



**Interpellation der SP-Fraktion
betreffend Förderung ethnischer Diversität im öffentlich-rechtlichen Dienst des Kantons
Zug
(Vorlage Nr. 1888.1 - 13289)**

Antwort des Regierungsrates
vom 4. Mai 2010

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Fraktion der SP des Kantons Zug hat am 6. Dezember 2009 eine Interpellation eingereicht und sieben Fragen bezüglich der Förderung der ethnischen Diversität im öffentlich-rechtlichen Dienst des Kantons Zug gestellt. Die Interpellanten weisen darauf hin, dass der Kanton Zug mit 22,9% den höchsten Ausländeranteil der Zentralschweiz (Schweiz 22,6%, Stand Ende 2008) habe und der Ausländeranteil unter den Erwerbstätigen generell noch höher liege. Es sei davon auszugehen, dass der Ausländeranteil im Zuge der bilateralen Abkommen mit der EU weiter zunehmen werde; bereits 2007 hatten in Zug gemäss Bundesamt für Statistik die Zuzüge aus dem Ausland ausserdem diejenigen aus der Schweiz überstiegen. Personen mit Migrationshintergrund seien in Branchen wie der Gastronomie oder dem Baugewerbe massiv (bis zu 53%) über- und etwa in der öffentlichen Verwaltung (ca. 8,1%) im Verhältnis zum ihrem Anteil an der Wohnbevölkerung in ebensolcher Masse untervertreten. Die Privatwirtschaft habe – wenn es um so genannte «Expatriats», um hochqualifizierte Arbeitskräfte aus dem Ausland, gehe – die Bedeutung und den Gewinn durch Diversity Management längst erkannt und selbiges eingeführt. Nun liege es an Bund und Kantonen, ethnische Diversität im Sinne der Chancengleichheit, Nicht-Diskriminierung und gesellschaftlichen Bereicherung gezielt zu fördern. Der Kanton Nidwalden habe mit einem Ausländeranteil, der kaum die Hälfte desjenigen im Kanton Zug ausmacht, neu eine Integrationsbeauftragte mit kosovarischen Wurzeln, die sich gegen Diskriminierung ebenso einsetze wie für verbindliche Deutschstandards und gegen Zwangsverheiratungen. Dies gestalte (Integrations-) Politik nicht nur glaubwürdiger, sondern durch optimierte Zielgruppenerreichung und -angepasstheit ebenso effizienter und effektiver. Daher interessiere es, wie derartiges beim Verwaltungs-, Lehr- und Justizpersonal im öffentlich-rechtlichen Dienst des Kantons Zug verstärkt genutzt werden könnte.

1. Generelles

Diversity wird allgemein in einem breiten Sinn verstanden. Es geht nicht darum, Personen an ihrer Nationalität festzumachen. Vielmehr steht im Vordergrund, Personen mit unterschiedlichen Sozialdaten einen barrierefreien Zugang zu einer Anstellung im jeweiligen Unternehmen zu ermöglichen, die besten Talente zu rekrutieren und in vielfältigen Teams zusammen zu arbeiten. Der Regierungsrat schliesst sich einem solchen Verständnis von Diversity an, welches Personen aufgrund von Migrationshintergrund, Geschlecht, Behinderung, geschlechtlicher Orientierung, Alter oder Hautfarbe im Rekrutierungsprozess gleiche Chancen lässt und keine Benachteiligung auslöst. Zudem nutzt Diversity Management unter anderem das Know-how von Zugewanderten und trägt dazu bei, deren Potenzial voll zu entfalten, was speziell auch bei Integrationsbemühungen zentral ist.

Der Interpellationstext geht vom Ausländeranteil des Kantons Zug aus und greift schematisch die Ausländeranteile in verschiedenen Branchen auf. Er übersieht dabei, dass für bestimmte Tätigkeiten gewisse Qualifikationen Voraussetzung sind, die in der ganzen Bevölkerung un-

gleich verteilt sind. Die schulischen und beruflichen Qualifikationen von Personen ohne Schweizer Pass sind gesamthaft durchschnittlich immer noch tiefer, obwohl mit der Einwanderung aus der EU (D, F, GB) oder aus USA/Asien der Anteil von Zugewanderten mit Tertiärababschluss markant im Steigen begriffen ist. Weiter ist zu berücksichtigen, dass viele ehemalige eingewanderte Personen mittlerweile eingebürgert sind daher nicht mehr in der Ausländerstatistik erscheinen. Der alleinige Bezug des Ausländeranteils ist somit nicht geeignet, um ethnische Diversität zu belegen respektive einzufordern.

Der hohe Ausländeranteil in der Privatwirtschaft hat mit den internationalen Verflechtungen der Wirtschaft sowie mit dem Arbeitskräftemangel zu tun, mit dem die Wirtschaft speziell im Bereich der hoch qualifizierten Mitarbeitenden konfrontiert ist. Daher können diese Zahlen nicht mit denjenigen der öffentlichen Verwaltung verglichen werden.

Ausländische Erwerbstätige sind nicht nur im Gastgewerbe übervertreten, sondern unter anderem auch im Immobilien- und Informatikbereich. Untervertreten sind sie nicht nur in der öffentlichen Verwaltung, sondern beispielsweise auch im Kredit- und Versicherungsgewerbe oder in der Land- und Forstwirtschaft¹⁾. Zu beachten ist ferner, dass von den Schweizer Erwerbstätigen rund 25% in Berufen mit hohen Qualifikationsanforderungen (Führungskräfte, akademische Berufe) tätig sind. Von den ausländischen Erwerbstätigen sind nur leicht weniger, nämlich 23% in Berufen mit hohen Qualitätsanforderungen tätig. Von den ausländischen Erwerbstätigen aus Nord- und Westeuropa sind sogar nahezu 50% in Berufen mit hohen Qualitätsanforderungen tätig.

Es kann zudem angenommen werden, dass Ausländerinnen und Ausländer mit guter, oftmals auch international ausgerichteter Ausbildung ihrerseits eine Anstellung in der Privatwirtschaft bevorzugen.

Es ist festzuhalten, dass die vorliegende Interpellation genau genommen zwei unterschiedliche Anliegen beinhaltet, ohne diese klar voneinander zu trennen: Zum einen verlangt sie die Förderung der Chancengleichheit und Nicht-Diskriminierung ausländischer Erwerbstätiger im öffentlich-rechtlichen Dienst. Zum anderen regt sie die Stärkung der Kontakte zur Migrationsbevölkerung durch vermehrte Anstellungen ausländischer Erwerbstätiger im öffentlichen Dienst an.

2. Beantwortung der Fragen

- a) Der Bund (Integrationsbericht 2006) empfiehlt, die Situation ausländischer Arbeitnehmender auf Verwaltungsebene zu verbessern und allenfalls entsprechende Programme zu lancieren. Wo setzt der Kanton Zug an respektive wie plant er diese Empfehlung spezifisch umzusetzen?

Antwort:

Integrationspolitik soll unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit unabhängig von Sozialdaten sein. Die Analyse des Integrationsberichtes des Bundes hat unter anderem ergeben, dass die Bereiche Bildung (namentlich auch die Berufsbildung) und Arbeit generell von zentraler Bedeutung sind. Es zeigt sich aber, dass der Integrationserfolg in diesen Bereichen eng mit den Kenntnissen der Sprache, den Kontakten im lokalen Umfeld, in Vereinen und Sportverbänden, in Betrieben oder im Gemeinschaftsleben des Quartiers und der Gemeinde verbunden

¹⁾ Bericht des Bundesamtes für Statistik: Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz, 2008, Kapitel Arbeitsmarkt

ist²⁾. Dabei handelt es sich um die so genannte soziale Integration. Diese ist nicht primär eine Einzelaufgabe des Kantons als Arbeitgeber, sondern sie stellt eine gesellschaftliche Anforderung sowohl an die Menschen mit Migrationshintergrund wie auch an deren gesamtes Umfeld dar, entsprechend aktiv zu sein.

Zu diesem Zweck bestehen im Kanton Zug bereits vielfältige Angebote wie beispielsweise das Integrationsnetz Zug, die Plattform «Integration Zentralschweiz», das Kompetenzzentrum Integration der Direktion des Innern sowie auch die im Jahr 2000 zu diesem Themenkreis ins Leben gerufene kantonale Kommission für Integrationsfragen und gegen Rassismus³⁾. Bei der Umsetzung des aus dem Integrationsbericht hervor gegangenen Massnahmenpakets beteiligt sich der Kanton Zug beispielsweise im Bereich der Berufsintegration mit einem Casemanagement Berufsbildung oder über die Fachstelle Migration.

Ein spezifisches Programm des Kantons Zug als Arbeitgeber zur vermehrten Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist nebst dem üblichen Rekrutierungsprozess, der für alle ethnischen Gruppen offen steht, nicht vorgesehen. Nachfolgenerationen von zugezogenen Ausländerinnen und Ausländern, die das schweizerische Bildungssystem durchlaufen haben, werden die Möglichkeit einer Anstellung im öffentlichen Bereich vermehrt nutzen, da hierfür oft gute Kenntnisse unseres Rechtssystems, der Staatsorganisation sowie der deutschen Sprache notwendig sind. Dies wird je nach Situation noch erweitert durch den Bedarf an ortsbezogenem Fachwissen, dem Schweizer Bürgerrecht (z. B. bei der Zuger Polizei⁴⁾ oder einem anerkannten kantonalen oder ausländischen Lehrdiplom bei Lehrpersonen.

Diese Tatsachen gelten umgekehrt ebenso für Schweizerinnen und Schweizer, die in einer öffentlichen Verwaltung im Ausland tätig sein möchten.

Die verabschiedete Personalstrategie stellt zudem zwei Plattformen zur Verfügung, um in der Zukunft weitere Antworten auf die Frage zu liefern:

1. Der Kanton bietet ein Ausbildungs- und Weiterbildungsangebot an, das die individuellen Entwicklungsmöglichkeiten der Mitarbeitenden berücksichtigt. Der Einbezug von ausländischen Mitarbeitenden in den kantonalen Arbeitsprozess ist dabei eine der zu berücksichtigenden Forderungen im Interesse des Kantons als guter Dienstleister.
 2. Seit Mitte Januar 2010 findet eine Erhebung über die Arbeitszufriedenheit bei allen Mitarbeitenden statt. Dabei sind auch Fragen betreffend der Weiterbildungsmöglichkeiten zu beantworten. Es ist vorgesehen, solche Befragungen periodisch zu wiederholen und die als richtig erachteten Schlussfolgerungen zu ziehen. Die Antworten werden Rückschlüsse darauf geben, wo der Kanton als Arbeitgeber allenfalls – auch vor dem Hintergrund der gestellten Frage – vermehrt tätig sein muss.
- b) Manche kantonale Verwaltungen sehen u. a. vor, mittels Weiterbildungen die interkulturellen Kompetenzen Kantonsangestellter zu unterstützen: Generell sollten alle Ebenen und offiziellen Stellen neben der Durchführung von Kursen Konzepte für ein gezieltes Vorgehen haben und VertreterInnen mit Migrationshintergrund aufweisen – dies optimiert die Arbeit massgeblich. Was tut der Kanton Zug diesbezüglich oder was gedenkt er zu tun?

²⁾ Information des Bundesamtes für Migration zum Integrationsbericht (F374-0190)

³⁾ Verordnung über die Kommission für Integrationsfragen und gegen Rassismus vom 8. August 2000 (BGS 122.72)

⁴⁾ § 5 Abs. 1 Polizeiorganisationsgesetz vom 30. November 2006 (BGS 512.2)

Antwort:

Im Rahmen des Weiterbildungsangebotes und der Führungskurse wird die Thematik in geeigneter Weise einfließen. Es bestehen bereits heute Möglichkeiten, sich entsprechend weiter zu bilden, wie beispielsweise im Rahmen der allen Mitarbeitenden zur Verfügung stehenden Kurse der Verwaltungsweiterbildung Zentralschweiz⁵⁾.

Bei der Personalrekrutierung wird allgemein der Frage nach dem Migrationshintergrund keine spezielle Aufmerksamkeit geschenkt, da das Augenmerk hauptsächlich auf die möglichst optimale Besetzung der Stelle gerichtet wird. Dabei spielt vor allem das zu besetzende Stellenprofil die entscheidende Rolle. Erfüllt eine Bewerberin oder ein Bewerber mit Migrationshintergrund dieses Stellenprofil am Besten, wird sie oder er auch für die Besetzung berücksichtigt.

- c) Das Zuger Personalgesetz hält fest, dass das Potenzial aller Mitarbeitenden genutzt werden soll und spricht weiter konkret die Bereiche Gender und Behinderung an. Migrationshintergrund wird nicht genannt. Die entsprechende Verordnung verweist bzgl. rechtsgleichem Vollzug des Personalrechts auf regierungsrätliche Weisungen: Welche Leitlinien, Grundsätze und Direktiven bestehen konkret für die Gleichberechtigung von Personen mit Migrationshintergrund? Oder inwiefern ist diese in Planung?

Antwort:

In der Personalstrategie werden keinerlei Einschränkungen hinsichtlich der Anstellung und/oder Förderung bestimmter Personengruppen gemacht: alle Aussagen gelten für alle Mitarbeitenden, unabhängig von Herkunft, Geschlecht, Religion, sozialer Herkunft, Alter, Lebensform usw. Der Gleichbehandlungsgrundsatz gilt allgemein und ist nicht auf ethnische personelle Gegebenheiten reduziert. Würde man dies tun, erzeugte man eine Ungleichbehandlung durch Bevorzugung. Es besteht daher keine Absicht, das Selektionsprozedere für die Besetzung von Stellen mit Quotenregelungen oder ähnlichen Vorgaben vorzuzeichnen.

- d) Existieren Datengrundlagen, sprich kantonale Reportings oder Studien hinsichtlich Anteilen/beruflicher Position/ Lohnklassen (...) ausländischer Mitarbeitender im öffentlich-rechtlichen Dienst? Wenn nicht: Kann die Regierung solche erheben und evaluieren?

Antwort:

Nationalität und Heimatort werden im kantonalen Lohn- und Personalinformationssystem (PIS) nur dann erfasst, wenn die Daten von den Mitarbeitenden freiwillig angegeben werden oder diese aus speziellen Gründen (wie z. B. bei einer Aufenthaltsbewilligung) erforderlich sind. Von den rund 2'000 Mitarbeitenden haben 70 Personen eine ausländische Nationalität angegeben. 41 Personen sind deutscher Nationalität, die übrigen 29 Personen stammen aus 16 verschiedenen Nationen. Von den 70 ausländischen Mitarbeitenden unterrichten 32 als Lehrpersonen an den kantonalen Schulen und sind in den oberen Lohnklassen eingeordnet. Auch die übrigen Personen mit ausländischen Nationalitäten arbeiten in Funktionen in den mittleren bis hohen Lohnklassen (z. B. Projektleitung Tief- und Hochbau, Informatik). 5 Personen arbeiten in handwerklichen Berufen oder im Sekretariat und sind somit in den unteren bis mittleren Lohnklassen eingestuft.

- e) Das aktuelle kantonale Projekt «Gemeinsam gegen Gewalt» sieht unter Teilprojekt 3 («Respekt») den punktuellen Einbezug ausländischer Personen bei Polizeipatrouillen

⁵⁾ z.B. Kurs «Ausländische Kundinnen und Kunden» - Überwindung von Kommunikationsbarrieren gegenüber fremden Kulturen und Traditionen

vor, um etwa Jugendliche ohne sprachliche und ethnische Barrieren anzusprechen. Inwiefern wird derartige «best practice» bei der Zuger Polizei und in anderen Bereichen des öffentlichen Diensts, die verstärkt Kontakte mit der Migrationsbevölkerung haben (Schulen, Arbeits- und Sozialamt etc.) institutionalisiert?

Antwort:

Der Auftrag des Teilprojekts 3 innerhalb des Projekts «Gemeinsam gegen Gewalt» besteht darin, abgestimmt auf die Jugendarbeit und die polizeiliche Präventionsarbeit ausländische Begleitpersonen für Polizeipatrouillen zu gewinnen. Jugendliche sollen so ohne sprachliche oder ethnische Barrieren aufgesucht und angesprochen werden. Auch soll über Ausländergruppierungen Einfluss auf die Eltern der Jugendlichen genommen werden. Die Patrouillentätigkeit wird eng mit der gemeindlichen Jugendarbeit und der Fachstelle «punkto Jugend und Kind» koordiniert. Die erwähnte Fachstelle hat gemäss Leistungsvereinbarung mit dem Kanton die Aufgabe, regelmässig Präsenz an informellen Treffpunkten auszuweisen, Beratung und Betreuung vor Ort zu leisten sowie Hilfe in Krisensituationen zu bieten. Die so eingesetzten Patrouillenbegleiterinnen und -begleiter sollen für ihre Aktivitäten angestellt, instruiert und in bescheidenem Rahmen entschädigt werden.

Ab Mai 2010 sollen regelmässig an Wochenenden und an bestimmten Events für Jugendliche Respektpatrouillen bestehend aus Polizei und zivilen Personen aus der Jugendarbeit und der Migrationsbetreuung eingesetzt werden. Mit diesen aufsuchenden Patrouillen sollen die Gewalt unter Jugendlichen eingedämmt und die Gewaltdelikte unter Jugendlichen im Gesamtopjekt "Gemeinsam gegen Gewalt" um 20 Prozent gesenkt werden.

Solche Massnahmen sind nicht personalpolitisch, sondern ausländerpolitisch motiviert. Sie haben das Ziel, den regelmässigen Kontakt von bestimmten Verwaltungszweigen mit denjenigen Personen mit Migrationshintergrund zu verbessern, mit denen es schon zu Spannungen gekommen ist oder kommen könnte – und dies oft als Folge einer nicht geglückten kulturellen, persönlichen und/oder schulischen beziehungsweise beruflichen Integration.

- f) Gemäss kantonalem Personalgesetz werden Stellen öffentlich ausgeschrieben. Wie werden darüber hinaus Personen mit Migrationshintergrund konkret angesprochen? Etwa über Infoveranstaltungen, Anzeigen in migrantischen Medien oder Kontakte zu migrantischen Organisationen und Schlüsselpersonen?

Antwort:

Es bestehen keine besonderen Werbepattformen um potenzielle Kandidatinnen und Kandidaten mit Migrationshintergrund für eine offene Stelle zu gewinnen; eine solche ist auch nicht vorgesehen. Diversität beinhaltet nicht nur die Herkunft oder Volkszugehörigkeit eines Menschen, sondern ist umfassend zu verstehen. Obwohl die Bereiche Gender und Behinderung in der Gesetzgebung genannt sind, werden bei der Rekrutierung auch keine Frauen- oder Behindertenorganisationen beigezogen. Es geht also darum, niemanden im Rekrutierungsprozess auf Grund der Sozialdaten zu benachteiligen sowie das Potenzial der bestehenden Belegschaft zu fördern. Aus diesem Grund und im Sinne der Gleichbehandlung sollen keine speziellen Kanäle für die Rekrutierung einer bestimmten Personengruppe genutzt werden. Die heutigen Stellenausschreibungen sind für alle Interessierten gleich zugänglich, so weit diese die Voraussetzungen erfüllen, um eine Funktion im Dienste des Kantons auszuüben. Eine darüber hinaus gehende Rekrutierung in migrationsspezifischen Medien oder bei solchen Organisationen ist nur für spezielle Aufgaben wie z. B. Dolmetscherdienste denkbar.

- g) Das Zuger Personalamt ist u. a. verantwortlich für personalrelevante Projekte, die Erarbeitung von Personalführungsinstrumenten, Rekrutierung neuer Mitarbeitender und Personalentwicklung: Inwiefern existieren dort bereits Bestrebungen, gezielte Strategien und Kooperationen zu schaffen, um bestehende Beschäftigungs-Hindernisse für Personen mit Migrationshintergrund zu beseitigen? Wie werden allenfalls bestehende oder geplante Massnahmen systematisiert und evaluiert?

Antwort:

Massgeblich für eine Anstellung ist nach wie vor die beste Übereinstimmung von Stellenbeschreibung und den Qualifikationen der Kandidatin oder des Kandidaten. Dies bedeutet, dass der schulischen Ausbildung und der Berufserfahrung und -qualifikation von Personen mit Migrationshintergrund grosse Bedeutung zukommt.

Es handelt sich um ein gesellschaftspolitisches Thema, welches in seiner ganzen Breite und nicht nur auf die Erwerbssituation reduziert zu betrachten ist. Soll Chancengleichheit erzielt werden, so sind Massnahmen zu treffen, mit denen alle aufgrund ihrer sozialen Herkunft und ihrem ökonomischen Hintergrund von Diskriminierung und Chancenungleichheit Betroffenen vermehrt unterstützt und gefördert werden können, unabhängig davon ob sie schweizerische oder ausländische Staatsangehörige sind.

3. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 4. Mai 2010

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Peter Hegglin

Der Landschreiber: Tino Jorio