

IÖR Schriften

**Publikationsreihe des
Leibniz-Instituts für ökologische
Raumentwicklung**

RHOMBOS-VERLAG BERLIN

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar

Impressum

Herausgeber der Publikationsreihe IÖR-Schriften

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V. (IÖR)

Direktor: Prof. Dr. Dr. h. c. Bernhard Müller

Weberplatz 1

01217 Dresden

Tel.: (0351) 4679-0

Fax: (0351) 4679-212

E-Mail: info@ioer.de

Homepage: <http://www.ioer.de>

Verlag

RHOMBOS-VERLAG

Kurfürstenstraße 15/16

10785 Berlin

E-Mail: verlag@rhombos.de

Homepage: <http://www.rhombos.de>

VK-Nr. 13597

Druck: dbusiness.de GmbH, Berlin

Printed in Germany

Gedruckt auf FSC-zertifiziertem Papier Bio TOP 3

© 2017 RHOMBOS-VERLAG, Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Nachdruck, auch auszugsweise, verboten.

Kein Teil dieses Werkes darf außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ohne schriftliche Einwilligung des Verlages in irgendeiner Form (Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Titelbild: Fotolia_128927913 © vege

Satz/DTP: Margitta Wahl

ISBN: 978-3-944101-71-2

IÖR Schriften Band **71 · 2017**

Stefan Esch

Regionale Fachkräfte sicherung durch Rück- und Zuwanderung

**Der Beitrag von Rück- und Zuwanderungsinitiativen
zur Resilienz ostdeutscher Regionen**

Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades
Doktor rerum naturalium (Dr. rer. nat.)
an der Fakultät Umweltwissenschaften der Technischen Universität Dresden

vorgelegt von Diplom-Geograph Stefan Esch

Gutachter

Prof. Dr. rer. nat. Dr. rer. hort. habil. Dr. h. c. Bernhard Müller
Technische Universität Dresden, Fakultät Umweltwissenschaften, Fachrichtung
Geowissenschaften, Lehrstuhl für Raumentwicklung
Prof. Dr. Sebastian Kinder
Eberhard Karls Universität Tübingen, Mathematisch-Naturwissenschaftliche
Fakultät, Forschungsbereich Geographie, Lehrstuhl für Wirtschaftsgeographie
PD Dr. Jonathan Everts
Technische Universität Dresden, Fakultät Umweltwissenschaften, Fachrichtung
Geowissenschaften, Institut für Geographie, Professur für Wirtschafts- und
Sozialgeographie

Disputation am 11.08.2016 in Dresden

Danksagung

Die vorliegende Arbeit bildet den Abschluss meiner wissenschaftlichen Ausbildung und wäre ohne die Unterstützung verschiedener Personen nicht möglich gewesen.

Mein besonderer Dank gilt zunächst Herrn Prof. Dr. Dr. h. c. Bernhard Müller, der nicht nur die wissenschaftliche Betreuung meines Dissertationsprojektes übernommen und dessen Fortgang mit seinen Anregungen und kritischen Kommentaren bereichert, sondern mich auch im Hinblick auf meine fachliche, berufliche und persönliche Weiterentwicklung stets gefördert hat.

Ebenso geht mein besonderer Dank an Herrn Prof. Dr. Sebastian Kinder für die bereitwillige Begleitung und Betreuung meines Dissertationsvorhabens als Zweitgutachter. Durch ihn wurde bereits im Studium an der Eberhard Karls Universität Tübingen mein Interesse für die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit grundlegenden Fragestellungen der Regionalentwicklung geweckt.

Äußerst dankbar bin ich für die Zeit, in der mir Prof. Dr. Winfried Killisch beratend zur Seite stand und die Entwicklung meines Forschungsprojekts begleitete. Zu meinem tiefen Bedauern ist er im März 2014 überraschend verstorben. Ich werde ihn als sehr hilfsbereiten und kompetenten Betreuer in Erinnerung behalten.

Meine besondere Anerkennung gebührt Frau Dr. Paulina Schiappacasse (Technische Universität Dresden) und Herrn Dr. Peter Wirth (Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung) für die kritische Durchsicht meiner Arbeit und die offenen Gespräche während der letzten Jahre. Mit ihrer allseitigen Hilfsbereitschaft und den zahlreichen Ratsschlägen haben sie ganz wesentlich zum Gelingen der vorliegenden Arbeit beigetragen.

Außerdem bin ich allen Beteiligten an der Dresden Leibniz Graduate School (DLGS) zu großem Dank verpflichtet. Die Graduiertenschule wird vom Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR), der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) und der Technischen Universität Dresden (TUD) getragen. Über die DLGS wurde meine Arbeit von März 2013 bis Juni 2015 mit einem Promotionsstipendium finanziert. Darüber hinaus hat meine Dissertation inhaltlich und methodisch von den Veranstaltungen und Diskussionen der beteiligten Einrichtungen und Stipendiaten erheblich profitieren können.

Danken möchte ich auch den zahlreichen Experten und Interviewpartnern, die an der empirischen Untersuchung beteiligt waren und durch ihre Antwortbereitschaft und ihr Engagement zum Gelingen der Arbeit beigetragen haben.

Abschließend möchte ich mich ganz besonders bei meiner Familie bedanken, die meine Ausbildung ermöglicht hat und mir stets liebevoll zur Seite steht. Katherina danke ich von ganzem Herzen für ihre unermüdliche Unterstützung, ihre Liebe und Motivation.

Kurzfassung

Die aus der deutschen Wiedervereinigung resultierenden ökonomischen und demografischen Veränderungsprozesse stellen große Herausforderungen für die Regionalentwicklung dar: Nachdem die ostdeutschen Arbeitsmärkte lange Zeit von einem Überangebot an Arbeitskräften geprägt waren und zahlreiche (vor allem junge, gut ausgebildete) Menschen in die alten Bundesländer abwanderten, zeichnet sich mittlerweile eine Trendwende ab.

Infolge des demografischen Wandels (Bevölkerungsalterung und -schrumpfung) geht die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter kontinuierlich zurück. Dies wirkt sich vor allem auf das Rückgrat der ostdeutschen Wirtschaft, die kleinen und mittelständischen Unternehmen, aus. Schon heute machen sich Schwierigkeiten bei der Besetzung offener Arbeitsstellen bemerkbar und vielerorts wird bereits von einem „Fachkräftemangel“ gesprochen.

Um die Zukunftsfähigkeit der ansässigen Unternehmen zu sichern, entwickeln regionale Organisationen Strategien, die eine ausreichende Versorgung der Unternehmen mit Fachkräften gewährleisten und damit zur regionalen Resilienz beitragen sollen. Während diese vor allem auf eine erhöhte Arbeitsbeteiligung bestimmter Gruppen (z. B. ältere Arbeitnehmer, Frauen, Arbeitslose) abzielen, lässt sich vermehrt auch eine gezielte Anwerbung von Fachkräften aus anderen Regionen beobachten. Angesichts der Tatsache, dass mittlerweile ein beachtlicher Teil der abgewanderten Ostdeutschen in seine „alte Heimat“ zurückkehren möchte, kommt dieser Personengruppe dabei ein besonderes Interesse zu.

Auf diesen Erkenntnissen aufbauend setzt sich die Forschungsarbeit mit folgenden Fragestellungen auseinander: (1) Wie beschäftigen sich die relevanten Organisationen in Ostdeutschland mit der regionalen Fachkräftesicherung? (2) Welche Rolle spielt dabei die gezielte Anwerbung von Rück- und Zuwanderern? und (3) Wie können Rück- und Zuwanderungsinitiativen zur Resilienz ostdeutscher Regionen gegenüber dem rückläufigen Erwerbspersonenpotenzials beitragen?

Auf Basis einer Literatur- und Internetrecherche werden die wichtigsten Rück- und Zuwanderungsinitiativen in ostdeutschen Regionen erfasst und charakterisiert. Darauf aufbauend werden anhand der Informationen der Trägerorganisationen weitere, mit dem Thema „Fachkräftesicherung“ betraute Organisationen identifiziert. Diese Grundgesamtheit stellt den Ausgangspunkt für eine schriftliche Befragung dar. Auf Grundlage der Befragungsergebnisse werden Trends sowie Besonderheiten bei der regionalen Fachkräftesicherung ermittelt. Im Rahmen einer anschließenden Fallstudienuntersu-

chung wird ein detaillierter Einblick in die Arbeitsweisen und Kooperationsbeziehungen ausgewählter Rück- und Zuwanderungsinitiativen gewonnen. Anhand von Experteninterviews werden weitere Erkenntnisse über den Beitrag dieser Initiativen zur Resilienz regionaler Arbeitsmärkte gewonnen.

Die empirischen Ergebnisse zeigen, dass sich aktuell eine Vielzahl verschiedener Organisationen mit dem Thema der regionalen Fachkräftesicherung beschäftigt: Neben den Agenturen für Arbeit, den Industrie- und Handelskammern sowie den Handwerkskammern sind dies verschiedene Wirtschafts- bzw. Branchenverbände und Gewerkschaften. Darüber hinaus spielen auch Ministerien, Förderbanken, kommunale Einrichtungen, Career Services von Hochschulen und ehrenamtliche Vereine eine Rolle. Obwohl Rück- und Zuwanderer nicht die Hauptzielgruppe ihrer Maßnahmen darstellen, finden sie dennoch Berücksichtigung. Außerdem stehen die meisten Organisationen mit dreizehn Initiativen, welche sich auf eine gezielte Anwerbung von (Re-) Migranten spezialisiert haben, in Kontakt.

Bei Letzteren gehören die Vermittlung von Arbeitsplätzen, die Information und Beratung bei der Arbeitssuche sowie Dual Career Services (Informationen und Beratung bei der Arbeitsplatzsuche der Partnerin/ des Partners) zu den wichtigsten Leistungsangeboten. Zwar ist eine direkte Messung ihres Erfolges nicht möglich und eine dauerhafte Finanzierung, aufgrund ihres Projektcharakters, nur selten garantiert, dennoch tragen sie aber zur regionalen Fachkräftesicherung bei: Durch den Aufbau von Netzwerken, der Sensibilisierung ansässiger Unternehmen sowie der aktiven Vermarktung des Standorts werden vorhandene Ressourcen mobilisiert und bestehende Vulnerabilitäten abgebaut. Durch das Einwirken weiterer, externer Prozesse stellt sich schließlich eine erhöhte Resilienz ostdeutscher Regionen gegenüber dem rückläufigen Erwerbspersonenpotenzial ein. Daraus leiten sich Handlungsempfehlungen ab, die eine weitere Intensivierung der regionalen Kooperation vorschlagen.

Abstract

Germany's reunification caused economic and demographic changes that represent major challenges for regional development: After the East German labour markets experienced a long period of labour oversupply and the emigration of many (particularly young and well educated) people to former West Germany, they are now facing a reversal.

Due to demographic changes (the aging and shrinking of the population) the number of people in working age has been steadily declining. This especially affects small and medium sized businesses, the backbone of the East German economy. Already, it has become noticeably difficult to fill vacant positions, and a "shortage of skilled labour" is widely discussed.

In order to future-proof local businesses, regional organisations have developed strategies that ensure a sufficient supply of skilled labour and an increased regional resilience. Although these strategies mainly aim towards increasing labour market participation among certain groups (e.g. older workers, women, the unemployed), the recruitment of skilled labour from other regions has also noticeably increased. Since a significant proportion among emigrated East Germans would like to return 'home' now, this group is of particular interest.

Based on these findings, this research paper deals with the following questions: (1) What do relevant organisations in East Germany do about securing regional skilled labour? (2) What role does the targeted recruitment of immigrants and return migrants play in this context? (3) How can immigration and return migration initiatives contribute to making East German regions resilient against the diminishing work force potential?

Based on a combined literature and Internet research, this paper identifies and characterises the most important immigration and return migration initiatives in East Germany. Further, it uses information provided by these initiatives' support organisations to identify other organisations whose remit is to safeguard skilled labour. The resulting statistical population then forms the basis for a written survey. Based on the survey results, the paper investigates trends and anomalies in securing regional skilled labour. A subsequent multiple case study analysis provides detailed insights into the working methods and cooperation among selected immigration and return migration initiatives. Expert interviews provide additional information on how these initiatives contribute towards regional labour market resilience.

As the empirical results show, there currently exist a number of organisations dealing with the shortage of skilled labour. These include regional employment agencies,

chambers of industry and commerce, and chambers of crafts, as well as various trade associations and unions. In addition, government departments, business development banks, local authorities, university career services, and voluntary associations also play an important role. Even though immigrants and return migrants are not considered to be their main targets, these organisations do include them in their measures. Furthermore, most of the surveyed organisations are in contact with the thirteen initiatives that focus on targeted recruitment of immigrants and return migrants.

The most important services provided by immigration and return migration initiatives include job placements, information and advice during the job search, as well as dual career services. Even though it isn't possible to directly measure their impact, and although they are rarely guaranteed permanent financing due to their project-based nature, these initiatives do contribute towards securing regional skilled labour: By developing networks, sensitizing local companies, and actively advertising the region, they mobilise existing resources and reduce regional vulnerabilities. The influence of additional external processes eventually creates an increase in regional resilience towards the declining labour force potential. Derived from these findings, this paper recommends several action points that propose a further intensification of regional cooperation.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	XI
Tabellenverzeichnis	XIII
Abkürzungsverzeichnis	XIV
1 Einleitung	1
1.1 Problemstellung	1
1.2 Zielsetzung der Arbeit	3
1.3 Aufbau der Arbeit	5
2 Theoretischer Bezugsrahmen und forschungsleitende Fragen.....	7
2.1 Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials und Fachkräftemangel	8
2.1.1 Komponenten des Arbeitsmarktes in Deutschland	8
2.1.2 Begriffsbestimmung: Erwerbspersonenpotenzial, Arbeitskräftemangel, Fachkräftemangel, Fachkräftesicherung.....	10
2.2 Entstehung regionaler Arbeitsmärkte	12
2.2.1 Neoklassisches Grundmodell des Arbeitsmarktes	12
2.2.2 Segmentationstheorie	13
2.2.3 Regulationstheoretisch orientierte Regionalforschung	15
2.2.4 Zusammenfassung der wesentlichen Punkte	15
2.3 Erklärung von (interregionalen) Migrationsbewegungen.....	16
2.3.1 Ökonomische Ansätze zur Erklärung von Migration.....	17
2.3.2 Nichtökonomische Migrationstheorien.....	18
2.3.3 Mehrebenenkonzept zur (Rück-) Wanderungsforschung	19
2.3.4 Zusammenfassung der wesentlichen Punkte	20
2.4 Steigerung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit in der Regionalentwicklung	21
2.4.1 Cluster	21
2.4.2 Regionale Innovationssysteme.....	23
2.4.3 Zusammenfassung	23
2.5 Integration der Theoriestränge durch den Ansatz der regionalen Resilienz	24
2.5.1 Der Resilienz-Begriff im Kontext verschiedener Wissenschaftsdisziplinen.....	25
2.5.2 Unterschiedliche Interpretationen des Resilienz-Begriffs	27

2.5.3 Resilienz regionaler Arbeitsmärkte	30
2.5.4 Operationalisierung des Resilienz-Ansatzes	32
2.6 Forschungsleitende Fragen	34
3 Forschungsstrategie und methodische Vorgehensweise	37
3.1 Forschungsstrategie.....	37
3.2 Querschnittsdesign	39
3.2.1 Abgrenzung des Untersuchungsgebiets.....	39
3.2.2 Sekundärstatistische Analyse.....	40
3.2.3 Dokumentenanalyse und Sampling	41
3.2.4 Schriftliche Befragung	42
3.2.4.1 Konstruktion des Erhebungsinstruments	43
3.2.4.2 Durchführung und Rücklauf der Befragung	45
3.2.4.3 Analyse und Darstellung der erhobenen Daten.....	47
3.3 Multiples Fallstudiendesign	48
3.3.1 Fallauswahl.....	48
3.3.2 Experteninterviews	49
3.3.2.1 Auswahl der Gesprächspartner.....	50
3.3.2.2 Durchführung der Untersuchung	51
3.3.2.3 Analyse der erhobenen Daten.....	52
3.3.3 Dokumentenanalyse	53
3.4 Kritische Reflexion der verwendeten Forschungsmethoden	53
4 Fachkräfte sicherung und Migration als Herausforderungen für die Regionalentwicklung in Ostdeutschland.....	57
4.1 Fachkräfte sicherung unter den Bedingungen einer alternden und schrumpfenden Gesellschaft.....	57
4.1.1 Auswirkungen des demografischen Wandels auf die regionalen Arbeitsmärkte in Ostdeutschland	58
4.1.2 Analyse des aktuellen und zukünftigen Fachkräftebedarfs in Ostdeutschland.....	61
4.1.3 Zielgruppen der regionalen Fachkräfte sicherungsstrategien	68
4.2 Rück- und Zuwanderung nach Ostdeutschland	70
4.2.1 Zuwanderung nach Ostdeutschland	71
4.2.2 Rückwanderung nach Ostdeutschland	73
4.2.2.1 Datenverfügbarkeit und Definition der wichtigsten Begriffe	74
4.2.2.2 Zahlen zur Rückwanderung nach Ostdeutschland	76
4.2.2.3 Motive für die Rückwanderung nach Ostdeutschland	77

4.2.2.4 Räumliche und zeitliche Muster der Rückwanderung nach Ostdeutschland	78
4.2.2.5 Demografische und sozio-ökonomische Situation der Rückwanderer	79
4.2.2.6 Potenzial von Rückwanderern für die Regionalentwicklung in Ostdeutschland	80
4.3 Anwerbung von Rück- und Zuwanderern in Ostdeutschland	83
4.3.1 Gesetzlicher Rahmen zur Anwerbung hochqualifizierter Arbeitskräfte	83
4.3.1.1 Green Card	84
4.3.1.2 Vom Ausländerrecht zur gesteuerten Arbeitsmigration	84
4.3.1.3 Freizügigkeitsgesetz	86
4.3.1.4 Anerkennung ausländischer Abschlüsse	86
4.3.1.5 Blaue Karte EU	87
4.3.2 Bundesweite Maßnahmen zur Fachkräftesicherung durch Rück- und Zuwanderung	88
4.3.2.1 Virtuelle Informationsportale	88
4.3.2.2 Fachkräfte-Offensive	89
4.3.2.3 Jobmonitor	89
4.3.2.4 Innovationsbüro „Fachkräfte für die Region“	90
4.3.2.5 Kompetenzzentrum für Fachkräftesicherung	90
4.3.2.6 Die „Zukunftsinitiative Fachkräftesicherung“	90
4.3.2.7 Sonderprogramm zur Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen und arbeitslosen Fachkräfte aus Europa (MobiPro-EU)	91
4.3.3 Regionale Ansätze zur Anwerbung von Rück- und Zuwanderern in Ostdeutschland	92
4.3.3.1 Leistungen zur Anwerbung von Rück- und Zuwanderern	92
4.3.3.2 Kriterien für eine Gesamtschau der im Untersuchungsraum existierenden Initiativen	99
5 Aktuelle Strategien der Fachkräftesicherung in Ostdeutschland	103
5.1 Politikumfeld und institutioneller Kontext	103
5.2 Beschäftigung mit dem Thema regionale Fachkräftesicherung	106
5.3 Berücksichtigung von Rück- und Zuwanderern	117
5.4 Zusammenfassung der wesentlichen Punkte	127
6 Rück- und Zuwanderungsinitiativen als Beitrag zur Resilienz regionaler Arbeitsmärkte in Ostdeutschland	131

6.1	Agentur mv4you	131
6.1.1	Aktivitäten der Initiative	131
6.1.2	Kooperation mit anderen regionalen Initiativen	134
6.1.3	Aktuelle Entwicklungen	137
6.2	Initiative „Fachkräfte für Sachsen. Sachse komm' zurück!“	137
6.2.1	Aktivitäten der Initiative	137
6.2.2	Kooperation mit anderen regionalen Initiativen	139
6.2.3	Aktuelle Entwicklungen	143
6.3	Willkommens-Agentur Uckermark	143
6.3.1	Aktivitäten der Initiative	143
6.3.2	Kooperation mit anderen regionalen Initiativen	147
6.3.3	Aktuelle Entwicklungen	150
6.4	Der Beitrag von Rück- und Zuwanderungsinitiativen zum Aufbau einer regionalen Anpassungskapazität	151
6.4.1	Entwicklung der gezielten Anwerbung von Rück- und Zuwanderern in Ostdeutschland	151
6.4.2	Finanzierung der Rück- und Zuwanderungsinitiativen	152
6.4.3	Beitrag zur regionalen Fachkräfte sicherung	152
6.4.4	Verstärkte Berücksichtigung von (internationalen) Zuwanderern	153
6.4.5	Regionsübergreifende Kooperation	154
6.4.6	Schwierigkeiten bei der direkten Messung des Erfolgs	155
6.4.7	Beitrag zur regionalen Resilienz	156
7	Schlussfolgerungen	161
7.1	Zusammenfassung der Ergebnisse	161
7.2	Schlussfolgerungen für die Praxis	168
7.3	Schlussfolgerungen für die wissenschaftliche Diskussion und weiterer Forschungsbedarf	170
8	Literaturverzeichnis	173
9	Anhang	191

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Modell des Arbeitsmarktes in Deutschland	10
Abb. 2: Komponenten des Arbeitsmarktes in Deutschland	11
Abb. 3: Modell des Anpassungskreislaufs.....	28
Abb. 4: Hinweis auf Resilienz in Abhängigkeit von Störungsart und Resilienz- Interpretation.....	30
Abb. 5: Adaptive Resilienz	34
Abb. 6: Forschungsdesign der Arbeit	38
Abb. 7: Schulabgänger und 63-jährige Beschäftigte in Ostdeutschland 2001- 2020.....	61
Abb. 8: Zielgruppen bei der Fachkräftesicherung	70
Abb. 9: Regionaler Bedarf an ausgewählten Berufsgruppen	108
Abb. 10: Einflussfaktoren auf die regionale Fachkräftesicherung	114
Abb. 11: Faktoren, die die regionale Fachkräftesicherung <u>erleichtern</u>	115
Abb. 12: Faktoren, die die regionale Fachkräftesicherung <u>erschweren</u>	116
Abb. 13: Berücksichtigung verschiedener Zielgruppen durch die befragten Organisationen	118
Abb. 14: Bewertung der gezielten Anwerbung von Rück- und Zuwanderern	119
Abb. 15: Räumliche Zuständigkeit der Rück- und Zuwanderungsinitiativen.....	123
Abb. 16: Bedeutung von Angeboten zur Anwerbung von Fachkräften.....	125
Abb. 17: Kontakt zu den verschiedenen Rück- und Zuwanderungsinitiativen	126
Abb. 18: Vulnerabilitäten und Ressourcen ostdeutscher Regionen hinsichtlich des rückläufigen Erwerbspersonenpotenzials.....	129
Abb. 19: Postkarte der Agentur „mv4you“ zur Anwerbung von Rück- und Zuwanderern.....	133
Abb. 20: Großflächenwerbung für die Rück- und Zuwanderungsinitiative „Vorpommern. Deutschlands Sonnendeck“ in polnischer Sprache.....	136
Abb. 21: E-Card zur Bewerbung des Portals „Heimat für Fachkräfte“	142
Abb. 22: Heimatladen des Vereins „Zuhause in Brandenburg e.V.“ in Templin	144

Abb. 23: Postkarte zur Anwerbung von Rück- und Zuwanderern der Willkommens-Agentur Uckermark.....	146
Abb. 24: Beitrag von Rück- und Zuwanderungsinitiativen zur Resilienz ostdeutscher Regionen gegenüber dem rückläufigen Erwerbspersonenpotenzial.....	159

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Verschiedene Interpretationen von Resilienz.....	27
Tab. 2: Angewandte Filterschritte beim Schneeballverfahren.....	42
Tab. 3: Fachkräftemangel in Ostdeutschland	64
Tab. 4: Strategiepapiere zur Fachkräftesicherung in den ostdeutschen Bundesländern.....	69
Tab. 5: Übersicht: Forschungsprojekte zur Rückwanderung nach Ostdeutschland.....	82
Tab. 6: Organisationstypen	104
Tab. 7: Häufigkeit der Bundesländer, in denen sich die Organisationen befinden	105
Tab. 8: Räumliche Zuständigkeit der Organisationen	106
Tab. 9: Mitarbeiterzahl der befragten Organisationen.....	106
Tab. 10: Berücksichtigung des Fachkräftebedarfs ansässiger Unternehmen durch die befragten Organisationen.....	107
Tab. 11: Besetzung offener Stellen als aktuelle Herausforderung für die ansässigen Unternehmen.....	108
Tab. 12: Wichtigste Informationsquellen zum Thema Fachkräftebedarf	109
Tab. 13: Bedeutung des Themas Fachkräftesicherung für die befragten Organisationen	110
Tab. 14: Anzahl der mit dem Thema Fachkräftesicherung betrauten Mitarbeiter	111
Tab. 15: Zentrale Kooperationspartner der regionalen Organisationen bei der Fachkräftesicherung	112
Tab. 16: Übersicht: Rück- und Zuwanderungsinitiativen im Untersuchungsraum	122
Tab. 17: Beitrag von Rück- und Zuwanderungsinitiativen zur regionalen Fachkräftesicherung	127

Abkürzungsverzeichnis

AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AMStgG	Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz, Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BeH	Beschäftigtenhistorik
BeschV	Beschäftigungsverordnung
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BIC	Business and Innovation Centre Zwickau GmbH
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BQFG	Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz
CWE	Chemnitzer Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH
DDR	Deutsch Demokratische Republik
EPP	Erwerbspersonenpotenzial
ESF	Europäischer Sozialfonds
FIS	Brandenburger Fachkräfteinformationssystem
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IT-ArGV	Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie
IT-AV	Verordnung über Aufenthaltserlaubnisse für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
NELM	New economies of labour migration
PFIFF	Portal für interessierte und flexible Fachkräfte
QUBE	Gemeinschaftsprojekt "Qualifikation und Beruf in der Zukunft"
RIS	Regionales Innovationssystem
RKW	Rationalisierungs- und Innovationszentrum der Deutschen Wirtschaft
SOEP	Sozio-ökonomisches Panel
ThAFF	Thüringer Agentur für Fachkräftegewinnung
UdW	Unternehmensberatung der Wirtschaft GmbH

UFaS	Unternehmer- und Fachkräfteservice Thüringen
VSBI	Verein zur sozialen und beruflichen Integration e.V.
WFG	Wirtschaftsförderungsgesellschaft Vorpommern mbH
ZAB	ZukunftsAgentur Brandenburg
ZAV	Zentrale Auslands- und Fachvermittlung

1 Einleitung

1.1 Problemstellung

In den letzten Jahren stellt der so genannte „Fachkräftemangel“ in der Bundesrepublik Deutschland immer wieder ein viel diskutiertes Thema dar. Während in Zeitungen, Radio und Fernsehen regelmäßig darüber berichtet wird¹ und von der Politik entsprechende Strategiepapiere verabschiedet werden², beklagt eine wachsende Zahl an Unternehmen bereits erhebliche Schwierigkeiten bei der Besetzung offener Stellen. Diese Gegebenheiten sind im Wesentlichen mit zwei übergeordneten Prozessen verknüpft: wirtschaftlicher Strukturwandel und demografischer Wandel.

Aufgrund des Ersteren ist die Beschäftigtenzahl im verarbeitenden Gewerbe seit den 1970er Jahren rückläufig, wohingegen sie im Dienstleistungssektor stetige Zuwächse erfährt. Im Rahmen dieses, auch als Tertiärisierung bezeichneten, Prozesses gelten Humankapital und Innovation mittlerweile als wichtigste Ressourcen wirtschaftlicher Entwicklung. Die Beschleunigung der Innovationszyklen führt zu einem ständigen Wandel der Wissensbestände und damit auch zu veränderten Qualifikationsanforderungen an die Mitarbeiter (Stichwort „lebenslanges Lernen“). Vermehrt wird von einer sich entfaltenden Wissensökonomie (knowledge economy) gesprochen.

Parallel dazu wirkt sich auch der demografische Wandel auf die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte aus. So resultieren die rückläufige Geburtenrate (Abnahme der Fertilität) und die ansteigende Lebenserwartung (Abnahme der Mortalität) in einer Schrumpfung und Alterung der Gesellschaft. Dies hat auch erhebliche Konsequenzen für den Arbeitsmarkt: Durch die sinkende Zahl der Schulabsolventen sowie die steigenden Zahl der Renteneintritte ergibt sich letztlich ein deutlicher Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials.

Neben zahlreichen anderen Bereichen, wirken sich diese Prozesse (Tertiärisierung, Alterung und Schrumpfung der Gesellschaft) vor allem auch auf die Personalpolitik der Unternehmen aus: Es ist zu erwarten, dass die veränderten Qualifikationsanforderungen sowie die Reduktion des Erwerbspersonenpotenzials (EPP) zu einem verstärkten Wettbewerb um qualifizierte Mitarbeiter führen werden. Zwar haben manche Unternehmen diese Herausforderungen bereits erkannt und entsprechende Maßnahmen einge-

¹ z. B. Borstel 2014; Giersberg 2013; Pinzler 2013

² z. B. Bundesagentur für Arbeit 2011b; Bundesministerium des Inneren 2008; Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2011

leitet, zugleich gibt es aber auch zahlreiche (vorwiegend kleine und mittlere) Unternehmen, die sich dieser Herausforderungen entweder noch nicht bewusst sind oder nur über unzureichende Ressourcen zu deren Bewältigung verfügen. Da weniger Erwerbstätige auch weniger Produktion und damit weniger Wirtschaftskraft bedeuten (Börsch-Supan 2007, S. 48), beschäftigen sich deshalb verstärkt auch weitere Akteure (z. B. Industrie- und Handelskammern, Wirtschaftsförderungseinrichtungen) mit der Entwicklung angemessener Fachkräftesicherungsstrategien.

In diesem Zusammenhang stellen vor allem eine erhöhte Arbeitsmarktbeteiligung bestimmter Gruppen (z. B. ältere Arbeitnehmer, Frauen, Hochschulabsolventen, Teilzeitkräfte), eine umfassende Berufsausbildung sowie der Abbau von Barrieren für die Zuwanderung hochqualifizierter Menschen häufig diskutierte Ansätze dar. Während die meisten dieser Ansätze auf Bundesebene entwickelt werden, ist die regionale Ebene aufgrund räumlicher Disparitäten (z. B. hinsichtlich Wirtschaftsstruktur, Bruttoinlandsprodukt, Arbeitslosenquote) von besonderem Interesse: So kann der wirtschaftliche Strukturwandel zwar in ganz Deutschland beobachtet werden, die Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung (demografischer Wandel) stellt jedoch vor allem im östlichen Teil des Landes eine große Herausforderung dar.

Aufgrund eines dramatisch veränderten regenerativen Verhaltens sowie einer beträchtlichen Auswanderungsrate nach 1990 wird Ostdeutschland häufig als die am stärksten vom demografischen Wandel betroffene Region Europas bezeichnet. Gleichwohl lassen sich mittlerweile auch zahlreiche positive Entwicklungen beobachten: Nachdem der massive Exodus vorwiegend junger, gut ausgebildeter Menschen lange Zeit ein dominierendes Thema war, scheint dieser Trend mittlerweile gestoppt zu sein. Tatsächlich wurde in offiziellen Berichten aus dem Jahr 2013 erstmalig seit der Wiedervereinigung des Landes ein ausgeglichenes Wanderungssaldo zwischen Ost und West vermeldet. Darüber hinaus registrieren wissenschaftliche Studien auch zahlreiche Rückkehrbewegungen von Menschen, die ihre Heimat einst aus wirtschaftlichen Gründen verlassen haben. Entsprechend der Ergebnisse sind diese Rückkehrer überdurchschnittlich gebildet und befinden sich häufig in der „Familiengründungsphase“. Dies macht sie zu einer interessanten Zielgruppe für mögliche Strategien der Fachkräftesicherung: Da eine Rückkehr oftmals aus sozialen Gründen erfolgt, sind sie möglicherweise bereit, das niedrigere Lohnniveau Ostdeutschlands zu akzeptieren und eine Beschäftigung in der Heimat aufzunehmen. Darüber hinaus verfügen sie nicht nur über eine hohe fachliche und regionale Kenntnis sondern stehen einer erneuten Abwanderung auch eher skeptisch gegenüber. Diese Vorteile haben auch regionalen Akteure, welche sich mit dem Thema „Fachkräftesicherung“ beschäftigen, erkannt und entsprechende Initiativen entwickelt.

Nach Etablierung der bundesweit ersten Rück- und Zuwanderungsinitiative in Mecklenburg-Vorpommern (Agentur mv4you) im Jahre 2001 wurden ähnliche Instrumente bald auch in den übrigen neuen Bundesländern geschaffen. Das Grundkonzept beruht dabei auf der Idee, ansässige Unternehmen bei der Gewinnung neuer Fachkräfte zu unterstützen. Hierfür werden die in der Region verfügbare Arbeitsstellen gesammelt und auf einer internetbasierten Stellenbörse veröffentlicht. Mit Hilfe einer offensiven Vermarktung wird dann der Kontakt zu potenziellen Rück- und Zuwanderern aufgebaut. Letztere werden jedoch nicht nur über Berufsperspektiven sondern auch über Wohnraum, Kinderbetreuungsmöglichkeiten und kulturelles Angebot der jeweiligen Region informiert und beraten. Da der Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials mittlerweile auch in den anderen Teilläufen Deutschlands bemerkbar ist, findet diese besondere Art des „Relocation Services“ zunehmend auch in anderen Regionen Anwendung: Zu den Rück- und Zuwanderungsinitiativen wirtschaftsstarker Bundesländer gesellen sich auch solche aus eher peripher gelegenen Raumeinheiten unterhalb der Landesebene: Neben dem Portal „bw-jetzt.de“, welches den Standort Baden-Württemberg als attraktiven Arbeitsort für (junge) Fachkräfte zu vermarkten sucht (Henkel-Waidhofer 2014), findet sich beispielsweise auch das Format „Chance Heimat: Junge Menschen und Fachkräfte für Oberfranken“ des Vereins „Oberfranken Offensive e.V.“ (Oberfranken Offensive e.V. 2013, S. 2).

1.2 Zielsetzung der Arbeit

Wie bereits angedeutet, handelt es sich bei der Fachkräfteesicherung also um ein hochaktuelles Thema, welches bei Wirtschaft, Politik und Gesellschaft auf großes Interesse stößt. Damit ansässige Unternehmen auch zukünftig mit einer ausreichenden Zahl qualifizierter Arbeitskräfte versorgt werden können, sind bereits vielerorts entsprechende Netzwerke bzw. Initiativen geschaffen worden. Da die Fachkräfteesicherung jedoch ein neues, noch weithin unstrukturiertes Handlungsfeld der Raumentwicklung darstellt, gibt es auch keine kodifizierten Herangehensweisen, Konzepte oder Maßnahmen. In besonderem Maße trifft dies auch auf die in Ostdeutschland existierenden Rück- und Zuwanderungsinitiativen zu (Dienel et al. 2005, S. 74): Während in Mecklenburg-Vorpommern schon seit 2001 eine Agentur zur „Rückholung“ abgewanderter Landeskinder besteht und Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen sowie Brandenburg in den Folgejahren mit ähnlichen Initiativen nachgezogen haben, existiert bislang noch keine Überblicksdarstellung zu diesen Ansätzen. Einzelne Publikationen zum Thema lassen sich zwar durchaus finden, bleiben aber entweder auf Kurzdarstellungen ausgewählter Initiativen (Reim und Düben 2010; Smoliner und Hochgerner 2014) oder ausführliche Beschreibungen einzelner Fälle (Ohse 2008) beschränkt.

Die vorliegende Arbeit geht deshalb den drei Forschungsfragen nach, (1) wie sich die relevanten Organisationen in Ostdeutschland mit der regionalen Fachkräftesicherung beschäftigen, (2) welche Rolle dabei die gezielte Anwerbung von Rück- und Zuwanderern spielt und (3) wie Rück- und Zuwanderungsinitiativen zur Resilienz ostdeutscher Regionen gegenüber dem Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials beitragen können. Vor diesem Hintergrund werden nicht nur die involvierten Organisationen identifiziert, sondern auch deren wichtigste Aktivitäten und Zielgruppen ermittelt. Ferner wird untersucht, welche Kooperationsbeziehungen zwischen den verschiedenen Akteuren bestehen und welche Rolle dabei den Rück- und Zuwanderungsinitiativen zukommt. Die Arbeit liefert damit eine aktuelle Bestandsaufnahme der Strategien zur regionalen Fachkräftesicherung in Ostdeutschland. Sie dient nicht nur als Informationsgrundlage für interessierte Personenkreise und Praktiker, sondern bietet an verschiedenen Stellen auch Hinweise zur Verbesserung existierender Ansätze und deren Übertragbarkeit auf andere Regionen.

Neben diesen praktischen Gesichtspunkten stellt die regionale Fachkräftesicherung aber auch aus wissenschaftlicher Sicht ein interessantes Thema dar: Nachdem die Diskussion in der Regionalentwicklung lange Zeit von theoretischen Ansätzen zur Steigerung der Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit dominiert war (z. B. Cluster, Kreative Milieus, Regionale Innovationssysteme), rücken mittlerweile verstärkt Überlegungen zur Prävention und Bewältigung von Krisen verschiedenster Art (z. B. Naturkatastrophen, Wirtschaftskrisen, regionaler Strukturwandel) in den Vordergrund. Dabei kommt dem Resilienz-Ansatz, der die Widerstandsfähigkeit eines Systems gegenüber externen oder internen Störungen (Shocks, Slow-Burns) untersucht, eine zentrale Bedeutung zu. Dieser wurde in den 1970er Jahren zunächst in der Ökologie diskutiert und schließlich auf weitere Wissenschaftsdisziplinen übertragen. Spätestens mit seiner Anwendung auf New York City nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 sowie einer Analyse zu New Orleans nach dem Hurrikan Katrina (Savitch 2008; Vale und Campanella 2005) hat der Resilienz-Ansatz auch Einzug in die Stadt- und Regionalforschung gehalten. In diesem Zusammenhang bleibt die überwiegende Zahl der Studien bislang jedoch auf die sogenannte engineering-Interpretation von Resilienz beschränkt. Da diese jedoch von einem singulären Gleichgewichtszustand der Systeme ausgeht und lediglich das Ausmaß der Störung sowie die Zeitspanne bis zur Rückkehr zu diesem Gleichgewicht untersucht, ist sie in Bezug auf den demografischen Wandel und den damit verbundenen Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials nicht zielführend. Die vorliegende Arbeit knüpft deshalb an die (bislang noch) geringe Zahl der Studien, welche sich mit einer prozessualen Interpretation von Resilienz beschäftigen, an und überträgt deren im Zusammenhang mit altindustriellen Regionen gewonnenen Erkenntnisse (z. B. Pike et al. 2010; Lintz et al. 2012) auf solche Gebiete, die von langanhaltenden demografischen

Veränderungen geprägt sind. Die Arbeit liefert damit weitere Einblicke in die Operationalisierung des adaptiven Resilienz-Ansatzes und zeigt bestehende Schwächen auf.

1.3 Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Arbeit ist in sieben Kapitel untergliedert: In Kapitel 1 wird zunächst die Problemstellung, die Zielsetzung sowie der Aufbau der Arbeit vorgestellt.

In Kapitel 2 werden dann die zentralen Begriffe der Arbeit definiert. Hierzu zählen neben dem Arbeitsmarkt, dem Erwerbspersonenpotenzial und dem Erwerbspersonenangebot auch der Arbeitskräftemangel, der Fachkräftemangel sowie die Fachkräftesicherung. Da die Arbeit an der Schnittstelle verschiedener Themenbereiche angesiedelt ist, führt das Kapitel auch in die entsprechenden Theorieansätze ein: Ausgehend von den Überlegungen zur Entstehung regionaler Arbeitsmärkte sowie interregionaler Migrationsbewegungen werden aktuelle Konzepte der Regionalentwicklung, welche auf eine Steuerung dieser Prozesse abzielen, vorgestellt. Da letztere jedoch bestimmte Unzulänglichkeiten hinsichtlich des Untersuchungsgegenstandes aufweisen, führt das Kapitel abschließend in das Konzept der regionalen Resilienz ein und leitet daraus die Forschungsfragen der vorliegenden Arbeit ab.

In Kapitel 3 wird dann der Forschungsablauf sowie die, zur Beantwortung der aufgeworfenen Fragen, eingesetzten Methoden vorgestellt. Entsprechend der durchgeführten Kombination zweier Forschungsstrategien wird dabei zunächst auf den quantitativen Teil der Arbeit eingegangen. Hier wird nicht nur das Querschnittsdesign sondern auch die in dessen Rahmen eingesetzten Methoden (sekundärstatistische Analyse, Dokumentenanalyse mit angeschlossenem Sampling, schriftliche Befragung) beschrieben. Anschließend erfolgt eine genaue Darstellung des qualitativen Teils der Forschungsarbeit. In diesem Zusammenhang werden das multiple Fallstudiendesign und die eingesetzten Methoden (Experteninterviews, Dokumentenanalyse) beschrieben.

Darauf aufbauend werden in den Kapiteln 4 bis 6 die Untersuchungsergebnisse der vorliegenden Arbeit präsentiert: In Kapitel 4 werden dabei zunächst die neuen Herausforderungen, welche sich aufgrund des demografischen Wandels und des daraus resultierenden Rückgangs des Erwerbspersonenpotenzials für die regionalen Arbeitsmärkte in Ostdeutschland ergeben, illustriert. Nach einer Darstellung der aktuellen und zukünftigen Arbeitskräfte nachfrage erfolgt eine Gesamtschau der bestehenden Fachkräftesicherungsmaßnahmen in diesen Regionen. Da zur Deckung künftiger Bedarfe eine Mobilisierung des vorhandenen Erwerbspersonenpotenzials nicht ausreichen wird, erfährt die gezielte Anwerbung von Rück- und Zuwanderern hier eine besondere Berücksichtigung.

Daran anschließend werden in Kapitel 5 die Ergebnisse der schriftlichen Befragung regionaler Arbeitsmarktakteure in Ostdeutschland präsentiert. Hier wird nicht nur deren Politikumfeld und institutioneller Kontext, sondern auch deren Beteiligung an der regionalen Fachkräfte sicherung dargestellt. Es wird gezeigt, welche Bedeutung sie dem Thema beimessen, mit welchen Akteuren sie kooperieren und mit welchen regionalen Vulnerabilitäten und Ressourcen sie sich dabei konfrontiert sehen. Außerdem werden auch die Berücksichtigung verschiedener Zielgruppen sowie die Zusammenarbeit mit ansässigen Rück- und Zuwanderungsinitiativen beschrieben. Das Kapitel endet mit einer Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse der schriftlichen Befragung.

Diese werden in Kapitel 6 noch einmal aufgegriffen und im Rahmen dreier Fallstudien weiter vertieft: Neben der Agentur mv4you handelt es sich dabei auch um die Initiative „Fachkräfte für Sachsen. Sachse komm' zurück!“ und die Willkommens-Agentur Uckermark. Basierend auf den Ergebnissen der Experteninterviews werden diese Initiativen zunächst beschrieben und auf ihre Kooperation mit anderen regionalen Arbeitsmarktakteuren hin überprüft. Dem schließt sich eine Darstellung ihres Beitrags zum Aufbau einer regionalen Anpassungskapazität gegenüber dem rückläufigen Erwerbspersonenpotenzial an.

In Kapitel 7 werden die wesentlichen Ergebnisse der Arbeit noch einmal zusammengefasst und abschließend diskutiert. Darauf aufbauend werden Hinweise für die Praxis gegeben und verbleibende Forschungsdesiderate aufgezeigt.

2 Theoretischer Bezugsrahmen und forschungsleitende Fragen

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit dem durch den demografischen Wandel bedingten Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials in Ostdeutschland. Dabei wird nicht nur untersucht, welche Akteure die ansässigen Unternehmen bei der regionalen Fachkräfte sicherung unterstützen, sondern auch wie sie dies tun und welche Zielgruppen sie dabei besonders berücksichtigen. Das besondere Forschungsinteresse der Arbeit liegt dabei auf der Gruppe der Rück- und Zuwanderer und den zu ihrer Anwerbung geschaffenen Initiativen auf Landes- und Regionsebene.

In diesem Zusammenhang greift die Arbeit auf die Überlegungen dreier unterschiedlicher Forschungsfelder zurück: Neben den Theorien zur Entstehung regionaler Arbeitsmärkte sowie zur Erklärung von Migrationsbewegungen sind dies auch verschiedene Ansätze zur Regionalentwicklung. Ihre wesentlichen Aussagen werden über den Ansatz der regionalen Resilienz in einen Analyserahmen integriert, mit dessen Hilfe die regionalen Fachkräfte sicherungsmaßnahmen untersucht werden können. Es wird davon ausgegangen, dass eine Region mit Hilfe ihrer Anpassungskapazität vorhandene Resourcen mobilisieren und somit ihre Anfälligkeit gegenüber einer Störung (hier dem Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials) reduzieren kann.

In diesem Kapitel erfolgt die Einordnung der Arbeit in den wissenschaftlichen Kontext und die Ableitung der forschungsleitenden Fragen. Dabei wird zunächst auf den Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials und den viel diskutierten Fachkräftemangel eingegangen, indem die wesentlichen Komponenten des Arbeitsmarktes in Deutschland dargestellt und die zentralen Begriffe definiert werden (Abschnitt 2.1). Anschließend werden die theoretischen Ansätze, welche die Entstehung regionaler Arbeitsmärkte (Abschnitt 2.2) sowie (interregionaler) Migrationsbewegungen (Abschnitt 2.3) zu erklären suchen, dargestellt. Von diesen Grundlagen ausgehend, werden dann theoretische Ansätze, die sich mit der Steuerung regionaler Prozesse beschäftigen, diskutiert. Wie Unterkapitel 2.4 zeigt, bleiben solche Ansätze bislang noch stark auf die Steigerung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit fokussiert, während die Vorbeugung von und der Umgang mit Störungen, wie etwa dem Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials, weitestgehend ausgeklammert bleibt. Aus diesem Grund wird in Abschnitt 2.5 der Ansatz der regionalen Resilienz als Analyserahmen für die vorliegende Arbeit eingeführt, bevor abschließend die forschungsleitenden Fragen herausgearbeitet werden (Abschnitt 2.6).

2.1 Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials und Fachkräftemangel

Für eine Untersuchung regionaler Arbeitsmärkte müssen zunächst deren wesentliche Komponenten dargestellt und zentrale Begriffe definiert werden. Deshalb wird in Abschnitt 2.1.1 verdeutlicht, dass zu Ersteren nicht nur die von der Bevölkerung einer Raumeinheit angebotene Arbeitskraft (Angebotsseite) und das von den ansässigen Unternehmen nachgefragte Arbeitsvolumen (Nachfrageseite), sondern auch zahlreiche Koordinationsmechanismen, welche in der Summe eine bestimmte Regulationsweise ergeben, gehören. Auf diesen Erkenntnissen aufbauend wird in Abschnitt 2.1.2 dann geklärt, was die amtliche Statistik unter Erwerbspersonenpotenzial versteht und wann von einem Arbeitskräfte- beziehungsweise Fachkräftemangel gesprochen wird. Außerdem erfolgt eine genauere Beschreibung des Begriffs der Fachkräftesicherung.

2.1.1 Komponenten des Arbeitsmarktes in Deutschland

In seiner neoklassischen Definition bezeichnet der Begriff „Arbeitsmarkt“ einen gedachten, manchmal auch real existierenden Ort, an dem das Arbeitskräfteangebot (Menschen, die ihre Arbeitskraft anbieten) auf eine bestimmte Nachfrage (Unternehmen, die Arbeitskräfte kurz- oder längerfristig einstellen wollen) trifft (Fassmann und Meusburger 1997, S. 5). Der Preis für die Arbeit stellt dabei die entscheidende Steuerungsgröße dar, die den Markt in eine Gleichgewichtssituation bringt: So streben bei steigenden Löhnen zwar mehr Menschen eine Erwerbsarbeit an, zugleich sinkt aber die Bereitschaft der Unternehmer, Arbeitskräfte einzustellen. Da diese Begriffsbestimmung jedoch Schwächen aufweist (so bleiben zum Beispiel innerbetriebliche Mobilität oder Strukturbeschreibungen von Personen, die sich im Beschäftigungssystem befinden, ausgeblendet), fügt die sozialwissenschaftliche Definition der Funktion zur Anpassung von Angebot und Nachfrage noch eine Verteilungsfunktion hinzu. Der Arbeitsmarkt wird dabei auch als zentrale Verteilungsinstanz für gesellschaftliche Chancen, Risiken, Wohlbefinden, gesundheitliche Belastung oder materielle Güter (Einkommen) verstanden (Fassmann und Meusburger 1997, S. 36). Dieses aräumliche Konzept wird mit Hilfe der Arbeitsmarktgeographie schließlich in ein regionales Modell überführt, bei welchem der Ausgleich von Angebot und Nachfrage nicht nur eine Frage der Preisbildung darstellt, sondern auch Möglichkeiten der Verlagerung von Arbeitsplätzen in Niedriglohngebiete sowie die Zu- oder Abwanderung von Arbeitskräften umfasst.

Entsprechend den Überlegungen der Regulationstheorie (siehe Abschnitt 2.2.3) besteht der Arbeitsmarkt in Deutschland aus einem Akkumulationsregime, welches sich in eine Angebots- und eine Nachfrageseite untergliedert lässt und welches durch eine Vielzahl von Koordinationsmechanismen (=Regulationsweise) beeinflusst wird (Fuchs 1993,

S. 146) (vgl. Abb. 1): Die Angebotsseite (Arbeitnehmer) konstituiert sich zunächst aus der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und wird unter anderem durch Einwohnerzahl, natürliche Bevölkerungsbewegungen, Migration und Altersstruktur geprägt. Abhängig vom Erwerbspersonenpotenzial, der Erwerbsbeteiligung, den zur Verfügung stehenden und angebotenen Arbeitskräften (Erwerbspersonen) und einer gegebenenfalls zu mobilisierenden stillen Reserve ergibt sich daraus ein bestimmtes Arbeitskräfteangebot (Mertens 1988). Neben Alter, Geschlecht und Bildungsverhalten gehören auch Erwerbsfähigkeit, Pensionsgrenzen sowie räumlich differenzierende Faktoren zu den wichtigsten Einflussgrößen auf die Erwerbsquote. Da die Arbeitnehmer ihre Arbeitskraft in unterschiedlicher Quantität (Arbeitszeit) und Qualität (Ausbildungsgrad, berufliche Qualifikation, Motivation, Produktivität) anbieten, kumulieren diese Faktoren schließlich in einem bestimmten Arbeitsvolumen. Dieses kann dann durch politische Einflussnahme (z. B. Verordnungen über maximale Arbeitszeiten) oder die Organisation der Produktionsbedingungen (z. B. finanzielle Bewertung von Überstunden, Flexibilisierung von Arbeitsverhältnissen) abermals modifiziert werden (Suwala 2010, S. 45). Demgegenüber stellt das von den Unternehmen benötigte Arbeitsvolumen die Nachfrageseite dar. In diesem Zusammenhang haben die drei Schlüsselgrößen Produktion, Produktivität (Produktionsergebnis pro Zeiteinheit) und effektive Arbeitszeit einen maßgeblichen Einfluss auf das Niveau der Arbeitskräftenachfrage. Letztere drückt sich in der Zahl der verfügbaren Arbeitsplätze mit einer variablen Beschäftigungszeit, die gleichzeitig diversen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und räumlichen Parametern (z. B. technischer oder struktureller Wandel, Produktnachfrage, Innovationen, Flexibilisierung, Verteilung von Standorten, Spezialisierung und Konzentration von Branchen) unterliegt, aus.

Wie Fassmann und Meusburger (1997, S. 37) betonen, lassen sich Arbeitsmärkte nicht isoliert betrachten, sondern stehen immer in Verbindung mit anderen Arbeits- und Gütermärkten. Darüber hinaus werden sie von Prozessen wie dem technischen und sektoralen Wandel oder der gesellschaftlichen Differenzierung überlagert (Suwala 2010, S. 46-47).

Während sich ökonomische und sozialwissenschaftliche Ansätze zur Erklärung der Entstehung des Arbeitsmarktes vor allem auf Marktmechanismen (Preisbildung = Lohnhöhe) und die Allokation der Arbeitskräfte konzentrieren, geht die Arbeitsmarktgeographie noch einen Schritt weiter, indem sie dem Modell des Arbeitsmarktes eine räumliche (regionale) Dimension zuordnet. Entsprechend lässt sich der gesamtdeutsche Arbeitsmarkt als eine Aggregation von regionalen Arbeitsmärkten, die sich in Austauschbeziehungen und Interdependenzen unterschiedlicher Intensität befinden und durch eine Reihe von Rahmenbedingungen (marktmäßig, politisch) wie Arbeitsnachfrage, Ar-

beitsangebot, Lohnbildungsprozess, Arbeitslosigkeit, Gesetzgebung oder Arbeitsmarktpolitik bestimmt werden, verstehen (Suwala 2010, S. 43).

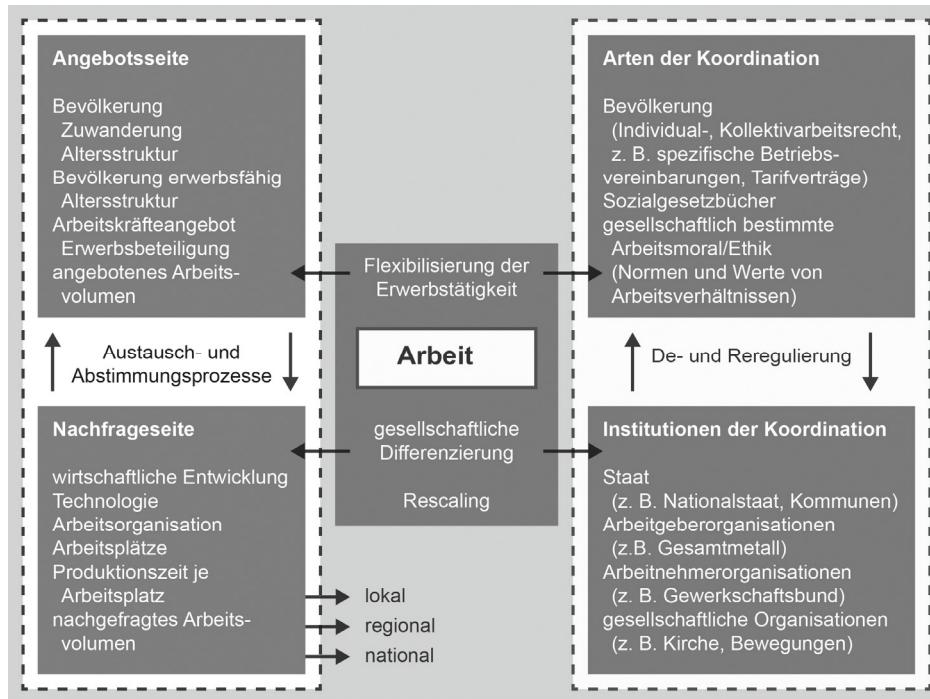


Abb. 1: Modell des Arbeitsmarktes in Deutschland (Quelle: Suwala 2010, S. 45, verändert)

2.1.2 Begriffsbestimmung: Erwerbspersonenpotenzial, Arbeitskräftemangel, Fachkräftemangel, Fachkräftesicherung

Einwohnerzahl, natürliche Bevölkerungsbewegungen, Migration und Altersstruktur haben einen wesentlichen Einfluss auf die Gesamtbevölkerung einer Raumeinheit (Suwala 2010, S. 45). In Bezug auf den Arbeitsmarkt lässt sich letztere in Personen im erwerbsfähigen Alter (zwischen 15 und 65 Jahren) und Personen im nicht erwerbsfähigen Alter unterteilen. Die erste Gruppe bildet dabei das Erwerbspersonenpotenzial, bei welchem abhängig von der Entscheidung, ob und in welchem Umfang eine Person am Erwerbsleben teilnimmt, zwischen ökonomisch aktiven und inaktiven Personen unterschieden wird (Deschermeier 2014, S. 51). Letztere Personengruppe umfasst neben der stillen Reserve in Maßnahmen (Teilnehmer in Umschulung, ggf. in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen) auch die stille Reserve im engeren Sinne (entmutigte Personen oder Personen im Vorruststand etc.). Während das Erwerbspersonenpotenzial somit eine Obergrenze für das Arbeitsangebot darstellt (Fuchs 2002, S. 79), repräsentiert das

Erwerbspersonenangebot lediglich die ökonomisch aktiven Personen, d. h. die abhängig Beschäftigten, Selbstständigen und registrierten Arbeitslosen (vgl. Abb. 2).

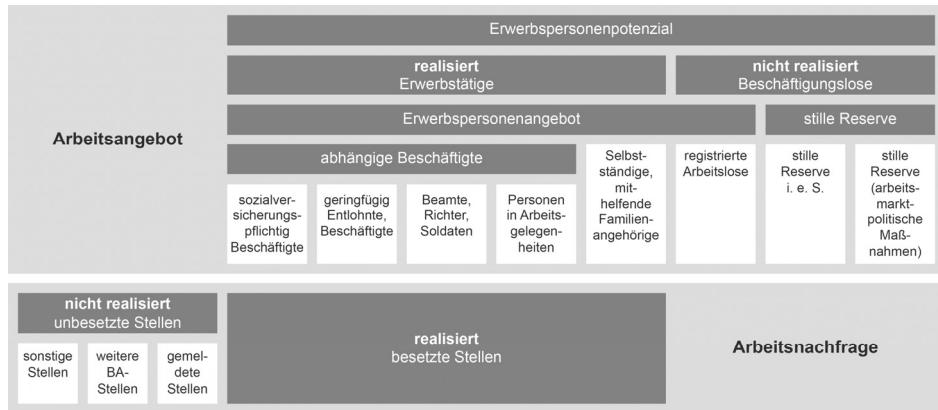


Abb. 2: Komponenten des Arbeitsmarktes in Deutschland (Quelle: Suwala 2010, S. 46)

Der Begriff Arbeitskräftemangel beschreibt den Zustand eines Arbeitsmarktes in welchem die Zahl der benötigten Arbeitskräfte die Zahl der verfügbaren Arbeitskräfte über längere Zeit hinweg übersteigt. Im Gegensatz dazu zeichnet sich Fachkräftemangel dadurch aus dass die Qualifikationsprofile der verfügbaren Arbeitskräfte, die rein quantitativ durchaus in ausreichendem Umfang vorhanden sein können, über einen längeren Zeitraum hinweg nicht den Anforderungsprofilen der vorhandenen Arbeitsplätze genügen (Kettner 2011, S. 1). Obwohl der Fachkräftemangel momentan ein viel diskutiertes Thema darstellt, existiert bislang noch keine allumfassende Kennzahl zur Messung entsprechender Verknappungen auf dem Arbeitsmarkt. Um die aktuelle Fachkräftesituation dennoch berufs- und regional analysieren zu können, erstellt die Bundesagentur für Arbeit halbjährlich eine sogenannte Engpassanalyse. Diese basiert zwar ausschließlich auf verschiedenen Statistikdaten der Behörde (z. B. gemeldete Stellen, registrierte Arbeitslose) und weist deshalb mehrere Ungenauigkeiten auf³, stellt zugleich aber die beste Datenquelle für zeitnahe und differenzierte Informationen zum Arbeitsmarktgeschehen dar (Bundesagentur für Arbeit 2014, S. 6).

Nach Löwer (2009, S. 126) zählt die Fachkräftesicherung zu den unternehmensinternen Herausforderungen des demografischen Wandels. Vor dem Hintergrund eines rückläu-

³ Zum einen geht die Bundesagentur für Arbeit davon aus, dass nur etwa jede zweite offene Stelle bei ihr gemeldet wird. Zum anderen konzentrieren sich die verwendeten Daten auf die Situation der Arbeitslosen, sodass wichtige Fachkräftesressourcen wie Studien- und Ausbildungsbildungsabsolventen, Personen, die aus der Stillen Reserve in den Arbeitsmarkt zurückkehren oder Teilzeitkräfte, die ihre Arbeitszeit gerne ausweiten möchten, nicht erfasst sind.

figen Erwerbspersonenpotenzials gilt es dabei, rechtzeitig Strategien zu entwickeln, mit denen die Arbeitskräftenachfrage der Unternehmen langfristig gesichert werden kann. Mögliche betriebliche Maßnahmen umfassen nicht nur die Einführung flexibler Arbeitszeitmodelle sowie eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf, sondern auch die Schaffung längerfristiger Beschäftigungsperspektiven oder Angebote zur Weiterqualifizierung und Weiterentwicklung (Kettner 2011, S. 6-7). In Ergänzung zu diesen betrieblichen Ansätzen sind wirtschaftspolitische Maßnahmen nur dann angezeigt, „(...) wenn Engpasssituationen über längere Zeit hinweg auftreten und nicht durch Anpassungsprozesse am Arbeitsmarkt beseitigt werden können“ (Kettner 2011, S. 6). Mögliche politische Maßnahmen umfassen neben der allgemeinen Weiterqualifizierung von Beschäftigten und Arbeitslosen sowie der Ausweitung der Erwerbstätigkeit von Älteren auch die verstärkte Zuwanderung von Fachkräften aus anderen Regionen sowie die Steigerung der Erwerbstätigkeit von Frauen.

2.2 Entstehung regionaler Arbeitsmärkte

Bevor jedoch die aktuellen Maßnahmen zur Fachkräftesicherung eingehender untersucht werden können, bedarf es zunächst einer umfassenden Kenntnis darüber, wie es zur Herausbildung einzelner, regionaler Arbeitsmärkte kommt und durch welche Rahmenbedingungen diese definiert sind. Verschiedene theoretische Ansätze liefern hierzu wichtige Impulse und werden deshalb in den folgenden Abschnitten diskutiert. Im Einzelnen handelt es sich dabei um das neoklassische Grundmodell des Arbeitsmarktes (Abschnitt 2.2.1), die Segmentationstheorie (Abschnitt 2.2.2) sowie die regulationstheoretisch orientierte Regionalforschung (Abschnitt 2.2.3). Das Unterkapitel endet mit einer Zusammenfassung der wichtigsten Überlegungen (Abschnitt 2.2.4), welche weiter unten dann in den Ansatz der regionalen Resilienz integriert werden (Abschnitt 2.5).

2.2.1 Neoklassisches Grundmodell des Arbeitsmarktes

Das neoklassische Grundmodell des Arbeitsmarktes bildet zunächst den Ausgangspunkt sämtlicher theoretischer Überlegungen zur Entstehung von Arbeitsmärkten. Es geht von ökonomisch-rationalen und nutzenmaximierenden Akteuren aus, die in einem geschlossenen, homogenen System agieren (Berndt und Fuchs 2002, S. 158). Der Arbeitsmarkt stellt dabei einen Sonderfall des allgemeinen Marktmodells dar, in welchem Arbeitskräfteangebot und Arbeitsnachfrage durch einen bestimmten Preis, den sogenannten Gleichgewichtslohn, zum Ausgleich kommen. Da der Preis für die Arbeit also die entscheidende Steuerungsgröße darstellt, um den Markt in eine Gleichgewichtssituation zu bringen, führt eine Zunahme des Arbeitskräfteangebots (z. B. aufgrund von Zuwanderung oder des Eintritts geburtenstarker Jahrgänge) bei gleichbleibender Nachfrage zu einer Senkung des Gleichgewichtslohns sowie einem neuen Zustand der Voll-

beschäftigung. Im Gegensatz dazu führt eine gute konjunkturelle Entwicklung zu einem höheren Bedarf an Arbeitskräften, sodass der Gleichgewichtslohn steigt und mehr Menschen von der Annahme einer Erwerbsarbeit überzeugt werden (Fassmann und Meusburger 1997, S. 45).

Das neoklassische Grundmodell geht von mehreren restriktiven Prämissen aus (Preisflexibilität, Mobilität von Arbeit und Kapital, Substituierbarkeit der Beschäftigten, Informationen über das Marktgeschehen, Konkurrenz der Akteure) und begründet die Existenz von Arbeitslosigkeit und regionalen Disparitäten ausschließlich mit den externen Restriktionen des Marktmechanismus. Aufgrund dieser restriktiven Prämissen wird das neoklassische Modell häufig kritisiert. So wird neben der völligen Lohnelastizität beispielsweise auch die Annahme eines homogenen, nationalen Arbeitsmarktes angeprangert. Als Konsequenz daraus sind mehrere Erweiterungen des Grundmodells entwickelt worden (z. B. Keynesianische Theorie, Humankapitaltheorie, Signaling-Theorie, Job-Search-Theorie, etc.).

Trotz der offensichtlichen Schwächen stellt die allgemeine Gleichgewichtstheorie, auf welcher auch das vorgestellte Arbeitsmarktmodell basiert, bis heute die Grundlage der ökonomischen Theorie sowie vorherrschender wirtschaftspolitischer Konzepte dar (Abrahamsen et al. 1986, S. 19): Deutlich wird dies beispielsweise an der Realisierung des Binnenmarktes, dem Abbau von Handelshemmnissen und der Niederlassungsfreiheit von Arbeitskräften innerhalb der Europäischen Union sowie anhand der Diskussion um eine Deregulierung des Arbeitsmarktes in Deutschland.

Da derartige wirtschaftspolitische Konzepte auch den Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit beeinflussen, bildet das neoklassische Grundmodell hier den Ausgangspunkt der theoretischen Diskussion. Zugleich kann der Ansatz die differenzierende Wirkung des Raums bislang jedoch nur eindimensional (Agglomeration/Nicht-agglomeration) integrieren und greift deshalb zu kurz. Wie das Beispiel Ostdeutschland zeigt, ist Arbeitsmigration keinesfalls nur einseitig gerichtet und muss auch nicht zwangsläufig bis zur vollständigen Angleichung der Löhne zwischen zwei Raumeinheiten (hier zwischen den neuen und den alten Bundesländern) andauern.

Aufgrund dieser Schwächen, muss das neoklassische Grundmodell des Arbeitsmarktes für den Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit erweitert werden. Wichtige Impulse hierzu liefert die Segmentationstheorie, welche im folgenden Abschnitt ausführlich diskutiert wird.

2.2.2 Segmentationstheorie

Das Bild rational handelnder Individuen, die auf einem einheitlichen Arbeitsmarkt agieren, völlig ungebunden sowie räumlich mobil sind und ihren Arbeitsplatz wechseln so-

balde Einkommenserhöhungen möglich sind, wird von den Vertretern der Segmentationstheorie abgelehnt. Weder Arbeitskräfte noch Arbeitsplätze werden als homogene Mengen, die einander gegenseitig konkurrieren und substituieren, betrachtet (Albrecht und Klagge 2008, S. 10). Vielmehr handelt es sich jeweils um Teilmengen des Arbeitsmarktes, für die eigene Allokationsregelungen existieren (Fassmann und Meusburger 1997, S. 53). Diese Teilmengen werden als Teilarbeitsmärkte bezeichnet. Sie weisen jeweils eigene innere Strukturen auf, sind mehr oder weniger isoliert, weisen spezifische Anpassungsmechanismen auf und bieten differenzierte Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten (Suwala 2010, S. 48).

Die Grundidee der Segmentationstheorie hat im Laufe der Zeit mehrere Modifikationen erfahren, welche sich jeweils auf spezifische Beschäftigungssysteme beziehen. So wird etwa im dualen Modell mit seinem primären (hohe Löhne, gute Arbeitsbedingungen, stabile Beschäftigungsverhältnisse) und sekundären Arbeitsmarkt (Instabilität im Arbeitsverhältnis, schlechte Entlohnung) vor allem die Situation in den USA reflektiert (Doeringer und Piore 1971). Demgegenüber versucht das Modell des dreigeteilten Arbeitsmarktes eine Übertragung des Ansatzes auf den deutschen Sprachraum (Sengenberger 1987). Auch hier werden idealtypische Teilzeitarbeitsmärkte konstruiert, die sich sowohl institutionell als auch technologisch und ökonomisch deutlich voneinander unterscheiden: Neben dem Markt für unspezifische Qualifikationen (Jedermanns-Arbeitsmarkt, z. B. Tagelöhner, keine Regeln und Institutionen vorhanden) gibt es auch einen strukturierten Arbeitsmarkt, welcher sowohl aus einem internen (Markt für berufsfachliche, betriebsspezifische Qualifikationen) als auch einem externen Segment (Markt für fachspezifische Qualifikationen) besteht (Albrecht und Klagge 2008, S. 10).

Auch wenn sich derartige Arbeitsmarktsegmente anhand einer Reihe von Indikatoren unterscheiden lassen (z. B. Zuwanderungsberechtigung, Allokationsprozesse, Karrieremöglichkeiten), stellen sie in der Realität nicht immer klar erkennbare Struktureinheiten des Arbeitsmarktes dar. Außerdem weist die Segmentationstheorie trotz ihrer realistischeren Beschreibung des Arbeitsmarktes Schwächen auf. So kann sie zwar die Strukturierung nationaler und betriebsinterner Arbeitsmärkte erklären, vernachlässigt dabei aber, ähnlich wie das neoklassische Grundmodell des Arbeitsmarktes (vgl. Abschnitt 2.2.1), jeglichen Verweis auf räumliche Aspekte (Albrecht 2005, S. 85). Darüber hinaus beschäftigen sich beide Ansätze zwar mit der Entstehung von Arbeitsmärkten, halten sich hinsichtlich einer politischen Einflussnahme auf letztere jedoch weitestgehend zurück. Zur Erklärung der Prozesse auf (regionalen) Arbeitsmärkten erscheint deshalb eine Verwendung von regulationstheoretischen Ansätzen in Verbindung mit neoklassischen Modellen und segmentationstheoretischen Konzepten sinnvoll. Entsprechende Überlegungen werden im folgenden Abschnitt dargelegt.

2.2.3 Regulationstheoretisch orientierte Regionalforschung

In Auseinandersetzung mit den erwähnten Unzulänglichkeiten wurde in letzter Zeit versucht, regionale Arbeitsmärkte innerhalb einer regulationstheoretisch orientierten Regionalforschung zu verankern (Suwala 2010, S. 55). So hat sich im Rahmen eines „regulatory turn“ die Erkenntnis durchgesetzt, dass der Arbeitsmarkt einen „intrinsically local level of operation and regulation“ aufweist (Martin 2000, S. 456). Demnach sind sowohl Beschäftigung und Lohnentwicklung als auch die institutionelle und soziale Regulation in bedeutendem Maße lokal konstruiert (Peck 1996; Jonas 1996).

In diesem Zusammenhang kommt es aufgrund des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umbruchs vom Fordismus zum Postfordismus auch zu einem Wandel der Arbeitsmärkte. Während industrielle Massenproduktion mit hoher Arbeitsteilung, mit stabilen, auf Vollzeitbeschäftigung beruhenden Beschäftigungsverhältnissen sowie mit tarifvertraglich ausgehandelten und regelmäßig angehobenen Löhnen einst Kennzeichen der industriellen Beziehungen waren (Albrecht 2005, S. 70), sind aufgrund der De- und Reregulierungstendenzen von Arbeitsgesetzen, dem sektoralen Wandel, der Flexibilisierung der Erwerbstätigkeit, der gesellschaftlichen Differenzierung der Lebensstile und der damit verbundenen Ausdifferenzierung und Segmentierung von Arbeitsmärkten mittlerweile neue Koordinationsmechanismen notwendig (Suwala 2010, S. 50-51). Diese Mechanismen umfassen neben den klassischen Marktakteuren (Unternehmen und Erwerbstätige) auch staatliche und sonstige Institutionen (z. B. Bundesagentur für Arbeit, Tarifparteien, Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften oder diverse Kammern), die auf bestimmten Grundlage (z. B. Sozialgesetzbücher, Tarifverträge, informelle Bestimmungen zur Arbeitsmoral und -ethik) Verhandlungsprozesse regeln (ebd.).

Vor diesem Hintergrund versucht die regulationstheoretisch orientierte Regionalforschung möglichst viele Wechselwirkungen von Faktoren zwischen unterschiedlichen Maßstabsebenen (international, national, regional) zu erfassen und kleinräumige Einflüsse wie regionale Wirtschaftsförderungspolitik oder Programme zur Aus- und Weiterbildung zu analysieren (Peck 1996, S. 107). Albrecht (2005, S. 74) weist allerdings zu Recht darauf hin, dass dem sehr allgemein gehaltenen Konzept lokaler Arbeitsmärkte analytische Details fehlen und die empirische Überprüfung unbefriedigend bleibt. Ferner reicht die Regulationstheorie allein nicht aus, um die Struktur und Dynamik auf den Arbeitsmärkten zu erklären. Vielmehr bedarf es einer Verknüpfung mit den bereits dargestellten Erklärungsansätzen aus der Arbeitsmarkttheorie.

2.2.4 Zusammenfassung der wesentlichen Punkte

Wie in den obigen Abschnitten verdeutlicht wurde, beschäftigen sich verschiedene Theorieansätze mit der Entstehung (regionaler) Arbeitsmärkte. Neben dem neoklassischen

Grundmodell des Arbeitsmarktes zählen dazu auch die Segmentationstheorie sowie die regulationstheoretisch orientierte Regionalforschung. In diesem Zusammenhang stellt die neoklassische Gleichgewichtstheorie zwar eine wichtige Grundlage gängiger wirtschaftspolitischer Konzepte dar, zugleich weist sie aber auch zahlreiche Schwächen auf: So lässt sich das Modell beispielsweise nur sehr eingeschränkt regionalisieren und eine Berücksichtigung von Teilarbeitsmärkten ist ebenfalls nicht möglich. Diese Schwächen werden zum Teil zwar von der Segmentationstheorie behoben, indem sie unterschiedlich entwickelte Regionen sowie verschiedene Arbeitsmarktsegmente berücksichtigt, zugleich ergeben sich aber auch hier Unzulänglichkeiten. Vor diesem Hintergrund erscheinen regulationstheoretische Ansätze in Verbindung mit (neo-) klassischen Modellen und segmentationstheoretischen Konzepten als sinnvolle Basis zur Erklärung von Prozessen auf regionalen Arbeitsmärkten. Ein solches Vorgehen berücksichtigt, dass regionale und lokale Entwicklung nicht rein ökonomisch determiniert, sondern auch von wirtschafts- und soziokulturellen sowie politischen Faktoren bestimmt ist, welche die endogenen Potenziale und den ökonomischen Entwicklungspfad einer Region nachhaltig beeinflussen (Krätke et al. 1997, S. 103). Die vorliegende Arbeit greift diese Überlegungen auf, indem sie bei ihrer Untersuchung regionaler Strategien zur Fachkräfte sicherung nicht nur die klassischen Marktakteure (Unternehmen und Erwerbstätige), sondern auch staatliche und sonstige Organisationen (z. B. Bundesagentur für Arbeit, Tarifparteien, Arbeitgeberverbände, etc.) berücksichtigt. Ferner wird auch die Bedeutung über- bzw. untergeordneter Koordinationsebenen (z. B. Bundesebene) anerkannt.

Da das besondere Interesse der Arbeit darauf liegt, inwiefern Rück- und Zuwanderer als Zielgruppe bei der regionalen Fachkräfte sicherung in Ostdeutschland berücksichtigt werden, erfolgt im nächsten Abschnitt eine Vorstellung gängiger Ansätze zur Erklärung von (Re-) Migrationsbewegungen.

2.3 Erklärung von (interregionalen) Migrationsbewegungen

Gegenstand der folgenden Abschnitte sind die theoretischen Ansätze zur Erklärung von Migrationsbewegungen. Innerhalb dieser Ansätze wird bereits auch die Rückwanderung, in jeweils unterschiedlichem Maße, als Unterkomponente berücksichtigt (Cassarino 2004, S. 2).

Erste Überlegungen zum Thema Rückwanderung stellte Ravenstein bereits 1885 an. Ihm zufolge lassen sich neben der Hauptrichtung einer Migrationsbewegung auch immer Wanderungen in die entgegengesetzte Richtung beobachten (sog. „counter-currents“) (Ravenstein 1885, S. 187, 1889, S. 287). In seinen Veröffentlichungen bleibt jedoch unklar, ob es sich bei diesen Gegenströmungen vor allem um Rückkehrer oder um bloße Migrationsströme entgegen der Hauptwanderungsrichtung handelt.

Matuschewski (2010) unterteilt die bestehenden Ansätze zur Erklärung von (Re-) Migration in drei Gruppen: Neben den ökonomischen und nichtökonomischen Migrationstheorien identifiziert sie auch ein Mehrebenenkonzept der Migrationsforschung. In Anlehnung daran werden im folgenden Abschnitt zunächst die neoklassischen Überlegungen zur (Re-) Migration sowie deren wichtigste Erweiterungen skizziert (2.3.1), bevor dann auf die nichtökonomischen Migrationstheorien eingegangen wird (2.3.2). Dem folgt eine Darstellung des Mehrebenenkonzepts der (Rück-) Wanderungsforschung (Abschnitt 2.3.3) sowie eine Zusammenfassung der wesentlichen Punkte (Abschnitt 2.2.4).

2.3.1 Ökonomische Ansätze zur Erklärung von Migration

Die neoklassische Denkschule, welche den ökonomischen Ansätzen zuzurechnen ist, beruht auf der Annahme völlig rational handelnder Individuen, die umfassend informiert sind und nutzenmaximierend handeln (vgl. Abschnitt 2.2.1). Dementsprechend erfolgt nicht nur die Koordination eines Arbeitsmarktes (Arbeitskräfteangebot und ArbeitskräfteNachfrage ergeben den sogenannten „Gleichgewichtslohn“), sondern auch die Mobilität zwischen zwei (regionalen) Arbeitsmärkten ausschließlich über die Kosten für Arbeit. Im Falle zweier Regionen mit unterschiedlichem Lohnniveau setzt deshalb eine einseitige Migrationsbewegung von der Region mit dem niedrigeren in jene mit dem höheren Lohnniveau ein. Da die umfassend informierten Arbeitnehmer über jede offene Arbeitsstelle Bescheid wissen und keine Mobilitätskosten anfallen, hält diese Migrationsbewegung so lange an, bis sich die Lohnniveaus der beiden Raumeinheiten aneinander angeglichen haben. Eine Rückwanderung in die Ursprungsregion erscheint im neoklassischen Ansatz nur bei entmutigten oder (ökonomisch) gescheiterten Personen denkbar (Cassarino 2004, S. 2). Anhand dieser Ausführungen wird nochmals deutlich, dass der neoklassische Ansatz mit seinen restriktiven Prämissen nur eine sehr eingeschränkte Erklärung der Realität bieten kann. So werden Arbeitskräfte als homogene Masse betrachtet, die über uneingeschränkte Mobilität verfügt und sich jederzeit an eine veränderte Arbeitsnachfrage anpassen kann. Da sie ausschließlich auf Preissignale reagiert, bleiben andere Motive, etwa soziale Bindungen oder Wohn- und Lebensbedürfnisse, völlig ausgeblendet (Matuschewski 2010, S. 82). Aus diesem Grund wurden auch im Bereich der Migrationsforschung zahlreiche Erweiterungen des Grundmodells beziehungsweise auch alternative Erklärungsansätze entwickelt.

Zu den Weiterentwicklungen des neoklassischen Migrationsansatzes zählen neben den Theorien zur Faktormobilität auch verschiedene Push-Pull-Modelle. Letztere basieren auf den Überlegungen Lee's (1966), wonach jede Raumeinheit sowohl von Faktoren, die dazu beitragen Menschen in einem Gebiet zu halten bzw. anzuziehen (Pull-Faktoren) als auch von solchen, die sie eher abstoßen (Push-Faktoren), geprägt ist. Hierbei wird auch betont, dass es Unterschiede zwischen den Faktoren, die ein Migrant

mit seiner Ursprungsregion und jenen, die er mit seinem Zielgebiet assoziiert, bestehen: Während Personen mit den Faktoren ihrer Heimat weitestgehend vertraut sind, trifft dies nicht zwangsläufig auf ihre Zielregion zu: Manche Vor- und Nachteile können nur durch ein Leben vor Ort wahrgenommen werden, sodass Wanderungsentscheidungen niemals völlig rational gefällt werden. Durch die Berücksichtigung nichtökonomischer Wanderungsmotive und eines unterschiedlichen Informationsstandes bei den Arbeitskräften können diese Erweiterungen zwar einige Defizite beseitigen. Zugleich bleiben andere Probleme (z. B. unterschiedliche Qualifikationsniveaus von Arbeitskräften, Integration regionaler, sektoraler oder qualifikationsabhängiger Teilzeitarbeitsmärkte), aber weiterhin bestehen. Die Segmentationstheorien aus der Arbeitsmarktforschung (vgl. Abschnitt 2.2.2) nehmen sich dieser Mängel an, indem sie zeigen, dass aufgrund der Teilung von Arbeitsmärkten keine Lohnangleichung erfolgt und Migranten häufig nicht ihrem Qualifikationsniveau entsprechend beschäftigt werden. Weitere ökonomische Theorien umfassen den Ansatz der New economies of labour migration (NELM), sowie die Neue Wachstumstheorie. Erstere erweitert den neoklassischen Ansatz um eine kalkulierte Strategie auf der Haushaltsebene. Demnach darf Emigration nicht als Entscheidung einer Einzelperson, sondern vielmehr eines ganzen Haushalts betrachtet werden. Die Abwanderung eines Familienmitglieds stellt dabei ein episodisches Ereignis dar, um nach Erzielung eines bestimmten Einkommens wieder in die Heimat zurückzukehren (Stark 1991). Die Neue Wachstumstheorie hingegen fokussiert ihre Betrachtungen auf die Faktoren Wissen und Humankapital. Da sich nicht-kodifiziertes personengebundenes Wissen (*titit knowledge*) nur schwer reproduzieren lässt, erscheint die Zuwanderung von Wissensträgern als positiver Beitrag zur Regionalentwicklung.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die ökonomischen Ansätze zur Erklärung von Migrationsbewegungen zu kurz greifen. Sie gehen nicht nur bei der Operationalisierung der Auswirkungen der Wanderungen auf Regionen deterministisch vor, indem sie vorab definieren, was als Erfolg gewertet wird, sondern beschränken sich auch auf das formale Qualifikationsniveau der Migranten, ohne deren Wissen und Erfahrungen jenseits formaler Bildungsabschlüsse zu berücksichtigen. Außerdem bleiben auch nichtökonomische Faktoren (z. B. demografische oder soziale Aspekte) völlig ausgeblendet (Matuschewski 2010, S. 83).

2.3.2 Nichtökonomische Migrationstheorien

Vor diesem Hintergrund liefern nichtökonomische Theorieansätze wichtige Impulse. Da diese jedoch zumeist an der Mikroebene ansetzen, sind sie nicht als Ersatz, sondern vielmehr als Ergänzung zu den vorangegangenen Theorien zu verstehen: So wird etwa von den strukturalistischen Ansätzen hervorgehoben, dass Personen auch nach ihrer Abwanderung in das soziale, ökonomische und politische Umfeld ihrer Heimat einge-

bunden bleiben. Über familiäre und soziale Beziehungen sowie durch Geldüberweisungen oder den Transfer von Wissen und Erfahrungen sind sie über aktuelle Entwicklungen informiert und erwägen bei positiven Veränderungen möglicherweise eine Rückkehr. Im Rahmen dieser Migrationstheorien werden auch unterschiedliche Rückkehrtypen identifiziert: So stellt die von Cearse (1974) entwickelte Typologie zur Charakterisierung von aus den USA zurückgekehrten Italienern den Ausgangspunkt weiterer Studien dar. Der Autor geht von vier unterschiedlichen Rückwanderungstypen aus: Neben den „Rückwanderern aus Erfolglosigkeit“ (return of failure), die aufgrund von Schwierigkeiten in der Anfangsphase ihrer Emigration zurückkehren, gibt es auch die „konservativen Rückwanderer“ (return of conservatism). Sie haben zwar einen zufriedenstellenden Arbeitsplatz in der Gastregion gefunden, sparen aber große Teile ihres Verdienstes, um in der Heimat ein Stück Land zu kaufen oder sich selbstständig zu machen. Die „innovativen Rückwanderer“ (return of innovation) hingegen messen ihren Erfolg an den Kriterien der Gastregion und kehren nur dann in ihre ursprüngliche Heimat zurück, wenn sie dort größere Möglichkeiten zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse vermuten. Dabei sind sie sowohl im ökonomischen als auch im sozialen Bereich innovativ. Darüber hinaus finden sich auch „Rückwanderer im Rentenalter“ (return of retirement), die nach einem Arbeitsleben im Ausland einen friedlichen Lebensabend in der Heimat verbringen möchten.

In Ergänzung dazu verstehen die Konzepte der Transmigrationsforschung den Migrationsprozess nicht als einmaliges, abgeschlossenes Ereignis, sondern gehen von einem häufigen Hin- und Herwandern zwischen Herkunfts- und Zielregion aus. Dabei kommt es zur Herausbildung einer transnationalen Identität, mit spezifischem Wissen, Erfahrungen und Informationen aus beiden Regionen. Darüber hinaus bilden die Migranten Exil- und Auslandsvereinigungen, welche die Transmigrationskonzepte als eine Orientierung an der gemeinsamen Herkunft werten, während die Netzwerkkonzepte eher von einer Orientierung an gemeinsamen Interessen ausgehen.

2.3.3 Mehrebenenkonzept zur (Rück-) Wanderungsforschung

Die verschiedenen Sichtweisen und Aspekte werden schließlich in einem Mehrebenenkonzept der Rückwanderungsforschung vereint: Cassarino (2004) verknüpft dabei die individuelle Ebene der Migranten mit den strukturellen Rahmenbedingungen auf der Meso- und Makroebene. Demnach werden sowohl die Rückwanderungsbereitschaft der Migranten (returnee's preparedness) als auch deren Fähigkeit zur Mobilisierung von Ressourcen (resource mobilisation) von den politischen, sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der Gast- und Herkunftsregion beeinflusst. Während die Rückwanderungsbereitschaft auf eine freiwillige Handlung verweist, welche die Sammlung ausreichender Informationen über die Situation zuhause erfordert, umfasst die Mobili-

sierung von Ressourcen sowohl Sozialkapital als auch materielle (finanzielles Kapital) und immaterielle Ressourcen (Kontakte, Beziehungen, Fähigkeiten, Bekanntschaften).

Insgesamt wird argumentiert, dass die Neigung der Migranten, zu Akteuren des Wandels und der Entwicklung in der Herkunftsregion zu werden, davon abhängt, inwiefern sie sich zuvor auf ihre Rückkehr vorbereitet haben. Im Gegensatz zu den traditionellen ökonomischen Ansätzen, welche die Wirkungen von Rückwanderung nach extern definierten, vermeintlich objektiven Maßstäben bewerten, geht Cassarino's Ansatz von einem relativen Erfolgsbegriff aus: Demnach hängt die Entfaltung positiver Wirkungen ab „(...) von der Übereinstimmung der individuellen Erwartungen und Erfahrungen, der Passfähigkeit der Qualifikationen, des Wissens und der Fähigkeiten der Rückwanderer, dem regionalen Wissensstand und -bedarf sowie den Möglichkeiten, Rückwanderer in das berufliche und das soziale Umfeld zu integrieren (...)“ (Matuschewski 2010, S. 84).

2.3.4 Zusammenfassung der wesentlichen Punkte

Für ein besseres Verständnis der Rück- und Zuwanderungsbewegungen einer Region greift die vorliegende Arbeit auf entsprechende Theorieansätze zurück. Diese lassen sich in zwei Gruppen untergliedern: Neben den ökonomischen Migrationstheorien gehören dazu auch die nichtökonomischen Theorieansätze. Während sich erstere vor allem mit der Makroebene beschäftigen (Migration als homogene Massenbewegung zwischen zwei Regionen) und auf sehr restriktiven Prämissen beruhen, setzen letztere auf der Mikroebene (einzelner Migrant, bzw. Migrantenhaushalt) an und liefern damit tiefere Einblicke in das Migrationsgeschehen.

Cassarino greift sowohl die ökonomischen als auch die nichtökonomischen Überlegungen auf und integriert diese in ein Mehrebenenkonzept der (Rück-) Wanderungsforschung. Dabei wird die individuelle Ebene der Migranten mit den strukturellen Rahmenbedingungen auf der Meso- und Makroebene verknüpft. Ausgehend von der Erkenntnis, dass eine Rückkehr nicht nur von der Rückwanderungsbereitschaft der Migranten und deren Fähigkeit zur Mobilisierung von Ressourcen, sondern auch von den politischen, sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der Gast- und Herkunftsregion, abhängt, lassen sich entsprechende Handlungsempfehlungen für die Regionalentwicklung ableiten. Vor diesem Hintergrund werden in der vorliegenden Arbeit sowohl die Faktoren, die dazu beitragen Menschen in den Regionen Ostdeutschlands zu halten bzw. anzuziehen (Pull-Faktoren), als auch solche, die sie eher abstoßen (Push-Faktoren), identifiziert. Darüber hinaus werden auch individuelle (Rück-) Wanderungsmotive dargestellt. Nur mit Hilfe dieser ganzheitlichen Betrachtungsweise lassen sich die Strategien zur Fachkräftesicherung auf ihre Passgenauigkeit hinsichtlich der Bedürfnisse von (Rück-) und Zuwanderern überprüfen.

Im folgenden Abschnitt werden gängige Ansätze der Regionalentwicklung (Cluster, Regionale Innovationssysteme) vorgestellt. Obwohl sie jeweils unterschiedliche Akzente setzen, betonen sie doch alle die Bedeutung von Netzwerken und Kooperationen verschiedener Akteure (Unternehmen, Forschungseinrichtungen, etc.) zur Stabilisierung wirtschaftlicher Entwicklung (Hassink 2010, S. 46). Es wird deshalb untersucht, inwiefern mit ihrer Hilfe eine Einflussnahme auf die oben beschriebenen Migrationsbewegungen denkbar ist, sodass dem rückläufigen Erwerbspersonenpotenzial auf regionaler Ebene begegnet werden kann.

2.4 Steigerung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit in der Regionalentwicklung

Angesichts der hohen Relevanz des demografischen Wandels in Ostdeutschland wird Fachkräfte sicherung zwar nach wie vor als Aufgabe der Unternehmen angesehen, zugleich werden aber auch andere regionale Akteure in diesem Bereich aktiv und schaffen Unterstützungsstrukturen. Zur weiteren Analyse dieser Strukturen lohnt deshalb eine Betrachtung von Konzepten die in der Regionalentwicklung bzw. Wirtschaftsförderung in letzter Zeit häufig (praktische) Anwendung finden. Aus diesem Grund wird in den folgenden Abschnitten zunächst das von Porter entwickelte Branchen-Cluster Konzept (Abschnitt 2.4.1) sowie der Ansatz zu regionalen Innovationssystemen (Abschnitt 2.4.2) vorgestellt. Dadurch, dass sie nicht nur die Unternehmen, sondern auch deren weiteres Umfeld berücksichtigen, greifen sie durchaus wichtige Punkte für den Gegenstand der Forschungsarbeit auf, sind zugleich aber auch sehr stark auf die Schaffung (regionaler) Wettbewerbsvorteile bzw. Innovationen fokussiert (vgl. Abschnitt 2.4.3).

2.4.1 Cluster

Der Begriff des Clusters geht auf Porter (1991) zurück und bezeichnet die räumliche Konzentration von miteinander verbundenen Unternehmen, spezialisierten Zulieferern und Dienstleistern sowie Firmen verwandter Branchen und weiteren Institutionen, die spezielle Aus- und Weiterbildung, Informationen sowie Forschung und technische Unterstützung anbieten (z. B. Universitäten, Unternehmensverbände, Berufsbildungseinrichtungen). Innerhalb des Konzepts, dessen grafische Umsetzung auch als „Diamant“ bezeichnet wird, gilt das Zusammenspiel verschiedener Einflussfaktoren als Ursache für den internationalen Erfolg einer regional verorteten Branche: So führen auf der Produktionsseite neben geeigneten Faktorausstattungen (materielle Ressourcen, Humankapital, Wissensressourcen, Kapitalressourcen, Infrastruktur) auch ergänzende Branchen (z. B. Zulieferer) sowie geeignete Rahmenbedingungen (Formen der Unternehmensorganisation, Führung, Konkurrenz) zur Herausbildung spezieller Produktionen (Kulke 2004, S. 116). Deren Leistungsfähigkeit wird sowohl von den Innovationen auf der Un-

ternehmensseite, als auch von den Nachfragebedingungen beeinflusst. Unternehmen die Teil eines Clusters sind, können verschiedentlich von diesem profitieren (Porter 1998, S. 81 ff.): Neben einem besseren Zugang zu qualifizierten Arbeitskräften und Lieferanten, dem Zugang zu spezifischen Informationen, verschiedener Komplementaritäten sowie Gruppendruck und erhöhte Motivation gehört dazu auch der Zugang zu öffentlichen Gütern und Angeboten. In Bezug auf letztere profitieren Unternehmen etwa von öffentlichen Ausgaben für Ausbildungsprogramme, da sie sich die Kosten interner Schulungen sparen können.

Nach Sautter (2005, S. 21) wird ein Cluster von zwei Kernelementen definiert: Neben einer räumlichen handelt es sich dabei auch um eine funktionale bzw. sektorale Konzentration. Während die räumliche Abgrenzung des Clusters in seiner ursprünglichen Konzeption relativ unklar bleibt – so kann räumliche Konzentration sowohl auf der kommunalen als auch auf der regionalen oder nationalen Ebene angesiedelt sein (Porter 1998, S. 79) – steht in den Regionalwissenschaften meistens die regionale Ebene im Zentrum der Betrachtung (Sautter 2005, S. 21). Die funktionale Abgrenzung eines Clusters hingegen erfolgt nach den Elementen bzw. Funktionen einer Wertschöpfungskette. Dazu gehören alle Organisationen, die entweder direkt oder indirekt zur Herstellung eines Endprodukts bzw. einer Gruppe von Endprodukten beitragen. Die Abgrenzung einer Wertschöpfungskette anhand herkömmlicher sektoraler Branchenklassifikationen erscheint jedoch nicht immer zielführend (Porter 1998, S. 79): Vor allem in den neuen Tätigkeits- und Wissensfeldern reichen die Elemente entsprechender Wertschöpfungsketten über klassische Branchengrenzen hinweg.

Das von Porter entwickelte Cluster-Konzept findet im Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung mittlerweile breite Anwendung (Dallmann und Richter 2012, S. 43). Dabei wird ein so genanntes Cluster- oder Netzwerkmanagement etabliert, zu dessen Aufgaben nicht nur die Bereitstellung unterstützender Dienstleistungsstrukturen, sondern auch die Etablierung vertrauensvoller Netzwerkkooperationen und -kommunikation sowie die Sichtbarmachung des Clusters nach außen gehört (Balderjahn 2014, S. 51). Auch eine Beschäftigung mit dem Thema Fachkräftesicherung ist dabei durchaus denkbar.

Kritisch muss jedoch angemerkt werden, dass der Schwerpunkt des Ansatzes eindeutig auf der Förderung von regionalen Wettbewerbsvorteilen liegt. Entsprechend den theoretischen Überlegungen kommt es aufgrund der Signalwirkung eines Clusters „automatisch“ zur Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte. Die Herausforderung eines durch den demografischen Wandel bedingten Rückgangs des Erwerbspersonenpotenzials findet dabei keine Berücksichtigung. Darüber hinaus bleibt der Ansatz stark auf die Unternehmen einer Branche fixiert und nimmt die weiteren Akteure oftmals nur als Rah-

menbedingungen hin. Etwa anders verhält es sich mit dem Konzept der Regionalen Innovationssysteme. Dieses wird im folgenden Abschnitt dargestellt.

2.4.2 Regionale Innovationssysteme

Entsprechend dem Konzept der Regionalen Innovationssysteme (RIS) sind räumliche Nähe und die Beziehungen zwischen verschiedenen Akteuren wichtige Voraussetzungen für ein gesteigertes Innovationspotenzial. Neben den an einem Standort ansässigen Unternehmen tragen demnach auch weitere Organisationen, wie etwa Forschungsinstitute, Ausbildungseinrichtungen, Behörden oder auch Kunden zur Entwicklung neuer Produkte bzw. Praktiken bei. Von zentraler Bedeutung ist hier jedoch die Existenz gewisser Institutionen (gemeinsamer Wertvorstellungen), welche von sämtlichen Akteuren akzeptiert werden und als Basis jeglicher Interaktion dienen. Die Region, als räumlicher Bezugsrahmen, stellt hierbei eine politische Einheit dar, welche zwischen der national-staatlichen und der kommunalen Ebene angesiedelt ist und kulturelle sowie historische Homogenität aufweisen kann. Im Idealfall verfügt sie außerdem über gewisse Gesetzgebungskompetenzen zur Beeinflussung und Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung (Cooke 2001, S. 953). Diese wird im Wesentlichen durch Innovationen vorangetrieben. Nach Edquist (2005, S. 184-185) handelt es sich dabei sowohl um die Schaffung neuen Wissens als auch die neue Kombination bereits bestehenden Wissens. Denkbar sind nicht nur die Entwicklung neuer bzw. die technische Verbesserung bestehender Produkte (Produktinnovation), die Umgestaltung der Herstellungsverfahren von Produkten (Prozessinnovation) und die veränderte Organisation von Bezug, Produktion, Faktorkombination oder Absatz (Organisationsinnovation), sondern auch die Entwicklung neuer immaterieller Arbeitsleistungen (Dienstleistungsinnovation) (Schwarz-Kocher 2011, S. 18-21; Kinkel et al. 2004). Hinsichtlich der Innovationsgenese wird von einem interaktiven Modell ausgegangen, bei welchem jede Phase der Entwicklung mit den anderen Phasen gekoppelt ist und ein Lernprozess zwischen Forschern, Produzenten und Anwendern stattfindet (Revilla Diez 2010, S. 183; Thomi und Werner 2001, S. 203). Ein wesentlicher Vorteil des RIS-Ansatzes besteht in der expliziten Berücksichtigung nichtkommerzieller Organisationen und Strukturen. Diese werden beispielsweise im Cluster-Ansatz von Porter lediglich als Rahmenbedingung erfasst und müssen als gegeben hingenommen werden. Nichtsdestotrotz sieht Cooke (1998, S. 10-11) ein Regionales Innovationssystem von einem Cluster gekennzeichnet, da es ihm, etwa in Form einer bestimmten Technologie, seinen spezifischen Charakter gibt.

2.4.3 Zusammenfassung

Fasst man obige Ausführungen zusammen, wird deutlich, dass der Fokus gängiger Ansätze zur Regionalentwicklung auf einer Steigerung der Innovations- und Wettbewerbs-

fähigkeit liegt. Völlig unberücksichtigt bleibt dabei jedoch die Frage, wie Regionen auf (unerwartete) Herausforderungen reagieren können. Während etwa bei der clusterorientierten Regionalförderung die regionalen Produktionszusammenhänge und branchenbezogenen Spezialisierungen über die Beziehungs- und Agglomerationsbildung stabilisiert und verdichtet werden sollen, bleibt die fortgesetzte Anpassungs- und Wandlungsfähigkeit jenseits von Gleichgewichts-Überlegungen gänzlich unberücksichtigt. (Fromhold-Eisebith 2012, S. 44; Chapman et al. 2004, S. 383). Nach Henry und Dawley treffen diese Aussagen auch auf den Rest der vorgestellten Ansätze zu: „(...) knowledge-based theories of economic location focus on the importance of gaining and using types of knowledge (...) in production to keep learning, innovating and ahead of your competitors“ (Henry und Dawley 2011, S. 279). Obwohl endogenes Potenzial und gemeinsames Lernen hier wichtige Rollen spielen, können diese Ansätze keine Antworten auf die Herausforderungen, welche aus dem Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials resultieren, liefern.

Ähnliches gilt auch hinsichtlich der Berücksichtigung extraregionaler Beziehungen: Nach Fromhold-Eisebith (2012, S. 44) erkennt der Clusteransatz deren Relevanz für die Entwicklungsfähigkeit regionaler Unternehmensballungen zwar an, bleibt bei der Schwerpunktsetzung jedoch sehr stark auf regionale Akteure und Beziehungen beschränkt. Darüber hinaus wird in der Clusterförderung auch die Bedeutung starker, formal verankerter Kooperationen (vor allem entlang der Wertschöpfungskette) betont, welche zur Bildung lokaler branchenspezialisierter Produktionssysteme führen sollen. Um jedoch flexibel auf Herausforderungen reagieren zu können, scheinen lose Koppungen zwischen den verschiedenen Akteuren deutlich besser geeignet (Fromhold-Eisebith 2012, S. 45). Aus diesem Grund kommt dem Ansatz der regionalen Resilienz in jüngster Zeit ein gesteigertes Interesse zu. Er wird im folgenden Kapitel eingehend dargestellt und schließlich für den Untersuchungsgegenstand operationalisiert.

2.5 Integration der Theoriestränge durch den Ansatz der regionalen Resilienz

Wie oben bereits angedeutet, beschäftigt sich die vorliegende Arbeit mit einem Thema, welches auf unterschiedliche Theoriestränge zurückgreift. Neben den Ansätzen zum regionalen Arbeitsmarkt umfassen diese auch Ansätze zur (Re-) Migration sowie zur Regionalentwicklung. Da eine reine Addition dieser Überlegungen jedoch kein stimmiges Konzept ergibt, müssen die verschiedenen Ansätze in einen Gesamtrahmen integriert werden. In diesem Zusammenhang erscheint vor allem der Resilienz-Ansatz zielführend. Nach Brinkmann et al. (2013, S. 18) beschreibt „Resilienz“ die Fähigkeit von

Systemen, „(...) Schocks und Störungen zu absorbieren und möglichst unbeschadet weiter zu existieren“.

Dieses Kapitel setzt sich zunächst mit der Etablierung und den verschiedenen Interpretationen des Resilienz-Ansatzes auseinander, bevor es sich dann auf die adaptive Resilienz konzentriert und deren Operationalisierung hinsichtlich des Forschungsgegenstands darlegt.

2.5.1 Der Resilienz-Begriff im Kontext verschiedener Wissenschaftsdisziplinen

Der Resilienz-Begriff, dessen Verwendung sich in den letzten Jahren einer äußersten Beliebtheit erfreut (Janssen et al. 2006; Swanstrom 2008, S. 4), lässt sich auf die Ökologie zurückführen. Hier wies Holling in einem viel zitierten Aufsatz bereits 1973 auf die Schwächen bestehender Theorien zur Dynamik von Populationen hin (Holling 1973). In seiner Betrachtung von ökologischen Systemen, welche zutiefst von externen Veränderungen beeinflusst werden (z. B. Fichten-Tannen-Wälder in Ost-Kanada, Lachspopulationen in British-Columbia), rückt die Persistenz wechselseitiger Beziehungen gegenüber der Konstanz des Verhaltens in den Vordergrund: „Resilience determines the persistence of relationships within a system and is a measure of the ability of these systems to absorb changes of state variables, driving variables, and parameters, and still persist“ (Holling 1973, S. 17). Während es sich bei der Resilienz also um eine Eigenschaft des Systems handelt, stellt die Persistenz beziehungsweise die Wahrscheinlichkeit des Aussterbens das Ergebnis dar.

Seit seiner ersten Veröffentlichung wurde Hollings Resilienz-Ansatz häufig zitiert und weiter ausgebaut. Darüber hinaus wurde er von verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen aufgegriffen und auf deren entsprechende Problemstellungen übertragen (vgl. Pendall et al. 2010 für eine Literaturübersicht):

So wird etwa in den Ingenieurwissenschaften untersucht, inwiefern ein Material die Fähigkeit besitzt, nach einer Beanspruchung wieder in seinen Ursprungszustand zurückzukehren. Derartige Analysen bilden nicht zuletzt für den Erdbeben- und Katastrophenschutz wichtige Grundlagen (Bruneau et al. 2003). Darüber hinaus werden in der Psychologie mit Hilfe des Resilienz-Ansatzes häufig die Verhaltensweisen und Attribute untersucht, welche es Menschen ermöglichen miteinander auszukommen und sozial erfolgreich zu sein. Außerdem ist es von Interesse, wie Individuen mit einschneidenden Lebensereignissen oder Traumata umgehen und dieses bewältigen (Bonanno 2004).

Die Wirtschaftswissenschaften beschäftigen sich im Zusammenhang mit Resilienz vor allem mit der Frage, warum manche Personen, Firmen, Produkte oder gar Nationen erfolgreich sind, während andere Personen, Firmen, Produkte oder Nationen auch zu-

künftig ums Überleben kämpfen müssen (Graham und Temple 2006). Einen ähnlichen Zugang findet sich auch in den Politikwissenschaften. Hier wird davon ausgegangen, dass aus „institutional tissues“, die aus Organisationen (z. B. Verwaltungen, Gewerkschaften, große Firmen und Wirtschaftsförderungseinrichtungen) sowie Normen, Regeln und Gesetzen bestehen, sogenannte „lock-ins“ resultieren können. Letztere ermöglichen das Fortbestehen suboptimaler institutioneller Arrangements, die notwendige Umstrukturierungen erschweren und politische Innovationen blockieren (Hassink 2005).

Im Bereich der Katastrophenforschung (disaster studies) geht es schließlich vor allem um die Vulnerabilität von Nachbarschaften, Städten, Regionen, Menschen und Einrichtungen. Von zentraler Bedeutung ist hier die Wahrscheinlichkeit, dass ein katastrophales Ereignis (z. B. Hurrikan, Hochwasser, Tornado, Tsunami) zu systematischen Ausfällen und damit verbundenen Verlusten an Leben, Eigentum und sozialen Unterstützungsstrukturen führen kann.

Da die meisten dieser Themen einen direkten Raumbezug aufweisen, ist es nicht verwunderlich, dass sich der Resilienz-Begriff in den letzten Jahren auch in der Stadt- und Regionalforschung etabliert hat. Hierbei sind Savitch's (2008) Anwendung des Ansatzes auf New York City nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 sowie Vale und Campanella's (2005) Analyse zur Situation von New Orleans nach dem Hurrikan Katrina häufig zitierte Publikationen. Tatsächlich gewinnt die Frage nach der Resilienz von Städten und Regionen in der Literatur in letzter Zeit zunehmend an Bedeutung: Neben dem Cambridge Journal of Regions, Economy and Society (3, 2010) widmeten vor kurzem auch die Zeitschrift Raumforschung und Raumordnung (Band 70, 2012) sowie die Informationen zur Raumentwicklung (Heft 4.2013) dem Thema jeweils eine komplette Ausgabe. Während manche Wirtschaftsgeographen dem Ansatz (noch) skeptisch gegenüber stehen und dessen reine Übertragung aus der Ökologie kritisieren (z. B. Hassink 2010; Hudson 2010), liegen mittlerweile auch erste Operationalisierungsversuche sowie analytische Instrumentarien vor.

Parallel zu dieser fachlichen Ausdifferenzierung haben sich auch mehrere Netzwerke etabliert, die sich bei ihrer Arbeit dem Thema Resilienz annehmen (Pendall et al. 2010, S. 71; Hassink 2010, S. 46): So beschäftigt sich etwa die Resilience Alliance, eine interdisziplinäre, multi-institutionelle Forschungsgruppe, mit der Resilienz und Nachhaltigkeit sozial-ökologischer Systeme (<http://www.resalliance.org/>). Ferner betreibt die Resilience Solutions Group an der Arizona State University Grundlagen- und angewandte Forschung dazu, wie sich Individuen sowie Gemeinschaften von gesundheitlichen und ökonomischen Störungen erholen können (<https://psychology.clas.asu.edu/lab/resilience-solutions-group>). Im Bereich der Stadt- und Regionalforschung sind außerdem das Building Resilient Regions Network an der University of California (<http://brr.berkeley.edu>

ley.edu/) sowie das Stockholm Resilience Centre (<http://www.stockholmresilience.org/>) zu nennen.

2.5.2 Unterschiedliche Interpretationen des Resilienz-Begriffs

Die verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen haben also ganz unterschiedliche Zugänge zum Resilienz-Begriff und unterscheiden sich teilweise auch ganz erheblich in Bezug auf dessen Auslegung. Insgesamt lässt sich zwischen drei Interpretationen von Resilienz differenzieren: engineering, ecological und adaptive resilience (Pendall et al. 2010; Martin 2011) (vgl. Tab. 1).

Tab. 1: Verschiedene Interpretationen von Resilienz (Quelle: Martin 2011, S. 6)

Resilienz-Interpretation	Interessenenschwerpunkt
Engineering Resilience (In den Naturwissenschaften)	Fähigkeit eines Systems nach einem Schock oder einer Störung in seinen (angenommenen) stabilen Gleichgewichtszustand oder Konfiguration zurückzukehren; Der Fokus liegt auf der Widerstandsfähigkeit gegenüber Schocks sowie der Stabilität nahe des Gleichgewichtszustands.
Ecological Resilience (In der Ökologie)	Ausmaß einer Störung, welches ein System absorbieren kann bevor es destabilisiert wird und in einen anderen stabilen Zustand oder Konfiguration übergeht; Der Fokus liegt auf dem Verhalten des Systems jenseits des Gleichgewichtszustands.
Adaptive Resilience (In der Theorie zu komplexen adaptiven Systemen)	Fähigkeit eines Systems, die eigene Form oder Funktion entweder vorausschauend oder reaktionär zu reorganisieren, um so die Auswirkungen eines destabilisierenden Schocks zu minimieren; Der Fokus liegt auf der Anpassungskapazität des Systems.

Bei der engineering resilience liegt der Fokus zunächst auf der Stabilität eines Systems in einem angenommenen Gleichgewichtszustand. Betont werden die Widerstandsfähigkeit gegenüber einer Störung sowie die Geschwindigkeit der Rückkehr in diesen Gleichgewichtszustand. Entsprechende Messungen werden mit Hilfe von Indikatoren wie „Wasserqualität“ oder „Rückkehr bestimmter Arten“ vorgenommen (Cowell 2013, S. 213). Nach Berkes und Folke (2000, S. 12) handelt es sich hierbei um die herkömmliche, gleichgewichts-zentrierte, lineare Ursache-Wirkungs-Auffassung einer vorhersagenden Wissenschaft, wie sie etwa in der Ökologie, der Ökonomie und anderen Disziplinen Anwendung findet.

Die ecological resilience hingegen untersucht Fälle, in welchen das System durch eine bestimmte Störungsart von einem Gleichgewichtszustand in einen anderen bewegt wird. In diesem Zusammenhang bildet die Stärke beziehungsweise das Ausmaß der Störung, welches absorbiert werden kann bevor das System eine strukturelle Veränderung (andere Variablen und systemkontrollierende Prozesse) durchläuft, das wichtigste Maß für Resilienz (Berkes und Folke 2000, S. 12).

Eine dritte Interpretation von Resilienz, die sogenannte adaptive resilience, leitet sich aus der Theorie komplexer adaptiver Systeme ab (Martin 2011, S. 14). Neuere Studien distanzieren sich zunehmend von den obigen Gleichgewichtsauffassungen und verlagern ihren Fokus von Ruhepunkten auf permanente Anpassungsprozesse (Pendall et al. 2007, S. 2). Unter Resilienz wird hier ein dynamisches Attribut verstanden, welches mit einem Prozess kontinuierlicher Entwicklung verbunden ist (Pendall et al. 2010, S. 76). Das Modell des adaptiven Zyklus (adaptive cycle) spielt dabei eine wichtige Rolle (Holling und Gunderson 2002). Es beschreibt in idealtypischer Weise die Anpassung eines Systems an interne und externe Kräfte. Dabei bewegt sich das System im Laufe der Zeit durch vier Phasen, in denen es jeweils unterschiedliche Resilienz-Levels aufweist (vgl. Abb. 3).

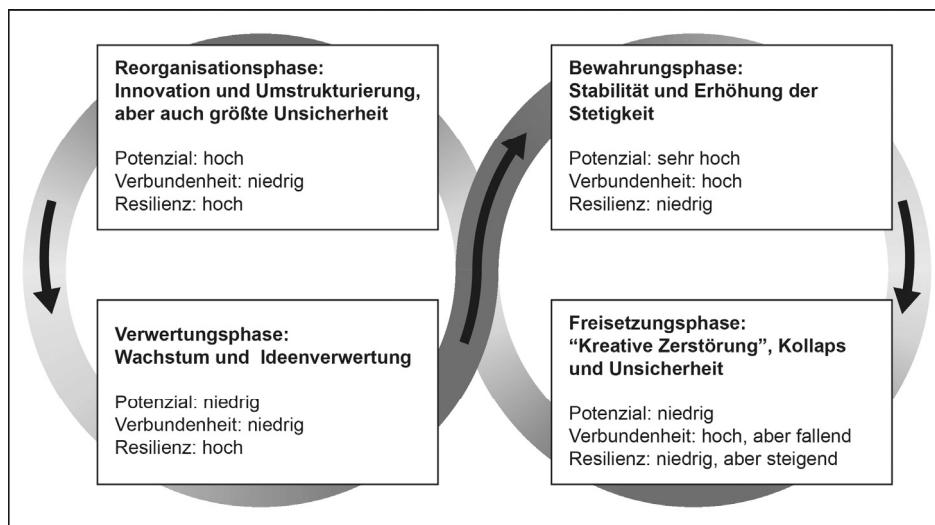


Abb. 3: Modell des Anpassungskreislaufs (Quelle: Pendall et al. 2007, S. 8, bearbeitet)

In der Bewahrungs-Phase (conservation) kommt es zunächst zu einer Akkumulation von Ressourcen, einer Verringerung von Unsicherheiten sowie einer Erhöhung der Stetigkeit. Dem schließt sich eine Phase der Freisetzung (release) an, in welcher es zu Kollaps und erhöhten Unsicherheiten kommt. Der Resilienz-Level ist zwar entsprechend niedrig, befindet sich aber allmählich wieder im Aufbau. Bei der Anpassung an diese Störung experimentiert und reorganisiert sich das System, es tritt in die Phase der Reorganisation (reorganization) ein, Resilienz und Ungewissheit befinden sich nun auf dem höchsten Level. In der Verwertungs-Phase (exploitation) werden die innovativen Ideen schließlich in praktische Anwendungen transformiert, die Resilienz geht allmäh-

lich wieder zurück. Der Zyklus beginnt erneut, wenn diese praktischen Anwendungen gereift sind und das System von Rigidität gekennzeichnet ist (Cowell 2013, S. 213).

Im Modell des Anpassungskreislaufs kommt auch der Multiskalarität eine zentrale Bedeutung zu: Wie Holling et al. (2002) betonen, sind mehrere solcher Kreisläufe über verschiedene hierarchische Ebenen miteinander verbunden und beeinflussen sich gegenseitig. Während kleinere, schneller zirkulierende Systeme auf größere, langsamer zirkulierende Systeme einwirken, geschieht dies gleichzeitig auch in umgekehrter Reihenfolge. Über eine „Revolte“-Funktion können kleinere Systeme dabei Veränderungen auslösen, die sich in Zeiten geringer Resilienz auch auf größere Systeme auswirken. Umgekehrt können größere Systeme solche schnell ablaufenden Revolten manchmal mit Hilfe einer „Erinnerungsfunktion“ abmildern. Es bleibt festzuhalten, dass das Modell des adaptiven Zyklus keine Aussagen darüber ermöglicht, ob ein System resilient ist oder nicht. Vielmehr lassen sich durch die Veränderung und Anpassung des Systems ständig variierenden Resilienz-Levels beobachten (Pendall et al. 2010, S. 77).

Neben diesen drei unterschiedlichen Interpretationen von Resilienz finden sich in der Literatur auch zwei unterschiedliche Auffassungen zum Begriff der Störung (disturbance) (Pendall et al. 2007, S. 13 ff.). Demnach kann sich ein System entweder mit einem plötzlich auftretenden, zeitlich begrenzten Schock (shock) oder einer chronischen Störung (Slow-Burn) konfrontiert sehen. Während es sich bei Ersteren vor allem um Katastrophen (z. B. Hurrikan Katrina, Tsunami in Fukushima, Ebola-Epidemie in Westafrika) und ökonomische Ereignisse (z. B. Werksschließung in einer monostrukturierten Stadt, Schließung militärischer Standorte, Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2008) handelt, geht es bei Letzteren eher um langanhaltende Prozesse wie Deindustrialisierung, Zersiedelung der Landschaft, anhaltendes Bevölkerungswachstum oder globaler Klimawandel.

Anders als zeitlich begrenzte Schocks haben Slow-Burns auch eine Tendenz dazu, die regionale Einheit zu zersetzen. Pendall et al. (2007, S. 14) führen dies auf drei Gründe zurück: (1) Slow-Burns können die Spaltung von Raumeinheiten weiter vertiefen, indem es bei einer veränderten Ressourcenzuteilung zu Gewinnern und Verlierern kommt. (2) Sie können dazu führen, dass diejenigen Akteure, die aufgrund eingeschränkter Ressourcen auf dem heimischen Markt nicht mehr bestehen können, die Region verlassen. (3) Zunehmende Veränderungen hinsichtlich des institutionellen Gefüges von Organisationen und Praktiken können die politischen und sozialen Machtverhältnisse stören. Neben anderen intraregionalen Spannungslinien drohen deshalb Konflikte zwischen den Generationen, Ethnien, politischen Gruppierungen und Standorten.

Abb. 4 fasst die unterschiedlichen Interpretationen von Resilienz und Störung noch einmal zusammen und liefert einen Überblick über die Hinweise auf Resilienz.

Hinweis auf Resilienz		Interpretation von Resilienz		
		Einfaches Gleichgewicht	Multiple Gleichgewichte	Komplexe Adaptive Systeme
Art der Störung	Plötzlicher Schock	Rückkehr zum Gleichgewichtszustand <i>Bsp.: Beschäftigtenzahlen erreichen Vor-Shock-Niveau</i>	Etablierung eines neuen Gleichgewichtszustands <i>Bsp.: Beschäftigtenzahlen stellen sich auf Nach-Shock-Situation ein</i>	Kontinuierliche Anpassung <i>Bsp.: Trotz (Um-)Verteilung von Ressourcen, Macht, Chancen bleiben akzeptable Beschäftigtenzahlen erhalten</i>
	Chronischer Slow-Burn	Erhalt „natürlicher Normen“ <i>Bsp.: Arbeitslosigkeit bleibt trotz chronischer wirtschaftlicher Transformation stabil</i>	Leistungsverbesserung <i>Bsp.: Beschäftigtenzahlen verbessern sich gegenüber vorheriger Periode</i>	Kontinuierliche Anpassung <i>Bsp.: Regionale Anpassungen reduzieren den Verlust an Arbeitsplätzen und die Anfälligkeit gegenüber Schwankungen</i>

Abb. 4: Hinweis auf Resilienz in Abhängigkeit von Störungsart und Resilienz-Interpretation (Quelle: Pendall et al. 2010, S. 81)

2.5.3 Resilienz regionaler Arbeitsmärkte

Obwohl der Resilienz-Begriff mittlerweile also auch in der Stadt- und Regionalforschung fest etabliert ist, bleibt dessen Anwendung auf den Themenkomplex „regionaler Arbeitsmarkt – demografischer Wandel – Fachkräftesicherung“ bislang noch sehr beschränkt. (Chapple und Lester 2010, S. 86). Den wenigen hierzu existierenden Studien (Chapple und Lester 2007; Chapple und Lester 2010; Martin 2011; Jakubowski et al. 2013) gelingt zwar eine Identifikation der Faktoren, welche zur Resilienz eines regionalen Arbeitsmarktes beitragen können. Unklar bleibt jedoch, welche Akteure diese Faktoren wie beeinflussen können:

So untersuchen beispielsweise Chapple und Lester (2007; 2010) anhand quantitativer Daten (v. a. zur Wirtschaftsleistung und der demografischen Entwicklung), inwiefern es regionalen Arbeitsmärkten in den USA gelingt, eine anhaltende wirtschaftliche Umstrukturierung zu bewerkstelligen. In ihrem normativen Verständnis gilt ein regionaler Arbeitsmarkt dann als resilient, wenn es auch in Zeiten des ökonomischen Wandels ge-

lingt, das Pro-Kopf Einkommen der Arbeiterschaft zu erhöhen und eine mittlere Einkommensgruppe zu erhalten. Neben der Kartierung von Regionen mit unterschiedlichen Entwicklungspfaden (florierend, transformativ, schwankend oder stagnierend) liefern die Autoren auch eine Übersicht zu den entsprechenden Einflussfaktoren. Zur Förderung ihrer wirtschaftlichen Resilienz wird schwächeren Regionen schließlich eine verstärkte Investition in das Bildungs- und Qualifikationsniveau der Bevölkerung empfohlen. Stärkere Regionen sollten nach Auffassung der Autoren hingegen vor allem auf Zuwanderung und Arbeitsplätze im verarbeitenden Gewerbe setzen. Obwohl Chapple und Lester damit also eine Anwendung des Resilienz-Begriffs auf regionale Arbeitsmärkte gelingt, weist ihre Studien dennoch Unzulänglichkeiten auf: Durch eine Konzentration auf engineering und ecological resilience wird die dritte Interpretation des Resilienz-Begriffs (adaptive resilience) völlig vernachlässigt. Darüber hinaus identifizieren die Autoren zwar Faktoren, welche möglicherweise einen Einfluss auf die wirtschaftliche Resilienz einer Region haben, treffen allerdings keine Aussagen darüber, wie diese Faktoren modifiziert werden könnten.

Ähnlich verhält es sich mit der Studie von Jakubowski et al. (2013). Anhand der Statistik zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung wird hier die Resilienz regionaler Arbeitsmärkte gegenüber rezessiven Schocks untersucht. Dabei werden die westdeutschen Arbeitsmarktregionen zunächst entsprechend ihrer Beschäftigungsentwicklung angesichts verschiedener rezessiver Schocks (2. Ölkrisse, Rezession nach dem Einheitsboom, Platzen der Dotcom-Blase und Weltfinanzkrise) in Regionen mit höherer beziehungsweise geringerer Sensitivität unterteilt. Im Rahmen einer regional differenzierten Analyse identifizieren die Autoren dann vier unterschiedliche Typen von Resistenz (Resistente Regionen; Regionen mit durchschnittlicher Resistenz; Regionen mit geringer Resistenz in der Rezession 2008/2009; Regionen mit durchgängig geringer Resistenz). Außerdem wird auch die Fähigkeit zur Erholung von rezessiven Schocks (Intensität und Dauer) betrachtet. Jakubowski et al. identifizieren zwar mögliche Bestimmungsgründe für die unterschiedlichen Entwicklungspfade der Regionen, halten sich hinsichtlich einer denkbaren Einflussnahme aber zurück. Des Weiteren konzentriert sich die Untersuchung auf die engineering-Interpretation von Resilienz und bleibt auf den westdeutschen Raum begrenzt.

Während sich die Aufsätze von Chapple und Lester (2007; 2010) sowie Jakubowski et al. (2013) also beide mit der Resilienz regionaler Arbeitsmärkte beschäftigen, stehen wirtschaftliche Umstrukturierungen und deren Auswirkung auf die regionale Beschäftigung im Fokus ihrer Betrachtungen. Völlig unberücksichtigt bleiben bislang jedoch der demografische Wandel und dessen Einfluss auf das Erwerbspersonenpotenzial. In ihrem Fazit deuten Jakubowski et al. (2013, S. 369) zwar an, dass es infolge einer

schrumpfenden Erwerbspersonenbevölkerung zu einem Mangel an qualifizierten Fachkräften kommt, und auch dies Fragen nach der Resilienz deutscher Regionen aufwerfen wird, eine tiefergehende Untersuchung steht bislang jedoch noch aus.

Dies liegt unter anderem auch darin begründet, dass bei der Beschäftigung mit dem demografischen Wandel und dem daraus resultierenden Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials eine andere Interpretation von Resilienz notwendig ist: Wie Pendall et al. (2007, S. 13) betonen, muss bei der Übertragung des Ansatzes auf die Regionalforschung zunächst geklärt werden, ob es sich bei einer Region um ein Gleichgewichtssystem handelt, und wenn dies so ist, ob sie einzelne oder mehrere Gleichgewichte aufweist. Eine Beantwortung dieser Frage hängt nach Auffassung der Autoren ganz wesentlich von den regionalen Phänomenen ab, welche untersucht werden (ebd.). Vor diesem Hintergrund ist darauf hinzuweisen, dass der demografische Wandel erhebliche Auswirkungen auf die Bundesrepublik Deutschland im Allgemeinen sowie kleinere Raumeinheiten im Besonderen hat. Obwohl sich Wissenschaft und Politik schon seit längerem mit diesem Thema beschäftigen, sind zahlreiche Regionen weiterhin von einer Schrumpfung und Alterung ihrer Bevölkerung gekennzeichnet. Tatsächlich erscheint es äußerst fragwürdig, ob dieser Prozess überhaupt aufgehalten werden kann und ob eine Rückkehr zu einem „Gleichgewichtszustand“ möglich ist. Vor diesem Hintergrund betont Cowell (2013, S. 213): „When regional actors develop a response to a long-term shock (...), they are not looking to achieve (or maintain) a new equilibrium, nor are they looking to simply ‚bounce back‘ to their pre-challenge state (...).“.

Aus diesem Grund beschäftigt sich die vorliegende Arbeit mit der dritten Interpretation von Resilienz, der so genannten adaptiven Resilienz (adaptive resilience). Diese wird im folgenden Abschnitt noch einmal ausführlich diskutiert und für den Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit operationalisiert.

2.5.4 Operationalisierung des Resilienz-Ansatzes

Wie bereits weiter oben angedeutet, gehen neuere Resilienz-Studien über das Gleichgewichtsverständnis hinaus indem sie sich weniger mit den Ruhepunkten eines Systems als vielmehr mit dessen Anpassungsprozessen beschäftigen (Pendall et al. 2007, S. 2). Eine solche Interpretation von Resilienz, welche auch als adaptive resilience bezeichnet wird, beschreibt die Fähigkeit eines Systems, die eigene Form oder Funktion entweder vorausschauend oder reaktionär zu reorganisieren, um so die Auswirkungen eines destabilisierenden Schocks zu minimieren (Martin 2011, S. 6).

In diesem Zusammenhang werden einzelne Regionen häufig als komplexe adaptive Systeme verstanden (Cowell 2013, S. 213). Statt dem bloßen Streben nach einer Rückkehr zur Normalität oder einer Wiederaufnahme ursprünglicher Verhaltensweisen, be-

sitzt ein solches System die Fähigkeit zur Veränderung oder Anpassung an eine Belastung. Resilienz bezieht sich hier nicht auf einen Gleichgewichtszustand, eine Rückkehr zum „Normalen“ oder gar auf ein resilientes Ergebnis. Vielmehr handelt es sich um ein dynamisches Attribut welches mit einem Prozess kontinuierlicher Entwicklung verbunden ist (Pendall et al. 2010, S. 76).

Adaptive Resilienz wird häufig anhand eines vierphasigen Anpassungskreislaufs, in dessen Verlauf sich ein System an interne und externe Herausforderungen anpasst, beschrieben (Holling und Gunderson 2002) (siehe oben). Diese Herangehensweise wird von Maguire und Cartwright (2008, S. 10) noch weiter spezifiziert, indem sie betonen, dass die Resilienz eines Systems von dessen Vulnerabilitäten (vulnerabilities) und Ressourcen (resources) sowie dessen Anpassungskapazität (adaptive capacity) beeinflusst wird. Bei den Vulnerabilitäten handelt es sich zunächst um diejenigen Komponenten des Systems, welche die Möglichkeit der Anpassung an eine destabilisierende Störung mindern und die Situation möglicherweise noch verschlechtern. Dagegen handelt es sich bei den Ressourcen um die „Stärken“ und „Fähigkeiten“ eines Systems, welches es dazu befähigen, die eigenen Vulnerabilitäten zu reduzieren und aktiv mit Veränderungen umzugehen (Maguire und Cartwright 2008, S. 10). Während die Anpassungskapazität in ökologischen Systemen eng mit der genetischen und biologischen Vielfalt sowie mit der Heterogenität der Landschaftselemente verbunden ist, wird in regionalwirtschaftlichen Zusammenhängen oftmals eine möglichst vielfältige Branchen- und Unternehmensstruktur, Selbstorganisation sowie die Existenz von lernenden Institutionen und Netzwerken betont (Jakubowski et al. 2013, S. 354; Maguire und Cartwright 2008, S. 8; Bristow und Healy 2014). Im Rahmen des adaptiven Resilienz-Ansatzes zählen die Vulnerabilitäten und Ressourcen sowie die Anpassungskapazität zu den internen Komponenten eines Systems. Da es aufgrund der Multiskalarität jedoch zur Interaktion mit anderen Systemen kommt, heben Maguire und Cartwright (2008, S. 11) auch die Bedeutung externer Prozesse hervor. Demnach haben auch das weitere politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Umfeld einen Einfluss auf den systemischen Umgang mit Veränderungen.

Bei der Anwendung dieses analytischen Rahmens auf das Thema der regionalen Fachkräfteicherung gilt es zunächst, die spezifischen Vulnerabilitäten ostdeutscher Regionen hinsichtlich des rückläufigen Erwerbspersonenpotenzials zu identifizieren: Sie stellen die Komponenten der Systeme dar, welche eine Anpassung an die „Störung“ (chronischer Slow-Burn) erschweren und die Situation möglicherweise noch verschlechtern. Parallel dazu bedarf es aber auch einer Identifikation der Stärken und Fähigkeiten (zusammengefasst als „Ressourcen“), welche die Regionen zur Überwindung der Vulnerabilitäten sowie zum aktiven Umgang mit Veränderungen befähigen.

Da die Resilienz ostdeutscher Regionen gegenüber dem rückläufigen Erwerbspersonenpotenzial allerdings nicht nur von deren Vulnerabilitäten und Ressourcen, sondern auch von deren Anpassungskapazität beeinflusst wird, müssen in einem weiteren Schritt auch die möglichen Indikatoren zur Messung letzterer herausgearbeitet werden. Ferner bedarf es einer Berücksichtigung der externen Prozesse: Da sich die einzelnen Regionen nicht völlig isoliert an das rückläufige Erwerbspersonenpotenzial anpassen, spielt hier auch das weitere politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Umfeld eine Rolle (vgl. Abb. 5).

Entsprechend dieser Darstellungen baut die vorliegende Arbeit auf den Überlegungen von Hill et al. (2008, S. 9-10) auf, indem sie nicht nur die öffentlichen Maßnahmen auf den verschiedenen Ebenen (lokal, regional und landesweit) sondern auch die Aktivitäten der öffentlich-privaten Zusammenarbeit und des privaten Sektors als eine mögliche Erklärung für regionale Resilienz sieht.

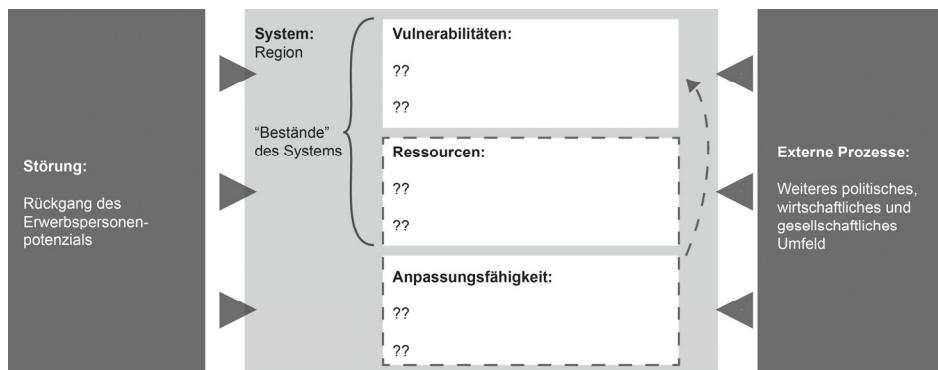


Abb. 5: Adaptive Resilienz (Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Maguire und Cartwright 2008, S. 10)

2.6 Forschungsleitende Fragen

Auf Basis der theoretischen Grundlagen werden im Rahmen der vorliegenden Arbeit folgende zentrale Fragestellungen untersucht:

Forschungsfrage 1:

Wie beschäftigen sich die relevanten Organisationen in Ostdeutschland mit der regionalen Fachkräftesicherung?

Für die Beantwortung dieser Forschungsfrage ist zunächst eine umfassende Darstellung der demografischen Entwicklung Ostdeutschlands notwendig. Neben der Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung sind dabei auch die anhaltenden Migrationsbewegungen besonders zu berücksichtigen. Es wird untersucht, wie eine ansteigende Zahl

von Renteneintritten bei einer gleichzeitig rückläufigen Zahl von Berufseinsteigern zu einem reduzierten Erwerbspersonenpotenzial führt.

Diesen Entwicklungen können mit einer Vielzahl von Strategien begegnet werden. So lässt sich das Arbeitsangebot von staatlicher Seite etwa mithilfe von Familien-, Sozial-, oder Einwanderungspolitik beeinflussen. Darüber hinaus können von betrieblicher Seite zum Beispiel auch flexiblere Arbeitszeitmodelle eingeführt, eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf angestrebt oder längerfristige Beschäftigungsperspektiven geschaffen werden (Abschnitt 2.1.2). Auf regionaler Ebene erscheint vor allem auch die Berücksichtigung zielgruppenspezifischer Bedarfe sinnvoll.

Entsprechend den Überlegungen der regulationstheoretisch orientierten Regionalforschung werden regionale Arbeitsmärkte durch eine Vielzahl von Koordinationsmechanismen beeinflusst (Abschnitt 2.2.3). Dabei spielen sowohl die klassischen Marktakteure (Unternehmen und Erwerbstätige) als auch staatliche und sonstige Organisationen (z. B. Bundesagentur für Arbeit, Tarifparteien, Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften oder diverse Kammern) eine wichtige Rolle. Vor diesem Hintergrund liefert die vorliegende Arbeit nicht nur einen Überblick über bestehende Ansätze zur Fachkräftesicherung, sondern untersucht auch, welche Organisationen sich mit diesem Thema beschäftigen und inwiefern sie die ansässigen Unternehmen bei deren langfristigen Arbeitskräfte sicherung unterstützen.

Forschungsfrage 2:

Welche Rolle spielt dabei die gezielte Anwerbung von Rück- und Zuwanderern?

Bei der regionalen Fachkräftesicherung in Ostdeutschland sind nicht nur Strategien zur Berufsorientierung für (Hoch-) Schulabsolventen, die Weiterqualifizierung älterer Berufstätiger oder die Reintegration von Arbeitslosen, sondern auch Strategien zur gezielten Anwerbung von Rück- und Zuwanderern denkbar. Aus diesem Grund untersucht die vorliegende Arbeit, inwiefern die zuvor identifizierten Organisationen bei ihren Aktivitäten zur Fachkräftesicherung verschiedene Zielgruppen berücksichtigen und welche besondere Rolle dabei die Gruppe der Rück- und Zuwanderer spielt. Unter Rückgriff auf das Mehrebenenkonzept von Cassarino (Abschnitt 2.3.3) werden dabei nicht nur die strukturellen Rahmenbedingungen auf der Meso- und Makroebene, sondern auch die individuelle Ebene der Migranten berücksichtigt. Darüber hinaus werden mithilfe des vorgestellten Resilienz-Ansatzes (Abschnitt 2.5.4) die Faktoren identifiziert, die von den relevanten Organisationen als besondere Vulnerabilitäten bzw. Ressourcen ihrer Region angesehen werden.

Forschungsfrage 3:

Wie können Rück- und Zuwanderungsinitiativen zur Resilienz ostdeutscher Regionen gegenüber dem Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials beitragen?

Auf den Ergebnissen der Forschungsfragen 1 und 2 aufbauend wird im letzten Teil der Arbeit untersucht, wie bestehende Rück- und Zuwanderungsinitiativen (z. B. Agentur mv4you, Thüringer Agentur für Fachkräftegewinnung (ThAFF)) zur Mobilisierung regionaler Ressourcen beitragen und so auch den Abbau bestehender Vulnerabilitäten gegenüber dem rückläufigen Erwerbspersonenpotenzial unterstützen. Dabei ist es von besonderem Interesse, wie diese Initiativen mit weiteren Organisationen zusammenarbeiten und so zum Aufbau einer regionalen Anpassungskapazität beitragen. In diesem Zusammenhang wird versucht ausgewählte Regionen im Modell des Anpassungskreislaufs (Abschnitt 2.5.2) zu verorten und mit Hilfe des adaptiven Resilienz-Ansatzes eingehender zu untersuchen.

Im nachfolgenden Kapitel wird die empirische Vorgehensweise zur Beantwortung der drei Forschungsfragen erläutert, bevor in den Kapiteln 4, 5 und 6 die einzelnen Ergebnisse zur regionalen Fachkräftesicherung durch die gezielte Anwerbung von Rück- und Zuwanderern präsentiert werden.

3 Forschungsstrategie und methodische Vorgehensweise

Nachdem im vorigen Kapitel der theoretische Bezugsrahmen sowie die forschungsleitenden Fragen der Arbeit präsentiert wurden, erfolgt in den nächsten Abschnitten eine genaue Darstellung der methodischen Vorgehensweise.

In Abschnitt 3.1 wird zunächst dargelegt, wie durch die Kombination zweier Forschungsstrategien ein umfassenderes Verständnis des Untersuchungsgegenstandes erzielt werden kann. Daraufhin wird in Abschnitt 3.2 das Querschnittsdesign, welches im Rahmen des quantitativ orientierten Forschungsteils dieser Arbeit Anwendung findet, beschrieben. Dabei wird sowohl auf die Abgrenzung des Untersuchungsgebiets (Abschnitt 3.2.1), als auch auf die verwendeten Methoden näher eingegangen. Im Einzelnen handelt es sich dabei um eine sekundärstatistische Analyse (Abschnitt 3.2.2), eine Dokumentenanalyse mit angeschlossenem Sampling (Abschnitt 3.2.3) sowie eine schriftliche Befragung (Abschnitt 3.2.4).

Daran anschließend wird in Abschnitt 3.3 eine detaillierte Beschreibung des multiplen Fallstudiendesigns, welches im qualitativen Teil der Untersuchung Anwendung findet, geliefert. Hierbei werden zunächst die Kriterien der Fallauswahl diskutiert (Abschnitt 3.3.1), bevor dann das Experteninterview (Abschnitt 3.3.2) und die Dokumentenanalyse (Abschnitt 3.3.3) als eingesetzte Methoden vorgestellt werden.

Das Kapitel schließt mit einer kritischen Reflexion der verwendeten Forschungsmethoden (Abschnitt 3.4).

3.1 Forschungsstrategie

Die Forschungsstrategie beschreibt eine allgemeine Orientierung bei der Durchführung einer sozialwissenschaftlichen Arbeit (Bryman 2008, S. 22). In diesem Zusammenhang lassen sich anhand ihres jeweiligen Grundverständnisses zwei unterschiedliche Herangehensweisen identifizieren: So folgt die quantitative Forschungsstrategie zunächst dem deduktiven Ansatz und ist auf eine empirische Überprüfung bestehender Theorien ausgelegt. Ihre epistemologische Orientierung basiert auf dem naturwissenschaftlichen Modell (insbesondere dem Positivismus) und ihre ontologische Orientierung entspricht dem Objektivismus. Demgegenüber folgt die qualitative Forschungsstrategie einem induktiven Ansatz, bei welchem die Aufstellung neuer Theorien im Vordergrund steht. Da die Art und Weise, wie Individuen ihre soziale Umwelt interpretieren hier im Zentrum des Forschungsinteresses steht (interpretativ-verstehende Wissenschaft), werden die Praktiken und Normen des naturwissenschaftlichen Modells abgelehnt. Die ontologische Orientierung dieser Forschungsstrategie folgt einem konstruktivistischen Weltbild.