

# Fachkräftemangel in Niedersachsen: Ein aktuelles Problem?

Wolfgang Meyer<sup>1</sup>

Hannover Economic Papers (HEP) No. 560

Juli 2015

## Zusammenfassung

Fachkräftemangel ist in Deutschland zu einem wichtigen wirtschaftspolitischen Thema geworden. Dabei ist nicht immer klar, ob die Sorge sich auf die aktuelle Situation bezieht oder eine in Zukunft auftretende Knappheit befürchtet wird. Hauptanliegen dieses Beitrags ist es, zu prüfen, ob in Niedersachsen in der Periode 2008 – 2014 bereits eine Mangelsituation bei Fachkräften vorliegt oder ob es sich eher um temporäre Engpässe handelt, die durch ein verbessertes Personalmanagement beseitigt werden könnten.

Die empirische Analyse stützt sich auf Daten des IAB-Betriebspanels. Es zeigt sich, dass der Fachkräftebedarf konjunkturellen Schwankungen unterworfen ist, ohne einen eindeutigen Trend aufzuweisen. Zur Messung des Fachkräftemangels werden subjektive Problemeinschätzungen des Managements und quantitative Daten zu Einstellungskompromissen und nicht besetzten Stellen herangezogen. Insbesondere Letztere sprechen dafür, dass die auftretenden Besetzungsprobleme eher kurzfristiger Natur sind. Zur Sicherung der Versorgung mit Fachkräften setzen die Betriebe vor allem auf die eigene betriebliche Ausbildung sowie auf Fort- und Weiterbildung.

## Abstract

Skill shortages are an important issue of the current economic policy debate in Germany. However, it is not always clear whether the term applies to an actual or future problem. This paper investigates the development of skill shortages in Lower Saxony in the period 2008 – 2014 and takes a closer look at the recruitment problems of the firms. Are these problems due to a prolonged scarcity or to temporary circumstances which can be solved by an appropriate personnel management?

Using the German Establishment Panel of the Institute for Employment Research (IAB) the empirical analysis reveals that the demand of skilled personnel is cyclical without a clear upward trend. Skill shortages are measured by subjective assessments of the management, quantitative indicators of employment compromises and unfilled qualified vacancies. Especially the latter show, that the recruitment problems are mostly a short-term phenomenon and less often observed over a longer period. To abate skill shortages the firms frequently use vocational training and further education.

*JEL classification:* D21; D22; J23; J63

*Key words:* skill shortages, need for skilled personnel, recruiting strategies, IAB-Establishment Panel, Lower Saxony

---

<sup>1</sup> Institut für Arbeitsökonomik, Leibniz Universität Hannover

## 1 Einführung

Der Fachkräftebedarf und die Knappheit an Fachkräften stehen seit langem im Fokus der wirtschaftspolitischen Diskussion. Viele Unternehmen und deren Verbände beklagen einen Mangel an qualifizierten Arbeitnehmern: Auf entsprechend ausgeschriebene Stellen bewerben sich nicht genügend Interessenten oder diese verfügen nicht über die geforderten Qualifikationen. Forderungen nach geeigneten Maßnahmen zur Sicherung der Wirtschaft mit Fachkräften schließen sich vielfach an die Klagen an. Im Einklang mit derartigen Forderungen hat z.B. die Niedersächsische Landesregierung im Sommer 2014 gemeinsam mit verschiedenen Arbeitsmarktpartnern die „Fachkräfteinitiative Niedersachsen“ geschlossen, die ein umfangreiches Förderprogramm enthält (Pressestelle Niedersächsischen Landesregierung 2014). Die Bundesregierung unterstützt unter anderem ein „Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung“, das beim Institut der deutschen Wirtschaft angesiedelt ist (Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung 2014). Andere staatliche Aktivitäten gehen allerdings genau in die entgegengesetzte Richtung. So werden durch die Einführung der abschlagsfreien „Rente mit 63“ dem Arbeitsmarkt Fachkräfte entzogen. Der Fachkräftemangel wird häufig mit dem demographischen Wandel begründet und ist aus dieser Perspektive eher ein mittel- bis langfristiges Problem. Aber auch aktuell wird verschiedentlich bereits eine wachstumshemmende Unterversorgung mit qualifizierten Arbeitskräften konstatiert und zwar insbesondere in den MINT-Berufen (Anger/Koppel/Plünneke 2015). Während die Diagnose eines langfristigen Mangels verhältnismäßig unstrittig ist, gehen die Einschätzungen der aktuellen Situation auseinander. Herrscht schon ein Mangel oder handelt es sich um vorübergehende Engpässe, die durch ein verbessertes Personalmanagement beseitigt werden könnten?<sup>2</sup>

Hauptanliegen dieses Beitrags ist die Klärung der Frage, ob bereits ein Fachkräftemangel festzustellen ist und mit welchen Strategien die Betriebe diesem Problem begegnen wollen.<sup>3</sup> Dabei wird die empirische Analyse in zweifacher Weise eingegrenzt, zum einen regional auf das Bundesland Niedersachsen und zum anderen zeitlich auf die Periode 2008 bis 2014. Eine Beschreibung der Daten findet sich im Abschnitt 2. Es folgt in Abschnitt 3 eine Deskription des Fachkräfteeinsatzes und des zusätzlichen Fachkräftebedarfs. Die Kernfrage des Beitrags wird in Abschnitt 4 anhand verschiedener Indikatoren für Fachkräftemangel diskutiert. In Abschnitt 6 werden Fachkräftesicherungsstrategien behandelt und ein Fazit schließt den Beitrag ab.

## 2 Daten

Die nachfolgende empirische Untersuchung basiert auf dem IAB-Betriebspanel (Fischer et al. 2009) für die Jahre 2008-2014, in dessen Rahmen jährlich ca. 1.000 niedersächsische Betriebe in persönlichen Interviews befragt werden. Eine Ausdehnung der Untersuchung auf

---

<sup>2</sup> Zur Abgrenzung von Fachkräftemangel und Fachkräfteengpässen vgl. Kettner (2012, 16).

<sup>3</sup> Im Hinblick auf die Fragestellung, die Datenbasis und die Analyseverfahren ist dieser Beitrag eine Erweiterung der Arbeiten von Gerlach/Hübler/Meyer (2014, 2015). Für Anregungen und kritische Kommentare zum vorliegenden Beitrag danke ich Knut Gerlach und Olaf Hübler.

frühere Perioden unterbleibt, da sich die Branchengliederung 2008 geändert hat und die benötigten Angaben für qualifizierte Arbeitskräfte in weiter zurückliegenden Jahren nicht durchgängig verfügbar sind. In den Untersuchungszeitraum fallen die Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 sowie die folgende Erholungsphase. Die Datenbasis eignet sich daher für die Analyse kurz- bis mittelfristiger Entwicklungen.

Eine Abgrenzung der „Fachkräfte“ erfolgt dabei auf der Basis der Fragen zur Personalstruktur, die folgende Kategorien unterscheidet:

- Beschäftigte für *einfache* Tätigkeiten, die keine Berufsausbildung erfordern,
- Beschäftigte für *qualifizierte* Tätigkeiten,
  - die eine abgeschlossene Lehre oder eine vergleichbare Berufsausbildung oder eine entsprechende Berufserfahrung erfordern,
  - die einen Hochschulabschluss erfordern.

Beschäftigte für qualifizierte Tätigkeiten werden im Folgenden auch als Fachkräfte bezeichnet. Eine Differenzierung nach den beiden Unterkategorien „Lehre“ und „Hochschulabschluss“ erfolgt nicht, da sie für die hier interessierenden Sachverhalte im Betriebspanel nicht in allen Jahren vorgenommen wurde.

Angaben zum Fachkräfteeinsatz beziehen sich jeweils auf den Stand 30.06. eines Jahres. Die Beurteilung der Probleme bei der Besetzung von Arbeitsplätzen für qualifizierte Tätigkeiten stützt sich zum einen auf quantitative Informationen aus dem Abschnitt „Personalbewegungen und Personalsuche“ des Panelfragebogens; die Werte beziehen sich dabei jeweils auf das 1. Halbjahr der betrachteten Jahre. Zum anderen werden subjektive Einschätzungen abgefragt, die die Situation zum Befragungszeitpunkt (Feldphase: Juli bis September) widerspiegeln.

Alle Auswertungen basieren auf ungewichteten Daten. Die ausgewiesenen Werte gelten daher nur für die Stichprobe, in der Großbetriebe und das Verarbeitende Gewerbe überproportional vertreten sind.

### **3 Fachkräfteeinsatz und zusätzlicher Fachkräftebedarf**

Nur wenige Bereiche der Wirtschaft verzichten völlig auf den Einsatz von qualifizierten Arbeitskräften. Am ehesten findet sich das noch bei Kleinbetrieben im Dienstleistungsbereich. Für die meisten Betriebe sind dagegen Fachkräfte unverzichtbar. Abbildung 3-1 zeigt, dass der Anteil an Betrieben mit Fachkräfteeinsatz in der Stichprobe in der Analyseperiode zwischen 92 und 95 Prozent liegt. Die Schwankungen sind relativ gering und weisen weder ein konjunkturelles Muster noch einen eindeutigen Trend auf. Differenziert man die Betrachtung nach Wirtschaftsbereichen,<sup>4</sup> so lassen sich deutliche Unterschiede feststellen:<sup>5</sup>

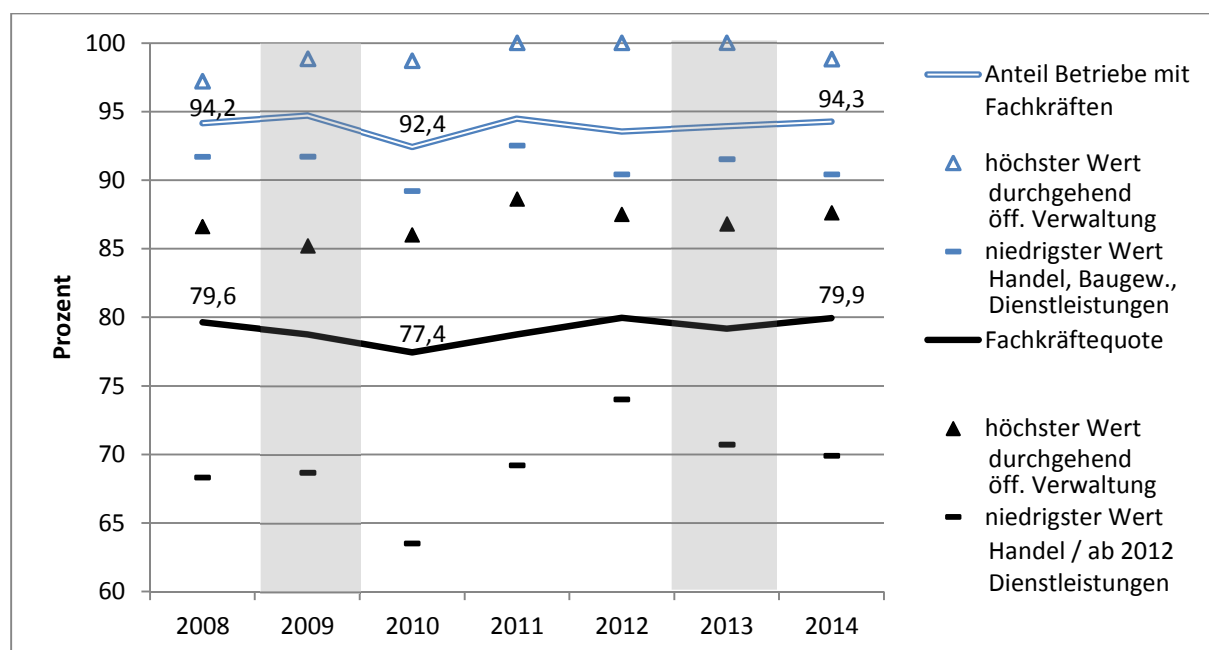
---

<sup>4</sup> Es werden folgende Wirtschaftsbereiche unterschieden: Verarbeitendes Gewerbe, Baugewerbe, Handel (einschließlich Kfz-Reparatur), Dienstleistungen und öffentliche Verwaltung (einschließlich Organisationen ohne Erwerbszweck).

<sup>5</sup> Die kompletten Werte finden sich im Anhang Tabelle A1 bzw. A2.

- Die höchsten Anteile finden sich in allen Jahren im Bereich der Öffentlichen Verwaltung; von 2011 bis 2013 setzen sogar ausnahmslos alle Betriebe Fachkräfte ein. Fast genauso hoch sind durchgängig die Werte für das Verarbeitende Gewerbe.
- Die niedrigsten Anteile weist meist der Bereich Dienstleistungen auf, der allerdings sehr heterogen ist.<sup>6</sup> Aber auch hier liegt – mit Ausnahme des Jahres 2010 – der Anteil fachkräfteeinsatzender Betriebe über 90 Prozent.
- Wie die niedersächsische Gesamtwirtschaft weisen auch die Wirtschaftsbereiche keinen Trend auf. Eine Ausnahme macht hier das Baugewerbe, in dem der Anteil der Betriebe mit Fachkräfteeinsatz im Trend leicht abnimmt.

**Abbildung 3-1:** Anteil an Betrieben mit Fachkräfteeinsatz und Fachkräftequote<sup>a)</sup> in Niedersachsen 2008 bis 2013<sup>b)</sup> in Prozent, Basis: alle Betriebe der Stichprobe



- a) Fachkräfte bezogen auf alle Beschäftigte (einschließlich tätige Inhaber und mithelfende Familienangehörige).
- b) Phasen ohne bzw. mit negativem Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts sind grau eingefärbt.

In Abbildung 3-1 sind auch Fachkräftequoten eingetragen, die den Anteil der Fachkräfte an allen Beschäftigten (einschließlich tätige Inhaber und mithelfende Familienangehörige) angeben. Wie man sieht, sind auch diese Werte im Gesamttraum Niedersachsen verhältnismäßig hoch und nur relativ geringen Schwankungen unterworfen. Für den betreffenden Zeitraum gilt dies in gleicher Weise für die Entwicklung in Deutschland insgesamt (Bechmann et al. 2014, 15). Etwa vier von fünf Beschäftigten gehören zu den Fachkräften. Die Unterschiede nach Wirtschaftsbereichen sind hier allerdings deutlich größer als bei den oben kommentierten Betriebsanteilen. Erneut erweist sich der Bereich Öffentliche Verwaltung als äußerst fachkräfteeintensiv; über die gesamte Periode hat er jeweils den höchsten Fachkräfteanteil.

<sup>6</sup> Bechmann et al. (2014), die den Dienstleistungsbereich stärker differenziert betrachten, erhalten für 2013 mit gewichteten Daten für Deutschland insgesamt für „Beherbergung und Gastronomie“ nur einen Fachkräfteanteil von 46 Prozent, während dieser im „Gesundheits- und Sozialwesen“ 80 Prozent beträgt.

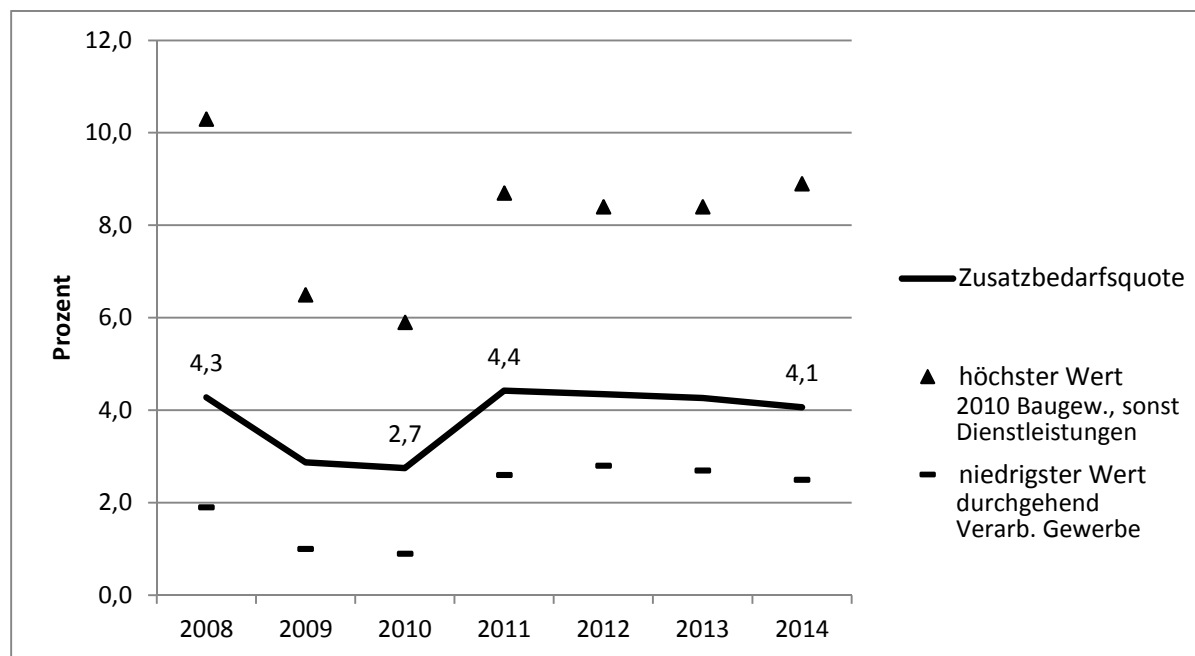
Das Verarbeitende Gewerbe und das Baugewerbe liegen meist in der Nähe des niedersächsischen Durchschnitts und die niedrigsten Anteile finden sich zunächst im Handel und ab 2012 im Bereich Dienstleistungen. Worauf der starke Anstieg der Fachkräftequote im Handel von 2010 bis 2012 zurückzuführen ist, ist unklar. Er ist auch bei einer Einschränkung auf Betriebe, die sich von 2008 bis 2014 kontinuierlich an der Befragung beteiligt haben, zu finden.

Ein zusätzlicher Bedarf an Fachkräften kann auf betrieblicher Ebene entstehen,

- wenn der Betrieb die Beschäftigung ausweitet,
- wenn Fachkräfte ausscheiden, deren Positionen wieder besetzt werden sollen und
- wenn bei organisatorischen oder technologischen Änderungen geringqualifizierte Arbeitskräfte durch Fachkräfte ersetzt werden.

Im günstigen Fall kommt es dann zu entsprechenden Einstellungen von qualifizierten Arbeitskräften, im ungünstigen zu unbesetzten Fachkräftestellen, sofern der Bedarf nicht intern durch Fort- und Weiterbildung des vorhandenen Personals gedeckt werden kann. Der zusätzliche Fachkräftebedarf wird daher durch die Zahl der Einstellungen zuzüglich der Zahl der unbesetzten Stellen, immer eingegrenzt auf Fachkräfte, gemessen (ebenso Bechmann et al. 2014, 36).<sup>7</sup> Im Betriebspanel werden diese Werte jeweils für das 1. Halbjahr eines Jahres erhoben. Abbildung 3-2 zeigt die Entwicklung der Zusatzbedarfsquote, die den Zusatzbedarf auf die Anzahl der eingesetzten Fachkräfte bezieht, für die Jahre 2008 bis 2013.

**Abbildung 3-2:** Zusatzbedarfsquote für Fachkräfte<sup>a)</sup> in Niedersachsen 2008 bis 2014 in Prozent, Basis: alle Betriebe der Stichprobe



a) Fachkräfteeinstellungen plus unbesetzte Fachkräftestellen im 1. Halbjahr bezogen auf Fachkräfte am 30.06. eines Jahres.

Die Abbildung zeigt sehr deutlich den Einfluss der Wirtschafts- und Finanzkrise auf den zusätzlichen Fachkräftebedarf. Ausgehend von der guten konjunkturellen Lage 2008 bricht der

<sup>7</sup> Es ist auch denkbar, dass Auszubildende oder unqualifizierte Arbeitskräfte eingestellt werden, die später nach Durchlaufen der Bildungsprozesse Fachkräfte werden. Diese Fälle sind hier nicht erfasst.

Zusatzbedarf 2009 ein. Obwohl die wirtschaftliche Lage sich im darauffolgenden Jahr schon wieder deutlich verbessert, bleibt der Zusatzbedarf 2010 noch gering. In der Krise haben die Betriebe Fachkräfte gehortet und können daher die zusätzliche Güternachfrage in vielen Fällen ohne zusätzliche personelle Ressourcen befriedigen. 2011 steigt dann der Zusatzbedarf steil an und bleibt in den folgenden Jahren trotz zunächst nachlassender Konjunktur auf fast gleichem Niveau. Auch die 2014 einsetzende konjunkturelle Verbesserung der wirtschaftlichen Lage bleibt ohne merklichen Einfluss. Ein Entwicklungstrend ist nicht zu erkennen. Bechmann et al. (2014, 37) weisen für den Fachkräftebedarf in Deutschland insgesamt von 2008 bis 2013 einen leicht positiven Trend auf. Bezieht man aber, wie hier geschehen, den Bedarf auf den Fachkräftebestand, dann ähneln sich die beiden Entwicklungen.

Bei einer Differenzierung nach den Wirtschaftsbereichen zeigen sich deutliche Unterschiede (vgl. Anlage A4 für die kompletten Werte). Den weitaus höchsten Zusatzbedarf haben Dienstleistungsbetriebe. Lediglich 2010 liegt das Baugewerbe etwas darüber. Im Gegensatz zum Gesamttraum Niedersachsen ist im Bereich Dienstleistungen das hohe Vorkrisenniveau aber in keinem Jahr wieder erreicht worden. Der untere Rand zeichnet die Entwicklung im Verarbeitenden Gewerbe nach. Da dieser Bereich aufgrund seiner Exportorientierung überproportional von der Krise 2009 getroffen worden war, liegt der Zusatzbedarf in und kurz nach der Krise auffällig niedrig.

Welche Auswirkungen die Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 auf den Zusatzbedarf gehabt hat, ist aus Abbildung 3-3 zu ersehen, wobei die Klassifizierung nach der Krisenbetroffenheit rückwirkend 2010 abgefragt wurde. Die Analyse wird auf privatwirtschaftliche Betriebe, die sich 2008 bis 2014 kontinuierlich an der Befragung beteiligt haben, eingeschränkt. Bei negativ krisenbetroffenen Betrieben zeigt sich in etwa das bekannte Muster, mit einem Rückgang des Zusatzbedarfs bis 2010, einem starken Anstieg 2011 und ab 2012 eine Stabilisierung unterhalb des Vorkrisenniveaus. Bei Betrieben die nicht von der Krise betroffen waren stieg der Zusatzbedarf 2009 noch an, ging aber 2010 dann deutlich zurück. Danach folgt der Graph mit deutlichen Schwankungen in etwa dem Konjunkturverlauf, mit Werten, die zum Teil deutlich über dem Vorkrisenniveau liegen. Hier zeigt sich also eine trendmäßige Erhöhung des Fachkräftebedarfs.

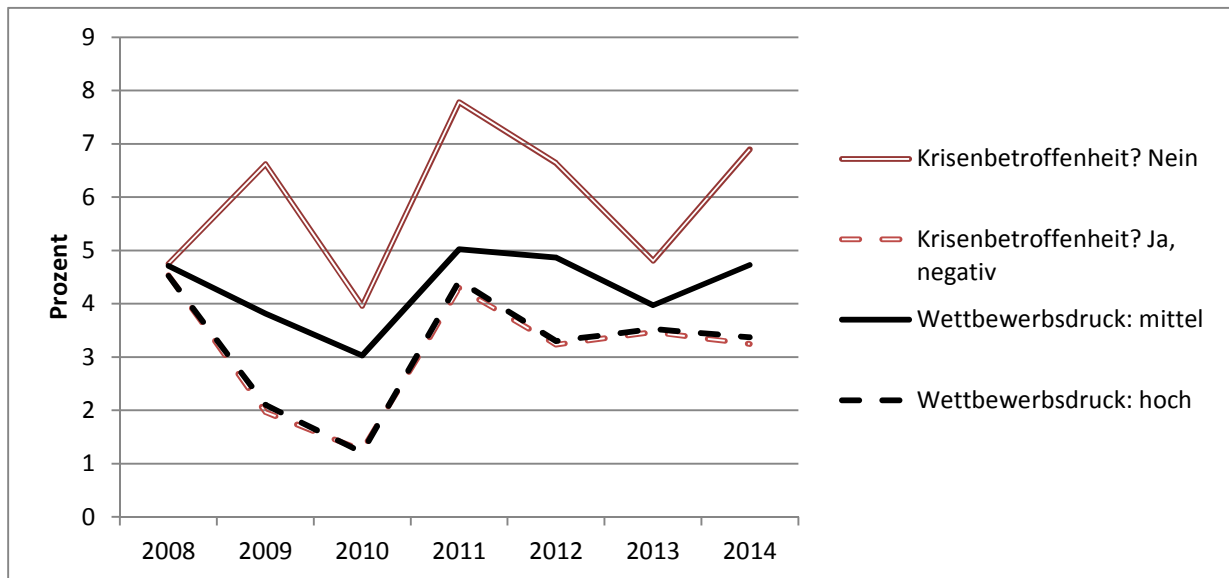
Als zweites Kriterium ist in Abbildung 3-3 der Wettbewerbsdruck, dem das Unternehmen auf dem entsprechenden Absatzmarkt ausgesetzt ist, eingetragen. Die Klassifizierung orientiert sich dabei an einem Durchschnittswert über die gesamte Periode und unterscheidet Betriebe mit mittlerem Wettbewerbsdruck von solchen mit hohem.<sup>8</sup> Hier fällt auf, dass die Entwicklungen den beiden eben besprochenen Graphen stark ähneln. Der Graph der Gruppe mit hohem Wettbewerbsdruck ist sogar fast identisch mit jenem der negativ krisenbetroffenen Betriebe. Die beiden anderen Kurven stimmen in der Entwicklungsrichtung fast immer

---

<sup>8</sup> Die Abfrage nach dem Konkurrenz- und Wettbewerbsdruck, dem der Betrieb ausgesetzt ist, wird jährlich gestellt. Als Antwortkategorien stehen zur Verfügung: kein WD, geringer WD, mittlerer WD, hoher WD. Da die Zahl der Betriebe, die keinem oder nur geringem Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind, klein ist, werden nur die Werte für die beiden anderen Kategorien ausgewiesen.

überein – Ausnahme 2008-09 –, die Schwankungen und der Trend sind aber nicht so ausgeprägt.

**Abbildung 3-3:** Zusatzbedarfsquote für Fachkräfte<sup>a)</sup> in Niedersachsen 2008 bis 2014 nach Krisenbetroffenheit und Wettbewerbsdruck in Prozent, Basis: privatwirtschaftliche Betriebe<sup>b)</sup>, die 2008 bis 2014 kontinuierlich befragt wurden, N = 296



a) Fachkräfteeinstellungen plus unbesetzte Fachkräftestellen im 1. Halbjahr bezogen auf Fachkräfte am 30.06. eines Jahres.

b) Betriebe die ihr Geschäftsvolumen durch Umsatz, Bilanz- oder Beitragssumme messen, sich nicht im Eigentum der öffentlichen Hand befinden und nicht eine gemeinnützige, mildtätige oder kirchliche Einrichtung sind.

Die bisherigen Auswertungen zeigen, dass die in der niedersächsischen Stichprobe Beschäftigten zum überwiegenden Teil Fachkräfte sind und dass ein relativ kontinuierlicher Zusatzbedarf besteht, der allerdings durch die Krise 2009 deutlich gesenkt wurde.<sup>9</sup> Die Öffentliche Verwaltung und das Verarbeitende Gewerbe arbeiten sehr fachkräfteeintensiv, während im Handel und in den Dienstleistungsbetrieben qualifizierte Arbeitskräfte eine vergleichsweise geringere Rolle spielen. Der Bereich Dienstleistungen ist allerdings sehr heterogen.

#### 4 Indikatoren für Fachkräftemangel

Von Fachkräftemangel wird allgemein gesprochen, wenn auf einem sinnvoll abgegrenzten Arbeitsmarkt die Zahl der benötigten Fachkräfte die Zahl der verfügbaren Fachkräfte übersteigt. Für den Betrieb bedeutet das, dass anhaltende Schwierigkeiten bei der Besetzung offener Fachkräftepositionen auftreten. Eine Möglichkeit zur quantitativen Erfassung dieser Probleme bietet z.B. die Statistik der Bundesagentur für Arbeit mit der Erfassung von Arbeitslosen-Stellen-Relationen sowie der Vakanzzeiten offener Stellen jeweils gegliedert nach Berufen (BA 2014). Auf europäischer Ebene wird in vergleichbarer Weise dem Problem

<sup>9</sup> Diese Ergebnisse bestätigen sich im Wesentlichen, wenn man auf der Basis von Hochrechnungen die niedersächsische Wirtschaft insgesamt analysiert. Vgl. die jährlichen Berichte der Forschungsstelle Firmenpanel „Beschäftigungstrends Niedersachsen“.

nachgegangen (European Commission 2014). Brenke (2010) zieht auch die Entwicklung der Bruttostundenlöhne für Gruppen von Fachkräften in die Beurteilung ein, da es bei Mangelsituationen auf einem funktionierenden Markt zu entsprechenden Preis- (hier Lohn-) Steigerungen kommen müsste. Beide Vorgehensweisen setzen allerdings auf aggregierte Informationen oberhalb der Betriebsebene und sind daher nur begrenzt geeignet.<sup>10</sup> Daher werden im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) seit einiger Zeit repräsentative Befragungen durchgeführt, die die betrieblichen Rekrutierungsprozesse erfassen. Zum einen handelt es sich um eine differenzierte Erfassung des Stellenangebots (Kettner/Vogler-Ludwig 2010). Diese Datengrundlage verwendet z.B. Kettner (2012). Alternativ kann das IAB-Betriebspanel genutzt werden, wie in diesem Beitrag aber z.B. auch bei Bechmann et al. (2014) und Bellmann/Hübler (2014). Der betriebliche Rekrutierungsprozess wird im IAB-Panel zwar nicht so differenziert erfasst wie in der IAB-Stellenerhebung, aber dafür enthält es umfassendere betriebliche Hintergrundvariable.

Im Standardfragenkatalog des Betriebspanels wird dem Thema Fachkräftemangel auf mehreren Wegen nachgegangen. Zum einen wird im zweijährigen Rhythmus nach einer subjektiven Einschätzung der Schwierigkeiten bei der Besetzung von Fachkräftestellen gefragt. Horbach (2014) legt seiner Analyse der Fachkräfteknappheit diese Daten zugrunde. Der gleiche Sachverhalt wird im Rahmen des Fragenschwerpunkts „Fachkräftebedarf“ 2011 und 2014 noch differenzierter beleuchtet. Quantitative Informationen zum Problem der Besetzung von Fachkräftestellen stehen ebenfalls zur Verfügung. Jährlich wird erfragt, ob Fachkräftestellen nicht besetzt werden konnten und gegebenenfalls in welcher Anzahl. Außerdem wurden Einstellungskompromisse 2008 und 2013 erfasst.

#### **4.1 Erwarte Fachkräftebesetzungsprobleme**

Alle zwei Jahre werden die Befragten im Rahmen des Abschnitts „Geschäftspolitik und Geschäftsentwicklung“ gebeten, Personalprobleme zu nennen, die sie in den nächsten beiden Jahren für ihren Betrieb erwarten. Es wird dabei eine Liste mit 10 Items vorgelegt, von denen die zutreffenden angekreuzt werden sollen. Item C lautet:

„Schwierigkeiten, benötigte Fachkräfte auf dem Arbeitsmarkt zu bekommen.“

Abbildung 4.1 zeigt, dass der Anteil der Betriebe, die Probleme bei der Besetzung von Fachkräftestellen erwarten, von 2008 bis 2012 kontinuierlich ansteigt und danach in etwa auf dem erreichten Niveau verbleibt. Bei Werten, die zuletzt nur knapp unter 50 Prozent liegen, scheint Fachkräfteknappheit ein weit verbreitetes Problem zu sein. Die moderierende Wirkung der Krise 2009, wird in der Abbildung nicht deutlich, da die Frage in jenem Jahr nicht gestellt wurde.

Am weitesten verbreitet sind die erwarteten Probleme der Fachkräftebesetzung im Verarbeitenden Gewerbe. Dies ist etwas überraschend, da die Zusatzbedarfsquote in diesem Bereich über die gesamte Analyseperiode hinweg den jeweils niedrigsten Wert aufwies. Mög-

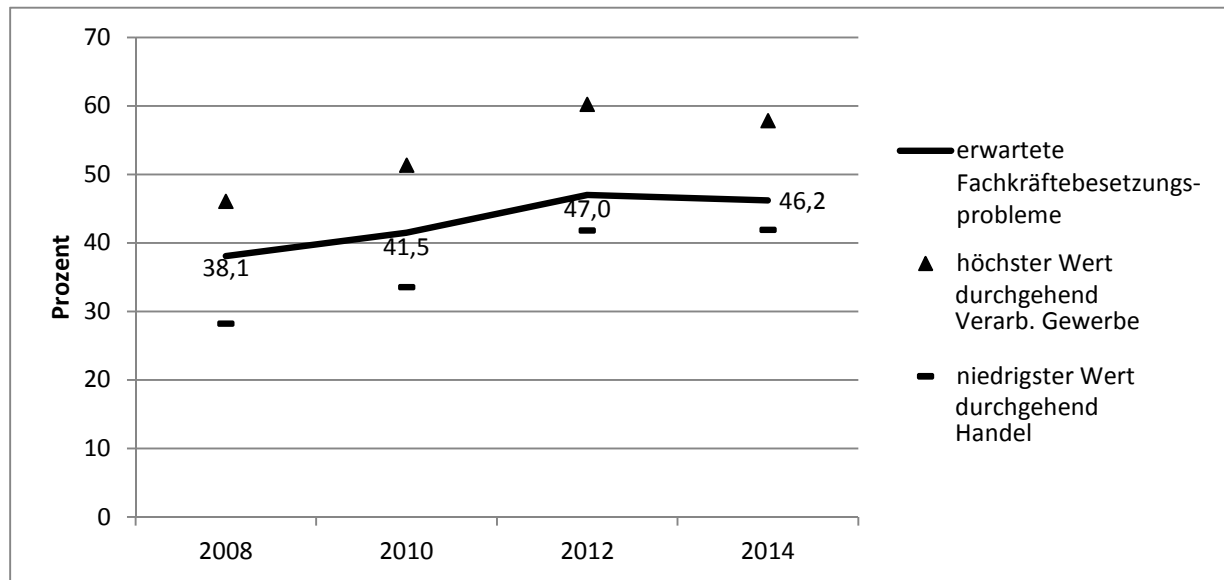
---

<sup>10</sup> Nach Kettner herrscht bereits seit den 60er Jahren Übereinstimmung darin, dass das Stellenangebot nur auf einzelbetrieblicher Ebene korrekt erfasst werden kann (2012, 64).



licherweise spielen die MINT-Fachkräfte, die allgemein als besonders knapp angesehen werden, hier eine größere Rolle als in den anderen Wirtschaftsbereichen. Am geringsten verbreitet ist die Erwartung von Besetzungsproblemen in allen Jahren im Handel, der bei einer relativ geringen Fachkräftequote einen mittleren Zusatzbedarf hat.

**Abbildung 4-1:** Erwartete Fachkräftebesetzungsprobleme in Niedersachsen 2008 bis 2014 in Prozent, Basis: alle Betriebe der Stichprobe



Bei Einschätzungsfragen, wie die nach den erwarteten Personalproblemen ist unklar, ob der Antwort die tatsächliche betriebliche Situation zugrunde liegt oder ob sie sich auf ein allgemeines z.B. durch Medien vermitteltes Problembewusstsein bezieht. In der Befragung 2014 wurde im Rahmen des Schwerpunkts „Fachkräftebedarf“ zusätzlich zur allgemeinen Einschätzung die Situation etwas präziser erfasst. Zunächst wurde gefragt, ob für die nächsten zwei Jahre erwartet wird, dass Stellen für Fachkräfte neu oder wiederbesetzt werden müssen. Die Ergebnisse sind in Tabelle 4.1 in Zeile 3 zusammengefasst.

Innerhalb der nächsten zwei Jahre erwartet ein knappes Drittel keine Nach- oder Neubesetzungen und knapp jeder siebte Betrieb kann die zukünftige Entwicklung nicht klar einschätzen. Denen steht gut die Hälfte der befragten Betriebe gegenüber, die mit Einstellungen einer oder mehrerer Fachkräfte rechnen. Der größte Teil davon erwartet auch Besetzungsprobleme, meist aber bezogen auf einzelne Stellen. Bezogen auf alle 2014 befragten Betriebe ergibt dies Problemerkwartungen bei 42,9 Prozent. Die in Abbildung 4-1 dargestellte allgemeine Einschätzung ergab einen Wert von 46,2 Prozent, d.h. beide Arten der Erwartungsabfrage ergaben eine vergleichbare Größenordnung. Allerdings beruht die relative Nähe der beiden Werte auf zwei gegensätzlichen Effekten, wie die letzte Zeile der Tabelle 4-1 zeigt, in der die Ergebnisse der allgemeinen Einschätzung aufgeschlüsselt sind. Diejenigen, die bei der spezifischen Fragestellung Probleme erwarten, kreuzen bei der allgemeinen Einschätzung deutlich weniger häufig erwartete Besetzungsprobleme an. Dies gilt insbesondere für die Gruppe, die Probleme bei einzelnen Stellen erwartet. Umgekehrt sagen viele Betriebe bei der allgemeinen Einschätzung, dass sie Besetzungsprobleme erwarten, obwohl sie in der

spezifischen Fragestellung z.B. gar nicht mit der Besetzung von Fachkräftepositionen innerhalb der fraglichen Zeitspanne rechnen oder unsicher hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung sind. Diese Feststellung spricht für eine vorsichtige Interpretation subjektiver Problemerwartungen.

**Tabelle 4-1:** Erwartete Fachkräftebesetzungsprobleme in Niedersachsen 2014, Angaben in Prozent, Basis: Betriebe der Welle 2014

Erwarten Sie, dass in Ihrem Betrieb in den nächsten 2 Jahren Fachkräftestellen neu oder wieder besetzt werden müssen?						
Ja				Nein	Trifft nicht zu, keine Fachkräfte	Kann ich noch nicht sagen
53,5				31,4	1,4	13,6
Erwarten Sie Probleme, geeignete Bewerber zu finden?						
Ja, alle Stellen	Ja, einzelne Stellen	Nein, wir erwarten keine Probleme	Kann ich noch nicht sagen			
12,6	30,3	8,4	2,1			
Allgemeine Einschätzung von Personalproblemen: C Schwierigkeiten, in den nächsten 2 Jahren Fachkräftestellen zu besetzen						
10,9	22,0	1,8	1,0	5,1	0,3	5,0

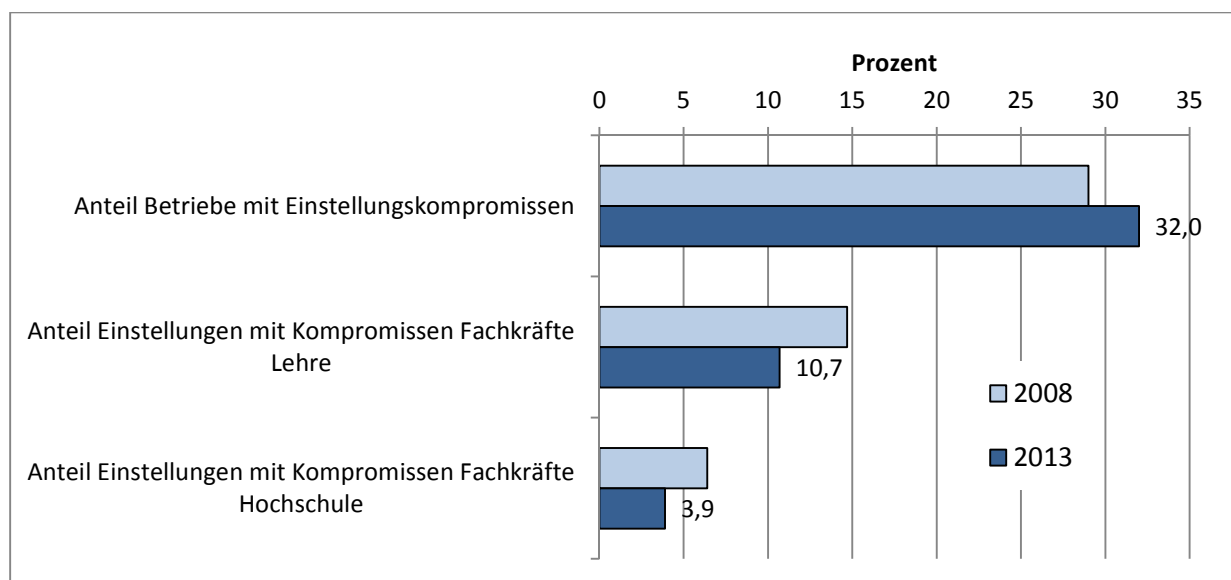
#### 4.2 Kompromisse bei der Stellenbesetzung

Wenn ein Betrieb Personen auf Stellen für qualifizierte Tätigkeiten im gewünschten Umfang eingestellt hat, dann ist dies nicht gleichbedeutend damit, dass Fachkräfteknappheit für ihn keine Rolle gespielt hat. Diese kann sich nämlich bei den Betrieben auf verschiedene Weise bemerkbar machen. Ein Extremfall liegt vor, wenn die Bemühungen um Personalrekrutierung erfolglos bleiben und sich keine oder nicht genügend Bewerber melden. Es kommt dann direkt zu unbesetzten Stellen. Sehr viel häufiger wird der Fall eintreten, dass zwar Bewerber vorhanden sind, deren persönliches Qualifikationsprofil sich aber nicht vollständig mit dem Anforderungsprofil der zu besetzenden Stelle deckt. Auch kann es sich ergeben, dass eine Person zwar geeignet erscheint, aber Betrieb und Bewerber sich zunächst nicht über die Beschäftigungskonditionen einig sind. In den beiden letztgenannten Fällen muss der oder die Personalverantwortliche entscheiden, ob der Betrieb bereit ist, Kompromisse bei der Personalrekrutierung einzugehen oder nicht. So können z. B. die fachspezifischen Anforderungen herabgesetzt werden oder man kommt den Bewerbern im Hinblick auf deren Entlohnungs- oder Arbeitszeitvorstellungen entgegen.

Sowohl im Startjahr der hier betrachteten Periode 2008 wie auch in deren vorletztem Jahr 2013 wurden Ausmaß und Art der Kompromisse bei Einstellungen von qualifizierten Arbeitskräften für das 1. Halbjahr des jeweiligen Jahres ermittelt. In beiden Jahren ist etwa ein

knappes Drittel der Betriebe Kompromisse gegenüber den Bewerbern eingegangen (Abbildung 4-2). Dabei zeigt der etwas höhere Wert für 2013 an, dass aktuell relativ mehr Betriebe von diesem Problem betroffen sind als 2008. Dies gilt auch für Deutschland insgesamt (Bechmann et al. 2014, 48). Betrachtet man allerdings den Prozentsatz der Einstellungen, bei denen Kompromisse erfolgten, so stellt man sowohl bei Fachkräften mit Lehre als auch bei solchen mit Hochschulabschluss eine gegenläufige Entwicklung fest. Nach diesem Indikator ist also die quantitative Bedeutung der Fachkräfteknappheit gegenüber 2008 zurückgegangen. Bemerkenswert ist auch, dass bei der Einstellung von qualifizierten Arbeitskräften mit Hochschulabschluss in beiden Jahren relativ weniger Kompromisse eingegangen wurden als bei der Einstellung von solchen mit Lehre.

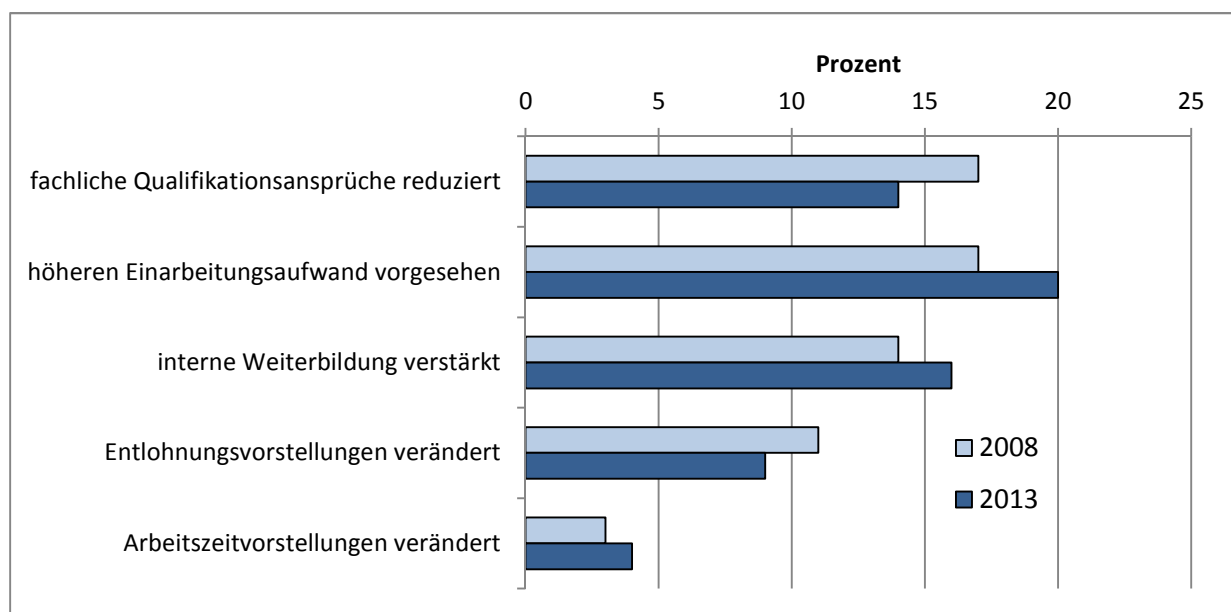
**Abbildung 4-2:** Kompromisse bei der Einstellung von Fachkräften in Niedersachsen 2008 und 2013, Anteile in Prozent, Basis: Betriebe mit Einstellungen von Fachkräften ( $N_{2008} = 429$ ,  $N_{2013} = 462$ )



Differenziert man die Analyse nach Wirtschaftsbereichen (nicht in Abbildung 7 enthalten), zeigen sich die eben für die Gesamtwirtschaft beschriebenen Muster in ähnlicher Weise für das Verarbeitende Gewerbe und den Bereich Dienstleistungen. Bei der Öffentlichen Verwaltung fällt auf, dass sie nur in geringem Maße Kompromisse bei Einstellungen macht. Dies könnte eine günstige Bewerbersituation widerspiegeln. Es ist aber auch denkbar, dass öffentliche Personalverwaltungen aufgrund rigider Vorschriften kaum Konzessionen machen können. Das Baugewerbe weicht in anderer Weise von der Gesamtentwicklung ab. Zum einen steigt der Anteil der kompromissbehafteten Einstellungen an. Zum anderen gehen die Betriebe hier bei der Einstellung von Fachkräften mit Hochschulabschluss mehr Kompromisse ein als bei der von Fachkräften mit Lehre. Ähnlich ist die Situation auch im Handel. Für Hochqualifizierte liegen die Beschäftigungsschwerpunkte eher im Bereich Dienstleistungen und in den Öffentlichen Verwaltungen, so dass die Bewerbersituation im Baugewerbe und im Handel aus betrieblicher Sicht nicht so günstig ist.

Abbildung 4-3 informiert darüber, welche Arten von Kompromissen bei der Einstellung qualifizierter Arbeitskräfte gemacht wurden. Kompromisse können einstellungsfördernd sein, wenn das Profil eines Bewerbers mit dem Anforderungsprofil der Stelle nicht übereinstimmt. Es können dann die fachlichen Qualifikationsansprüche reduziert und der Einarbeitungsaufwand oder die interne Weiterbildung verstärkt werden. Dies kommt in jedem fünften bis siebten einstellenden Betrieb vor, 2013 tendenziell häufiger als 2008 (Ausnahme Reduktion fachlicher Qualifikationsansprüche), wobei in beiden Jahren meist ein Kompromissmix auftritt. Zum anderen können Kompromisse erforderlich sein, wenn zwischen Betrieb und Bewerber unterschiedliche Vorstellungen über die Beschäftigungsbedingungen bestehen. Derartige Kompromisse treten generell weniger häufig auf als Kompromisse bei Profildiskrepanzen. Konzessionen bei den Entlohnungsvorstellungen sind dabei häufiger als solche hinsichtlich der Arbeitszeitvorstellungen, verlieren aber 2013 gegenüber 2008 an Bedeutung.

**Abbildung 4-3:** Arten von Kompromissen bei der Einstellung von Fachkräften in Niedersachsen 2008 und 2013, Anteile in Prozent, Basis: Betriebe mit Kompromissen bei der Einstellung von Fachkräften (N<sub>2008</sub> = 127, N<sub>2013</sub> = 152)



Auf Branchenebene ist in den meisten Fällen ein ähnliches Muster wie in Niedersachsen insgesamt vorzufinden, wobei die jeweilige Kompromisshäufigkeit im Bereich Dienstleistungen relativ hoch und bei den Öffentlichen Verwaltungen vergleichsweise niedrig ist.

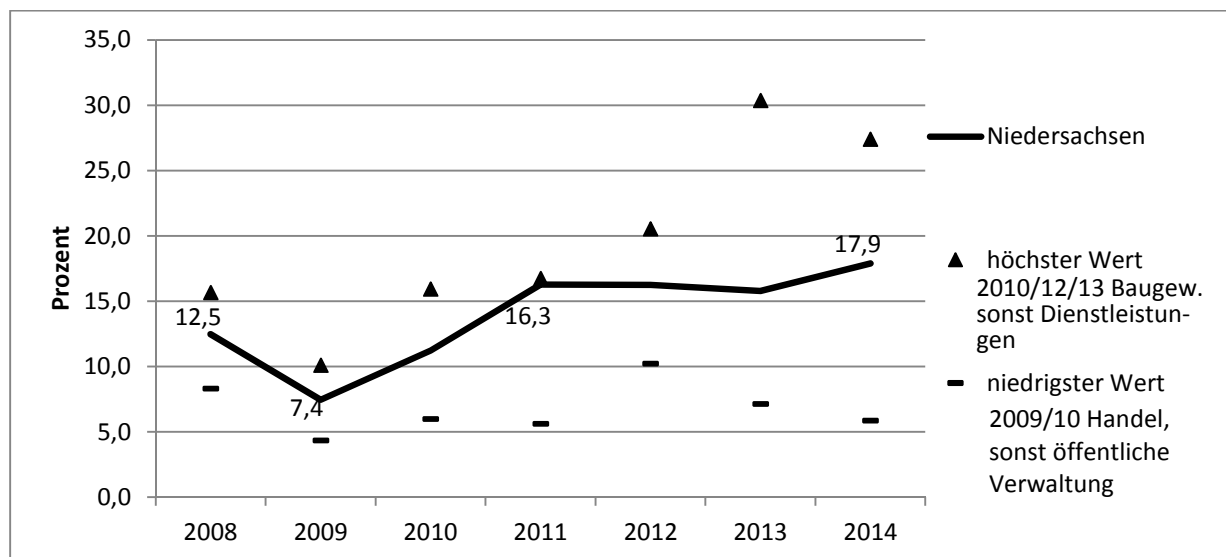
### 4.3 Nichtbesetzte Fachkräftestellen

Sind bei einer geplanten Stellenbesetzung keine oder zu wenig geeignete Bewerber vorhanden und die betrieblichen Kosten eines Kompromisses zu hoch, bleibt die Stelle zunächst unbesetzt. Diese Situation wird sich tendenziell eher bei wachsenden Betrieben ergeben, kann sich aber auch bei einer Suche nach Ersatzbedarf einstellen. Das Ausmaß, in dem Stellen unbesetzt bleiben, hängt damit von einer Vielzahl von Faktoren ab. Die konjunkturelle Lage gehört zu den wichtigen externen Einflussgrößen, aber auch die regionale Arbeits-

marktanspannung und die technologische Entwicklung sind hier zu nennen. Von Bedeutung ist weiterhin, wie der Betrieb auf externe Impulse personalpolitisch reagiert, um so seine Attraktivität als Arbeitgeber zu beeinflussen. Im jährlichen Rhythmus wird abgefragt, ob im 1. Halbjahr Stellen für qualifizierte Tätigkeiten nicht besetzt werden konnten und anschließend wird gegebenenfalls die Zahl der nicht besetzten Fachkräftestellen erhoben. Abbildung 4-4 informiert über den Anteil an Betrieben mit nicht besetzten Fachkräftestellen. Wie man sieht mindert auch nach diesem Indikator die Wirtschafts- und Finanzkrise 2009 das Ausmaß an Fachkräfteknappheit. Bereits im folgenden Jahr kehrt sich die Entwicklung aber schon wieder um und der Anteil an Betrieben mit nicht besetzten Stellen steigt an – unterbrochen von einer Stagnationsphase – und erreicht 2014 den höchsten Wert der Analyseperiode. Dieser Betroffenheitsindikator zeigt damit einen deutlichen positiven Trend. Zur gleichen Einschätzung kommen Bellmann/Hübler (2014, 17 f.) für die Entwicklung in Deutschland im Zeitraum 2007 bis 2013.

Im Prinzip stellen die in Abbildung 4-4 dargestellten Werte eine Überprüfung der im vorigen Abschnitt vorgestellten Erwartungen dar. Allerdings beziehen sie sich auf einen anderen Zeitraum. Während die Erwartungsgrößen auf einen Zeitraum von 2 Jahren abstellen, beziehen sich die Werte hier jeweils auf das 1. Halbjahr. Sie sind dementsprechend deutlich kleiner als die in Abbildung 4-1.

**Abbildung 4-4:** Betriebe mit nicht besetzten Stellen für Fachkräfte in Niedersachsen 2008 bis 2014, Anteile in Prozent, Basis: alle Betriebe der Stichprobe

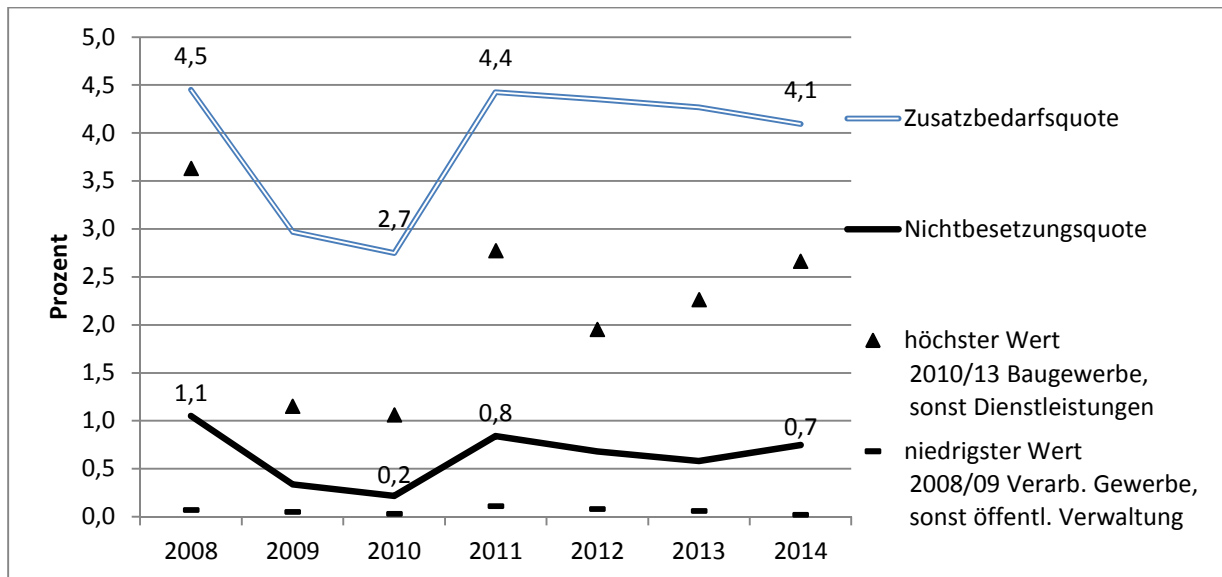


Differenziert nach Wirtschaftsbereichen wird deutlich, dass die Unterschiede zu Beginn der Analyseperiode relativ klein waren und insbesondere in den beiden letzten Jahren erheblich angestiegen sind. Hohe Anteile zeigen sich im Bereich Dienstleistungen und im Baugewerbe. Im Bereich Handel und in der Öffentlichen Verwaltung treten dagegen nur in relativ wenigen Betrieben unbesetzte Stellen für qualifizierte Tätigkeiten auf.

Für die Beurteilung des Fachkräfteproblems ist es auch wichtig zu wissen, ob die Fachkräfteknappheit nur eine einzelne Stelle im Betrieb betrifft oder eine Vielzahl. Ein Indikator mit

entsprechendem Informationsgehalt ist die in Abbildung 4-5 dargestellte Nichtbesetzungsquote, die den Anteil der nicht besetzten Stellen bezogen auf die Anzahl an Fachkräften angibt.<sup>11</sup> Zur Orientierung ist zusätzlich die Zusatzbedarfsquote eingetragen.

**Abbildung 4-5:** Nichtbesetzungsquote für Fachkräfte<sup>a)</sup> in Niedersachsen 2008 bis 2014 in Prozent, Basis: alle Betriebe der Stichprobe



a) Nichtbesetzte Stellen für Fachkräfte im 1. Halbjahr bezogen auf Fachkräfte am 30.06. eines Jahres.

Wie man sieht, läuft die Entwicklung beider Quoten weitgehend parallel. 2008 ist knapp ein Viertel des Zusatzbedarfs nicht gedeckt. Danach geht die Nichtbesetzungsquote bis 2010 deutlich zurück. Nach dem folgenden steilen Anstieg 2011 sinkt die quantitative Bedeutung der nicht besetzten Stellen wieder ab. Von 2013 auf 2014 entwickeln sich die beiden betrachteten Quoten dann unterschiedlich. Während der Zusatzbedarf geringer wird, wird das Ausmaß an Nichtbesetzungen größer. Das relativ hohe Niveau in 2008 wird aber in keinem der Folgejahre wieder erreicht.

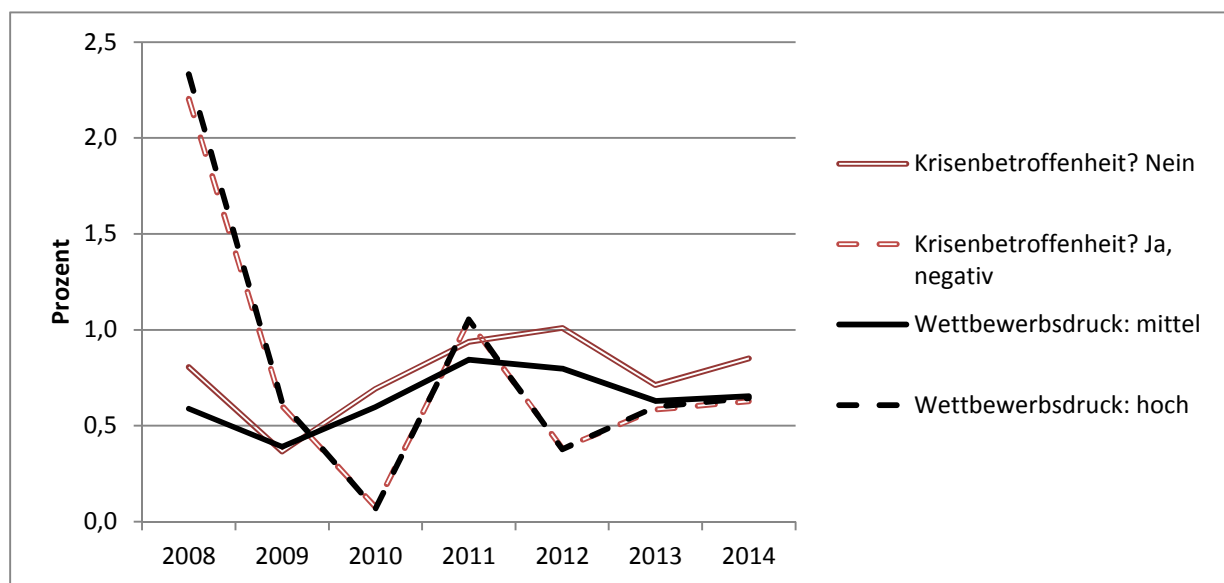
Fachkräfteknappheit zeigt sich vor allem im Wirtschaftsbereich Dienstleistungen; dort findet sich meist die höchste Nichtbesetzungsquote. Nur 2010 und 2013 hat das Baugewerbe noch etwas höhere Werte. Ganz anders ist dagegen die Situation in der Öffentlichen Verwaltung. Dort gibt es nur relativ wenige nicht besetzte Stellen, bei gleichzeitig hohem Fachkräfteeinsatz. Mit Ausnahme von 2008 blieb der nicht gedeckte Zusatzbedarf hier – meist deutlich – unter 4 Prozent. Ähnlich ist auch die Situation im Verarbeitenden Gewerbe.

Bei einer Differenzierung nach Betriebsgrößenklassen, die hier nicht vorgenommen wurde, zeigt sich sowohl für Niedersachsen als auch für Deutschland, dass vor allem Kleinbetriebe erhebliche Besetzungsprobleme haben, während Großbetriebe bei Bewerbern als attraktiv gelten und daher deutlich geringere Nichtbesetzungsquoten aufweisen (Gerlach/Hübler/Meyer 2015, 138; Bechmann et al. 2014, 46).

<sup>11</sup> Bechmann et al. beziehen alternativ die nicht besetzten Stellen auf den Zusatzbedarf. Der Wert der Nichtbesetzungsquote liegt dann deutlich höher, das Entwicklungsprofil ist aber ähnlich.

In Abbildung 4-6 ist die Entwicklung der Nichtbesetzungsquote analog zum Vorgehen bei Abbildung 3-3 weiter differenziert dargestellt. Zunächst wird wieder die Krisenbetroffenheit berücksichtigt. Vor der Krise 2009 ist das Problem der Fachkräfteknappheit in der Gruppe der Krisenbetroffenen sehr stark zu spüren. Der Problemdruck lässt dann aber ganz stark nach, erneuert sich in gewissem Maße 2011 und stabilisiert sich 2013/14 deutlich unter Vor-krisenniveau. Auch hier ist klar zu erkennen, dass dies gleichzeitig die Gruppe mit hohem Wettbewerbsdruck ist. Nicht von der Krise betroffene Betriebe zeigen eine nur mäßig schwankende Entwicklung auf, ähnlich bei Betrieben mit mittlerem Wettbewerbsdruck.

**Abbildung 4-6:** Nichtbesetzungsquote für Fachkräfte<sup>a)</sup> in Niedersachsen 2008 bis 2014 nach Krisenbetroffenheit und Wettbewerbsdruck in Prozent, Basis: privatwirtschaftliche Betriebe<sup>b)</sup>, die 2008 bis 2014 kontinuierlich befragt wurden, N = 296



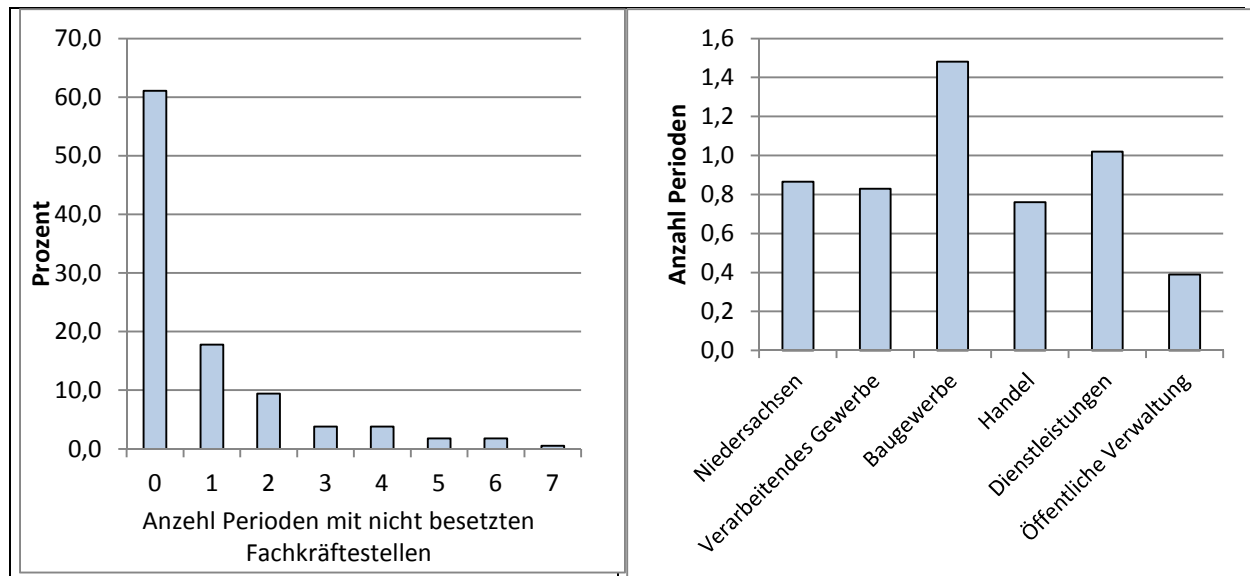
- a) Nichtbesetzte Stellen für Fachkräfte im 1. Halbjahr bezogen auf Fachkräfte am 30.06. eines Jahres.  
b) Betriebe die ihr Geschäftsvolumen durch Umsatz, Bilanz- oder Beitragssumme messen, sich nicht im Eigentum der öffentlichen Hand befinden und nicht eine gemeinnützige, mildtätige oder kirchliche Einrichtung sind.

Die Nichtbesetzungsquote zeigt keinen deutlich ansteigenden Trend.<sup>12</sup>, aber in einer Reihe von Jahren nimmt sie doch Werte an, die ein gewisses Maß an Besetzungsproblemen bei Fachkräftestellen verdeutlichen. Abbildung 4-7 gibt Antwort auf die Frage, ob für den einzelnen Betrieb die Nichtbesetzung ein häufiges Problem ist oder eher gelegentlich auftritt. Die Analyse wird dabei auf Betriebe beschränkt, die sich 2008 bis 2014 kontinuierlich am Betriebspanel beteiligt haben. Der linke Teil der Abbildung zeigt, dass in 3 von 5 Betrieben in keinem 1. Halbjahr der Analyseperiode nicht besetzte Fachkräftestellen aufgetreten sind. Relativ häufig ist noch ein einmaliges oder zweimaliges Auftreten von Besetzungsproblemen zu beobachten. Ein mehr als dreimaliges Auftreten berichten nur 8 Prozent der Betriebe. Nichtbesetzung ist also eher ein gelegentlich auftretendes Problem. Dies ist kein niedersäch-

<sup>12</sup> Dies gilt für Niedersachsen auch dann, wenn man die nicht besetzten Stellen auf den Zusatzbedarf bezieht. Bechmann et al. erhalten abweichend davon einen leicht positiven Trend (2014, 41).

sisches Spezifikum, sondern gilt in gleicher Weise für Deutschland insgesamt für die Periode 2007 bis 2012 (Bellmann/Hübler 2014, 808).

**Abbildung 4-7:** Anzahl von Perioden mit nicht besetzten Stellen für Fachkräfte im Zeitraum 1. Hj. 2008 bis 1. Hj. 2014 in Niedersachsen, Basis: Betriebe, die 2008 bis 2014 kontinuierlich befragt wurden, N = 393



Im rechten Teil der Abbildung 4-7 ist angegeben, wie sich die Anzahl der Nichtbesetzungsperioden zwischen den Wirtschaftsbereichen unterscheidet. Die Situation im Verarbeitenden Gewerbe und im Handel ähnelt der in Niedersachsen insgesamt. Abweichungen nach oben, d.h. häufigere Perioden mit Nichtbesetzungsfällen, zeigen sich im Bereich Dienstleistungen und im Baugewerbe. Die umgekehrte Situation tritt in der Öffentlichen Verwaltung auf.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das Ausmaß an Fachkräftebesetzungsproblemen einem konjunkturellen Muster folgt, wobei nach der Krise 2009 eine Verzögerung von einem Jahr auftritt. Ein eindeutiger Trend zeigt sich nicht. Während das Problem sich in der subjektiven Erwartung im Zeitablauf verschärft und auch die betriebliche Betroffenheit zunimmt, bleibt die Nichtbesetzungsquote für Niedersachsen nach 2008 in allen Jahren unter dem Ausgangswert. Bezieht man die Häufigkeit nicht besetzter Stellen in die Bewertung ein, dann wird deutlich, dass Fachkräfteengpässe nur für wenige Betriebe ein andauerndes Problem sind. Allerdings sind die Wirtschaftsbereiche unterschiedlich problembetroffen. Am stärksten spürbar ist die Knappheit im Baugewerbe und in den Dienstleistungsbetrieben, während in der Öffentlichen Verwaltung nur relativ selten unbesetzte Stellen auftreten.

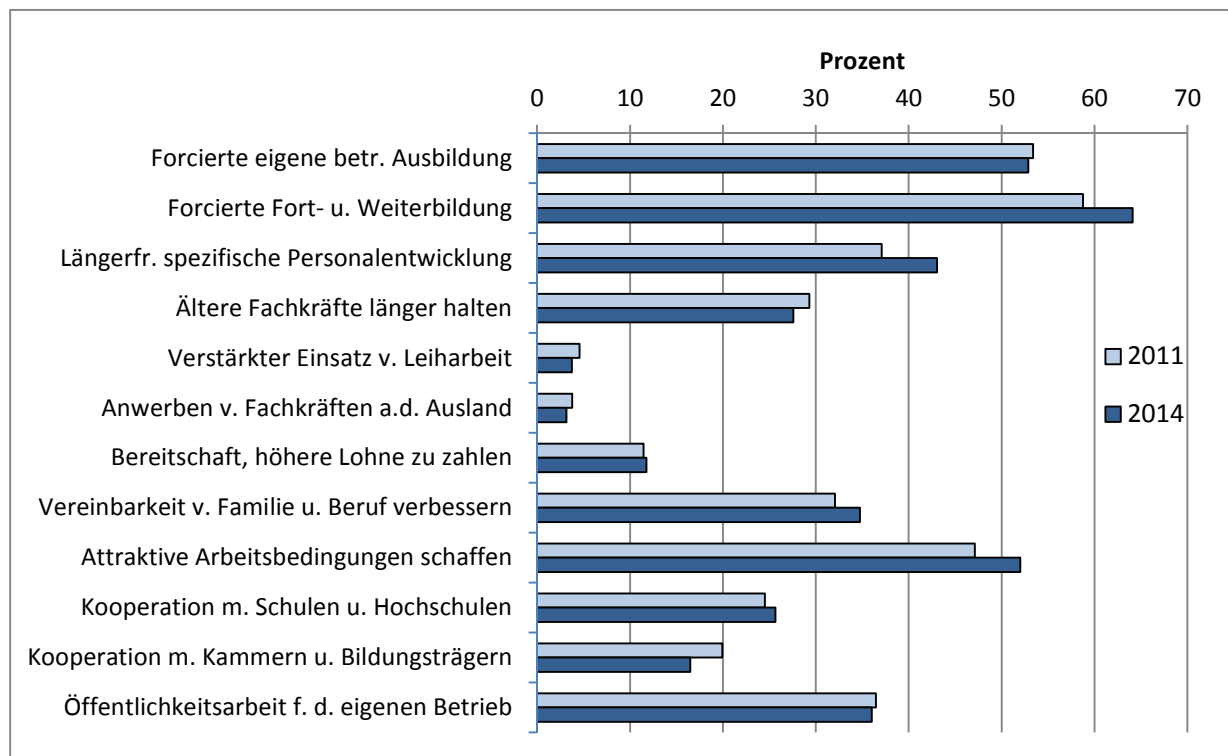


## 5 Strategien zur Sicherung des Fachkräftebedarfs

In den Wellen 2011 und 2014 wurden die Betriebe mit qualifizierten Tätigkeiten auch gefragt, welche Bedeutung sie verschiedenen Strategien zur Sicherung des Fachkräftebestandes und des zukünftigen Fachkräftebedarfs zumessen. Dabei wurden sowohl Strategien aufgeführt, die eher langfristig wirken, als auch solche, von denen bereits kurzfristig Minderungen der Fachkräfteknappheit zu erwarten sind. Einige zielen auf die Weiterentwicklung der Beschäftigten, andere eher auf die Steigerung der betrieblichen Attraktivität auf dem externen Arbeitsmarkt.

Zur jeweils erstgenannten Gruppe gehören vor allem verstärkte Bildungsanstrengungen, sowohl in die eigene betriebliche Ausbildung als auch in die Fort- und Weiterbildung der Mitarbeiter. Diesen Items wird jeweils von deutlich mehr als der Hälfte der Betriebe eine hohe Bedeutung zugemessen (Abbildung 5-1).<sup>13</sup> Dies gilt für beide Jahre wie auch für die meisten Wirtschaftsbereiche. In eine ähnliche Richtung zielt die längerfristige spezifische Personalentwicklung der Mitarbeiter.

**Abbildung 5-1:** Strategien zur Sicherung des Fachkräftebedarfs, denen von den Betrieben hohe Bedeutung<sup>a)</sup> zugemessen wird, 2011 und 2014 in Niedersachsen, Anteile in Prozent, Basis: Betriebe der Stichprobe mit Fachkräftetätigkeiten, N<sub>2011</sub> = 1032, N<sub>2014</sub> = 1056



a) Zur Einstufung der Bedeutung standen die drei Kategorien „hoch“, „gering“ und „keine“ zur Verfügung.

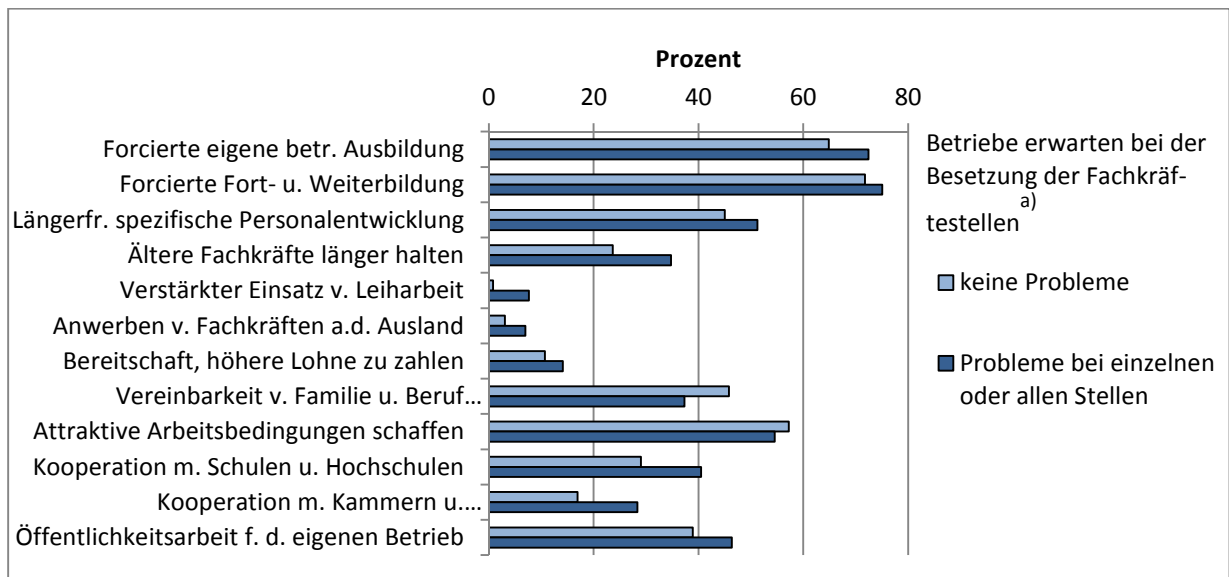
<sup>13</sup> Auch im Ausbildungsstellenmarkt treten Besetzungsprobleme auf (Bechmann et al. 1014, 63).

Relativ viele Betriebe geben auch der Schaffung von attraktiven Arbeitsbedingungen einen hohen Stellenwert, zum einen allgemein, zum anderen spezifisch gezielt auf junge Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen mit Kindern durch eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Zu den eher kurzfristig auf den externen Arbeitsmarkt zielenden Strategien gehören der verstärkte Einsatz von Leiharbeit, die Anwerbung von Fachkräften aus dem Ausland und die Bereitschaft, höhere Löhne zu zahlen. Diese Strategien stellen aber nur für relativ wenige Betriebe eine bedeutsame Alternative dar. Leiharbeit ist am ehesten noch für Betriebe im Verarbeitenden Gewerbe von Bedeutung, eine Anwerbung von Fachkräften aus dem Ausland spielt verstärkt in den Dienstleistungen eine Rolle, ebenso die Bereitschaft zur Zahlung höherer Löhne.

Die meisten Befragten nennen 3 bis 5 Strategien als hoch bedeutsam für ihren Betrieb (arithm. Mittel 2011: 3,5 und 2014: 3,7). In der Öffentlichen Verwaltung ist das Spektrum weiter gespannt, im Baugewerbe enger. Relativ häufig werden „Ausbildung“ und „Fort- und Weiterbildung“ gemeinsam genannt, ebenso „Vereinbarkeit Familie und Beruf“ und „Attraktive Arbeitsbedingungen“ sowie die beiden Arten von Kooperation. Misst man den Zusammenhang mit Hilfe des Assoziationsmaßes Kendalls  $\tau$ , so nimmt dieser bei den genannten Paaren jeweils einen Wert nahe 0,5 ein.

In Abbildung 5-2 ist der Kreis der in die Auswertung einbezogenen Betriebe eingegrenzt auf solche, die 2011 innerhalb der nächsten zwei Jahre eine Wieder- oder Neubesetzung von Fachkräftestellen erwarten. Dies gilt knapp für jeden zweiten Betrieb mit Fachkräftetätigkeiten. Ein erster Vergleich der Abbildungen 5-1 und 5-2 zeigt, dass sich Betriebe, die in absehbarer Zeit mit einer Fachkräftestellenbesetzung rechnen, intensiver mit den Sicherungsstrategien auseinandersetzen, denn bei den meisten Items ergeben sich in 5-2 höhere Werte. Dies gilt ausnahmslos dann, wenn die Betriebe mit Problemen bei der Stellenbesetzung rechnen. Diese bewerten insbesondere die kurzfristigen, an den externen Arbeitsmarkt gerichteten Strategien deutlich höher, als die Betriebe, die keine Besetzungsprobleme erwarten. Dies zeigt sich insbesondere beim „verstärkten Einsatz von Leiharbeit“ und bei der „Anwerbung von Fachkräften im Ausland“. Auch der Kooperation mit Schulen, Hochschulen, Kammern und Bildungsträgern geben Problembetriebe deutlich mehr Bedeutung. Nur bei zwei Strategien ist es genau umgekehrt, nämlich bei der „Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ sowie der „Schaffung attraktiver Arbeitsbedingungen“.

**Abbildung 5-2:** Strategien zur Sicherung des Fachkräftebedarfs, denen von den Betrieben hohe Bedeutung<sup>a)</sup> zugemessen wird, 2011 in Niedersachsen nach erwarteten Besetzungsproblemen, Anteile in Prozent, Basis: Betriebe, die innerhalb der nächsten 2 Jahre eine Besetzung von Fachkräftestellen erwarten, N = 410.



a) Als zusätzliche Antwortmöglichkeit war „kann ich noch nicht sagen“ vorgegeben, die hier nicht ausgewiesen ist.

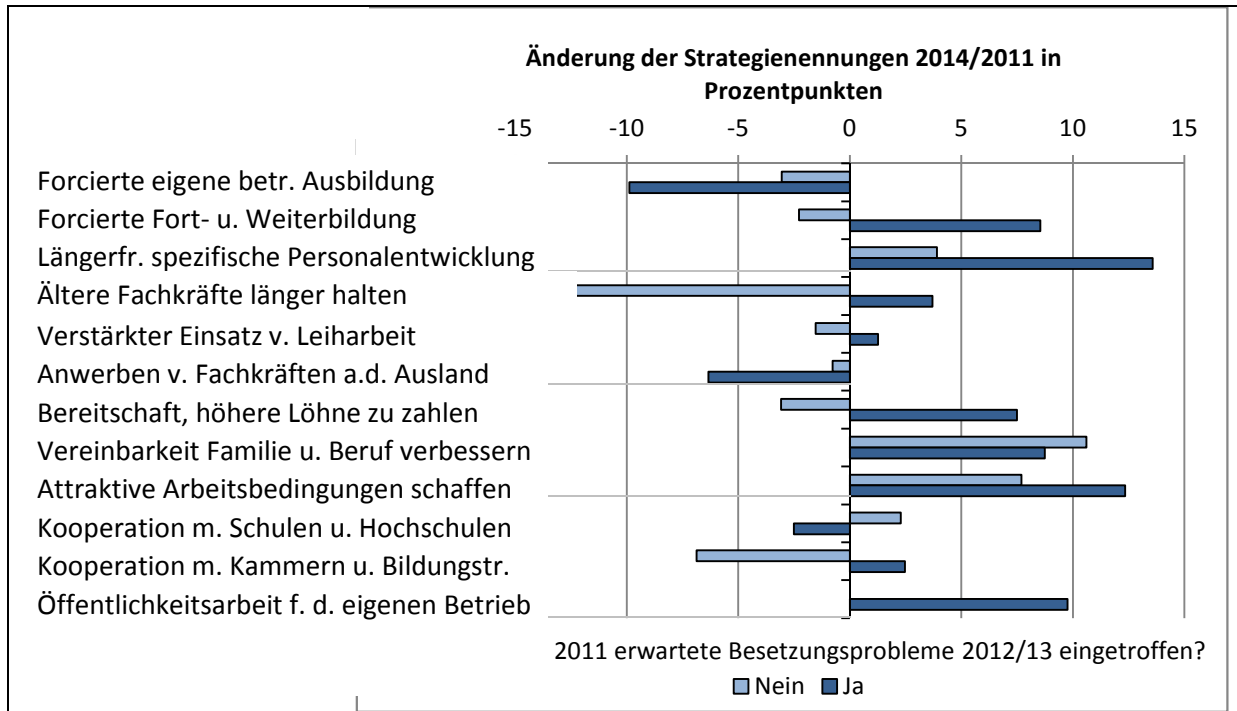
Abbildung 5-3 grenzt die betrachteten Betriebe weiter ein und zwar auf diejenigen, die 2011 innerhalb der nächsten zwei Jahre Stellenbesetzungsprobleme erwarten. Dargestellt ist die Änderung der Strategienennungen 2014 gegenüber 2011 in Prozentpunkten. Ein positiver Wert besagt, dass 2014 ein größerer Anteil an Betrieben dieser Strategie hohe Bedeutung zuweist. Ein negativer Wert zeigt einen entsprechenden Rückgang an. Dabei wird unterschieden zwischen Betrieben, die entgegen ihren Erwartungen 2012/13 keine unbesetzten Stellen haben,<sup>14</sup> und solchen, in denen in mindestens einem Jahr offene Stellen aufgetreten sind.

Unabhängig von der vorgenommenen Differenzierung zeigt sich ein Bedeutungsgewinn für die „Schaffung attraktiver Arbeitsbedingungen“, die „Verbesserung der Vereinbarkeit Familie und Beruf“ sowie die „längerfristige spezifische Personalentwicklung“, dem ein Bedeutungsverlust bei der „eigenen betrieblichen Ausbildung“ und dem „Anwerben von Fachkräften aus dem Ausland“ gegenüber steht. Bei den anderen Strategien unterscheidet sich die Änderung der Nennungen in Abhängigkeit von der weiteren Entwicklung. Betriebe, bei denen die erwarteten Stellenbesetzungsprobleme eintreten setzen zu einem steigenden Anteil auf „Fort- und Weiterbildung“, „ältere Arbeitskräfte länger im Betrieb halten“ und „verstärkter Einsatz von Leiharbeit“ und „Bereitschaft, höhere Löhne zu zahlen“. Dies erscheint plausibel, da von diesen Strategien eine kurzfristige Verminderung der Fachkräfteknappheit erwartet wird. Während für „Fort- und Weiterbildung“ der erwartete positive Effekt von Bellmann/Hübler

<sup>14</sup> Da sich die erwarteten Probleme auf die Zweijahresfrist 2012/13 beziehen, die unbesetzten Stellen aber nur auf das 1. Halbjahr der beiden betrachteten Jahre, ist diese Feststellung nicht präzise. Es wird hier unterstellt, dass sich die Situation im 2. Halbjahr von der im 1. Halbjahr nicht unterscheidet.

(2014) bestätigt wird, zeigen sich bei längerer Beschäftigung älterer Arbeitskräfte nicht die erwarteten Wirkungen.

**Abbildung 5-3:** Änderungen der Strategienennungen 2014 gegenüber 2011 in Niedersachsen, Änderungen der Anteile in Prozentpunkten, Basis: Betriebe, die 2011 bis 2014 befragt wurden, 2011 innerhalb der nächsten 2 Jahre eine Besetzung von Fachkräftestellen erwarten und dabei mit Besetzungsproblemen rechnen, N = 216.



Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Betriebe bei der Sicherung des Fachkräftebedarfs vor allem auf längerfristige interne Strategien setzen, allem voran auf Fort- und Weiterbildung und betriebliche Ausbildung. Strategien, die eher kurzfristig auf die Steigerung der betrieblichen Attraktivität auf dem externen Arbeitsmarkt zielen, werden deutlich geringer hoch geschätzt. Allerdings setzen Betriebe, die konkret Besetzungsprobleme erwarten, vergleichsweise stark auf kurzfristige Entlastung.

## 6 Fazit

Hauptanliegen dieses Beitrages sollte es sein zu überprüfen, ob der viel beklagte Fachkräftemangel in Niedersachsen bereits ein aktuelles betriebliches Problem oder eher Ausdruck mittel- und langfristiger Befürchtungen ist. Die dazu durchgeführte empirische Analyse basierte auf den niedersächsischen Daten des IAB-Betriebspanels für die Jahre 2008 bis 2014. Die Daten zeigten durchgehend ein konjunkturelles Muster ohne eindeutigen Trend. Deutlich wurde in jedem Fall, dass im Krisenjahr 2009 der Fachkräfteeinsatz wie der Fachkräftebedarf rückläufig war und diese Entwicklung bis 2010 anhielt. 2011 erfolgte eine schnelle Verbesserung der Lage mit einem Anstieg des Bedarfs auf das Vorkrisenniveau, danach blieben die Werte auf vergleichbarer Höhe. Eine getrennte Betrachtung nach aggregierten Wirt-

schaftsbereichen offenbarte die stärkste Dynamik im Dienstleistungsbereich. Die Krise hatte das Verarbeitende Gewerbe offensichtlich stärker getroffen als andere Bereiche.

Im Hinblick auf das Problem der Fachkräfteknappheit wurden drei Aspekte näher betrachtet, nämlich eine subjektive Problemeinschätzung der Betriebe, Kompromisse bei der Einstellung und das Auftreten unbesetzter Stellen. Stützt man die Analyse auf die subjektive Problemeinschätzung durch die Betriebe, dann scheint Fachkräfteknappheit in der Analyseperiode zuzunehmen. Fast jeder zweite Betrieb erwartete gegen Ende des Zeitraums Schwierigkeiten bei der Besetzung von Fachkräftestellen innerhalb der nächsten zwei Jahre. Eine nähere Aufschlüsselung der Erwartungen für 2014 zeigte aber, dass diese Einschätzungen zumindest teilweise eher das allgemeine Problembewusstsein als die konkrete betriebliche Situation widerspiegeln. Als zweiter Indikator wurde die Kompromisshäufigkeit bei Einstellungen herangezogen. Es wurde festgestellt, dass nur bei einem kleinen Teil der Einstellungen betriebliche Kompromisse gemacht wurden, bei Fachkräften mit Lehre häufiger als bei solchen mit Hochschulabschluss. Meist bezogen sich die Kompromisse auf das Anforderungsprofil des Bewerbers, was dann zu verstärkten Einarbeitungs- und Weiterbildungsanstrengungen geführt hat. Entlohnungskonzessionen hat es in etwa jedem zehnten Betrieb gegeben. 2013 ist die Kompromisshäufigkeit etwas geringer als im Jahr 2008. Zum dritten Indikator ergab sich, dass die Entwicklung der Nichtbesetzungsquoten im Großen und Ganzen der konjunkturellen Entwicklung folgt. Eine Verschärfung der Fachkräfteknappheit gegenüber 2008 zeigte sich generell nicht. In einzelnen Teilbereichen kann aber die betriebliche Entwicklung durchaus durch fehlende Fachkräfte beeinträchtigt worden sein, vor allem im Dienstleistungsbereich sowie im Baugewerbe. Auch ist es wahrscheinlich, dass dies Problem aufgrund der demographischen Entwicklung in den kommenden Jahren verstärkt auftreten wird.

Zur Sicherung des Fachkräftebedarfs setzen die Betriebe vor allem auf mittel- bis langfristige Bildungsstrategien, in Form von Fort- und Weiterbildung wie von betrieblicher Ausbildung. Kurzfristige Maßnahmen wie der Einsatz von Leiharbeit, die Anwerbung von Fachkräften aus dem Ausland oder die verstärkte Bereitschaft, höhere Löhne zu zahlen, messen nur relativ wenige Betriebe hohe Bedeutung zu. Allerdings gewinnen diese kurzfristigen Strategien an Bedeutung, wenn tatsächlich Besetzungsprobleme auftauchen.

Der Beitrag konzentrierte sich auf die Analyse der kurz- bis mittelfristigen Situation. Die empirische Untersuchung basierte auf Betriebsdaten und einer relativ groben Einteilung der Beschäftigten in solche mit einfachen und mit qualifizierten Tätigkeiten. Letztere wurden mit Fachkräften gleichgesetzt. Hier wäre eine stärkere Disaggregation wünschenswert, da vielfach die Fachkräfteknappheit nur für einzelne Berufsgruppen, insbesondere die MINT-Berufe, postuliert wird. Ebenso wäre eine Unterteilung des Dienstleistungsbereichs sinnvoll, da dieser sehr heterogen ist.

## Literatur

- Anger, Ch., Koppel, O. und A. Plünnecke (2015). MINT-Frühjahrsreport 2015 – Regionale Stärken und Herausforderungen. *Institut der deutschen Wirtschaft*, Köln.
- Bechmann, S. et al. (2014). Betriebliche Qualifikationsanforderungen und Probleme bei der Besetzung von Fachkräftestellen, Auswertungen aus dem IAB-Betriebspanel 2013. *IAB-Forschungsbericht 14/2014*.
- Bellmann, L. und O. Hübler (2014). The Skill Shortage in German Establishments before, During and and After the Great Recession. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 234, 800-828.
- Brenke, K. (2010). Fachkräftemangel kurzfristig noch nicht in Sicht. *DIW-Wochenbericht* 46/2010, 2-15.
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2014). Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Fachkräfteengpassanalyse – Dezember 2014, Nürnberg.
- European Commission (2014). Mapping and Analysing Bottleneck Vacancies in EU Labour Markets. *Overview report*, Final.
- Fischer, G., F. Janik, D. Müller und A. Schmucker (2009). The IAB Establishment Panel. Things users should know. *Schmollers Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 129, 133-148.
- Forschungsstelle Firmenpanel Niedersachsen (Hrsg.). Beschäftigungstrends Niedersachsen, diverse Jahrgänge, [http://www.mw.niedersachsen.de/startseite/themen/arbeit/arbeitsmarkt\\_niedersachsen/iabbetriebspanel/iab-betriebspanel-107974.html](http://www.mw.niedersachsen.de/startseite/themen/arbeit/arbeitsmarkt_niedersachsen/iabbetriebspanel/iab-betriebspanel-107974.html)
- Gerlach, K., Hübler, O. und W. Meyer (2014). Betriebliche Suche und Besetzung von Arbeitsplätzen für qualifizierte Tätigkeiten in Niedersachsen - Gibt es Defizite an geeigneten Bewerbern? University of Lüneburg, *Working Paper Series in Economics* No. 319, Oktober 2014.
- Gerlach, K., Hübler, O. und W. Meyer (2015). Betriebliche Suche und Besetzung von Arbeitsplätzen für qualifizierte Tätigkeiten in Niedersachsen – Gibt es Defizite an geeigneten Bewerbern? *Neues Archiv für Niedersachsen* 1/2015, 120-140.
- Horbach, J. (2014). Determinants of Labor Shortage – with particular Focus on the German Environmental Sector. *IAB-Discussion Paper 22/2014*, Nürnberg.
- Kettner, A. (2012). Fachkräftemangel und Fachkräfteengpässe in Deutschland, Befunde, Ursachen und Handlungsbedarf. Berlin, 276 S
- Kettner, A. und K. Vogler-Ludwig (2010). The German job vacancy survey, an overview. In: First and second International Workshops on Methodologies for Job Vacancy Statistics, Proceedings. *Eurostat Methodologies and working papers*, Luxemburg, 7-17.
- Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung, Hrsg. (2014). Fachkräfteengpässe in Unternehmen. *Institut der deutschen Wirtschaft*, Köln.
- Pressestelle der Niedersächsischen Landesregierung (2014). Presseinformation Nr. 125/14.

## Anhang

**Tabelle A1:** Betriebe mit Fachkräfteeinsatz in Niedersachsen 2008 bis 2014, Anteile in Prozent, Basis: alle Betriebe der Stichprobe

	Niedersachsen	Verarbeiten-des Gewerbe	Baugewerbe	Handel	Dienstleistungen	Öffentliche Verwaltung
2008	94,2	97,1	96,0	91,7	93,5	97,2
2009	94,7	98,8	96,1	91,9	93,6	98,8
2010	92,4	96,9	97,1	92,8	89,2	98,7
2011	94,5	98,8	92,5	95,3	93,1	100,0
2012	93,5	99,0	94,5	93,5	90,4	100,0
2013	93,9	98,5	93,7	92,7	91,5	100,0
2014	94,3	98,4	90,4	95,9	91,8	98,8

**Tabelle A2:** Fachkräftequoten<sup>a)</sup> in Niedersachsen 2008 bis 2014 in Prozent, Basis: alle Betriebe der Stichprobe

	Niedersachsen	Verarbeiten-des Gewerbe	Baugewerbe	Handel	Dienstleistungen	Öffentliche Verwaltung
2008	79,6	80,9	80,5	68,3	74,9	86,6
2009	78,8	80,1	78,6	68,7	75,4	85,2
2010	77,4	77,5	80,7	63,5	75,4	86,0
2011	78,7	79,3	80,3	69,2	75,6	88,6
2012	80,0	82,1	76,8	74,9	74,0	87,5
2013	79,2	82,9	78,5	73,8	70,7	86,8
2014	79,9	82,8	76,4	72,1	69,9	87,6

a) Anzahl Fachkräfte bezogen auf alle Beschäftigte (einschließlich tätige Inhaber und mithelfende Familienangehörige) am 30.06. eines Jahres.

**Tabelle A3:** Erwartete Fachkräftebesetzungsprobleme<sup>a)</sup> in Niedersachsen 2008 bis 2013, Anteile in Prozent, Basis: alle Betriebe der Stichprobe

	Niedersachsen	Verarbeiten-des Gewerbe	Baugewerbe	Handel	Dienstleistungen	Öffentliche Verwaltung
2008	38,1	46,1	40,0	28,2	37,8	34,7
2010	41,5	51,3	46,4	33,5	41,0	35,9
2012	47,0	60,2	47,9	41,8	44,1	45,5
2014	46,2	57,8	56,2	41,9	47,1	43,5

a) Welche Personalprobleme erwarten Sie in den nächsten beiden Jahren für Ihren Betrieb? Item C: „Schwierigkeiten, benötigte Fachkräfte auf dem Arbeitsmarkt zu bekommen“.

**Tabelle A4:** Zusatzbedarfsquoten<sup>a)</sup> in Niedersachsen 2008 bis 2013 in Prozent, Basis: alle Betriebe der Stichprobe

	Nieder-sachsen	Verarbeiten-des Gewerbe	Baugewerbe	Handel	Dienst-leistungen	Öffentliche Verwaltung
2008	4,3	1,9	5,1	4,7	10,3	3,9
2009	2,9	1,0	4,6	3,8	6,5	3,5
2010	2,7	0,9	5,9	2,9	5,0	4,0
2011	4,4	2,6	5,7	5,2	8,7	3,4
2012	4,3	2,8	4,5	5,3	8,4	2,9
2013	4,3	2,7	7,4	3,7	8,4	3,5
2014	4,1	2,5	7,9	4,1	8,9	2,6

a) Fachkräfteeinstellungen plus unbesetzte Fachkräftestellen im 1. Halbjahr bezogen auf Fachkräfte am 30.06. eines Jahres.

**Tabelle A5:** Betriebe mit nicht besetzten Stellen für Fachkräfte in Niedersachsen 2008 bis 2014, Anteile in Prozent, Basis: alle Betriebe der Stichprobe

	Nieder-sachsen	Verarbeiten-des Gewerbe	Baugewerbe	Handel	Dienst-leistungen	Öffentliche Verwaltung
2008	12,5	11,2	10,7	9,0	15,7	8,3
2009	7,4	6,0	7,9	4,3	10,1	4,9
2010	11,2	11,0	15,9	6,0	13,9	7,7
2011	16,3	16,3	15,1	12,1	16,8	5,6
2012	16,3	19,4	20,5	13,5	17,2	10,2
2013	15,8	12,6	30,4	9,0	19,2	7,1
2014	17,9	25,0	27,4	13,4	18,4	5,9

**Tabelle A6:** Nichtbesetzungsquoten für Fachkräfte<sup>a)</sup> in Niedersachsen 2008 bis 2014 in Prozent, Basis: alle Betriebe der Stichprobe

	Nieder-sachsen	Verarbeiten-des Gewerbe	Baugewerbe	Handel	Dienst-leistungen	Öffentliche Verwaltung
2008	1,05	0,1	0,5	0,7	3,6	0,3
2009	0,34	0,1	0,3	0,4	1,2	0,1
2010	0,22	0,1	1,1	0,5	0,5	0,0
2011	0,84	0,1	1,1	0,7	2,8	0,1
2012	0,68	0,2	1,1	1,2	2,0	0,1
2013	0,58	0,1	2,3	0,5	2,0	0,1
2014	0,75	0,2	1,9	0,6	2,7	0,0

a) Nichtbesetzte Stellen für Fachkräfte im 1. Halbjahr bezogen auf Fachkräfte am 30.06. eines Jahres.