

Matysik, Alexander; Wessels, Christian; Heisig, Ulrich

**Research Report**

## Gute Beschäftigungschancen im öffentlichen Dienst? Bedingungen und Strategien des Bremer Senats zur Gewinnung von Nachwuchskräften

Reihe Arbeit und Wirtschaft in Bremen, No. 7

**Provided in Cooperation with:**

Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW), Universität Bremen / Arbeitnehmerkammer Bremen

*Suggested Citation:* Matysik, Alexander; Wessels, Christian; Heisig, Ulrich (2014) : Gute Beschäftigungschancen im öffentlichen Dienst? Bedingungen und Strategien des Bremer Senats zur Gewinnung von Nachwuchskräften, Reihe Arbeit und Wirtschaft in Bremen, No. 7, Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW), Universität Bremen und Arbeitnehmerkammer Bremen, Bremen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/107929>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



# Gute Beschäftigungschancen im öffentlichen Dienst?

ALEXANDER MATYSIK | CHRISTIAN WESSELS | ULRICH HEISIG

**Bedingungen und Strategien  
des Bremer Senats zur Gewinnung  
von Nachwuchskräften**

EINE PUBLIKATION VON

Die Arbeitnehmerkammer Bremen vertritt als Körperschaft des öffentlichen Rechts die Interessen der im Land Bremen beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Um diesem gesetzlichen Auftrag auf der Basis aktueller wissenschaftlicher Forschungsergebnisse umfassend gerecht zu werden, kooperiert die Arbeitnehmerkammer mit der Universität Bremen. Teil dieser Kooperation ist das Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW), das gemeinsam von beiden Häusern getragen wird. Schwerpunkte des IAW sind die Erforschung des Strukturwandels von Arbeit, Wirtschaft und Gesellschaft, insbesondere in seinen Auswirkungen auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Im Rahmen dieser Reihe werden die Forschungsergebnisse, die aus der Kooperation zwischen Arbeitnehmerkammer und IAW hervorgehen, veröffentlicht.

#### **Impressum**

**Herausgeber:**

Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW)  
Universität / Arbeitnehmerkammer  
Bremen  
Universitätsallee 21–23  
28359 Bremen

Arbeitnehmerkammer Bremen  
Bürgerstraße 1  
28195 Bremen

**Umschlaggestaltung:**

Designbüro Möhlenkamp, Bremen

**Titelfoto:**

iStockphoto.com/Bayram TUNÇ

**Druck:**

Druckerei Wellmann, Bremen

1. Auflage 2014  
ISSN: 2195-7266

**Bestellung:**

Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW)  
Geschäftsstelle  
Telefon +49 421 218-61704  
info@iaw.uni-bremen.de  
Schutzgebühr: 5,- Euro

Alexander Matysik / Christian Wessels / Ulrich Heisig

**Reihe Arbeit und Wirtschaft in Bremen:**

**Gute Beschäftigungschancen im öffentlichen Dienst?**

Bedingungen und Strategien des Bremer Senats zur  
Gewinnung von Nachwuchskräften

Diese Studie basiert auf Ergebnissen eines von der Arbeitnehmerkammer Bremen finanzierten Forschungsprojekts.

## Kurzfassung

In den nächsten Jahren werden aufgrund des altersbedingten Ausscheidens einer großen Zahl von Beschäftigten trotz eines weiteren Personalabbaus viele Stellen im bremischen öffentlichen Dienst neu besetzt werden müssen. Dies findet zu einem Zeitpunkt statt, an dem gut qualifizierte junge Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und Bewerberinnen und Bewerber auf Ausbildungsplätze aufgrund eines gleichzeitig sinkenden Angebots an Arbeitskräften zunehmend zwischen alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten auswählen können. Weil sich das Arbeitskräfteangebot aufgrund des demografischen Wandels in den nächsten Jahren verknappen wird und die Privatwirtschaft ebenfalls einen steigenden Bedarf an Nachwuchskräften hat, wird dies voraussichtlich zu einem verstärkten Wettbewerb um qualifiziertes Personal führen, bei dem der öffentliche Dienst gegenüber privaten Arbeitgebern nur dann eine Chance hat, wenn er potenziellen Bewerberinnen und Bewerbern attraktive Arbeitsplätze, Beschäftigungsmöglichkeiten und Karriereaussichten anbieten kann.

Die vorliegende Untersuchung fragt, wie der bremische öffentliche Dienst auf diese, für ihn neue Situation reagiert und beschreibt die personalpolitischen Strategien, die die Personalverantwortlichen des öffentlichen Dienstes in diesem Zusammenhang entwickeln und verfolgen, um die Attraktivität des öffentlichen Dienstes zu steigern und den steigenden Personalbedarf kurzfristig zu decken. Dabei zeigt sich, dass die Personalverantwortlichen den Personalaustausch überwiegend als Chance begreifen, um die Personalstruktur des bremischen öffentlichen Dienstes zu erneuern und sie den veränderten gesellschaftlichen Gegebenheiten anzupassen. Ausgehend von der Vorstellung, dass der öffentliche Dienst hinsichtlich seiner Zusammensetzung dem Querschnitt der Gesellschaft entsprechen soll, verfolgt man das Ziel, den langjährigen Trend zugunsten höherer Qualifikationen zu stoppen, indem der Anteil der Beschäftigten mit mittlerem Qualifikationsniveau wieder gesteigert werden soll. Hierdurch sollen zugleich die Anforderungen der Tätigkeiten und die Qualifikationen der Beschäftigten wieder besser in Einklang gebracht werden. In diesem Zusammenhang soll ebenfalls eine interkulturelle Öffnung vollzogen und der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund auf ein Niveau gebracht werden, das deren Anteil an der Gesamtbevölkerung einigermaßen entspricht.

Um den in den nächsten Jahren deutlich steigenden Bedarf an Nachwuchskräften zu decken, hat der bremische öffentliche Dienst in den letzten Jahren begonnen, wieder Kapazitäten für die Ausbildung des eigenen Nachwuchses aufzubauen. So wurde ein dualer Bachelorstudiengang „Public Administration“ an der Hochschule Bremen etabliert und der bereits seit 1993 existierende Nachwuchskräftepool für Hochschulabsolventinnen und -absolventen ausgebaut. Allerdings steht man in diesem Bereich in einer unmittelbaren Konkurrenz mit einer zunehmenden Zahl von dualen Studiengängen, die von privatwirtschaftlichen Unternehmen angeboten werden.

Der beabsichtigte Umbau des öffentlichen Dienstes und die damit verbundene Gewinnung neuen Personals erfolgen allerdings unter der Vorgabe einer strikten Einhaltung von Sparvorgaben, was zu Beschränkungen von Handlungsspielräumen und Dilemmata bei der Personalgewinnung und beim Personaleinsatz führt. Diese haushaltspolitisch begründete Konstellation kann sich negativ auf die Attraktivität des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber auswirken und seine vormals privilegierte Position beim „Kampf um Talente“ schwächen.



# Inhaltsverzeichnis

<b>Kurzfassung</b> .....	<b>5</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b> .....	<b>7</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b> .....	<b>8</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b> .....	<b>8</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>9</b>
<b>1 Ausgangslage, Ziele und Hypothesen der Studie</b> .....	<b>11</b>
<b>2 Theoretische Vorüberlegungen und Forschungsdesign</b> .....	<b>15</b>
2.1 Einführung des Begriffs der „politischen Strategie“ .....	15
2.2 Forschungsdesign: Dokumentenanalyse und Experteninterviews .....	19
<b>3 Rahmenbedingungen, Entwicklung und Situation der Beschäftigten im bremischen öffentlichen Dienst</b> .....	<b>20</b>
3.1 Personalpolitischer Kontext: Haushaltskonsolidierung und Personalsrückbau.....	20
3.2 Aktuelle Situation und Entwicklungen der Beschäftigten in der Freien Hansestadt Bremen.....	22
<b>4 Zwischenfazit: Probleme des Personalaustauschs</b> .....	<b>28</b>
<b>5 Personalpolitische Strategien in der Praxis</b> .....	<b>29</b>
5.1 Das Ausbildungssystem des Landes Bremen .....	30
5.2 Maßnahmen des Bremer Senats zur Personalrekrutierung von Nachwuchskräften ....	33
<b>6 Personalpolitik im Spannungsverhältnis von Personalabbau und Einstellungsbedarf</b> .....	<b>43</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>47</b>



### **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Entwicklung des Beschäftigungsvolumens in der Kernverwaltung des bremischen öffentlichen Dienstes (1993 bis 2008).....	21
Abbildung 2: Verteilung des Personalkörpers des Landes Bremen.....	23
Abbildung 3: Beschäftigte in der Kernverwaltung nach Arbeitsbereichen .....	24
Abbildung 4: Verteilung der Beschäftigten in der Kernverwaltung nach Laufbahngruppen (2010).....	25
Abbildung 5: Altersstruktur der Beschäftigten in der Kernverwaltung 2010 .....	27
Abbildung 6: Bewerber für eine Ausbildung für den allgemeinen Verwaltungsdienst.....	32
Abbildung 7: Anzahl und Anteil von Bewerbern mit Migrationshintergrund für eine Ausbildung Laufbahngruppe 1, zweites Einstiegsamt Fachrichtung allgemeine Dienste.....	35
Abbildung 8: Anzahl und Anteil von Bewerbern mit Migrationshintergrund für eine Ausbildung Laufbahngruppe 2, erstes Einstiegsamt, Fachrichtung allgemeine Dienste.....	36
Abbildung 9: Eingruppierungen der Personalgruppe 01/02 Verwaltungspersonal (allgemeiner Verwaltungsdienst) 2000 bis 2010 .....	38

### **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Einstellungen Laufbahngruppe 1, zweites Einstiegsamt.....	36
Tabelle 2: Einstellungen Laufbahngruppe 2, erstes Einstiegsamt.....	37
Tabelle 3: Beschlossene Personalbedarfsorientierte Ausbildungsplätze.....	39

### Abkürzungsverzeichnis

ABiG	Ausbildungsgesellschaft Bremen mbH
AFZ	Aus- und Fortbildungszentrum des Landes Bremen
GG	Grundgesetz
HAW	Hochschule für angewandte Wissenschaften Hamburg
ISP	Investitionssonderprogramm
ISWR	Internationaler Studiengang Steuer- und Wirtschaftsrecht
NPM	New Public Management
PEP	Personalentwicklungsprogramm
STuR	Studiengang Steuern und Recht



## 1 Ausgangslage, Ziele und Hypothesen der Studie

Bis zum Ende dieses Jahrzehnts wird im bremischen öffentlichen Dienst trotz eines weiteren Personalabbaus die Nachfrage nach jungen, (hoch) qualifizierten Arbeitskräften deutlich zunehmen. Hintergrund für diese Entwicklung ist eine überdurchschnittliche hohe Zahl von Übertritten der gegenwärtig im öffentlichen Dienst Beschäftigten in den Altersruhestand. Die politisch Verantwortlichen rechnen heute damit, dass aufgrund der Altersstruktur bis zum Jahr 2020 rund 45 Prozent der Beschäftigten der Kernverwaltung den öffentlichen Dienst verlassen werden. Den Zahlen des Jahres 2009 entsprechend würde das bei 15.340 Vollzeitkräften in der Kernverwaltung rund 6.900 Stellen betreffen (vgl. Die Senatorin für Finanzen 2010b: 49), von denen trotz eines weiteren Personalabbaus eine große Anzahl kurzfristig neu besetzt werden muss. Im Jahr 2010 haben 778 Beschäftigte in der Kernverwaltung ihr Arbeitsverhältnis beendet, davon 60 Prozent aufgrund des Erreichens der Altersgrenze (vgl. Die Senatorin für Finanzen 2012c: 45).

Nahezu zeitgleich wird infolge des demografischen Wandels mit einem deutlichen Rückgang des Angebots insbesondere an jüngeren Arbeitskräften gerechnet (vgl. Robert Bosch Stiftung 2009, Helmrich/Zika 2010). Demgemäß wird der öffentliche Dienst gegenüber der Privatwirtschaft zukünftig verstärkt in eine Konkurrenzsituation um geeignetes Personal für Ausbildungsplätze und freie Stellen treten müssen. Vor diesem Hintergrund wird es für den öffentlichen Dienst vermehrt darauf ankommen, die Attraktivität seines Stellen- und Ausbildungsplatzangebots zu steigern. Dabei kann nicht mehr allein mit der Sicherheit des Arbeitsplatzes und den vergleichsweise guten Aufstiegsmöglichkeiten geworben werden, da der demografische Wandel per se dazu führen wird, dass die Beschäftigungschancen für qualifizierte Arbeitskräfte deutlich zunehmen und die Beschäftigungssicherheit im Gegenzug an Bedeutung abnehmen werden. Die ehemals positive Sonderstellung des Staates als Arbeitgeber ist dahin.

Durch die Umsetzung neuer Arbeitsstrukturen im Rahmen des New Public Managements (NPM) sind in den letzten Jahren in der öffentlichen Verwaltung vielfach Büro-

kratien und Hierarchien abgebaut und Laufbahnen „verschlankt“ worden. Dies hat in vielen Fällen zu einer deutlichen Abnahme von klassischen Aufstiegspositionen und Karrierechancen geführt. Zugleich sind die von den öffentlichen Arbeitgebern hervorgerufenen Möglichkeiten zu einer ausgewogenen Work-Life-Balance, eines hohen Maßes an Arbeitszeitsouveränität, einer hohen Arbeitsautonomie und Gestaltungsspielräumen bei der Arbeit nicht auf den öffentlichen Dienst beschränkt (geblieben). Diese Faktoren werden von der Privatwirtschaft auch wegen des sich abzeichnenden „Fachkräftemangels“ zunehmend gefördert und propagiert. Zugleich muss daran gezweifelt werden, dass diese als Kernelemente der öffentlichen Verwaltung gepriesenen Vorteile des öffentlichen Dienstes vor dem Hintergrund eines weiter fortschreitenden Personalabbaus, steigenden Arbeits- und Leistungsanforderungen und einer zunehmenden Serviceorientierung insgesamt Bestand haben werden. Vielmehr ist anzunehmen, dass die Attraktivität des Staates als Arbeitgeber infolge einer fortwährenden Unterfinanzierung und eines weiteren Stellenabbaus eher noch abnehmen wird. Alles in allem kann festgehalten werden, dass der öffentliche Dienst und die Privatwirtschaft sich in den vergangenen Jahren einander erheblich ähnlicher geworden sind, insbesondere weil sich beide Bereiche zunehmend an den gleichen Leitbildern und Leistungskriterien orientieren.

Die Gewinnung qualifizierter Bewerberinnen und Bewerber und die Rekrutierung hoch qualifizierten Personals sind durch die durch den Bologna-Prozess ausgelösten Veränderungen der akademischen Bildungsabschlüsse (Bachelor und Master) und die Neuausrichtung der Hochschullandschaft insgesamt erschwert worden. Im Land Bremen ist aufgrund des drastischen Rückgangs des Bedarfs an zusätzlichen Arbeitskräften, der durch einen Trend zu New Public Management (NPM) verstärkt wurde, die Ausbildung des eigenen Nachwuchses an der verwaltungsinternen Hochschule für öffentliche Verwaltung ab Mitte der 1990er-Jahre eingestellt worden. Danach ist Mitte der 1990er-Jahre an der Hochschule Bremen der Europäische Studiengang Wirtschaft und Verwaltung B.A. eingeführt worden, an dem Studierende ausgebildet wurden, für die eine spätere Tätigkeit im öffentlichen Dienst eine von mehreren Optionen darstellte.

Bei Personalbedarf griff man gerne auf Absolventinnen und Absolventen dieses Studiengangs zurück, wobei man allerdings feststellen musste, dass bei der Ausbildung dieser Studierenden offenbar nicht genügend Rücksicht auf die spezifischen Anforderungen und Belange der öffentlichen Verwaltung genommen wurde (Interviews 2 und 4). Die zwischenzeitlich geförderte duale Ausbildung des eigenen Nachwuchses an der Hochschule für angewandte Wissenschaft (HAW) in Hamburg erwies sich ebenfalls als wenig erfolgreich, weil sich die Studierenden während des Studiums vielfach anderweitig orientierten und sich letztendlich gegen eine Beschäftigung im bremischen öffentlichen Dienst entschieden (Interview 1).

In Anbetracht eines in den kommenden Jahren erwarteten deutlich steigenden Bedarfs an qualifizierten Nachwuchskräften für die Laufbahngruppe 2 wurde 2012 an der Hochschule Bremen ein neuer dualer Studiengang Public Administration B.A. etabliert. Dieser neue Studiengang für den öffentlichen Dienst trifft inzwischen auf eine ganze Reihe von anderen dualen Studiengängen, die auf Initiative der Privatwirtschaft geschaffen wurden. Abiturientinnen und Abiturienten können sich heutzutage zwischen einer von Wirtschaftsunternehmen oder einer durch einen öffentlichen Arbeitgeber finanzierten dualen Berufsausbildung auf Fachhochschulniveau entscheiden. Die vormalige Alleinstellung des öffentlichen Dienstes bei der Studienfinanzierung von Beamtinnen und Beamten ist aufgehoben, was die Situation bei der Nachwuchsgewinnung von qualifizierten Bewerberinnen und Bewerbern mit Abitur oder Fachabitur deutlich erschwert.

Vor dem Hintergrund der oben beschriebenen Problemkonstellationen wurden in der vorliegenden Studie die Strategien untersucht, mit denen der Bremer Senat gegenwärtig versucht, die Versorgung des bremischen öffentlichen Dienstes mit qualifizierten Nachwuchskräften sicherzustellen.

Der aufgrund der Altersstruktur notwendige schnelle und umfassende Personalaustausch bietet auch die Chance, in der Verwaltung neue Organisations- und Arbeitsformen schneller umzusetzen, weil sich neue Strukturen besser mit neuem Personal vertragen. Zugleich bietet sich die Möglichkeit, Fehlentwicklungen etwa in der qualifikatorischen und altersmäßigen Zusammensetzung des Personals, die sich aus dem weitgehend ungeplanten Personalabbau ergeben haben,

grundsätzlich zu korrigieren. Ob beziehungsweise wie und in welchem Umfang die Chance zu einer strategisch geplanten Erneuerung der Personalstruktur allerdings angesichts des Vorrangs der Haushaltskonsolidierung und weiter existierender Sparzwänge genutzt werden kann, muss sich zeigen.

Vor dem Hintergrund eines vermuteten Rückgangs an Bewerberinnen und Bewerbern und angesichts des erwarteten Umbruchs in der Personalstruktur des bremischen öffentlichen Dienstes infolge der relativ hohen Altersstruktur und des Rückgangs der Zahl potenzieller Bewerber infolge des demografischen Wandels sowie der damit verbundenen zunehmenden Konkurrenz durch die Privatwirtschaft verfolgt die Studie folgende Zielsetzungen. Es soll geklärt werden:

- wie sich die Personalsituation im bremischen öffentlichen Dienst aktuell darstellt,
- welchen Bedarf an Nachwuchskräften der bremische öffentliche Dienst im Bereich der „Kernverwaltung“ in den nächsten Jahren hat und wie dieser ermittelt wird,
- welche politischen Ziele in Hinblick auf die zukünftige Personalstruktur des bremischen öffentlichen Dienstes verfolgt werden,
- welche strategischen Ziele der Bremer Senat verfolgt, um sich als attraktiver Arbeitgeber auf dem Arbeitsmarkt zu positionieren und sich im Konkurrenzkampf mit der Privatwirtschaft um die „besten Köpfe“ durchsetzt,
- welche strategischen Mittel der Bremer Senat und die nachgeordneten Institutionen einsetzen, um die selbst formulierten strategischen Ziele zu erreichen,
- welchen Einfluss die finanziellen Rahmenbedingungen auf die gegenwärtige Situation haben.

Die forschungsleitende Annahme lautete, dass im bremischen öffentlichen Dienst die Rekrutierung von Nachwuchskräften trotz eines absehbaren Umbruchs in der Personalstruktur gegenwärtig noch weitgehend ohne ein klar formuliertes strategisches Konzept erfolgt. Dies liegt vor allem daran, dass sich aktuell noch kein Mangel abzeichnet und der Bedarf an neuem Personal noch sehr gering ausfällt. Bislang kann man noch auf Sicht

fahren und kurzfristig auf erkannte Bedarfe reagieren. Insgesamt ist allen Beteiligten aber klar, dass ein übergreifendes Konzept notwendig ist, das es erlaubt, den Personalbedarf exakter vorauszusagen und kurzfristige Schwankungen „auszusteuern“ (Interview 1). Es wird erwartet, dass es aufgrund der hohen Altersstruktur der Beschäftigten sowie eines Rückgangs der Zahl an potenziellen Bewerbern infolge des demografischen Wandels demnächst notwendig werden wird, ein strategisches Konzept zu verfolgen, damit die Rekrutierung von qualifiziertem Personal und die Gewinnung von Nachwuchskräften „professionell“, das heißt mit Aussicht auf Erfolg betrieben werden kann. Denn „mehr Strategie heißt, dass die Praxis strategischer, die Beratung professioneller und die Wissenschaft in der Strategiefrage analytischer wird“ (Raschke/Tils 2008: 11). Dies ist nach einer Studie von McKinsey Deutschland (2011) vor allem notwendig, weil die schnelle Beschaffung und Bindung von qualifiziertem Personal in Zukunft zu einem zentralen Erfolgsfaktor werden wird. Hierzu ist nicht nur im öffentlichen Dienst, sondern in der gesamten Wirtschaft ein abrupter Paradigmenwechsel notwendig. Diese Umstellung hat für den öffentlichen Dienst allerdings eine besonders große Bedeutung, weil hier etwa seit Mitte der 1990er-Jahre der Abbau von Personal im Mittelpunkt stand. Frisches Personal konnte bei Bedarf zeitnah aus einem Überangebot an qualifizierten Bewerbern ausgewählt und rekrutiert werden. Dies wird sich in den kommenden Jahren grundsätzlich verändern. Die Verknappung von erfahrenem Personal und von Nachwuchskräften bei gleichzeitig stark steigendem Bedarf erfordert ein Umdenken. Vor diesem Hintergrund gilt es vor allem, Transparenz zu schaffen, damit der Personalbedarf möglichst exakt ermittelt und konkrete Maßnahmen zur Personalentwicklung eingeleitet werden können. Das Bewusstsein von der Notwendigkeit dieses Wandels ist im bremischen öffentlichen Dienst durchaus vorhanden, wie insbesondere der von der Finanzsenatorin in 2010 vorgelegte Bericht „Personal 2020“ und unsere Untersuchung zeigen.

### **Aufbau der Studie**

Grundlage der Studie bilden empirische Erhebungen aus einer Dokumenten- und Sekundäranalyse sowie aus durchgeführten Expertengesprächen mit Verantwortlichen

des Personalmanagements bei der Senatorin für Finanzen sowie mit jeweils einem Vertreter von ver.di und des bremischen Beamtenbundes. Ebenfalls durchgeführt wurde ein Gruppengespräch mit dem Gesamtpersonalrat, der die aktuelle Situation und die personalpolitischen Strategien des Senats aus Arbeitnehmersicht kommentieren sollte.

Die Aufarbeitung und Darstellung der Erhebungen bezüglich der politischen und strategischen Zielsetzungen des Bremer Senats orientieren sich an einem Strategiebegriff, wie er im theoretischen Ansatz der „politischen Strategie“ von Joachim Raschke und Ralf Tils definiert wird (siehe Raschke/Tils 2007; 2010; 2013; Tils 2005). Dieser Ansatz wird in Kapitel 2 vorgestellt und entwickelt.

In Kapitel 3 geht es zunächst einmal um eine Darstellung der aktuellen Personalsituation im öffentlichen Dienst als Resultat von Haushaltskonsolidierung und Personalabbau seit Mitte der 1990er-Jahre. Dabei zeigt sich, dass die Altersstruktur und die qualifikatorische Zusammensetzung des Personals nicht als Ergebnis strategischen Handelns zustande gekommen sind. Die Personalstruktur ist im Wesentlichen als Nebeneffekt eines sozial verträglichen Personalabbaus entstanden, der sich über einen sehr langen Zeitraum hingezogen hat. Vor diesem Hintergrund formuliert der Bremer Senat die personalpolitischen Ziele, die er, wie in Kapitel 3.1 dargestellt, zukünftig bei der Rekrutierung von Nachwuchskräften verfolgen will. Dabei zu berücksichtigen sind allerdings zugleich auch die institutionellen Rahmenbedingungen, die die Handlungsmöglichkeiten des Senats weitgehend bestimmen. Hierzu zählen im konkreten Fall vor allem die strikten Vorgaben zur Haushaltssanierung, durch die, wie in Kapitel 3.2 gezeigt, die personalpolitischen Handlungsspielräume wiederum deutlich eingeschränkt werden. Im Ergebnis zeigt sich, dass in einer Vielzahl von Tätigkeitsbereichen des öffentlichen Dienstes bei der Personalgewinnung erheblicher Handlungsbedarf besteht, dass dieses Thema jedoch nur sehr zögerlich angegangen wird, weil aktuell noch genügend Bewerberinnen und Bewerber zur Verfügung stehen, um den noch relativ geringen Personalbedarf zu decken. Allerdings liegt dies auch daran, dass vielfach die Ressourcen und strategischen Mittel fehlen, um eine offensive Personalgewinnungsstrategie zu verfolgen.

In Kapitel 4 wird in einem ersten Zwischenschritt ein vorläufiges Resümee gezogen. Es

werden die strategischen Ziele herausgearbeitet, die aus der Sicht der politisch Verantwortlichen bei der Neubesetzung von Stellen verfolgt werden (sollen). Dabei zeigt sich, dass der umfangreiche Personalaustausch von den Personalverantwortlichen in erster Linie als eine Chance begriffen wird, um erstmals seit vielen Jahren wieder eigene Vorstellungen über eine der Aufgabenstellung und dem gesamtgesellschaftlichen Qualifikationsniveau angemessene Personalstruktur des öffentlichen Dienstes verwirklichen und umsetzen zu können.

In Kapitel 5 wird eine ausführliche Bestandsaufnahme der personalpolitischen Situation im bremischen öffentlichen Dienst vorgenommen und auf mögliche Diskrepanzen zwischen erwünschten und tatsächlichen Effekten verwiesen. Es wird dargestellt, auf welche Art und Weise versucht wird, die personalpolitischen Vorgaben in praktisches Handeln umzusetzen. So werden Bewerberinnen und Bewerber mit Migrationshintergrund angesprochen und ermutigt, sich für eine Ausbildung im öffentlichen Dienst zu bewerben. Ebenfalls eingegangen wird auf den Versuch, die in den nächsten Jahren anstehenden Neueinstellungen gezielt zu nutzen, um die Laufbahngruppe 1, den ehemaligen mittleren Dienst, wieder zu stärken. Dadurch soll in der Verwaltung wieder ein ausgewogeneres Qualifikationsniveau erreicht werden, das dem gesellschaftlichen Durchschnitt eher entspricht. Insgesamt setzt die Personalpolitik darauf, vor dem Hintergrund eines demografischen Wandel geschuldeten wachsenden Wettbewerbs um qualifizierte Nachwuchskräfte, die Attraktivität des öffentlichen Dienstes zu steigern.

Im abschließenden Kapitel 6 werden die Maßnahmen zur Personalgewinnung einer kritischen Überprüfung in Hinblick auf ihre Konsistenz und Tragfähigkeit unterzogen. Dabei wird hervorgehoben, dass die personalpolitischen und arbeitsorganisatorischen Handlungsspielräume wegen der weiterhin gültigen Dominanz von Personalabbau und Kosteneinsparung äußerst gering sind. Dies hat eine Reihe von Dilemmata zur Folge, die voraussichtlich dazu führen werden, dass die angestrebte personelle Erneuerung des öffentlichen Dienstes nur teilweise gelingen kann.

Es stehen nicht ausreichend Mittel zur Verfügung, etwa um durch die Doppelbesetzungen von Stellen Einarbeitungszeiten und Wissenstransfer zu gewährleisten. Gleichzei-

tig fehlt bei den neu eingestellten Beamtinnen und Beamten sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern das in beruflicher Praxis erworbene Erfahrungswissen, weil es den Beschäftigten nicht ermöglicht wird, Berufserfahrungen aufzubauen. Es fehlt schlichtweg an der Zeit, diese zu erwerben. Stattdessen muss das Erfahrungswissen im Rahmen von aufwendigen Fort- und Weiterbildungen künstlich vermittelt werden.

Weil nicht nur im öffentlichen Dienst, sondern auch in der Privatwirtschaft in den letzten Jahren nicht durch entsprechende Einstellungen Vorsorge getroffen wurde, wird in den nächsten Jahren das Angebot an erfahrenem Personal knapp, weshalb der Preis dieser Arbeitskräfte vermutlich steigen wird. Dies trifft insbesondere zu, wenn es um die Besetzung von Führungspositionen geht, die eine längere Berufspraxis voraussetzen.

Inwieweit die sich aus dem Sparzwang ergebenden Restriktionen bei Neueinstellungen negativ auf die Personalgewinnung auswirken, kann anhand unserer Daten nicht beurteilt werden. Es ist jedoch zu vermuten, dass in den nächsten Jahren der „Kampf um Talente“ zwischen Industrie, Handel, Handwerk und öffentlichem Dienst zunehmen wird, wobei sich das Anforderungs- und Leistungsprofil zwischen Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst kaum noch unterscheidet. Im Zuge des New Public Management (NPM) wird von den Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes ebenso wie in der Privatwirtschaft Flexibilität, Mobilität und Employability gefordert. Öffentlicher Dienst und Privatwirtschaft konkurrieren damit zunehmend um den gleichen Beschäftigtentyp.

Wenn im öffentlichen Dienst allerdings fast noch stärker als in der Privatwirtschaft Wirtschaftlichkeit, Kostenreduktion und knappe Mittel das Denken und Handeln bestimmen, dann fällt es schwer, weiterhin von einer positiven Sonderstellung auszugehen. Vielmehr ist zu vermuten, dass Sparzwänge und Ressourcenknappheit mittel- bis langfristig negativ auf die Arbeitsbedingungen und Arbeitsanforderungen durchschlagen werden, wodurch die Attraktivität des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber (weiter) sinkt.

Dass sich unter diesen Bedingungen der sich als Entrepreneur verstehend moderne, sich selbst managende Verwaltungsmitarbeiter oder Verwaltungsleiter eher für das Original, das heißt die Privatwirtschaft entscheidet, weil er oder sie dort bessere Einkommenschancen und Karrieremöglichkeiten vermu-

ten, würde nicht überraschen. Oder gibt es Hinweise, dass der öffentliche Dienst trotz all dieser Einschränkungen heute noch ein attraktiver Arbeitgeber ist?

## 2 Theoretische Vorüberlegungen und Forschungsdesign

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist die Identifizierung der politischen Strategien, die der Bremer Senat zur Sicherung der Versorgung des bremischen öffentlichen Dienstes mit Nachwuchskräften verfolgt. Dies ist von besonderem Interesse, weil im bremischen öffentlichen Dienst in den nächsten Jahren eine große Anzahl von Arbeitskräften altersbedingt ausscheiden wird, die zu einem großen Teil ersetzt werden muss. Die dadurch notwendige Gewinnung von qualifiziertem Personal erfolgt zu einem Zeitpunkt, an dem die Auswirkungen des demografischen Wandels voraussichtlich deutlich spürbar werden. Es ist mit einem erheblich reduzierten Angebot an qualifizierten Bewerbern für Ausbildungs- und Arbeitsplätze zu rechnen, um die die Arbeitgeber unterschiedlicher Sektoren verstärkt konkurrieren.

Dies stellt den Senat vor eine in zweierlei Hinsicht neue Aufgabe. Während auf der einen Seite im Rahmen des Personalentwicklungsprogramms (PEP) zwischen 1993 und 2009 im öffentlichen Dienst in großem Stil Personal abgebaut und auf der anderen Seite in den 2000er-Jahren wegen eines allgemeinen Lehrstellenmangels aus politischen Gründen im dualen System über den eigenen Bedarf hinaus ausgebildet wurde, zeichnet sich in beiden Dimensionen ein grundlegender Wandel und damit ein Paradigmenwechsel bei Personaleinstellungen und Bewerbungen ab.

Da unsere Untersuchung die Absicht verfolgt, die Art und Weise herauszufinden, in der die politisch Verantwortlichen in Bremen auf diese Veränderungen der internen und externen Rahmenbedingungen zielgerichtet und planvoll reagieren, erscheint es erforderlich, vorab den Begriff der Strategie zu erläutern und zu spezifizieren.

Um sich dem Wesen von politischen Strategien zur Personalgewinnung zu nähern, erscheint eine Spezifizierung des Begriffs Strategie unerlässlich. Denn der Begriff Strategie ist in Anlehnung an Raschke und

Tils (2008) von seinem Bedeutungsgehalt her äußerst unscharf, was zu einer mangelnden „rational operierenden (politischen) Strategie“ führt (vgl. ebenda: 11). Nachfolgend wird daher auf einen Strategiebegriff rekurriert, der sich an den Arbeiten von Joachim Raschke und Ralf Tils und ihrem Ansatz einer „politischen Strategie“ orientiert (siehe Raschke/Tils 2008; 2013). Unter Bezugnahme auf dieses Strategiekonzept sollen dann im weiteren Verlauf die Strategien des Bremer Senats zur Personalrekrutierung identifiziert und beschrieben werden.

### 2.1 Einführung des Begriffs der „politischen Strategie“

Grundsätzlich wird Strategie als eine spezielle Form menschlichen Handelns aufgefasst. Sie greift in ihrer Zielsetzung über den Augenblick ihrer Umsetzung hinaus und verweist auf eine mehr oder minder weit entfernte Zukunft. Nach Raschke und Tils ist demnach Strategie ein scheinbar eindeutiger Begriff, der das „Langfristige und (...) besonders Bedeutende“ im Blick hat (Raschke/Tils 2008: 11). An dieser Stelle stellt sich jedoch zum einen die Frage, wie lang langfristig und zum anderen, was besonders bedeutend ist?

Die Lösung liegt in einem strategisch handelndem Akteur, der von Raschke und Tils (2013: 140) als ein „strategisch denkender und agierender Handlungsträger“ definiert wird, der über „Strategiefähigkeit“ verfügt und diese fortlaufend reproduziert. Raschke und Tils (2013: 127) definieren „Strategien [als] erfolgsorientierte Konstrukte, die auf (...) Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen beruhen. Strategische Akteure sind strategisch denkende und (inter-)agierende Handlungsträger. Strategisches Handeln ist zeitlich, sachlich und sozial übergreifend ausgerichtet und an strategische Kalkulationen orientiert.“

Der Begriff Strategie wird so „eindeutig, kontextnah und akteursbestimmt“, in dessen Kern die sogenannten „Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen“ als eine „Grundfigur strategischen Denkens“ liegen, die in kurz-, mittel- oder langfristige Strategien münden (vgl. Raschke/Tils 2013: 129).

Grundsätzlich ist strategisches Handeln somit ein Prozess der Suche nach geeigneten Mitteln und Maßnahmen und der Festlegung einer Vorgehensweise, mittels derer sich das verfolgte Ziel erreichen lässt. Einer Strategie ist der Glaube inhärent, durch überlegtes zielgerichtetes Handeln Wirkungen in der



Zukunft eintreten zu lassen, die sonst nicht eintreten würden. Strategie befasst sich mit dem systematischen In-Beziehung-Setzen von Zielen und Mitteln. Dieser allgemeine Strategiebegriff lässt sich laut Raschke und Tils durch die Einbeziehung der „Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen“ um eine weitere konstitutive Komponente, die Umwelt, erweitern (vgl. Wiesendahl 2010). Ihrer Einschätzung nach bietet sich insbesondere einem kollektiven Akteur unter Hinzuziehung der „Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen“ die Möglichkeit einer „systematischen gedanklichen Verknüpfung von angestrebten Zielen mit den Mitteln, die zur Verfügung stehen und dem Ausschnitt der Umwelt, der den Handlungskorridor“ beeinflusst (vgl. Tils 2005: 25). Zu betonen ist an dieser Stelle, dass Strategien nicht zwingend in Form eines ausgearbeiteten Konzepts erscheinen müssen, sondern gleichfalls als „loser, gedanklicher Entwurf“ auftreten können. Dabei wird dem strategischen Akteur die Eigenschaft zugebilligt, die Lösung sozialer Problemlagen vom „Ende her“ gedanklich zu fassen (vgl. Raschke/Tils 2013: 127).

### Strategisches Ziel

Zu diesem Zweck bilden strategische Ziele den Ausgangspunkt jeder strategischen Überlegung. Strategische Ziele stehen für gewünschte Soll-Zustände. Unabdingbar für die Formulierung eines Soll-Zustandes ist die Beschreibung eines gegebenen Ist-Zustandes, der von dem strategisch handelnden Akteur artikuliert und problematisiert werden muss. In der Policy-Forschung spricht man von einer Diskrepanz zwischen Norm und Faktizität, die mit den gegenwärtigen etablierten Steuerungsmechanismen nicht aufgelöst werden kann. Die Perzeption und die Definition einer Situation als problematisch initiiert typischerweise einen Policy-Prozess (vgl. Tils 2005). Vor diesem Hintergrund ist es zwingend erforderlich, dass ein formuliertes strategisches Ziel einer Operationalisierung beispielsweise in Form von Messungen zugänglich sein muss.

Denn „nur klare, umsetzbare Ziele [ermöglichen, Einfügung durch den Autor] die Kontrolle des eigenen Handelns. Sie lassen beispielsweise eine Prüfung zu, welche Maßnahmen der Zielverfolgung gedient haben (...“ (Raschke/Tils 2013: 145).

In der Praxis erweist sich daher die „Hierarchisierung“ von Zielen in „Ober- und Unterziele“ als sinnvoll. Durch die Einführung

beziehungsweise Benennung von Unterzielen als „Teilpunkte beziehungsweise Zwischenschritte“ lässt sich die Verwirklichung des übergeordneten strategischen Oberziels fortlaufend kontrollieren. Die formulierten Unterziele stehen somit den praktischen Handlungsweisen näher als einem in der Regel „übergreifendem, zugespitztem“ Oberziel, das mehr als Orientierungspunkt dient (vgl. Raschke/Tils 2013: 146), wie zum Beispiel eine *nachhaltige* Personalrekrutierung für den öffentlichen Dienst im Land Bremen.

Bei der Formulierung eines strategischen Ziels hat der strategische Akteur jedoch weitere, alternative strategische Ziele zu berücksichtigen, die gegebenenfalls zu „Zielüberschneidungen beziehungsweise -konflikten“ führen können. Solche Konfliktlinien werden sich nie gänzlich vermeiden lassen. Umso wichtiger ist deshalb der Einbezug in die anstehende Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulation zur „Vermeidung (absehbarer) wechselseitiger Zielvereitelung“ (Raschke/Tils 2013: 147). Konkret bezogen auf den Untersuchungsgegenstand dieser Studie kann es bei den Zielformulierungen des Bremer Senats zu Konflikten zwischen den Zielen „Personalrekrutierung“ und „Haushaltskonsolidierung“ kommen.

Schließlich hat bei der politischen Strategieanalyse eine Differenzierung nach Macht- und Gestaltungszielen zu erfolgen. Während die Machtziele in erster Linie von Entscheidungsbefugnissen und Durchsetzungsmöglichkeiten abhängen, stehen Gestaltungsziele in Abhängigkeit zu „veränderten Politiken und Problembewältigungsansätzen“. Für politische Akteure, wie den Bremer Senat, gelten Macht und Gestaltung dabei grundsätzlich als ein zu verfolgendes „Doppelziel“. Zwar erscheint die Rekrutierung von neuem Personal auf den ersten Blick eindeutig als ein Gestaltungsziel, es ist jedoch davon auszugehen, dass die Verwirklichung dieses Ziels zumindest mittelbar auch dem Machterhalt der Regierung dient (vgl. Raschke/Tils 2013: 148).

Voraussetzung für die Artikulation eines strategischen Ziels sind zum einen die zur Verfügung stehenden (strategischen) Mitteln sowie zum anderen der Handlungskontext (strategische Umwelt). Diese Faktoren gilt es in einer „Ziel-Mittel-Umwelt-Relation“ zu kalkulieren und abzuwägen, um das strategisch formulierte Ziel tatsächlich erreichen zu können.

### Strategische Mittel

Mithilfe der strategischen Mittel setzt der strategisch agierende Akteur sein präzise formuliertes strategisches Ziel um. Es handelt sich bei den strategischen Mitteln um Handlungsmöglichkeiten, die auf der Grundlage von „Wegen“ und der Ausstattung mit „Ressourcen“ beruhen (vgl. Raschke/Tils 2013: 148).

Im Grundsatz werden Handlungsmöglichkeiten als „erfolgsorientierte Maßnahmen“ verstanden, die Antwort auf die Frage „womit“ geben, mit der das beabsichtigte strategische Ziel erreicht werden soll. Durch die präzise Benennung konkreter Absichten werden somit „Themen, Personen und Symbole“ in strategische Mittel „transformiert“ (zum Beispiel in Form von Gesetzesinitiativen, Programmen, Kampagnen) und eingesetzt. Sie lassen sich „kombinieren und hierarchisieren, wobei die Prioritätensetzung vom strategischen Akteur abhängt (vgl. Raschke/Tils 2013: 149 f.).

Die Ausgestaltung der Handlungsmöglichkeiten hängt von der Verfügbarkeit und Menge von Ressourcen ab. Bezogen auf diese Studie sind Handlungsressourcen in Form von institutionellen Entscheidungsbefugnissen von besonderer Relevanz (vgl. Raschke/Tils 2013, 129 f.). Diese (politischen) Entscheidungen finden ihre Übersetzung zum Beispiel in die Handlungsmöglichkeiten Gesetze, Programme, Kampagnen etc. und werden alternativ mit dem Begriff *Policy* erfasst. Allgemein definiert umfasst der Begriff *Policy* „die verbindliche Festlegung bewerteter Handlungsoperationen oder Strategien, um bestimmte Ziele zu erreichen beziehungsweise Probleme zu lösen“ (Schneider/Janning 2006: 18).

Im Falle der Personalauswahl und der Rekrutierung von Bewerbern für den öffentlichen Dienst werden sowohl aus offizieller Sicht der Finanzsenatorin (2010a) als auch in unseren Interviews mit Entscheidungsträgern eine ganze Reihe von Zielen genannt, die durch die in den kommenden Jahren erfolgende umfassende Rekrutierung neuen Personals erreicht werden sollen. Oberste Priorität genießt dabei das Ziel, den öffentlichen Dienst hinsichtlich seiner qualifikatorischen Zusammensetzung als Spiegelbild der Gesellschaft zu verstehen. Um dieses zu erreichen, soll die Personaleinstellung in den nächsten Jahren als Mittel genutzt werden, um eine dem gesellschaftlichen Durchschnitt entsprechende Qualifikationsstruktur wie-

derherzustellen und den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund deren Anteil an der Gesamtbevölkerung anzugleichen. Die Personaleinstellungen sollen demnach also vorrangig dazu genutzt werden, den ehemaligen mittleren Dienst zu stärken und den Anteil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Migrationshintergrund deutlich zu steigern.

Der Einsatz der strategischen Mittel (Handlungsmöglichkeiten) erfolgt über „strategische Wege“, von denen unterschiedliche genutzt werden können/müssen. Diese Wege sind dabei „eigenen Prozessdynamiken und Regelsystemen“ verhaftet (so unterscheidet sich zum Beispiel der Einsatz/die Wahl der strategischen Mittel über die „Wege“ Medien oder Justiz voneinander) (Raschke/Tils 2013: 150 f.).

Inwieweit die eingesetzten strategischen Mittel zur Erreichung des strategischen Ziels dienen, lässt sich jedoch schwerlich vorher-sagen beziehungsweise prognostizieren. Zu diesem Zweck werden die Wahl und die Wirkung der strategischen Mittel in Form von „Ziel-Mittel-Relationen“ kalkuliert. Dabei gilt es verschiedenen Methoden die unterschiedlichen Handlungsmöglichkeiten mit dem strategischen Ziel in Beziehung zu setzen, um daraus gegebenenfalls alternative oder ergänzende Strategien zu generieren. Zudem gilt es potenzielle (nicht) intendierte „Nebenfolgen“ zu berücksichtigen und in die Kalkulation mit einzubeziehen. Als probate Mittel zur Kalkulation dienen dabei unter anderem der Rückgriff auf Erfahrungswerte aus vorangegangenen strategischen Überlegungen sowie umfangreiche (wissenschaftliche) Analysen zum Ist-Zustand (vgl. Raschke/Tils 2013: 129 und 151).

### Strategische Umwelt

Zur erfolgreichen Umsetzung des strategischen Ziels ist die Dimension der strategischen Umwelt mit einzubeziehen. Grundsätzlich steckt die (interne wie externe) Umwelt den strategischen Handlungsrahmen ab, indem sie Möglichkeiten und Restriktionen vorgibt. Diese Möglichkeiten und Restriktionen lassen sich in erster Linie aus anderen (kollektiven) Akteuren sowie „Arenen und sonstigen (institutionellen) Kontexten“ ableiten, mit denen der strategische Akteur in unterschiedlichen Beziehungsmustern steht. Zu diesem Zweck ist es notwendig, dass die strategische Umwelt, an die sich die strategischen Ziele und Mittel richten, de-

terminiert und infolgedessen bei der Spezifizierung des strategischen Ziels einkalkuliert wird (vgl. Wiesendahl 2010: 29; Raschke/Tils 2013: 152).

Es gilt sich bewusst zu machen, dass der kollektive strategische Akteur in Bezug auf sein strategisches Ziel durch unterschiedliche Interaktionen mit seiner (internen und externen) Umwelt beeinflusst wird. Diese Umwelt tritt dabei in erster Linie durch andere heterogene „kollektive Akteure beziehungsweise Akteurskonstellationen“ in Erscheinung, die über einen unterschiedlichen Wirkungs- beziehungsweise Einflussgrad verfügen, wobei der Einfluss von Akteuren mit „hohem Konfliktpotenzial“ prinzipiell höher einzuschätzen ist. Zudem gestalten sich die Akteursumwelt beziehungsweise -konstellationen für den strategischen Akteur als wenig berechenbar, da die von Entscheidungen betroffenen Akteure gegebenenfalls eigene Strategien entwickeln, die der des strategischen Akteurs zuwiderlaufen (vgl. Raschke/Tils 2013: 152 f.).

Hinsichtlich der Umsetzung des von der Politik und der Senatorin für Finanzen verfolgten Ziels der Stärkung des ehemaligen mittleren Dienstes durch eine gezielte (Neu-)Besetzung frei werdender Stellen mit entsprechendem Personal lassen sich erhebliche Zweifel formulieren, weil die Personalbedarfsplanung unter Beteiligung der einstellenden Bereiche erfolgt und den Ressorts und Fachabteilungen bei der (Wieder-)Besetzung von Stellen ausschlaggebende Bedeutung zukommt. Letztendlich entscheiden diese über die besonderen Merkmale der Stellen. Erst in diesem Zusammenhang wird sich zeigen, ob der langfristige Trend eines Abbaus unterer und mittlerer Qualifikationsbereiche rückgängig zu machen ist. Daran sind aus vielerlei Gründen zumindest erhebliche Zweifel angebracht.

Demgegenüber stehen die Möglichkeiten und Restriktionen von (politischen) Institutionen, die stabile und daher berechenbare „Handlungskorridore“ festsetzen. Sowohl diese als auch die „berechenbaren“ Einflussgrößen anderer Akteure sind von dem strategischen Akteur in die „Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen“ mit einzubeziehen. Da sich die Umwelt prinzipiell als äußerst dynamisch erweist und immer „unvollständige, unsichere und (...) unbestimmte Informationen“ vorliegen, ist die Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulation einer Dynamisierung zugänglich, um die Strategie bei einer veränderten

Informationslage anzupassen (vgl. Raschke/Tils 2013: 153).

Wie schon angedeutet, ist für die Formulierung des strategischen Ziels die Determinierung der strategischen Umwelt, das heißt die Abgrenzung eines Ausschnitts, an den sich die Strategie richtet, unerlässlich. Die Konstruktion eines Umweltausschnitts dient der Reduktion der realen Komplexität. Die Konstruktion wird unter anderem durch den Rückgriff auf „strategisches Erfahrungswissen“ und durch ein „Orientierungsschema“ ermöglicht. Hinzu kommen umfangreiche und tiefgehende Analysen. Als erschwerend für die Konstruktion können sich unterschiedliche Auffassungen oder Interpretationen über den Zuschnitt des relevanten Umweltausschnitts herausstellen, die innerhalb des kollektiven strategischen Akteurs auftreten. Diese „Umweltinterpretationen“ werden dabei mitunter auch nicht mit eingehenden „objektivierten“ Analysen aufgelöst. Einzige Auflösung bildet hierfür ein „Aushandeln von Umweltinterpretationen“ sowie daran anschließend eine Verständigung über den relevanten Ausschnitt der strategischen Umwelt. Zudem gilt es ferner zu beachten, dass der konstruierte Ausschnitt weiterhin dynamisch bleibt und es Wechselwirkungen zu anderen Umweltausschnitten gibt, die mit der Strategiebildung rückgekoppelt sind. So ist trotz aller Unwägbarkeiten bezüglich der strategischen Umwelt die Analyse und Festlegung dergleichen eine „unabdingbare Voraussetzung jeder strategischen Zielformulierung, da diese ansonsten jeglicher Bezugspunkt abhandenkommt (vgl. Raschke/Tils 2007: 153 f.).

Die Dimension der Interaktion von (kollektiven) Akteuren und deren Einflusspotenzial auf die strategische Ausrichtung des Bremer Senats bei der Personalrekrutierung spielt im weiteren Verlauf der Untersuchung eine untergeordnete Rolle. Vielmehr stehen der institutionelle Kontext, deren Analyse durch den strategischen Akteur Bremer Senat und dessen Eingang in die Formulierung eines strategischen Ziels sowie dessen Umsetzung mit den entsprechenden strategischen Mitteln im Fokus.

Zusammengefasst bilden die voranstehenden Ausführungen den Rahmen einer politischen Strategieanalyse, die sich grob an der Definition eines politischen Strategiebegriffs orientiert, welcher sich wiederum an „einen offenen konzipierten akteursanalytischen Rational-Choice-Ansatz“ zur „Hervorbringung

von Erklärungs- oder Orientierungswissen“ anlehnt (vgl. Tils 2005: 57 ff.). Bezogen auf die Strategien des Bremer Senats bei der Personalrekrutierung liegt der Forschungsschwerpunkt auf einer deskriptiv-explorativen Strategieanalyse, indem nach wichtigen Einflussfaktoren und der Identifikation innerer Zusammenhänge gefragt wird, mit denen ein „soziales Phänomen“ (die Strategie des Bremer Senats) rekonstruiert wird.

## 2.2 Forschungsdesign: Dokumentenanalyse und Experteninterviews

Die Strategien des Bremer Senats zur Rekrutierung von Nachwuchskräften wurden methodisch durch umfangreiche Dokumenten- und Sekundäranalysen, in erster Linie von öffentlich zugänglichen Publikationen der Senatorin für Finanzen herausgearbeitet.

Ergänzt wurden diese Analysen durch vier Expertengespräche mit Vertretern der Senatorin für Finanzen, in deren Zuständigkeitsbereich das gesamte Personalwesen der Freien Hansestadt Bremen fällt. Unter Anwendung eines teilstandardisierten Interviewleitfadens wurden die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner zur Bewertung und Entwicklung des aktuellen und künftigen Personalbestands im Land Bremen, der strategischen Ausrichtung der Personalpolitik des Bremer Senats und deren praktische Umsetzung insbesondere bei der Rekrutierung von Nachwuchskräften befragt. Die Auswahl der Gesprächspartner orientierte sich an einem funktionalen Expertenbegriff. Als Experte wird dabei eine Person verstanden, die

„[...] über technisches, Prozess- und Deutungswissen [verfügt], das sich auf sein spezifisches professionelles oder berufliches Handlungsfeld bezieht. Insofern besteht das Expertenwissen nicht allein aus systematisiertem, reflexiv zugänglichem Fach- oder Sonderwissen, sondern es weist zu großen Teilen den Charakter von Praxis- oder Handlungswissen auf, in das verschiedene und durchaus disparate Handlungsmaximen und individuelle Entscheidungsregeln, kollektive Orientierungen und soziale Deutungsmuster einfließen. Das Wissen des Experten, seine Handlungsorientierungen, Relevanzen usw. weisen zudem – und das ist entscheidend – die Chance auf, in der Praxis in einem bestimmten organisationalen Funktionskontext hegemonial zu werden, das heißt, der Experte besitzt die Möglichkeit der (zumindest

partiellen) Durchsetzung seiner Orientierungen. Indem das Wissen des Experten praxiswirksam wird, strukturiert es die Handlungsbedingungen anderer Akteure in seinem Aktionsfeld in relevanter Weise mit“ (Bogner 2009: 46).

Ausführliche Expertengespräche wurden geführt mit:

- dem für das Personalwesen zuständigen Staatsrat im Finanzressort (Interview 1),
- der Leiterin der Abteilung 3 „Personal- und Verwaltungsmanagement“ bei der Senatorin für Finanzen (Interview 2),
- einer Referentin aus dem Referat 32 „Personalcontrolling“ bei der Senatorin für Finanzen sowie einem ihrer Mitarbeiter, der für die Personalberichterstattung zuständig ist (Interview 3),
- der Leiterin des Referats 40 „Berufliche Ausbildung und Praktika“ beim Aus- und Fortbildungszentrum (AFZ), die zugleich Geschäftsführerin der 2004 gegründeten Ausbildungsgesellschaft Bremen mbH (ABiG) ist (Interview 4).

Um die Darstellung der Personalverantwortlichen in den weiteren Kontext zu stellen und deren Stellenwert einzuordnen, wurden flankierende Expertengespräche geführt mit:

- dem Geschäftsführer von ver.di Bremen sowie
- dem Landesvorsitzenden des Bremer Beamtenbunds.

Abgerundet wurde die Befragung durch ein Gruppengespräch mit der Personalratsvorsitzenden sowie weiteren Vertreterinnen und Vertretern des Gesamtpersonalrats.

Alle Gespräche wurden aufgezeichnet, abgehört und protokolliert. Zentral erscheinende Aussagen wurden transkribiert. Sie werden in vorliegendem Text wörtlich wiedergegeben.

### 3 Rahmenbedingungen, Entwicklung und Situation der Beschäftigten im bremischen öffentlichen Dienst

Ausgangspunkt dieser Studie ist die Feststellung, dass trotz eines angestrebten weiteren Personalabbaus um rund 1.000 Vollzeitstellen bis zum Ende des Jahrzehnts im bremischen öffentlichen Dienst die Nachfrage nach jungen, (hoch) qualifizierten Arbeitskräften deutlich zunehmen wird. Dies liegt vor allem daran, dass eine große Anzahl von Beschäftigten aufgrund des Erreichens der Altersgrenze in den Ruhestand eintreten wird. Demnach werden bis 2020 etwa 5.000 Stellen neu zu besetzen sein.

Zeitgleich wird im Zuge des demografischen Wandels mit einem deutlichen Rückgang des potenziellen Arbeitskräfteangebots gerechnet (vgl. Robert Bosch Stiftung 2009, Helmrich/Zika 2010). Infolgedessen wird der öffentliche Dienst nicht nur in Bremen, sondern mit leichter zeitlicher Verzögerung auch im Bund, den Kommunen und den anderen Bundesländern künftig gegenüber der Privatwirtschaft verstärkt in eine Konkurrenzsituation um geeignetes Personal für Ausbildungsplätze und freie Stellen treten müssen. Aus diesem Grund wird es für den öffentlichen Dienst bei der Personalgewinnung vermehrt darauf ankommen, die Attraktivität seines Stellen- und Ausbildungsplatzangebots herauszustellen und zu steigern.

Vor diesem Hintergrund wird in den nachfolgenden Ausführungen das Vorgehen des Bremer Senats bei der Sicherung des Personalbedarfs beschrieben und hinsichtlich seiner Erfolgsaussichten bewertet. Hierzu werden in einem ersten Schritt der institutionelle Kontext, der den Handlungskorridor für die Rekrutierung von Personal darstellt (Kapitel 3.1) und die aktuelle Situation der Beschäftigten im öffentlichen Dienst der Freien Hansestadt Bremen (Kapitel 3.2) beschrieben.

Im Anschluss daran werden schließlich die Schlussfolgerungen dargestellt, die die politisch Verantwortlichen daraus ziehen, und die geänderte Vorgehensweise bei der Rekrutierung von Nachwuchskräften beschrieben. Dabei zeigt sich ein weitgehend kurzfristiges Vorgehen, das auf voraussehbare Personalbedarfe beispielsweise durch die

(Re-)Etablierung eines dualen Studiengangs für den gehobenen Dienst an der Hochschule Bremen reagiert.

#### 3.1 Personalpolitischer Kontext: Haushaltskonsolidierung und Personalrückbau

Seit zwei Jahrzehnten ist die Personalpolitik des bremischen öffentlichen Dienstes an den finanziellen Konsolidierungskurs des Bremer Senats gebunden. Dieser leitete infolge der Feststellung einer „extremen Haushaltsnotlage“ durch das Bundesverfassungsgericht im Mai 1992 umfangreiche Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung ein. Die Konsolidierung erfolgte dabei zweigleisig: einerseits durch das sogenannte „Investitions Sonderprogramm“ (ISP) als Begleitung und Unterstützung des wirtschaftlichen Strukturwandels in den Städten Bremen und Bremerhaven. Auf der anderen Seite verordnete der Senat umfassende Kürzungen bei den konsumtiven Ausgaben, um so das strukturelle Haushaltsdefizit nachhaltig abzumildern. Unterstützt wurde der Konsolidierungskurs durch die „Sonder-Bundesergänzungszuweisungen“, einem Zuschuss zur Schuldentilgung, der den Ländern Saarland und Bremen durch den Bund und die Länder im Zeitraum von 1994 bis 2004 gewährt wurde (vgl. Heinemann 2006; 2012, Knigge 2007).

Als eine wesentliche Stütze der finanziellen Konsolidierung gilt dabei ein umfangreicher „Abbau des Beschäftigungsvolumens in der Kernverwaltung“. So wurde im Zeitraum zwischen 1993 und 2008 im Rahmen des Personalentwicklungsprogramms (PEP) die Anzahl der Beschäftigten um insgesamt 3.935 Vollzeitkräfte (umgerechnet ein Minus von 20,7 Prozent) reduziert (siehe Abbildung 1 und Die Senatorin für Finanzen 2010b: 13 ff.).

**Abbildung 1:** Entwicklung des Beschäftigungsvolumens in der Kernverwaltung des bremischen öffentlichen Dienstes (1993 bis 2008)

	Vollkräfte			
	1993	2008	Differenz	
			absolut	in %
<b>Kernbereich</b>				
a) allgemeine PEP-Bereiche	9.712	6.309	-3.403	-35,0 %
b) gesondert gesteuerte Bereiche	9.139	7.587	-1.552	-17,0 %
darunter:				
- Polizei	2.496	2.335	-161	-6,4 %
- Feuerwehr	591	485	-106	-17,9 %
- Justizvollzug	535	351	-184	-34,3 %
- Lehrer	5.195	4.119	-1.076	-20,7 %
<b>Kernbereich insgesamt</b>	<b>18.851</b>	<b>13.896</b>	<b>-4.955</b>	<b>-26,3 %</b>
<b>Refinanzierte</b>	<b>128</b>	<b>1.149</b>	<b>1.021</b>	<b>796,0 %</b>
<b>Zwischensumme</b>	<b>18.980</b>	<b>15.045</b>	<b>-3.935</b>	<b>-20,7 %</b>

Quelle: Die Senatorin für Finanzen (2010b: 14, Auszug)

Diese Zahlen belegen, dass der Personalabbau im sogenannten allgemeinen Bereich der Kernverwaltung, darunter fallen alle senatorischen Ressorts sowie die ihnen unterstellten Dienststellen, und im Justizvollzug besonders stark ausgefallen ist. Hier wurde mehr als jede dritte Stelle gestrichen. Demgegenüber hatte insbesondere die Polizei einen vergleichsweise moderaten Personalabbau zu verzeichnen (vgl. auch Die Senatorin für Finanzen 2009: 10 ff.).

Neben der Reduzierung des Beschäftigtenvolumens konnten zusätzlich die finanziellen Aufwendungen pro Beschäftigten seit 1993 durch die Streichung von diversen Sonderzahlungen, insbesondere für Beamte, begrenzt beziehungsweise gesenkt werden. Diesen Erfolgen stehen auf der anderen Seite jedoch mehrere Tarifabschlüsse gegenüber, die zu Lohn- und Gehaltssteigerungen geführt haben. Hinzu kommen steigende Versorgungsausgaben, die dazu führen, dass die Personaleinsparungen nicht zu insgesamt sinkenden Personalausgaben führen (vgl. Die Senatorin für Finanzen 2010b: 14 f.).

Insgesamt wird vonseiten der Senatorin für Finanzen der Abbau des Beschäftigungsvolumens im Kernbereich der Verwaltung jedoch als ein *nachhaltiger* Beitrag zur Verringerung des bremischen Haushaltsdefizits angesehen. Demnach wurden durch die Personalreduzierungen bis 2009 immerhin ins-

gesamt rund 2,2 Milliarden Euro an Einsparungen erzielt.

Trotz der umfangreichen Eigenbemühungen und Sanierungshilfen durch den Bund und die Länder ist es bis heute nicht gelungen, für eine nachhaltige finanzielle Konsolidierung des bremischen Haushalts zu sorgen. In letzter Konsequenz bedeutet dies, dass der eingeleitete Rückbau des Beschäftigungsvolumens als Maßnahme zur Haushaltssanierung aus Sicht der Senatorin für Finanzen weiter vorangetrieben werden muss. Die weiterhin steigenden Versorgungsausgaben und die tariflichen Gehaltssteigerungen sollen durch weitere Effizienzsteigerungen beim Personaleinsatz aufgefangen werden.

Ein weiterer Personalabbau wird befördert durch die im Jahr 2009 im Rahmen der Föderalismusreform II von Bundestag und Bundesrat beschlossene und im Grundgesetz verankerte „Schuldenbremse“. Demnach sind die Haushalte von Bund und Ländern „grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen“ (Artikel 109 Abs. 3 Grundgesetz, GG). Die Länder sind demnach *verpflichtet*, ab dem Jahr 2020 einen ausgeglichenen Haushalt ohne Neuverschuldungen vorzulegen. Diese Anforderung ist für Bremen aus heutiger Sicht nur schwer zu erreichen.

Um ab 2020 einen ausgeglichenen Haushalt zu gewährleisten, werden Ländern, die wie

Bremen, Berlin, das Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein große Haushaltsdefizite aufweisen, seit dem Jahr 2011 Konsolidierungshilfen gewährt, die jeweils zur Hälfte vom Bund und den Ländern getragen werden. Diese sollen es ermöglichen, die Haushaltsdefizite nach und nach abzutragen. Das Land Bremen erhält im Konsolidierungszeitraum 2011 bis 2019 jährlich 300 Millionen Euro. Grundlage für die Auszahlung der Konsolidierungshilfen bildet eine Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und der Freien Hansestadt Bremen, die im April 2011 unterzeichnet wurde. In dieser Vereinbarung sind die Obergrenzen für das strukturelle Finanzierungsdefizit bis zum Jahr 2020 festgelegt. Der Anspruch des Landes Bremen auf Konsolidierungshilfe steht und fällt mit der Einhaltung der festgesetzten Defizitobergrenzen (vgl. Die Senatorin für Finanzen 2011a).

Somit bildet der in der Verwaltungsvereinbarung festgelegte stufenweise Abbau des strukturellen Haushaltsdefizits den Maßstab für die Eigenbeiträge des Landes Bremen zur Sanierung des Haushalts. Als eine erste verbindliche Maßnahme verabschiedete der Bremer Senat im Oktober 2011 das „Sanierungsprogramm 2012-2016 der Freien Hansestadt Bremen“, in dem festgelegt wurde, dass ein nennenswerter Anteil zur strukturellen Entlastung der bremischen Haushalte im Sanierungszeitraum bis 2016 durch eine konsequente Fortsetzung des Beschäftigungsabbaus im öffentlichen Dienst erfolgen soll (vgl. Die Senatorin für Finanzen 2011b).

Ausdrückliches Ziel der im Sanierungsprogramm vorgesehenen Verringerung des Beschäftigungsvolumens ist es, die Personalausgaben über den Planungszeitraum trotz zu erwartender Tarif- und Kostensteigerungen „im aktiven Personalbereich konstant zu halten“ (Die Senatorin für Finanzen 2011b: 39). Entsprechend den Einschätzungen der Senatorin für Finanzen wird somit bis 2016 eine weitere Reduzierung des aktiven Personals im öffentlichen Dienst um rund 1.000 Vollzeitstellen beziehungsweise um rund 7,5 Prozent erforderlich sein (vgl. Die Senatorin für Finanzen 2011b: 20).

Insbesondere

„in der allgemeinen Verwaltung ist es eher so, dass die Fluktuation gerade ausreicht, um den Personalabbau, den wir ja auch schon (...) seit mehreren Jahren (betreiben), voranzuführen“ (Interview 3).

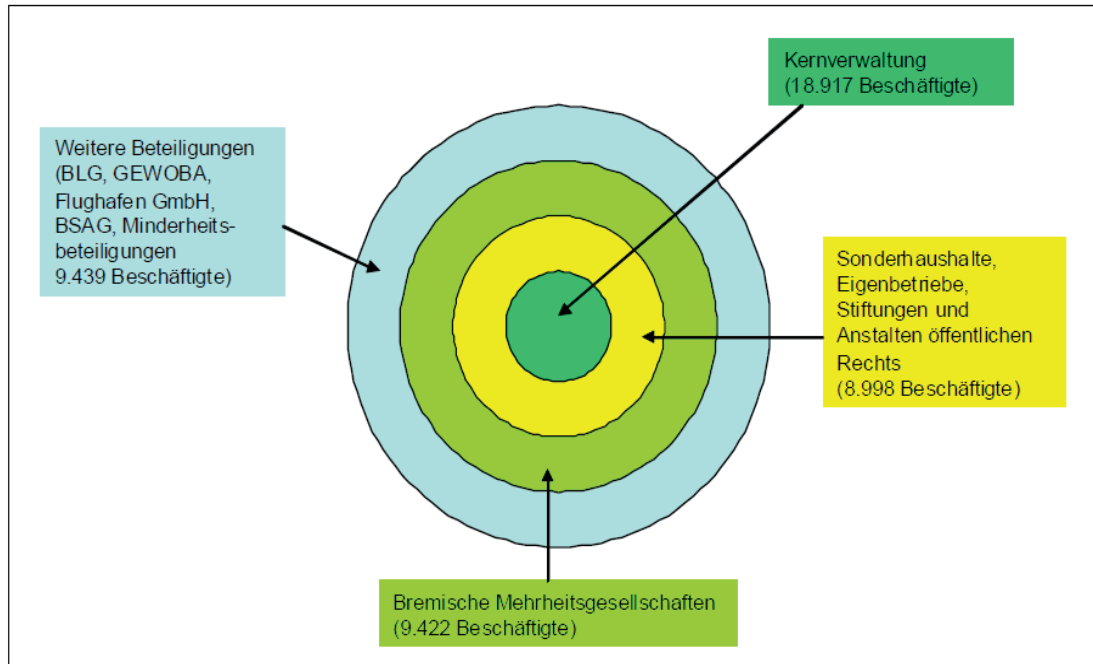
Generell werden seit geraumer Zeit ein Drittel der durch Fluktuation frei werdenden Stellen abgebaut und zwei Drittel wieder besetzt. Inzwischen zeigt sich jedoch, dass die Fluktuation in einigen Bereichen nicht ausreicht, um die gewünschten Einsparungseffekte zu erzielen. Auf der anderen Seite stößt der Personalabbau jedoch mittlerweile an anderer Stelle an Grenzen, wenn dadurch nicht die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes gefährdet werden soll:

„Wir sind jetzt quasi [...] in dem Dilemma, einerseits brauchen wir Einsparungen, da ist die Frage, wie machen wir das – über Personal[abbau] geht es nicht mehr immer, weil wir ja auch bestimmte Aufgaben haben, die einfach erbracht werden müssen. Die Arbeitsverdichtung nimmt immer mehr zu [...] und gleichzeitig haben wir ja auch den Konsolidierungspfad, den wir einhalten müssen [...], also die Spielräume werden immer enger. Deswegen ist halt die Frage, wie kann man es machen“ (Interview 3).

### 3.2 Aktuelle Situation und Entwicklungen der Beschäftigten in der Freien Hansestadt Bremen

Die Freie Hansestadt Bremen beschäftigte im Jahr 2010 als größter Arbeitgeber des Landes mehr als 46.700 Arbeiter, Angestellte und Beamte, von denen die Mehrheit von circa 40 Prozent oder umgerechnet gut 18.900 in der sogenannten Kernverwaltung tätig waren.

Die übrigen Beschäftigten des Landes verteilen sich auf Mehrheitsgesellschaften und weiteren Beteiligungen, wie zum Beispiel die GEWOBA, BLG Logistics, die Flughafen GmbH und die Bremer Straßenbahn AG mit jeweils circa 9.400 Beschäftigten sowie circa 9.000 Beschäftigte in den von der Kernverwaltung ausgegliederten Bereichen. Hierzu zählen Eigenbetriebe wie KITA Bremen, Performa Nord oder Stadtgrün Bremen - das am 14. Juni 2010 mit den Bremer Entsorgungsbetrieben (BEB) zum Umweltbetrieb Bremen fusioniert wurde - sowie Stiftungen, Sonderhaushalte und Anstalten des öffentlichen Rechts (siehe Abbildung 2). Im Fokus dieser Untersuchung stehen die Bemühungen des Bremer Senats, qualifiziertes Nachwuchspersonal für den Bereich der Kernverwaltung zu rekrutieren.

**Abbildung 2:** Verteilung des Personalkörpers des Landes Bremen

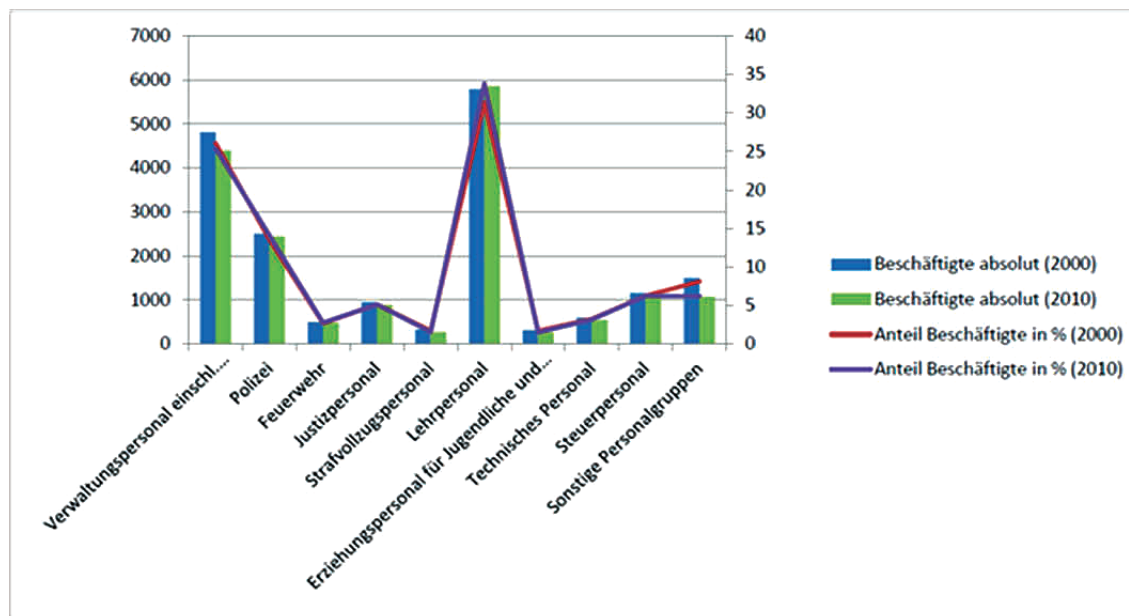
Quelle: Die Senatorin für Finanzen (2012c: 3)

In der Kernverwaltung werden in erster Linie die primär vom Staat zu erbringenden Hoheitsaufgaben durchgeführt. Hierzu zählen:

- Verwaltungspersonal (einschließlich Textverarbeitung),
- Polizei,
- Feuerwehr,
- Justizpersonal und ordentliche Gerichte,
- Strafvollzugspersonal,
- Lehrpersonal,
- Erziehungs- und Betreuungspersonal für Jugendliche und Kinder,
- technisches Personal,
- Steuerpersonal und
- Sonstige Personalgruppen.

Im Jahr 2010 stellte innerhalb der Kernverwaltung das Lehrpersonal sowohl absolut als auch relativ mit einem Anteil von 33,8 Prozent die größte Beschäftigtengruppe dar. Es folgte das Verwaltungspersonal (einschließlich Textverarbeitung) mit einem Anteil von 25,4 Prozent sowie die Polizei mit einem Anteil von 14,1 Prozent. Gegenüber dem Jahr 2000 hat es mit Ausnahme des Lehrpersonals in allen Bereichen der Kernverwaltung einen teilweise erheblichen Beschäftigungsabbau gegeben. Besonders betroffen waren der Strafvollzug und das Erziehungs- und Betreuungspersonal mit einem Rückgang von gut 17 Prozent. Es folgten das Verwaltungspersonal und das technische Personal mit einem Rückgang von gut 9 Prozent und die Bereiche Justiz und Steuer mit jeweils rund 7 Prozent (siehe Abbildung 3).



**Abbildung 3:** Beschäftigte in der Kernverwaltung nach Arbeitsbereichen

Quelle: Eigene Darstellung nach Die Senatorin für Finanzen (2012c)

Im Zeitraum von 2000 bis 2010 ist der Anteil der weiblichen Beschäftigten in der Kernverwaltung von 46,9 Prozent auf 53,4 Prozent gestiegen. Besonders hohe Frauenanteile finden sich erwartungsgemäß beim Erziehungs- und Betreuungspersonal für Kinder und Jugendliche. In der allgemeinen Verwaltung und beim Justiz- und Lehrpersonal dominieren ebenfalls die Frauen. In allen bereits in der Vergangenheit frauendominierten Bereichen ist der Frauenanteil noch weiter ansteigend (vgl. Die Senatorin für Finanzen 2012c, Anlage 1-10).

Lediglich in den klassischen Männerbereichen Polizei und Feuerwehr sowie beim technischen Personal und im Strafvollzug sind Männer weiterhin deutlich in der Mehrzahl. Während bei der Polizei zwischenzeitlich immerhin jede vierte Person weiblich ist, beträgt ihr Anteil bei der Feuerwehr lediglich 3,5 Prozent. Es ist jedoch anzumerken, dass sich der Trend zu einem höheren Frauenanteil auch in den Bereichen durchsetzt, die traditionell Männerdomänen waren und noch sind. So hat sich der Anteil an Frauen bei der Polizei seit dem Jahr 2000 verdoppelt und bei der Feuerwehr sogar versiebzehnfacht. Dieser prozentual hohe Anstieg bei der Feuerwehr ist allerdings darauf zurückzuführen, dass im Jahre 2000 lediglich eine Frau angestellt war, was bedeutet, dass zwischen 2000 und 2010 insgesamt 17 Frauen neu eingestellt worden sind (vgl. Die Senatorin für Finanzen 2012c Anlage 1-10).

Bezüglich des Anteils von Beschäftigten mit einem Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst lassen sich aufgrund der mangelnden Datenlage keine exakten Angaben machen (vgl. Die Senatorin für Finanzen 2012c). Dies ist darauf zurückzuführen, dass zurzeit lediglich das Merkmal Staatsangehörigkeit erfasst wird. Insgesamt arbeiten aktuell 1.171 Personen, die nicht über die deutsche Staatsangehörigkeit verfügen, in den Einrichtungen des öffentlichen Dienstes im Land Bremen. Dies entspricht einem Anteil von gut 3,3 Prozent an allen Beschäftigten. In der Kernverwaltung sind jedoch lediglich 147 Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit beschäftigt, was einem Anteil von 0,9 Prozent an allen dort Beschäftigten entspricht (vgl. Die Senatorin für Finanzen 2012c: 30 f.).

Obgleich keine belastbaren Daten vorliegen, ist heute die Auffassung verbreitet, dass diese Bevölkerungsgruppe, deren Anteil an der Bremer Bevölkerung 27,9 Prozent beträgt, im öffentlichen Dienst und insbesondere in der Kernverwaltung deutlich unterrepräsentiert ist (vgl. Die Senatorin für Finanzen 2012c: 30). Dies wird als veränderungswürdig angesehen und soll im Zuge von Neueinstellungen in den nächsten Jahren korrigiert werden. Damit diese Gruppe der Beschäftigten mit Migrationshintergrund ihrem Anteil und ihrer Bedeutung entsprechend im öffentlichen Dienst vertreten ist, sollen in den kommenden Jahren verstärkt Bewerberinnen und Bewerber mit Migrationshintergrund

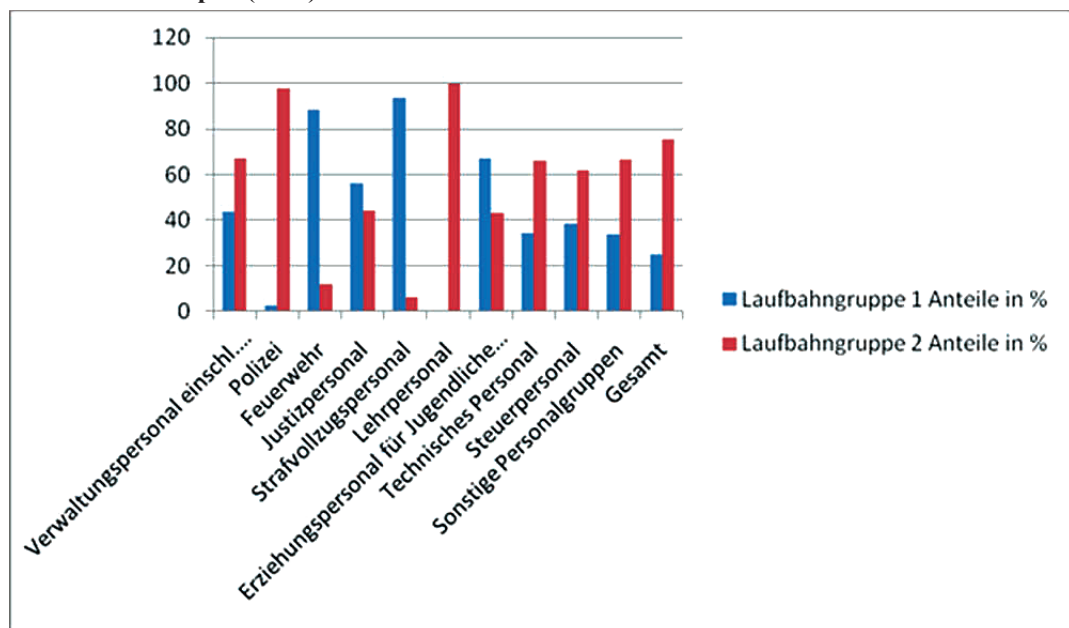
angeworben und eingestellt werden. Eine stärkere Berücksichtigung dieser Gruppe ist auch aufgrund der insgesamt deutlich abnehmenden Zahl von Schulabgängern insbesondere mit mittlerem Bildungsniveau - Haupt- und Realschulabschlüssen – notwendig, die für eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst auch in Zukunft in erheblichem Umfang benötigt werden.

Mit dem Werben um Migrantinnen und Migranten steht der öffentliche Dienst allerdings nicht allein da. Vielmehr haben auch andere Branchen, die auf Haupt- und Realschüler angewiesen sind, die Gruppe der Bewerberinnen und Bewerber mit Migrationshintergrund entdeckt. Dies gilt insbesondere für das Handwerk, dessen Kammerpräsident Otto Krentzler (laut Wirtschaftswoche und Welt vom 8.08.2013) jüngst darauf hingewiesen hat, dass der Handwerksmeister der Zukunft oft „ein Türke“ ist.

Auch in Hinblick auf die qualifikatorische Zusammensetzung entspricht der öffentliche Dienst nicht mehr annähernd dem Qualifikationsniveau der Gesamtbevölkerung, weil das Qualifikationsniveau im öffentlichen Dienst kontinuierlich angehoben wurde. Dies zeigt sich am deutlichsten an der Verteilung der Beschäftigten in der Kernverwaltung auf die Laufbahngruppen. Im Jahr 2010 arbeiteten in der Kernverwaltung 11.680 Be-

amte und 5.660 Arbeitnehmer (vgl. Die Senatorin für Finanzen 2012c, Anlage 12), von denen der größte Teil der Laufbahngruppe 2, dem ehemals gehobenen Dienst, zuzuordnen ist und das mit ansteigender Tendenz. Betrag der Anteil der Beschäftigten in der Laufbahngruppe 2 im Jahre 2000 62,3 Prozent, so lag er im Jahre 2010 schon bei stattlichen 75,5 Prozent (vgl. Die Senatorin für Finanzen 2012: 12, Tabelle 6). Der Bereich Polizei und das Lehrpersonal sind hier mit jeweils 97,5 und 99,8 Prozent am stärksten vertreten (vgl. Die Senatorin für Finanzen 2012c, Anlage 2 und 6), was in erster Linie auf die Einstellungs Voraussetzungen zurückzuführen ist. Des Weiteren sind die Beschäftigten in den Bereichen Verwaltungspersonal einschließlich Textverarbeitung, technisches Personal, Steuerpersonal und sonstige Personalgruppe mehrheitlich in die Laufbahngruppe 2 eingruppiert (vgl. Die Senatorin für Finanzen 2012c, Anlage 1, 8, 9 und 10). Lediglich in den Bereichen Feuerwehr mit 88,3 Prozent und im Strafvollzug mit 93,6 Prozent ist die Mehrheit der Beschäftigten in der Laufbahngruppe 1, dem ehemaligen mittleren Dienst, eingruppiert (vgl. Die Senatorin für Finanzen 2012c, Anlage 2 und 5), was wiederum auf die Qualifikationsanforderungen für die Laufbahngruppe zurückzuführen ist.

**Abbildung 4: Verteilung der Beschäftigten in der Kernverwaltung nach Laufbahngruppen (2010)**



Quelle: Die Senatorin für Finanzen 2012c, Anlage 2 und 5

Von entscheidender Bedeutung für den Bedarf an Nachwuchskräften ist die Altersstruktur der aktuell im öffentlichen Dienst beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, weil sich unter Berücksichtigung der allgemeinen Fluktuation daraus die in den nächsten Jahren zu erwartenden Personalabgänge in den Ruhestand relativ exakt berechnen lassen. Allerdings stoßen die reine Berechnung von Abgängen und die bloße Wiederbesetzung frei werdender Stellen inzwischen an Grenzen. So existieren auf der einen Seite weiterhin Funktionsbereiche, in denen es einen Personalüberhang gibt, während der Personalabbau in anderen Funktions- und Tätigkeitsbereichen nicht weitergeführt werden kann, weil bestimmte Aufgaben einfach erbracht werden müssen. Insofern werden

„die Spielräume ... immer enger“

(Interview 3).

Auf den ersten Blick scheint die Entwicklung der Altersstruktur der Beschäftigten in der Kernverwaltung nicht sonderlich dramatisch. So hat sich das Durchschnittsalter der Beschäftigten von 47,2 Jahren im Jahr 2000 nur geringfügig auf 47,6 Jahren im Jahr 2010 erhöht. Auffällig ist, dass der Anstieg des Durchschnittsalters alle Bereiche der Kernverwaltung durchzieht mit Ausnahme des Lehrpersonals und der Feuerwehr. Zudem ist zu konstatieren, dass die weiblichen Beschäftigten über alle Beschäftigungsbereiche hinweg im Schnitt jünger sind, auch weil Frauen in einigen Beschäftigungsbereichen bevorzugt erst in jüngerer Zeit eingestellt worden sind. So liegt etwa das Durchschnittsalter bei den Frauen im Polizeidienst und bei der Feuerwehr rund 9 Jahre unter dem der Männer, wobei allerdings die immer noch geringe Anzahl weiblicher Beschäftigter zu berücksichtigen ist.

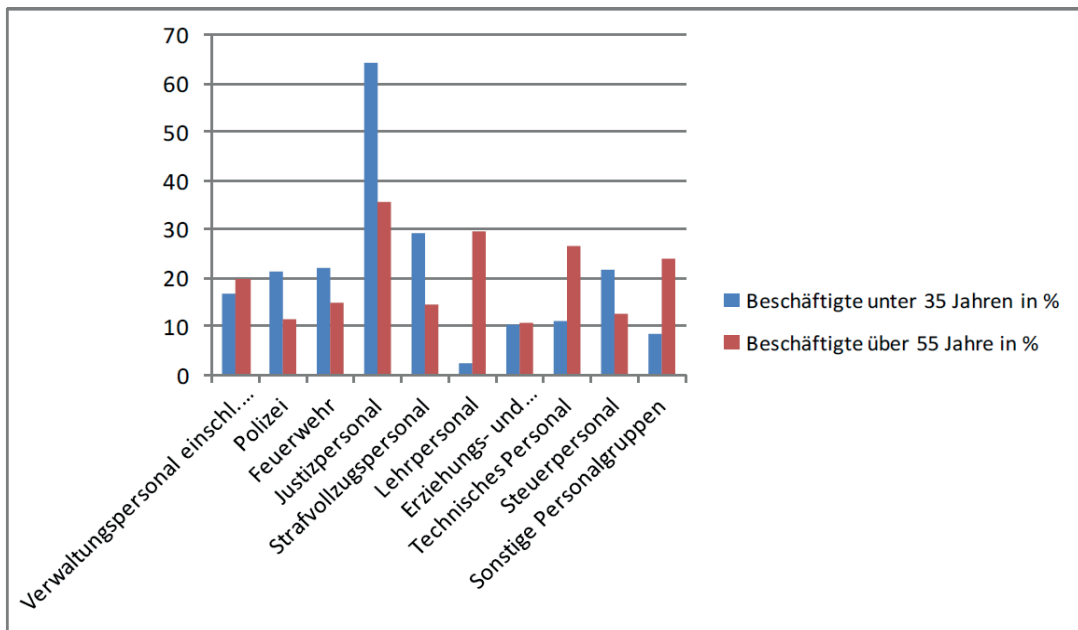
Das höchste Durchschnittsalter im Bereich der Kernverwaltung weist das Lehrpersonal auf, wo 42,5 Prozent der Beschäftigten über 55 Jahre alt sind. Auch im Bereich des Erziehungs- und Betreuungspersonals für Jugendliche und Kinder, der allgemeinen Verwaltung, des technischen Personals, des

Steuerpersonals und den sonstigen Personalgruppen liegt das Durchschnittsalter höher als im gesamten öffentlichen Dienst. In diesen Bereichen ist jeder Dritte bis Vierte über 55 Jahre alt. Speziell beim Steuerpersonal und beim Erziehungs- und Betreuungspersonal für Jugendliche und Kinder hat sich der Anteil der über 55-Jährigen seit 2000 verdoppelt (vgl. Die Senatorin für Finanzen 2012c Anlage 1-10). Dies bedeutet, dass innerhalb der nächsten zehn Jahre erhebliche Abgänge eintreten werden, die zumindest zu einem großen Teil ersetzt werden müssen. Die quantitativen Zahlen, auf die sich die Personalbedarfsplanung stützen kann, liegen demgemäß weitgehend vor. Sie geben allerdings keine Auskunft über

„besondere Merkmale der zu besetzenden Stellen“ (Interview 3).

Aufgrund der nur geringen Zahl von Neueinstellungen in den letzten 10 bis 15 Jahren ist umgekehrt der Anteil der Beschäftigten unter 35 Jahren in den Bereichen der allgemeinen Verwaltung, bei der Justiz, im Strafvollzug, bei der Erziehung und Betreuung für Jugendliche und Kinder, beim technischen Personal sowie dem Steuerpersonal seit dem Jahr 2000 rückläufig. In fast all diesen Bereichen hat sich der Anteil dieser Kohorte mindestens halbiert, im Bereich Justiz ist er sogar dreimal so klein (vgl. Die Senatorin für Finanzen 2012c Anlage 1,4,5,7,8,9).

Zuwächse in der Altersgruppe der unter 35-Jährigen verzeichnen lediglich die Polizei, die Feuerwehr und das Lehrpersonal. Beim Lehrpersonal ist der Zuwachs in dieser Altersgruppe besonders hoch; hier hat sich die Anzahl sogar versechsfacht, wobei hier auf den gleichzeitig ebenfalls stark wachsenden Anteil von über 55-Jährigen hinzuweisen ist (vgl. Die Senatorin für Finanzen 2012c Anlage 2,3,6).

**Abbildung 5:** Altersstruktur der Beschäftigten in der Kernverwaltung 2010

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der hohe Anteil älterer Beschäftigter in der allgemeinen Verwaltung, bei der Erziehung und Betreuung für Jugendliche und Kinder, beim technischen Personal, den sonstigen Personalgruppen und beim Steuerpersonal trotz weiteren Personalabbaus in den nächsten Jahren zu einem erheblichen Bedarf an Neueinstellungen führen wird. In den Tätigkeitsbereichen, in denen gegenwärtig jeder Vierte älter als 55 Jahre alt ist, wird in den kommenden Jahren durch das Erreichen des Altersruhestands ein ziemlich abrupter Personalabbau stattfinden, der mit einem Verlust von Erfahrungswissen und alltags-

praktischen Kompetenzen einhergehen wird. Ob der Leistungsumfang und die Qualität der Arbeit unter diesen Voraussetzungen aufrechterhalten werden können, ist zu bezweifeln.

Vor diesem Hintergrund wäre es zumindest wünschenswert, relativ frühzeitig mit der Neueinstellung von Personal zu beginnen, damit der Übergang abgedeckt werden kann. Einer solchen „Prävention von Wissensverlusten“ (Die Senatorin für Finanzen 2010a: 44) stehen allerdings finanzielle Restriktionen entgegen, die verhindern, dass eine vorausschauende Personalpolitik in der Praxis umgesetzt werden kann.

## 4 Zwischenfazit: Probleme des Personalaustauschs

Das Personalentwicklungsprogramm (PEP), das für mehr als 16 Jahre das personalpolitische Handeln des Bremer Senats bestimmte, stellte sozialverträglichen Personalabbau und Kostensenkungen im öffentlichen Dienst in den Mittelpunkt strategischen Handelns. Frei werdende Stellen wurden überwiegend nicht wieder besetzt oder intern ausgeschrieben und intern aus dem Personalbestand wieder besetzt, so dass es nur in wenigen Fällen zu Neueinstellungen von außen kam. Die daraus resultierenden Personalstrukturen sind demnach eher zufällig entstanden, weshalb sie auch vielfach nicht den Vorstellungen entsprechen, die die politisch Verantwortlichen von der personellen Zusammensetzung haben. Aus diesem Grund nehmen die Personalverantwortlichen des öffentlichen Dienstes die sich für die nächsten Jahren abzeichnende Neueinstellung einer großen Zahl von Auszubildenden und Personal primär als eine Chance wahr, um Korrekturen vorzunehmen und den öffentlichen Dienst der Zukunft durch eine entsprechende Rekrutierungspraxis nach ihren eigenen Vorstellungen nachhaltig zu gestalten.

Im Mittelpunkt der Planungen für eine neue Personalstruktur steht die Vorstellung, dass der öffentliche Dienst hinsichtlich der Herkunft und des Qualifikationsniveaus ein Abbild der Gesellschaft sein soll.

„Wir haben von der personalpolitischen Grundphilosophie her gesagt, wir wollen nicht, dass das Leben im öffentlichen Dienst erst bei Akademikern, also Bachelorsabsolventen oder bei Abiturienten anfängt, sondern der öffentliche Dienst ist immer ein Querschnitt der Gesellschaft - was ja auch eine politische Legitimationsbedeutung hat“ (Interview 1).

Mit dieser Vorstellung verbunden ist die von allen Befragten nahezu einhellig vertretene Absicht, den ehemaligen „mittleren Dienst“, die heutige Laufbahngruppe 1, zu stärken, indem vermehrt wieder Assistenzfunktionen geschaffen und „gemischte Teams“ gebildet werden. Es geht um die Reorganisation und Umstrukturierung der Arbeits- und Ablaufprozesse in der Verwaltung, die es auch Realschülern erlaubt, weiterhin im öffentlichen Dienst beschäftigt zu sein.

Ziel ist die Bereitstellung adäquater Beschäftigungsverhältnisse auf allen Funktionsebenen. Hierfür soll ein ordentliches Beschäftigungssegment für Realschüler geschaffen werden.

„Wir müssen uns genau überlegen, wie wir unsere Arbeit organisieren, um auch diese Gruppe mit einzubeziehen. Zudem gibt es eine gewisse Diskrepanz zwischen Anforderung und Qualifikation. Vor allem Bachelorabsolventen werden in Assistenzfunktionen abgedrängt und landen somit auf Stellen, die sie unterfordern“ (Interview 1).

Ein weiterer Aspekt, der mit der Qualifikationsstruktur in einem engen Zusammenhang steht, besteht darin, den öffentlichen Dienst für Beschäftigte mit Migrationshintergrund zu öffnen, damit deren Anteil an den Beschäftigten im öffentlichen Dienst ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung einigermaßen entspricht. Damit verbunden ist das Ziel einer interkulturellen Öffnung, von der man sich eine größere Vielfalt und ein höheres Leistungsniveau verspricht. Bei der Neubesetzung von Stellen geht es also darum, die Anforderungen der Tätigkeiten und die Qualifikationen der Beschäftigten in Einklang zu bringen, auch um dadurch die Arbeitszufriedenheit zu steigern.

Die neue Struktur stellt, wie alle Befragten hervorheben, hohe Anforderungen an alle Beschäftigten, die sich in einem heterogenen Umfeld zurechtfinden und bewähren müssen, wobei insbesondere die Führungskräfte besonderen Herausforderungen ausgesetzt sind. Dies hat einen hohen Fort- und Weiterbildungsbedarf und die Bereitschaft zu lebenslangem Lernen zur Folge.

Aus der Sicht der befragten Akteure des Personalwesens bietet der umfassende Personalwechsel der nächsten Jahre auch die Chance, verstärkt Personen zu rekrutieren, die von ihren Einstellungen und Habitus her eher den Vorstellungen des New Public Managements entsprechen, als die noch von bürokratischen Strukturen geprägten heutigen Arbeitsplatzinhaber. Von daher erwartet man, dass die gezielte Neubesetzung dem ins Stocken geratenen Verwaltungsreformprozess neuen Schwung verleihen wird. In den Augen der Personalverantwortlichen wird (auch infolge der Neubesetzung von Stellen) in den nächsten Jahren der klassische Bürokrat entsprechend der Logik des NPM durch den Entrepreneur, den sich selbst managenden Verwaltungsmitarbeiter abgelöst und ersetzt.

Die Neubesetzung von Stellen soll genutzt werden, um die Flexibilität und die Mobilität zu erhöhen, was „gut qualifizierte und flexibel einsetzbare Mitarbeiter“ voraussetzt. Nur wenn dies gelingt, kann die sich infolge des weiteren Personalabbaus weiter fortsetzende

„Arbeitsverdichtung ein Stück weit aufgefangen werden“ (Interview 2).

Die Umsetzung der in nahezu allen Expertengesprächen bekundeten Absicht der Stärkung des mittleren Dienstes durch Schaffung von Assistenzfunktionen erweist sich in der Praxis allerdings als schwierig, weil die Ämter und Behörden in der Regel eine Personaleinsatzstrategie verfolgen, die insbesondere wegen der steigenden Flexibilitäts- und Leistungsanforderungen auf höher qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter setzt, die besser in der Lage sind, sich auf wechselnde Anforderungen einzustellen.

Zudem lässt sich die partiell, beispielsweise bei der Polizei vollzogene Abschaffung des mittleren Dienstes kaum wieder rückgängig machen, auch wenn sich gezeigt hat, dass das hoch qualifizierte Personal für bestimmte einfache Aufgaben – etwa beim Personenschutz – überqualifiziert ist und solche Tätigkeiten deshalb auch nicht gerne übernommen werden. Auf der anderen Seite stößt eine Fremdvergabe beziehungsweise Privatisierung gerade von hoheitlichen Aufgaben in jüngster Zeit auf immer größeren Widerstand und sollte auch schon aus ordnungspolitischer Sicht unterbleiben.

Auf welche strategische Umwelt die Personalverantwortlichen bei der Umsetzung ihrer strategischen Ziele treffen und welche strategischen Mittel ihnen bei der Realisierung zur Verfügung stehen, ist Gegenstand des folgenden Kapitels, das sich im Detail mit der Vorgehensweise des Personalwesens auseinandersetzt.

## 5 Personalpolitische Strategien in der Praxis

In der Freien Hansestadt Bremen ist im Sinne der Bremischen Verfassung der Senat als höchste politische Instanz für die grundsätzlichen personalpolitischen Entscheidungen verantwortlich. Der Senat ist, soweit die Verfassung nichts anderes bestimmt, der Dienstvorgesetzte *aller* im Dienste der Freien Hansestadt Bremen stehenden Personen, die in seinem Namen angestellt und entlassen werden.

Für die Verwaltungsbehörden und Ämter gilt das Ressortprinzip: Demnach obliegt den jeweiligen Senatorinnen und Senatoren die Verantwortung für ihre Zuständigkeitsbereiche, die im Rahmen einer vom gesamten Senat beschlossenen Geschäftsverteilung

festgelegt werden. Da die Personalverwaltung im bremischen öffentlichen Dienst grundsätzlich dezentral aufgebaut ist, liegen die personalrechtlichen und personalwirtschaftlichen Entscheidungsbefugnisse bei den entsprechenden Ressorts. So ist beispielsweise bei der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen in der Abteilung zentrale Dienste das Referat Personalentwicklung/Fortbildungsplanung und Personalhaushalt/Personalcontrolling angesiedelt.

Für das ressortübergreifende Personalmanagement, zu dem vor allem die Aus- und Fortbildung von Nachwuchskräften und Beschäftigten zählt, ist laut der aktuellen Geschäftsverteilung des Senats ausschließlich die Senatorin für Finanzen zuständig (vgl. Freie Hansestadt Bremen 2011). Das ressortübergreifende Personalmanagement wird durch die Abteilung „Personal- und Verwaltungsmanagement“ wahrgenommen, die der Finanzsenatorin untersteht. Die Aus- und Weiterbildung der Beschäftigten fällt in den Zuständigkeitsbereich des Aus- und Fortbildungszentrums (AFZ). Dabei handelt es sich um eine Dienststelle, die ebenfalls der Senatorin für Finanzen untersteht. Die Aufgaben des AFZ bestehen in der Ausbildung von Nachwuchskräften für den öffentlichen Dienst sowie in der Fortbildung aller Beschäftigten der bremischen Verwaltung. Zum Zuständigkeitsbereich der Senatorin für Finanzen gehört ebenfalls die Verwaltungsschule der Freien Hansestadt Bremen, die als Berufsschule für die bremische öffentliche Verwaltung im dualen System der Berufsausbildung fungiert sowie die Hochschule für öffentliche Verwaltung. An dieser findet nach der Übertragung der Ausbildung für den gehobenen Dienst auf den Europäischen Studiengang Wirtschaft und Verwaltung an die Hochschule Bremen allerdings nur noch die Aus- und die Fortbildung für den Polizeivollzugsdienst statt. An der Hochschule für öffentliche Verwaltung angesiedelt sind ebenfalls der Studiengang Risiko- und Sicherheitsmanagement und der Internationale Studiengang Steuer- und Wirtschaftsrecht (ISWR), der ausläuft und voraussichtlich ab dem Wintersemester 2013/2014 durch den dualen Studiengang Steuern und Recht (StuR) abgelöst beziehungsweise ersetzt werden soll.

Unter den oben skizzierten Rahmenbedingungen gilt es daher insbesondere für die zuständigen Dienststellen die Freie Hansestadt Bremen die personalpolitischen Beschlüsse des Senats umzusetzen und damit

den öffentlichen Dienst als einen attraktiven Arbeitgeber zu positionieren, insbesondere vor dem Hintergrund eines demografisch bedingten Rückgangs des potenziellen Arbeitskräfteangebots. Nachfolgend werden diese verschiedenen Bemühungen und Maßnahmen zur Gewinnung von Nachwuchskräften und die Umsetzung sowie Positionierung als ein attraktiver Arbeitgeber skizziert.

### 5.1 Das Ausbildungssystem des Landes Bremen

Im Mittelpunkt der Nachwuchsrekrutierung steht das umfangreiche Ausbildungsprogramm des Landes Bremen, das in erster Linie der Sicherung des eigenen Personalbedarfs dient. Grundsätzlich existieren zwei Ausbildungswege, die zu unterschiedlichen Abschlüssen und Laufbahnen führen. Zum einen gibt es die Ausbildung zum beziehungsweise zur Verwaltungsfachangestellten für den Bereich der allgemeinen Verwaltung (Laufbahngruppe 1, zweites Einstiegsamt - ehemals mittlerer Dienst). Laut „Ausbildungsplatzbroschüre“ (Die Senatorin für Finanzen 2012a) bietet die Freie Hansestadt Bremen gegenwärtig in kaufmännisch-verwaltenden Berufen, Informations- und Telekommunikationsberufen sowie gewerblich-technischen Berufen 33 Ausbildungsmöglichkeiten an. Zum anderen gibt es die Ausbildung von Verwaltungsinspektoren (Laufbahngruppe 2, erstes Einstiegsamt, allgemeine Dienste - ehemals gehobener Dienst), die seit dem Wintersemester 2012/2013 in Form des dualen Studiengangs „Public Administration“ an der Hochschule Bremen angeboten wird. Mit seiner Einführung reagierte das Land Bremen auf den zukünftig wieder steigenden Bedarf an eigenem Nachwuchs. Vorher griff man bei Bedarf auf Absolventinnen und Absolventen des Europäischen Studiengangs Wirtschaft und Verwaltung B.A. zurück, wobei man allerdings feststellte, dass bei deren Ausbildung nicht genügend Rücksicht auf die Anforderungen der Verwaltung genommen wurde (Interviews 2 und 4). Die zwischenzeitlich geförderte duale Ausbildung an der Hochschule für angewandte Wissenschaft (HAW) in Hamburg erwies sich als wenig erfolgreich, weil sich die Studierenden während der Ausbildung oft anderweitig orientierten und sich letztendlich gegen eine Beschäftigung im bremischen öffentlichen Dienst entschieden haben (Interview 1).

Zusätzlich wirbt das Land Bremen für den höheren allgemeinen Verwaltungsdienst um Universitätsabsolventen mit einer betriebs-

wirtschaftlichen beziehungsweise sozial- und verwaltungswissenschaftlichen Ausrichtung sowie um Absolventen mit der zweiten juristischen Staatsprüfung für das zweijährige Nachwuchsprogramm für Führungskräfte. Darüber hinaus ist die Einführung eines berufsbegleitenden Masterstudiengangs „Public Administration“ geplant. Verstärkt geworben werden soll außerdem auch um Absolventen des an der Universität Bremen zum Wintersemester 2010/2011 von den Fachbereichen Rechtswissenschaft, Wirtschaftswissenschaft, Politikwissenschaft und Philosophie gemeinsam eingerichteten Studiengangs „Komplexes Entscheiden“, um diese für eine Tätigkeit im höheren allgemeinen Verwaltungsdienst zu gewinnen (vgl. Die Senatorin für Finanzen 2010a, Interview 2).

#### Verwaltungsfachangestellte/-angestellter

In dem Ausbildungsberuf „Verwaltungsfachangestellter“ bildet das AFZ in den Dienststellen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen für den eigenen (Personal-)Bedarf auf der Ebene des ehemaligen mittleren nicht technischen Dienstes Nachwuchskräfte aus. Während der dreijährigen Ausbildung wechseln sich dabei mehrmonatige Schul- und Praxisblöcke ab. In insgesamt fünf Praxisphasen, die jeweils mehrere Monate umfassen, lernen die Auszubildenden den Arbeitsalltag in den verschiedenen bremischen Dienststellen (zum Beispiel Amt für Soziale Dienste, Stadtamt oder Ausländerbehörde) kennen. Ergänzt wird die Ausbildung durch den Berufsschulunterricht, der an der Verwaltungsschule der Freien Hansestadt Bremen erteilt wird. (An der Verwaltungsschule werden neben den Verwaltungsfachangestellten auch die Beamten des ehemaligen mittleren Dienstes für den Justizvollzug und die Feuerwehr ausgebildet und die Praxisanteile im dualen Bachelorstudium koordiniert.) Hier werden Kenntnisse unter anderem in den Fächern Bürowirtschaft, Verwaltungsrecht oder Politik vermittelt.

#### Duales Studium Public Administration

Das zweite Standbein der Nachwuchsrekrutierung im Land Bremen bildet der duale Bachelorstudiengang „Public Administration“, der an der Hochschule Bremen angesiedelt ist. Das Studium umfasst insgesamt sechs Semester, davon zwei als integrierte berufspraktische Semester. An der Hochschule werden in den übrigen vier Semestern umfangreiche Theorie-Module angeboten.

Die Verwaltungsinspektorenanwärter werden für die Dauer ihres Studiums in einem Beamtenverhältnis auf Widerruf bei der Freien Hansestadt Bremen eingestellt. Mit dem Studienabschluss erwerben die Absolventinnen und Absolventen die Laufbahnbefähigung für das erste Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2.

Der Studiengang selbst ist national ausgerichtet und beabsichtigt eine Qualifizierung mit hoher Verwendungsbreite, um so den unterschiedlichsten Aufgabenfeldern in der Sachbearbeitung der öffentlichen Verwaltung gerecht zu werden. Die Anteile der zu vermittelnden Studieninhalte richten sich nach den von der Innenministerkonferenz definierten Mindestanforderungen an die Ausbildung für die Laufbahngruppe 2, erstes Einstiegsamt, in der Fachrichtung allgemeine Dienste. Die Studieninhalte umfassen Bereiche aus den Rechtswissenschaften, den Verwaltungswissenschaften, den Wirtschaftswissenschaften sowie den Sozialwissenschaften.

Gegenwärtig werden pro Jahr in der Regel 20 Ausbildungsstellen für Verwaltungsfachwirte und 20 Stellen für Verwaltungsinspektoren bereitgestellt:

„Also, das sind jetzt nicht die ganz großen Größenordnungen; aber so ist es. Wir wissen nicht, wohin sich das entwickelt“ (Interview 4).

Es könnte durchaus sein,

„dass wir in absehbarer Zeit tatsächlich mehr Personal brauchen – es ist natürlich auch so, wir haben diese Personaleinsparquoten, das muss man dann gegeneinander aufrechnen, wie viel es wirklich wird. Aber mein Eindruck ist auch, dass wir zunehmend Bedarfe merken in den Dienststellen, die über diese 20 hinausgehen“ (Interview 4).

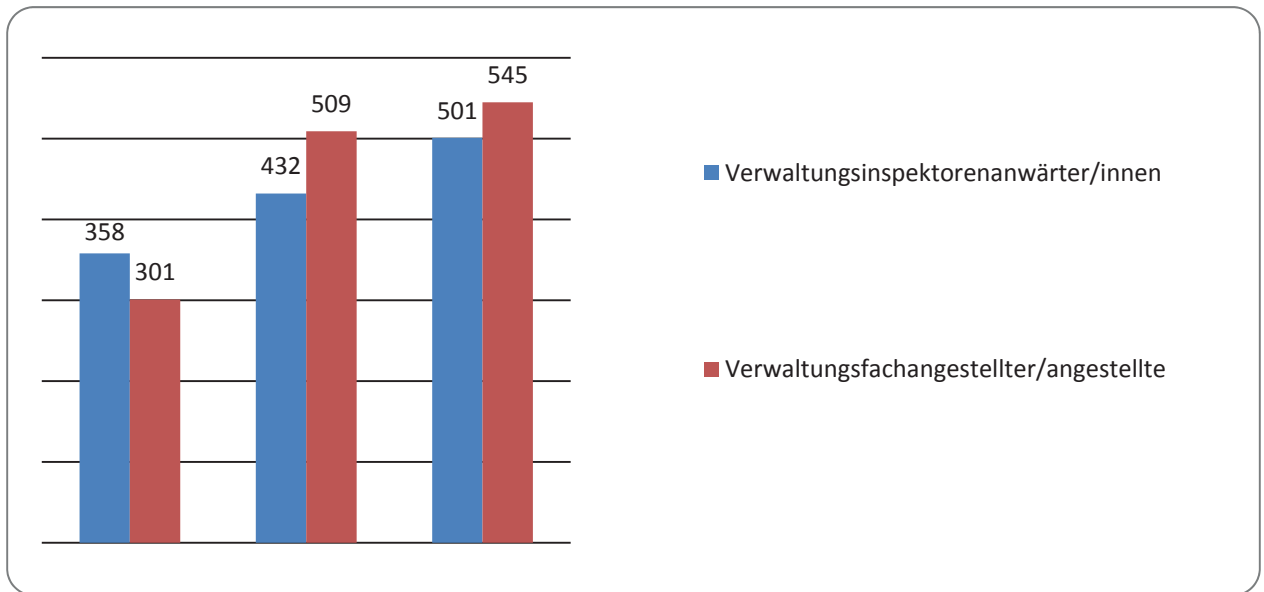
Die Zahl der Bewerbungen für eine Ausbildung zum Verwaltungsinspekteur Laufbahngruppe 2, erstes Einstiegsamt (ehemals gehobener allgemeiner Verwaltungsdienst), stieg von 2009 auf 2011 von 358 auf 501 an. Dabei überwogen mit über 60 Prozent die weiblichen Bewerber gegenüber den männlichen.

Die Zahl der Bewerber für eine Ausbildung zum beziehungsweise zur Verwaltungsfachangestellten Laufbahngruppe 1, zweites Einstiegsamt (ehemals mittlerer allgemeiner Verwaltungsdienst), stieg im gleichen Zeitraum von 301 auf 545. Auch hier überwog die Zahl der weiblichen Bewerber. Im Jahr 2011 kamen demnach bei 22 Einstellungen für eine Ausbildung zum beziehungsweise zur Verwaltungsfachangestellten nahezu 25 Bewerbungen auf einen Ausbildungsplatz. Für die Ausbildung zum Verwaltungsinspektor beziehungsweise zur Verwaltungsinspektorin wurden 28 Plätze angeboten. Hier kamen fast 18 Bewerbungen auf eine Stelle. Auf die Ausschreibung für Stellen im sogenannten „Nachwuchskräftepool“ der Senatorin für Finanzen, der seit 1993 existiert und Nachwuchskräfte für eine spätere Tätigkeit im höheren allgemeinen Verwaltungsdienst qualifizieren soll, bewarben sich im Einstellungsjahr 2011 über 700 Bewerber auf insgesamt circa 10 bis 15 zu besetzende Stellen (vgl. Die Senatorin für Finanzen 2012a).<sup>1</sup> Von einem Bewerbermangel kann aus rein quantitativer Sicht also (noch) keine Rede sein, auch wenn die Senatorin für Finanzen in der Senatsvorlage zum Finanzrahmen 2012/2013 für die nächsten Jahre eine gewisse Aufstockung des Nachwuchskräftepools für Berufseinsteiger ankündigt. Inwiefern allerdings das Qualifikations- und Leistungsniveau der Bewerberinnen und Bewerber den in den letzten Jahren gestiegenen und in Zukunft weiter steigenden Anforderungen entspricht, kann aus den Bewerberzahlen allein nicht geschlossen werden. Der Staatsrat im Finanzressort hebt in diesem Zusammenhang allerdings ausdrücklich hervor, dass im Zuge der

„Einführung von Managementelementen durch die New-Public-Management-Bewegung (...) der klassische Bürokrat durch den Entrepreneur oder den sich selbst managenden Verwaltungsmitarbeiter abgelöst (worden ist), was natürlich weitergehende Qualifikationen voraussetzt“.

<sup>1</sup> Zwischen 1993 und 2001 wurden für den Nachwuchskräftepool im Zweijahresrhythmus jeweils zwischen 2 und 12 Einstellungen vorgenommen. Insgesamt belief sich die Gesamtzahl in diesem Zeitraum auf 50 Personen (vgl. Der Senator für Finanzen 2004).



**Abbildung 6:** Bewerber für eine Ausbildung für den allgemeinen Verwaltungsdienst

Quelle: Die Senatorin für Finanzen (2012a: 7 und 8), eigene Darstellung

Alles in allem lassen die aktuellen Bewerberzahlen noch keinen beunruhigenden Einbruch erkennen, auf den die personalverantwortlichen Akteure schnell und umfassend reagieren müssten. Speziell die Zahlen für die Ausbildung zum Verwaltungsfachangestellten werden als noch sehr gut bewertet. Gleichwohl weist die Leiterin der Abteilung Personal- und Verwaltungsmanagement bei der Senatorin für Finanzen auf Nachfrage darauf hin, dass im Zuge des demografischen Wandels und des zu erwartenden Rückgangs des Bewerberpotenzials die Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung über kurz oder lang deutlich zunehmen werden:

„Wir ahnen, dass es auch uns irgendwann trifft, es ist einfach ein Rechenbeispiel – es muss sich irgendwie mal auswirken“ (Interview 2).

Ähnlich entspannt wie bei den Fachangestellten stellt sich die Situation auch (noch) beim dualen Studiengang „Public Administration“ dar. Zwar hat dieser sein früheres Alleinstellungsmerkmal eines vom Arbeitgeber finanzierten Studiums und einer anschließend garantierten Beschäftigung verloren, weil seitens der Privatwirtschaft mittlerweile eine Vielzahl von dualen Studiengängen angeboten wird. Auch hier sehen die Verantwortlichen gegenwärtig noch keine Probleme bei den Bewerberzahlen. Angesichts eines breiteren und wachsenden Angebots an dualen Studiengängen und eines insgesamt rückläufigen

Bewerberpotenzials ist jedoch ein gewisses Problembewusstsein vorhanden:

„Ich kann mir gut vorstellen, dass daraus eine deutliche Konkurrenz erwachsen wird. [Zwar hat] der öffentliche Dienst [...] in Bezug auf Verlässlichkeit, in Bezug auf die guten Sozialleistungen, in Bezug auf Arbeitszeiten, in Bezug auf Arbeitsplatzsicherheit und so weiter, einen guten Ruf [...], ohne Zweifel – aber es gibt einfach Arbeitgeber, die klingen erheblich attraktiver, wenn man beispielsweise an Daimler oder Siemens denkt“ (Interview 4).

Als ein mögliches erstes Anzeichen einer wachsenden Konkurrenz des Studiengangs beziehungsweise einer sinkenden Attraktivität des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber kann der Hinweis der Referatsleiterin „Berufliche Ausbildung und Praktika“ interpretiert werden, dass im Einstellungsjahr 2011 für die 28 zur Verfügung gestellten Ausbildungsplätze zum Verwaltungsinspektor insgesamt 41 Zusagen verschickt werden mussten, da 13 Bewerberinnen und Bewerber ihre zunächst gegebene Zusage wieder zurückgezogen haben. Es könnte also durchaus sein, dass diese Personen sich für einen anderen dualen Studiengang bei einem anderen Ausbildungsträger entschieden haben. Ob sich daraus ein dauerhafter Trend ableiten lässt, muss allerdings offenbleiben: Für das Einstellungsjahr 2012 hat bisher nur ein Bewerber seine Zusage wieder zurückgezogen.

## 5.2 Maßnahmen des Bremer Senats zur Personalrekrutierung von Nachwuchskräften

Trotz der aus Sicht der Verantwortlichen noch immer weitgehend entspannten Bewerberlage wird im Finanzressort der Personalgewinnung von Nachwuchskräften für die verschiedenen Ausbildungsgänge eine wachsende Bedeutung beigemessen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass der bremische öffentliche Dienst aus Sicht der Verantwortlichen nicht mehr unbedingt mit der Aussicht auf eine lebenslange Beschäftigung als Attraktivitätsmerkmal bei der entsprechenden Zielgruppe punkten kann. Deshalb wird dem Ausbildungsmarketing eine besondere Bedeutung zugeschrieben. Es wird als ein entscheidendes strategisches Mittel angesehen, um spezifische Zielgruppen anzusprechen und für eine Ausbildung im öffentlichen Dienst zu gewinnen (vgl. Die Senatorin für Finanzen 2010a: 33). Zum anderen gilt es, sich für einen möglichen Konkurrenzkampf mit der Privatwirtschaft um die „besten Köpfe“ zu wappnen. Im Wissen um diese Situation hat der Bremer Senat in den vergangenen Jahren eine Reihe von Maßnahmen auf den Weg gebracht, die dazu dienen sollen, die Attraktivität des öffentlichen Dienstes zu wahren beziehungsweise zu steigern. Von daher glaubt man bei den Befragten, heute noch einigermassen sicher aufgestellt zu sein, um einen möglichen Konkurrenzkampf mit der Privatwirtschaft um künftige Nachwuchskräfte bestehen zu können.

### Interkulturelle Öffnung des öffentlichen Dienstes

Ein wesentlicher Bestandteil der von der Senatorin für Finanzen verfolgten politischen Strategie zur zukünftigen Personalgewinnung besteht darin, verstärkt das Potenzial von Personen mit „Migrationshintergrund“ zu erschließen und stärker als bisher auszuschöpfen, indem man sich gezielt um diese Gruppe bemüht. Diese Strategie folgt der von den Personalverantwortlichen vertretenen Grundannahme, dass

„der öffentlicher Dienst ... immer ein Querschnitt der Gesellschaft (ist), was ja auch eine politische Legitimationsbedeutung hat“ (Interview 1).

Demnach gilt es im Zuge zukünftiger Neueinstellungen eine Fehlentwicklung zu korrigieren, die durch die Fixierung auf den Personalabbau quasi automatisch entstanden ist. Weil

über lange Zeiträume kaum Neueinstellungen vorgenommen wurden, sind Personen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst aktuell (noch) deutlich unterrepräsentiert. Vor diesem Hintergrund ist die Erhöhung des Anteils der Beschäftigten mit einem Migrationshintergrund ein erklärtes personalpolitisches Ziel (vgl. Die Senatorin für Finanzen 2010a; 2010b: 32; 2010c und 2010d). Erreicht werden soll dies durch eine vermehrte Anstellung von Auszubildenden mit einem entsprechenden Hintergrund, was jedoch voraussetzt, dass Maßnahmen ergriffen werden, damit die Zahl der Bewerbungen von Migranten ansteigt (vgl. Die Senatorin für Finanzen 2010d: 6).

Hinter der Fokussierung auf Personen mit Migrationshintergrund stehen jedoch nicht nur personalpolitische Überlegungen. Vielmehr gehen die Personalverantwortlichen davon aus, dass eine größere Heterogenität der Beschäftigtenstruktur zugleich auch die Dienstleistungsqualität verbessert, um für alle in Bremen ansässigen Bevölkerungsgruppen adäquate Ansprechpartner mit entsprechenden sprachlichen und kulturellen Kompetenzen zur Verfügung zu stellen (Interview 1). Die interkulturelle Kompetenz und die Mehrsprachigkeit dieser Personengruppe werden als eine besonders wertvolle Qualifikation für den bremischen öffentlichen Dienst angesehen. Als Ansprechpartner für ausländische Mitbürger können sie dazu beitragen, den Service und damit das öffentliche Bild der Verwaltung insgesamt zu verbessern (Interview 4). Die Forderung nach größerer Heterogenität wird angesichts des hohen Anteils an Bürgern mit Migrationshintergrund darüber hinaus mit der Integration aller Bevölkerungsgruppen begründet (vgl. Die Senatorin für Finanzen 2010a: 53).

Diese Überlegungen stehen hinter dem Beschluss des Bremer Senats, der im Strategiepapier „Personal 2020“ erklärt, die Einstellungsquote von Migranten im Bereich der Ausbildung auf 20 Prozent steigern zu wollen (vgl. Die Senatorin für Finanzen 2010a: 3). In der Ausbildungsplanung des Bremer Senats für das Einstellungsjahr 2012 ist eine solche Quote jedoch noch nicht vorgegeben. Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen lediglich, die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund im bremischen öffentlichen Dienst durch verstärkte Ausbildungsbemühungen zu fördern (vgl. Die Senatorin für Finanzen 2012b: 8).

Zu diesem Zweck wurde eine Arbeitsgruppe mit Beteiligten aus den Ausbildungsbereichen Polizei, Feuerwehr, Justiz, Bildung, Finanzen, allgemeine Verwaltung und Soziales gebildet, welche Maßnahmen mit einem Schwerpunkt im Bereich Ausbildungsmarketing entwickelte. Als Ergebnis wurde durch die Senatorin für Finanzen eine Ausbildungskampagne gestartet, die den Titel trägt: „Du bist der Schlüssel – für Deine Zukunft und für Deine Stadt“. Unter diesem Label wurde ein gemeinsamer Internetauftritt aller Dienststellen des Landes erstellt. Es wurde eine Ausbildungsbörse durchgeführt, ansprechende Broschüren gestaltet und verteilt sowie Schulbesuche durchgeführt. Für die Eltern von Migranten wurden fremdsprachige Informationsbroschüren konzipiert und verteilt. Es wurden Werbepostkarten gestaltet und verbreitet, Imageanzeigen in Tageszeitungen geschaltet, kleine Werbefilme für das Internet gedreht und die Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen und Multiplikatoren verstärkt. All diese Maßnahmen können als erste Schritte zur Erreichung des Quotenziels gewertet werden.

Mit der Kampagne: „Du bist der Schlüssel“ soll die *interkulturelle Öffnung* des bremischen öffentlichen Dienstes befördert und jungen Menschen mit Migrationshintergrund die Aufnahme einer Ausbildung im öffentlichen Dienst schmackhaft gemacht werden (Interviews 2, 3 und 4). Die Kampagne ist Teil einer personalpolitischen Strategie, die auf die Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern setzt und dabei dem Leitbild der Integrationspolitik des Bremer Senats folgt. Als ein wichtiger Gradmesser für den Erfolg dieser Öffnung wird der Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund angesehen, die vor allem in qualifizierten Arbeitsbereichen und als Führungskräfte tätig sind (vgl. Bremische Bürgerschaft 2008).

Ogleich ein Migrationshintergrund als positives Merkmal von Bewerberinnen und Bewerbern angesehen wird, kann dieses Kriterium letztendlich nicht den Ausschlag für eine Einstellung geben. Im Auswahlverfahren gilt es, die Vorgaben des Grundgesetzes (GG) zu beachten, wonach Personen der Zugang zu einem öffentlichen Amt nur zugesprochen werden kann, wenn diese die entsprechende Eignung, Befähigung und fachliche Leistung nachweisen können. Bezogen auf das Bewerbungs- und Einstellungsverfahren hat die Zielstellung der interkulturellen Öffnung des bremischen öffentlichen Dienstes mittels ei-

ner verstärkten Gewinnung von Auszubildenden mit einem Migrationshintergrund unmittelbar zur Folge, dass die Personalverantwortlichen verstärkt auf die Mehrsprachigkeit von Bewerbern achten. Dementsprechend bewerten die Personalverantwortlichen im Bewerbungsverfahren die zusätzliche Sprachkompetenz von Migranten als eine eigenständige fachliche Leistung, die mit in das Auswahlverfahren einfließt. Um sie zu ermutigen, wird den Bewerbern mit einer fremden Muttersprache direkt signalisiert, dass ihre Fähigkeit einen Vorteil für sie im Bewerbungsverfahren darstellt (Interview 4).

Im Auswahlverfahren selbst werden die Bewerber zudem mit einer interkulturellen Aufgabenstellung konfrontiert, die im späteren Berufsalltag auf sie zukommen könnte. Hier werden Fragen erörtert, die nicht nur auf die Sensibilität des Bewerbers im Umgang mit Personen aus anderen Kulturkreisen zielt. Vielmehr werden auch die Empathiefähigkeit und die sozialen Kompetenzen getestet.

Zum Zeitpunkt ihrer Befragung im Frühjahr 2012 werteten die Personalverantwortlichen die Ausbildungskampagne als einen Erfolg. Es war eine deutliche Steigerung der Bewerberzahlen erreicht und der Trend zu einem Rückgang der Bewerberzahlen gestoppt worden. Dies lag aus Sicht der Personalverantwortlichen auch daran, dass es gelungen war, das Interesse von Menschen mit Migrationshintergrund an einer Ausbildung im öffentlichen Dienst zu wecken. Trotz dieses Anfangserfolgs bei der Gewinnung von Bewerbern mit Migrationshintergrund schienen weitere Anstrengungen vonnöten. Dies galt insbesondere, wenn man nicht nur an

„die gut Ausgebildeten oder aus relativ gut situierten Migrantenfamilien“ stammenden Personen herankommen will, sondern auch an „die in der dritten Generation aus Anatolien oder so. An die ist wahnsinnig schwer heranzukommen und die haben ja auch echte Qualifikationsprobleme“.

Diese Klientel, „an die wir ja auch ranwollen, (haben) wir bisher noch nicht richtig zu fassen gekriegt ... Da überlegen wir noch, was wir machen können – ob wir zum Beispiel noch mal über Vorbereitungskurse nachqualifizieren. Wir wollen ja nicht gerne, dass das so ein Feigenblatt für uns ist, sondern eigentlich wollen wir wirklich die Zahl der Jugendlichen mit Migrationshintergrund erhöhen und eben auch die, ich sag‘ mal in Anführungsstrichen benachteiligten Jugendlichen

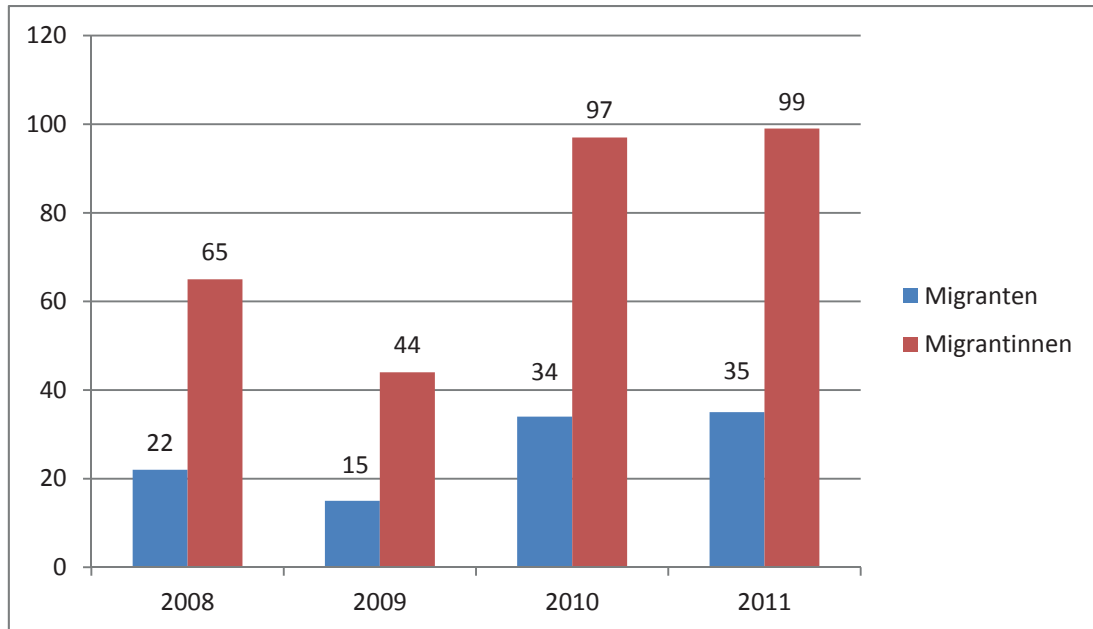
dafür interessieren, im öffentlichen Dienst zu arbeiten“ (Interview 2).

Allerdings darf die Zielsetzung, auch leistungsmäßig schwache Jugendliche mit Migrationshintergrund zu gewinnen, umgekehrt nicht dazu führen, dass nur noch diejenigen

genommen werden, die sich besonders schertun. Gerade weil der öffentliche Dienst ein Spiegelbild der Gesellschaft sein soll,

„müssen wir uns an der Bestenauslese orientieren“ (Interview 4).

**Abbildung 7:** Anzahl und Anteil von Bewerbern mit Migrationshintergrund für eine Ausbildung Laufbahngruppe 1, zweites Einstiegsamt, Fachrichtung allgemeine Dienste



Quelle: Die Senatorin für Finanzen (2012a), eigene Darstellung.

Die Abbildung 7 zeigt, dass sowohl die absolute Zahl an Bewerberinnen und Bewerbern mit Migrationshintergrund als auch deren Anteil an den Gesamtbewerberzahlen für eine Ausbildung für die Laufbahngruppe 1, zweites Einstiegsamt (ehemaliger mittlerer allgemeiner Verwaltungsdienst), seit dem Beginn der Ausbildungskampagne in 2009 deutlich zugenommen hat, wobei allerdings die absolute Zahl von Neueinstellungen wie Tabelle 1 zeigt, sehr gering bleibt. 2010 wurden von den 131 Bewerberinnen und Bewerbern mit Migrationshintergrund 9, das sind knapp 7 Prozent, eingestellt. 2011 waren es 4 von 134 Bewerbern mit Migrationshintergrund, was einer Quote von 3 Prozent entspricht. Die Erfolgsaussichten einer Bewerbung von Personen mit Migrationshin-

tergrund sind also alles in allem nicht besonders hoch.

Inzwischen hat sich der relative Anteil der Bewerberinnen und Bewerber mit Migrationshintergrund bei gut einem Viertel eingependelt. Die Zahl der Bewerberinnen und Bewerber mit Migrationshintergrund für die Laufbahngruppe 1 konnte im Jahr 2011 gegenüber 2010 sogar noch leicht gesteigert werden, wobei auch hier, ebenso wie bei den Bewerbungen insgesamt, die weiblichen Bewerber deutlich in der Überzahl sind.

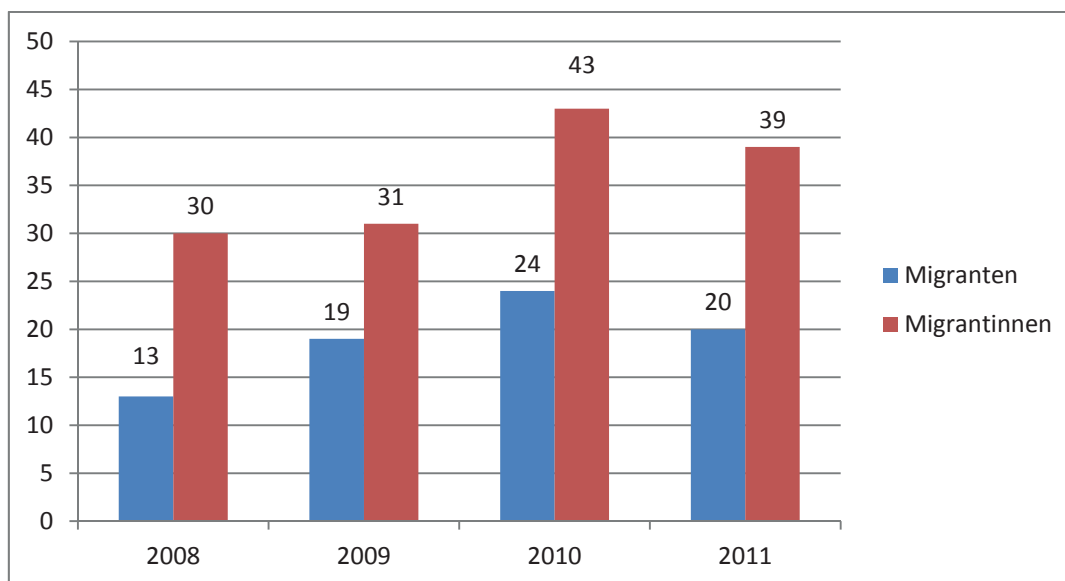
**Tabelle 1:** Einstellungen Laufbahngruppe 1, zweites Einstiegsamt

	2008	2009	2010	2011
<b>Einstellungen insgesamt</b>	15	21	25	22
<b>Migranten insgesamt</b>	1	4	9	4
<b>Anteil insgesamt</b>	7%	19%	36%	18%

Quelle: Die Senatorin für Finanzen (2012a: 9)

Bei der Gruppe der Bewerber für die Laufbahngruppe 1 sind die prozentualen Zielvorgaben mit knapp über 25 Prozent in 2010 und 2011 erreicht worden. Mit einer einmalig hohen Einstellungsquote von 36 Prozent in 2010 ist das Ziel in diesem Jahr deutlich überschritten worden. Dies ist ein Erfolg, auch wenn die Quote in 2011 nicht mehr erreicht werden konnte.

Abbildung 8 zeigt, dass die Zahl der Bewerberinnen und Bewerber mit Migrationshintergrund, die sich im Zeitraum 2008 bis 2011 für eine Ausbildung in der Laufbahngruppe 2, erstes Einstiegsamt (ehemaliger gehobener allgemeiner Verwaltungsdienst), beworben haben, ebenfalls deutlich von 43 in 2008 auf 67 in 2010 zugenommen hat. Allerdings ist hier für 2011 wieder ein leichter Rückgang um 8 Bewerber auf 59 Personen zu verzeichnen.

**Abbildung 8:** Anzahl und Anteil von Bewerbern mit Migrationshintergrund für eine Ausbildung Laufbahngruppe 2, erstes Einstiegsamt, Fachrichtung allgemeine Dienste

Quelle: Die Senatorin für Finanzen 2010d, eigene Darstellung

Der prozentuale Anteil der Bewerber mit Migrationshintergrund an allen Bewerbern für die Laufbahngruppe 2 sank von 2010 auf 2011 ebenfalls leicht von knapp 16 Prozent auf 12 Prozent. Als ein Grund für diesen Rückgang wird wiederum auf eine Zunahme des Anteils von Bewerbern aus dem Bremer Umland verwiesen, wo weniger Menschen

mit Migrationshintergrund leben als in Bremen (vgl. Die Senatorin für Finanzen 2012a: 7). Allerdings sollte dieser Rückgang nicht überbewertet werden, weil bei den relativ kleinen Gesamtzahlen bereits geringfügige Ab- oder Zunahmen prozentual oft sehr deutlich zu Buche schlagen.

**Tabelle 2:** Einstellungen Laufbahngruppe 2, erstes Einstiegsamt

	2008	2009	2010	2011
<b>Einstellungen insgesamt</b>	5	7	11	28
<b>Migranten insgesamt</b>	1	0	2	4
<b>Anteil insgesamt</b>	20%	0%	18%	14%

Quelle: Die Senatorin für Finanzen (2012a: 8)

Die in der Tabelle 2 wiedergegebenen Zahlen belegen, dass die angestrebte Quote für Personen mit Migrationshintergrund von 20 Prozent bei den Einstellungen in 2010 mit 18 Prozent und mit 14 Prozent in 2011 deutlich verfehlt wurde. Dieser Umstand wird offiziell darauf zurückgeführt, dass 2011 über 60 Prozent der Bewerber aus dem niedersächsischen Umland kamen, wo es einen deutlich geringeren Anteil an jungen Menschen mit Migrationshintergrund gibt. Verstärkt wurde diese Tendenz dadurch, dass sich die Bewerber aus dem Bremer Umland gegenüber den Bewerbern aus Bremen erfolgreicher durchsetzen konnten (vgl. Die Senatorin für Finanzen 2012a: 9).

Weitaus wichtiger für den Rückgang des Anteils der Neueinstellungen von Bewerbern mit Migrationshintergrund scheint allerdings die vergleichsweise starke Zunahme der Gesamtzahl der Neueinstellungen für die Laufbahngruppe 2 zu sein. Weil 2011 insgesamt 28 Neueinstellungen gegenüber 11 in 2010 getätigt wurden, führte die Verdopplung der Neueinstellungen von Personen mit Migrationshintergrund von 2 auf 4 bei den Neueinstellungen zu einem prozentualen Rückgang von 18 auf 14 Prozent.

Ebenso wie bei der Laufbahngruppe 1 gilt hier, dass die absolute Zahl der Neueinstellungen wie Tabelle 2 zeigt, sehr gering bleibt. 2010 wurden 2 von den 67 Bewerberinnen und Bewerbern mit Migrationshintergrund, beziehungsweise 3 Prozent eingestellt; 2011 wurden 4 von 59 Bewerbern mit Migrationshintergrund eingestellt, was einer Quote von 7 Prozent entspricht. Die Erfolgsaussichten einer Bewerbung sind also für Bewerberinnen und Bewerber mit Migrationshintergrund trotz besonderer Förderung durch die Personalverantwortlichen nicht besonders hoch. Ob diese Erfahrung zu einer langfristigen Steigerung der Bewerberzahlen dieser Personengruppe beiträgt, muss bezweifelt werden.

Als Erfolg wird verzeichnet, dass die Zahl der Einstellungen von Bewerbern mit Migrationshintergrund für den dualen Studiengang „Public Administration“ im Jahr 2011 gegenüber dem Vorjahr doppelt so hoch waren. Allerdings sank aufgrund der insgesamt größeren Zahl an Einstellungen zugleich der relative Anteil an den Gesamteinstellungen (vgl. Die Senatorin für Finanzen 2012a: 8).

Viele der hier wiedergegebenen Beobachtungen und Befunde deuten darauf hin, dass über den Erfolg der Kampagne zur stärkeren Berücksichtigung von Bewerberinnen und Bewerbern mit Migrationshintergrund erst entschieden werden kann, wenn die Gesamtzahl der Neueinstellungen deutlich zunehmen und der demografische Wandel am Arbeitsmarkt spürbarer werden wird. Inwieweit und in welche Richtung sich dann bei einer insgesamt deutlich steigenden Zahl von Neueinstellungen die Situation in den nächsten Jahren entwickeln wird, lässt sich nicht im Voraus bestimmen, insbesondere weil keine verlässlichen Daten über das Leistungs- und Qualifikationsniveau der zukünftigen Bewerberinnen und Bewerber vorliegen. Es kann lediglich gemutmaßt werden, dass der Anteil der Auszubildenden mit Migrationshintergrund bei der Laufbahngruppe 2 nicht deutlich zunehmen wird, weil die Zahl derjenigen, die über einen entsprechenden Schulabschluss verfügen und sich bewusst für eine Tätigkeit im öffentlichen Dienst entscheiden, zahlenmäßig recht begrenzt sein dürfte. Dies gilt vermutlich ebenfalls für die Bewerbung von „Migrantinnen und Migranten“ für den dualen Studiengang Public Administration.

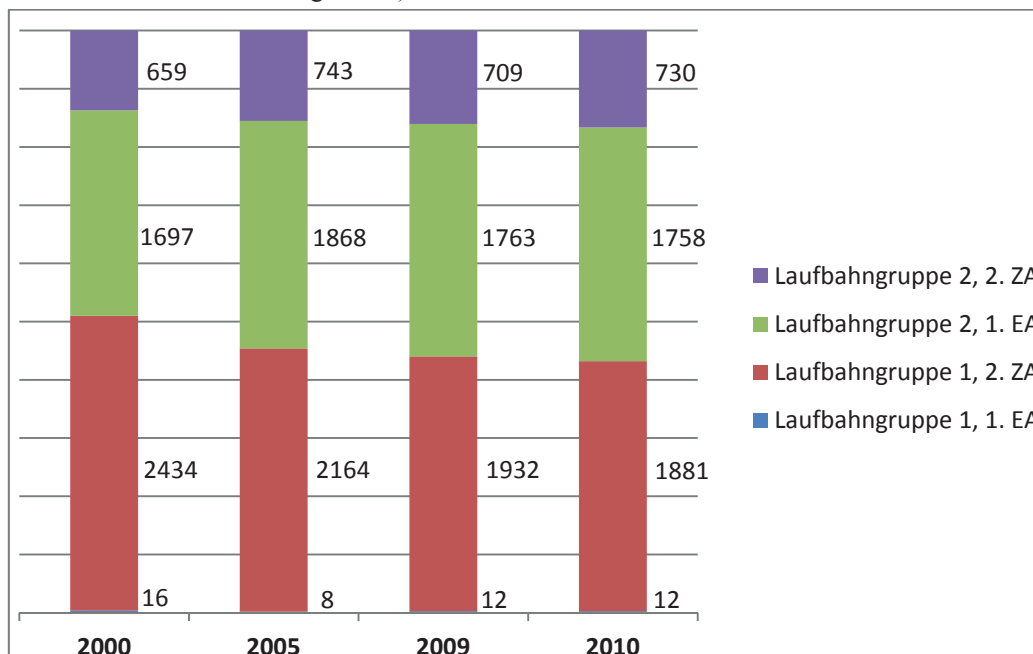
### **Sicherung der Zukunftsfähigkeit des öffentlichen Dienstes durch Stärkung des mittleren Dienstes**

Das Ziel, die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes mit weniger Personal aufrechtzuerhalten beziehungsweise sogar noch zu steigern, gleicht sozusagen der Quadratur

des Kreises, insbesondere dann, wenn dies gleichzeitig mit einer Stärkung der Beschäftigten der Laufbahngruppe 1 - dem ehemaligen mittleren Dienst - verbunden werden soll. Bislang wurde eher versucht, die steigenden Anforderungen durch eine kontinuierliche Anhebung des Qualifikationsniveaus aufzufangen. Die hat dazu geführt, dass der Anteil der Beschäftigten der Laufbahngruppe 1 an allen Beschäftigten im allgemeinen

Verwaltungsdienst von knapp über 50 Prozent im Jahr 2000 kontinuierlich bis auf 43 Prozent im Jahr 2010 zurückgegangen ist. Im Gegenzug dazu stieg (wie Abbildung 9 zeigt) der Anteil von Beschäftigten, die in eine höhere Besoldungsstufe eingeordnet sind (vgl. Die Senatorin für Finanzen 2010b: 53).

**Abbildung 9:** Eingruppierungen der Personalgruppe 01/02 Verwaltungspersonal (allgemeiner Verwaltungsdienst) 2000 bis 2010



Quelle: Die Senatorin für Finanzen (2012c: Anhang Seite 1), eigene Darstellung

Dies wird zwischenzeitlich als eine ungeplante Fehlentwicklung begriffen, die es bewusst zu korrigieren gilt. Deshalb wurde vom Bremer Senat beschlossen, den hohen Personalbedarf, der sich in den kommenden Jahren aufgrund der schnellen Alterung der Beschäftigten einstellen wird, mittel- bis langfristig zu planen und in diesem Zusammenhang Prioritäten in der Personalausstattung zu setzen. Vorrangiges Ziel des Personalmanagements ist es dabei, eine ausgewogene Altersverteilung zur erreichen (vgl. Die Senatorin für Finanzen 2010a: 27).

Die Entwicklung zu immer höheren Qualifikationen wird von den Personalverantwortlichen als nicht angemessen wahrgenommen, weil

„wir von der personalpolitischen Grundphilosophie her gesagt haben, dass das Leben im öffentlichen Dienst nicht erst mit Akademikern, also Bachelorabsolventen oder

Abiturienten anfängt, sondern dass der öffentliche Dienst immer ein Querschnitt der Gesellschaft ist - was ja auch eine politische Legitimationsbedeutung hat“ (Interview 1).

Hinzu kommt, dass eine zu starke Steigerung des Qualifikationsniveaus zu „gewissen Diskrepanzen zwischen Anforderungen und Qualifikationen“ führt. Deshalb ist es ein ausdrückliches Ziel, die Laufbahngruppe 1, den ehemaligen mittleren Dienst, insbesondere im Bereich der allgemeinen Verwaltung wieder zu stärken (vgl. Die Senatorin für Finanzen 2012c: 12).

Bei Personalbedarf für die Laufbahngruppe 2, ehemals gehobener Verwaltungsdienst, griff man, solange man nicht selbst auszubildete, bei Bedarf auf Absolventinnen und Absolventen des Europäischen Studiengangs Wirtschaft und Verwaltung B.A. zurück, wobei man allerdings feststellte, dass bei deren Ausbildung nicht genügend Rücksicht

auf die Anforderungen der Verwaltung genommen wurde (Interviews 2 und 4). Die zwischenzeitlich geförderte duale Ausbildung an der Hochschule für angewandte Wissenschaft (HAW) in Hamburg erwies sich als wenig erfolgreich, weil sich die Studierenden während der Ausbildung oft anderweitig orientierten und sich letztendlich gegen eine Beschäftigung im bremischen öffentlichen Dienst entschieden haben (Interview 1).

Vor diesem Hintergrund haben im Januar 2010 der Senat und der Gesamtpersonalrat für das Land und die Stadtgemeinde Bremen eine „Vereinbarung über die Personalgewinnung, Rahmenbedingungen, Organisation und Durchführung der Ausbildung für die personalbedarfsbezogenen Ausbildungsgänge der allgemeinen Verwaltung sowie in den sonstigen Berufen nach dem Berufsbildungsgesetz“ geschlossen. Darin wurde vereinbart, sich rechtzeitig um kompetente, engagierte und flexible Mitarbeiter zu kümmern und eine möglichst differenzierte und ausgewogene Personalstruktur herzustellen.

Im Rahmen der Dienstvereinbarung wurde auch beschlossen, dass die Senatorin für Finanzen jährlich eine differenzierte Prognose über die sich ergebenden Personalersatzbe-

darfe für die nächsten fünf Jahre erstellt. Diese Prognose und die daraus abgeleiteten Ausbildungsplatzzahlen werden dem Gesamtpersonalrat übergeben, der das Recht hat, eine Stellungnahme abzugeben. Des Weiteren wurde bei der Senatorin für Finanzen eine Ausbildungskommission eingesetzt, die auf der Grundlage eines jährlichen Berichtes über die Ausbildungsleistungen Handlungsempfehlungen erarbeiten soll (vgl. Die Senatorin für Finanzen/Gesamtpersonalrat für das Land und die Stadtgemeinde Bremen 2010).

Auf der Grundlage der Vereinbarung zwischen dem Bremer Senat und dem Gesamtpersonalrat beschloss der Senat unter anderem die Ausbildungsplanung für das Land und die Stadtgemeinde Bremen für das Einstellungsjahr 2012. Demnach ist vorgesehen, 21 Verwaltungsinspektoren der Laufbahngruppe 2, 1. Einstiegsamt, Fachrichtung allgemeine Dienste sowie 22 Verwaltungsfachangestellte der Laufbahngruppe 1, 2. Einstiegsamt, auszubilden.

Tabelle 3 zeigt die vom Bremer Senat beschlossenen personalbedarfsorientierten Ausbildungsplätze der letzten Jahre, woraus sich allerdings keine eindeutigen Tendenzen erkennen beziehungsweise ableiten lassen.

**Tabelle 3:** Beschlossene personalbedarfsorientierte Ausbildungsplätze

	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Kernverwaltung</b>					
Laufbahngruppe 2, erstes Einstiegsamt	5	7	10	28	21
Verwaltungsfachangestellte	15	20	25	22	22
<b>Polizei</b>					
Polizeivollzugsdienst	65	81	93	98	33
<b>Feuerwehr</b>					
Laufbahngruppe 2, erstes Einstiegsamt	0	1	1	0	0
Laufbahngruppe 1, zweites Einstiegsamt	28	29	35	11	21
<b>Justiz</b>					
Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger	6	6	6	6	6
Justizfachangestellte/r	6	8	8	8	8
Allgemeiner Vollzugs- und Werkdienst	5	20	10	0	0
<b>Steuerverwaltung</b>					
Laufbahngruppe 2, erstes Einstiegsamt	0	0	20	20	15
Laufbahngruppe 1, zweites Einstiegsamt	0	10	20	20	20
<b>Summe</b>	<b>130</b>	<b>182</b>	<b>228</b>	<b>213</b>	<b>146</b>

Quelle: Die Senatorin für Finanzen (2012a: 8)

In diesem Zusammenhang weist die Senatorin für Finanzen darauf hin, dass in Bezug

auf die Personalplanung ein vorrangiges Ziel ist, die Laufbahngruppe 1, den ehemaligen



mittleren Dienst, insbesondere im Bereich der allgemeinen Verwaltung wieder zu stärken (vgl. Die Senatorin für Finanzen 2012c: 12)

Somit hat für die Senatorin für Finanzen die Gewinnung von Bewerbern für eine Ausbildung auf dem Niveau der Laufbahngruppe 1 (allgemeine Dienste, Einstiegsamt) eine große Bedeutung, wobei damit neben der kulturellen und altersmäßigen Vielfalt auch der qualifikatorische Aspekt einer ausgewogenen Personalstruktur in den Fokus gerät. Um dies sicherzustellen, enthält die Ausbildungsplanung für das Jahr 2012 als Zielgröße die Vorgabe, dass in der Fachrichtung des allgemeinen Verwaltungsdienstes mindestens 65 Prozent der Ausbildungsplätze zum Verwaltungsfachangestellten mit Bewerbern, die über einen mittleren Bildungsabschluss (Realschule oder vergleichbar) verfügen, zu besetzen sind (vgl. Die Senatorin für Finanzen 2012b).

Hintergrund für diese Quotierung ist die Erfahrung, dass sich in der Vergangenheit auf Ausbildungsstellen, für die ein Realschulabschluss ausreichte, vielfach Bewerber mit einem (Fach-)Hochschulzugang beworben haben. Diese Gruppe, die zuletzt rund ein Drittel aller Bewerber ausmachte, konnte sich im Bewerbungsverfahren häufig gegenüber den Bewerbern mit einem mittleren Schulabschluss durchsetzen, so dass die Ausbildungsplätze zum Verwaltungsfachangestellten mit bis zu zwei Dritteln mit Abiturienten besetzt wurden. Diese zeichneten sich nach ihrer Ausbildung meist durch eine starke Aufstiegsorientierung aus, was bis zum Jahr 2008 als wenig problematisch angesehen wurde, da zu diesem Zeitpunkt das Land Bremen selbst nicht für den gehobenen Dienst ausgebildet hat.

Seitdem gilt jedoch die hohe Zahl an Auszubildenden im mittleren Dienst mit einem abgeschlossenen Abitur als problematisch, da diese den Bewerbern mit einer mittleren Reife möglicherweise die Ausbildungsplätze wegnehmen. Um ein einigermaßen ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Qualifikationsniveau des Arbeitsplatzinhabers und der ausgeübten Tätigkeit sicherzustellen, sollte in Zukunft vermehrt darauf geachtet werden, dass in der Laufbahngruppe 1 bei der Einstellung nicht mehr Abiturienten bevorzugt werden. Dementsprechend ist das Auswahl- und Einstellungsverfahren für den mittleren Verwaltungsdienst dahingehend geändert worden, dass ab 2012 die Bewerber mit einem middle-

ren Schulabschluss nicht mit den Abiturienten, sondern in einem gesonderten Verfahren untereinander konkurrieren. Es wird jedoch weiterhin davon ausgegangen, dass die anvisierte Quote von 65 Prozent zur Besetzung der Ausbildungsplätze mit Bewerbern mit einem mittleren Bildungsabschluss höchstwahrscheinlich nicht zu erreichen ist, da dies das Bewerberangebot nicht hergibt (Interview 4).

Die Stärkung des mittleren Dienstes soll einhergehen mit der Reorganisation und Umstrukturierung der Arbeits- und Ablaufprozesse innerhalb der Verwaltung. Ziel ist durch die Bereitstellung adäquater Beschäftigungsverhältnisse die Bildung von „gemischten Teams“ auf allen Funktionsebenen. Hierzu soll ein ordentliches Beschäftigungssegment für Realschüler geschaffen werden, da

„wir uns genau überlegen müssen, wie wir unsere Arbeit organisieren, um auch diese Gruppe mit einzubeziehen. Zudem gibt es eine gewisse Diskrepanz zwischen Anforderung und Qualifikation. Vor allem Bachelorabsolventen werden in Assistenzfunktionen abgedrängt und landen somit auf Stellen, die sie unterfordern. Durch eine adäquate Stellenstruktur hätte man eine bessere Abbildung des gesamten Arbeitsmarktes und damit auch einen Querschnitt der Gesellschaft“ (Interview 1).

Umstritten bleibt jedoch, ob die im Rahmen der Ausbildungsplanung beschlossenen Ausbildungsstellen wirklich den tatsächlichen Bedarf in den Dienststellen abdecken. So ist die Leiterin des Referats „Berufliche Ausbildung und Praktika“ im Aus- und Fortbildungszentrum der Ansicht, dass die Zahlen

„[...] nicht die ganz großen Größenordnungen [sind]. Wir wissen nicht, wohin sich das entwickelt. Wenn der Staatsrat da zu Recht sagt, es könnte sein, dass wir in absehbarer Zeit tatsächlich mehr Personal brauchen – [aber] wir haben diese Personaleinsparquoten, das muss man dann gegeneinander aufrechnen, wie viel wird es wirklich. Aber mein Eindruck ist auch, dass wir zunehmend Bedarfe merken in den Dienststellen, die über diese 20 hinausgehen“ (Interview 4).

Auch der Gesamtpersonalrat kritisiert in seiner Stellungnahme zur Ausbildungsplanung 2012, dass die Zahl der Ausbildungsplätze seit 2010 rückläufig ist. Es wird darauf verwiesen, dass insbesondere im Segment des allgemeinen Verwaltungsdienstes der Bedarf in den Dienststellen an ausgebildeten Verwaltungsfachangestellten in den letzten Jahren stets größer gewesen sei als die Zahl der Ausgebildeten. Auch die Bereitstellung von 21 Ausbildungsplätzen für Verwaltungsinspektoren wird als nicht bedarfsdeckend ein-

geschätzt (vgl. Gesamtpersonalrat für das Land und die Stadtgemeinde Bremen 2012).

Allerdings wird vonseiten des AFZ bemerkt, dass der vorhandene Bedarf in den Dienststellen nicht nur durch die ausgebildeten Verwaltungsfachangestellten, sondern auch durch ausgebildete Kaufmänner und Kauffrauen für Bürokommunikation abgedeckt werden kann. Jährlich werden in den Dienststellen circa 18 Personen in diesem Berufsbild ausgebildet, jedoch nicht primär für den eigenen Bedarf. Für die Auszubildenden mit guten Leistungen hat sich dabei in den letzten Jahren gezeigt, dass sie eine gute Chance haben, durch den öffentlichen Dienst übernommen zu werden, auch wenn sie in der Regel erst mal nur befristet angestellt werden. An dieser Stelle wird dementsprechend noch eine Reserve an Personal vermutet (Interview 4).

Als kritischer Faktor, der zunehmend als eine Bedrohung zur Sicherung des Personalbedarfs in den Dienststellen wahrgenommen wird, erweist sich der weitere Abbau von Beschäftigten infolge der finanzpolitischen Haushaltskonsolidierung. So weist eine Referentin aus dem Referat „Personalcontrolling“ darauf hin, dass bei der Bedarfsplanung die altersbedingte Personalfluktuationsrate rechnerisch in Beziehung zu den notwendigen Einsparungen an Personal gesetzt wird. Angestrebt wird dabei, dass zwei Drittel der durch Fluktuation frei werdenden Stellen wieder besetzt und ein Drittel abgebaut werden. Die Personalbedarfsplanung wird jedoch zunehmend mit der Situation konfrontiert, dass

„gerade in der allgemeinen Verwaltung die Fluktuation gerade ausreicht, um den Personalabbau, den wir betreiben, [...] voranzuführen. [...] Es zeigt sich [...], dass die Fluktuation zum Teil nicht ausreicht [...] und wir [...] mittlerweile an Grenzen kommen, das muss man ganz klar sagen. Wir sind jetzt quasi [...] in dem Dilemma, einerseits brauchen wir Einsparungen, da ist die Frage, wie machen wir das – über Personal[abbau] geht es nicht mehr immer, weil wir ja auch bestimmte Aufgaben haben, die einfach erbracht werden müssen“ (Interview 3).

Dies liegt daran, dass durch den Konsolidierungskurs ab einem gewissen Punkt die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes infrage gestellt wird. Die Umsetzung von strukturellen Maßnahmen, etwa die Umverteilung und Zusammenlegung von Aufgaben auf weniger Personal, erweist sich zunehmend als schwierig und stößt auf Grenzen.

Im Rahmen der Umsetzung der Föderalismusreform II hat der Senat der Freien Hansestadt Bremen am 08. August 2010 beschlos-

sen, dass im Personalbereich Neueinstellungen von dem allgemeinen Arbeitsmarkt grundsätzlich auf die Übernahme von selbst ausgebildeten Nachwuchskräften begrenzt werden. Dieses Vorgehen wird als eine flankierende Maßnahme zur Erbringung der Einsparverpflichtungen gesehen, die sich aus der Umsetzung der sogenannten Schuldenbremse ergeben. Ziel ist es, durch eine Steigerung der Flexibilität und internen Mobilität der Beschäftigten zu einer Verringerung der Mitarbeiterzahl beizutragen und zu einer Abnahme des Beschäftigungsvolumens in den bremischen Dienststellen und Einrichtungen zu gelangen (vgl. Die Senatorin für Finanzen 2010c: 1).

Zugleich wird jedoch darauf hingewiesen, dass mit den erheblichen Konsolidierungsanstrengungen in der letzten Sanierungsphase im Personalbereich und den dort umgesetzten „personalwirtschaftlichen Maßnahmen Grenzbereiche des Umsetzbaren und Vertretbaren erreicht“ worden sind. Vor diesem Hintergrund empfiehlt das Sanierungsprogramm 2012 - 2016 für die Freie Hansestadt Bremen, um die Aufgabenerfüllung in wesentlichen, verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Bereichen sicherzustellen, die Personaleinsparungen im größeren Umfang in der internen Verwaltung umzusetzen und weniger in den Bereichen der bürgernahen Dienstleistungen (vgl. Die Senatorin für Finanzen 2010a: 14; Dies. 2011b: 20).

### **Attraktivität des öffentlichen Dienstes steigern**

In der öffentlichen Wahrnehmung ist das Bild des öffentlichen Dienstes auch aufgrund der fortwährenden Diskussion über weitere Personaleinsparungen und Arbeitsverdichtung sowie infolge der Zunahme befristeter Arbeitsverträge als Arbeitgeber nicht (mehr) eindeutig positiv besetzt. Deshalb kommt es bei wieder steigendem Personalbedarf verstärkt wieder darauf an, die positiven Aspekte einer Beschäftigung im „Staatsdienst“ in den Vordergrund zu rücken. Demgemäß gibt die Senatorin für Finanzen in ihrem Konzeptpapier „Personal 2020“ (Die Senatorin für Finanzen 2010a) strategische Zielsetzungen und Handlungsfelder vor, die sie zu einem Personalmanagementkonzept verdichtet. Die Zielsetzung ist auch hier, den bremischen öffentlichen Dienst weiterhin als einen attraktiven Arbeitgeber auf dem Arbeitsmarkt zu positionieren, um im Wettkampf um gut qualifizierte Nachwuchskräfte bestehen zu können. Als

besonders vorteilhafte Wettbewerbsfaktoren werden dabei die Möglichkeit zur Verbeamtung, das Arbeiten für das Gemeinwohl, die große Bandbreite an Aufgabenfeldern, die hohen Gestaltungsspielräume bei der Arbeit und die Übernahme von Verantwortung schon in relativ jungen Jahren sowie viele Möglichkeiten der Ausgestaltung einer individuellen Work-Life-Balance identifiziert (vgl. Die Senatorin für Finanzen 2010a: 57).

Im Mittelpunkt der positiven Darstellung des öffentlichen Dienstes werden die (gegenüber der Privatwirtschaft) vergleichsweise großen Gestaltungsspielräume bei der Arbeitszeit sowie vielfältige Beurlaubungs- und Wiedereinstiegsmöglichkeiten gestellt. Besonderen Wert legt die Senatorin für Finanzen im Rahmen ihrer ressortübergreifenden Zuständigkeit auf die Umsetzung von Regelungen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Dazu zählt unter anderem die Durchsetzung des Landesgleichstellungsgesetzes (LGG), wonach „Arbeitsplätze so zu gestalten sind, dass sie auch vorübergehend in der Form der Teilzeitbeschäftigung oder bei Ermäßigung der Arbeitszeit wahrgenommen werden können“ (§ 8 LGG). Dies gilt insbesondere für die Funktionsebenen des gehobenen und höheren Dienstes. So gilt beispielsweise eine flexible Arbeitszeitgestaltung durch neue Arbeitszeitmodelle, durch Teilzeitarbeit oder spezifische Beurlaubungsmöglichkeiten als eine wesentliche Voraussetzung, um die Beschäftigten in die Lage zu versetzen, Berufstätigkeit und familiäre Aufgaben besser miteinander zu vereinbaren. Insbesondere der strukturellen Benachteiligung von Frauen soll so entgegengewirkt werden. Um die Vereinbarkeit von beruflichem Engagement und familiären Aufgaben insgesamt zu erleichtern, sind die Dienststellen aufgefordert, die Inanspruchnahme von „familienfreundlichen Arbeitszeiten“ zu fördern.

In die Personalbedarfsplanung sind demnach die Möglichkeiten des Erziehungsurlaubs, der Beurlaubung aus familiären Gründen, die Reduzierung der Arbeitszeit, die Rückkehr aus einer Beurlaubung in eine Teilzeit- oder Vollzeitbeschäftigung sowie die Rückkehr von einer Teilzeittätigkeit in die Vollzeittätigkeit einzubeziehen. Beschäftigten mit familiären Aufgaben wird unter Beachtung der dienstlichen Belange die Möglichkeit eröffnet, ihre Arbeitszeit auf diese Erfordernisse auszurichten. Dazu zählen Modelle zur Flexibilisierung der Arbeitszeit (Sabbaticals, Sonderurlaub, Jahres- und Mo-

natsarbeitszeitkonten, Telearbeit etc.), die insbesondere die Lebenssituation von Frauen berücksichtigen und nicht zur Benachteiligung der weiblichen Beschäftigten führen.

Die in diesem Zusammenhang genannten besonderen Angebote des öffentlichen Dienstes richten sich sehr stark an Frauen, die die Dauer ihrer Arbeitszeit lebensphasenspezifisch anpassen können, ohne dem Risiko eines Arbeitsplatzverlustes ausgesetzt zu sein. Damit dürfte der öffentliche Dienst als Arbeitgeber auch in Zukunft für weibliche Arbeitskräfte besonders interessant sein, weshalb sich der hohe Frauenanteil weiter erhöhen dürfte.

Auf einen weiteren, besonders wichtigen Aspekt der Attraktivität des öffentlichen Dienstes für männliche und weibliche Nachwuchskräfte weist eine der befragten Expertinnen hin.

„Gerade jetzt kann ich mit dem Brustton der Überzeugung sagen, ja es stimmt [der öffentliche Dienst ist ein attraktiver Arbeitgeber], weil genau diese Perspektive ja ansteht, die der Staatsrat auch aufgezeigt hat. Das heißt, wenn wir ich sag' mal tatsächlich ein Viertel unseres Personals verlieren, dann ist das ja nicht nur ein Viertel derjenigen, die auf der Ebene des mittleren Dienstes arbeiten. Es sind die ganzen Führungskräfte, die in Ruhestand gehen, die mittleren Führungskräfte gehen in Ruhestand. Das heißt, wir haben einen unglaublichen Sog nach oben und die [Nachwachskräfte] haben richtig gute Perspektiven und das wird die nächsten zehn Jahre auf jeden Fall noch so anhalten und dann muss man gucken, wie sich das weiterentwickelt. Aber im Moment kann man das nicht anders sagen“ (Interview 4).

Wenn diese, im Brustton der Überzeugung vorgebrachte Perspektive zutrifft, dann ist es aus unserer Sicht eine vordringliche Aufgabe des Personalmarketings, diesen Sachverhalt besser als bisher zu kommunizieren.

Bei genauerer Betrachtung der in diesem Zusammenhang vorgebrachten positiven Merkmale des öffentlichen Diensts entsteht der Eindruck, dass vieles von dem, was als Besonderheit des öffentlichen Dienstes gilt, inzwischen auch auf die eine oder andere Art und Weise auch auf andere Branchen und Beschäftigungssegmente zutrifft. Auch in der Privatwirtschaft bemüht man sich vor dem Hintergrund des demografischen Wandels darum, die Attraktivität als Arbeitgeber durch Maßnahmen der Gleichstellung und vielfältige Angebote zur Work-Life-Balance zu steigern. Auch hinsichtlich der Karriere- und Aufstiegsmöglichkeiten dürfte die Privatwirtschaft vergleichbare Möglichkeiten bieten, zumal es auch hier in den nächsten

Jahren auf allen Ebenen zu einem Personalaustausch kommen wird.

Was als positives Alleinstellungsmerkmal zutrifft, ist, dass man im öffentlichen Dienst für das Gemeinwohl zuständig ist und man vor Ort zur Lebensqualität beiträgt:

„Eines unserer Alleinstellungsmerkmale, das, was uns von anderen unterscheidet, ist nicht die Sicherheit des Arbeitsplatzes, sondern [...] die Gemeinwohlorientierung. Ich muss nicht das ganz große Geld verdienen, sondern ich will irgendwie für eine bessere Welt oder für eine bessere Gesellschaft arbeiten. Und das ist auch das, was wir bei unseren jungen Leuten feststellen [...], das spielt eine große Rolle. Die Sinnhaftigkeit der Tätigkeit ist aufgrund der Gemeinwohlorientierung ein wichtiger Punkt für Nachwuchskräfte, im öffentlichen Dienst zu arbeiten und auch zu bleiben (Interview 2).

Hier setzt die Kampagne: „Du bist der Schlüssel – für Deine Zukunft und für Deine Stadt“ an, mit der der Bremer Senat um qualifizierten Nachwuchs wirbt.

Dass die Orientierung am Gemeinwohl durchaus ein wichtiger Motivationsfaktor für eine Entscheidung für den „Staatsdienst“ sein kann, stellt einer der befragten Experten ausdrücklich heraus. Dies trifft je nach Tätigkeitsbereich in unterschiedlicher Art und Weise beziehungsweise mehr oder weniger zu. Aus der Sicht unseres Experten trifft dies insbesondere auf die Finanzverwaltung zu, in der es eine ganze Reihe von Beschäftigten gibt, die gewissermaßen einer Familientradition folgend Finanzbeamte/Finanzbeamtinnen werden. Woanders ist dies (wie beispielsweise im Strafvollzug) durchaus auch zu beobachten, wenn es auch dort nicht so deutlich ausgeprägt erscheint.

## 6 Personalpolitik im Spannungsverhältnis von Personalabbau und Einstellungsbedarf

Insgesamt kann festgehalten werden, dass der in den nächsten Jahren anstehende umfassende Personalwechsel und Personalaustausch vor dem Hintergrund bislang äußerst geringer Gestaltungsspielräume von den Personalverantwortlichen als eine einmalige Chance angesehen wird, um bei Personalgewinnung und Personaleinsatz neue Akzente und Schwerpunkte zu setzen. Die Umsetzung der recht weitreichenden Pläne ist jedoch vermutlich schwer, weil die personalpolitischen Handlungsspielräume sehr be-

schränkt sind und Personalabbau und Personalkosteneinsparungen weiterhin oberste Priorität genießen.

Es sind also erhebliche Zweifel angebracht, ob sich die in unserer Untersuchung herausgearbeiteten Zielsetzungen vor dem Hintergrund einer geringen Ressourcenausstattung überhaupt realisieren lassen. Aus unserer Sicht lassen sich nämlich eine Reihe von Dilemmata identifizieren, die einen den Vorstellungen der Personalverantwortlichen entsprechenden Umbau der Verwaltung beziehungsweise verhindern können.

Dies liegt vor allem daran, dass die Handlungsmöglichkeiten der politischen Führung aufgrund knapper Ressourcen ausgesprochen beschränkt sind. Es kann durchaus angezweifelt werden, dass die Ziele der Stärkung des mittleren Dienstes und der Steigerung des Anteils der Beschäftigten mit Migrationshintergrund zu erreichen sind. Die Steigerung von Heterogenität und Diversität durch kulturelle Öffnung wird zwar offiziell von allen Akteuren geteilt. Es kann jedoch gleichzeitig auch davon ausgegangen werden, dass die jeweiligen Ämter, Behörden und Funktionsbereiche bei der Personalauswahl eigene Ziele verfolgen, die nicht unbedingt mit den Vorgaben des zentralen Personalwesens übereinstimmen müssen.

Aufgrund der von den ausführenden Bereichen in den letzten Jahren verfolgten Strategie, steigende Arbeitsanforderungen und Belastungen durch eine Anhebung des Qualifikationsniveaus auszugleichen, kann bezweifelt werden, dass die Ämter und Behörden die von der Finanzsenatorin ins Spiel gebrachte neue Aufgabenverteilung und Arbeitsstruktur mit einer zunehmenden Zahl von Assistenzfunktionen akzeptieren werden. Eine daraus folgende arbeitsteilige Aufgabenverteilung und die Übertragung einfacher Aufgabenbestandteile an Beschäftigte mit Assistenzfunktionen würde dem vom Personalmanagement ebenfalls proklamierten Anspruch nach eigenverantwortlichem Handeln und Selbstorganisation zumindest teilweise widersprechen und die ebenfalls eingeforderte größere Flexibilität bei der Anpassung an neue Anforderungen zumindest deutlich erschweren. Während von hoch qualifizierten Beschäftigten erwartet werden kann, dass diese sich schnell an neue Aufgabenstrukturen gewöhnen und eigenverantwortlich anpassen können, müssen gering qualifizierte bei neuen Anforderungen häufig erst aufwendig umgeschult werden.

Wenn ihnen von der politischen Führung keine anderweitigen Zugeständnisse gemacht werden, dürften die Ämter und Behörden weiterhin eine Strategie der kontinuierlichen Höherqualifizierung verfolgen, gerade weil der für den öffentlichen Dienst geforderte schnelle Wandel eine hohe Flexibilität und Anpassungsleistungen erfordern, die jeweils auch neue Kompetenzen und neues Wissen voraussetzen. Eine moderne Personalpolitik zielt nicht nur im öffentlichen Dienst darauf, eine „wandlungsfähige Belegschaft“ (IBM 2008) zu etablieren, die in der Lage ist, mit neuen, heute noch nicht vorhersehbaren Anforderungen umzugehen. Dies erfordert Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die über hohe formale Qualifikationen und eine hohe Lernfähigkeit verfügen.

Von daher ist damit zu rechnen, dass die Dienststellen, Ämter und Behörden eher auf eine Fortführung der Höherqualifizierung als auf eine Ausweitung von Assistenzfunktionen setzen werden. Dies gilt insbesondere für die Aufgaben- und Tätigkeitsbereiche, in denen wie etwa bei der Polizei bereits eine qualifikatorische Verschiebung zugunsten des gehobenen Dienstes stattgefunden hat. Diese lassen sich wohl kaum wieder rückgängig machen.

Ein weiteres, den Sparzwängen der Vergangenheit und Gegenwart geschuldetes Dilemma resultiert daraus, dass es in naher Zukunft voraussichtlich nicht genügend qualifiziertes Personal geben wird, um die frei werdenden Stellen gleichwertig zu besetzen. Dies liegt vor allem daran, dass erst seit Kurzem überhaupt wieder in größerem Umfang ausgebildet wird. Es könnte also durchaus sein,

„dass wir in absehbarer Zeit tatsächlich mehr Personal brauchen“ (Interview 4),

als insgesamt aufgrund der über einen langen Zeitraum hinweg reduzierten Ausbildung am externen Arbeitsmarkt zur Verfügung steht (wie insbesondere die Ausführungen zum Wissensmanagement im Bericht Personal 2020 der Senatorin für Finanzen auf Seite 44 zeigen).

Dies könnte sich als problematisch erweisen, weil die Qualifikations- und Arbeitsanforderungen vor allem aufgrund der am New Public Management ausgerichteten Restrukturierung der Arbeit insgesamt zugenommen haben. Vielfach können die Aufgaben aufgrund ihrer Komplexität nicht mehr von Berufsanfängern übernommen werden, denen noch dazu aus Kostengründen keine Einar-

beitungszeit zugestanden wird. Es zeichnet sich ab, dass eine gleichwertige Neubesetzung von Stellen ausgesprochen schwierig wird, weil vielfach eine mehrjährige Berufserfahrung vorausgesetzt wird. Dies gilt insbesondere für Führungskräfte, von denen „häufig eine mehrjährige Berufserfahrung in unterschiedlichen Fachgebieten erwartet“ (Die Senatorin für Finanzen 2010a: 47) wird, für deren Erwerb im Rahmen einer „On-The-Job“-Qualifizierung es in der bremischen Verwaltung allerdings nur wenig Möglichkeiten gibt.

Der Mangel an berufserfahrenem Personal wird sich in den nächsten Jahren generell verstärken, weil nicht nur in Bremen, sondern auch in anderen Kommunen und Ländern die Verwaltungen in den letzten Jahren vergleichsweise wenig Personal ausgebildet und eingestellt haben. Von daher stehen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit einschlägigen Berufserfahrungen nur in ungenügendem Umfang zur Verfügung. Damit stößt das über viele Jahre verfolgte Konzept, Talente bei Bedarf kurzfristig am Arbeitsmarkt zu rekrutieren, zunehmend an seine Grenzen (vgl. Cappelli 2008).

Aus dem daraus resultierenden „Fachkräftemangel“ ergibt sich ein drittes Dilemma, weil sich der Aufwand für die Rekrutierung von Personal ebenso wie das Risiko von Fehlbesetzungen und Fluktuation erhöht. Steigende Kosten entstehen auch, weil die eigenen Fähigkeiten der Verwaltung zur Personalgewinnung und Personalauswahl häufig nicht (mehr) ausreichen. Es muss zunehmend auf externe Kompetenzen zurückgegriffen werden, wobei es vielfach sogar dazu kommt, dass Rekrutierungsprozesse mehr oder weniger vollständig an externe Dienstleister vergeben werden. Mit dem Outsourcing von Rekrutierungsprozessen reagiert man darauf, dass der öffentliche Dienst längst nicht mehr selbst über die notwendigen Ressourcen und Kompetenzen verfügt, um eine größere Zahl von Einstellungen vorzunehmen.

Da der eigene Nachwuchs (noch) nicht über die erforderlichen Fähigkeiten verfügt oder weil man es ihm nicht zutraut, greift man zunehmend auf erfahrene externe Bewerberinnen und Bewerber zurück, denen man mehr Fähigkeiten und Kompetenzen zubilligt. Dies hat zur Folge, dass einerseits der Preis für qualifiziertes Personal steigt und andererseits die Aufstiegsmöglichkeiten des eigenen Nachwuchses sinken, wodurch ein

weiterer Vorteil gegenüber der Privatwirtschaft verloren geht. Insofern nimmt die Attraktivität des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber gerade für diejenigen ab, die an einer langfristigen Beschäftigung und berechenbaren Aufstiegsmöglichkeiten interessiert sind. Solche Personen waren, wie der Leiter des Bremer Beamtenbundes feststellt, typischerweise bei den klassischen Beamten des mittleren Dienstes anzutreffen, die durch loyales und verlässliches Verhalten auffielen und langfristig ihre Aufstiegsorientierung befriedigen wollten. Für diese Personengruppe wird ein solcher Aufstieg angesichts steigender Leistungsanforderungen und der Beschäftigung von hoch qualifizierten Quereinsteigern allerdings zunehmend schwerer. Die vormals hohe Aufstiegsmobilität, die gerade der öffentliche Dienst für seine Nachwuchskräfte bot, wird zunehmend eingeschränkt.

Dass die ehemalige Sonderstellung des öffentlichen Dienstes hinsichtlich moderater Leistungsanforderungen und geregelter bürokratischer Karrieren weitgehend verschwunden ist, hat auch damit zu tun, dass die Personalpolitik des öffentlichen Dienstes spätestens seit der Einführung von New Public Management Elemente darauf setzt, die als überlegen angesehene Personalpolitik des privaten Sektors zu kopieren. Im öffentlichen Dienst möchte man keine Bürokraten mehr; vielmehr wünscht man sich Entrepreneure, das heißt sich selbst managende Verwaltungsmitarbeiter oder Verwaltungsleiter. Von den Beschäftigten und Führungskräften werden Flexibilität, Mobilität und Beschäftigungsfähigkeit („Employability“) gefordert, wodurch allerdings auch die Möglichkeiten der Beschäftigten zu einem Ausstieg aus dem öffentlichen Dienst steigen. Mit einer zunehmenden Employability der Beschäftigten werden Investitionen des Arbeitgebers in die Aus- und Weiterbildung seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter riskant(er), weil die Beschäftigten ihre hohen und knappen Qualifikationen bei einem Arbeitsplatzbeziehungswise Arbeitgeberwechsel als persönliche Fähigkeiten und Besitz mitnehmen können.

Wenn sich Arbeits- und Leistungsanforderungen und Beschäftigungsbedingungen zwischen Staat und Privatwirtschaft zunehmend angleichen, dann geraten die öffentlichen Arbeitgeber bei der Suche nach Personal in eine unmittelbare Konkurrenz mit privaten Arbeitgebern, wobei es durchaus sein kann, dass der öffentliche Dienst bei der Su-

che nach qualifiziertem Nachwuchs ins Hintertreffen gerät. Vieles deutet darauf hin, dass der öffentliche Dienst weniger attraktiv ist für die heiß umworbenen High-Potentials mit ausgeprägten Managementfähigkeiten, weil diese in der Privatwirtschaft in der Regel bessere Arbeitsbedingungen vorfinden und noch dazu ein (häufig deutlich) höheres Einkommen erzielen können.

Darauf, dass der bremische öffentliche Dienst nicht unbedingt der bevorzugte Arbeitgeber für hoch qualifizierte Bewerberinnen und Bewerber ist, deutet darauf hin, dass eine ganze Reihe von für den „Nachwuchskräftepool“ ausgewählten Kandidatinnen und Kandidaten die ihnen offerierte Stelle letztendlich nicht antraten. Die anhand der vorgesehenen Kriterien ausgewählten Bewerberinnen und Bewerber mit Berufserfahrung traten stattdessen in Bleibeverhandlungen mit ihren Arbeitgebern ein und zogen ihre Bewerbungen zurück. Darauf wurde bereits in einem Bericht des Senators für Finanzen aus dem Jahr 2004 hingewiesen, der den Titel: „Nachwuchsförderung in der bremischen Verwaltung“ trägt. Aufgrund dieser Erfahrungen überlegte man schon Mitte der 2000er-Jahre, die offensichtlich zu hochgesteckten Anforderungen zurückzuschrauben und verstärkt wieder auf den ersten Blick weniger geeignete Berufsanfänger einzustellen. Die in den vergangenen Jahren gemachten Erfahrungen haben insgesamt zu der Erkenntnis geführt, dass eine hohe Zahl von Bewerbungen auf ausgeschriebene Stellen nur wenig über die Qualifikationen und Fähigkeiten der Bewerberinnen und Bewerber und noch weniger über ihre Motivationslage und den Grund ihrer Bewerbung aussagen.

Der sich aufgrund der reduzierten Ausbildung in den 1990er- und 2000er-Jahren abzeichnende Mangel an berufserfahrenen Arbeitskräften macht möglicherweise eine Reduktion der Anforderungen und die vermehrte Ausbildung von Nachwuchskräften erforderlich, die mit den steigenden Qualifikations- und Leistungsansprüchen und den nicht vorhandenen zusätzlichen Ressourcen kollidieren.

Zieht man dies in Betracht, dann scheint es sich bei der Personalgewinnung und der damit verbundenen Neuausrichtung der Arbeitsorganisation um eine Aufgabe zu handeln, die der Quadratur des Kreises gleicht. Angesichts der oben beschriebenen Dilemmata ist es fraglich, ob die von den Personalverantwortlichen formulierten strategischen Ziele angesichts fehlender strategischer Mittel und

einer widerspenstigen strategischen Umwelt erreicht werden können. Schon eher gewinnt man den Eindruck, dass die von den Personalverantwortlichen wahrgenommene Chance einer umfassenden Erneuerung des öffentlichen Dienstes nicht offensiv und proaktiv genutzt werden kann.

Um die sich unter den oben genannten Bedingungen in den nächsten Jahren in der Realität durchsetzenden Strukturen zu erfassen, wären mehrere Untersuchungsschritte notwendig, die erfassen könnten, wie und in welchen Schritten die Umsetzung des Personalaustauschs in den nächsten Jahren verläuft. Dies wäre ein spannendes Forschungsprogramm.

## Literaturverzeichnis

- Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang 2009 (Hg.): Experteninterviews. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Cappelli, Peter 2012: Why Good People Can't Get Jobs. Wharton Digital Press, Philadelphia.
- Cappelli, Peter 2008: Talent on Demand: Managing Talent in an Age of Uncertainty. Harvard Business Review Press, Boston, Massachusetts, London.
- Der Senator für Finanzen - Abteilung Personal- und Verwaltungsmanagement 2004: Nachwuchsförderung in der bremischen Verwaltung.
- Die Senatorin für Finanzen 2010a: Personal 2020 - Personalpolitische Perspektiven und Arbeitsprogramm für den öffentlichen Dienst der Freien Hansestadt Bremen bis 2020.
- Die Senatorin für Finanzen 2010b: Personalbericht 2010 Band I - Jahresbericht zu Personalstruktur und Personalausgaben des Jahres 2009.
- Die Senatorin für Finanzen 2010c: Tischvorlage für die Sitzung des Senats am 20.04.2010. Umsetzung der personalwirtschaftlichen Senatsbeschlüsse vom 08.03.2010.  
[http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/Senatsvorlage\\_IFG-Umsetzung%20personalwirtschaftlicher%20Beschl%FCsse%2020.pdf](http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/Senatsvorlage_IFG-Umsetzung%20personalwirtschaftlicher%20Beschl%FCsse%2020.pdf).
- Die Senatorin für Finanzen 2010d: Ausbildung im öffentlichen Dienst der Freien Hansestadt Bremen. Bericht der Ausbildungskommission auf der Grundlage der Dienstvereinbarung Ausbildung.
- Die Senatorin für Finanzen 2011a: Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen als Ergebnis der Föderalismusreform II.  
[http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/2011-05-05\\_Verwaltungsvereinbarung\\_Konsolidierungshilfen.pdf](http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/2011-05-05_Verwaltungsvereinbarung_Konsolidierungshilfen.pdf).
- Die Senatorin für Finanzen 2011b: Sanierungsprogramm 2012-2016 der Freien Hansestadt Bremen gemäß § 5 Absatz 1 des Stabilitätsratsgesetzes. Presse & Öffentlichkeitsarbeit.  
<http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/Sanierungsprogramm2012-2016.pdf>.
- Die Senatorin für Finanzen 2012a: Ausbildung im öffentlichen Dienst der Freien Hansestadt Bremen im Berichtszeitraum 2009-2011.
- Die Senatorin für Finanzen 2012b: Ausbildungsplanung 2012. Vorlage für die Sitzung des Senats am 7. Februar 2012.
- Die Senatorin für Finanzen 2012c: Personalbericht 2011 Band I. Jahresbericht zu Personalstruktur und Personalausgaben des Jahres 2010  
[http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/20120418\\_Personalbericht\\_2011\\_Band\\_I\\_barrierefrei.pdf](http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/20120418_Personalbericht_2011_Band_I_barrierefrei.pdf).
- Die Senatorin für Finanzen 2013: Finanzrahmen 2012/2017. Vorlage für die Sitzung des Senats am 09. April 2013.
- Die Senatorin für Finanzen/Gesamtpersonalrat für das Land und die Stadtgemeinde Bremen (Hg.) 2010: Dienstvereinbarung Ausbildung.  
<http://www.gpr.bremen.de/sixcms/media.php/13/Dienstvereinbarung%20Ausbildung.pdf>. Download über GPR Dienstvereinbarungen
- Freie Hansestadt Bremen 2011: Geschäftsverteilung im Senat. Eine Übersicht über die Ressortzuständigkeiten und -zuschnitte des amtierenden Senats der Freien Hansestadt Bremen.  
<http://www.bremen.de/geschaeftsverteilung-im-senat-928960>.
- Gesamtpersonalrat für das Land und die Stadtgemeinde Bremen 2012: Stellungnahme des Gesamtpersonalrats für das Land und die Stadtgemeinde Bremen zur Ausbildungsplanung 2012.  
<http://www.gpr.bremen.de/sixcms/media.php/13/2012-01-30%20Stellungnahme%20Ausbildungsvorlage%202012.pdf>.
- Gramm, Christof/Pieper, Stefan Ulrich 2010: Grundgesetz: Bürgerkommentar. Baden-Baden: Nomos.
- Heinemann, André W. 2006: Notwendigkeit einer bundesstaatlichen Strategie für Haushaltsnotlagen. Wirtschaftsdienst, 86. Jahrg. 2006, Heft 2, S. 112-119.
- Heinemann, André W. 2012: Horizontal oder vertikal? Zur Zukunft des Finanzausgleichs in Deutschland. Wirtschafts-



- dienst. 92. Jahrg. (2012), Heft 7, S. 471-479.
- Helmrich, Robert/Zilka, Gerd 2010: Beruf und Qualifikation in der Zukunft: Modellrechnungen zu den Entwicklungen in Berufsfeldern und Qualifikationen bis 2025. Gütersloh: Bertelsmann-Verlag.
- IBM Global Business Services 2008: Die wandlungsfähige Belegschaft. Entschlüsselung ihrer DNA. IBM Global Human Capital Study 2008.
- Knigge, Arnold 2007: Die Sozialpolitik der großen Koalition in Bremen. ZeS-Arbeitspapier Nr. 23/2007.
- McKinsey Deutschland 2011: Wettbewerbsfaktor Fachkräfte. Strategien für Deutschlands Unternehmen, Berlin.
- Raschke, Joachim/Tils, Ralf 2008: Politische Strategie. In: Neue Soziale Bewegung 21 (1): 11-24.
- Raschke, Joachim/Tils, Ralf 2010 (Hg.): Strategie in der Politikwissenschaft. Konturen eines neuen Forschungsfelds. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Raschke, Joachim/Tils, Ralf 2013: Politische Strategie - Eine Grundlegung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Robert Bosch Stiftung 2009 (Hg.): Demographieorientierte Personalpolitik in der öffentlichen Verwaltung. Robert Bosch Stiftung, Stuttgart 2009 (Studie der Prognos AG im Auftrag der Robert Bosch Stiftung).
- Schneider, Volker/Janning, Frank 2006: Politikfeldanalyse: Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Tils, Ralf 2005: Politische Strategieanalyse - konzeptionelle Grundlagen und Anwendung in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wiesendahl, Elmar 2010: Rationalitätsgrenzen politischer Strategie. In: Raschke, Joachim/Tils, Ralf (Hg.): Strategie in der Politikwissenschaft. Konturen eines neuen Forschungsfelds. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

## **Reihe Arbeit und Wirtschaft in Bremen**

Nr 1 | 2013

Hotze, Jessica: Das Ernährermodell als Armutsrisiko? Eine bremische Bestandsaufnahme von Erwerbsmustern in Familien.

Nr. 2 | 2013

Sommer, Jörg, Alexander Matysik und Martin Leusch: Geförderte Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit. Ausgangslage – Subjektive Wahrnehmungen – Perspektiven.

Nr. 3 | 2013

Benedix, Ulf, Gerlinde Hammer, Irena Medjedovic´ und Esther Schröder: Arbeitskräftebedarf und Personalentwicklung in der Pflege – eine Erhebung im Land Bremen.

Nr. 4 | 2013

Kathmann, Till und Irene Dingeldey: Prekarisierung berufsfachlich qualifizierter Beschäftigung? Eine Analyse der Arbeitsbedingungen von medizinischen Fachangestellten.

Nr. 5 | 2013

Matysik, Alexander, Martin Leusch und Günter Warsewa: Bildungszielplanung in der Arbeitsförderung. Struktur und Funktion im Land Bremen.

Nr. 6 | 2013

Benedix, Ulf und Irena Medjedović: Gute Arbeit und Strukturwandel in der Pflege. Gestaltungsoptionen aus Sicht der Beschäftigten.

Nr. 7 | 2014

Matysik, Alexander, Christian Wessel und Ulrich Heisig: Gute Beschäftigungschancen im öffentlichen Dienst? Bedingungen und Strategien des Bremer Senats zur Gewinnung von Nachwuchskräften.



## Gute Beschäftigungschancen im öffentlichen Dienst?

Viele Beschäftigte werden in den nächsten Jahren altersbedingt aus dem bremischen öffentlichen Dienst ausscheiden. Trotz Personalabbaus müssen deshalb viele Stellen neu besetzt werden. Doch wegen des demografischen Wandels wird sich das Angebot an Arbeitskräften verknappen. Da auch die Privatwirtschaft einen steigenden Bedarf an Nachwuchskräften hat, wird dies zu einem verstärkten Wettbewerb um qualifiziertes Personal führen. Der öffentliche Dienst muss also attraktive Arbeitsplätze und Karriereaussichten bieten. Die vorliegende Untersuchung fragt, wie der bremische öffentliche Dienst auf diese Situation reagiert. Sie beschreibt die Strategien, die die Personalverantwortlichen des öffentlichen Dienstes entwickeln und verfolgen. Dabei zeigt sich, dass die Personalverantwortlichen den Personalaustausch überwiegend als Chance begreifen, die Personalstruktur des bremischen öffentlichen Dienstes zu erneuern und sie den veränderten gesellschaftlichen Gegebenheiten anzupassen. Der beabsichtigte Umbau des öffentlichen Dienstes und die damit verbundene Gewinnung neuen Personals erfolgen aber unter der Vorgabe der strikten Einhaltung von Sparvorgaben. Das schränkt die Handlungsspielräume ein.

ALEXANDER MATYSIK | CHRISTIAN WESSELS | ULRICH HEISIG

