

Öffentliche **Beschlussvorlage**

Vorlagen-Nr.:
V/0169/2015
Auskunft erteilt: Frau Köhling
Ruf: 492 11 06
E-Mail: Koehling@stadt-muenster.de
Datum: 02.03.2015

Betrifft

Anonymisierte Bewerbungsverfahren

Beratungsfolge

17.03.2015	Ausschuss für Personal, Organisation, Sicherheit, Ordnung und E-Government Vorberatung	
14.04.2015	Ausschuss für Gleichstellung	Vorberatung
22.04.2015	Integrationsrat	Vorberatung
06.05.2015	Haupt- und Finanzausschuss	Entscheidung

Beschlussvorschlag:

I. Sachentscheidung:

1. Der Ausschuss nimmt die in der Begründung dargestellten Ausführungen zum Thema „Anonymisierte Bewerbungsverfahren“ zur Kenntnis.
2. Die Verwaltung wird mit der Einführung des E-Recruiting-Verfahrens die Voraussetzungen für die Durchführung von anonymisierten Bewerbungsverfahren schaffen mit dem Ziel, im Rahmen eines Modellversuchs einige anonymisierte Bewerbungsverfahren durchzuführen.
3. Die Verwaltung wird sich für die Durchführung des Modellversuchs um einen Kooperationspartner (Kommunalverwaltung oder eine andere Behörde) bemühen, um die abschließende Wertung der Ergebnisse auf der Grundlage eines größeren Erfahrungswissens vornehmen zu können.
4. Der Antrag der Ratsgruppe UWG/ÖDP an den Rat Nr. A-R 002/2012 „Gleichstellung ernst nehmen – Bewerbungsverfahren anonymisieren“ (s. Anlage) ist damit erledigt.

II. Finanzielle Auswirkungen:

Der Beschluss hat zunächst keine finanziellen Auswirkungen. Der mit der Durchführung des Modellprojekts verbundene erhöhte Personalaufwand kann derzeit nicht beziffert werden.

Begründung:

Ausgangslage

Aufgrund des Antrags der Ratsgruppe UWG / ÖDP an den Rat Nr. A-R 0021/2012 „Gleichstellung ernst nehmen – Bewerbungsverfahren anonymisieren“ hat der Hauptausschuss über die Verfahrensvorlage V/0450/2012 zur Kenntnis genommen, dass die Verwaltung das Antragsanliegen aufgreift und die Voraussetzungen für ein anonymisiertes Bewerbungsverfahren prüft. Der Antrag wurde an den Ausschuss für Personal, Recht und Ordnung verwiesen.

Mit dem Frauenförderplan 2014-2016 wurde die Verwaltung zudem beauftragt, dem Ausschuss für Gleichstellung und dem Ausschuss für Personal, Organisation, Sicherheit, Ordnung und E-Government über Erfahrungen aus dem Modellprojekt „Anonymisierte Bewerbungsverfahren“ der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, aus Modellprojekten anderer Städte und des LWL zu berichten und auf dieser Grundlage einen Vorschlag zu möglichen Einführung eines anonymisierten Bewerbungsverfahrens zu erarbeiten und aufzuzeigen, welche technischen und personellen Anforderungen hierfür erforderlich sind.

1.1 Anonymisiertes Bewerbungsverfahren der Antidiskriminierungsstelle des Bundes

Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes hat in dem Zeitraum von 2010 bis 2012 ein Modellprojekt „Anonymisierte Bewerbungsverfahren“ durchgeführt. Beteiligt haben sich acht Organisationen, darunter drei öffentliche Verwaltungen (Bundesfamilienministerium, Bundesagentur für Arbeit Regionaldirektion Nordrhein-Westfalen und Stadtverwaltung Celle). Die Laufzeit in den Organisationen betrug jeweils 12 Monate.

Im Rahmen des Projekts wurden in verschiedenen Beschäftigungsbereichen (Nachwuchskräfte, Fachkräfte und Führungskräfte) anonymisierte Verfahren durchgeführt. Der Umfang der Anonymisierung bezog sich auf Name, Geschlecht, Nationalität und Geburtsort, Behinderung, Geburtsdatum, Familienstand und dem Bewerbungsfoto. Ausnahmen gab es bei den Angaben zu Geschlecht und Behinderung wegen der gesetzlichen Vorgaben (SGB IX, BGlG).

Die Anonymisierung erfolgte nach unterschiedlichen Methoden, entweder durch die Bewerbenden selbst (standardisiertes Bewerbungsformular) oder nachträglich durch die Organisation (Blindschalten sensibler Daten durch ein Online-System, Anonymisierung der Daten durch Übertragen der Daten der Bewerbenden in eine standardisierte Tabelle, Schwärzen sensibler Angaben per Hand).

Die Anonymisierung erfolgte für die erste Stufe des Auswahlverfahrens, d.h. bis zu einer Entscheidung darüber, welche Bewerber/innen zu Vorstellungsgesprächen eingeladen werden. Danach wurde die Anonymisierung aufgehoben.

Fazit aus dem Modellprojekt:

- anonymisierte Bewerbungsverfahren lassen sich in nahezu allen Bereichen umsetzen und Stellen können erfolgreich besetzt werden
- empfehlenswert ist die Verwendung von standardisierten Bewerbungsformularen
- Positiv: eine Diskussion über die bisherige Rekrutierungspraxis wurde angeregt
- Aber: die bisherigen Rekrutierungsverfahren haben den Aspekt der Diversität bereits umfassend berücksichtigt – daher haben die anonymisierten Verfahren nur ein begrenztes Potential entfaltet (das trifft besonders im öffentlichen Dienst zu)

Ergebnis zur Wirkung von anonymisierten Bewerbungen:

- Bei Anonymisierung herrscht tendenziell Chancengleichheit für alle Bewerbendengruppen.
- Anonymisierung macht nur Sinn bzw. erzielt einen positiven Effekt, wenn zuvor eine Ungleichbehandlung zu beobachten war.
- Frauen haben im Vergleich zu herkömmlichen Verfahren tendenziell bessere Chancen, zu einem Einladungsgespräch eingeladen zu werden.
- Bewerbende mit Migrationshintergrund hatten, wenn sie zuvor schlechtere Chancen auf eine Einladung hatten, bessere Chancen zu einem Einladungsgespräch geladen zu werden.
- Es erscheint sinnvoll, anonymisierte, mindestens jedoch „qualifikationszentrierte“ (d.h. auf der ersten Seite wird auf persönliche Angaben verzichtet) Bewerbungsverfahren zu implementieren.
- Wünschenswert: Auswahlverfahren (noch) stärker als bislang unter den Gesichtspunkten der Transparenz und Objektivität zu gestalten. Dazu gehört die Definition genauer und geschärfter Anforderungsprofile sowie die Anwendung klarer und nachvollziehbarer Bewertungskriterien.

Besonderheit öffentlicher Dienst

Zur Beachtung gesetzlicher Vorgaben (Landesgleichstellungsgesetz und Sozialgesetzbuch IX) – s. hierzu auch Ziffer 1.4.1 – sind auch in anonymisierten Bewerbungsverfahren in jedem Fall Hinweise zur Schwerbehinderung und in den Bereichen, in denen Frauen unterrepräsentiert sind, auch zum Geschlecht weiterhin zu berücksichtigen.

Im öffentlichen Dienst gibt es bereits aktive Maßnahmen zur Förderung der Vielfalt, durch die eine Ungleichbehandlung weitestgehend ausgeschlossen ist. Die positiven Effekte sind daher hier deutlich geringer.

1.2 Abfrage bei anderen Behörden

Es wurde in anderen Behörden nachgefragt,

- ob anonymisierte Bewerbungsverfahren durchgeführt werden / wurden,
- ob die Durchführung geplant ist und
- ggf. welche Erfahrungen mit der Durchführung gemacht wurden.

Die Abfrage hat folgende Ergebnisse gebracht:

Behörde	werden/ wurden durchge- führt j/n	sind ge- plant j/n	Hinweise
Kreis Steinfurt	n	n	Das Thema wird immer mal wieder diskutiert, es ist aber nichts geplant. Auch in die Planungen zur Einführung einer Recruiting-Software spielt das Thema keine Rolle.
Stadt Bocholt	n	n	keine

Stadt Emsdetten	n	n	Es soll ein digitales Bewerbungsmanagementsystem eingeführt werden, Arbeitsaufwand Papierbewerbungen zu anonymisieren ist zu hoch
Stadt Essen	n	n	Aus der Politik wurde der Wunsch an die Verwaltung herangetragen, anonymisierte Bewerbungsverfahren durchzuführen. In 2014 hat es dazu eine Vorlage an den Ausschuss für öffentliche Ordnung, Personal und Organisation gegeben. In der Vorlage wurde das Stellenbesetzungsverfahren der Stadt Essen - insbesondere im Hinblick auf die Themen AGG, LGG, SGB IX, Einstellung von Menschen mit Migrationshintergrund - beschrieben. Im Ergebnis wurde festgestellt, dass die Anonymisierung von Bewerbungsverfahren die Bemühungen in den genannten Bereichen nicht fördert sondern eher hinderlich ist. Dem Vorschlag der Verwaltung auf anonymisierte Bewerbungsverfahren zu verzichten, wurde zugestimmt.
Stadt Georgsmarienhütte	n	n	keine
Stadt Hannover	j		In 2013 wurde ein Modellprojekt durchgeführt. Alle externen Auswahlverfahren in den Fachbereichen Planung und Stadtentwicklung sowie im Gebäudemanagement wurden anonymisiert durchgeführt (insgesamt 32 Ausschreibungen). Es wurden in diesen Verfahren nur noch Bewerbungen angenommen, die über ein eigens entwickeltes Online-Formular eingegangen sind. Um die betroffenen Fachbereiche zu beteiligen, hat es nach dem Eingang der Online-Bewerbungen einen Medienbruch gegeben: Die Bewerbungen wurden ausgedruckt den Fachbereichen zur Verfügung gestellt. Die Bewerber/innen, die dann für eine engere Wahl ausgewählt wurden, wurden angeschrieben und darum gebeten, Bewerbungsunterlagen einzureichen. Die Anzahl der Bewerbungen sind deutlich (ca. 50 %) zurückgegangen. Der personelle Aufwand kann nicht beziffert werden, war aber hoch (Entwicklung des Formulars, Ausdruck der Unterlagen, Anforderung der Bewerbungsunterlagen, Anfragen von interessierten Bewerber/-innen usw.). Das Verfahren wurde 2014 wieder eingestellt.

Stadt Nürnberg	j		Es wurden nach drei Methoden (Lebensläufe schwärzen, Online-Bewerbungsformular, Erfassung der Informationen in anonymisierter Form in einer Tabelle) anonymisierte Bewerbungsverfahren testweise durchgeführt. Das Fazit ist, dass lediglich das Verfahren über die Erfassung der Bewerberdaten in einer Tabelle überhaupt denkbar ist. Die beiden anderen Verfahren waren völlig unpraktikabel bzw. haben zu deutlich geringeren Bewerberzahlen geführt. Die Methode über die Erfassung in einer Tabelle hat im Vergleich zum Standardverfahren ohne Anonymisierung zu annähernd gleichen Ergebnissen - bezogen auf die Auswahl der Bewerber/innen -geführt, die zu Vorstellungsgesprächen eingeladen wurden.
Stadt Rheine	n	n	keine
Stadt Warendorf	n	n	keine
Stadt Werne	j		Probeweise wurden zwei Verfahren anonymisiert durchgeführt. Die Bewerbungen erfolgten dabei über ein Kontaktformular. Die Bewerbungen wurden an "neutraler Stelle" gesammelt und mit einer Identifikationsnummer versehen. Aus Sicht der Bewerber/innen war das Verfahren leicht umzusetzen - sie hatten eine positive Einstellung zum anonymisierten Verfahren (Hinweis: befragt wurden nur diejenigen, die zu Vorstellungsgesprächen eingeladen waren). Die Auswahlkommission war unterschiedlicher Meinung. Hauptkritik: aufwändig und mühsam. Positiv: direkte Abfrage notwendiger Informationen und direkte Vergleichbarkeit. Kosten -Nutzen-Abwägung notwendig.
Landschaftsverband Westfalen Lippe	n	j	Die technischen Voraussetzungen für die Durchführung anonymisierter Bewerbungsverfahren wurden geschaffen. Es werden derzeit geeignete Stellen für einen Pilotversuch identifiziert.

Fazit: Die Kommunen, die modellhaft anonymisierte Bewerbungsverfahren durchgeführt haben, haben übereinstimmend festgestellt, dass das Verfahren sehr zeitaufwändig ist. Bei zwei Kommunen ist ein deutlicher Rückgang der Bewerberzahlen festgestellt worden. Alle drei haben das Verfahren nach der Modellphase nicht weiter geführt.

1.3 Stellenausschreibungsverfahren bei der Stadtverwaltung Münster

1.3.1 Rechtsgrundlagen und Richtlinien für die Ausschreibung / Besetzung von Stellen

- Grundgesetz (GG) - Art. 33 Abs. 2
- Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) – insbes. Abschnitt 2 §§ 6 ff.
- Landesgleichstellungsgesetz (LGG) – insbes. §§ 7, 8, 9 und 10
- Sozialgesetzbuch IX (SGB IX) – insbes. §§ 81 und 82
- Landespersonalvertretungsgesetz (LPVG)
- Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG) – insbes. §§ 7, 9 und 18
- Gemeindeordnung (GO) - § 73 Abs. 3
- Hauptsatzung Stadt Münster - § 20
- Beamten- und tarifrechtliche Regelungen
- Frauenförderplan (§§ 5a ff. LGG)
- Maßgebliche Grundsätze der Rechtsprechung

Rahmenvereinbarungen

- Integrationsvereinbarung
- Zertifizierung zum familienfreundlichen Betrieb
- Migrationsleitbild

Im Zusammenhang mit der Anonymisierung sind dabei neben den grundsätzlichen Regelungen, die sich insbesondere aus dem Grundgesetz (Stichwort: Bestenauslese) und dem AGG (Stichwort Antidiskriminierungsverbot) ergeben, das SGB IX und das LGG zu beachten.

1.3.1.1 Menschen mit Behinderung – insbesondere §§ 81, 82 und 95 SGB IX und Integrationsvereinbarung

Für die Durchführung von Stellenbesetzungsverfahren ist folgendes zu beachten:

- schwerbehinderte Menschen sind zu einem Vorstellungsgespräch einzuladen, soweit sie die Grundanforderungen an die in der Ausschreibung geforderte Ausbildung / den Studienabschluss erfüllen.
- die Vertrauensleute der Schwerbehinderten können an den Auswahlgesprächen teilnehmen, wenn sich Menschen mit Behinderungen beworben haben.

1.3.1.2 Frauenförderung – insbesondere §§ 7, 8, 17, 18 LGG

Die Gleichstellungsbeauftragte wirkt bei allen Maßnahmen mit, die Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern haben oder haben können.

Das bedeutet:

- Mitwirkung bei Auswahlverfahren und Vorstellungsgesprächen
- Mitglied in den Auswahlkommissionen
- Widerspruchsrecht der Gleichstellungsbeauftragten

Bei gleicher Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung sind Frauen bevorzugt einzustellen, soweit in dem Bereich Frauen unterrepräsentiert sind (§ 7 Abs. 2 LGG).

1.3.2 Beschreibung der Ausschreibungsverfahren bei der Stadt Münster

Der Ausschreibungstext für eine Stellenausschreibung wird zwischen dem Personal- und Organisationsamt und dem Fachamt, in dem die Stelle zu besetzen ist, inhaltlich abgestimmt. Eine besondere Bedeutung hat dabei das in die Ausschreibung einfließende Anforderungsprofil, es nennt die fachlichen und persönlichen Anforderungen an den/die zukünftige/n Stelleninhaber/in. Bei der Erstellung des Anforderungsprofils ist das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) zu beachten. Besondere Anforderungen (z.B. Verfügbarkeit, körperliche Anforderungen) müssen sich sachlich aus der Aufgabenbestellung heraus begründen lassen. An dem in der Ausschreibung veröffentlichten Anforderungsprofil müssen alle Bewerber/innen gemessen werden.

Der abgestimmte Ausschreibungstext wird dem Personalrat, dem Frauenbüro und der Schwerbehindertenvertretung vorgelegt. Danach erfolgt die Veröffentlichung - bei internen Ausschreibungen im Intranet und bei externen Ausschreibungen im Internet, in den Printmedien und über die Agentur für Arbeit. Die Bewerbungsfrist beträgt grundsätzlich zwei Wochen.

Eingehende Bewerbungen werden im Personal- und Organisationsamt gesichtet. Bewerber/innen, die die Grundanforderungen z.B. an die Ausbildung / an den Studienabschluss nicht erfüllen, erhalten direkt eine Absage. Alle anderen Bewerber/innen bekommen eine Eingangsbestätigung. Soweit es zeitlich möglich ist, werden Bewerberlisten erstellt, in denen neben den Angaben zur Person (Name, Vorname, Wohnort, Alter, Geschlecht, Schwerbehinderung) Informationen eingetragen werden, die sich aufgrund des stellenbezogenen individuellen Anforderungsprofils ergeben (z.B. die Ausbildung/ das Studium, der berufliche Werdegang, Führungsverantwortung, Berufserfahrung).

Die Bewerberlisten und die Bewerbungen werden danach dem Fachamt zur Verfügung gestellt. Das Fachamt macht dann in der Regel einen Vorschlag, welche Bewerber/innen sie zu Vorstellungsgesprächen einladen möchten. Dieser Vorschlag wird durch das Personal- und Organisationsamt insbesondere im Hinblick auf die einzuhaltenden gesetzlichen Vorschriften (LGG, AGG, SGV IX) und mit Blick auf das veröffentlichte Anforderungsprofil geprüft. Die endgültige Auswahl der Bewerber/innen die in die engere Wahl (i.d.R. Vorstellungsgespräch) kommen, erfolgt in Abstimmung zwischen dem Personal- und Organisationsamt und dem Fachamt unter Beteiligung des Frauenbüros und ggf. der Schwerbehindertenvertretung.

Die Vorstellungsgespräche werden als **strukturiertes Interview** geführt. Nach Absprache zwischen dem Fachamt und dem Personal- und Organisationsamt können im zeitlichen Rahmen Elemente wie Präsentationen, Kurzvorträge usw. eingebaut werden.

1.3.3 Anzahl der Auswahlverfahren und Bewerberzahlen

Im Jahr 2014 hat das Personal- und Organisationsamt wie folgt Auswahlverfahren durchgeführt (die Ausschreibungen für Nachwuchskräfte / Auszubildende sind hierin nicht enthalten):

	Anzahl der Ausschreibungen	Anzahl der Bewerbungen	Anzahl Teilnehmer/innen Vorstellungsgespräche
Interne Ausschreibungen	149	481	299
Externe Ausschreibungen (i.d.R. auch intern)	134	3202	705
Ausschreibungen aus dem Vorjahr die in 2014 bearbeitet wurden incl. Dauerausschreibungen	21	1231	245
Gesamt	304	4914	1249

1.3.4 E-Recruiting

Das Personal- und Organisationsamt plant gemeinsam mit der Citeq, im Jahr 2015 in ein E-Recruiting-Verfahren einzusteigen. Bei dem System handelt es sich um ein durch den IT-Dienstleister des Landschaftsverbandes Rheinland modifiziertes SAP-Modul. Das System lässt die Durchführung anonymisierter Verfahren grundsätzlich zu. Mit der Einführung des Verfahrens wird eine Überarbeitung / Umstellung der bisherigen Bewerbungsverfahren vorgenommen, insbesondere im Hinblick auf die Möglichkeiten sich online zu bewerben. In diesem Zusammenhang ist die Entwicklung von Bewerbungsformularen zwingend notwendig.

1.4 Modellversuch „anonymisierte Bewerbungen“ bei der Stadtverwaltung Münster

1.4.1 Aufwand für die Durchführung anonymisierter Bewerbungsverfahren

Der Aufwand ist entscheidend abhängig von der gewählten Methode und von der Anzahl eingehender Bewerbungen. Im Folgenden werden nur die Erfassung der Bewerberdaten in einer Bewerberliste und die Anonymisierung durch ein Online-Verfahren thematisiert, da alle anderen Varianten (Schwärzen der Bewerbungen und von einem DV-System losgelöstes Online-Verfahren) schwer durchführbar sind.

1.4.1.1 Anonymisierte Erfassung der Bewerberdaten in eine Bewerberliste

Folgende Arbeitsschritte sind neben einmaligen Arbeiten abweichend von dem bisherigen Verfahren notwendig:

- Interne organisatorische Veränderungen um Anonymität sicherstellen
- Verschlüsselung der Bewerbungen
- Detaillierte Auswertung und Erfassung der individuellen Angaben bezogen auf das Anforderungsprofil
- Entscheidungsfindung, welche Bewerber/-innen zu Vorstellungsgesprächen eingeladen werden sollen in Abstimmung mit der Gleichstellungsbeauftragten (höherer Aufwand als bei dem bisherigen Verfahren)
- Entschlüsselung der Bewerbungen

Nach einer ersten Grobeinschätzung würde die Durchführung **eines** anonymisierten Bewerbungsverfahrens mit 30 Bewerbungen ungefähr 20 Stunden länger dauern als nach konventioneller Methode.

Bei 155 externen Stellenausschreibungen im Jahr 2014 lagen 4.433 Bewerbungen vor. Das sind im Durchschnitt knapp 30 Bewerbungen pro Verfahren. Der Mehraufwand würde bei gut 3000 Stunden / Jahr und somit bei ca. 1,5 Stelle liegen.

1.4.1.2 Anonymisierung der Daten über ein Online-Verfahren

Der Aufwand kann erst abgeschätzt werden, wenn das E-Recruiting-Verfahren (s. Ziffer 1.3.4) eingeführt ist. Nach einer ersten Einschätzung dürfte der Aufwand deutlich unter dem einer händischen Anonymisierung liegen.

1.4.2 Einschätzungen zum anonymisierten Bewerbungsverfahren

Das anonymisierte Bewerbungsverfahren ist grundsätzlich dann sinnvoll, wenn eine Ungleichbehandlung zu befürchten bzw. zu beobachten ist. Insbesondere der öffentliche Dienst ist jedoch nach dem Grundgesetz zu einer Auswahl nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung (Bestenauslese) verpflichtet. Darüber hinaus sind durch die verankerten Beteiligungsrechte (Personalrat, Schwerbehindertenvertretung, Gleichstellungsbeauftragte), durch gesetzliche Regelungen (z.B. AGG, LGG, SGB IX) und getroffener Rahmenvereinbarungen (z.B. Migrationsleitbild, Frauenförderplan) zahlreiche Regelungen getroffen, um Diskriminierung zu verhindern.

Durch die Anonymisierung von Bewerbungsverfahren wird es deutlich schwieriger, wenn nicht sogar unmöglich, die differenzierten Vorgaben bei der Bewerberauswahl zu berücksichtigen.

Darüber hinaus ist ein höherer personeller Aufwand (s. Ziffer 1.4.5) notwendig - das insbesondere, wenn keine entsprechende DV-Unterstützung (Stichwort E-Recruiting) vorhanden ist.

Die Verwaltung wird aus den genannten Gründen die Einführung eines anonymisierten Bewerbungsverfahrens im Rahmen eines Modellversuchs mit DV-Lösung durchführen. Vorgesehen ist dies für das 2. Halbjahr 2015. Zu den Ergebnissen werden die zuständigen Ratsgremien informiert.

I.V.
Gez.

Wolfgang Heuer
Stadtrat

Anlage 1