

Sven Rahner

# FACHKRÄFTEMANGEL UND FALSCHER FATALISMUS

*Entwicklung und Perspektiven  
eines neuen Politikfeldes*

**campus**

Fachkräftemangel und falscher Fatalismus

*Sven Rahmer*, Dr. rer. pol., arbeitet in der Grundsatzabteilung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zum Thema »Zukunft der Arbeit«.

© Campus Verlag GmbH

Sven Rahner

# Fachkräftemangel und falscher Fatalismus

Entwicklung und Perspektiven eines neuen Politikfeldes

Campus Verlag  
Frankfurt/New York

© Campus Verlag GmbH

*Für Eva und Laura*

Dissertation an der Universität Kassel, Fachbereich Gesellschaftswissenschaften,  
vorgelegt von Sven Rahner, Tag der Disputation: 17. Mai 2017

ISBN 978-3-593-50887-0 Print

ISBN 978-3-593-43862-7 E-Book (PDF)

ISBN 978-3-593-43905-1 E-Book (EPUB)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Trotz sorgfältiger inhaltlicher Kontrolle übernehmen wir keine Haftung für die Inhalte externer Links. Für den Inhalt der verlinkten Seiten sind ausschließlich deren Betreiber verantwortlich.

Copyright © 2018 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlaggestaltung: Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Satz: Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Gesetzt aus der Garamond

Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe GmbH, Bad Langensalza

Gedruckt auf Papier aus zertifizierten Rohstoffen (FSC/PEFC).

Printed in Germany

[www.campus.de](http://www.campus.de)

© Campus Verlag GmbH

*»We are suffering, not from the rheumatics of old age, but from the growing-pains of over-rapid changes, from the painfulness of readjustment between one economic period and another.«*

John Maynard Keynes, Economic Possibilities for Our Grandchildren (1930: 321)

*»What is also needed is a clearheaded perception of how different institutions actually work, and of how a variety of organizations – from the market to the institutions of the state – can go beyond short-term solutions and contribute to producing a more decent economic world.«*

Amartya Sen, Capitalism Beyond the Crisis (2009)



# Inhalt

I. Fachkräftemangel und Zukunftschancen des deutschen Modells . . . . .	11
1. Einleitung . . . . .	11
1.1 Klärung arbeitsmarktrelevanter Begrifflichkeiten . . .	15
1.2 Fachkräftemangel als gesamtgesellschaftliche Herausforderung . . . . .	18
1.3 Fragestellung, Zielsetzung und Erkenntnisinteresse. .	21
1.4 Begründung der Fallauswahl und Untersuchungszeitraum. . . . .	33
1.5 Aufbau der Arbeit. . . . .	36
2. Stand der Forschung. . . . .	39
2.1 Theoretische und politikpraktische Relevanz der Studie. . . . .	45
2.2 Möglichkeiten und Grenzen makroökonomischer Prognosen. . . . .	48
3. Untersuchungsdesign und Methode . . . . .	52
3.1 Wissenschaftstheoretische und methodologische Reflexionen . . . . .	52
3.2 Methodisches Vorgehen. . . . .	56
4. Erklärungsansätze und Arbeitshypothesen. . . . .	66
4.1 Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung	67
4.2 Modell Deutschland-Ansatz . . . . .	69
4.3 Komparative Stärken und Schwächen des deutschen Wirtschafts- und Sozialmodells. . . . .	72
4.4 Politische Strategie und Mikro-Policy-Analyse . . . .	75

II. Vom »Leutemangel« zum Fachkräftemangel . . . . .	79
1. Historischer Kontext. . . . .	79
1.1 Etappen in der Geschichte der Arbeitsmigration . . . . .	81
1.2 Etappen in der Geschichte der Arbeits- und Familienförderung . . . . .	87
1.3 Folgerungen aus der Wirtschafts- und Sozialgeschichte. . . . .	106
III. Fachkräftepolitik als neues Politikfeld . . . . .	114
1. Handlungsrahmen, Akteurskonstellation und Interaktionsformen . . . . .	114
1.1 Koalitionsvereinbarungen und Fachkräftekonzept der Bundesregierung . . . . .	121
1.2 Positionsentwicklung innerhalb der Unionsfraktionen und der SPD . . . . .	130
1.3 Positionen von FDP, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE . . . . .	134
1.4 Positionen und Leitvorstellungen von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und der Bundesagentur für Arbeit . . . . .	138
1.5 Zwischenfazit: Thematisierungsmacht der zentralen politischen und gesellschaftlichen Akteure . . . . .	143
2. Maßnahmen zur Fachkräftemobilisierung und Einfluss potenzieller Vetospieler. . . . .	149
2.1 Bildungspolitik . . . . .	153
2.2 Arbeitsmarktpolitik. . . . .	160
2.3 Zuwanderungspolitik. . . . .	164
2.4 Familienpolitik . . . . .	168
2.5 Zwischenfazit: Unterschiede in der Reformdynamik der fünf Gesetzgebungsprozesse . . . . .	174
3. Gelingensbedingungen ressortübergreifender Politik . . . . .	177
4. Fachkräftepolitische Handlungsstrategien . . . . .	180

---

IV. Von der aktivierenden zur befähigenden Arbeitsmarktpolitik. . .	186
1. Konzeptionelle und normative Grundlagen einer befähigenden Arbeits- und Sozialpolitik . . . . .	186
1.1 Begriffserklärungen und Entstehungszusammenhang des Befähigungsansatzes . . . . .	188
1.2 Bestimmungsfaktoren der Verwirklichungschancen .	189
1.3 Möglichkeiten und Grenzen des Befähigungsansatzes . . . . .	190
1.4 Anwendungsperspektiven und Weiterentwicklung . .	191
1.5 Der Befähigungsansatz als Kompass für gutes Regieren? . . . . .	195
2. Weiterbildungspolitische Gestaltungsoptionen. . . . .	196
2.1 Strukturwandel der Arbeit und neue Beruflichkeit . .	199
2.2 Reformbaustelle Weiterbildung . . . . .	202
2.3 Paradigmenwechsel in der Arbeits- und Sozialpolitik . . . . .	204
2.4 Modelle für Beschäftigungsversicherungen und Weiterbildungsfonds . . . . .	206
2.5 Gestaltungs- und Umsetzungsperspektiven. . . . .	208
2.6 Tarif- und personalpolitische Anknüpfungspunkte . .	213
2.7 Internationale Anknüpfungspunkte . . . . .	215
2.8 Weiterbildungsfonds in den Niederlanden und Frankreich . . . . .	216
2.9 Bildungskarenz, Bildungsteilzeit und Fachkräftestipendium in Österreich . . . . .	218
3. Reformperspektiven einer neuen Weiterbildungspolitik . .	223
3.1 Handlungsfelder und Bündnispartner . . . . .	224
V. Fazit und Ausblick . . . . .	230
Tabellen und Abbildungen . . . . .	241
Literatur . . . . .	242
Anhang. . . . .	288
Danksagung . . . . .	294



# I. Fachkräftemangel und Zukunftschancen des deutschen Modells

## 1. Einleitung

Es ist ein Donnerstagvormittag im Mai 2015 als der Blick auf die Nachrichtentlage für größeres Erstaunen bei einigen Referenten in der Grundsatzabteilung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) sorgt.<sup>1</sup> Es sind die folgenden beiden Schlagzeilen, deren nahezu zeitgleiche Präsentation irritiert: Während die Nachrichtenagentur dpa-AFX die Meldung des Instituts der Deutschen Wirtschaft (IW) vom Fehlen von mehr als 137.000 Technikern, IT-Spezialisten und Mathematikern in der deutschen Presselandschaft verbreitet, lässt das Statistische Bundesamt (Destatis) via Pressemitteilung nüchtern wissen: »6 Millionen Menschen wollen (mehr) Arbeit« (Destatis 2015a; FAZ online 2015; IW 2015: 63).

Das Beispiel verdeutlicht: Der deutsche Arbeitsmarkt ist gehörig in Bewegung. Wissenschaftliche Beobachter sprechen von einer »Zeitenwende auf dem Arbeitsmarkt« (Hinte/Zimmermann 2013), inmitten der wir uns befinden. Verbindungslinie zahlreicher Einschätzungen und Kontroversen zum Strukturwandel der Arbeit ist die Frage nach der aktuellen und zukünftigen Zahl, Verfügbarkeit und Entwicklung von Fachkräften für den deutschen Arbeitsmarkt. Nicht zuletzt die hohe Medienresonanz hat aus dem Thema Fachkräftemangel ein zentrales Thema der öffentlichen Auseinandersetzung gemacht. Nicht selten ist diese aufgrund komplexer sozialer und ökonomischer Wechselwirkungen und der starken interessenpolitischen Aufladung der Fachkräftefrage auch von einer großen Widersprüchlichkeit begleitet.

10.565 ist die beeindruckende Zahl, die das Pressearchiv des Deutschen Bundestages auf die Suchanfrage nach der Anzahl der Presseartikel in den

---

<sup>1</sup> Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in der vorliegenden Arbeit verallgemeinernd das generische Maskulinum verwendet. Diese Formulierungen umfassen gleichermaßen weibliche und männliche Personen. Alle Leserinnen und Leser sind damit selbstverständlich gleichberechtigt angesprochen.

letzten zehn Jahren zum Begriff Fachkräftemangel in überregionalen Medien zu Tage fördert.<sup>2</sup> Es gab seit 2007 kaum ein anderes Thema, das die arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Debatten in dieser Weise dominierte und die politischen Akteure des deutschen Wirtschafts- und Sozialmodells zur Positionierung sowie zum Nachdenken über den Wandel und die Zukunft der Arbeit herausgefordert hat. Das diskursmächtige Schlagwort vom Fachkräftemangel liegt somit im direkten Vergleich im Zeitraum vom 1. Januar 2007 bis zum 1. Januar 2017 deutlich vor politischen Begriffen wie z. B. TTIP (7.288), Exportüberschuss (1.762) oder Haushaltskonsolidierung (7.025). Auch debattenprägende Schlüssel- oder Fahnenwörter wie z. B. Agenda 2010 (10.497), Rente mit 67 (8.305), Abwrackprämie (5.360), Leitkultur (2.579), Kopfpauschale (2.604) oder Industrie 4.0 (2.160) erreichen eine niedrigere Aufmerksamkeit in überregionalen Printmedien. Lediglich Begriffe wie Energiewende (31.271) oder Hartz IV (37.344) erreichen deutlich höhere Werte.

Es deutet zudem vieles darauf hin, dass das Thema auch in den nächsten Jahren und Jahrzehnten in den Personalabteilungen von Unternehmen, den Strategieabteilungen von Kammern, Gewerkschaften, Verbänden und der Bundesagentur für Arbeit (BA) unverändert aktuell bleiben wird (DIHK 2017: 17; IG Metall 2014b; BDA 2015a; FAZ online 2016; BMAS 2017a; Handelsblatt 2017b: 8; Süddeutsche Zeitung 2017: 6; Tagesspiegel 2017: 15). Nach den Ergebnissen einer Betriebs- und Beschäftigtenbefragung im Auftrag des BMAS beklagt jeder vierte Betrieb Schwierigkeiten bei Stellenbesetzungen (BMAS 2015d: 6). 61 Prozent der Personalverantwortlichen erwarten zudem Probleme bei der Personalsuche. Fachkräftengpässe sind damit mit großem Abstand vor Fehlzeiten, Lohnkosten und Überalterung der Belegschaften unter sämtlichen Betriebsgrößen das am häufigsten genannte zukünftige Personalproblem (ebd.). Auch in der Bevölkerung herrscht ein ausgeprägtes Bewusstsein für den strategischen Stellenwert der Fachkräftesicherung: Einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage des Meinungsforschungsinstituts TNS Emnid zufolge gaben 90 Prozent der Befragten im Februar 2013 an, dass es aus ihrer Sicht »für den Wohlstand in Deutschland« sehr wichtig (51 Prozent) oder wichtig (39 Prozent) ist, dass es »ge-

---

2 Die genaue Abfrage erfasste alle Zeitungsartikel in überregionalen Printmedien zum Suchbegriff »Fachkräftemangel« (Volltextsuche) vom 1. Januar 2007 bis zum 1. Januar 2017. Der Terminus technicus der »Fachkräftesicherung« liefert im gleichen Zeitraum 571 Treffer.

nügend Fachkräfte in den einzelnen Branchen der Wirtschaft gibt« (BMAS 2013c: 65).

Gleichzeitig bestimmen zunehmend Fragen der Digitalisierung von Arbeit und Wirtschaft sowie die Folgen der »Flüchtlingskrise in Europa« die öffentlichen Debatten. Zentrale Zukunftsfragen, die ohne eine profunde Antwort auf die Fachkräftefrage nicht zu lösen sein werden (vgl. Sachverständigenrat Wirtschaft 2017: 360 ff.; vgl. Dengler/Matthes 2015; vgl. Brückner u. a. 2015). Auch die beispielsweise von Sigmar Gabriel in seiner Funktion als Bundeswirtschaftsminister im Juni 2015 geäußerte Hoffnung, die Digitalisierung könne dabei helfen, den erhöhten Fachkräftebedarf »ein bisschen untertunneln [zu] können« (Bundesregierung 2015b) trägt, wie Albrecht/Ammermüller (2016) zu Recht betonen: »Viele Tätigkeiten im Pflege- und Gesundheitsbereich sind in absehbarer Zukunft nicht automatisierbar und sollten es zum Teil auch nicht sein. Im technischen, vor allem im IT-Bereich, werden sich die Engpässe durch eine steigende Nachfrage eher noch erhöhen« (Albrecht/Ammermüller 2016: 45). Vieles spricht daher dafür, dass der Trend der Digitalisierung der Wirtschaft viel weniger Arbeitsplatzverluste, sondern vielmehr den Wandel der erforderlichen Qualifikationen und die Wertigkeit von Arbeit und damit eine erhöhte Nachfrage nach Fachkräften zur Folge haben dürfte.<sup>3</sup> Diesen Aspekt unterstreicht auch David Autor in seiner Analyse der Geschichte der Automatisierung in den USA: »Focusing only on what is lost misses a central economic mechanism by which automation affects the demand for labor: raising the value of the tasks that workers uniquely supply« (Autor 2015: 5).

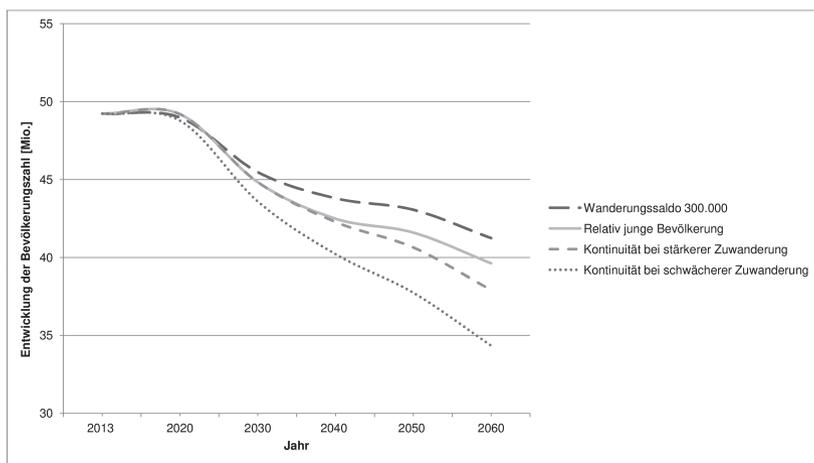
Nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes von Januar 2016 kann der Trend zur zunehmenden Alterung der Bevölkerung auch nicht durch die aktuell hohe Zuwanderung umgekehrt werden. Die anhaltenden Migrationsströme können zwar das Tempo und Ausmaß des demografischen Wandels abmildern, ihn jedoch nicht verhindern. Selbst im Falle eines Wanderungsgewinns von 8,5 Millionen Personen bis 2040 würde die Altersgruppe der 20- bis 66-Jährigen um fünf Millionen Menschen abnehmen (Destatis 2016). Ohnehin weisen die Wiesbadener Statistiker darauf hin, dass in der bundesdeutschen Zuwanderungsgeschichte seit jeher auf Phasen einer starken Zuwanderung stets verstärkte Abwanderung folgte (ebd.).

---

<sup>3</sup> Einschätzungen von Personalverantwortlichen deutscher Unternehmen liefern empirische Evidenz für die zukünftig trotz Digitalisierung anhaltende hohe Nachfrage nach Fachkräften sowie den Trend der Höherqualifizierung (Hammermann/Stettes 2015: 71).

Die folgende Abbildung 1 verdeutlicht auf Grundlage der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausrechnung die starke Prägekraft der demografischen Entwicklung in Deutschland: Eine Zuwanderung von 300.000 Personen kann das Ausmaß des Rückgangs der Bevölkerung ab 2030 signifikant beeinflussen, die Schrumpfung der Bevölkerung jedoch nicht vollständig aufhalten (Destatis 2015b: 22). Ein angenommener Anstieg der Geburtenrate auf 1,6 Kinder je Frau könnte sich ab den 2040er Jahren stabilisierend auf die Bevölkerungsentwicklung auswirken. Ausgangspunkt der Modellrechnung des Statistischen Bundesamtes sind zwei Varianten, die einen Korridor der erwarteten Entwicklung abgrenzen (Destatis 2015b: 5). Beide Varianten gehen von der Fortsetzung langfristiger demografischer Trends und damit einer »annähernd konstanten jährlichen Geburtenhäufigkeit« sowie eines »Anstiegs der Lebenserwartung um 7 (Männer) beziehungsweise 6 Jahre (Frauen)« aus (ebd.). Die erste Variante »Kontinuität bei schwächerer Zuwanderung« geht zudem von einem Absinken einer hohen jährlichen Netozuwanderung von 500.000 im Jahr 2015 auf anschließend dauerhaft rund 100.000 Personen ab 2021 aus. Die zweite Variante »Kontinuität bei stärkerer Zuwanderung« geht von der Annahme aus, dass sich der jährliche Wanderungssaldo auf dem Niveau von jährlich 200.000 Personen ab dem Jahr 2021 einpendeln wird (ebd.).

Abbildung 1: Bevölkerung im Erwerbsalter von 20 bis 64 Jahren



Quelle: Destatis 2015b: 22; Basisszenario der Modellrechnung: Geburtenrate 1,4 Kinder je Frau, durchschnittliche Lebenserwartung bei Geburt 2060 für Jungen 84,8 und für Mädchen 88,8 Jahre; eigene Darstellung.

Der Wandel von Arbeit und Demografie erfordert eine ressortübergreifende politische Handlungsstrategie unter enger Einbindung der Sozialpartner. Die ehemalige Bundesarbeitsministerin Andrea Nahles spricht in ihrem »Grünbuch Arbeiten 4.0« von dem Bedarf nach einem »neuen sozialen Kompromiss« (BMAS 2015c: 85, vgl. zudem Nahles 2016) und konstatiert in einem Gastbeitrag in der Frankfurter Rundschau: »Gut ausgebildete Fachkräfte in ausreichender Zahl, kreative Produkt- und Prozessinnovationen, soziale Stabilität und sozialpartnerschaftlicher Ausgleich sind in Deutschland seit langem untrennbar miteinander verwoben. Wenn wir über ›Industrie 4.0‹ und ›Arbeiten 4.0‹ sprechen, dann führt uns das auch zur Frage nach der Zukunft der Sozialpartnerschaft« (Nahles 2015a).

### 1.1 Klärung arbeitsmarktrelevanter Begrifflichkeiten

In der gegenwärtig andauernden wissenschaftlichen und publizistischen Debatte mangelt es zumeist an terminologischer Genauigkeit. Es existiert keine allgemeingültige Definition für das Phänomen eines Fachkräftemangels (ZEW 2001: 20 ff.). Folglich gibt es auch »keine allumfassende Kennzahl zur Messung von Engpässen« (BA 2016: 5). Häufig wird der drohende Fachkräftemangel nicht trennscharf von einem demografisch bedingten Arbeitskräftemangel unterschieden. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung verwendet in seinem Jahresgutachten 2007/2008 beispielsweise ausschließlich den Begriff des Fachkräftemangels, den er als eine »relative Angebotsverknappung auf einem Teilmarkt für bestimmte Qualifikationen« bestimmt (Sachverständigenrat Wirtschaft 2008: 345). Die Vergleichbarkeit von Untersuchungsergebnissen und Befunden wird durch die begriffliche Heterogenität erheblich erschwert. Roy u. a. (1996) sehen Fachkräftemangel als Ausdruck eines Ungleichgewichts zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften unter den jeweils vorliegenden Marktbedingungen. Freeman und Aspray (1999) sprechen dann von Fachkräftemangel, wenn neben dem Ungleichgewicht von Angebot und Nachfrage qualifizierter Arbeitskräfte zudem eine langsame Anpassungsgeschwindigkeit an das Ungleichgewicht vorliegt. Green und Owen (1992) verweisen darüber hinaus darauf, dass die Einschätzung von Fachkräftengpässen auch davon abhängt, in welchem Umfang von den Unternehmen Rekrutierungsaktivitäten durchgeführt und inwiefern angemessene Löhne angeboten wurden (ZEW 2001: 20 ff.).

Die Bundesregierung spricht von einem Fachkräftemangel, der gesamtwirtschaftlich oder nur in berufsfachlichen, räumlichen oder zeitlich begrenzten Teilarbeitsmärkten auftreten kann, »wenn die Nachfrage nach Fachkräften nicht bzw. nicht ausreichend gedeckt werden kann« (Deutscher Bundestag 2011a: 3). Als Indikatoren werden die Entwicklung von Vakanzenzeiten und das Verhältnis von offenen Stellen und der Arbeitslosenzahl genannt. Allerdings wird einschränkend auf das grundlegende Forschungsproblem verwiesen, dass »sowohl das frei verfügbare Arbeitsangebot über die Gruppe der Arbeitslosen hinausgeht als auch die bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldeten Arbeitsstellen nicht den gesamten Arbeitskräftebedarf der Unternehmen abbilden« (ebd.).

Eine trennscharfe Unterscheidung zwischen Arbeitskräften und Fachkräften ist – wie Kettner (2012a) trefflich ausführt – für eine systematische Erfassung des politischen Reformdrucks eines drohenden Fachkräftemangels unabdingbar: »Nur differenzierte Betrachtungen erlauben es, zwischen volkswirtschaftlich relevanten Angebotsverknappungen und rein konjunkturell bedingten oder einzelbetrieblich verursachten Verknappungen zu unterscheiden. Ausschließlich erstere erfordern staatliche Interventionen, da von ihnen negative Effekte auf die Volkswirtschaft ausgehen können« (Kettner 2012a: 17). Im Folgenden sollen daher diejenigen Begriffe und Kategorien definiert werden, welche nach Kriterien der Intensität der Teilhabe am Arbeitsmarkt und den formalen Qualifikationen Abgrenzungen unterschiedlicher Personengruppen am Arbeitsmarkt ermöglichen. Unter Erwerbstätige sind alle Personen zu fassen, die als Arbeitnehmer, als Selbstständige bzw. mithelfende Familienangehörige eine auf wirtschaftlichen Erwerb ausgerichtete Tätigkeit ausüben. Dies geschieht unabhängig vom Umfang der Tätigkeit (Bott u. a. 2011: 12). Zu den Erwerbslosen werden nach dem Konzept der International Labour Organisation (ILO) diejenigen Personen im Alter von 15 bis 74 Jahren gezählt, die zum Zeitpunkt der Erhebung nicht erwerbstätig waren, obwohl sie in den letzten vier Wochen vor der Befragung aktiv auf Arbeitssuche waren (ILO 1982: IX-XVI). Die Erwerbstätigen und die Erwerbslosen machen zusammen die Gruppe der Erwerbspersonen aus. Sie bilden das sofort verfügbare Arbeitskräfteangebot (Bott u. a. 2011: 12). Das Erwerbspersonenpotenzial beinhaltet die Erwerbspersonen und die sogenannte Stille Reserve. Diese setzt sich aus denjenigen Personen zusammen, die prinzipiell arbeiten würden, aber sich momentan nicht um eine Stelle bemühen (ebd.: 12). Die Bundesregierung definiert Fachkräfte »sowohl [als] Personen mit einer anerkannten akademischen als auch einer anerkannten

anderweitigen mindestens zweijährigen abgeschlossenen Berufsausbildung« (Deutscher Bundestag 2011a: 3). In Abgrenzung dazu werden alle arbeitsfähigen Personen unabhängig von ihrer formalen Qualifikation als Arbeitskräfte bezeichnet.

Ein weiteres hilfreiches Begriffsinstrumentarium liefert die BA im Rahmen ihrer Methodik zu den Fachkräfteengpassanalysen. Die BA stützt sich in ihrer regelmäßigen Darstellung der aktuellen Fachkräftesituation auf die ab dem Jahr 2011 eingeführte »Klassifikation der Berufe 2010« (BA 2011b). Die im Jahr 2007 begonnene und im Jahr 2010 abgeschlossene Berufsklassifikation ersetzt die bisherigen Berufsklassifikationen der BA und des Statistischen Bundesamtes von 1988 und 1992 (ebd.: 6). Sie ermöglicht eine Differenzierung nach 144 Berufsgruppen sowie vier qualifikatorischen Anforderungsniveaus. Anhand der Komplexität der auszuführenden Tätigkeiten können mit ansteigendem Anforderungsniveau die folgenden Kategorien unterschieden werden: Helfer, Fachkraft, Spezialist und Experte. Während die Berufsklassifikation »fachlich ausgerichtete Tätigkeiten« mit dem Begriff Fachkraft umschreibt, werden dem Spezialisten »komplexe Spezialistentätigkeiten« zugeordnet. Der Experte wiederum übt hochkomplexe Tätigkeiten aus. Der Begriff »Fachkräfte« beschreibt hierbei die Summe aus den drei Kategorien Fachkraft, Spezialist und Experte (BA 2016: 23). Bezüglich der Fachkräfteengpassanalysen verfolgt die BA das Ziel, auf Grundlage dieser Differenzierungen und unter Verwendung verschiedener sich gegenseitig ergänzender Indikatoren ein »aussagekräftiges Bild über Engpässe auf dem deutschen Arbeitsmarkt« zu ermitteln (ebd.: 20). Zu den Hauptkriterien der in weiteren Validierungsschritten durch zusätzliche statistische Daten zu verfeinernden Vorauswahl zählt neben dem Verhältnis von offenen Stellen und der Zahl der Arbeitslosen im betrachteten Beruf eine »durchschnittlich abgeschlossene Vakanzzeit« von mindestens 40 Prozent über dem Gesamtdurchschnitt aller Berufe (ebd.). Die Statistikdaten der BA können den Arbeitsmarkt jedoch nicht vollständig abbilden, da »nur etwa jede zweite offene Stelle« der BA gemeldet wird und zudem die »ausschließliche Fokussierung auf Arbeitslose« in den zu betrachtenden Berufen wichtige Fachkräftepotenziale wie z. B. »Personen, die aus der Stillen Reserve zurückkehren möchten« oder Teilzeitbeschäftigte mit dem Wunsch nach einer Erhöhung ihrer Arbeitszeit außer Acht lässt (ebd.: 5). Ferner kann die Engpassanalyse lediglich Einblicke in die aktuelle Fachkräftesituation geben, valide Aussagen zur Einschätzung der mittel- bis langfristigen Entwicklung sind auf dieser Grundlage nicht möglich. Darüber hinaus werden in den Engpassanalysen

keine Quantifizierungen zur Darstellung der Fachkräfteengpässe in absoluten Zahlen vorgenommen (ebd.).

Das Arbeitskräfteangebot insgesamt ist in besonderem Maße von der demografischen Entwicklung beeinflusst, die wiederum maßgeblich von der Geburtenrate und der Zuwanderung abhängt. Der Arbeitskräftebedarf wird durch das Erwerbersonenangebot gedeckt, das sowohl aus qualifizierten Fachkräften als auch formal nichtqualifizierten Arbeitskräften besteht. Der entscheidende Unterschied gegenüber Fachkräften besteht also in qualifikatorischer Hinsicht. Hinsichtlich einer Mismatch-Situation zwischen Angebot und Nachfrage ist ferner die Passung von erworbenen Qualifikationen und Kompetenzen durch Aus- und Weiterbildung und ausgeübter Tätigkeit entscheidend. In manchen Berufsfeldern kann es zu beträchtlichen Unterscheidungen zwischen erlerntem und ausgeübtem Beruf kommen (Bott u. a. 2011: 12 f.).

## 1.2 Fachkräftemangel als gesamtgesellschaftliche Herausforderung

Die gegenwärtigen regionalen und branchenspezifischen Fachkräfteengpässe deuten bereits jetzt an, welche zentrale Herausforderung dem deutschen Wirtschafts- und Sozialmodell bevorstehen. Der Bestand der ökonomischen Stützpfeiler – die ausgeprägte Exportorientierung, hohe Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit – scheint gefährdet (Rahner 2012a: 5; vgl. Rahner/Bujard 2012: 50 ff.). Es zeigt sich zudem die Situation auf dem Arbeitsmarkt, dass trotz Fachkräfteengpässen in vielen Branchen und Regionen der Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit nach wie vor hoch ist (Deutscher Bundestag 2012a; Bertelsmann Stiftung 2016). Eichhorst u. a. konstatieren:

»Insgesamt ergibt sich so eine Tendenz zur Segmentierung des Arbeitsmarktes in chancenreiche und risikoreiche Qualifikations- und Berufsgruppen. Zudem stehen sich eine starke Nachfrage nach Fachkräften und eine verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit gegenüber. Vergleichsweise schwierig ist hier der Arbeitsmarktzugang von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen, die auf bestimmte Teilbereiche des Arbeitsmarktes verwiesen sind, die oft keine dauerhafte Beschäftigungsperspektive bieten« (Eichhorst u. a. 2017: 43).

Der Wandel der Erwerbslandschaft ist durch eine zunehmende Heterogenität in den Beschäftigungsformen gekennzeichnet: Atypische Beschäftigung ist, auch wenn die Bezeichnung dies nahelegt, längst kein Randphänomen mehr. Teilzeitarbeit, befristete Arbeitsverhältnisse, Zeitarbeit und

Ein-Personen-Selbstständige prägen die Veränderungsprozesse am Arbeitsmarkt (Dietz u. a. 2013; vgl. zudem Hürtgen/Voswinkel 2014). Die Verhärtung des Hilfebezugs ist symptomatisch für einen Arbeitsmarkt, dessen Spaltungstendenzen sich weiter vertiefen: Laut der differenzierten Auswertung zur Verweildauer in Langzeitarbeitslosigkeit im Dezember 2012 waren lediglich 22 Prozent der Leistungsberechtigten weniger als ein Jahr in der Grundversicherung, wohingegen 31 Prozent seit über einem Jahr und unter vier Jahren sowie 46 Prozent seit mehr als vier Jahren Arbeitslosengeld II bezogen (Deutscher Bundestag 2013: 2).

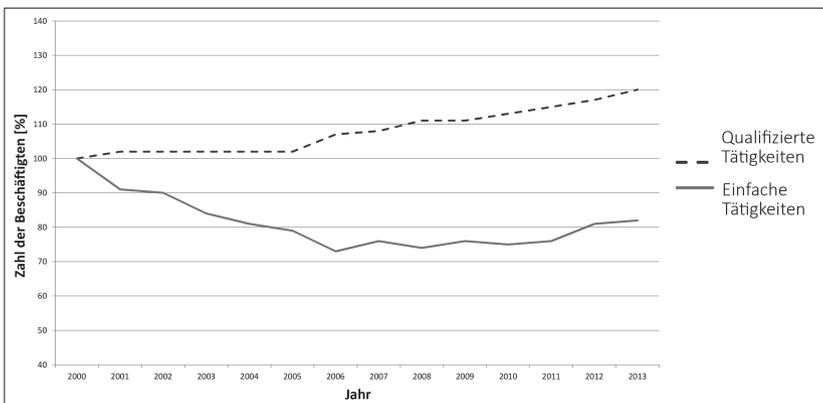
In einer Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) von 2013 weisen die Autoren darüber hinaus darauf hin, dass sich seit 2006 am Arbeitsmarkt eine bemerkenswerte Entwicklung vollzieht: Die Arbeitslosigkeit ist von 2006 bis 2011, begleitet von insgesamt guten Wachstumsraten, um fast vier Prozentpunkte zurückgegangen. Das Ausmaß des Rückgangs ist jedoch in erheblichem Maße von den jeweiligen Qualifikationszertifikaten abhängig. Im Jahr 2011 besaßen 45 Prozent aller Arbeitslosen in Deutschland keinen Abschluss, während es unter den Erwerbstätigen lediglich 14 Prozent waren (Weber/Weber 2013). Bildung, Weiterbildung und Qualifizierung werden somit zum Gebot der Stunde. Auch die fünf »Wirtschaftsweisen« mahnen in ihrem Bericht von 2013 »weiteren Reformbedarf am Arbeitsmarkt« an, halten die »Verbesserung des Aus- und Weiterbildungssystems« für die wirkungsvollste arbeitsmarktpolitische Maßnahme und messen der »Verbesserung der Chancengleichheit« die höchste Priorität zu (Sachverständigenrat Wirtschaft 2013: 5). In ihrem Bericht von 2014 betonen die Mitglieder des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zudem, dass in der Stärkung des Arbeitsangebotes durch »Bildungsanstrengungen«, die »das gesamte Bildungssystem, einschließlich der aktiven Arbeitsmarktpolitik betreffen«, ein entscheidender Beitrag liegt, um einer »Trennung der Beschäftigten in eine Kernarbeitnehmerschaft und verschiedene Randgruppen« gezielt entgegenzuwirken (Sachverständigenrat Wirtschaft 2014: 292 ff.).

Die vom Bundesarbeitsministerium Anfang November 2014 vorgelegten Sonderprogramme zum »Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit« zeigen bislang nicht den gewünschten Erfolg (BMAS 2014c; BMAS 2016a). Mit Blick auf die gerade einmal 2.278 Langzeitarbeitslosen, die sich bis Dezember 2015 in den Programmen der Bundesinitiative befanden, spricht die Süddeutsche Zeitung von einem »holprigen Start« (Süddeutsche Zeitung 2016: 23). Die Tageszeitung DIE WELT verweist zudem auf den deutlichen Rückgang der

öffentlich geförderten Stellen für Langzeitarbeitslose in diesem Zeitraum von rund 140.000 auf unter 90.000 und sieht damit in den Langzeitarbeitslosen auch weiterhin die »Stiefkinder der Arbeitsmarktpolitik« (DIE WELT 2016: 10). Dementsprechend weitgehend unverändert bleibt auch die Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit, die zwischen 2013 und 2015 von 1.069.271 auf 1.039.281 lediglich minimal zurückging (BMAS 2016a: 2).

Zugleich steigt die Nachfrage nach Fachkräften – wie die folgende Abbildung 2 verdeutlicht – weiter an. Seit der Jahrtausendwende hat sich die Zahl der Beschäftigten in qualifizierten Tätigkeiten um rund 20 Prozent erhöht, während sich zugleich die Zahl der Beschäftigten in einfachen Tätigkeiten um rund 20 Prozent reduzierte (Czepek u. a. 2014: 18).

Abbildung 2: Entwicklung der Zahl der Beschäftigten nach Qualifikation



Quelle: Czepek u. a. 2014: 18; Indexwerte, 2000 bis 2013.

Jutta Allmendinger und Ellen von den Driesch haben zudem unlängst in einer Studie auf den immer noch hohen Anteil bildungsarmer Menschen in der Europäischen Union hingewiesen. Im EU-Durchschnitt verlassen acht Prozent der Jugendlichen die Schulen ohne Abschluss, unter den 15-Jährigen gelten 19 Prozent als funktionale Analphabeten, weil ihr kognitives Leseverständnis oder mathematisches Grundwissen nur gering ausgeprägt ist. Hohe Bildungsabschlüsse führen dabei in allen EU-Staaten zu einer bemerkenswerten Bildungsrendite: Der Einkommensunterschied zwischen Hochschulabsolventen und Menschen mit einem Berufsabschluss beträgt im EU-Durchschnitt 44 Prozent. Der Blick auf den Zeitverlauf zeigt, dass in den meisten EU-Staaten in den letzten Jahren eine weitere Polarisierung der Einkommen durch Bildung stattgefunden hat. Während zum Beispiel in

Deutschland zwischen 2006 und 2010 Niedrigqualifizierte Einkommensverluste hinnehmen mussten, stiegen die Einkommen von Hochqualifizierten (Allmendinger/von den Driesch 2014).

Vor dem dargestellten Hintergrund lautet die *zentrale Arbeitshypothese* folglich, *dass die Situation aus Fachkräftengpässen auf der einen Seite und Unterbeschäftigung sowie verhärteten Formen von Langzeitarbeitslosigkeit auf der anderen Seite die Arbeitsgrundlage und Legitimation des deutschen Modells<sup>4</sup> gefährdet. Die Suche nach Antworten auf die aktuelle Fachkräftefrage hat somit exemplarische Bedeutung für die Reformfähigkeit von Politik und Gesellschaft in der Bundesrepublik und kann damit zu einer Gestaltungschance für qualitatives Wachstum und die Stärkung der Zukunftsfähigkeit von Demokratie und sozialer Marktwirtschaft werden.*<sup>5</sup>

Die bisherige Forschung zeigt, dass eine nachlassende internationale Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft Deutschlands keineswegs unausweichlich ist. Politik, Sozialpartner und Unternehmen haben erhebliche Gestaltungsspielräume, um auch in Zukunft einen strukturellen Fachkräftemangel und eine weitere Polarisierung auf dem Arbeitsmarkt zu verhindern (Mesaros u. a. 2009: 44; Kettner 2012b; Hüther/Nägele 2013; Baethge/Severing 2015).

### 1.3 Fragestellung, Zielsetzung und Erkenntnisinteresse

Deutschland gilt zahlreichen wissenschaftlichen und publizistischen Beobachtern seit Mitte der 1990er Jahre nicht länger als Modell, weil Politik und Wirtschaft nicht in der Lage waren, einen Ausweg aus der strukturell bedingten Krise zu finden.<sup>6</sup> Die Problemdiagnose verweist dabei neben der strukturell verfestigten Arbeitslosigkeit im transferintensiven Sozialstaat auf eine langwierige Wachstumsschwäche der deutschen Wirtschaft und verschleppte Reform-

<sup>4</sup> Die Begriffe »deutsches Modell« oder »Modell Deutschland« gehen auf den Slogan der SPD im Bundestagswahlkampf 1976 zurück und bezeichnen »die spezifisch deutsche Balance von Markt und Staat in den Traditionen deutscher Sozialstaatlichkeit und Mitbestimmung« (Hertfelder 2007: 9).

<sup>5</sup> Das Gutachten der Expertenkommission Forschung und Innovation von 2012 betont beispielsweise mit Nachdruck die zentrale Bedeutung der Fachkräftesicherung als vorrangige Zukunftsaufgabe für den Innovationsstandort Deutschland (Expertenkommission Forschung und Innovation 2012: 60 ff.). Vgl. zudem die besondere Bedeutung der »Fachkräftesicherung im digitalen Wandel« (Sachverständigenrat Wirtschaft 2017: 360 ff.)

<sup>6</sup> Zur Krise des Modell Deutschland vgl. Kitschelt/Streeck 2004.

bedarfe bei den sozialen Sicherungssystemen, der Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik (vgl. Jochem/Siegel 2003: 8). Im Mai 1999 konstatierte DER SPIEGEL:

»Das Modell Deutschland [...] ächzt und leckt und produziert Negativrekorde wie am Fließband: Millionen von Arbeitslosen, zu wenige Existenzgründer, vor allem hält es – geschmiert mit Milliarden staatlicher Kredite – einen Sozialstaat am Laufen, der vieles vernichtet: Eigeninitiative, Jobs, den Spielraum des Staates für Investitionen« (SPIEGEL 1999: 30).

Der Economist sah in Deutschland gar den »sick man of the Euro« (The Economist online 1999).<sup>7</sup> Der Historiker Andreas Rödder sieht angesichts der harschen Kritik um den »Abstieg eines Superstars« (Steingart 2004) auch eine »Inkongruenz von Wahrnehmung und Substanz« des deutschen Erfolges und Misserfolges, die sich beispielhaft daran zeige, dass der dringliche Appell für mehr »Mut zu Reformen« (Sinn 2004) bereits durch die tiefgreifendsten arbeitsmarktpolitischen Reformen der deutschen Nachkriegsgeschichte im Zuge der Agenda 2010 zeitlich überholt wurde (Rödder 2015: 261 f.).

Neben den innergesellschaftlichen (endogenen) Faktoren, wie den Folgen des demografischen Wandels, sind es internationale (exogene) Veränderungsprozesse, wie die Europäisierung und Globalisierung, die auf die erfolgreiche Produktivitätskonstellation nachhaltig einwirken und diese herausfordern. Wolfgang Streeck (1995: 27) spricht in Bezug auf die Globalisierung von einem »deregulatory bias«, der für liberale Marktwirtschaften wie Großbritannien und die USA förderlich wirkt und zudem dafür verantwortlich ist, dass das deutsche Modell nicht auf andere Staaten übertragen werden kann. Zudem sind die historisch gewachsenen Unterschiede in den industriellen Beziehungen der europäischen Nationalstaaten zu groß als dass sich ein gesamteuropäischer »Rheinischer Kapitalismus« etablieren könnte (Streeck 2016a: 54).

Einerseits sind Fachkräftengpässe, Tariffucht und die Zunahme atypischer Beschäftigungsformen Symptome für die zunehmende Erosion des deutschen Modells. Stetig abnehmende Mitgliederzahlen der Gewerkschaften sowie die sich abschwächende Repräsentationsfähigkeit der Arbeitgeberverbände führten darüber hinaus zu einer »Durchsetzungskrise« der Gewerkschaften (Schroeder u. a. 2011: 16 ff.). Andererseits ist es in erster Linie den zentralen Akteuren des deutschen Modells zu verdanken, dass Deutschland durch das rasche und zielgerichtete sozialpartnerschaftliche Agieren, ins-

<sup>7</sup> Vgl. Bofinger 2005; Bull 2005; Rürup/Heilmann 2012 und Straubhaar 2016 als Vertreter der Gegenthese, wonach Deutschlands Leistungsprofil besser als sein Ruf sei.

besondere durch die Einführung von Kurzarbeit gekoppelt mit Weiterbildungsmöglichkeiten für die Beschäftigten, erfolgreich durch die Finanz- und Wirtschaftskrise 2007/2008 gekommen ist. Verhandlungen zwischen Unternehmensleitungen und Betriebsräten ebneten auf diese Weise den Weg zum viel bestaunten »German Labour Market Miracle« (Boysen-Hogrefe/Groll 2010). Die konstruktiv-kooperative Rolle der Gewerkschaften bei der Finanz- und Wirtschaftskrise führte in Kombination mit dem seit 2006 ohnehin steigenden »Zuwachs an gesellschaftlichem Vertrauen« auch zu verbesserten Bedingungen für gewerkschaftsinterne Strukturreformen (Schroeder 2003: 11 f.).

Vor dem Hintergrund »fragmentierter Entscheidungsstrukturen« (Wachendorfer-Schmidt 1999: 24) durch zahlreiche Vetospieler (vgl. Tsebelis 1995; 2002) und Mitregenten im deutschen politischen System und Sozialversicherungsstaat besteht für eine Bundesregierung bei der Durchführung wichtiger Reformvorhaben die Gefahr, sich im »institutionellen Dickicht zu verheddern« (Zohlnhöfer 2009) bzw. »politischem Immobilismus« (Scharpf 1977) zu erliegen. Angesichts des aufgrund der strengen Maastricht-Kriterien übergeordneten Politikziels der Haushaltskonsolidierung und des verstärkten Parteienwettbewerbs im wiedervereinigten Deutschland sind mögliche Handlungsspielräume für eine fachkräftemobilisierende Bildungs-, Ausbildungs- und Arbeitsmarktpolitik zusehends verengt (vgl. Henkes/Kneip 2003; Leibfried/Pierson 2000). Die tendenziell geringen Politikveränderungen und der hohe Koordinationsbedarf zwischen staatlichen und verbandlichen Akteuren in den betreffenden Politikfeldern finden auch in semantischen Strategien politischer Akteure, wie beispielsweise in der von Bundeskanzlerin Angela Merkel in ihrer Regierungserklärung von 2005 proklamierten »Politik der kleinen Schritte« (Merkel 2005) ihren Ausdruck. Analysen der Staatstätigkeit der Großen Koalition von 2005 bis 2009 bestätigen inkrementelle Anpassungsstrategien, sprechen von »experimentellem Regieren« (Schroeder 2009) oder bilanzieren hinsichtlich der Reformperformanz der Bundesregierung, dass weder große Veränderungen noch Reformblockaden zu verzeichnen sind (vgl. Egle 2009).

Manfred G. Schmidt verweist darauf, dass gerade auch Große Koalitionen im Falle von ausgeprägtem parteipolitischen Kalkül und Machterwerbstreben dazu führen, dass der Handlungsspielraum in einer »Dauerwahlkampfatmosphäre« (Schmidt 2007: 213) auf den kleinsten gemeinsamen Nenner schrumpft (vgl. Schmidt 2007: 474). Hinzu kommt, dass der Groß-

teil der öffentlichen Haushalte schon jetzt konsumtiv zweckgebunden ist. Investive Ausgaben in den zukunftsweisenden Bereichen Bildung, Forschung und Infrastruktur stehen unter den erschwerten Bedingungen einer Finanzierungskonkurrenz mit anderen Politikfeldern (vgl. Wolf 2006; Breunig/Busemeyer 2012).

Dennoch hat die Große Koalition in der 16. Legislaturperiode (2005–2009) den Handlungsbedarf für eine mittel- und langfristig angelegte Politik<sup>8</sup> zur Fachkräftemobilisierung<sup>9</sup> erkannt und war in der Lage, erste politikfeldübergreifende Maßnahmen zu verabschieden (Bundesregierung 2009; Bundesregierung/Regierungschefs der Länder 2008; BMI/BMAS 2008). Die schwarz-gelbe Nachfolgekoalition hat sich die strategische Bearbeitung der Fachkräfte- und Demografiefrage gleichsam auf die Fahnen geschrieben und sowohl eine ressortübergreifende Fachkräfte- als auch eine Demografie-strategie verabschiedet (BMAS 2011a; BMI 2012). Nach Ende der 17. Legislaturperiode (2009–2013) kann daher aufschlussreich eruiert werden, ob das deutsche Modell im Allgemeinen und die Fachkräftestrategien der zentralen Akteure im Besonderen in angemessener Weise dazu in der Lage sind, auf internationale (exogene) Veränderungsprozesse, wie Europäisierung und Globalisierung – aber auch innergesellschaftliche (endogene) Faktoren wie die Folgen des demografischen Wandels – erfolgreich zu reagieren.<sup>10</sup>

Ziel dieser Arbeit ist daher die politikfeldübergreifende Analyse der bildungs-, arbeitsmarkt-, zuwanderungs- und familienpolitischen Strategien zur Mobilisierung von Fachkräften in Deutschland. Die Studie will die er-

---

8 Mit der im März 2009 einberufenen Allianz zur Beratung der Bundesregierung in Fragen des Arbeitskräftebedarfs des BMAS unter Beteiligung von Bund, Ländern, Wissenschaft und Verbänden verdeutlichte die Bundesregierung ihren politischen Gestaltungswillen für eine vorausschauend agierende Reformpolitik. Die Arbeitskräfteallianz hat sich zum Ziel gesetzt, mit Hilfe eines Fachkräftemonitorings langfristige Bedarfsprognosen wissenschaftlich gestützt zu ermitteln (vgl. Bundesregierung 2009: 51).

9 Der Begriff der Politik zur Fachkräftemobilisierung soll im Folgenden als Überbegriff für die relevanten Teilbereiche zur Sicherung des Fachkräftebedarfs in Deutschland in allen drei Dimensionen des Politischen, d.h. Struktur, Prozess und Inhalt der vier betreffenden Politikfelder Bildung, Arbeitsmarkt, Zuwanderung und Familie sowie für die Interaktion derselben und ihre Ergebnisse verwendet werden.

10 Die aus der Wiedervereinigung resultierende Herausforderung für die Transformationsfähigkeit des deutschen Modells hat Wolfgang Schroeder (2000) eingehend untersucht. Seine Analyse kommt zu dem Ergebnis, dass die Kernelemente des deutschen Modells modifiziert erhalten geblieben sind. Die ostdeutsche Entwicklung verdeutlicht aber zugleich, dass es im deutschen Modell künftig mehr regionale Unterschiede und Abweichungen zwischen Zentrum und Peripherie geben wird (vgl. Schroeder 2000: 392).

klärungsbedürftige Reformdynamik der Politik zur Fachkräftemobilisierung in Bezug auf das politisch-ökonomische Gesamtsystem anhand von fünf zentralen Gesetzgebungsprozessen untersuchen. Das Erkenntnisinteresse richtet sich dabei auf:

- die bildungs-, arbeitsmarkt-, zuwanderungs- und familienpolitischen Akteure<sup>11</sup>, deren unterschiedlichen Interessen und Handlungspotentiale im Prozess von Politikmanagement und Governance<sup>12</sup> (politics),
- die politischen Institutionen sowie formalen und informalen Spielregeln als Ergebnisse, aber auch Voraussetzung für die bildungs-, arbeitsmarkt-, zuwanderungs- und familienpolitischen Prozesse und Inhalte (polity),
- die politischen Programme, Aufgaben und Ziele, die zur Mobilisierung von Fachkräften formuliert werden (policy),
- die politische Kommunikation der Politikinhalte zur Mobilisierung von Fachkräften und damit auf die medialen Komponenten und das »Aufmerksamkeitsmanagement« der Reformprozesse (vgl. Korte/Fröhlich 2009).

Das Untersuchungsdesign der vorliegenden Studie erfordert eine enge Ausrichtung an den konkreten Erfordernissen des Erkenntnisinteresses. Daher ist zunächst eine Festlegung der unabhängigen und abhängigen Variablen vorzunehmen. Als unabhängige Variablen sollen jene Phänomene gelten, die mutmaßlich ursächlich für die Ausprägung der abhängigen Variablen – die politische Steuerungsfähigkeit ressortübergreifend angelegter Fachkräftepolitik – sind. Es handelt sich dabei um die Interessenlagen, Strategien und Interaktionsformen der wesentlichen politischen und gesellschaftlichen Akteure, die innerhalb des institutionellen, internationalen und historischen Kontextes die zentralen fachkräftepolitischen Diskurse sowie diesbezüglichen Politikresultate maßgeblich strukturieren und bestimmen. Während unabhängige und abhängige Variablen direkt aus dem Erkenntnisinteresse abgeleitet werden, handelt es sich bei den hinzuzuziehenden Kontextvariab-

11 Nach Scharpf (2006: 95 ff.) lassen sich im Prozess des Regierungshandelns und in Bezug auf Organisationsgrad sowie Entscheidungsstruktur drei zentrale Gruppen von Akteuren unterscheiden: individuelle, kollektive und korporatistische Akteure.

12 Der Begriff Governance stellt die Koordinationsleistungen von Akteuren und Institutionen für die Gesellschaft und Wirtschaft in den Vordergrund und kann mit Benz (2004: 25) als »Steuern und Koordinieren (oder auch Regieren) mit dem Ziel des Managements von Interdependenzen zwischen (in der Regel kollektiven) Akteuren« definiert werden.

len um »[...] Rahmenbedingungen, die nicht vernachlässigt werden dürfen, wenn die Beziehung zwischen unabhängigen und abhängigen Variablen untersucht wird« (Beichelt 2005: 221; vgl. Nohlen 2004).

Die kausale Rekonstruktion der Entwicklung, Ausprägung und Zusammenhänge von fachkräftepolitischen Entscheidungen legt das Augenmerk auf den Prozesscharakter sozialer Phänomene (Mayntz 2002: 24). Die Suche einer solchen interaktions- und mechanismenorientierten Policy-Forschung richtet sich auf diejenigen »wiederkehrende[n] Prozesse, die bestimmte Ursachen mit bestimmten Wirkungen verbinden« (ebd.).<sup>13</sup> Grundlegend ist dabei die historische Dimension von politischen Prozessen: »In der Welt des Sozialen ist der Zeitpfeil immer gerichtet, das heißt, Zeit ist in sozialen Kausalzusammenhängen nicht umkehrbar. Vielleicht ist diese grundsätzliche Historizität alles Sozialen überhaupt seine hervorstechendste ontologische Besonderheit« (ebd.: 27).

Kathleen Thelen (2004) hat anhand der Evolution der Berufsbildungsinstitutionen in Deutschland überzeugend nachgewiesen, dass Stabilität und Wandel von Institutionen weniger schlüssig mit dem vorherrschenden Punctuated-Equilibrium-Modell (Krasner 1988) zu erklären sind, das vor allem nach diskontinuierlichem Wandel durch äußere Impulse sucht. Vielmehr sind es die Veränderungen in den politischen Koalitionen aus sozialen und politischen Akteuren, welche die Institutionen tragen, die »Unterstützung für den Aufbau, die Umgestaltung oder die Weiterführung spezifischer institutioneller Arrangements« mobilisieren (Thelen 2006: 400; vgl. Interview 37). Die Rolle der Vetospieler oder Vetopunkte im jeweiligen institutionellen Setting ist in diesem Verständnis komplexer als in einer reinen »Blockadehaltung« zu beschreiben: »It would be more accurate to say that multiple veto points alter, rather than simply impede, the politics of institutional change. They force politics onto alternative tracks« (Hacker u. a. 2015: 202).

Der Wandel in Form und Funktion der Institutionen ist sodann als bisweilen diskontinuierlich zu beschreiben, in der Regel allerdings als »graduell, kumulativ, inkrementell« zu beobachten (ebd.: 420). Dies kann langfristig durchaus bedeuten, dass Institutionen »radikal umgestaltet werden können« (ebd.). Die vorliegende Arbeit soll diesen Erkenntnisvoraussetzungen des historischen Institutionalismus dahingehend Rechnung tragen, dass neben

---

<sup>13</sup> Scharpf (2006: 32 ff.) unterscheidet zur spezifischen Arbeitsteilung zwischen problemorientierter und interaktionsorientierter Policy-Forschung.

einer intensiven Erarbeitung des historischen Kontextes der zu untersuchenden Gesetzgebungsprozesse auch eine breite Aufarbeitung des geschichtswissenschaftlichen Forschungsstandes geleistet werden soll. Thelen/Mahoney (2015: 28) sehen dabei die Methode des historischen Institutionalismus als grundsätzlich offen gegenüber Forschern, die sich anderen Forschungsstraditionen verpflichtet fühlen: »However, to the extent that they share a common concern with addressing major questions of enduring significance and consider both micro processes and broader structural factors, they can take notice of each other's findings and use and engage them in their own work«.

Der Rückgriff auf die Forschungsheuristik des akteurszentrierten Institutionalismus (Mayntz/Scharpf 1995: 39) unterstützt dabei, »bereits vorhandenes (wissenschaftliches und vorwissenschaftliches) Wissen« über denjenigen »Ausschnitt der Realität«, auf den das Forschungsinteresse abzielt, zu strukturieren, die entscheidenden Fragen zu stellen und Faktoren in den Fokus zu rücken, die ein großes Erklärungspotential beinhalten (Scharpf 2006: 64). Damit erfüllt die Anwendung des Ansatzes für das Forschungsdesign der vorliegenden Studie zwei grundsätzliche Zielrichtungen: Zum einen fungiert der akteurszentrierte Institutionalismus als »Aufmerksamkeits-dirigent« innerhalb komplexer Forschungsprojekte, zum anderen bietet er die Möglichkeit, die Wechselbeziehung der unterschiedlichen Faktoren und Variablen unter Bezugnahme auf die Konzepte der Akteurskonstellation und Interaktionsform auszuleuchten (vgl. Scharpf 2006: 85; 92). Die theoretische und methodische Offenheit des Ansatzes erlaubt es, die »konzeptionellen Werkzeuge« des akteurszentrierten Institutionalismus gegenstandsbezogen durch weitere theoretische Erklärungsansätze gezielt zu ergänzen (ebd.: 94).

Die zentrale Annahme des Ansatzes lautet folglich, »daß soziale Phänomene als das Produkt von Interaktionen zwischen handelnden – individuellen, kollektiven oder korporativen – Akteuren erklärt werden müssen«. Der Ansatz geht zudem davon aus, dass diese Interaktionen durch ihren »institutionellen Kontext [...] strukturiert und ihre Ergebnisse dadurch beeinflusst [werden]« (Scharpf 2006: 17). Die Zielorientierung des Ansatzes liegt gleichwohl nicht ausschließlich in der Ex-post-Analyse, sondern auch im Versuch, Ex-ante-Empfehlungen zu formulieren: Denn durch »die Erklärung vergangener politischer Entscheidungen« soll für die politische Praxis »systematisches Wissen« generiert werden, um »realisierbare Problemlösungen zu entwickeln oder Institutionen zu entwerfen, die im allgemeinen die Formu-

lierung und Implementierung gemeinwohlorientierter Politik begünstigen« (ebd.: 84 ff.).

Entsprechend der einleitenden Überlegungen wird die *zentrale Fragestellung* der Studie folgendermaßen formuliert:

*Auf welche Weise, unter welchen Bedingungen und in welchem Ausmaß konnte sich ab Sommer 2007 mit der Fachkräftepolitik ein neues Politikfeld in der Bundesrepublik etablieren?*

Dies impliziert auch die folgenden Fragestellungen:

- *Inwieweit konnte die Bundesregierung in den beiden Legislaturperioden (2005–2009; 2009–2013) eine möglichst zielgenaue Fachkräftemobilisierung ressortübergreifend steuern?*
- *Welche Gestaltungsfaktoren wirken als hemmende bzw. als fördernde Bedingungen auf die Politik zur Fachkräftemobilisierung ein?*
- *Welche gesellschaftlichen Legitimationsmuster lassen sich hinter der Positions- und Strategiebildung im Feld der Fachkräftepolitik ergründen?*
- *Welche Handlungslogiken liegen den zentralen fachkräftepolitischen Entscheidungen zugrunde und wie lassen sich diese in größere historische Zusammenhänge einordnen?*
- *Welche inhaltlichen und organisationsbezogenen Folgerungen lassen sich daraus ableiten bzw. welche konkreten Handlungsempfehlungen lassen sich für die ressortübergreifende Zukunftsvorsorge und die Fachkräftepolitik formulieren?*

Mit der Formulierung dieser Leitfragen ist gleichwohl ein komplexer Forschungszusammenhang berührt, dessen einzelne Dimensionen den größten Erkenntniszusammenhang modellieren und gleichsam die wissenschaftliche Hintergrundfolie der Untersuchung bilden. Die folgende Abbildung 3 soll die einzelnen angesprochenen Forschungsstränge und ihre Wechselbeziehung veranschaulichen.

Im Kern steht die Frage der Zukunftsfähigkeit der Demokratie, die nach Höffe (2011: 29) als »die Fähigkeit eines Allgemeinwesens sowohl anstehende als auch neu aufkommende Probleme unter Berücksichtigung der Handlungsspielräume nachhaltig zu lösen«, beschrieben werden kann.<sup>14</sup> Mit der Frage der Zukunftsfähigkeit ist auch die Frage nach der Stabilität eines Gemeinwesens aufgeworfen. Diese ist nach Jürgen Habermas (1976: 271) eng

<sup>14</sup> Vgl. Sachverständigenrat Wirtschaft 2015.

Abbildung 3: Forschungskontext



Quelle: eigene Darstellung.

verbunden mit dem Grad der Anerkennung der politischen Ordnung. Legitimität als »bestreitbarer Geltungsanspruch« einer politischen Ordnung hängt somit wesentlich davon ab, ob diese als »richtig und gerecht« anerkannt wird: »Legitimität bedeutet die Anerkennungswürdigkeit einer politischen Ordnung« (ebd.).<sup>15</sup> Die politischen Steuerungsschwierigkeiten sowie die wirtschaftliche wie soziale Herausforderung von Fachkräftengpässen einerseits und Unterbeschäftigung sowie auf hohem Niveau stagnierende Langzeitarbeitslosigkeit andererseits bergen somit »Legitimationsprobleme« (Habermas 1973), die sich – sollten sie ungelöst bleiben – auch in Deutschland zu einer »Krise des demokratischen Kapitalismus« (Streeck 2013) auszuwachsen könnten.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Vgl. ausführlich zu den Krisentheorien der Demokratie Schäfer 2008; vgl. zum kritisch-einordnenden Rückblick bzw. zur Wiederbelebung der Debatte der 1970er Jahre um »Strukturprobleme des kapitalistischen Staates« Offe 2006.

<sup>16</sup> Habermas unterscheidet bereits 1973 mit der ökologischen, anthropologischen und internationalen Balance zwischen drei Herausforderungen für das »System der Weltwirtschaft« (Habermas 1973: 61 ff.). Er beschreibt diese als Folgeprobleme spätkapitalistischer Wachstumsprozesse, die »nicht als systemspezifische Krisenerscheinungen« auftreten, »wenngleich die Möglichkeiten der Krisenverarbeitung systemspezifisch be-