleich zum Vorjahr um eine Person zu, so steigt der Frauenanteil in einer Verwaltungseinheit an. Die Resultate stimmen also mit den Hypothesen 3 bzw. 4 überein.

Weiter hat auch der FLAG-Dummy einen signifikanten Effekt, der in die in Hypothese 5 postulierte Richtung geht. Verwaltungseinheiten, die sich zu FLAG bekennen, weisen einen um knapp zwei Prozentpunkte tieferen Frauenanteil auf. Dies deutet auf den ersten Blick auf einen Konflikt zwischen dem Prinzip der Chancengleichheit der Geschlechter und den Reformbestrebungen einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung bzw. NPM hin (vgl. Mosimann 1997; Cunningham 2000). Ein Grossteil der von FLAG-Einheiten erbrachten Aufgaben ist im Bereich von Logistik und Informatik einzuordnen.<sup>47</sup> Der tiefere Frauenanteil kann auch damit zusammenhängen, d.h. die Ursache des geringeren Frauenanteils in FLAG-Einheiten kann nicht eindeutig geklärt werden.

Für den Effekt der Departementszugehörigkeit von Verwaltungseinheiten weisen drei Koeffizienten statistische Signifikanz auf. Als Referenzkategorie wurde für dieses und alle nachfolgenden Modelle das EFD verwendet. Verglichen mit Verwaltungseinheiten des EFD weisen sowohl Verwaltungseinheiten aus EDA und EDI einen um mehr als 12 Prozentpunkte höheren Frauenanteil aus. Verwaltungseinheiten des VBS haben hingegen verglichen mit denjenigen des EFD einen um 17 Prozentpunkte tieferen Frauenanteil. Die Ergebnisse sprechen in der Tendenz für eine Bestätigung von Hypothese 6. Der Effekt des VBS, in dem Diversity-Fragen relativ unbedeutend sind, weist in die erwartete Richtung, ebenso wie der Effekt des EDI-Dummies.

Der Anteil Frauen in der erwerbstätigen Bevölkerung hat keinen signifikanten Effekt auf die Vertretung der Frauen in den Verwaltungseinheiten, womit Hypothese 7 verworfen werden muss. Der Anteil des Geschlechts in der erwerbstätigen Bevölkerung hat also keinen statistisch signifikanten Effekt auf die Vertretung dieser Gruppe in der Verwaltung, obwohl Meier und Capers (2012) argumentieren, dass beim Erklärungsfaktor „Anteil einer Gruppe in der Bevölkerung“ Signifikanz quasi immer gegeben ist, weshalb eigentlich nur das Ausmass des entsprechenden Koeffizienten interessiert (vgl. Meier und Capers 2012: 421-422). Meine Vermutung ist, dass der nichtsignifikante Koeffizient darauf zurückzuführen ist, dass kaum Varianz im Frauenanteil an der erwerbstätigen Bevölkerung nach Grossregion besteht. Insgesamt variiert die Variable lediglich zwischen dem Minimum von 43 und dem Maximum von 47 Prozent (vgl. Tabelle 11 in Anhang 2).

---

<sup>47</sup> Mehr als ein Drittel aller FLAG-Verwaltungseinheiten sind diesen beiden Tätigkeitsbereichen zuzuordnen.

Kommen wir nun zum zweiten Modell in Tabelle 4 mit dem Unterschied des Frauenanteils zwischen Lohnklassen (Intersektionalität) als AV. Wiederum hat das Charakteristikum Geschlecht der DirektorIn einen signifikanten Effekt, d.h. bei männlichen Direktoren ist die Vertretung der Frauen im Kader einer Verwaltungseinheit vergleichsweise tiefer. Von den Dummy-Variablen für die Parteizugehörigkeit haben in diesem Modell 2 nur noch der Koeffizient von GPS und SVP einen signifikanten positiven Effekt, d.h. bei Verwaltungseinheiten mit GPS und SVP-DirektorInnen liegt der Frauenanteil im Kader vergleichsweise höher als in Verwaltungseinheiten mit CVP-DirektorIn. Wiederum liefern die Ergebnisse somit Evidenz für (GPS) und gegen (SVP) eine Bestätigung von Hypothese 2.

Der Dummy für FLAG-Verwaltungseinheiten hat einen signifikanten negativen Effekt und zeigt, dass die Vertretung von Frauen im Kader in nach Grundsätzen des NPM geführten Verwaltungseinheiten vergleichsweise tiefer liegt als in den anderen Verwaltungseinheiten. Dies muss jedoch wiederum nicht zwingend auf den FLAG-Dummy zurückzuführen sein.

Von den Merkmalen von Verwaltungseinheiten hat neu der Dummy für das EJPD einen signifikanten Koeffizienten mit positivem Vorzeichen, d.h. im Vergleich zum Referenzdepartement EFD, liegt der Frauenanteil in Verwaltungseinheiten des EJPD im Kader eher höher als in tieferen Lohnklassen. EDI und EDA weisen den Effekt aus, den man aufgrund der Ergebnisse von Modell 1 erwarten konnte. Sowohl in Verwaltungseinheiten des EDI als auch in denjenigen des EDA ist der Frauenanteil im Kader in Relation zum Kader höher als im EFD.

Vergleicht man beide Modelle in Bezug auf den Einfluss des EDI-Dummies, so findet man Evidenz für Hypothese 6. Im EDI scheint eine besondere Sensibilität für die Gleichstellung der Geschlechter zu bestehen. Sowohl die Frauenquote insgesamt als auch die relative Vertretung der Frauen in Kaderpositionen liegt höher, was u.U. mit der Ansiedelung des EBG im EDI erklärt werden kann.

## 8.2. Determinanten der passiven Repräsentation nach Sprache

Als nächstes werden die Determinanten der Sprachgruppenvertretung innerhalb von Verwaltungseinheiten der Eidgenössischen Bundesverwaltung besprochen. Die beiden AV basieren auf dem Blau-Index für die vier Landessprachen (vgl. Pitts 2005a).<sup>48</sup>

Tabelle 5 zeigt, dass das erste Modell 612 Beobachtungen aus 106 Verwaltungseinheiten umfasst. Das Modell erklärt mit einem  $R^2$  von 0.39 weniger als ein Drittel der Varianz der AV. Theta liegt zwischen 0.7 und 0.9. Die Verwendung eines RE-Modells scheint gerechtfertigt zu sein. Der Grossteil der Varianz ist auf Differenzen zwischen Verwaltungseinheiten zurückzuführen (Rho von 0.92). Die Erklärungskraft des zweiten Modells mit 594 Beobachtungen aus 104 Verwaltungseinheiten liegt mit einem  $R^2$  von lediglich 0.15 deutlich unter derjenigen von Modell 1. Theta ist verglichen mit dem ersten Modell tiefer und befindet sich zwischen 0.46 und 0.78. Die ICC liegt bei 0.71 und damit beträgt der Erklärungsanteil der Zeitdimension hier knapp 30 Prozent.

Auch hier wird im ersten Modell der Blau-Index für Verwaltungseinheiten gesamthaft als AV verwendet und in Modell 2 die „Intersektionalitätsvariable“ — der Unterschied des Blau-Index für die Sprachenvertretung zwischen verschiedenen Lohnklassengruppen — berücksichtigt.

---

<sup>48</sup> Wiederum wurden zunächst mittels graphischer Darstellung auf der Basis einer einfachen OLS-Regression einflussreiche Beobachtungen identifiziert und ausgeschlossen, wobei die entsprechende Abbildung aus Platzgründen hier weggelassen wird.

Tabelle 5: Determinanten der Sprachgruppenvertretung

	Modell 1		Modell 2	
	AV: Blau-Index		AV: Blau-Index Intersektionalität	
DirektorIn Sprachminderheit (d)	0.0127	(1.34)	0.0385	(1.92)
Direktor Mann (d)	0.00226	(0.16)	-0.00886	(-0.43)
Grösse Verwaltungseinheit	0.000000373	(0.06)	0.00000372	(0.31)
Veränderung Personalbestand	-0.00000429	(-0.87)	0.00000338	(0.27)
FLAG (d)	0.0295*	(2.05)	0.00315	(0.05)
EDA (d)	-0.0626	(-1.22)	-0.122	(-0.89)
EDI (d)	0.0746	(1.71)	0.0482	(0.79)
EJPD (d)	0.0694	(1.38)	0.0433	(0.68)
VBS (d)	-0.0773*	(-1.81)	-0.0731	(-1.06)
WBF (d)	-0.0519	(-1.00)	-0.108	(-1.56)
UVEK (d)	0.0285	(0.60)	-0.00632	(-0.09)
BK (d)	0.209***	(5.14)	0.390***	(4.71)
Dienstortanteil Deutschschweiz (in %)	-0.00316***	(-5.27)	-0.00121	(-1.06)
Konstante	0.609***	(9.54)	0.539***	(4.59)
R <sup>2</sup>	0.290		0.152	
Autokorrelation	Ja		Ja	
Theta (Minimum;Maximum)	0.72;0.9		0.46; 0.78	
Rho	0.924		0.709	
Verwaltungseinheiten	106		104	
N	612		594	

Anmerkung: z-Wert in Klammern; d=Dummyvariable; Signifikanzniveau: \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$

In Modell 1 in Tabelle 5 hat keines der Charakteristika von DirektorInnen einen statistisch signifikanten Einfluss. Ob eine Direktorin oder ein Direktor der Mehrheit der Deutschsprachigen oder aber einer der Minderheiten-Gruppen (inkl. Zweisprachige) angehört, scheint keinen Effekt auf die Sprachenvertretung in einer Verwaltungseinheit zu haben. Insofern ist also nicht von einer Förderung der Lateinischsprachigen durch Lateinischsprachige in Direktionsstellen im Sinne von aktiver Repräsentation auszugehen.

Die Grösse einer Verwaltungseinheit hat keinen signifikanten Einfluss, genau wie Veränderungen des Personalbestandes. Der FLAG-Dummy deutet darauf hin, dass Lateinischsprachige in FLAG-Einheiten einen höheren Anteil ausmachen als in nicht nach FLAG-Kriterien geführten.

Hingegen zeigt sich wie in früheren Studien, dass die Departementszugehörigkeit einen signifikanten Einfluss auf die Vertretung der Sprachgruppen in einer Verwaltungseinheit hat (Kübler et al. 2009; Coray et al. 2015). Im Vergleich zu Verwaltungseinheiten des EFD liegt der Blau-Index in Verwaltungseinheiten des VBS deutlich tiefer und in denjenigen der BK klar höher.<sup>49</sup> Dass in der BK der Index klar höher ausfällt, überrascht nicht, da hier die zentralen Übersetzungsdienste der Bundesverwaltung angesiedelt sind (vgl. EPA 2011; EPA 2012). Die BK kann deshalb aus funktionalen Überlegungen als "mehrsprachigkeitssensibel" bezeichnet werden, womit Hypothese 6 in der Tendenz bestätigt wird. Hingegen hat der Dummy für Verwaltungseinheiten des EDI keinen Effekt, was gegen die Hypothese spricht.

Dass der Blau-Index für Verwaltungseinheiten des VBS geringer ausfällt, konnte zwar aufgrund der Ergebnisse früherer Studien erwartet werden (Kübler et al. 2009; Coray et al. 2015). Bei einer Betrachtung der Verteilung der Dienstorte auf der Schweizer Karte stellt sich jedoch heraus, dass das

<sup>49</sup> Gemäss den Angaben aus BV Plus gehört die Verwaltungseinheit EDÖB und die eigentliche Bundeskanzlei zur übergeordneten quasi-departmentalen Einheit BK.

VBS zu den am stärksten dezentralisierten Departementen gehört. Aus dieser Perspektive ist das negative Vorzeichen des Koeffizienten eher überraschend.

Im Zusammenhang mit der Dezentralisierung von Verwaltungseinheiten ist ein weiterer Effekt zu sehen. Der hochsignifikante negative Koeffizient des Dienstortanteils in der Deutschschweiz bestätigt die Erkenntnisse früherer Studien (Kübler et al. 2009; Coray et al. 2015), dass eine Dezentralisierung von Verwaltungseinheiten ausserhalb der Deutschschweiz einen positiven Effekt auf die Vertretung von Minderheiten-Sprachgruppen hat. Oder umgekehrt formuliert: Nimmt in einer Verwaltungseinheit der Anteil Dienstorte in der Deutschschweiz zu, so sinkt der Anteil der Lateinischsprachigen. Die Grösse des Effekts wirkt auf den ersten Blick bescheiden, kann aber damit erklärt werden, dass es sich hier nicht um eine Dummyvariable, sondern um eine kontinuierliche erklärende Variable handelt. Vergleicht man also beispielsweise eine Verwaltungseinheit, die vollständig in der Deutschschweiz liegt mit einer, deren Standorte allesamt in der französischen Schweiz sind, so beträgt der Effekt auf den Blau-Index -0.316.

Wird die Intersektionalitätsvariable als AV verwendet, so sind nur noch wenige signifikante Effekte auszumachen (vgl. Modell 2 in Tabelle 5). Individuelle Charakteristika von DirektorInnen haben allesamt keinen statistisch signifikanten Effekt mehr. Lediglich der Anteil Dienstorte in der Deutschschweiz und der Dummy für die BK haben weiterhin einen signifikanten Effekt, der jeweils in dieselbe Richtung wie in Modell 1 zeigt.

Die Effekte können folgendermassen interpretiert werden: Erstens weist die Bundeskanzlei in der Tendenz auch im Kader einen höheren Anteil Lateinischsprachiger auf, verglichen mit Verwaltungseinheiten, die dem Referenzdepartement EFD angehören. Wie bereits vorher erwähnt, kann dies mit der Funktion der Sprachdienste begründet werden. Mit lediglich einem signifikanten Koeffizienten muss Hypothese 6 tendenziell verworfen werden.

Zweitens führt ein grösserer Anteil Dienstorte in der Deutschschweiz dazu, dass Deutschsprachige im Kader einer Verwaltungseinheit stärker vertreten sind. Oder anders formuliert: Ausserhalb der Deutschschweiz ist der Anteil der Lateinischsprachigen tendenziell höher. Hypothese 8 bezüglich der Auswirkungen des Standorts einer Verwaltungseinheit auf die Sprachenvertretung wird somit bestätigt.

### 8.3. Determinanten der passiven Repräsentation nach Nationalität

In einem dritten Schritt werden mögliche Determinanten des AusländerInnen-Anteils in Verwaltungseinheiten der eidgenössischen Bundesverwaltung untersucht.

Nach der Durchführung einer normalen OLS-Regression und dem anschliessenden Test auf einflussreiche Beobachtungen zeigt sich, dass die Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen (HSK), CST, und SIR in mehreren Jahren, sowie zwei Verwaltungseinheiten aus dem VBS ausgeschlossen werden können.<sup>50</sup> Als Konsequenz des Ausschlusses der Verwaltungseinheiten HSK und SIR weist die Dummyvariable für die Nationalität der Leiterin/ des Leiters einer

---

<sup>50</sup> Der grosse Einfluss von HSK, CST und SIR in der Regressionsanalyse kann mit ihrem überdurchschnittlichen AusländerInnen-Anteil erklärt werden (22-42 Prozent; sonst durchschnittlich 5 Prozent). Aus Platzgründen wird an dieser Stelle auf die Abbildung zu Cook's Distance verzichtet.

Verwaltungseinheit keine Varianz mehr auf, da HSK und SIR die einzigen beiden Verwaltungseinheiten unter (zeitweiser) ausländischer Führung waren.<sup>51</sup>

Tabelle 6 zeigt, dass das erste Modell, in dem der AusländerInnen-Anteil die AV bildet, 595 Beobachtungen aufgeteilt auf 103 Verwaltungseinheiten enthält.

Tabelle 6: Determinanten des AusländerInnen-Anteils

	Modell 1		Modell 2	
	AV: AusländerInnen-Anteil		AV: AusländerInnen-Anteil Inters.	
DirektorIn Sprachminderheit (d)	-0.713	(-1.82)	-0.0223	(-1.37)
Direktor Mann (d)	-0.338	(-0.74)	-0.0159	(-0.84)
BDP (d)	-0.935	(-1.85)	-0.0120	(-0.77)
FDP (d)	-0.0206	(-0.07)	-0.000517	(-0.05)
GPS (d)	0.666	(0.58)	-0.0529	(-1.55)
SP (d)	-0.556	(-1.09)	-0.0115	(-0.66)
SVP (d)	-0.127	(-0.16)	0.0174	(0.78)
Partei: keine Angabe (d)	0.568	(1.30)	0.00551	(0.34)
Parteilos	0.898*	(2.30)	0.00145	(0.08)
Grösse der Verwaltungseinheit	-0.000287	(-0.98)	-0.00000338	(-0.95)
Veränderung Personalbestand	0.0000276	(0.09)	-0.00000370	(-0.53)
FLAG (d)	1.146	(1.65)	0.00894	(0.71)
EDA (d)	-3.760*	(-2.16)	-0.0321	(-1.96)
EDI (d)	-0.424	(-0.24)	0.00877	(0.45)
EJPD (d)	-1.316	(-0.76)	-0.0117	(-0.68)
VBS (d)	-5.730***	(-3.46)	-0.0407**	(-2.95)
WBF (d)	-1.401	(-0.77)	0.0534	(1.65)
UVEK (d)	-1.688	(-0.98)	0.0669*	(2.17)
BK (d)	-2.197	(-0.99)	0.0381	(1.35)
AusländerInnen-Anteil Bevölkerung	0.295*	(2.44)	0.00107	(0.47)
Konstante	2.181	(0.76)	0.0591	(1.23)
R <sup>2</sup>	0.245		0.159	
Autokorrelation	Ja		Ja	
Theta (Minimum;Maximum)	0.59; 0.84		0.53; 0.81	
Rho	0.83		0.78	
Verwaltungseinheiten	103		84	
Beobachtungen	595		469	

Anmerkung: z-Wert in Klammern; d=Dummyvariable; Signifikanzniveaus: \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$

Durchschnittlich verfügt eine Verwaltungseinheit somit über Werte für knapp 6 verschiedene Zeitpunkte  $T$ . Gesamthaft erklären die UV dieses Modells lediglich 24.5 Prozent der Varianz der AV ( $R^2$  von 0.245). Theta befindet sich im Bereich zwischen 0.59 und 0.84, d.h. ein RE-Modell ist angemessen. Der Rho-Wert gibt hier an, dass 83 Prozent der Varianz auf Unterschiede zwischen Verwaltungseinheiten zurückzuführen sind.

Im Vergleich zum ersten Modell weist Modell 2 eine geringere Beobachtungszahl auf. Die Anzahl Beobachtungen liegt hier deutlich unter derjenigen in Modell 1, da in einigen Verwaltungseinheiten Lohnklassengruppen unbesetzt sind. Insgesamt können 469 Beobachtungen von 84 verschiedenen Verwaltungseinheiten berücksichtigt werden. Das  $R^2$  des zweiten Modells beträgt lediglich 0.159, d.h. die Erklärungskraft der UVs fällt sogar noch geringer aus als in Modell 1. Theta ist hier minim tiefer und liegt zwischen 0.53 und 0.81. Der Rho-Wert beträgt 0.78, d.h. die Zeitdimension kann hier mehr erklären als im vorangehenden Modell.

<sup>51</sup> Dabei handelt es sich um die Gruppe Verteidigung im Jahr 2011 und das Heer der Armee im Jahr 2005.

In Bezug auf die inhaltlichen Resultate des ersten Modells zeigt sich, dass von den individuellen Charakteristika von DirektorInnen lediglich der Partei-Dummy für Parteilose einen statistisch signifikanten Effekt hat. Verglichen mit Verwaltungseinheiten, die von DirektorInnen der CVP geführt werden, liegt der AusländerInnen-Anteil in Verwaltungseinheiten mit parteiloser DirektorIn um knapp 0.9 Prozentpunkte höher. Da keine anderen Effekte vorgefunden werden, gilt es Hypothese 2, wonach mit einer zunehmend rechten Einordnung der Partei einer DirektorIn auf der Links-Rechts-Skala ein geringerer AusländerInnen-Anteil einhergeht, zu verwerfen.

Von den Merkmalen von Verwaltungseinheiten haben lediglich zwei der Departementsdummies einen statistisch signifikanten Effekt. Die Departementszugehörigkeit von Verwaltungseinheiten spielt insofern eine Rolle als sowohl EDA als auch VBS einen tieferen AusländerInnen-Anteil verglichen mit dem Referenzdepartement EFD aufweisen. Verwaltungseinheiten des EDA haben verglichen mit denjenigen des EFD einen um knapp 3.8 Prozentpunkte tieferen Anteil MitarbeiterInnen ausländischer Nationalität. In Verwaltungseinheiten des VBS liegt ihr Anteil gar 5.7 Prozentpunkte tiefer, verglichen mit der Referenzkategorie EFD. Diese beiden signifikanten Unterschiede erstaunen, da grundsätzlich in allen drei Departementen hoheitliche Aufgaben angesiedelt sind, die nicht von Personen ausländischer Herkunft ausgeführt werden dürfen (vgl. hierzu Anhang 1). Eher kontraintuitiv ist der negative Koeffizient für Verwaltungseinheiten des EDA, von dem aufgrund der Ansiedelung von Aufgaben im Bereich der "auswärtigen Angelegenheiten" ein höherer Anteil AusländerInnen hätte erwartet werden können.

Von den kontextuellen Erklärungsansätzen erweist sich die Erklärung „Anteil in der Bevölkerung“ als signifikant. Oder anders formuliert: Für die passive Repräsentation von AusländerInnen in einer Verwaltungseinheit spielt es eine Rolle, welchen Anteil AusländerInnen in der erwerbstätigen Bevölkerung am Standort einer Verwaltungseinheit ausmachen. Es wird somit Evidenz für Hypothese 9 gefunden. Bei der Beurteilung des Effekts der Grösse einer Gruppe in der (erwerbstätigen) Bevölkerung auf die passive Repräsentation in der Verwaltung spielt jedoch – wie von Meier und Capers (2012) diskutiert – auch die Effektgrösse eine Rolle. Es zeigt sich nun, dass bei einem Anstieg des Anteils in der Bevölkerung am Standort einer Verwaltungseinheit um einen Prozentpunkt eine unterproportionale Übersetzung in Verwaltungsstellen im Umfang von knapp 0.3 Prozent stattfindet.

Kommen wir nun zum zweiten Modell in Tabelle 6, in dem die „Intersektionalitätsvariable“ für den AusländerInnenanteil – der Unterschied des AusländerInnen-Anteils zwischen verschiedenen Lohnklassen – als AV verwendet wird.

Individuelle Charakteristika von DirektorInnen können keinen Erklärungsbeitrag für die passive Repräsentation von AusländerInnen innerhalb von verschiedenen Lohnklassen leisten, genauso wie kontextuelle Erklärungsansätze. Von den Merkmalen von Verwaltungseinheiten sind lediglich zwei Koeffizienten von Departementsdummies statistisch signifikant.

Im Kader von Verwaltungseinheiten des VBS machen AusländerInnen demnach vergleichsweise einen geringeren Anteil aus als in Verwaltungseinheiten des EFD. In die umgekehrte Richtung weist hingegen das Vorzeichen des Koeffizienten für den UVEK-Dummy. Der Koeffizient für den Departementsdummy des UVEK ist derart zu interpretieren, dass der Anteil MitarbeiterInnen ausländischer Nationalität in höheren Lohnklassen tendenziell höher liegt als derjenige in Verwaltungseinheiten des EFD. Dieses Ergebnis erstaunt, da bei einem Vergleich zwischen EFD und

UVEK tendenziell das EFD als diversity-affiner eingeschätzt würde, was sich schlussendlich aber nicht im AusländerInnen-Anteil niederschlägt. Möglicherweise kann auch dieses Ergebnis mit der Grenzschwäche in der EZV des EFD erklärt werden, bei der es u.a. hoheitliche Aufgaben auszuführen gilt. In Bezug auf Hypothese 6 lassen diese Ergebnisse keinen eindeutigen Schluss zu.

#### 8.4. Die Robustheit der Ergebnisse

Um zu überprüfen, ob die Ergebnisse der multivariaten Modelle robust sind, wird ein Postestimation-Test auf RE durchgeführt. Zusätzlich werden alternative Modelle geschätzt.

Mit dem sogenannten Breusch-Pagan-Lagrange-Multiplikator-Test wird überprüft, ob ein RE-Modell auch tatsächlich angebracht ist (vgl. Breusch und Pagan 1980).<sup>52</sup> Die Testresultate zeigen für alle gerechneten Modelle, dass (hoch)signifikante Unterschiede zwischen den Verwaltungseinheiten existieren, womit die Schätzung eines RE-Modells gerechtfertigt ist.

Eine bei TSCS-Analysen oft verwendete Robustheitsprozedur ist die Jackknife-Methode (vgl. Efron und Tibshirani 1993: 141-150). Dabei wird jeweils eine Querschnittseinheit bzw. ein Zeitpunkt aus der Analyse ausgelassen (Jahn 2013: 401). Für die vorliegende Analyse bedeutet dies, dass jeweils eine Verwaltungseinheit (in allen Jahren) bzw. ein Jahr (mit allen Verwaltungseinheiten) ausgeschlossen wird. Durch dieses Resampling können Minimal- und Maximalwert der Koeffizientenschätzer ermittelt werden (Kittel und Winner 2005: 285). Kleinere Veränderungen der Grösse von Koeffizienten sind zu erwarten. Grössere Veränderungen, bei denen beispielsweise sogar das Vorzeichen des Koeffizienten wechselt, deuten auf mangelnde Robustheit der Schätzer hin (siehe auch Dlabac 2013: 119). Das Jackknife-Verfahren wird durchgeführt, um die Robustheit gegenüber dem Ausschluss von Verwaltungseinheiten und Jahren zu prüfen. Aus Platzgründen erfolgt an dieser Stelle lediglich eine kurze Diskussion der Robustheitsanalysen zu den übrigen 5 Modellen. Zudem wird auf die Präsentation der Detailergebnisse in Form von Tabellen verzichtet.

Erstens zeigt sich in der Tendenz, dass die Ergebnisse der Modelle robuster sind gegenüber einem Ausschluss von Jahren  $T$ , als gegenüber einem Ausschluss von Verwaltungseinheiten  $N$ . Von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen, verändert sich das Vorzeichen der Koeffizienten bei einem Ausschluss von Jahren nicht.<sup>53</sup>

Zweitens zeigt sich, dass v.a. die Koeffizienten der Dummyvariablen für die Parteizugehörigkeit von DirektorInnen nicht robust sind. Sie gehören zu den wenigen Ausnahmen, bei denen das Vorzeichen der Koeffizienten nicht nur bei einem Ausschluss von Verwaltungseinheiten, sondern auch beim Ausschluss von Jahren das Vorzeichen wechselt. Dies hat in erster Linie mit der geringen Fallzahl in einigen Kategorien der Parteizugehörigkeit zu tun.

Zusammenfassend scheinen die Resultate der statistischen Analysen ziemlich robust zu sein. Darauf deuten zumindest die Ergebnisse der Jackknife-Prozedur hin. Im Laufe der Arbeit wurden aber Dutzende TSCS-Modelle mit kaum abweichenden Modellannahmen und Fallzahlen gerechnet, die für die vorliegende Datenstruktur angemessen erschienen. Die Koeffizienten, deren Signifikanzen und teilweise auch die Vorzeichen haben sich dabei unterschieden. Somit gilt es zumindest ein kleines

<sup>52</sup> Die Nullhypothese lautet dabei, dass es keine signifikanten Unterschiede zwischen Verwaltungseinheiten gibt. Wenn die Nullhypothese nicht verworfen werden kann, liesse sich die Analyse mit einer einfachen OLS-Regression durchführen (Torres-Reyena 2007: 32).

<sup>53</sup> Für Modell 2 in Tabelle 4 mit dem Unterschied des Frauenanteils zwischen Lohnklassen und Modell 1 in Tabelle 5 mit dem Blau-Index für die Sprachenvertretung als AV sind sogar alle Koeffizienten robust gegenüber dem Ausschluss von Jahren.

Fragezeichen hinter die Robustheit der Ergebnisse zu setzen. Wie Kittel (2006) schreibt, ist die mangelnde Robustheit von Untersuchungsergebnissen aus TSCS-Analysen geradezu symptomatisch. Bereits geringe Änderungen an den Modellen können die substantiellen Schlüsse grundlegend ändern (Kittel 2006: 649-651).

### 8.5. Zusammenspiel der drei Repräsentationsmerkmale

Neben den Modellen in den vorangehenden Abschnitten, in denen die drei Repräsentationsmerkmale unabhängig voneinander untersucht wurden, erfolgte zusätzlich eine gemeinsame Betrachtung der Repräsentationsmerkmale in weiteren Modellen. In diesen wurde auf der Grundlage der vorangehenden Modelle jeweils zusätzlich der Anteil der anderen beiden gesellschaftlichen Gruppen in Verwaltungseinheiten als erklärende Variable verwendet.<sup>54</sup>

In den sechs zusätzlich berechneten Modellen konnte im Hinblick auf den Einfluss der neu hinzugefügten UVs, kein einziger statistisch signifikanter Effekt ausgemacht werden, weshalb an dieser Stelle auf die Präsentation der Detail-Ergebnisse verzichtet wird.

Diese Resultate deuten darauf hin, dass kein Zusammenspiel zwischen der passiven Repräsentation der drei gesellschaftlichen Gruppen stattfindet. Es besteht weder eine Konkurrenzsituation, bei der die passive Repräsentation einer Gruppe einer anderen zum Nachteil gereicht, noch kann eine der Gruppen von der passiven Repräsentation einer anderen profitieren. Die Ergebnisse sprechen somit für McClain (1993), die keinen Minderheitenwettbewerb um Verwaltungsstellen feststellen konnte und gegen die These von Sigelman (1976), nach der die Beschäftigungsaussichten von Frauen und Minderheiten ein Null-Summen-Spiel darstellen.

### 8.6. Zusammenfassung der multivariaten statistischen Analysen

In Bezug auf die individuellen Charakteristika von DirektorInnen kann Hypothese 1 für die beiden *Geschlechtermodelle* bestätigt werden (vgl. Tabelle 7). Weibliche Direktorinnen wirken sich positiv auf die Frauenvertretung in Verwaltungseinheiten aus – gesamthaft und in höheren Lohnklassen. Dies kann als Hinweis auf aktive Repräsentation der Interessen der „eigenen“ gesellschaftlichen Gruppe interpretiert werden, wobei der genaue Mechanismus zu klären wäre. Für sprachliche Minderheiten in DirektorInnen-Stellen ist kein signifikanter Effekt festzustellen. In Bezug auf die Nationalität konnte Hypothese 1 wegen zu geringer Fallzahl nicht überprüft werden.

Der vorgefundene Effekt der Parteizugehörigkeit von DirektorInnen fällt nicht wie erwartet aus. Die signifikanten Koeffizienten der Parteivariablen stehen in keinem Zusammenhang mit der Links-Rechts-Einordnung der Parteien. Zudem sind die vorgefundenen Effekte in der Tendenz nicht robust. Hypothese 2 wird somit verworfen. Es stellt sich zudem die Frage, inwiefern die Parteivariablen überhaupt den Effekt der Parteizugehörigkeit von DirektorInnen erfassen und nicht den Effekt eines in den Modellen nicht berücksichtigten Faktors.

Von den Hypothesen, die sich auf Merkmale von Verwaltungseinheiten beziehen, können Hypothese 3 und 4 lediglich für das Modell mit dem Frauenanteil als AV bestätigt werden (vgl. Modell 1 in Tabelle 4). Die Grösse einer Verwaltungseinheit hat den erwarteten negativen Effekt (H3) und eine

---

<sup>54</sup> Im Modell mit dem Frauenanteil als AV (vgl. Tabelle 4 Modell 1) wurden beispielsweise der Blau-Index für die Sprachenvertretung und der AusländerInnen-Anteil als UV verwendet.

Zunahme des Personalbestandes hat den postulierten positiven Effekt (H4) auf den Frauenanteil in einer Verwaltungseinheit. Für die übrigen Modelle konnte kein signifikanter Effekt nachgewiesen werden, weshalb die Hypothesen 3 und 4 hier zu verwerfen sind.

Tabelle 7: Ergebnisse der Hypothesenprüfung

	Einflussfaktor	Effekt erwartet	Effekt vorgefunden	Hypothesentest
Individuelle Charakteristika	H1 DirektorIn Frau/ Minderheit	positiv	positiver Effekt weiblicher Direktorinnen in beiden <i>Geschlechtermodellen</i> (Tabelle 4); kein Effekt der Sprachgruppenzugehörigkeit; Effekt der Nationalität nicht überprüft (N=2)	Bestätigung von H1 für <i>Geschlechtermodelle</i>
	H2 Partei DirektorIn	negativ	kein eindeutiger Effekt der Links-Rechts-Einordnung der DirektorIn in allen Modellen	Verwerfung von H2 für alle Modelle
Merkmale von Verwaltungseinheiten	H3 Grösse Verwaltungseinheit	negativ	negativer Effekt im Modell mit dem Frauenanteil als AV (Modell 1 in Tabelle 4); kein Effekt in den übrigen Modellen	Bestätigung von H3 für Modell 1 in Tabelle 4
	H4 Veränderung Personalbestand	positiv	positiver Effekt im Modell mit dem Frauenanteil als AV (Modell 1 in Tabelle 4); kein Effekt in den übrigen Modellen	Bestätigung von H4 für Modell 1 in Tabelle 4
	H5 NPM/ FLAG	negativ	negativer Effekt in beiden <i>Geschlechtermodellen</i> (vgl. Tabelle 4); positiver Effekt in <i>Sprachenmodell 1</i> (vgl. Tabelle 5); kein Effekt in den übrigen Modellen	vorsichtige Bestätigung von H5 in <i>Geschlechtermodellen</i> ; Verwerfung in <i>Sprachenmodell 1</i>
	H6 Departements- zugehörigkeit	positiv	positiver Effekt in <i>Geschlechtermodellen</i> (Tabelle 4); positiver Effekt in <i>Sprachenmodell 1</i> (vgl. Tabelle 5); kein Effekt in den übrigen Modellen	Bestätigung von H6 für <i>Geschlechtermodelle</i> und <i>Sprachenmodell 1</i>
Kontextuelle Erklärungen	H7 Frauenanteil Bevölkerung	positiv	kein Effekt in beiden <i>Geschlechtermodellen</i> (vgl. Tabelle 4)	Verwerfung von H7
	H8 Sprachgruppen- Anteil Bevölkerung	positiv	positiver Effekt in beiden <i>Sprachmodellen</i> (vgl. Tabelle 5)	Bestätigung von H8
	H9 AusländerInnen- Anteil Bevölkerung	positiv	positiver Effekt im <i>Nationalitäts-Modell</i> mit der AV AusländerInnen-Anteil (Tabelle 6 Modell 1)	Bestätigung von H9

Die Zuordnung einer Verwaltungseinheit zu NPM bzw. FLAG hat für beide *Geschlechtermodelle* den erwarteten negativen Effekt. In FLAG-Verwaltungseinheiten liegt der Frauenanteil gesamthaft und in höheren Lohnklassen tendenziell tiefer als in den übrigen Verwaltungseinheiten, wobei die Ursachen des geringeren Frauenanteils in FLAG-Verwaltungseinheiten nicht abschliessend geklärt werden können. Hypothese 5 kann somit für die „Geschlechtermodelle“ nur vorsichtig bestätigt werden. Für *Sprachenmodelle 1* zeigt sich ein gegenteiliger Effekt und in den übrigen Modellen kein Effekt, was für eine Verwerfung der Hypothese spricht.

In Bezug auf die Departementszugehörigkeit zeigt sich, dass die Zugehörigkeit einer Verwaltungseinheit zu einem diversity-affinen Departement in beiden *Geschlechtermodellen* und im ersten *Sprachenmodell* den erwarteten positiven Effekt hat, weshalb Hypothese 6 für diese Modelle bestätigt werden kann. Für die übrigen drei Modelle muss die Hypothese hingegen verworfen werden. Zudem lassen die Ergebnisse den Schluss zu, dass Verwaltungseinheiten des VBS eine deutlich tiefere Diversität der Belegschaft aufweisen als Verwaltungseinheiten der anderen Departemente.

Kommen wir abschliessend zu den kontextuellen Hypothesen. Der Anteil einer Gruppe in der Bevölkerung hat für die Geschlechtermodelle keinen, für beide *Sprachenmodelle* jedoch den erwarteten positiven Effekt (Verwerfung von H7; Bestätigung von H8). Für Hypothese 9 gilt, dass sie

zwar für das Modell mit der AV AusländerInnen-Anteil, jedoch nicht für das Modell mit der entsprechenden „Intersektionalitätsvariable“ bestätigt werden kann (vgl. Tabelle 6).

Darüber hinaus erlauben die statistischen Analysen zwei weitere Schlüsse: Erstens konnten keine Hinweise auf ein Zusammenspiel der drei Repräsentationsmerkmale gefunden werden. Der Anteil einer gesellschaftlichen Gruppe in der Verwaltung hat demnach keinen Einfluss auf die Repräsentation der anderen beiden Gruppen innerhalb der Verwaltung. Zweitens ist die Erklärungskraft der statistischen Modelle teilweise relativ gering, weshalb davon ausgegangen werden muss, dass hier nicht untersuchte Variablen einen Einfluss auf die passive Repräsentation der drei Gruppen haben.

## 9. Schlussfolgerungen

In dieser Arbeit wurde die passive Repräsentation in Verwaltungseinheiten der eidgenössischen Bundesverwaltung von 2002 bis 2011 untersucht. Abgeleitet aus der Fragestellung, welche Faktoren die Zusammensetzung der Belegschaft der Bundesverwaltung in Bezug auf die Repräsentationsmerkmale Geschlecht, Sprache und Nationalität beeinflussen, wurden neun Hypothesen überprüft.

Insgesamt ergeben sich aus der Untersuchung zwei zentrale Erkenntnisse in Bezug auf die Theorie der repräsentativen Verwaltung. Erstens zeigen sich für Frauen in Direktions-Stellen Hinweise auf aktive Repräsentation. Die Argumentation von Zhao und Lovrich (1998), wonach Personen in einflussreichen Positionen über den notwendigen Ermessensspielraum verfügen, um Angehörige derselben sozialen Gruppe anzustellen, scheint für Frauen in der Bundesverwaltung zuzutreffen. Der Frauenanteil liegt in von Frauen geführten Verwaltungseinheiten signifikant höher als in solchen mit männlichen Direktoren. Zweitens bestätigen die Resultate in der Tendenz, dass der Anteil einer gesellschaftlichen Gruppe in der Bevölkerung einen Effekt auf ihre Vertretung in der Verwaltung hat (vgl. Eisinger 1982; Stein 1986): In Verwaltungseinheiten ausserhalb der Deutschschweiz machen Lateinischsprachige einen höheren Anteil in der Bundesverwaltung aus und an Standorten mit hohem AusländerInnen-Anteil sind ausländische Verwaltungsangestellte häufiger. Die Bevölkerungsanteile übersetzen sich dabei nicht direkt, sondern unterproportional in Verwaltungsstellen. Da der Frauenanteil in der erwerbstätigen Bevölkerung nur geringfügig variiert, konnten keine Auswirkungen auf die passive Repräsentation in Verwaltungsstellen festgestellt werden.

Die dritte Haupteckennntnis bezieht sich auf die Departementszugehörigkeit von Verwaltungseinheiten im Zusammenhang mit dem Diversity Management. Die Ergebnisse der Untersuchung lassen den Schluss zu, dass Verwaltungseinheiten des VBS eine deutlich tiefere Diversität der Belegschaft in Bezug auf die drei Merkmale aufweisen als Verwaltungseinheiten der übrigen Departemente. Die Frage muss erlaubt sein, ob das VBS letzten Endes nicht zu stark von Diversitäts- und Repräsentativitätsdiskussionen ausgeklammert wird.

Bezüglich der Theorie der Intersektionalität können die analysierten Aggregatdaten leider nur ansatzweise Erkenntnisse liefern. Es zeigt sich aber doch tendenziell, dass die passive Repräsentation nach Sprache sowie diejenige nach Geschlecht mit der Vertretung in verschiedenen Lohnklassen in komplexer Weise zusammenwirkt und unterschiedliche Effekte entfalten kann. In künftigen wissenschaftlichen Untersuchungen sollten diese vorläufigen Erkenntnisse in Bezug auf

Intersektionalität in der Bundesverwaltung anhand von Individualdaten überprüft werden. Eine zentrale Herausforderung bei der empirischen Untersuchung von Intersektionalität besteht generell darin, bei der Operationalisierung von Intersektionalität nicht einfach von einer Addition verschiedener Merkmalskategorien auszugehen (vgl. Bowleg 2008). Zum anderen bedingt eine komplexere Operationalisierung auch neue methodische Zugänge, die es in Zukunft zu entwickeln gilt. Für die Praxis des Personalmanagements ist einerseits die Frage relevant, wie die Diversität der Belegschaft jenseits von festen Kategorien angemessen erhoben werden kann. Andererseits gilt es die intersektionale Dynamik von Identitätsmerkmalen bei der Formulierung von Quoten und der Ausgestaltung von Fördermassnahmen angemessen zu berücksichtigen.

Abschliessend möchte ich auf einen interessanten Nebenaspekt der vorliegenden Untersuchung zu sprechen kommen. Wie die Erhebung der Parteizugehörigkeit von DirektorInnen gezeigt hat, sind viele parteipolitisch gebunden. Der Mythos von parteipolitisch unabhängigen, neutralen TechnokratInnen (vgl. Weber 1972) lässt sich zumindest auf Ebene der DirektorInnen von Verwaltungseinheiten in der Bundesverwaltung kaum aufrechterhalten. Zudem weicht die (passive) Repräsentation der Parteien in DirektorInnen-Stellen deutlich von der Wählerstärke bei Nationalratswahlen ab und die Vertretung in der Bundesverwaltung im Zeitraum 2002-2011 gleicht derjenigen im Jahr 1987 (vgl. Urio 1989). Unter den gegebenen Umständen scheinen mir zwei Fragen wichtig zu sein: Was sind die Gründe für die Abweichung zwischen Wählerstärke von Parteien und parteipolitischer Repräsentation in DirektorInnen-Stellen der Bundesverwaltung? Und wie kann die zeitliche Konstanz der Parteienvertretung erklärt werden? Eine Beantwortung dieser Fragen kann für das politische System der Schweiz von Bedeutung sein.

## Fachliteratur

- Aretz, Hans-Jürgen und Hansen, Katrin (2003): "Erfolgreiches Management von Diversity. Die multikulturelle Organisation als Strategie zur Verbesserung einer nachhaltigen Wettbewerbsfähigkeit", *Zeitschrift für Personalforschung* 17(1): 9-36.
- Ballmer-Cao, Thanh-Huyen (2000): *Sozialer Wandel und Geschlecht: zur Gleichstellungsfrage in der Schweiz*. Bern: Haupt.
- Ballmer-Cao, Thanh-Huyen (2006): Les politiques publiques de l'égalité entre femmes et hommes. In: Klöti, Ulrich/ Knoepfel, Peter/ Kriesi, Hanspeter/ Linder, Wolf/ Papadopoulos, Yannis und Sciarini, Pascal (Hrsg.): *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: NZZ Verlag: 845-870.
- Ballmer-Cao, Thanh-Huyen (2010): *Politik und Geschlecht: Ein Forschungsfeld auch in der Schweiz*. Bern: Interdisziplinäres Zentrum für Geschlechterforschung.
- Bangura, Yusuf (2006): Introduction: Ethnic Inequalities and Public Sector Governance. In: Bangura, Yusuf (Hrsg.): *Ethnic Inequalities and Public Sector Governance*. Houndmills: Palgrave Macmillan: 1-30.
- Bartels, Brandon L. (2008): Beyond "Fixed versus Random Effects": A Framework for improving substantive and statistical Analysis of Panel, Time-Series Cross-Sectional, and Multilevel Data. *Methodology Conference*. Ann Arbor, MI.
- Baum, Christopher F. (2001): "Residual diagnostics for cross-section time series regression models", *The Stata Journal* 1(1): 101-104.
- Beck, Nathaniel (2001): "Time-Series-Cross-Section: What have we learned in the past few years?", *Annual Review of Political Science* 4(1): 271-293.
- Benn Michaels, Walter (2006): *The Trouble with Diversity: How We Learned to Love Identity and Ignore Inequality*. New York: Metropolitan Books.
- Berther, Ivo. (2013): "Rätoromanisch - 75 Jahre vierte Landessprache der Schweiz." Online im Internet: <http://www.gr.ch/DE/Medien/Mitteilungen/MMStaka/2013/Seiten/2013022001.aspx> [23. Oktober 2014].
- Borchorst, Anette und Teigen, Mari (2010): "Political Intersectionality: Tackling Inequalities in Public Policies in Scandinavia", *Women, Gender and Research* 2-3: 19-28.
- Bowleg, Lisa (2008): "When Black + Lesbian + Woman  $\neq$  Black Lesbian Woman: The Methodological Challenges of Qualitative and Quantitative Intersectionality Research", *Sex Roles* 59(5-6): 312-325.
- Brah, Avtar und Phoenix, Ann (2004): "Ain't I a Woman? Revisiting Intersectionality", *Journal of International Women's Studies* 5(3): 75-86.
- Breusch, T. S. und Pagan, A. R. (1980): "The Lagrange multiplier test and its application to model specification in econometrics", *Review of Economic Studies* 47: 239-253.

- Brewer, Gene A. und Selden, Sally Coleman (2003): *Bureaucratic Representation in U.S. State Governments: Determinants of minority and female employment success*. *American Political Science Association*. Philadelphia PA.
- Brief, Arthur P. (2008): *Diversity at Work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buschor, Ernst (1993): *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung*. Referat an der Generalversammlung der Zürcher Handelskammer. Zürich 1. Juli 1993.
- Caderas, Milena. (2012): "Für den Zusammenhalt ist die Mehrsprachigkeit wichtig." In: *Südostschweiz*. 3. November 2012.
- Cameron, Adrian Colin und Trivedi, Pravin K. (2009): *Microeconometrics using Stata*. College Station, Texas: Stata Press.
- Cayer, N. Joseph und Sigelman, Lee (1980): "Minorities and Women in State and Local Government: 1973-1975", *Public Administration Review* 40(5): 443-450.
- Chiquet, Simone (2012): *Wie die Beamten zu Angestellten wurden*. Bern: Schweizerisches Bundesarchiv.
- Coray, Renata/ Kobelt, Emilienne/ Zwicky, Roman/ Duchêne, Alexandre und Kübler, Daniel (2013): *Bundesverwaltung und Vertretung der Sprachgemeinschaften: Analyse der Personalrekrutierungsprozesse und -strategien*. Schlussbericht. KFM & ZDA.
- Coray, Renata/ Kobelt, Emilienne/ Zwicky, Roman/ Duchêne, Alexandre und Kübler, Daniel (2015): *Mehrsprachigkeit verwalten? Spannungsfeld Personalrekrutierung beim Bund*. Zürich: Seismo.
- Cornwell, Christopher und Kellough, J. Edward (1994): "Women and Minorities in Federal Government Agencies: Examining New Evidence from Panel Data", *Public Administration Review* 54(3): 265-270.
- Crenshaw, Kimberle (1989): "Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine", *The University of Chicago Legal Forum*: 139-167.
- Cunningham, Rosie (2000): "From Great Expectations to Hard Times? Managing Equal Opportunities Under New Public Management", *Public Administration* 78(3): 699-714.
- Davis, Kathy (2008): "Intersectionality as buzzword: A sociology of science perspective on what makes a feminist theory successful", *Feminist Theory* 9(1): 67-85.
- De Hoyos, Rafael E. und Sarafidis, Vasilis (2006): "Testing for Cross-Sectional Dependence in Panel-Data Models", *The Stata Journal* 6(4): 482-496.
- Derlien, Hans-Ulrich/ Böhme, Doris und Heindl, Markus (2011): *Bürokratietheorie Einführung in eine Theorie der Verwaltung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Dlabac, Oliver (2013): *Demokratische Optionen, demokratische Herausforderungen. Vergleichende Analyse der Schweizer Kantone*. Baden-Baden: Nomos.
- Döge, Peter (2008): *Von der Antidiskriminierung zum Diversity-Management. Ein Leitfaden*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Dolan, Julie und Rosenbloom, David H., Eds. (2003): *Representative bureaucracy: classic readings and continuing controversies*. Armonk (NY): M.E. Sharpe.

- Edelman, Laurent B./ Fuller, Sally Riggs und Mara-Drita, Iona (2001): "Diversity Rhetoric and the Managerialization of Law", *American Journal of Sociology* 106(6): 1589-1641.
- Efron, Bradley und Tibshirani, Robert J. (1993): *An Introduction to the Bootstrap*. New York: Chapman & Hall.
- Eisinger, Peter K. (1982): "Black Employment in Municipal Jobs: The Impact of Black Political Power", *The American Political Science Review* 76(2): 380-392.
- Gainous, Jason/ Button, James und Rienzo, Barbara (2007): "African Americans and municipal employment: A test of two perspectives." *The Social Science Journal* 44: 535-545.
- Gardenswartz, Lee und Rowe, Anita (2003): *Diverse Teams at Work. Capitalizing on the Power of Diversity*. Alexandria, VA: Society for Human Resource Management.
- Germann, Raimund E. (1998): *Öffentliche Verwaltung in der Schweiz. Der Staatsapparat und die Regierung*. Bern: Haupt.
- Germann, Raimund E. (1998/2009): "Beamte." *Historisches Lexikon der Schweiz*. Online im Internet: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10346.php> [14. März 2014].
- Goode, Shelton J. und Baldwin, Norman J. (2005): "Predictors of African American Representation in Municipal Government", *Review of Public Personnel Administration* 25(1): 29-55.
- Gravier, Magali (2013): "Challenging or Enhancing the EU's Legitimacy? The Evolution of Representative Bureaucracy in the Commission's Staff Policies", *Journal of Public Administration Research and Theory* 23(4): 817-838.
- Greene, William H. (2008): *Econometric analysis*. Upper Saddle River, N.J.: Pearson Prentice Hall.
- Groeneveld, Sandra und Van De Walle, Steven (2010): "A contingency approach to representative bureaucracy: power, equal opportunities and diversity." *International Review of Administrative Sciences* 76(2): 239-258.
- Gullo-Siegenthaler, Ruth (1985): "Stabsstelle für Frauenfragen in der Bundesverwaltung - Eidg. Personalamt." *Frauenfragen* 8(2): 7-9.
- Gullo-Siegenthaler, Ruth (1988): Die Stellung der Frau in der Bundesverwaltung (Entwicklung seit den 70er Jahren). In: Hablützel, Peter/ Hirter, Hans und Junker, Beat (Hrsg.): *Schweizerische Politik in Wissenschaft und Praxis. Festschrift für Prof. Dr. Peter Gilg*. Bern: Forschungszentrum für Schweizerische Politik: 111-114.
- Häfliger, Markus. (2013): "Deutschschweizer sitzen an den Schalthebeln der Macht." In: *Neue Zürcher Zeitung*. 25. April 2013.
- Hanappi-Egger, Edeltraud (2007): *Diversität weiterdenken. Intersektionalität und Faultlines in der Stadt Wien am Beispiel des 6. Wiener Gemeindebezirks*. Wien: Forschungsinstitut für Gender und Diversität in Organisationen.
- Hancock, Ange-Marie (2013): "Empirical Intersectionality: A Tale of Two Approaches." *UC Irvine Law Review* 3: 259-294.
- Hardmeier, Sibylle und Vinz, Dagmar (2007): "Diversity und Intersectionality. Eine kritische Würdigung der Ansätze für die Politikwissenschaft." *femina politica* 1: 23-33.

- Hardy, Melissa A. (1993): *Regression with Dummy Variables*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Harrison, David A. und Klein, Katherine J. (2007): "What's the Difference? Diversity Constructs as Separation, Variety, or Disparity in Organizations", *The Academy of Management Review* 32(4): 1199-1228.
- Hermann, Michael und Jeitziner, Bruno. (2010): "Das Links-Rechts-Rating: klare Fronten." In: *Neue Zürcher Zeitung*. 26. November 2010.
- Hodgers, Antonio (2008): *Motion 08.3813: Einstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Bundesverwaltung*. Bern.
- Holenstein, Katrin (1988): Das Engagement für die Gleichstellung von Mann und Frau im eidgenössischen Parlament. Eine Untersuchung über die Legislaturperiode 1983-1987. In: Hablützel, Peter/ Hirter, Hans und Junker, Beat (Hrsg.): *Schweizerische Politik in Wissenschaft und Praxis. Festschrift für Prof. Dr. Peter Gilg*. Bern: Forschungszentrum für Schweizerische Politik: 115-138.
- idre, Institute for Research and Education (2014): "Stata Library. Analyzing Correlated (Clustered) Data." Online im Internet: <http://www.ats.ucla.edu/stat/stata/library/cpsu.htm> [13. November 2014].
- Jahn, Detlef (2013): *Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft*. Wiesbaden: Springer VS.
- Kallenberg, Vera/ Meyer, Jennifer und Müller, Johanna M. (2013): *Intersectionality und Kritik neue Perspektiven für alte Fragen*. Wiesbaden: Springer VS.
- Kandola, Rajvinder und Fullerton, Johanna (2001): *Diversity in Action: Managing the Mosaic*. London: Institute of Personnel and Development.
- Kellough, Edward J. und Elliott, Euel (1992): "Demographic and Organizational Influences on Racial/Ethnic and Gender Integration in Federal Agencies", *Social Science Quarterly* 73(1-13).
- Kelly, Erin und Dobbin, Frank (1998): "How Affirmative Action Became Diversity Management: Employer Response to Antidiscrimination Law, 1961 to 1996", *American Behavioral Scientist* 41(7): 960-984.
- Kelly, Rita Mae (1998): "An Inclusive Democratic Polity, Representative Bureaucracies, and the New Public Management", *Public Administration Review* 58(3): 201-208.
- Kennedy, Brandy (2012): "Unraveling Representative Bureaucracy: A Systematic Analysis of the Literature", *Administration & Society*.
- Kernaghan, Kenneth (1978): "Representative bureaucracy: the Canadian perspective", *Canadian public administration* 21: 489-512.
- Kerr, Brinck und Mladenka, Kenneth R. (1994): "Does Politics Matter? A Time-Series Analysis of Minority Employment Patterns", *American Journal of Political Science* 38(4): 918-943.
- Kim, Pan S. (1994): "A Theoretical Overview of Representative Bureaucracy: Synthesis", *International Review of Administrative Sciences* 60(3): 385-397.
- Kingsley, Donald (1944): *Representative bureaucracy*. Yellow Springs: Antioch Press.

- Kittel, Bernhard (2006): "A Crazy Methodology?: On the Limits of Macro-Quantitative Social Science Research", *International Sociology* 21(5): 647-677.
- Kittel, Bernhard und Winner, Hannes (2005): "How reliable is pooled analysis in political economy? The globalization-welfare state nexus revisited", *European Journal of Political Research* 44(2): 269-293.
- Kohler, Ulrich und Kreuter, Frauke (2012): *Datenanalyse mit Stata: allgemeine Konzepte und ihre praktische Anwendung*. München: Oldenbourg.
- Koller, Christophe (2013): Profil des Personals der öffentlichen Hand. In: Ladner, Andreas/ Chappelet, Jean-Loup/ Emery, Yves/ Knoepfel, Peter/ Mader, Luzius/ Soguel, Nils und Varone, Frédéric (Hrsg.): *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung: 499-520.
- Krell, Gertraude (2011): Diversity — Ein Konzept auch für Verwaltungen?! *Vielfalt in der Verwaltung — Chancen erkennen und nutzen*. Berlin; Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales; Landesstelle für Gleichbehandlung — Gegen Diskriminierung: 9-23.
- Krislov, Samuel (1974): *Representative Bureaucracy*. Englewood Cliffs, NY: Prentice-Hall.
- Krislov, Samuel (2012): *The Negro in Federal Employment. The Quest for Equal Opportunity*. New Orleans: Quid Pro.
- Kropf, Martha/ Vercellotti, Timothy und Kimball, David C. (2012): "Representative Bureaucracy and Partisanship: The Implementation of Election Law", *Public Administration Review* 73(2): 242-252.
- Kübler, Daniel (2013): Verwaltungsorganisation in einem mehrsprachigen Land. In: Ladner, Andreas/ Chappelet, Jean-Loup/ Emery, Yves/ Knoepfel, Peter/ Mader, Luzius/ Soguel, Nils und Varone, Frédéric (Hrsg.): *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung: 75-92.
- Kübler, Daniel/ Papadopoulos, Yannis/ Mazzoleni, Oscar/ Andrey, Stéphanie und Kobelt, Emilienne (2009): Le plurilinguisme de la Confédération: représentation et pratique linguistiques dans l'administration fédérale. Résumé du rapport final. Basel, Institut Sozialplanung und Stadtentwicklung, FHNW.
- Kübler, Daniel und Piñeiro, Esteban (2011): Migration und Verwaltung: politische Strategie und transkulturelle Praxis. Basel: Institut Sozialplanung und Stadtentwicklung.
- Levitan, David M. (1946): "The Responsibility of Administrative Officials in a Democratic Society", *Political Science Quarterly* 61(4): 562-598.
- Lewis, Gregory B. und Nice, David (1994): "Race, Sex, and Occupational Segregation in State and Local Governments", *The American Review of Public Administration* 24(4): 393-410.
- Lewis, William G. (1989): "Towards Representative Bureaucracy: Blacks in City Police Organizations, 1975-1985", *Public Administration Review* 49(3): 257-268.
- Liebig, Brigitte/ Criblez, Lucien/ Gottschall, Karin/ René, Levy/ Sauer, Birgit und Sousa-Poza, Alfonso (2014): NFP 60 - Gleichstellung der Geschlechter. Ergebnisse und Impulse - Synthesebericht. Bern, Schweizerischer Nationalfonds.

- Lim, Hong-Hai (2006): "Representative Bureaucracy: Rethinking Substantive Effects and Active Representation", *Public Administration Review* 66(2): 193-204.
- Linder, Wolf (2005): *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern: Haupt.
- Lipset, Seymour Martin (1992): "Equal Chances Versus Equal Right " *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 523: 63-74.
- Liu, Alex (2009): *Building Regression Models in Social Science*. Alhambra, CA: RM Institute.
- Loudd Walker, Meredith Brooke (2011): Not a one-way Street: Exploring the Role of Intersectional Representation on African American Male Students. Texas, Texas A&M University. Dissertation für den Doctor of Philosophy.
- Lutz, Helma/ Herrera Vivar, María Teresa und Supik, Linda (2013): *Fokus Intersektionalität. Bewegungen und Verortungen eines vielschichtigen Konzeptes*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mascelet, Olivier (2012): *Sociologie de la Diversité et des Discriminations*. Paris: Armand Colin.
- Mastronardi, Philippe und Schedler, Kuno, Eds. (2004): *New Public Management in Staat und Recht*. Bern: Haupt.
- Mathews, Audrey (1998): "Diversity: A Principle of Human Resource Management", *Public Personnel Management* 27(2): 175-185.
- McClain, Paula D. (1993): "The Changing Dynamics of Urban Politics: Black and Hispanic Municipal Employment. Is There Competition?", *The Journal of Politics* 55(2): 399-414.
- Meier, Kenneth J. (1993): "Latinos and Representative Bureaucracy Testing the Thompson and Henderson Hypotheses", *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART* 3(4): 393-414.
- Meier, Kenneth J. und Capers, K. Jurée (2012): Representative Bureaucracy: Four Questions. In: Peters, Guy B. und Pierre, Jon (Hrsg.): *The SAGE Handbook of Public Administration*. Thousand Oaks, CA: SAGE: 420-430.
- Meier, Kenneth John (1975): "Representative Bureaucracy: An Empirical Analysis", *Public Administration Review* 69(2): 526-542.
- Mosher, Frederick C. (1968): *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press.
- Mosimann, Hans-Jakob (1997): "NPM und Personal: Fragen, Risiken, Chancen", *Rote Revue* 75(1): 22-27.
- Naff, Katherine C. (2001): *To Look Like America*. Boulder, CO: Westview Press.
- Naff, Katherine C. und Kellough, J. Edward (2003): "Ensuring Employment Equity: Are Federal Diversity Programs Making a Difference?", *International Journal of Public Administration* 26(12): 1307-1336.
- Nishii, Lisa Hisae/ Gotte, Anne und Raver, Jana L. (2007): "Upper Echelon Theory Revisited: The Relationship Between Upper Echelon Diversity, the Adoption of Diversity Practices, and Organizational Performance", *CAHRS Working Paper Series*.

- Orel, Marc (2013): "Der positive Umgang mit (kultureller) Vielfalt in Österreich und Europa - Strategische Ansätze in Theorie und Praxis " *ÖIF-Dossier* 28: 1-48.
- Ospina, Sonia (2001): *Managing Diversity in the Civil Service: A Conceptual Framework for Public Organizations*. In: UN-DESA (Hrsg.): *Managing Diversity in the Civil Service*. Amsterdam: IOS Press: 5-10.
- Piñeiro, Esteban (2011): "Irritationen der Vielfalt. Fachliche Implikationen einer transkulturellen Öffnung der Verwaltung." *Schweizerische Zeitschrift für Soziale Arbeit* 10(1): 32-53.
- Pitts, David W. (2005a): "Diversity, Representation, and Performance: Evidence about Race and Ethnicity in Public Organizations", *Journal of Public Administration Research and Theory* 15(4): 615-631.
- Pitts, David W. (2005b): *Representative Bureaucracy, Ethnicity, and Public Schools: Examining the Link Between Representation and Performance. Working Paper* (06-16): 1-39.
- Plümper, Thomas und Troeger, Vera E. (2007): "Efficient Estimation of Time-Invariant and Rarely Changing Variables in Finite Sample Panel Analyses with Unit Fixed Effects." *Political Analysis* 15(2): 124-139.
- Poletti, Gregor. (2011): "Bundesverwaltung: Auf den Chefsesseln sitzen nach wie vor nur wenige Frauen." In: *Berner Zeitung*. 14. Juni 2011.
- Popper, Karl (1968): *The logic of scientific discovery*. New York: Harper & Row.
- Recchi, Ettore / Baldoni, Emiliana / Francavilla, Francesca und Mencarini, Letizia (2006): *Geographische und berufliche Mobilität in der EU. Zusammenfassung*. Florenz: CIUSPO.
- Riccucci, Norma M. (2002): *Managing diversity in public sector workforces*. Boulder, CO: Westview Press.
- Roch, Christine H./ Pitts, David W. und Navarro, Ignacio (2010): "Representative Bureaucracy and Policy Tools: Ethnicity, Student Discipline, and Representation in Public Schools", *Administration & Society* 42(1): 38-65.
- Rosenbloom, David H und Featherstonhaugh, Jeannette G. (1977): "Passive and Active Representation in the Federal Service: A Comparison of Blacks and Whites", *Social Sciences Quarterly* 57(4): 873-882.
- Sager, Fritz und Rosser, Christian (2009): "Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy", *Public Administration Review* 69(6): 1136-1147.
- Saltzstein, Grace Hall (1986): "Female Mayors and Women in Municipal Jobs", *American Journal of Political Science* 30: 140-164.
- Saltzstein, Grace Hall (1989): "Black Mayors and Police Policies", *The Journal of Politics* 51(3): 525-544.
- Schwenzer, Ingeborg. (2014): "Frauen in Recht und Gesellschaft. Vorwort." Online im Internet: [http://www.snf.ch/SiteCollectionDocuments/nfp\\_bulletin\\_nfp35\\_d.pdf](http://www.snf.ch/SiteCollectionDocuments/nfp_bulletin_nfp35_d.pdf) [13. September 2014].
- Selden, Sally Coleman (1998): *The Promise of Representative Bureaucracy: Diversity and Responsiveness in a Government Agency*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.

- Selden, Sally Coleman und Selden, Frank (2001): "Rethinking Diversity in public organizations for the 21st century. Moving Toward a Multicultural Model", *Administration & Society* 33(3): 303-329.
- Sigelman, Lee (1976): "The Curious Case of Women in State and Local Government", *Social Science Quarterly* 57: 591-604.
- SKG, Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (1997): *New Public Management. Eine gleichstellungspolitische Einschätzung. Chancen, Gefahren, Handlungsansätze*. Bern: vista point.
- Sotomo (2014): Grafik Bundesangestellte nach Muttersprache und Standort der Verwaltungseinheit. Erstellt durch Mario Nowak im September 2014. Sotomo GmbH: Zürich.
- Stein, Lana (1986): "Representative Local Government: Minorities in the Municipal Work Force", *The Journal of Politics* 48(3): 694-713.
- Stimson, James A. (1985): "Regression in Space and Time: A Statistical Essay", *American Journal of Political Science* 29(4): 914-947.
- Thompson, Frank J. (1976): "Minority Groups in Public Bureaucracies: Are Passive and Active Representation linked?", *Administration & Society* 8(2): 201-226.
- Torres-Reyena, Oscar (2007): *Panel Data Analysis. Fixed and Random Effects using Stata*. Princeton: Princeton University.
- Urio, Paolo (1984): *Le rôle politique de l'administration publique*. Lausanne: Editions L.E.P.
- Urio, Paolo (1989): *Sociologie de la haute administration publique de la Suisse*. Paris: Economica.
- Varone, Frédéric (2013): Die Bundesverwaltung. In: Ladner, Andreas/ Chappelet, Jean-Loup/ Emery, Yves/ Knoepfel, Peter/ Mader, Luzius/ Soguel, Nils und Varone, Frédéric (Hrsg.): *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung: 111-126.
- Vedder, Günther (2005): "Denkanstösse zum Diversity Management", *Arbeit* 1: 34-43.
- von Maravić, Patrick/ Peters, Guy und Schröter, Eckhard (2013a): *Representative Bureaucracy in Action. Country Profiles from the Americas, Europe, Africa and Asia*. Cheltenham: Edward Elgar.
- von Maravić, Patrick/ Peters, Guy und Schröter, Eckhard (2013b): Representative Bureaucracy: concept, driving forces, strategies. In: von Maravić, Patrick/ Peters, Guy und Schröter, Eckhard (Hrsg.): *Representative Bureaucracy in Action. Country Profiles from the Americas, Europe, Africa and Asia*. Cheltenham: Edward Elgar: 1-20.
- von Matt, Othmar. (2014): "Doppelbürger sollen Schweizer vertreten." In: *Schweiz am Sonntag*. 24. August 2014.
- Vonarburg, Verena. (2010): "Kontaktbörsen für Bundesangestellte." In: *Tages-Anzeiger*. 8. Oktober 2010.
- Wansing, Gudrun und Westphal, Manuela (2014): Behinderung und Migration. Kategorien und theoretische Perspektiven. In: Wansing, Gudrun und Westphal, Manuela (Hrsg.): *Behinderung und Migration. Inklusion, Diversität und Intersektionalität*. Wiesbaden: Springer VS: 17-48.

- Warren, Drake Edward (2008): *The Regional Economic Effects of Commercial Passenger Air Service at small Airports. Consumer Economics*. Urbana, Illinois, University of Illinois. Dissertation für den Doctor of Philosophy.
- Watkins-Hayes, Celeste (2011): "Race, Respect, and Red Tape: Inside the Black Box of Racially Representative Bureaucracies", *Journal of Public Administration Research and Theory* 21: 1233-1251.
- Weber, Max (1972): *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr.
- Whitford, Andrew B./ Wilkins, Vicky M. und Ball, Mercedes G. (2007): "Descriptive Representation and Policymaking Authority: Evidence from Women in Cabinets and Bureaucracies", *Governance* 20(4): 559-580.
- Wilkins, Arjun S. (2011): To Lag or Not to Lag? Re-evaluating the Use of Lagged Dependent Variables in Regression Analysis. Unreferenziertes Paper.
- Winker, Gabriele und Degele, Nina (2009): *Intersektionalität zur Analyse sozialer Ungleichheiten*. Bielefeld: transcript.
- Wooldridge, Jeffrey M. (2002): *Econometric analysis of cross section and panel data*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Wooldridge, Jeffrey M. (2011): "st: RE: testing heteroksedasticity and autocorrelation fixed effect model." Online im Internet: <http://www.stata.com/statalist/archive/2011-03/msg00091.html> [2. November 2014].
- Zhao, Jihong und Lovrich, Nicholas (1998): "Determinants of Minority Employment in American municipal police agencies: the representation of African American officers." *Journal of Criminal Justice* 26(4): 267-277.

## Quellen des Bundes

- Anfrage Goll, Christine (2005): Anfrage 05.1061: *Umsetzung der Gleichstellung von Frau und Mann in der Bundesverwaltung*. Eingereicht am 7. Juni 2005.
- AuG, Ausländergesetz (2014): Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (Stand am 1. Februar 2014). Bern (AuG; SR 142.20).
- BAK, Bundesamt für Kultur (2014a): Kulturschaffen. Sprachen. Online im Internet: <http://www.bak.admin.ch/kulturschaffen/04245/index.html?lang=de> [22. Oktober 2014].
- BAK, Bundesamt für Kultur (2014b): Kulturschaffen. Wissenschaftliches Kompetenzzentrum zur Förderung der Mehrsprachigkeit. Online im Internet: <http://www.bak.admin.ch/kulturschaffen/04245/04246/04732/index.html?lang=de> [22. Oktober 2014].
- BFS, Bundesamt für Statistik (2014a): "Erwerbstätigkeit und Arbeitszeit - Detaillierte Daten. Detaillierte Ergebnisse der SAKE." Online im Internet: [http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/03/02/blank/data/03.html#parsys\\_00231](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/03/02/blank/data/03.html#parsys_00231) [17. August 2014].
- BFS, Bundesamt für Statistik (2014b): "Sprachgebiete. Analyseregionen: Sprachgebiete." Online im Internet: [http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/analyse\\_regionen/02.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/02.html) [23. April 2014].
- BFS, Bundesamt für Statistik (2014c): "Wahlen - Indikatoren. Parteienstärke." Online im Internet: [http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/02/blank/key/national\\_rat/parteienstaerke.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/02/blank/key/national_rat/parteienstaerke.html) [10. November 2014].
- BK, Bundeskanzlei (2002-2011): Eidgenössischer Staatskalender. Herausgegeben von der Schweizerischen Bundeskanzlei. Bern: BK.
- BK, Bundeskanzlei (2014): Eidgenössischer Staatskalender. Herausgegeben von der Schweizerischen Bundeskanzlei. Online im Internet unter: <http://www.media.bk.admin.ch/esk/staatskalender.pdf> [1. April 2014].
- BPG, Bundespersonalgesetz (2000): Bundespersonalgesetz (BPG) vom 24. März 2000 (Stand: 1. Juli 2013). Bern (BPG; SR 172.220.1).
- BPV, Bundespersonalverordnung (2001): Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001. Bern (BPV; SR 172.220.111.3)
- BtG, Beamtenengesetz (2001): Beamtenengesetz (BtG) vom 30. Juni 1927 (Stand: 13. März 2001). Bern (BtG; 172.221.10).
- BV, Bundesverfassung (2014): Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand: 18. Mai 2014). Bern (BPV; SR 101).
- EBG, Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (2014a): "Das Gleichstellungsgesetz." Online im Internet: <http://www.ebg.admin.ch/themen/00007/00069/index.html?lang=de> [22. August 2014].

- EBG, Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (2014b): "Nationales Recht." Online im Internet: <http://www.ebg.admin.ch/themen/00007/00130/index.html?lang=de> [22. August 2014].
- EFD, Eidgenössisches Finanzdepartement (2005): "Grünes Licht für das Personalcontrolling in der Bundesverwaltung." Online im Internet: <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/00467/?lang=de&msg-id=1425> [12. Juli 2014].
- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung (2013): "FLAG Verwaltungseinheiten." Online im Internet: <http://www.flag.admin.ch/d/themen/1-3-5einheiten.php> [12. Januar 2013].
- EKF, Eidgenössische Kommission Für Frauenfragen (2014a): "Frauen - Macht - Geschichte. 1848-2000." Online im Internet: <http://www.ekf.admin.ch/dokumentation/00444/00517/index.html?lang=de> [18. August 2014].
- EKF, Eidgenössische Kommission Für Frauenfragen (2014b): "Frauen - Macht - Geschichte. Ab 2001." Online im Internet: <http://www.ekf.admin.ch/dokumentation/00444/00516/index.html?lang=de> [18. August 2014].
- EPA, Eidgenössisches Personalamt (2005): "Juan F. Gut übernimmt die Leitung des EPA." Online im Internet: <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/00467/index.html?lang=de&msg-id=335> [9. Januar 2014].
- EPA, Eidgenössisches Personalamt (2009): Leitfaden Förderung Mehrsprachigkeit. InfoPers Fokus, Leitlinien zu Personalfragen. Online im Internet: [http://www.epa.admin.ch/dms\\_files/03081\\_de.pdf](http://www.epa.admin.ch/dms_files/03081_de.pdf) [12. November 2014].
- EPA, Eidgenössisches Personalamt (2010): Reporting Personalmanagement 2009. Bundesverwaltung. Bericht an die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte. Online im Internet: [www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01670/index.html?lang=de](http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01670/index.html?lang=de) [26. September 2014].
- EPA, Eidgenössisches Personalamt (2011): Reporting Personalmanagement 2010. Bundesverwaltung. Bericht an die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte. Online im Internet: [www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/22468.pdf](http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/22468.pdf) [13. Mai 2013].
- EPA, Eidgenössisches Personalamt (2012): Reporting Personalmanagement. Bericht an die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte. Online im Internet: [www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/02549/index.html?lang=de](http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/02549/index.html?lang=de) [26. August 2013].
- EPA, Eidgenössisches Personalamt (2013a): Kader in der Bundesverwaltung. Bern: Eidgenössisches Finanzdepartement.
- EPA, Eidgenössisches Personalamt (2013b): Strategische Sollwerte und Indikatoren für das Personalmanagement. Personalstrategie Bundesverwaltung 2011- 2015. Bern: Eidgenössisches Finanzdepartement.

- Geschlechterweisungen (1991): Weisungen des Bundesrates vom 18. Dezember 1991 über die Verbesserung der Vertretung und der beruflichen Stellung des weiblichen Personals in der allgemeinen Bundesverwaltung.
- Geschlechterweisungen (2003): Weisungen des Bundesrates vom 22. Januar 2003 zur Verwirklichung der Chancengleichheit von Frau und Mann in der Bundesverwaltung (Chancengleichheitsweisungen).
- Geschlechterweisungen (2013): Weisungen des Bundesrates vom 13. Oktober 2013 zur Verwirklichung der Chancengleichheit von Frau und Mann in der Bundesverwaltung (Chancengleichheitsweisungen).
- GIG, Gleichstellungsgesetz (Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 24. März 1995 (Stand am 1. Januar 2011).
- Interpellation Langenberger, Christiane (1997): Interpellation 97.3105: *Frauenvertretung in Expertenkommissionen*. Eingereicht am 17. März 1997.
- Interpellation Vermot-Mangold, Ruth-Gaby (1997): Interpellation 97.3090: *Wo sind die Frauen?* Eingereicht am 12. März 1997.
- Interpellation Hollenstein, Pia (2000): Interpellation 00.3672: *Übervertretung von Männern im höheren Kader*. Eingereicht am 13. Dezember 2000.
- Mehrsprachigkeitsweisungen (2003): Weisungen des Bundesrates vom 22. Januar 2003 zur Förderung der Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung.
- Mehrsprachigkeitsweisungen (2014): Weisungen des Bundesrates vom 27. August 2014 zur Förderung der Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung.
- Motion Hodgers, Antonio (2008): Motion 08.3813: *Einstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Bundesverwaltung*. Eingereicht am 15. Dezember 2008.
- Motion Keller, Peter (2014): Motion 14.3734: *Keine doppelte Staatsbürgerschaft für Schweizer Diplomaten*. Eingereicht am 17. September 2014.
- Postulat Feri, Yvonne (2012): Postulat 12.3801: *Geschlechterquoten in der Bundesverwaltung durchsetzen. Unterstützende Massnahmen*. Eingereicht am 26. September 2012.
- SpG, Sprachengesetz (2007): Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007 über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (SpG; SR 441.1).
- SpV, Sprachenverordnung (2010): Verordnung vom 4. Juni 2010 über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (SpV; SR 441.11).

## Anhang 1: Personalstrategien hinsichtlich der drei Repräsentationsmerkmale

### Gleichstellung der Geschlechter in Gesellschaft und Verwaltung

Mit der Einführung des Stimm- und Wahlrechts für Frauen 1971 war in der Schweiz ein wichtiger Schritt in Richtung Gleichstellung der Geschlechter gemacht (EKF 2014a). Im Zusammenhang mit der Bundesverwaltung werden Fragen zur Stellung der Frau seit den 70er Jahren diskutiert (Gullo-Siegenthaler 1988: 114). Der Grundsatz der Gleichberechtigung der Geschlechter wurde mit Annahme des entsprechenden Bundesbeschlusses durch das Volk 10 Jahre später, am 14. Juni 1981, in die Bundesverfassung aufgenommen (Holenstein 1988: 115).

In Art. 8 Abs. 3 der aktuellsten Version der Bundesverfassung heisst es wörtlich: „Mann und Frau sind gleichberechtigt. Das Gesetz sorgt für ihre rechtliche und tatsächliche Gleichstellung, v.a. in Familie, Ausbildung und Arbeit. Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit“ (vgl. BV 2014).<sup>55</sup>

Im Vorfeld der besagten Abstimmung wurde per 1. Januar 1981 die Stabstelle für Frauenfragen im EPA angesiedelt. Aufgrund des damaligen Personalstopps konnte keine eigenständige Verwaltungseinheit, sondern lediglich eine Stabsstelle geschaffen werden (Gullo-Siegenthaler 1985). Der Bericht zum Rechtsetzungsprogramm „Gleiche Rechte für Mann und Frau“, der am 26. Februar 1986 erschienen ist, bildet das Fundament für die konkrete Ausgestaltung der Gleichstellungspolitik des Bundes, in deren Zuge 1988 eine Aufwertung der Stabstelle für Frauenfragen zum Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) erfolgt (Gullo-Siegenthaler 1988: 112-114).

In parlamentarischen Vorstössen der 90er Jahre wird insbesondere eine angemessene Vertretung der Frauen in Arbeitsgruppen und Kommissionen gefordert (vgl. u.a. die Interpellation Vermot-Mangold 1997 mit dem Titel „Wo sind die Frauen?“ und die Interpellation Langenberger „Frauenvertretung in Expertenkommissionen“ ebenfalls aus dem Jahr 1997).

Per 1. Januar 1992 treten die Weisungen zur Frauenförderung in der allgemeinen Bundesverwaltung in Kraft (EKF 2014a). Ihr Geltungsbereich umfasst alle Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung, bundesnahe Betriebe sind davon ausgenommen. Es werden u.a. Vorgaben zu Stellenausschreibungen, zur Zusammensetzung von von der Verwaltung eingesetzten Gremien und zu Fördermassnahmen gemacht (vgl. Geschlechterweisungen 1991). Die Weisungen wurden 2003 und 2013 überarbeitet und ausgebaut (Ballmer-Cao 2006: 853).

Aus der Einsicht heraus, dass die rechtliche Verankerung des Gleichstellungsgrundsatzes 1981 die Diskriminierung von Frauen bislang nicht beseitigen konnte, wird ab 1993 das Nationale Forschungsprogramm 35 "Frauen in Recht und Gesellschaft - Wege zur Gleichstellung" lanciert (Schwenzer 2014).

Einen weiteren Meilenstein bildet das Bundesgesetz für die Gleichstellung von Frau und Mann (GIG), das am 1. Juli 1996 in Kraft tritt und das Verbot der Diskriminierung im Bereich der Erwerbsarbeit

---

<sup>55</sup> In der ursprünglichen Version von 1981 war lediglich von der rechtlichen Gleichstellung die Rede. Seit 2000 ist auch die tatsächliche Gleichstellung von Frau und Mann explizit in der Bundesverfassung verankert (EBG 2014b).

verankert wird (vgl. GIG 1995). Schliesslich wird 1999, im Nachgang zur 4. Weltfrauenkonferenz in Peking, der Aktionsplan zur Gleichstellung von Frau und Mann verabschiedet (EKF 2014a). Eine entscheidende Rolle nimmt darin das Gender Mainstreaming ein. Dabei handelt es sich um einen ganzheitlichen Ansatz bei dem beide Geschlechter gleichermaßen gefördert werden sollen. Einzug in die Bundesverwaltung hält das Gender Mainstreaming im Sommer 2004 (Ballmer-Cao 2006: 855-856).

Die parlamentarische Interpellation Hollenstein (2000) fordert derweil konkrete Massnahmen gegen die Untervertretung von Frauen im oberen Kader der eidgenössischen Bundesverwaltung. Mit der einfachen parlamentarischen Anfrage aus dem Jahr 2005 mit dem Titel „Umsetzung der Gleichstellung von Frau und Mann in der Bundesverwaltung“ wird nach den Massnahmen zur Umsetzung der Gleichstellungsziele gefragt (vgl. Anfrage Goll 2005).

Auch als Reaktion auf diese beiden parlamentarischen Vorstösse definiert der Bundesrat im Dezember 2005 im strategischen Personalcontrolling erstmals Sollwerte für den Frauenanteil, die bis Ende 2011 zu erreichen sind. Ziel ist eine Erhöhung des Frauenanteils in den oberen Lohnklassen um 30 Prozent sowie eine Zunahme in den übrigen Lohnklassen auf einen Drittel des Gesamtbestandes (EFD 2005).

Im Dezember 2013 wird in einem Themendossier des Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung (EBGB) auf die doppelte Diskriminierung von Frauen mit Behinderung eingegangen (EKF 2014b). Dabei handelt es sich meines Wissens um eines der ersten Dokumente, in denen von offizieller Seite an die Diskussion über Intersektionalität angeknüpft wird.

Ein vom Bundesrat 2007 in Auftrag gegebenes Nationales Forschungsprogramm, das Ende 2013 zum Abschluss kam, leistete einen weiteren wissenschaftlichen Beitrag zur Verbesserung von Chancengleichheit und Gleichstellung zwischen Frauen und Männern (vgl. Liebig et al. 2014).

Im September 2012 wird in mehreren parlamentarischen Vorstössen eine 40-Prozent-Frauenquote für die Bundesverwaltung und bundesnahe börsenkotierte Unternehmen gefordert, die jedoch allesamt abgelehnt werden (vgl. u.a. Postulat Feri 2012).

In der Personalstrategie für die Bundesverwaltung für die Legislatur 2011 bis 2015 werden die Sollwerte für die Frauenvertretung in der Bundesverwaltung nach oben angepasst. Konkret gilt es gesamthaft einen Frauenanteil von 44-48 Prozent zu erreichen. Davon ausgenommen sind die Bereiche Verteidigung (Sollwert: 11-12 Prozent) und Grenzwache (8.5-10.5 Prozent), in denen wegen Wehrpflicht und bewaffnetem Dienst vorwiegend Männer beschäftigt sind. In höheren Lohnklassen werden tiefere Sollwerte als gesamthaft festgelegt: 29 bis 34 Prozent in den Lohnklassen 24-29 und 16 bis 20 Prozent im höheren Kader, das die Lohnklassen 30-38 umfasst (EPA 2013b).

## Mehrsprachigkeit und Vertretung der Sprachgemeinschaften

Die Vertretung der Sprachgemeinschaften innerhalb der Bundesverwaltung wird seit Mitte des 20. Jahrhunderts und damit schon vor der Gleichstellung der Geschlechter intensiv diskutiert. Auf eine Diskussion der diesbezüglichen Policies wird an dieser Stelle verzichtet. Eine ausführliche Policy Analyse findet sich im zweiten Kapitel „Sprachen in der Bundesverwaltung: Ein heiss debattierter Evergreen“ des Buches „Mehrsprachigkeit verwalten? Spannungsfeld Personalrekrutierung beim Bund“ (siehe Coray et al. 2015: 20-40).

## Vertretung der Bundesangestellten nach Nationalität

Nach langen Debatten verabschiedete das Parlament 1927 das Bundesgesetz über das Verhältnis der Bundesbeamten (Beamtengesetz; vgl. BtG 2001). In ihm wurde neben der Beschränkung der Amtsdauer auch festgelegt, dass lediglich Schweizerbürger (mit männlichem oder weiblichem Geschlecht) Beamtenstatus erlangen können. Das sogenannte Beamtengesetz hielt bis nach der Jahrtausendwende stand, wurde in der Zwischenzeit jedoch mehrfach revidiert (Chiquet 2012).

Das Bundespersonal bestand jedoch nicht nur aus Beamten, sondern auch aus Angestellten, die auf unbestimmte Dauer beschäftigt wurden. Im Unterschied zu Beamten konnten Angestellte auch ausländischer Nationalität sein (Germann 1998: 116-117).<sup>56</sup>

Mit dem Inkrafttreten der Bundespersonalverordnung 2002 wurde der Beamtenstatus – und damit die Unterscheidung zwischen Beamten und Angestellten – endgültig abgeschafft, womit auch eine Aufhebung der Nationalitätenklausel einherging (vgl. Koller 2013). Eine durchaus intendierte Konsequenz dieser Änderung ist eine Anpassung der Funktionsweise der öffentlichen Verwaltung an Unternehmen aus der Privatwirtschaft (Germann 1998/2009; Varone 2013: 125).

Von diesem Zeitpunkt an stehen viele Stellen der Bundesverwaltung auch Personen offen, die nicht über das Schweizer Bürgerrecht verfügen – wenn auch nicht in allen Bereichen. Das geltende Bundespersonalgesetz (aktuelle Version: 1. Juli 2013) schränkt ein, dass der Bundesrat auf dem Verordnungsweg die Möglichkeit besitzt, gewisse Arbeitsverhältnisse nur Personen mit Schweizer Bürgerrecht zugänglich zu machen (vgl. BPG 2013). Die aktuell geltenden Gesetzesgrundlagen in Bezug auf die Stellung von AusländerInnen in der Bundesverwaltung werden in der Antwort des Bundesrates auf die Motion „Einstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Bundesverwaltung“ von Antonio Hodgers (2008), in welcher eine stärkere Öffnung der Bundesverwaltung für AusländerInnen gefordert wurde, ausführlich geschildert:

*„Im Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG) ist der Grundsatz festgelegt, wonach Stellen in der Bundesverwaltung für ausländische Staatsangehörige mit Arbeitsbewilligung offen sind. Eine Beschränkung des Zugangs zu einer Stelle aufgrund der Nationalität ist nur zulässig, wenn dies für die Erfüllung hoheitlicher Aufgaben notwendig ist (Art. 8 Abs. 3 BPG). Für das Bundespersonal ist eine Beschränkung dieses Zugangs nur möglich für das in der internationalen Verbrechensbekämpfung, bei der Polizei und in der Strafverfolgung eingesetzte Personal, für das in der Landesverteidigung eingesetzte Personal, für das für die Vertretung der Schweiz im Ausland eingesetzte Personal, für die Angehörigen des Grenzwachtkorps sowie für das Personal der Departemente, das die Schweiz an internationalen Verhandlungen vertritt (Art. 23 der Bundespersonal-verordnung vom 3. Juli 2001, BPV). Basierend auf dieser Bestimmung dürfen die Departemente aber nicht den Zugang für alle Stellen im obenbeschriebenen Aufgabenbereich von der Schweizer Staatsbürgerschaft abhängig machen, dies würde Artikel 8 Absatz 2 der Bundesverfassung widersprechen, sondern nur für diejenigen, bei denen das Personal tatsächlich hoheitliche Aufgaben erfüllt.“*

<sup>56</sup> 1992 waren 27 Prozent des Bundespersonals Angestellte (Germann 1998: 117). Zur Nationalität dieser Angestellten konnten trotz intensiver Recherchebemühungen keine Informationen gefunden werden.

Etwas allgemeiner wird in einem weiteren Gesetz des Bundes auf die Situation von AusländerInnen eingegangen. Im Ausländergesetz vom 16. Dezember 2005 werden sowohl Bund, Kantone und Gemeinden aufgefordert „günstige Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit und die Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am öffentlichen Leben“ zu schaffen (vgl. AuG 2014, Art. 3 Abs. 2). Zudem ist man aktuell im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) daran die Einschränkung, wonach Doppel- oder MehrfachbürgerInnen nicht als DiplomatInnen die Schweizer Interessen vertreten können, aufzuheben (von Matt 2014). Von rechtskonservativer Seite macht sich Widerstand breit, der in der bisher noch nicht behandelten Motion Keller (2014) zum Ausdruck kommt. Darin wird der Bundesrat aufgefordert, den momentan noch gültigen Grundsatz, wonach Doppelbürger vor dem Eintritt in den diplomatischen Dienst die zweite Staatszugehörigkeit offiziell niederlegen müssen, beizubehalten. Nur so könne sichergestellt werden, dass DiplomatInnen im ungeteilten Interesse der Schweiz verhandeln (vgl. Motion Keller 2014).

## Anhang 2: Zusätzliche Tabellen und methodische Abbildung

Tabelle 8: Frauenanteil nach Departement, Lohnklasse und Jahr (in %)

Jahr	EDA			EDI			EJPD			VBS		
	Gesamt	LK 1-23	LK 24-38									
2002	45.22	59.09	20.51 ↓	46.15	51.78	28.74 ↓	42.05	54.95	25.35 ↓	13.48	13.04	3.75 ↓
2003	45.99	60.03	22.27 ↓	47.10	52.32	31.17 ↓	42.01	54.42	26.33 ↓	13.39	13.39	4.72 ↓
2004	46.47	60.96	22.38 ↓	47.02	51.59	33.23 ↓	41.83	53.90	27.21 ↓	12.73	12.69	5.01 ↓
2005	46.81	62.15	22.85 ↓	47.91	52.24	34.63 ↓	43.63	53.14	26.84 ↓	12.79	13.09	5.01 ↓
2006	47.14	62.17	23.39 ↓	48.71	51.80	35.79 ↓	42.81	52.64	26.54 ↓	12.54	13.18	4.70 ↓
2007	47.35	61.20	24.32 ↓	49.86	53.38	37.39 ↓	43.07	52.43	24.64 ↓	12.45	13.41	5.07 ↓
2008	48.24	61.46	25.73 ↓	50.75	53.51	39.70 ↓	43.77	52.60	24.71 ↓	13.01	14.24	5.24 ↓
2009	49.69	61.98	26.80 ↓	51.80	54.34	41.25 ↓	45.13	53.08	26.77 ↓	13.13	14.48	5.81 ↓
2010	48.55	62.56	27.29 ↓	51.02	54.71	42.47 ↓	45.39	53.40	28.08 ↓	13.29	14.68	6.07 ↓
2011	48.67	63.45	29.11 ↓	51.54	55.09	43.65 ↓	44.36	51.10	28.33 ↓	13.59	14.96	6.38 ↓
Jahr	EFD			WBF			UVEK			BK		
	Gesamt	LK 1-23	LK 24-38									
2002	32.29	31.56	14.68 ↓	38.73	47.32	22.41 ↓	29.69	44.72	14.82 ↓	43.01	49.96	33.31 ↓
2003	30.72	32.31	14.70 ↓	38.02	47.72	23.44 ↓	29.86	45.77	14.98 ↓	42.81	48.67	31.38 ↓
2004	30.65	32.45	16.18 ↓	38.85	48.86	24.88 ↓	31.22	48.15	15.90 ↓	43.40	49.32	33.85 ↓
2005	30.34	32.05	16.80 ↓	39.34	49.31	25.72 ↓	31.63	48.15	17.15 ↓	45.68	54.28	36.18 ↓
2006	30.19	31.95	17.58 ↓	40.98	51.01	26.93 ↓	30.74	50.48	16.98 ↓	45.47	50.16	39.34 ↓
2007	30.29	32.21	17.71 ↓	41.37	50.32	28.18 ↓	30.88	50.28	17.12 ↓	45.81	52.61	38.14 ↓
2008	30.76	32.87	17.22 ↓	43.23	51.76	31.29 ↓	31.73	51.31	18.63 ↓	48.28	55.11	41.66 ↓
2009	30.96	33.15	15.15 ↓	43.96	52.94	32.30 ↓	33.02	51.61	20.63 ↓	48.88	57.69	41.74 ↓
2010	31.25	33.66	15.21 ↓	44.12	53.28	32.51 ↓	33.08	51.80	21.06 ↓	48.48	57.22	42.14 ↓
2011	31.52	33.93	15.99 ↓	45.06	53.93	33.76 ↓	33.77	51.94	22.41 ↓	48.94	56.50	42.40 ↓

Anmerkung: Die Pfeile auf der rechten Seite geben an, ob der Anteil im Kader höher liegt als im Nichtkader (↑) oder umgekehrt (↓); Quelle: BV Plus

Tabelle 9: AusländerInnen-Anteil nach Departement, Lohnklasse und Jahr (in %)

Jahr	EDA			EDI			EJPD			VBS		
	Gesamt	LK 1-23	LK 24-38									
2002	2.49	2.36	2.05 ↓	5.88	6.58	3.20 ↓	4.24	5.60	2.21 ↓	0.37	0.40	0.15 ↓
2003	2.30	2.09	2.00 ↓	5.72	6.25	3.64 ↓	4.35	5.44	2.72 ↓	0.39	0.42	0.19 ↓
2004	2.29	2.34	1.66 ↓	5.41	5.96	3.50 ↓	4.44	5.27	3.07 ↓	0.42	0.45	0.21 ↓
2005	2.26	2.18	1.77 ↓	5.84	6.38	3.99 ↓	4.25	4.74	3.31 ↓	0.43	0.46	0.19 ↓
2006	2.41	2.47	1.72 ↓	6.33	6.80	4.69 ↓	4.37	5.09	3.22 ↓	0.44	0.49	0.18 ↓
2007	2.28	2.37	1.59 ↓	6.80	6.95	5.91 ↓	4.64	5.38	3.40 ↓	0.52	0.56	0.26 ↓
2008	2.34	2.27	1.80 ↓	7.44	7.96	5.68 ↓	5.10	5.87	3.81 ↓	0.73	0.74	0.61 ↓
2009	2.21	2.12	1.71 ↓	7.30	8.13	4.94 ↓	6.14	7.43	4.13 ↓	0.71	0.71	0.67 ↓
2010	2.23	2.41	1.46 ↓	7.28	8.17	4.99 ↓	6.17	7.42	4.22 ↓	0.81	0.79	0.83 ↑
2011	2.28	2.73	1.25 ↓	7.26	8.23	4.83 ↓	5.71	7.17	3.67 ↓	0.90	0.91	0.80 ↓
Jahr	EFD			WBF			UVEK			BK		
	Gesamt	LK 1-23	LK 24-38									
2002	4.30	4.49	2.72 ↓	5.51	6.27	3.99 ↓	5.47	3.39	6.95 ↑	6.94	5.74	7.79 ↑
2003	4.56	4.76	2.88 ↓	5.50	5.71	4.77 ↓	5.70	3.80	6.96 ↑	5.95	5.42	6.19 ↑
2004	4.66	4.87	3.04 ↓	5.89	5.86	5.48 ↓	5.74	3.71	7.01 ↑	5.66	4.88	6.18 ↑
2005	4.74	4.95	3.14 ↓	6.12	6.05	5.75 ↓	5.83	3.68	7.10 ↑	5.40	4.46	5.97 ↑
2006	4.86	5.01	3.68 ↓	6.69	6.46	6.45 ↓	6.08	3.81	7.22 ↑	6.42	5.96	6.37 ↑
2007	5.09	5.15	4.43 ↓	7.09	6.95	6.74 ↓	6.61	4.05	7.89 ↑	5.92	4.03	7.03 ↑
2008	5.44	5.45	4.94 ↓	7.89	7.79	7.47 ↓	7.80	4.80	9.26 ↑	6.40	4.06	7.88 ↑
2009	5.52	5.75	3.71 ↓	8.80	8.68	8.36 ↓	6.27	4.92	6.82 ↑	6.97	5.00	8.03 ↑
2010	5.55	5.77	3.87 ↓	8.12	7.34	8.50 ↑	6.72	5.30	7.26 ↑	6.20	5.15	6.56 ↑
2011	5.57	5.79	3.98 ↓	8.16	7.51	8.38 ↑	6.76	5.64	7.10 ↑	6.51	5.21	7.00 ↑

Anmerkung: Die Pfeile auf der rechten Seite geben an, ob der Anteil im Kader höher liegt als im Nichtkader (↑) oder umgekehrt (↓)

Tabelle 10: Sprachenvertretung nach Departement, Lohnklasse und Jahr (in %)

Jahr	EDA												EDI														
	Gesamt				LK 1-23				LK 24-38				Gesamt				LK 1-23				LK 24-38						
	Dt	Fr	It	Rr	Dt	Fr	It	Rr	Dt	Fr	It	Rr	Dt	Fr	It	Rr	Dt	Fr	It	Rr	Dt	Fr	It	Rr	Dt	Fr	It
2002	74.62	21.10	4.00	0.28	69.98	24.20	5.67	0.15	65.40	29.50	4.40	0.70	↑	66.38	25.16	8.13	0.33	65.97	24.89	8.90	0.24	66.57	26.72	6.13	0.58	↓	
2003	74.47	21.17	4.12	0.24	70.70	23.37	5.79	0.15	64.86	30.20	4.27	0.66	↑	66.77	25.01	7.90	0.32	65.83	25.29	8.64	0.24	68.22	25.75	5.48	0.55	↓	
2004	74.00	21.51	4.24	0.25	71.41	22.76	5.67	0.16	65.08	29.96	4.39	0.57	↑	68.00	25.80	5.84	0.36	67.63	26.31	5.75	0.31	67.36	26.11	6.01	0.52	↑	
2005	73.91	21.63	4.25	0.22	73.05	21.38	5.32	0.25	65.06	29.83	4.55	0.56	↑	68.29	25.61	5.75	0.36	67.99	26.04	5.66	0.31	67.06	26.59	5.84	0.52	↑	
2006	73.18	22.24	4.36	0.22	72.49	21.96	5.39	0.16	64.78	30.10	4.67	0.46	↑	68.28	26.31	5.11	0.30	67.13	27.30	5.29	0.28	67.46	26.75	5.27	0.53	↓	
2007	73.19	22.20	4.45	0.16	73.33	21.45	5.14	0.08	64.76	29.70	5.18	0.36	↑	68.09	26.50	5.11	0.31	66.42	27.78	5.57	0.23	69.13	25.64	4.56	0.67	↓	
2008	72.43	22.69	4.72	0.16	72.44	22.16	5.32	0.08	64.79	29.21	5.64	0.36	↑	67.86	26.90	5.02	0.23	66.48	28.11	5.24	0.17	69.38	26.15	4.07	0.39	↓	
2009	72.46	22.76	4.63	0.15	72.98	21.81	5.12	0.08	65.05	28.98	5.62	0.35	↑	67.91	26.70	5.16	0.23	66.74	27.66	5.43	0.18	68.58	26.82	4.22	0.38	↓	
2010	69.08	26.18	4.51	0.23	73.40	21.47	4.85	0.27	64.23	29.40	5.99	0.38	↑	65.86	28.60	5.24	0.29	64.08	30.32	5.40	0.19	68.92	26.29	4.28	0.51	↓	
2011	67.92	27.16	4.65	0.28	73.14	21.51	5.11	0.24	63.58	29.76	6.10	0.55	↑	65.42	28.96	5.30	0.33	63.67	30.74	5.41	0.19	68.26	26.62	4.50	0.61	↓	
Jahr	EJPD												VBS														
	Gesamt				LK 1-23				LK 24-38				Gesamt				LK 1-23				LK 24-38						
	Dt	Fr	It	Rr	Dt	Fr	It	Rr	Dt	Fr	It	Rr	Dt	Fr	It	Rr	Dt	Fr	It	Rr	Dt	Fr	It	Rr	Dt	Fr	It
2002	74.82	20.43	4.56	0.19	76.51	18.20	5.07	0.22	71.67	23.74	4.41	0.18	↑	78.20	16.54	4.78	0.47	77.26	16.99	5.19	0.56	82.29	14.77	2.85	0.10	↓	
2003	74.31	20.68	4.84	0.17	76.80	18.28	4.79	0.13	70.50	24.26	5.01	0.23	↑	78.16	16.55	4.87	0.42	77.26	17.02	5.23	0.48	82.04	14.48	3.34	0.14	↓	
2004	74.35	20.25	5.22	0.18	77.25	17.83	4.79	0.14	70.21	23.64	5.91	0.24	↑	78.29	16.61	4.86	0.24	77.49	17.05	5.20	0.26	81.55	15.01	3.30	0.14	↓	
2005	72.06	20.92	6.86	0.15	77.40	17.45	5.01	0.14	70.11	23.56	6.08	0.25	↑	78.29	16.58	4.89	0.24	77.45	17.09	5.18	0.27	81.08	15.19	3.58	0.14	↓	
2006	71.49	21.65	6.74	0.13	76.38	18.48	4.98	0.15	70.76	22.84	6.15	0.25	↑	78.16	16.64	4.97	0.24	77.14	17.27	5.32	0.27	81.03	15.25	3.59	0.14	↓	
2007	72.29	20.89	6.72	0.10	77.02	18.32	4.58	0.08	72.31	21.46	6.05	0.19	↑	77.98	16.91	4.89	0.21	77.00	17.64	5.13	0.23	80.85	15.20	3.73	0.22	↓	
2008	71.70	21.71	6.46	0.13	77.07	18.60	4.26	0.08	70.98	22.22	6.52	0.28	↑	77.42	17.36	5.03	0.19	76.38	18.10	5.30	0.22	80.63	15.54	3.71	0.13	↓	
2009	71.73	21.55	6.62	0.10	76.45	19.06	4.49	0.00	71.89	21.33	6.50	0.28	↑	77.26	17.44	5.10	0.20	76.29	18.15	5.34	0.23	79.96	15.92	3.98	0.13	↓	
2010	71.74	21.46	6.67	0.13	76.33	19.01	4.66	0.00	72.19	21.11	6.34	0.36	↑	77.37	17.29	5.14	0.20	76.34	18.00	5.44	0.22	80.32	15.73	3.82	0.12	↓	
2011	72.95	20.47	6.48	0.10	78.43	17.31	4.26	0.00	72.80	21.14	5.78	0.28	↑	77.29	17.23	5.29	0.19	76.33	17.85	5.61	0.21	80.13	15.98	3.76	0.13	↓	
Jahr	EFD												WBF														
	Gesamt				LK 1-23				LK 24-38				Gesamt				LK 1-23				LK 24-38						
	Dt	Fr	It	Rr	Dt	Fr	It	Rr	Dt	Fr	It	Rr	Dt	Fr	It	Rr	Dt	Fr	It	Rr	Dt	Fr	It	Rr	Dt	Fr	It
2002	66.04	20.96	12.43	0.57	64.78	20.97	13.66	0.59	73.07	21.59	4.93	0.41	↓	70.62	25.12	3.99	0.27	69.69	26.21	3.96	0.14	70.07	25.22	4.14	0.58	↓	
2003	66.17	21.18	12.08	0.57	65.12	20.98	13.31	0.60	72.98	22.12	4.57	0.33	↓	70.94	24.83	3.97	0.26	70.80	25.27	3.86	0.07	71.46	24.07	3.92	0.56	↓	
2004	66.42	21.15	11.86	0.57	65.14	21.04	13.18	0.63	73.84	21.36	4.50	0.31	↓	71.63	24.52	3.58	0.27	70.98	25.52	3.43	0.07	72.50	23.32	3.64	0.55	↓	
2005	66.55	21.30	11.63	0.53	65.29	21.19	12.93	0.59	74.17	21.36	4.32	0.15	↓	71.74	24.25	3.74	0.27	70.34	26.10	3.49	0.07	72.59	23.22	3.64	0.55	↓	
2006	66.45	21.31	11.72	0.53	64.99	21.31	13.11	0.59	74.24	21.12	4.50	0.15	↓	71.29	24.82	3.63	0.27	69.75	26.59	3.59	0.07	73.11	22.64	3.60	0.65	↓	
2007	67.23	21.08	11.25	0.44	65.66	21.25	12.60	0.50	75.18	20.27	4.41	0.14	↓	72.14	24.61	2.97	0.28	70.79	25.91	3.22	0.07	73.89	22.92	2.61	0.58	↓	
2008	67.55	21.02	11.00	0.43	65.85	21.39	12.27	0.49	76.22	19.33	4.38	0.07	↓	71.38	25.25	3.18	0.20	69.55	26.96	3.42	0.07	73.80	23.06	2.78	0.37	↓	
2009	67.15	21.28	11.12	0.44	65.57	21.74	12.21	0.48	76.90	18.61	4.33	0.16	↓	70.83	25.54	3.42	0.21	69.01	27.15	3.76	0.08	73.64	23.05	2.94	0.37	↓	
2010	67.39	21.46	10.72	0.43	65.72	22.01	11.80	0.47	77.05	18.45	4.34	0.15	↓	71.41	25.00	3.42	0.17	70.01	26.42	3.57	0.00	73.85	22.66	3.12	0.37	↓	
2011	66.97	21.84	10.76	0.43	65.20	22.43	11.90	0.47	76.88	18.61	4.36	0.15	↓	71.77	24.48	3.49	0.25	70.13	26.03	3.84	0.00	74.10	22.37	2.98	0.55	↓	
Jahr	UVEK												BK														
	Gesamt				LK 1-23				LK 24-38				Gesamt				LK 1-23				LK 24-38						
	Dt	Fr	It	Rr	Dt	Fr	It	Rr	Dt	Fr	It	Rr	Dt	Fr	It	Rr	Dt	Fr	It	Rr	Dt	Fr	It	Rr	Dt	Fr	It
2002	77.48	19.11	3.29	0.11	78.50	17.34	4.16	0.00	76.01	21.10	2.69	0.21	↑	62.55	19.10	17.98	0.37	71.65	17.32	10.24	0.79	48.60	21.50	28.97	0.93	↑	
2003	77.01	19.36	3.52	0.11	78.48	17.31	4.21	0.00	76.37	20.54	2.89	0.20	↑	62.31	19.23	17.69	0.77	73.23	17.32	8.66	0.79	47.71	21.10	30.28	0.92	↑	
2004	77.93	18.68	3.28	0.11	79.30	16.85	3.85	0.00	76.49	20.48	2.83	0.20	↑	63.77	17.74	17.74	0.75	75.97	16.28	6.98	0.78	47.90	21.01	30.25	0.84	↑	
2005	77.67	18.41	3.77	0.16	79.29	16.41	4.17	0.13	76.46	19.87	3.39	0.28	↑	64.88	16.53	17.77	0.83	78.63	12.82	7.69	0.85	47.37	21.93	28.95	1.75	↑	
2006	78.07	17.82	3.78	0.33	79.67	15.69	4.50	0.14	77.07	19.31	3.16	0.46	↑	62.55	16.60	20.43	0.43	76.19	12.38	10.48	0.95	47.54	22.13	29.51	0.82	↑	
2007	77.37	17.71	4.57	0.36	78.81	15.36	5.71	0.13	76.19	19.45	3.84	0.51	↑	60.68	18.80	20.09	0.43	77.32	12.37	10.31	0.00	45.24	25.40	28.57	0.79	↑	
2008	76.73	18.06	4.87	0.33	78.18	15.71	5.99	0.12	75.98	19.56	3.99	0.47	↑	59.41	19.67	20.50	0.42	75.76	15.15	9.09	0.00	43.65	25.40	30.16	0.79	↑	
2009	75.65	18.95	5.06	0.35	77.56	15.93	6.38	0.13	74.47	21.04	4.00	0.49	↑	58.42	20.66	20.49	0.43	74.60	15.74	9.66	0.00	45.65	24.70	28.85	0.79	↑	
2010	75.68	18.64	5.25	0.43	76.66	16.10	7.12	0.12	75.13	20.35	3.89	0.62	↑	59.31	21.29	18.99	0.41	73.71	16.81	8.45	1.03	48.69	24.38	26.93	0.00	↑	
2011	75.85	18.62	5.14	0.40	75.88	16.91	7.09	0.12	75.95	19.73	3.76	0.57	↓	60.01	20.62	18.97	0.40	73.72	14.01	11.23	1.04	51.02	24.88	24.10	0.00	↑	

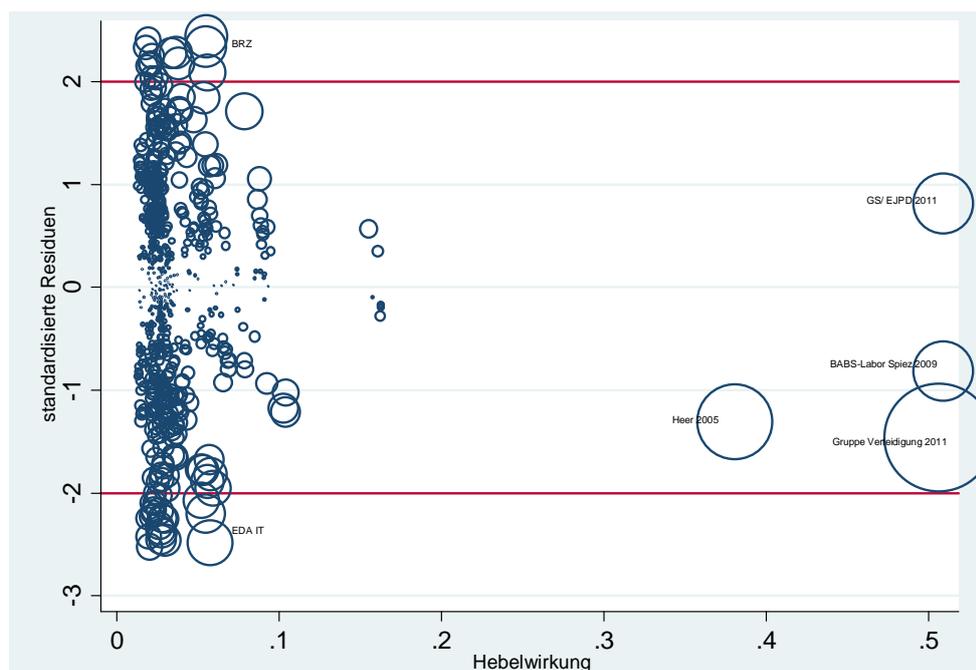
Anmerkung: Die Pfeile auf der rechten Seite geben an, ob der Anteil der Lateinischsprachigen (Fr, It und Rr) im Kader höher liegt als im Nichtkader (↑) oder umgekehrt (↓)

Tabelle 11: Beschreibende Statistik der in den multivariaten Modellen verwendeten Variablen

	$\bar{X}$	Median	SD	Min.	Max.	N
AusländerInnen-Anteil	4.97	3.86	5.78	0.0	42	882
AusländerInnen-Intersekt.	0.09	0.03	0.26	0.0	3	663
Blau-Index Sprache	0.34	0.36	0.13	0.0	1	882
Blau-Index Sprache (Intersek.)	0.41	0.42	0.22	0.0	2	852
Frauenanteil	35.81	36.21	17.45	2.5	100	882
Frauenanteil (Intersek.)	0.16	0.11	0.15	0.0	1	882
BDP (d)	0.00	0	0.07	0.0	1	882
CVP (d)	0.13	0	0.33	0.0	1	882
FDP (d)	0.23	0	0.42	0.0	1	882
GPS (d)	0.03	0	0.17	0.0	1	882
SP (d)	0.12	0	0.32	0.0	1	882
SVP (d)	0.04	0	0.20	0.0	1	882
Partei: keine Angabe (d)	0.25	0	0.43	0.0	1	882
Parteilos (d)	0.20	0	0.40	0.0	1	882
DirektorIn Sprachmind. (d)	0.21	0	0.41	0.0	1	882
Direktor Mann (d)	1.91	2	0.29	1.0	2	882
Grösse Verwaltungseinheit	412.15	155	797	16.0	5173	882
Veränderung Personalbestand	1.57	0.08	253	-4828	4043	750
FLAG (d)	0.21	0	0.41	0.0	1	882
EDA (d)	0.04	0	0.20	0.0	1	882
EDI (d)	0.12	0	0.33	0.0	1	882
EFD (d)	0.13	0	0.34	0.0	1	882
EJPD (d)	0.11	0	0.32	0.0	1	882
VBS (d)	0.28	0	0.45	0.0	1	882
WBF (d)	0.18	0	0.39	0.0	1	882
UVEK (d)	0.11	0	0.31	0.0	1	882
BK (d)	0.02	0	0.15	0.0	1	882
AusländerInnen-Anteil Bev.	17.19	15.95	3.73	14.3	32	882
Dienstortanteil Deutschschw.	87.48	98.98	25.32	0.0	100	882
Frauenanteil Bevölkerung	45.58	45.63	0.50	43.1	47	882
Ausländer-Anteil (LK 1-23)	5.09	4.19	5.34	0.0	31	882
Ausländer-Anteil (LK 24-38)	4.27	1.97	7.72	0.0	69	882
Frauenanteil (LK 1-23)	47.74	50.33	22.66	3.5	100	882
Frauenanteil (LK 24-38)	19.77	16.63	16.91	0.0	100	882
Blau-Index (LK 1-23)	0.31	0.32	0.15	0.0	1	882
Blau-Index (LK 24-38)	0.35	0.36	0.14	0.0	1	882

Anmerkung: d=Dummyvariable; SD=Standardabweichung; d=Dummy

Abbildung 10: Cook's Distance für Modelle zur passiven Repräsentation nach Geschlecht



## Anhang 3: Abkürzungsverzeichnis

Ar-Stab+FI	Stab des Kompetenzzentrums des VBS für die Beschaffung diverser Systeme
A Stab	Armeestab
armasuisse	Kompetenzzentrum für Beschaffung und Technologie des VBS
AV	Abhängige Variable
BABS	Bundesamt für Bevölkerungsschutz
BABS APF	Bundesamt für Bevölkerungsschutz Abteilung Presse und Funkspruch
BABS Dir	Bundesamt für Bevölkerungsschutz Direktion
BAK	Bundesamt für Kultur
BDP	Bürgerlich-Demokratische Partei
BFF	Bundesamt für Flüchtlinge
BFM	Bundesamt für Migration
BFS	Bundesamt für Statistik
BK	Bundeskanzlei
BPG	Bundespersonalgesetz
BPV	Bundespersonalverordnung
BRZ	Bundesreisezentrale
BtG	Beamtengesetz
BV	Bundesverfassung
BV Plus	Personaldatenbank der Eidgenössischen Bundesverwaltung
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
CST	Centro Sportivo Tenero
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DR	Direktion für Ressourcen
Dt	Deutsch
EBG	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
Eidg.	Eidgenössisch
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ENSI	Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat
EPA	Eidgenössisches Personalamt
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
EU	Europäische Union
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (ab 1.1.2013: Eidg. Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF)
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
FE	Fixed Effects
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei (seit 1. Januar 2009 FDP. Die Liberalen)
FGLS	Feasible Generalized Least Squares
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
Fr	Französisch
FUB	Führungsunterstützungsbasis
GIG	Bundesgesetz für die Gleichstellung von Frau und Mann; auch Gleichstellungsgesetz genannt
GLS	Generalized Least Squares
GPS	Grüne Partei Schweiz
GS-EJPD	Generalsekretariat Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
GST Ug OP	Generalstab der Armee Untergruppe Operationen
HE	Heer

---

HSK	Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen (seit 2009: Eidg. Nuklearsicherheitsinspektorat ENSI)
IMES	Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung
It	Italienisch
KFM	wissenschaftliches Kompetenzzentrum für Mehrsprachigkeit
LK	Lohnklasse
NAZ	Nationale Alarmzentrale
NFP	Nationales Forschungsprogramm
NPM	New Public Management
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
RE	Random Effects
Rr	Rätoromanisch
SIR	Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung
SNM	Schweizerisches Nationalmuseum
SpG	Sprachengesetz
SpV	Sprachenverordnung
SP	Sozialdemokratische Partei
SR	Systematische Rechtssammlung des Bundes
SVP	Schweizerische Volkspartei
Swisstopo	Bundesamt für Landestopografie
TSCS	Time-Series-Cross-Section (Deutsch: gepoolte Zeitreihen)
UV(s)	Unabhängige Variable(n)
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
UVEK/ IT	Informatik-Abteilung des UVEK
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (bis 31.12.2012: Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD)
WoV	wirkungsorientierte Verwaltungsführung
ZDA	Zentrum für Demokratie Aarau