



An den Grossen Rat

12.5148.02

FD/P125148

Basel, 20. August 2014

Regierungsratsbeschluss vom 19. August 2014

Anzug Sabine Suter und Konsorten betreffend „Anonymisierte Bewerbungsverfahren“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 19. September 2012 den nachstehenden Anzug „Anonymisierte Bewerbungsverfahren“ dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Beim Auswahlverfahren bei Stellenbewerbungen werden in der Regel BewerberInnen bevorzugt, die unter 40 Jahre alt sind, keine familiären Verpflichtungen haben, attraktiv aussehen, keine Behinderungen und einen einfach auszusprechenden Namen haben. Ältere BewerberInnen, weniger attraktiv Aussehende, mit Behinderungen und oder familiären Verpflichtungen und einem fremdländisch klingenden Namen, schaffen oft nicht einmal die Hürde bis zum Bewerbungsgespräch, auch wenn sämtliche geforderten Qualifikationen vorhanden sind.

Bei anonymisierten Bewerbungen wird zunächst auf ein Foto der sich bewerbenden Person, ihren Namen, Angaben zu Alter, Familienstand oder Herkunft verzichtet. Hingegen können alle üblichen Informationen abgefragt werden, wie etwa Berufserfahrung, Ausbildung, Motivation, usw. Hierdurch soll die bewusste oder unbewusste Benachteiligung bestimmter Personengruppen vermindert werden.

Aus der Studie über anonyme Bewerbungen "Eine Chance für alle" von Jörg Römer ist zu entnehmen:

"Der Studie zufolge sah die Mehrheit der Personalchefs kein Problem darin, dass diese persönlichen Angaben

fehlten. Einige gaben sogar zu, dass sie von Bewerbern im Vorstellungsgespräch überzeugt wurden, die sie

ohne das anonymisierte Verfahren gar nicht erst eingeladen hätten.

Besonders, wenn sich die ausgeschriebene Stelle an Menschen mit Berufserfahrung richtet, verbesserten sich

die Chancen für Frauen gegenüber herkömmlichen Bewerbungsverfahren. Aber auch jüngere Frauen hatten Vorteile - sie müssen oft befürchten, wegen eines möglichen Kinderwunschs bei Bewerbungen benachteiligt zu werden.

In den USA, Grossbritannien und Kanada ist der Verzicht auf persönliche Angaben in vielen Unternehmen schon lange üblich. Auch einige europäische Länder wie Frankreich, Belgien oder der Schweiz haben bereits positive Erfahrungen gemacht. In Belgien wurde das Verfahren im gesamten öffentlichen Sektor eingeführt."

Im Legislaturplan 2009-2013 wird die Chancengleichheit als Schwerpunkt aufgeführt. Mit dem anonymen

Bewerbungsverfahren, kann ein Schritt zur Chancengleichheit geboten werden.

Die Anzugsteller bitten den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten:

- Ob und wann ein Pilotprojekt mit dem anonymen Bewerbungsverfahren im Kanton Basel-Stadt umgesetzt werden kann?

- Wenn ein Pilotprojekt nicht als machbar angesehen wird, welche Massnahmen müssen getroffen werden, um das Projekt zu ermöglichen?

Sabine Suter, Roland Engeler-Ohnemus, Dominique König-Lüdin, Greta Schindler, Mustafa Atici, Brigitta Gerber, Bülent Pekerman, Beat Fischer, Helen Schai-Zigerlig, André Weissen, Doris Gysin, Christine Heuss, Jürg Meyer, Atilla Toptas, Gülsen Oeztürk, Dieter Werthemann, Eveline Rommerskirchen, Urs Müller-Walz, Alexander Gröflin, Lorenz Nägelin“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Situation beim Arbeitgeber BASEL-STADT

1.1 Diversität beim Arbeitgeber BASEL-STADT

BASEL-STADT beschäftigt fast 10'300 Angestellte (Stichtag 31. Dezember 2013). Mit 52% Frauen und 48% Männern ist das Geschlechterverhältnis über alle Departemente hinweg ausgeglichen. Unterschiede zwischen den Departementen im Anteil angestellter Frauen und Männer können zu einem wesentlichen Teil durch die im jeweiligen Departement angesiedelten, traditionell männer- oder frauentypischen Berufsfelder, begründet werden. 2013 gab es mehr Neuanstellungen von Frauen (57,6%) als von Männern (42,4%).

Insgesamt wurden 2013 878 Personen neuangestellt, darunter 20% mit ausländischer Staatsbürgerschaft mit Herkunft aus 24 verschiedenen Nationalitäten. Ende 2013 betrug der Anteil Mitarbeitende mit ausländischer Staatsbürgerschaft 16% (1650 Angestellte) und in der Belegschaft sind derzeit über 50 verschiedene Nationen vertreten. Diese Zahlen widerspiegeln jedoch nicht die gesamte Population der Mitarbeitenden mit Migrationshintergrund beim Arbeitgeber BASEL-STADT, da dieser Wert aus Datenschutzgründen nicht erhoben wird.

Das Durchschnittsalter der gesamten Belegschaft lag 2013 über 40 Jahre und 15% der Mitarbeitenden waren zu diesem Zeitpunkt 55-59-jährig. Insgesamt 22% der Angestellten und 7% der im Jahr 2013 Neuangestellten sind älter als 55 Jahre.

Als Mitunterzeichner der Kampagne „die Charta“ bekennt sich der Arbeitgeber BASEL-STADT zur Chancengerechtigkeit und Nichtdiskriminierung gegenüber Menschen mit einer Behinderung. Der Regierungsrat hat am 26. November 2013 (P135372) beschlossen, dass sich der Kanton Basel-Stadt für die Vergabe des Labels „iPunkt“ bewirbt.

1.2 Rekrutierungspraxis beim Arbeitgeber BASEL-STADT

Offene Stellen in der Kantonalen Verwaltung werden in der Regel auf der extern zugänglichen Stellen-Website des Arbeitgebers und (teilweise) weiteren Stellen-Websites oder Zeitungen sowie auf dem Intranet ausgeschrieben. Die Ausschreibung basiert auf der für jede Stelle vorliegenden Stellenbeschreibung, welche regelmässig und vor allem bei Wiederbesetzungen auf ihre Aktualität zu prüfen ist. Damit ist die Grundlage zu einer kompetenzorientierten Selektion gegeben. Zudem wird bei Stellenausschreibungen auf eine geschlechtsneutrale Sprache geachtet. Der Leitfaden zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Stelleninseraten der Abteilung Gleichstellung für Frauen und Männer bietet hierzu Unterstützung. Das Schweizer Bürgerrecht oder die Wohnsitznahme in Basel oder der Schweiz sind für eine Anstellung bei der Kantonalen Verwaltung mit wenigen Ausnahmen nicht erforderlich. Bewerbungen können online über die Stellen-Website, als Bewerbungsdossier in Papierform oder elektronisch per Email eingereicht werden. Je nach Departement nimmt der Personaldienst eine Vorselektion vor oder die Unterlagen werden direkt den Vorgesetzten zugestellt.

Verschiedene vom Zentralen Personaldienst bereitgestellte Leitlinien und Instrumente unterstützen Führungskräfte und Personalverantwortliche bei der Berücksichtigung der Chancengleichheit

im Personalgewinnungsprozess wie beispielsweise der Leitfaden zur Personalgewinnung und Anstellung von Menschen mit einer Behinderung. Mit den Angeboten und Leistungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf und weiteren Massnahmen zur Förderung der Chancengleichheit bestehen beim Arbeitgeber BASEL-STADT Voraussetzungen, die es Frauen und Männern in gleichem Masse erlauben sollten, sich zu bewerben. Die verschiedenen Arbeitszeitmodelle geben den Raum für individualisierte Arbeitszeitgestaltung, was sich ebenfalls für Menschen mit einer Behinderung als positiv erweisen kann.

2. Erfahrungen mit anonymisierten Bewerbungsverfahren bei anderen Arbeitgebern in der Schweiz und im Ausland

In der Schweiz hat sich das anonymisierte Bewerbungsverfahren trotz verschiedener Vorstösse auf kantonaler und Bundesebene bisher nicht durchsetzen können. Die gesetzlichen Grundlagen, um eine allfällige Diskriminierung bei Anstellungsverfahren einzuklagen, fehlen in der Schweiz und Massnahmen zur Minderung einer allfälligen Diskriminierung beruhen auf freiwilliger Basis. Eine Umfrage des Personalamts der Stadt Thun im März 2013 ergab, dass keine der Kantonalen Verwaltungen anonymisierte Bewerbungsverfahren eingeführt oder für die nähere Zukunft geplant hat.

Zwei grössere Versuche mit anonymisierten Bewerbungsverfahren wurden in der Vergangenheit in der Schweiz durchgeführt. Im Kanton Genf haben Arbeitgeber aus dem privaten, öffentlichen und halböffentlichen Sektor 2006 während drei Monaten Bewerbungen mit anonymem Lebenslauf getestet. Das Profil der in diesem Zeitraum neueingestellten Personen wich in einigen wenigen Fällen von jenem der üblichen Neuanstellungen der Organisationen ab, Bewerbende mit Migrationshintergrund wurden dabei jedoch nicht stärker berücksichtigt. Gemäss der Beteiligten habe der Versuch aber zu einer Sensibilisierung für allfällige Diskriminierung in Anstellungsverfahren geführt.

Im Kanton Zürich wurde 2008 vom Kaufmännischen Verband Schweiz das einjährige Pilotprojekt Smart Selection mit anonymisierten Bewerbungsprofilen durchgeführt, welches den Fokus auf den Zugang zum Lehrstellenmarkt für Jugendliche mit Migrationshintergrund legte. Es zeigte sich, dass die Verwendung anonymisierter Bewerbungsprofile zur Chancengleichheit hinsichtlich des Merkmals Nationalität bzw. kultureller Herkunft beitragen kann, andere Kriterien wie beispielsweise der Schultyp, welcher erwiesenermassen eine begrenzte Aussagekraft über die konkreten Kompetenzen der Jugendlichen hat, den Bewerbungserfolg der Lehrstellensuchenden jedoch weiterhin beeinflussen. Die im Pilotprojekt verwendete Online-Bewerbungsplattform stand nach der Pilotphase weiterhin und schweizweit zur Verfügung. Aus der Statistik 2013 wird ersichtlich, dass deren Nutzung im Vergleich zur Pilotphase deutlich abgenommen hat.

Die Ergebnisse aus Versuchen mit anonymisierten Bewerbungsverfahren in anderen europäischen Ländern sind ebenfalls gemischt. Eine positive Wirkung entfaltete sich bei Neueinstellungen in der Ausweitung des Altersspektrums von Kandidierenden sowie bei Bewerbungen von Frauen. Bei der Rekrutierung von Personen mit Migrationshintergrund erwies sich die Anonymisierung von Bewerbungen jedoch ebenfalls als weniger wirksam als erhofft. Zudem wird in der Fachliteratur zu bedenken gegeben, dass durch eine Anonymisierung genau jene Gruppen benachteiligt werden könnten, denen durch spezifische Fördermassnahmen versucht wird, Unterstützung zu bieten, da die hierfür notwendigen Angaben aus den Bewerbungsunterlagen nicht ersichtlich werden und beispielsweise schlechtere Ausbildung oder Sprachenkenntnisse nicht adäquat eingeordnet werden können. Anonymisierte Verfahren scheinen somit für gewisse Stellen eher ungeeignet bzw. wenig zielführend zu sein. Die Stadt Celle, welche am von den Anzustellenden erwähnten Deutschen Pilotprojekt teilgenommen und anschliessend anonymisierte Bewerbungsverfahren beibehalten hat, definiert den Anwendungsbereich klar und erachtet eine Anonymisierung als ungeeignet, wenn beispielsweise mit der Stellenausschreibung eine Personengruppe angesprochen werden soll, welche möglicherweise nicht über die nötigen Medien oder Medienkompetenz verfügt.

Sowohl die am Genfer Versuch beteiligten Arbeitgeber als auch die Mehrheit der Organisationen des Deutschen Pilotprojekts haben das anonymisierte Bewerbungsverfahren nicht fortgeführt. Als Hauptgrund wird der hohe administrative Aufwand genannt, welcher im Missverhältnis zur eher geringen Wirkung steht. Insgesamt scheinen anonymisierte Bewerbungsverfahren nur dann einen Effekt zu haben, wenn in der Organisation zuvor eine Diskriminierung von gewissen Personengruppen im Auswahlverfahren bestand. Bei Arbeitgebern, die bereits Massnahmen zur Förderung der Chancengleichheit und Diversität ergriffen haben, ist daher keine grosse Wirkung durch die Einführung anonymisierter Bewerbungsverfahren zu erwarten. Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass mit der Einführung anonymer Bewerbungen eine allfällig bestehende Diskriminierungsproblematik lediglich von der Phase der Vorselektion in die Phase der ersten Bewerbungsgespräche verschoben wird.

3. Voraussetzungen für anonyme Bewerbungen beim Arbeitgeber BASEL-STADT

3.1 Allgemeine Bemerkungen

Der Selektions- und Einstellungsprozess wird, aufgrund der Unterschiedlichkeit und Komplexität der einzelnen Departemente und um einen gezielten Service zu ermöglichen, dezentral durchgeführt. Um Bewerbungen in anonymisierter Form entgegen nehmen zu können, müssten grosse Strukturveränderungen auf organisatorischer Ebene, im Sinne einer Zentralisierung und noch stärkeren Vereinheitlichung der Prozesse auf technischer Ebene, vorgenommen werden. Zudem ist die Einführung anonymisierter Bewerbungsverfahren mit einem grundsätzlichen Kulturwandel verbunden. Dies ging ebenfalls aus den zehn Interviews, welche im Rahmen dieser Anzugsbeantwortung mit Personen aus Linie und Personaldienst geführt wurden, hervor. So wurde angemerkt, dass anonymisierte Bewerbungsverfahren nicht nur aufgrund der Abweichung von der in der Schweiz üblichen Rekrutierungs-Kultur schwierig umsetzbar sein dürften, sondern auch in starkem Gegensatz zum zunehmenden Trend stehen, soziale Medien bei der Stellensuche zu nutzen und dabei möglichst viele Daten zur eigenen Person öffentlich zugänglich zu machen.

Durchgängig waren sich die Interviewten darin einig, dass in Bewerbungen gewisse Angaben wie Name, Adresse, Geburtsort und Familienstand sowie eine Foto für den Selektionsprozess nicht zwingend erforderlich seien. Andere Angaben wie das Alter hingegen könnten zur gezielten Ausbalancierung und Steuerung der Teamzusammensetzung hilfreich sein. Gleichzeitig sei das Alter ohnehin meist aus der Berufserfahrung ersichtlich. Als unverzichtbar für ein kompetenzorientiertes Auswahlverfahren wurden von den Interviewten die Arbeitszeugnisse erachtet und hinsichtlich Arbeitserlaubnis die Angabe der Nationalität. Daher müsste ein Verfahren gefunden und implementiert werden, mit welchem mit möglichst geringem administrativem Mehraufwand sowohl gewisse Daten bereits in anonymisierter Form erfasst werden könnten als auch eine nachträgliche Anonymisierung durch Entfernen von Angaben möglich wäre. In den Interviews wurde weiter zu Bedenken gegeben, dass anonyme Bewerbungen für gewisse Stellen und Funktionen der Kantonalen Verwaltung nicht geeignet sind. So könnte beispielsweise im Auswahlverfahren für Kaderstellen ein Zielkonflikt zur Quoten-Vorgabe entstehen. Mehrfach betont wurde auch, dass in vielen Bereichen der Kantonalen Verwaltung gute bis exzellente Deutschkenntnisse eine zwingende Voraussetzung für die Aufgabenerfüllung darstellen.

3.2 Voraussetzungen für ein Pilotprojekt

Grundsätzlich scheint ein Pilotprojekt mit anonymem Bewerbungsverfahren in der Kantonalen Verwaltung realisierbar. Allerdings müsste bereits für eine Pilotphase zumindest im ausgewählten Bereich eine Zentralisierung der Prozesse vorgenommen werden. Zudem ist mit einem deutlichen administrativen und / oder Kosten-Mehraufwand zu rechnen. Je nach gewählter Methode der Anonymisierung müsste entweder das bestehende Online-Bewerbungssystem so angepasst werden, dass die persönlichen Daten der Bewerbenden blind geschaltet werden könnten oder es

müssten standardisierte, anonymisierte Online-Bewerbungsbögen erstellt oder eine nachträgliche Anonymisierung durch Schwärzen oder Übertragen von Daten vorgenommen werden. Zudem wäre trotz des hohen Aufwands die Wirksamkeit anonymisierter Bewerbungsverfahren nicht ausreichend überprüfbar und aufgrund der Unterschiedlichkeit und Komplexität lässt sich keine für den Arbeitgeber BASEL-STADT repräsentative Untersuchungseinheit finden, so dass sich die Ergebnisse eines Pilotprojekts nicht auf andere Bereiche oder die gesamte Kantonale Verwaltung übertragen liessen.

4. Fazit

Erfahrungen anderer Arbeitgeber zeigen, dass anonymisierte Bewerbungsverfahren zu einer Sensibilisierung für das Thema Diskriminierung im Anstellungsverfahren sowie einer verstärkt qualifikationszentrierten Auswahl verhelfen können. Bei einer bestehenden Diskriminierungs-Problematik sind durch eine Anonymisierung möglicherweise weitere qualifizierte, bisher nicht berücksichtigte Personengruppen erschliessbar und die Chancen einiger Gruppen können zumindest bis zur ersten Selektion erhöht werden. Die Wahrscheinlichkeit eines Stellenangebots steigt aber gemäss bisheriger Erfahrungen lediglich für Frauen und Bewerbende aus einem breiteren Altersspektrum, während Bewerbende mit ausländischer Staatsangehörigkeit und / oder Migrationshintergrund kaum Nutzniessende dieser Massnahme sind.

Der Arbeitgeber BASEL-STADT ist insbesondere bezüglich Massnahmen zur Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen bereits gut aufgestellt. Dies wird sowohl von den Zahlen des Personalcontrollings als auch von den Aussagen von Linien- und Personalverantwortlichen in den geführten Interviews unterstrichen. Für diesen Bereich könnte somit nur mit einer geringen Wirkung einer weiteren Massnahme gerechnet werden. Weiter sind gewisse Stellen und Funktionen in der Kantonalen Verwaltung für anonymisierte Bewerbungsverfahren ungeeignet oder es können Zielkonflikte zu affirmativen Massnahmen entstehen.

Sowohl für die Einführung anonymer Bewerbungsverfahren in der gesamten Kantonalen Verwaltung als auch für ein Pilotprojekt müssten verschiedene Voraussetzungen geschaffen werden, was mit grossen Veränderungen und Anpassungen auf Ebene der Organisation, Kultur und Technik verbunden wäre und hohe Kosten verursachen würde. Der zu erwartende Mehrwert wird gegenüber diesem Aufwand als zu gering erachtet und ein Pilotprojekt mit anonymen Bewerbungsverfahren wird daher abgelehnt. Von der Kantonalen Fachstelle für Diversität und Integration wird hingegen empfohlen, ähnliche Massnahmen zu nutzen, wie sie beim Arbeitgeber BASEL-STADT bereits zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern oder von Menschen mit einer Behinderung erfolgreich eingesetzt wurden, um das Bewusstsein für die Vorteile einer diversen Belegschaft noch stärker zu fördern.

5. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Sabine Suter und Konsorten betreffend „Anonymisierte Bewerbungsverfahren“ abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin