



August Gächter
Hans Dietrich von Loeffelholz

Wirkungsanalyse der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen der Landeshauptstadt München

Studie im Auftrag der Landeshauptstadt München



Aktenzeichen: VGST1-2/SD/155/17

Inhaltsverzeichnis

1. Überblick über den vorliegenden Bericht	5
2. Zielsetzung und Umsetzung	7
2.1. Zielsetzung	7
2.2. Umsetzung	8
3. Die Rahmenbedingungen der Erschließung ausländischer Qualifikationen in München	9
3.1. Einführung	9
3.2. Theoretischer Rahmen	11
3.3. Geografischer und demografischer Rahmen	14
3.4. Rechtliche Rahmenbedingungen der Anerkennungsberatung	15
3.4.1. Rechtliche Grundlagen der beruflichen Anerkennung in Deutschland	15
3.4.2. Aufenthaltsrechtliche Rahmenbedingung für Drittstaatsangehörige	18
3.5. Konjunkturelle Rahmenbedingungen in Bayern für den regionalen Arbeitsmarkt in „Bestform“	18
3.5.1. Gesamtsituation	20
3.5.2. Sektorübergreifender Fachkräftemangel	21
3.6. Engpassanalyse der Nachfrage nach Arbeitskräften	25
3.6.1. Die jüngste Entwicklung der Beschäftigung	25
3.6.2. Engpassanalyse	26
3.7. Fiskalische Rahmenbedingungen: Der Haushalt der Stadt München	28
3.7.1. Erträge im Haushalt der LHM	29
3.8. Die Zahl der Beratungssuchenden	32
4. Fiskalische und volkswirtschaftliche Rendite	34
4.1. Renditenberechnungen zu den Investitionen in die Beratenen	34
4.1.1. Theoretische Überlegungen und aktuelle Literatur	34
4.2. Volkswirtschaftlich relevante Eckdaten der Beratenen	37
4.2.1. Die arbeitsmarktpolitische Bedeutung der Beratenen der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen nach Berufsbereichen ihrer Tätigkeit	37
4.2.2. Bezug von Transferleistungen	39
4.2.3. Beschäftigungs- und Einkommenssituation der Beratenen	41
4.2.4. Anerkennungsverfahren	42
4.3. Schätzung der jährlichen Renditen der Beratungstätigkeit der Servicestelle und ihre Nachhaltigkeit	45
4.4. Social Return on Investment: Qualitative Aspekte der Tätigkeit der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen	49
4.5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	51

5. Beschäftigung	55
5.1. <i>Fragestellung</i>	55
5.2. <i>Beschäftigung beim Erstkontakt und zum Befragungszeitpunkt</i>	55
5.2.1. Die Häufigkeit von Erwerbstätigkeit	55
5.2.2. Beschäftigung nach Antrag auf Beschäftigung in einer Kindertagesstätte	58
5.3. <i>Beschäftigung und subjektive Adäquanz der Arbeit</i>	58
5.3.1. Verlauf ab dem Erstkontakt	58
5.3.2. Stand im Herbst 2017	60
5.4. <i>Beschäftigung in Fachtätigkeiten</i>	66
5.5. <i>Arbeitswunsch und Arbeitsuche</i>	68
5.5.1. Arbeitszeitwünsche der Beschäftigten	68
5.5.2. Suche nach anderer Arbeit als der gegenwärtigen	69
5.5.3. Arbeitssuche der Beschäftigungslosen	70
6. Die Einkommen	71
6.1. <i>Fragestellung und Vorgehensweise</i>	71
6.2. <i>Anerkennung und Einkommen im Herbst 2017</i>	72
6.3. <i>Zukunftserwartungen</i>	74
7. Antragstellung und Dauer bis zum Bescheid	75
7.1. <i>Fragestellung</i>	75
7.2. <i>Die Häufigkeit von Anträgen im Zeitverlauf</i>	75
7.2.1. Antragsbedarf und Anträge	75
7.2.2. Das Niveau der Referenzberufe	77
7.2.3. Akademische Referenzberufe	77
7.3. <i>Gründe, keinen Antrag zu stellen</i>	79
7.4. <i>Die Art der Anträge</i>	80
7.4.1. Bewertungen im Vergleich zu Anerkennungen	80
7.4.2. Unterschiede zwischen beruflichen Niveaus	81
7.5. <i>Die Dauer bis zum Abschluss des Verfahrens</i>	81
7.5.1. Verfahrensabschlüsse nach Erstberatungsjahr	81
7.5.2. Die Dauer bis zum Verfahrensabschluss	83
7.5.3. Die Dauer bis zur Erstberatung	84
7.6. <i>Kursbesuch</i>	85
8. Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen für die LHM	90
9. Literaturangaben	93

1. Überblick über den vorliegenden Bericht

Der vorliegende Synthesebericht enthält in geraffter Form die Ergebnisse der Wirkungsanalyse der seit Herbst 2009 bestehenden Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen der Landeshauptstadt München. Detaillierte Darstellungen, vor allem auch der Ergebnisse der statistischen Analysen, finden sich in den begleitenden Arbeitspapieren.

In Kapitel 2 werden zunächst die Ziele der Untersuchung und die Vorgehensweise in aller Kürze beschrieben. Es ging um die Budgetwirksamkeit der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen, um ihre Arbeitsmarktwirksamkeit, ihre Wirksamkeit bezüglich der Einkommenssituation der Beratenen und ihre Wirksamkeit innerhalb des Systems zur Bewertung und Anerkennung beruflicher Qualifikationen aus dem Ausland. In diesem Kapitel finden sich auch die wesentlichen Informationen zur Online-Befragung der Beratenen, die im Zuge der Untersuchung durchgeführt wurde, um den Datenbedarf zu decken, sowie zu den statistischen Umständen ihrer Auswertung. Es standen 1723 ausreichend vollständige Antworten zur Auswertung zur Verfügung, die sich auf knapp 8500 der 8603 bis 28. Juli 2017 Beratenen, die in den Administrativdaten dokumentiert waren, hochrechnen ließen.

In Kapitel 3 werden die Rahmenbedingungen der Erschließung ausländischer Qualifikationen in München dargelegt. Das beginnt mit einem Abriss der volkswirtschaftlichen Theoriedebatten über die erwartbaren Auswirkungen der Einwanderung von Arbeitskräften je nachdem, ob und welche beruflichen Qualifikationen sie mitbringen. Daran schließen sich mehrere Abschnitte zur Beschreibung der speziellen geografischen, demografischen, rechtlichen, wirtschaftlichen und fiskalischen Rahmenbedingungen, innerhalb derer die Arbeit der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen stattfindet, an. Dabei tritt zum einen die Entwicklung der rechtlichen Vorgaben durch die Gesetzgebungen des Jahres 2012 bzw. 2013 und zum anderen die besonders akute Arbeitsmarktsituation im Raum München hervor. Deutlich wird, dass, obwohl die bundes- und landesgesetzlichen Änderungen auf die verstärkte und möglichst rasche Nutzung im Ausland erworbener Qualifikationen zielen, sich der Fachkräftebedarf im Raum München weiter verschärft hat. Er betrifft den privaten ebenso wie den öffentlichen Sektor. Aus heutiger Sicht müsste eine konjunkturelle Abkühlung relativ dramatisch ausfallen, um ihn nennenswert zu verkleinern.

Wichtige Kennzahl: In der Landeshauptstadt München waren im Durchschnitt der Periode November 2016 bis Oktober 2017 fast 6500 Stellen für „Fachkräfte, Spezialisten und Experten“ bei der Bundesagentur für Arbeit ausgeschrieben. Nur ein Teil der zu besetzenden Stellen wird der BA gemeldet. In Oberbayern dauerte es im selben Zeitraum durchschnittlich 101 Tage, um eine solche bei der BA ausgeschriebene Stelle zu besetzen.

Das Kapitel 4 stellt den Kern der Untersuchung dar. Darin werden die fiskalischen und volkswirtschaftlichen Wirkungen der Beratungstätigkeit der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen geschätzt. Dabei werden volkswirtschaftliche Daten und Einsichten aus der Befragung der Beratenen mit einer Szenarientechnik kombiniert. Die Grundidee ist, dass erhöhte Einkommen erhöhte Steuerleistung und verringerte Sozialkosten nach sich ziehen, und dass die erhöhten Rückflüsse viele Jahre anhalten. Im Ergebnis zeigt sich, dass schon sehr konservative Annahmen über die Zurechenbarkeit der Einkommenszuwächse der Beratenen auf die Tätigkeit der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen zu erstaunlich hohen steuerlichen Erträgen einerseits und verminderten Sozialausgaben der Landeshauptstadt München andererseits führen. Realistische Annahmen führen zu der Erkenntnis, dass die jährlichen Ausgaben der Stadt für die Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen – knapp €540.000 – sich allein aus der erhöhten direkten und indirekten Steuerleistung der Beratenen in weniger als drei

Jahren amortisieren und danach quasi Gewinn abwerfen. Die Frist verkürzt sich, wenn zusätzlich die Ersparnisse bei den Sozialausgaben und überdies die Umwegrentabilität über den gesamtwirtschaftlichen Nutzen der anerkannten Qualifikationen mit in Betracht gezogen werden. Daraus ergibt sich als logische Folgerung, diese Dienstleistung der LHM eher auszubauen.

Wichtige Kennzahl: Die durch die Beratung ausgelösten Einkommenssteigerungen bewirken beim durchschnittlichen Beratungsfall innerhalb von drei Jahren mehr an Steuerrückflüssen in das Stadtbudget, als es die Stadt kostete, die Beratung zu ermöglichen.

Die darauf folgenden Kapitel erhellen die Umstände und Ursachen der Einkommenssteigerungen, die der Ausgangspunkt der Berechnungen in Kapitel 4 waren. Kapitel 5 fragt zunächst nach der Entwicklung der Erwerbstätigkeit der Beratenen ab dem ersten Kontakt mit bzw. ab der ersten Beratung durch die Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen, nach der Qualität der Beschäftigung und vor allem danach, inwiefern die Zunahme der Erwerbstätigkeit der Beratung zuzurechnen sei. Der Eintritt in Erwerbstätigkeit bedeutet eine Zunahme des Einkommens von Null aus und stellt oft den größten Einkommenssprung dar, den Erwerbstätige machen können. Dabei zeigt sich, dass der Eintritt in Beschäftigung nur relativ wenig mit der Anerkennung der Qualifikationen zu tun hat, sondern weitgehend auch ohne sie erfolgt. Als wichtig offenbaren sich die Zeitdauer seit der Erstberatung durch die Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen, Deutschsprachigkeit und je nach Geschlecht der Familienstand. Die Anerkennungen sind aber wichtig in Bezug auf die Qualität der Beschäftigung. Sie verhelfen zu ausbildungsadäquaten Tätigkeiten und zu besser bezahlten Tätigkeiten sowohl innerhalb wie außerhalb des ursprünglichen Berufsbereichs. Die Beschäftigungslosen beiderlei Geschlechts sind fast ausnahmslos zu Erwerbstätigkeit bereit.

Wichtige Kennzahl: Beratene aus den Jahren vor 2015 waren im Herbst 2017 zu 81% erwerbstätig, 78% der Frauen, 89% der Männer. Diese Prozentsätze liegen über den Erwerbstätigenquoten für Bayern des Jahres 2016 (neuere Daten noch nicht verfügbar).

Wichtige Kennzahl: Durch Stellenwechsel nach der Erstberatung erhöhte sich die Anzahl der in Bezug auf den Inhalt der Qualifikationen adäquat Beschäftigten um 500, in Bezug auf das Niveau der Qualifikationen um 200.

In Kapitel 6 wird dem Zusammenhang zwischen Anerkennungen und Einkommen nachgegangen. Anerkennungen erweisen sich als einkommensrelevant: Vollanerkennungen sind nach der Arbeitszeit der wichtigste einkommenssteigernde Faktor. Teilanerkennungen können ein Schritt in Richtung Vollanerkennung sein, von ihnen allein geht aber geringe einkommenssteigernde Wirkung aus. Dasselbe gilt für andere Verfahren, die nicht aus sich heraus den Zugang zu höher qualifizierten Tätigkeiten eröffnen. Die Aufenthaltsdauer für sich allein hat keine Auswirkungen auf das Einkommen, sondern nur vermittelt expliziter Schritte, die zur Steigerung des Einkommens beitragen können. Ebenso spielt das Geschlecht der beschäftigten Beratenen für sich allein keine Rolle für das Einkommen, aber verheiratete Männer haben unabhängig von der Normalarbeitszeit höhere Einkommen als unverheiratete oder als Frauen, gleich ob verheiratet oder nicht.

Wichtige Kennzahl: Rund 10 Prozent der Bruttoeinkommenssumme der Beratenen, die im Herbst 2017 beschäftigt waren, verdankten sich der Anerkennung von Qualifikationen und dem Besuch von qualifizierungsorientierten Kursen und Maßnahmen.

Kapitel 7 nimmt die Effizienz des Anerkennungswesens in den Blick. In den letzten Jahren ist eine deutliche Verkürzung der Zeitdauer zwischen Erstberatung und positivem oder negativem Anerkennungsbescheid festzustellen. Der Anteil der Verfahren, die noch im Jahr des Erstkontakts oder spätestens im Jahr nach dem Erstkontakt entschieden werden, hat sich in wenigen Jahren deutlich

erhöht, wie das der Zielsetzung der Anerkennungsgesetzgebungen auf Bundes- und Landesebene entspricht. Damit werden die Qualifikationen rascher für die privaten und öffentlichen Betriebe im Raum München verfügbar, realisiert sich das Einkommenspotential der Beratenen rascher und beginnen die fiskalischen Rückflüsse in das Budget der Stadt früher. Anzunehmen ist, dass die Beschleunigung teils direkt bei der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen entsteht und teils ein Systemeffekt ist, zu dem die Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen direkt und indirekt beiträgt, indem sie ihre Expertise anderen Verwaltungsstellen zur Verfügung stellt. Synergien, die durch die Mitarbeit im MigraNet IQ¹ entstehen, spielen hier vermutlich ebenfalls eine Rolle.

Wichtige Kennzahl: 63% der im Jahr 2016 Erstberatenen, die einen Antrag auf Anerkennung einer ausländischen Qualifikation gestellt hatten, erhielten bis spätestens Herbst 2017 einen Bescheid. Von den 2013 Erstberatenen, die einen Antrag gestellt hatten, hatten bis Ende 2014 40% bereits einen Bescheid erhalten, also damals markant weniger.

Insgesamt zeigt sich in wesentlichen Punkten eine hohe Wirksamkeit der Servicestelle. Die Beratenen kämen aufgrund der äußerst günstigen Lage am Münchner Arbeitsmarkt zwar weitgehend auch ohne die Hilfe der Servicestelle in Beschäftigung, aber dass sie in qualifizierte Tätigkeiten mit entsprechendem Verdienst kommen und dass sie es relativ rasch tun, verdankt sich in hohem Maß der Tätigkeit der Servicestelle. Dadurch sind sie wesentlich häufiger in krisenresistenten Arbeitsplätzen mit kontinuierlicher Steuer- und Beitragsleistung und mit geringem Risiko, jemals auf Sozialleistungen angewiesen zu sein. Nicht übersehen werden darf, was dies auch für die Startposition ihrer Kinder und Enkel bedeutet.

2. Zielsetzung und Umsetzung

2.1. Zielsetzung

Um die Wirkungen der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen in der Stadt München zu untersuchen, wurde von der Stadt im Jahr 2017 eine wissenschaftliche Studie vergeben. Diese untersucht die fiskalischen Auswirkungen der Servicestelle auf den Haushalt der Landeshauptstadt München sowie ihren volkswirtschaftlichen Nutzen. Sie geht weiter der Frage nach, welchen Beitrag die Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen zur Fachkräftesicherung in der Landeshauptstadt leistet. Schließlich untersucht die Studie, in welchem Ausmaß sich die individuelle berufliche Situation von Personen verbessert, die die Angebote der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen in Anspruch genommen haben.

Die Untersuchung sollte die Wirksamkeit der seit Herbst 2009 bestehenden Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen der Stadt München in mehrfacher Hinsicht einschätzen. Die Beratungstätigkeit der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen ist darauf ausgerichtet, im Ausland erworbene Qualifikationen und Ausbildungen für private und öffentliche Betriebe in München produktiv nutzbar zu machen. Ein Mittel dazu ist die Beratung und Verfahrensbegleitung der Personen mit Qualifikationen, ein zweites Mittel von einiger Bedeutung ist aber die Bereitstellung von Expertise für andere Stellen der öffentlichen Verwaltung, darunter besonders auch für jene, die die Anerkennungsverfahren durchführen und die nicht alle in München beheimatet sind.

Vier Belange, im Besonderen, sollten in der Wirkungsanalyse behandelt werden:

¹ MigraNet ist das IQ Landesnetzwerk Bayern. Das Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung (IQ)“ wird gefördert durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und durch den Europäischen Sozialfonds für Deutschland.

- Die fiskalischen Auswirkungen der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen auf den Haushalt der Landeshauptstadt München und darüber hinaus ihr volkswirtschaftlicher Nutzen;
- Das Ausmaß, in dem durch die Beratungstätigkeit Fachkräfte für öffentliche und private Einrichtungen bereitgestellt werden, die am Münchner Arbeitsmarkt aktiv sind;
- Das Ausmaß, in dem sich in Folge der Beratungstätigkeit die berufliche und soziale Situation der Beratenen verbessert;
- Die Entwicklung der Anerkennungen von Ausbildungen und beruflichen Qualifikationen aus dem Ausland und der Effizienz des Systems, das die Anerkennungen feststellt.

Die Antworten sollten eine solide Zahlenbasis haben, die eine klare Interpretation ermöglicht.

2.2. Umsetzung

Für die Beurteilung der beruflichen Veränderungen der Beratenen ebenso wie für die Schätzung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Beratung durch die Servicestelle waren Daten erforderlich, die in bestehenden Datenkörpern nicht vorliegen. Aus diesem Grund war eine Befragung der Beratenen durchzuführen.

Da es sich bei den Beratenen durchwegs um Personen mit Qualifikationen handelt, konnte von erheblicher Kompetenz im Umgang mit Schriftlichkeit und Sicherheit im Umgang mit dem Internet ausgegangen werden. Aus diesen Gründen und um eine möglichst große Zahl von Beratenen befragen zu können, wurde eine Onlinebefragung ins Auge gefasst. Dem kam auch entgegen, dass die Administrativdatenbank der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen sich als hinreichend gut geführt erwies, um auf ihrer Grundlage die in der Befragung gewonnenen Daten auf die Gesamtheit der Beratenen hochrechnen zu können. Eine Onlinebefragung – und schriftliche Befragungen ganz allgemein – verlangt Frageformulierungen, die einerseits verständlich, andererseits aber dennoch präzise sind, und sie verlangt stets eine Konzentration auf das Wesentliche, wodurch Abstriche beim Detail in Kauf zu nehmen sind.

Den Kern der Befragung bildeten Fragen zum Einkommen zu zwei Zeitpunkten, nämlich das aktuelle Einkommen zum Zeitpunkt der Befragung und das Einkommen beim Erstkontakt mit der Servicestelle. Personen, die beim Erstkontakt beschäftigt waren, wurden als drittes auch nach dem Einkommen einer allenfalls vor dem Erstkontakt liegenden Beschäftigung gefragt. Gefragt wurde dabei einerseits nach dem Erwerbseinkommen brutto und netto, andererseits aber auch nach dem Bezug von ALG II, nach dem Haushaltseinkommen und nach der Zusammensetzung des Haushalts. Ergänzt wurden die einkommensbezogenen Fragen durch einen Fragenblock über Antragsstellungen bezüglich der Anerkennung von Qualifikationen und von Berufszugängen und deren Ergebnisse (siehe Arbeitspapier 3). Den Fragebogen gab es auf Deutsch und auf Englisch.

Der Fragebogen durchlief mehrere Entwicklungsschritte. Ein Vorteil von Onlinebefragungen gegenüber brieflichen ist, dass Befragte nur jene Fragen zu sehen bekommen, die sie aufgrund der vorangehenden Antworten auch tatsächlich beantworten sollen. Das erlaubt weit komplexere Frageabläufe als in einem Fragebogen auf Papier, den die Befragten selbst ausfüllen sollen, zulässig wären. Gerade das aber erfordert auch eine sorgfältige Testung bevor der Fragebogen ins Feld geht. Tests mit Klientinnen und Klienten der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen waren vor allem auf die Verständlichkeit und Beantwortbarkeit der Fragen ausgerichtet und wurden im Oktober 2017 von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Servicestelle zur

Erschließung ausländischer Qualifikationen durchgeführt, die ihre Beobachtungen in Protokollen zusammenfassten, auf deren Grundlage einige Fragen neu gefasst wurden. Ergänzend wurde von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ein Glossar „schwieriger“ Ausdrücke erstellt, das den Befragten an der jeweils relevanten Stelle des Fragebogens ersichtlich war.

Alle in den Administrativdaten dokumentierten Beratenen wurden von der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen per E-Mail angeschrieben und um Mitwirkung gebeten. In der E-Mail war ein Link zur Befragung enthalten. Dieses Link war individualisiert, sodass Befragte zwar immer wieder beginnen und Antworten korrigieren, den ausgefüllten Fragebogen aber nur ein einziges Mal „absenden“ konnten. Damit war ausgeschlossen, dass eine Person mehr als einmal an der Befragung teilnehmen konnte.

Die Befragung war ab dem Nachmittag des Freitag, 28.10.2017, online. Danach wurden von der Servicestelle zweimal Erinnerungsmails verschickt, am 13.11.2017 und am 24.11.2017, die sich jeweils als wirksam erwiesen. Offen war sie bis Jahresende.

Für die Zwecke der Wirkungsanalyse brauchbar sind jene Antworten, aus denen sich sowohl für den Zeitpunkt der Befragung als auch für den Zeitpunkt des Erstkontakts mit der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen eine Angabe zum Einkommen bzw. zum Arbeitsmarktstatus gewinnen lässt. Das ist bei 1723 Befragten der Fall. Das sind praktisch genau 20% der 8603 Beratenen, die mit 28.7.2017 in der Beratungsdatenbank erfasst waren. Darunter sind 1716 Befragte, die für mindestens einen der beiden Zeitpunkte entweder die Frage nach dem Bruttoeinkommen oder nach dem Nettoeinkommen beantwortet haben. 1647 Befragte haben Einkommensangaben zu beiden Zeitpunkten gemacht. Lag zu jeweils einem Zeitpunkt nur eine der beiden Angaben, Brutto oder Netto, vor, so wurde die andere imputiert, indem angenommen wurde, Netto betrage 75% von Brutto. Das betraf nur einige wenige Fälle. Weitere Imputationen wurden in den Daten nicht vorgenommen.

Die aus der Befragung gewonnenen Daten wurden auf der Grundlage der Administrativdaten auf die Gesamtheit der Beratenen hochgerechnet. Folglich sind die Ergebnisse der Auswertung für die Gesamtheit der Beratenen repräsentativ, nicht nur für die Befragten selbst. Die Beteiligung an der Befragung war sowohl groß genug als auch ausgewogen genug, um die Hochrechnung auf alle Beratungsfälle zu erlauben. Die 1723 Fälle, deren Erwerbsstatus zu beiden Zeitpunkten bekannt ist, wurden anhand von Geschlecht, Erstberatungsjahr, akademischen und nicht-akademischen Referenzberufen sowie der Art der Erstberatung gewichtet, um so jene knapp 8500 Beratenen (98%) zu repräsentieren, bei denen das möglich ist. Die Gewichte betragen im Durchschnitt 4,92 und bewegen sich zwischen 1 und 65; drei Viertel der Werte sind kleiner als 5,5, 90% sind kleiner als 8,35, 95% kleiner als 10,13.

Die nachfolgenden Analysen betrachten durchgängig die hochgerechnete Zahl der Beratenen. Die angegebenen Wahrscheinlichkeiten, dass tatsächlich ein Zusammenhang bestehe, beruhen jedoch auf der Zahl der Befragten, nicht auf der hochgerechneten Zahl der Beratenen.

3. Die Rahmenbedingungen der Erschließung ausländischer Qualifikationen in München

3.1. Einführung

Im Jahr 2012 erfolgte die Verabschiedung des sog. Anerkennungsgesetzes des Bundes. Dabei handelt es sich um ein Mantelgesetz, das neben dem Berufsqualifikationsförderungsgesetz

(BQFG) des Bundes zahlreiche weitere Bestimmungen umfasst. Damit wurde ab dem 1. April 2012 die berufliche Anerkennung ausländischer Qualifikationen ermöglicht, dessen Antragszahlen seit seinem Inkrafttreten vor fünf Jahren stetig zunehmen. Erstmals hat die einheitliche Regelung in Deutschland einen allgemeinen gesetzlichen Anspruch auf die Prüfung ausländischer Qualifikationen geschaffen – unabhängig vom Zuwanderungsstatus und der Staatsangehörigkeit des Antragstellers von innerhalb oder außerhalb der EU. Das Gesetz sollte die Integration in den Arbeitsmarkt erhöhen, qualifikationsadäquate Beschäftigung verbessern und die gesteuerte Zuwanderung stärken.²

Der Anerkennungsbericht 2017³ dokumentiert auch die Ergebnisse des regelmäßigen Monitorings, wonach in den letzten fünf Jahren effiziente Verwaltungsstrukturen und umfassende Informations- und Beratungsangebote aufgebaut bzw. erweitert wurden, wie auch bei der Servicestelle in München. Im interkulturellen Integrationsbericht 2013 der Landeshauptstadt mit dem Leitmotiv „München lebt Vielfalt“ (Landeshauptstadt 2013) wurde die große Bedeutung nicht nur einer Willkommens-, sondern auch einer Anerkennungskultur für die weitere gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung der Landeshauptstadt gerade auch mit Blick auf den hiesigen Arbeitsmarkt in seinem weiteren strukturellen und demografischen Wandel betont. Die besondere Bedeutung dieser Entwicklungsbedingungen, gerade auch der Anerkennungskultur und der damit dokumentierten und praktizierten Ressourcenorientierung der Beratungstätigkeit, hat aufgrund der expansiven Gesamtsituation in München und Umgebung bis heute noch zugenommen. Mit dieser Beratungstätigkeit der Servicestelle, die aus dieser gerade auch von der Wirtschaft aus demografischen Gründen geforderten Ressourcenorientierung heraus entstanden ist, wird der Paradigmenwechsel in der Migrations- und Integrationspolitik, der seit 2005 mit dem neuen Zuwanderungsgesetz des Bundes unter dem Leitmotiv „Migration und Integration sind zwei Seiten einer Medaille“ (Schäuble) forciert wurde und weg von der Defizit- hin zur Ressourcenorientierung führte, vor Ort in der bayerischen Landeshauptstadt in die Praxis umgesetzt und mit Leben erfüllt.

Nach der für diese Untersuchung beim Bayerischen Statistischen Landesamt in Auftrag gegebenen Sonderauswertung wurden in der Landeshauptstadt 2015 insgesamt 1253 Anerkennungsverfahren nach dem bundesgesetzlichen BQFG und dem landesgesetzlichen BayBQFG durchgeführt, in 2016 stieg die Zahl auf 1688⁴; dabei wurden in 818 Fällen (2015) bzw. 986 Fällen (2016) Bescheide erstellt und in 456 (56%) bzw. 592 Fällen (60%) volle Gleichwertigkeit attestiert. Die häufigsten Referenzberufe waren beim BayBQFG Ingenieurinnen und Ingenieure, Erzieherinnen und Erzieher, Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen sowie Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, beim BQFG waren die häufigsten Referenzberufe im Gesundheitsbereich festzustellen: Gesundheits- und Krankenpflegerinnen und -pfleger, Ärztinnen und Ärzte sowie Physiotherapeutinnen und -therapeuten. Diese Schwerpunkte waren auch im Bundesgebiet insgesamt zu verzeichnen, die häufigsten Ausbildungs- bzw. Herkunftsstaaten waren mit Polen und Rumänien zwei EU-Mitgliedstaaten (seit 1.5.2004 bzw. 1.1.2007), mit Bosnien und Herzegowina sowie Syrien sog. Drittstaaten.

Vor diesem Hintergrund ist im folgenden Abschnitt zunächst der theoretische und empirische Rahmen für die Analyse des Arbeitsmarktes in München mit Blick auf die Anerkennungsberatung der Servicestelle entworfen worden (Abschnitt 3.2). Dieser Abschnitt betritt insofern Neuland, als er wegen des Mangels an aktueller wissenschaftlicher Literatur zu diesem Anerkennungskomplex in

² Zu einer internationalen Übersicht vgl. OECD (2017): Erfolgreiche Evaluierung und Anerkennung ausländischer Qualifikationen. Paris: OECD. s. auch

https://books.google.de/books?id=Da4oDwAAQBAJ&pg=PA97&lpg=PA97&dq=oeed+erfolgreiche+integration&source=bl&ots=Sn26ORCZfM&sig=LA16RexFzBfj3KDHF8vhCqYdH8&hl=de&sa=X&ved=0ahUKEwj0q7Ldz_zWAhWCzBoKHbeBBjwQ6AEIUdAG#v=onepage&q=oeed%20erfolgreiche%20integration&f=false (Zugriff am 19.10.2017).

³ https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/statistik_zum_bundesgesetz.php, Zugriff am 17.10.2017

⁴ Diese Ergebnisse sind auch für den Landkreis München sowie für Oberbayern insgesamt verfügbar.

Bezug auf die Implikationen für den Arbeitsmarkt und für die Gesamtwirtschaft vor Ort zunächst in theoretischer Betrachtung skizziert, welche grundsätzlichen wirtschaftlichen und ggf. gesellschaftlichen Wirkungen durch die Anerkennung von Abschlüssen von Zugewanderten zu erwarten sind. Oder auch anders betrachtet: welche wirtschaftlichen und ggf. gesellschaftlichen Effekte die mangelnde oder Nicht-Anerkennung der Examina auch für München impliziert.

Insbesondere interessieren auch die Lohn- und Beschäftigungswirkungen für die Migrantinnen und Migranten sowie die Wachstums- und Fiskaleffekte, die infolge einer besseren Ausschöpfung der vorhandenen und nun anerkannten Ressourcen der Kundinnen und Kunden der Anerkennungsberatung zu erwarten sind. Anschließend wird im empirischen Rahmen abgegrenzt, welche Personengruppen einbezogen wurden und wie die regionale Abgrenzung Münchens zu verstehen ist.

Im vierten Abschnitt werden die neuen rechtlichen Rahmenbedingungen, der Anerkennungsgesetzgebung zusammen mit der Reform des Arbeitsmigrationsrechts dargestellt (Abschnitt 3.3). Die neuen Zuwanderungsmöglichkeiten sind teilweise verknüpft mit der Anerkennung von ausländischen Berufsabschlüssen. Im Vordergrund stehen dabei die Aufenthaltstitel (Aufenthaltserteilung und ggf. Niederlassungserlaubnisse) nach §§17a, 18c und 19a des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG), das ausschließlich für Drittstaatsangehörige gilt, und die für die Anerkennungsberatung dieser Personengruppe wichtige Bezugspunkte darstellen. Darüber hinaus bezieht sich die Beratungstätigkeit auch auf andere Personengruppen, denn das Anerkennungsgesetz regelt, dass der Prüfungsantrag unabhängig von der Staatsbürgerschaft und dem Aufenthaltsstatus von jeder natürlichen Person gestellt werden kann, die nachweist, über einen ausländischen Berufsabschluss zu verfügen, und darlegt, dass sie beabsichtigt, eine Erwerbstätigkeit in Deutschland auszuüben. Zudem können Staatsangehörige von EU/EWR/Schweiz sowie Personen, die dort ansässig sind, auch ohne Darlegung der Erwerbstätigkeitsabsicht einen Prüfungsantrag stellen.

Im darauf folgenden Abschnitt werden die aktuellen konjunkturellen Rahmenbedingungen in Bayern für den regionalen Arbeitsmarkt dargestellt, auf dem die Kundinnen und Kunden der Anerkennungsberatung Fuß fassen und sich beruflich integrieren wollen. Es wird gezeigt, dass im gegenwärtigen kurzfristigen Konjunkturverlauf und auch in mittlerer Frist demografisch bedingt durchgängig in den einzelnen Sektoren und Wirtschaftsbereichen in Süddeutschland im Allgemeinen und in Bayern im Besonderen hoher und kaum zu deckender Fachkräftebedarf besteht. Es besteht also eine lebhafte Nachfrage, die mithilfe einer regionalen Engpassanalyse der Arbeitsagentur weiter differenziert wird; sie wird auch auf die Kundinnen und Kunden der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen der Stadt München und darüber hinaus auf die umliegende Region wegen des großen Einzugsbereichs der Landeshauptstadt mit entsprechenden Ein- und Auspendlerbewegungen (München ist Deutschlands „Hauptstadt der Pendler“) zugespitzt (Abschnitt 3.6).

Vor dem Hintergrund dieser Bedarfsanalyse mit Hervorhebung der Engpässe am regionalen Arbeitsmarkt wird anschließend herausgearbeitet, welche arbeitsmarktpolitische und darüber hinaus auch volkswirtschaftliche Bedeutung den Kundinnen und Kunden der Anerkennungsberatung als nicht zu vernachlässigender Teil des Arbeitsangebots in München zukommt (Abschnitt 3.6).

3.2. Theoretischer Rahmen

Die Anerkennung der ausländischen Qualifikationen von Zugewanderten erhöht das potentielle Arbeitsangebot auf den entsprechenden lokalen Facharbeitsmärkten, auf denen die Beratenen nun leichter Fuß fassen können. Je mehr sich diese dort integrieren können, umso mehr erhöhen sie mit ihrer gestiegenen Kaufkraft als Verbraucher die Konsum- und daraus resultierende Investi-

onsnachfrage: Dadurch ergibt sich auch eine Ausweitung der Arbeitsnachfrage insgesamt.⁵ Generell gilt aus arbeitsmarkttheoretischer Sicht bei Anerkennung von ausländischen Qualifikationen: Es gewinnen aber – und das ist die weit überwiegende Mehrzahl – über die Kundinnen und Kunden der Beratung hinaus diejenigen heimischen Produktionsfaktoren, deren Produktivkräfte durch Zugewanderte mit anerkannten Qualifikationen ergänzt und gestärkt werden, d. h. zu denen diese nun als „qualifizierte Arbeitskräfte“ anerkannten Zugewanderten komplementär sind. In diesem Fall kommt es für die Volkswirtschaft insgesamt zu einem Wohlfahrtsgewinn, der sich auch in den Kassen der Gemeinden niederschlägt.⁶ Wenn die einheimischen Gewinner die ansässigen Verlierer über das Steuer- und Transfersystem kompensieren, kann es zu einer gleichmäßigeren Verteilungssituation kommen (OECD 1997: 126f.), andernfalls differenziert sich die Einkommensverteilung weiter, wie das ohnehin aufgrund der Globalisierung und des technologischen Fortschritts beobachtet und diskutiert wird.

Bei fehlender Voll- oder Teil-Anerkennung gelten Zugewanderte oft als „ungelernt“ nach hiesigen Bildungsmaßstäben trotz hoher formaler ausländischer Abschlüsse. In diesen Fällen kann noch fehlende Berufserfahrung in hochtechnisierten, zunehmend digitalisierten und exportorientierten Berufen und Beschäftigungen, wie sie auch in München vorherrschen, hinzukommen, was sich als Hindernis für eine zügige Integration in den hiesigen Arbeitsmarkt erweisen kann.

Dann können diese Zugewanderte mit ihren nicht oder nicht voll anerkannten ausländischen Qualifikationen wegen geringerer Lohnansprüche und ihres geringeren Reservationslohns – der Lohn, zu dem sie zur Arbeitsaufnahme nach den geltenden Regelungen bereit sind – sowohl Substitute und damit Konkurrenten zu einheimischen Arbeitskräften mit geringer Qualifikation sein als auch komplementär zu solchen mit höherer Qualifikation. Die Zugewanderten, die – gemessen am Herkunftsland – unter ihrer (formalen) Qualifikation arbeiten, vermindern tendenziell das Lohnniveau von ansässigen un- und angelernten Arbeitskräften. Dazu gehören nach neueren Forschungen vor allem auch die früheren Immigranten und ihre Kinder und Enkel (Brücker 2013: 85ff). Das Lohnniveau der ansässigen Arbeitskräfte ohne Migrationsbezug wird dagegen positiv beeinflusst (Zimmermann 1993; De New/Zimmermann 1994; Brücker 2013). Insoweit findet bei der Migration und Beschäftigung von Erwerbstätigen, deren Qualifikationen noch nicht oder nur teilweise anerkannt werden, eine Umverteilung zu Lasten früherer Immigranten als einheimische ‚Substitute‘ statt, deren Lohnniveau tendenziell sinkt bzw. die bei mangelnder Lohnflexibilität nach unten arbeitslos werden.⁷ Die Immigration verläuft zu Gunsten der Mehrzahl aller Arbeitskräfte als ‚Komplemente‘ durch ein höheres Lohnniveau und eine verbesserte Beschäftigungssituation.

Im Falle von gut ausgebildeten Immigranten mit teilweiser oder gar voller Anerkennung ihrer ausländischen Qualifikationen, wie sie etwa mit der Green-Card speziell für den IT-Sektor vom 1. August 2000 bis Ende 2004, ab 1. Januar 2005 mit spezifischen Regelungen des Zuwanderungsgesetzes nach den §§18-21 und ab 1. August 2012 im Zuge der Umsetzung der EU-Hochqualifiziertenrichtlinie mit der o.g. Blauen Karte EU⁸ für die Unternehmen vor Ort, und hier vor allem für die Metropolregion München, aber auch für Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen von den ansässigen Unternehmen angeworben werden, gelten die gleichen Zusammenhänge: Auch hier sind die Zugewanderten mit anerkannten Qualifikationen im Allgemeinen Substitute und damit Konkurrentinnen und Konkurrenten für ansässige ‚Spezialistinnen und Spezialisten‘ und potenziell Komplemente für solche mit anderen Qualifikationen, mit denen sie sich

⁵ Vgl. die stilisierte Darstellung in von Loeffelholz 2008 und 2017.

⁶ In Bezug auf Deutschland vgl. im Einzelnen dazu von Loeffelholz/Rappen 2004: 24ff., und Lenk 2005: 125ff.

⁷ Brücker 2013: 85, verweist auf die Zuwanderung nach Deutschland im Zuge der deutschen Einheit, durch die zwei Drittel des Zuwachses der Arbeitslosenquote unter den in Deutschland lebenden Ausländern auf die damalige Migration zurückzuführen ist, während die einheimische, deutsche Bevölkerung von der Zuwanderung profitiert hat, wie auch Gieseck et al. schon 1995 (704) feststellten.

⁸ Zu den damaligen positiven Wirkungen für die deutsche Volkswirtschaft, die auch tendenziell in Bezug auf die jetzige Immigration von Spezialisten (MINT-Beschäftigte und Ärzte) auf der Basis der Blauen Karte EU seit 2012 unterstellt werden können, vgl. Heilemann/von Loeffelholz 2000: 22, und diess. 2017.

ergänzen. Für erstere verschlechtern sich die Verwertungsbedingungen für ihr Humankapital, d. h. die ‚Rendite‘ ihrer Bildungsinvestitionen sinkt, für letztere verbessern sie sich – vor allem, wenn durch die Anerkennung jetzt Arbeitsplätze besetzt werden können, die aus Mangel an entsprechend qualifizierten Bewerbern, deren mitgebrachte Qualifikationen auch teilweise oder voll anerkannt wurden, bisher nicht besetzt werden konnten. Dies ist seit 2010 aus konjunkturellen Gründen und wegen der schon spürbaren demografischen Schrumpfung immer stärker der Fall. Die Einkommensgewinne der ausländischen ‚Spezialistinnen und Spezialisten‘ gehen zu Lasten der heimischen Konkurrenten, und es findet – wie im o. g. Fall der Immigration von mit ihren Abschlüssen nicht oder noch nicht anerkannten Arbeitskräften – eine Umverteilung von den Ansässigen zu den Eingewanderten statt. Aber auch hier erfahren alle Einheimischen zusammen einen (Netto-)Wohlstandsgewinn, das Sozialprodukt steigt, die öffentlichen Finanzen bis hinunter auf die regionale und kommunale Ebene verzeichnen zusätzliche Einnahmen.

Werden indes über die lokalen und regionalen Arbeitsmarkteffekte hinaus auch die expansiven gesamtwirtschaftlichen Effekte der Zuwanderung (die sogenannten Multiplikator- und Akzeleratoreffekte sowie Kapazitätserweiterungen⁹) in Gestalt von zusätzlichem Verbrauch und mehr Sparen und Investieren sowie erhöhtem Außenhandel und stärkerer Input-Output-Verflechtung in der nationalen und internationalen Wertschöpfungskette mit dem Umland der Kommune und mit dem Ausland mit ihren jeweiligen Rückwirkungen auf die Arbeitsnachfrage berücksichtigt, kommt es insgesamt in kommunaler und regionaler Hinsicht – wie z.B. auch in der Landeshauptstadt und in der Region München sowie darüber hinaus – zu einer Vergrößerung und Diversifizierung der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung. Mit der Anerkennung ausländischer Qualifikationen in Deutschland nehmen die Kapital- und Arbeitseinkommen zu, der jährlich in der Kommune ‚gebackene Kuchen‘ der Wirtschaftsleistung wird größer, aber auch diverser (Gieseck et al. 1995: 701f., Heilemann/von Loeffelholz 2017).

In ihrem wegweisenden Werk zu „Brain Waste“ machten Englmann/Müller (2007) als Erste auf die strukturelle Benachteiligung von Zugewanderten am deutschen Arbeitsmarkt durch die mangelnde Erschließung ihrer Qualifikationsreserven aufmerksam. Ihre „Nichtintegration“ macht eine Form von „Brain Waste“ sichtbar, die vom Autor schon 2001 volkswirtschaftlich geschätzt wurde (von Loeffelholz 2002).

Zu diesen direkten Transferausgaben v.a. auch an Jugendliche bei erhöhter Jugendarbeitslosigkeit hinzu kommen noch die Kosten der Nicht-Integration (von Loeffelholz/Thränhardt 1996) in Gestalt ungenutzter Wertschöpfungsbeiträge zum Sozialprodukt von unter ihrer Qualifikation beschäftigten Zugewanderten sowie darauf entfallender direkter und indirekter Steuern und Arbeitnehmer- und Arbeitsgeberbeiträge zur Sozialversicherung. Dabei sind gesellschaftliche Kosten der Nicht-Integration in Gestalt abweichenden Verhaltens, erhöhter Kriminalität bei Marginalisierung und der Gefahr von Parallelgesellschaften mit dem dadurch ausgelösten erhöhten Sicherheitsbedarf der Bevölkerung noch gar nicht inbegriffen.

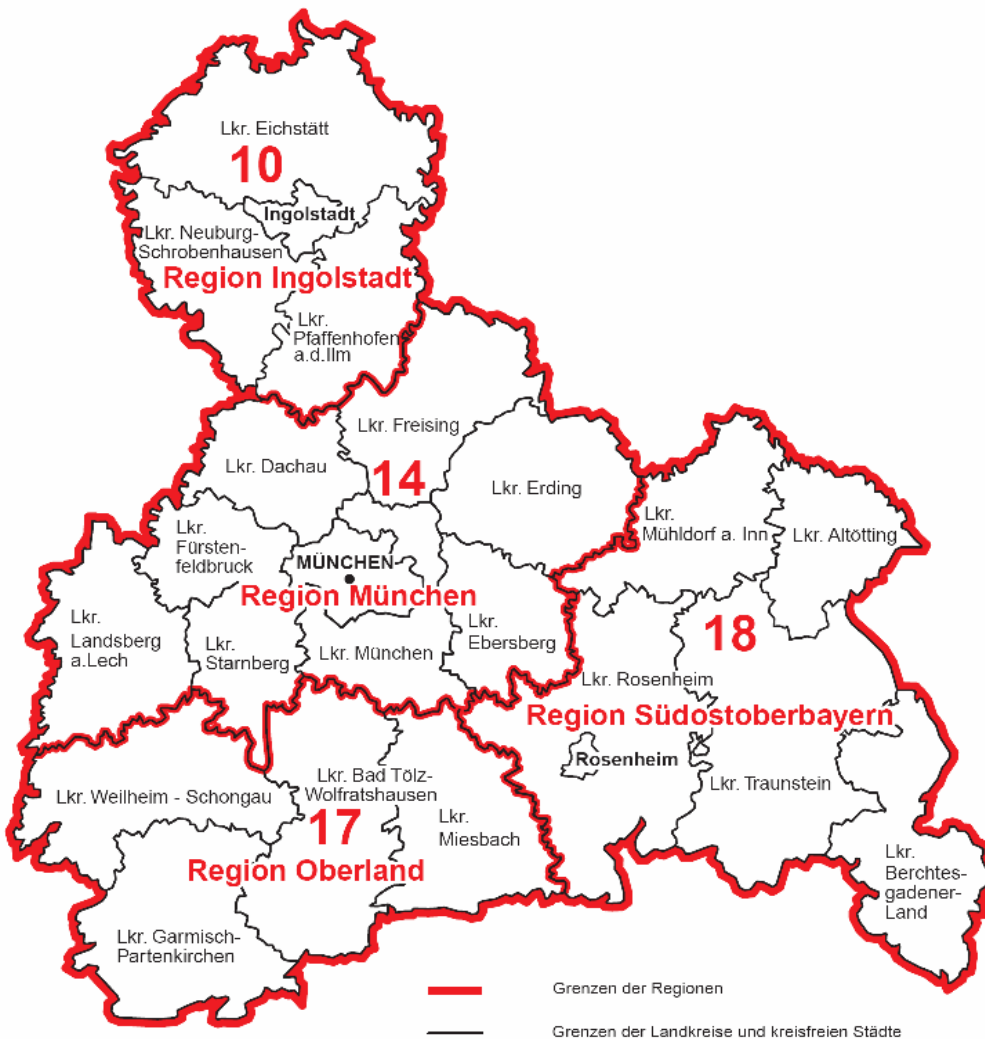
Um diese individuellen und volkswirtschaftlichen sowie gesellschaftlichen Verluste in eine positive Bilanz zu verwandeln, wurden mit dem Anerkennungsgesetz von 2012 Änderungen der Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt und in der Integrationspolitik vorgenommen. Im politischen Raum wurde unter zunehmendem Einfluss der Wirtschaft, die immer stärker konjunkturellen und strukturellen Fachkräftebedarf thematisiert, anerkannt, dass viele Zugewanderte Qualifikationen und Kompetenzen zu bieten haben. Mehrheitlich wird seitdem akzeptiert und umgesetzt, dass die Anerkennung und Bewertung dieser Qualifikationen Teil eines Integrationsangebotes für jede/n Zugewanderte/n sein muss und nicht nur erheblichen wirtschaftliche Nutzen generiert, sondern netto auch beträchtliche Kosten zu vermeiden hilft.

⁹ Vgl. im Einzelnen Mankiw/Taylor 2008: 871.

3.3. Geografischer und demografischer Rahmen

Die folgenden arbeitsmarktspezifischen Betrachtungen konzentrieren sich auf die Landeshauptstadt, reichen aber, wegen der intensiven Wirtschafts- und Pendlerverflechtungen mit dem Umland, darüber hinaus. In München und Umgebung gibt es so viele Pendler wie nie zuvor. Das geht aus neuen Zahlen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung hervor. Die Stadt ist sogar Pendelspitzenreiter in der Bundesrepublik. Über 368.000 Arbeitnehmer, die außerhalb wohnen, fahren jeden Tag in die Landeshauptstadt, zu zwei Drittel mit dem Auto. Die meisten kommen aus dem Landkreis München (62.251 Pendler), aus dem Landkreis Fürstentfeldbruck (35.068), aber auch aus dem Kreis Dachau (27.241); an vierter Stelle folgt Rosenheim (8.247). Als „Hauptstadt der Pendler“ hat die Landeshauptstadt auch relativ viele Auspendler aus der Stadt, nämlich rund 173.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, darunter 76.000 in den Landkreis München, 9.600 nach Freising und fast 8.000 nach Starnberg.¹⁰

Abb. 3.1: Die Landeshauptstadt München und der dazugehörige Landkreis sowie die Planungsregionen München insgesamt im Regierungsbezirk Oberbayern



¹⁰ <https://www.merkur.de/lokales/muenchen/stadt-muenchen/muenchen-hauptstadt-pendler-8558141.html> (Zugriff am 19.10.2017).

Die Beratungstätigkeit der Servicestelle bezieht sich ausschließlich auf Personen, die im S-Bahn-Bereich des MVV wohnen. Der Einzugsbereich der S-Bahn erstreckt sich auf die Landeshauptstadt sowie den Landkreis München und die umliegenden Landkreise. Er deckt im Wesentlichen die Planungsregion 14: München (Abb. 3.1 für Oberbayern insgesamt) ab; auch kommen noch Teile des Landkreises Bad-Tölz-Wolfratshausen und Miesbach hinzu, die mit der S-Bahn erreicht werden können. Da sich statistische Auswertungen, etwa der Bundesanstalt für Arbeit, nicht immer auf genau den Einzugsbereich der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen eingrenzen lassen, werden fallweise Daten berichtet, die darüber hinausgreifen oder nur einen Teil davon abdecken.

Es erfolgt im Weiteren eine Konzentration auf die Planungsregion 14 („Region München“). Dafür liegen einschlägige und aktuelle Daten der Arbeitsagenturen auf Stadt- und Landkreisebene vor, die für die Arbeitsmarktanalyse in Bezug auf die Kundinnen und Kunden der Servicestelle verwendet werden können.

Nach den aktuellsten Angaben des Statistischen Amtes Münchens lebten in der Landeshauptstadt am Ende des Jahres 2016 bei einem gesamten Bevölkerungsstand von 1,543 Mio. Einwohnern 1,106 Mio. Deutsche und 437 Tsd. Ausländer in der Landeshauptstadt (Tabelle 3.1). Unter den Deutschen haben 229 Tsd. einen Migrationshintergrund als Eingebürgerte, Spätaussiedler, als Kinder, von denen mindestens ein Elternteil einen Migrationshintergrund besitzt, als sog. Optionskinder, als Deutsche mit ausländischem Herkunftshintergrund und als Deutsche mit einer 2., ausländischen Staatsangehörigkeit.

Tab. 3.1:

Die Bevölkerung am 31.12.2016 differenziert nach Migrationsgruppen

Migrationshintergrund	Hauptwohnsitzbevölkerung					
	männlich		weiblich		zusammen	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
Deutsche	533 528	34,6	572 168	37,1	1 105 696	71,7
ohne Migrationshintergrund	420 828	27,3	455 580	29,5	876 408	56,8
mit Migrationshintergrund	112 700	7,3	116 588	7,6	229 288	14,9
davon						
Eingebürgerte	29 348	1,9	30 926	2,0	60 274	3,9
Spätaussiedler	14 733	1,0	17 485	1,1	32 218	2,1
Kinder,						
deren Eltern einen Migrationshintergrund besitzen	7 587	0,5	7 257	0,5	14 844	1,0
Optionskinder	11 533	0,7	11 021	0,7	22 554	1,5
Deutsche mit ausländischer Herkunft	13 623	0,9	13 956	0,9	27 579	1,8
Deutsche mit 2. ausländischer Staatsangehörigkeit	35 876	2,3	35 943	2,3	71 819	4,7
Ausländer	229 912	14,9	207 252	13,4	437 164	28,3
Zusammen	763 440	49,5	779 420	50,5	1 542 860	100,0

© Statistisches Amt München

3.4. Rechtliche Rahmenbedingungen der Anerkennungsberatung

3.4.1. Rechtliche Grundlagen der beruflichen Anerkennung in Deutschland

Die Anerkennung von ausländischen beruflichen Qualifikationen ist in Deutschland in zahlreichen Gesetzen geregelt. Im Folgenden wird ein Überblick zu diesen Regelungen vermittelt.

Bereits im Jahr 2005 trat die Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen in Kraft. Die Grundidee dieser Richtlinie ist die Förderung der Freizügigkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern innerhalb der Europäischen Union. Diese soll durch den Abbau von Hindernissen im Bezug auf die gegenseitige Anerkennung von Abschlüssen den Ansprüchen einer erhöhten länderübergreifenden Mobilität des Arbeitsmarktes Rechnung tragen. Die Richtlinie 2005/36/EG regelt in der EU die gegenseitige Anerkennung von Abschlüssen, die zu reglementierten Berufen führen. In diesen Berufen bestehen in den Mitgliedsstaaten Regelungen, die den Zugang zum Beruf von persönlichen Eigenschaften und fachlichen Kenntnissen abhängig machen. Dies sind zum Beispiel Anforderungen an das Qualifikationsniveau oder aber auch an die Sprachkenntnisse der antragstellenden Person. In Deutschland sind Berufe im Gesundheitswesen und im pädagogischen Bereich besonders häufig reglementiert. Neben der praktischen Umsetzung einer Anerkennung sind in dieser Richtlinie auch Abschlusstitel aufgeführt, die direkt gegenseitig anzuerkennen sind. So ist im Anhang eine Liste zu finden, die Berufstitel aus den Mitgliedsstaaten benennt und somit ohne eine weitere Prüfung fachlicher Kenntnisse anerkennt. Die für die Anerkennung örtlich und sachlich zuständige Behörde prüft neben den persönlichen Eigenschaften nur noch das Vorliegen des Abschlusstitels, der im Anhang der Richtlinie aufgeführt ist. Damit wurde eine Einigung auf europäischer Ebene hinsichtlich des Ausbildungsniveaus in einigen Berufen gefunden. Betroffen von dieser „automatischen Anerkennung“ sind zum Beispiel die Berufe in der Gesundheits- und Krankenpflege oder Abschlüsse, die zum Beruf Ärztin oder Arzt führen. Personen, mit einer Staatsbürgerschaft aus einem Staat außerhalb der europäischen Union, profitieren in der Regel nicht von diesen Verfahren.

Mit der Richtlinie 2013/55/EG wurde die Richtlinie aus dem Jahr 2005 ergänzt. Per Gesetz wurden diese Regelungen in Deutschland im Jahr 2016 umgesetzt. Damit wurde ein weiterer Schritt hin zu einer automatischen gegenseitigen Anerkennung unternommen. Durch die Einführung eines europäischen Berufsausweises erfolgt eine weitere Harmonisierung der von Staat zu Staat unterschiedlichen Ausbildungsstrukturen. Der Berufsausweis wird von den jeweiligen Herkunftsstaaten ausgestellt und berechtigt, im europäischen Ausland eine Tätigkeit im erlernten Beruf aufzunehmen. Unterschiede im Ausbildungsniveau werden durch Absprachen auf EU-Ebene durch die Festlegung von gemeinsamen Standards vermieden. Die aufnehmenden Mitgliedsstaaten müssen beim Vorliegen des Berufsausweises nur noch die persönlichen Eigenschaften der antragstellenden Personen prüfen. Dazu gehören ggfs. für die Berufsausübung erforderliche Sprachkenntnisse, die gesundheitliche Eignung und die Straffreiheit. Zunächst wurden diese Regelungen nur für wenige Berufe eingeführt. Eine Ausweitung nach einer Evaluation wird jedoch angestrebt. Zusätzlich wurden in allen reglementierten Berufen die Antragsverfahren vereinfacht, indem nun eine Antragstellung auf elektronischem Wege möglich ist.

Im Jahr 2012 setzte die Bundesrepublik Deutschland zahlreiche Regelungen der Richtlinie 36/2005 auf Bundesebene im Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen (Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz BQFG) um. Erstmals wurde damit auf Bundesebene ein Anspruch, unabhängig von der Staatsangehörigkeit, auf Feststellung der Gleichwertigkeit von ausländischen Berufsabschlüssen geschaffen. Über 600 bundeseinheitlich geregelte Berufe werden von diesem Gesetz umfasst. Insbesondere die Feststellung der Gleichwertigkeit bei Berufen in Zuständigkeit der Handwerkskammern und Industrie- und Handelskammern wird auf Grundlage dieses Gesetzes durchgeführt. Weitere Berufe werden nicht in Bezug auf die Feststellung der Gleichwertigkeit, aber hinsichtlich der Statistikpflicht von diesem Gesetz erfasst. Unter anderem aus dieser Regelung geht der jährliche Bericht zum Anerkennungsgesetz der Bundesregierung hervor.

Auf Länderebene wurden in den Jahren nach 2012 Gesetze geschaffen, die die Feststellung der Gleichwertigkeit in landesrechtlich geregelten Berufen ermöglichen. In Bayern trat daraufhin das

Bayerische Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsqualifikationen (Bayerisches Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz – BayBQFG) vom 24. Juli 2013 in Kraft. Personen mit Berufen, für deren Ausbildung auf bayerischer Ebene eigene Regelungen bestehen, haben mit diesem Gesetz einen Anspruch auf Feststellung der Gleichwertigkeit. Wie im Bundesgesetz beinhaltet auch dieses Gesetz Regelungen zur statistischen Erfassung von Daten zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse.

In vielen weiteren Berufsgesetzen gibt es spezielle Regelungen. Die Bundesärzteordnung (BÄO), das Krankenpflegegesetz (KrPflG) und das Bayerische Lehrerbildungsgesetz (BayLBG) stehen exemplarisch für die Vielzahl an Gesetzen, die in den Verwaltungsverfahren zur Feststellung der Gleichwertigkeit angewendet werden. Neben fachlichen Kenntnissen werden regelmäßig auch persönliche Eigenschaften der Antragstellenden geprüft. Straffreiheit, gute Deutschkenntnisse oder die gesundheitliche Eignung sind in einigen Berufen besonders wichtig.

Vor den Verfahren zur Anerkennung ausländischer beruflicher Abschlüsse steht häufig eine Hürde. Es muss festgestellt werden, welcher deutsche Referenzberuf dem ausländischen Abschluss am nächsten kommt. Nicht immer kann ein konkreter deutscher Abschluss zugeordnet werden. Wichtig sind in diesen Fällen einschlägige berufliche Erfahrungen und die Ziele der Antragstellenden. In diesem Zusammenhang ist die Fachberatung zur Anerkennung ausländischer beruflicher Qualifikationen wichtig.

Deutschlandweit gibt es mehrere Hundert verschiedene zuständige Stellen für Anerkennungsverfahren. Die örtliche Zuständigkeit ergibt sich dabei aus dem Wohnort bzw. dem zukünftigen Arbeitsort der Antragstellenden. Die sachliche Zuständigkeit ist durch Verordnungen oder berufsrechtliche Regelungen festgeschrieben. Insbesondere für Antragstellende aus dem Ausland ist es nicht immer leicht sich für eine bestimmte Region und damit ggfs. für eine zukünftige Berufstätigkeit in diesem Gebiet zu entscheiden. Die Klärung der sachlichen und örtlichen Zuständigkeit ist ein wichtiger Bestandteil des Beratungsangebotes der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen.

Grundsätzlich werden in allen Verfahren zur Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Abschlüsse die in der ausländischen Ausbildung vermittelten Kenntnisse bewertet. Zusätzlich wird aber auch einschlägige Berufserfahrung in das Verfahren mit einbezogen. Somit können Defizite im Vergleich zur deutschen Ausbildung durch Berufstätigkeit ausgeglichen werden.

Je nach dem angestrebten deutschen Referenzberuf können unterschiedliche Unterlagen zur Antragstellung erforderlich sein. Grundsätzlich werden aber immer Nachweise über die im Ausland abgeschlossene Ausbildung verlangt. Zusätzlich werden in vielen Fällen Lehr- bzw. Studienpläne der Ausbildungen benötigt, damit ein materieller Vergleich der Lehr- bzw. Studienpläne mit den deutschen Referenzdokumenten vorgenommen werden kann. Qualifizierte Nachweise über die einschlägige Berufserfahrung und ggfs. Dokumente zur staatlichen Anerkennung im Herkunftsland werden im Verfahren auch benötigt. Hinzu kommen Ausweisdokumente, Geburts- und Heiratsurkunden, Sprachzertifikate, Weiterbildungsnachweise und viele weitere Dokumente, die eine fachliche, aber persönliche Eignung der Antragstellenden belegen sollen. Auch hier bietet die Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen umfassenden Rat und Unterstützung.

Schon dieser kurze Abriss macht die komplizierte Rechtslage und die damit verbundenen administrativen Herausforderungen sowie persönlichen Anforderungen bzgl. der vorzulegenden Unterlagen deutlich, denen sich die Kundinnen und Kunden der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen der Stadt München gegenüber sehen. Insbesondere seit 2012, dem Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes des Bundes und der landesrechtlichen Ergänzungen ab 2013, wurden staatliche und private Anerkennungsportale im Internet aufgebaut und ausgebaut. In relativ

kurzer Zeit hat sich ein großes Informationsdefizit in einen kaum noch zu überblickenden Informationsüberfluss verwandelt. Die Kundinnen und Kunden der Servicestelle suchen bei den Beraterinnen und Beratern nach leicht verständlichen und individuell relevanten Informationen. Dies gilt umso mehr, als die Zahl der einschlägigen Websites im Internet rasch zunimmt und inzwischen auch eine Fülle von Broschüren, Flyern o.ä. zu Anerkennungsfragen zur Verfügung steht, in denen indes Antworten auf spezifische Fragen überhaupt nicht gegeben werden oder leicht untergehen können. Beraterinnen und Beratern kam seither immer mehr die Aufgabe zu, das vorhandene Material zu sichten, die weitere Rechtsentwicklung zu verfolgen und die tatsächlich erforderlichen Hinweise an die Kundinnen und Kunden der Servicestelle weiter zu geben, gerade auch solche zu in Bayern bzw. der in der LHM möglichen Ausgleichsmaßnahmen.

Die Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen ist eine der örtlichen Anlaufstellen des bundesweiten Förderprogramms „Integration durch Qualifizierung (IQ)“ der Bundesregierung, zur Verbesserung der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in den Arbeitsmarkt.

Integration durch Qualifizierung (IQ) ist ein Förderprogramm der Bundesregierung zur Verbesserung der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in den Arbeitsmarkt. In 16 Landesnetzwerken arbeiten insgesamt ca. 400 Teilprojekte, das Bayerische Netzwerk IQ heißt MigraNet. Die 16 Landesnetzwerke werden von fünf Fachstellen begleitet, die bundesweit migrationsspezifische Themen bearbeiten. Das IQ-Netzwerk wird aus Mitteln des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) und des Europäischen Sozialfonds (ESF) finanziert. Die Beratungsstrukturen, die IQ zur Begleitung des Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen aufgebaut hat, wurden in der Förderperiode 2015 bis 2018 ausgebaut und um eine Qualifizierungsberatung erweitert.

Ein Schwerpunkt im Förderprogramm liegt in der Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung, in einem weiteren Schwerpunkt werden Qualifizierungsmaßnahmen für Personen mit ausländischen Abschlüssen konzipiert und durchgeführt. Das sind, z. B., Anpassungsqualifizierungen für reglementierte medizinische und pädagogische Berufe, die fachliche Lücken schließen oder erforderliche Deutschkenntnisse vermitteln. Oder Qualifizierungen für Akademikerinnen und Akademiker, denen für eine Arbeitsaufnahme noch fachliche, methodische oder sprachliche Kenntnisse fehlen. Mit den Qualifizierungen wird der Weg zu einer vollen Anerkennung vorhandener Abschlüsse und einer adäquaten Arbeitsmarktintegration geebnet.

Das Amt für Wohnen und Migration arbeitet seit 2005 mit einer Regionalkoordination für München im Bayerischen Netzwerk IQ (Migranet) mit. Das (gesamte) Bayerische Netzwerk IQ/MigraNet wird von Tür an Tür in Augsburg koordiniert. Die Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen ist in Zusammenarbeit mit MigraNet entstanden. Sie bietet seit 2009 Anerkennungsberatung an, die zunächst als Modellprojekt durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und das Programm Lernen vor Ort gefördert wurde. 2012 wurde die Servicestelle durch einen Stadtratsbeschluss verstetigt und städtisch finanziert. Die städtisch finanzierten Stellen und die MigraNet – Stellen ergänzen sich gegenseitig synergetisch. Aus den MigraNet-Aktivitäten gehen maßgebliche Impulse für die Weiterentwicklung der Servicestelle ein und umgekehrt werden die Erfahrungen aus der Servicestelle in das IQ-MigraNet-Netzwerk eingebracht. Das Personal der Servicestelle besteht aus 3,5 Stellen, die migranet-finanziert sind. Dazu gehört die Regionalkoordination München, eine Qualifizierungsberatung und eine Mentoring-Partnerschaftsprojekt.

3.4.2. Aufenthaltsrechtliche Rahmenbedingung für Drittstaatsangehörige

Nach dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG) hat jede natürliche Person unabhängig von der Staatsangehörigkeit und dem Aufenthaltsstatus einen rechtlichen Anspruch auf ein Anerkennungsverfahren, sofern unter anderen Voraussetzungen ein ausländischer Ausbildungsnach-

weis vorliegt. Diese Rechtsgrundlage weist auf eine vielfältige Zielgruppe des Gesetzes hin, die sich auch bei den Ratsuchenden der Servicestelle widerspiegelt.

Dazu zählen neben EU-Staatsangehörigen auch Drittstaatsangehörige, Deutsche ohne und mit Migrationshintergrund, Eingebürgerte, Geflüchtete sowie Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler. Aufenthaltsrechtlich betrachtet, sind insbesondere Drittstaatsangehörige mit ausländischen Abschlüssen von großer Bedeutung, da das Anerkennungsverfahren sich auf die zu erteilende Aufenthaltserlaubnis auswirken kann. Besonders relevant für die Anerkennungsberatung sind folgende Paragraphen des Aufenthaltsgesetzes.

3.4.2.1. §17a Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen

Eine Aufenthaltserlaubnis nach dem o.g. Paragraphen kann zum Zweck der Anerkennung ausländischer Abschlüsse für die Dauer von bis zu 18 Monaten erteilt werden. Voraussetzung für die Erteilung einer solchen Aufenthaltserlaubnis ist die Durchführung einer Anpassungs- oder Qualifizierungsmaßnahme. Demnach muss ein Bescheid der zuständigen Anerkennungsstelle vorliegen, in dem festgestellt wird, dass eine Anpassungsmaßnahme oder das Ablegen einer Kenntnisprüfung erforderlich ist. Dies ist insofern für die Anerkennungsberatung relevant, da Anfragen nicht selten von Drittstaatsangehörigen aus dem Ausland eingehen. Zudem können auch die bereits in Deutschland lebenden Drittstaatsangehörigen bei Bedarf von dieser gesetzlichen Regelung Gebrauch machen.

3.4.2.2. §18 Beschäftigung

Zum Zweck der Erwerbstätigkeit kann einer Ausländerin/einem Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis gegebenenfalls mit der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erteilt werden. Bei einem reglementierten Beruf ist in der Anerkennungsberatung wichtig darauf hinzuweisen, dass neben dem Vorliegen eines konkreten Arbeitsangebots eine Vollanerkennung des jeweiligen Abschlusses erforderlich ist. In der Praxis findet diese Regelung unter anderem auch Anwendung, wenn die Mindestgehaltsgrenze für die Erteilung einer Blauen Karte EU nicht vorliegt. Qualifizierten Drittstaatsangehörigen wird dadurch die Perspektive einer Daueraufenthaltserlaubnis eröffnet.

3.4.2.3. §18c Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche für qualifizierte Fachkräfte

Dieser Paragraph des Aufenthaltsgesetzes richtet sich ausschließlich an Drittstaatsangehörige mit ausländischen und deutschen Hochschulabschlüssen. Gemäß §18c AufenthG kann eine Aufenthaltserlaubnis bis zu sechs Monaten zur Suche nach einer qualifikationsadäquaten Beschäftigung erteilt werden, sofern weitere Voraussetzungen vorliegen. Wichtig darauf hinzuweisen ist, dass im Falle eines reglementierten Berufs ein Bescheid der zuständigen Anerkennungsstelle über eine Vollanerkennung vorliegen muss. Sollte innerhalb des genannten Zeitraums ein angemessener Arbeitsplatz gefunden werden, kann ein Wechsel der Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit beantragt werden.

3.4.2.4. §19a Blaue Karte EU

Die Blaue Karte EU ist ebenfalls ausschließlich für Drittstaatsangehörige mit ausländischen und deutschen Hochschulabschlüssen vorgesehen. Die Erteilung dieser Aufenthaltserlaubnis wird, wie bereits erwähnt, von einer Mindestgehaltsgrenze abhängig gemacht. Auch hier muss außerdem ein konkretes Arbeitsangebot vorliegen. Bei einem reglementierten Beruf ist wie üblich auch ein Bescheid über eine Vollanerkennung erforderlich. Die Besonderheit der Blauen Karte besteht darin, dass bereits nach 21 Monaten beim Vorliegen der Voraussetzungen eine Niederlassungserlaubnis beantragt werden kann.

In der Anerkennungsberatung werden all diese rechtlichen Rahmenbedingungen mit berücksichtigt. Bei Bedarf wird auf die relevanten Regelungen bereits in der Erstberatung oder im Verlauf des Anerkennungsverfahrens hingewiesen. Dies ist insofern wichtig zu beachten, nicht zuletzt weil die Möglichkeit einer Anerkennung ausländischer Abschlüsse nicht nur eine bessere berufliche Perspektive bieten, sondern auch insbesondere Drittstaatsangehörigen die Chance eines sicheren Aufenthaltsstatus eröffnen kann.

3.5. Konjunkturelle Rahmenbedingungen in Bayern für den regionalen Arbeitsmarkt in „Bestform“

3.5.1. Gesamtsituation

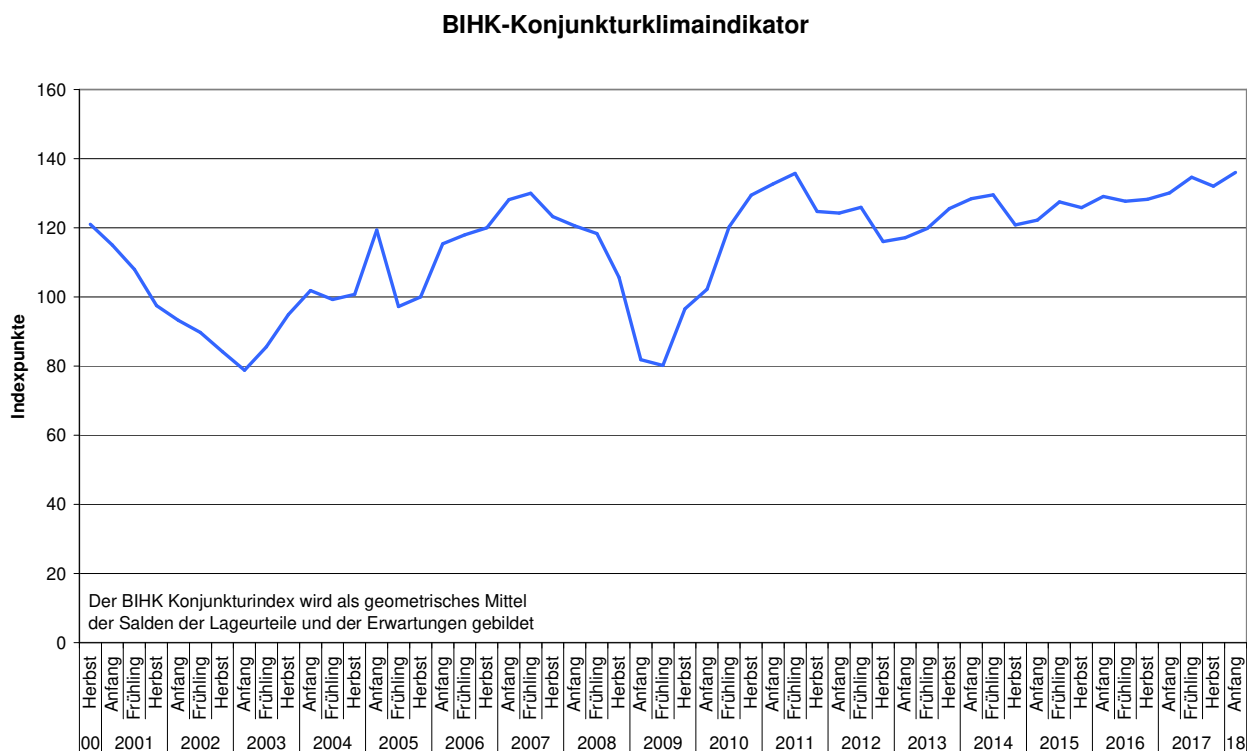
Die Beratungstätigkeit der Servicestelle findet nicht nur im beschriebenen rechtlichen Rahmen, sondern auch in einem konjunkturellen Umfeld statt, das im Folgenden kurz dargestellt wird.¹¹

Am 11. Oktober 2017 wurde der Konjunkturbericht für Bayern unter dem Titel „Goldener Herbst für bayerische Wirtschaft: Geschäftslage auf Rekordniveau“ veröffentlicht, worin sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Kundinnen und Kunden der Servicestelle zur Zeit der Online-Befragung widerspiegeln. Danach war die Konjunktur noch nie besser, seit die bayerischen IHKs 1993 mit der Konjunkturumfrage begonnen haben. Wie gut die Stimmung im Unternehmerlager ist, zeigt der BIHK-Konjunkturindex, in dem Lageurteile und Erwartungen der Unternehmen in einem Wert zusammengefasst sind: Mit 132 Punkten erreicht der Indikator annähernd seinen bisherigen Rekord von rund 136 Punkten im Frühjahr 2011. Im Januar 2018 wurde ein Wert von 136 Punkten erreicht (Abb. 3.2).

Getragen wurde die Stimmung von einer robusten Nachfrage aus dem Inland. Die privaten Haushalte konsumierten viel, denn sichere Arbeitsplätze, steigende Einkommen und günstige Zinsen versetzten sie in Ausgabenfreude. Finanzielle Spielräume hatte auch der Staat, die Steuereinnahmen sprudelten und die Zinslasten waren angesichts der ultralockeren Geldpolitik niedrig. Auch die Nachfrage aus dem Ausland hatte robust zugenommen. Dank ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit konnten die bayerischen Unternehmen hiervon profitieren. Wie gut die Situation der Unternehmen im Herbst 2017 war, verdeutlichen die Lageurteile: 58% der bayerischen Betriebe bezeichneten ihre Geschäftslage als „gut“, nur 5% waren unzufrieden. Dies ist ein neuer (Zufriedenheits-)Rekord.

¹¹ Siehe dazu ausführlich das Arbeitspapier 2.

Abb. 3.2



Quelle: BIHK-Konjunkturumfragen.

3.5.2. Sektorübergreifender Fachkräftemangel

Rund ein Fünftel der Industrieunternehmen war auf der Suche nach zusätzlichem Personal, nur 10% planten einen Jobabbau. Personal zu finden, wurde als immer schwieriger und immer teurer wahrgenommen. Dies schlug sich in den Risikobewertungen der Unternehmen wider: Für 58% der Betriebe war der Fachkräftemangel eine Wachstumsblockade – der Rekordwert vom Frühjahr 2017 wurde noch einmal um 8 Prozentpunkte übertroffen – und 42% der Betriebe sahen in den Arbeitskosten ein Geschäftsrisiko.

Die Zuversicht der Bauwirtschaft spiegelte sich in den Personalplänen wider: 17% der Unternehmen wollten Arbeitskräfte einstellen, nur 6% Stellen streichen. Mit einem Saldo von 11 Punkten war die Einstellungsbereitschaft – verglichen mit früheren Herbstwerten – auf Rekordniveau. Der wahrgenommene Fachkräftemangel war überaus groß: Für 90% ist er ein Geschäftsrisiko, dies sind so viele wie in keiner anderen Branche.

Im Handel sahen 51% der Betriebe im Fachkräftemangel ein Risiko.

Auch 22% der Unternehmen des Dienstleistungsgewerbes wollten weiterhin Personal einstellen, wähen 12% vorhatten, Stellen zu streichen. 57% sahen den Fachkräftemangel als Geschäftsrisiko an. Innerhalb der Dienstleistungsbranche war der Bereich Verkehr und Logistik stark vom Fach-

kräftemangel betroffen, den 81% der Unternehmen als Risiko ansahen, also ähnlich wie im Baugewerbe.

Zusammenfassend wurde sektorübergreifend der Fachkräftemangel für die bayerische Wirtschaft als die größte Wachstumsbremse bezeichnet. Im Vergleich zum Frühjahr 2017 hat sich die Situation weiter bis zu Herbst verschärft: 59% sehen im Mangel an Fachkräften ein Risiko für ihr Unternehmen. Der bisherige (Negativ-)Rekord vom Frühjahr (55%) wurde damit noch einmal deutlich übertroffen. Besonders angespannt ist die Situation im bayerischen Baugewerbe. Besonders betroffen sind aber auch der Tourismus, der Fahrzeug- und Maschinenbau, der Bereich der IT-Dienstleistungen sowie Verkehr und Lagerei. In diesen Branchen sahen drei von vier Unternehmen im Fachkräftemangel ein Geschäftsrisiko. Wie angespannt die Situation für die Unternehmen war, zeigt auch der Blick auf die offenen Stellen: 49% der bayerischen Unternehmen gaben an, dass sie Stellen längerfristig nicht besetzen können. Auch dies ist der höchste Wert, seit die IHK 2012 die Frage zum ersten Mal gestellt hat.

Der Fachkräftemangel war (und ist weiterhin) jedoch nicht nur eine Wachstumsbremse, er wurde auch bezüglich der Kosten immer mehr zum Wettbewerbsproblem: 42% der Betriebe nannten die Arbeitskosten als Geschäftsrisiko. Dies war zum einen ein neuer Höchststand, zum anderen war es das erste Mal seit Beginn der Abfrage im Jahr 2010, dass die Arbeitskosten als zweithäufigstes Risiko genannt wurden.

Der Fachkräftemangel wurde auch im Münchener Jahreswirtschaftsbericht 2017 (Landeshauptstadt 2017, 46) als mögliches Entwicklungshemmnis thematisiert: Rund jedes zweite Unternehmen sah im Fachkräftemangel ein Risiko für die Geschäftsentwicklung. Dies war ein neuer Negativrekord. In Zahlen ausgedrückt bedeutete dies: Die aktuellen Prognosen des IHK-Fachkräftemonitors Bayern sahen für das laufende Jahr 2017 eine Lücke von rund 60.000 Fachkräften vor. Bis zum Jahr 2030 wird sich diese Lücke auf rund 105.000 Fachkräfte erweitern, sollten sich bis dahin die Rahmenbedingungen nicht ändern. Besonders gesucht sind, wie in den Jahren zuvor, technisch qualifizierte Fachkräfte mit einem Abschluss zum Meister oder Fachwirt, aber auch Ingenieurinnen und Ingenieure sowie Wirtschaftswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler.

Die Erwerbstätigenprognose für Stadt und Region München bis 2030 aus dem Münchener Jahreswirtschaftsbericht 2017 bildet dafür die Referenz. Zwar wird auf der Prognosebasis vom November 2015 – bei einer aus heutiger Sicht zu niedrigen konjunkturellen Expansion der Wirtschaft in München – ein Anstieg der Beschäftigung insgesamt auf „nur“ 1,2 Mio. Erwerbstätige und damit um fast 18% mehr gegenüber 2013 prognostiziert (Tabelle 3.2).

Für die Region München insgesamt wird im sog. Trendszenario¹², ausgehend von 1,74 Mio. Erwerbstätigen im Jahr 2013, mit einem Anstieg der Erwerbstätigenzahl um 16,3% auf 2,02 Mio. Erwerbstätige bis zum Jahr 2030 gerechnet.

¹² Insgesamt werden drei Szenarien durchexerziert. Im hier verwendeten Trendszenario wird der steigende Anteil der Region München an der Beschäftigung in Deutschland bis zum Jahr 2030 fortgeschrieben. Im Basisszenario wird dieser Anteil konstant gehalten. Ein Negativszenario wird als Kontrollszenario dargestellt. Im Einzelnen siehe http://www.wirtschaft-muenchen.de/publikationen/pdfs/erwerbstaetigenprognose_kurz.pdf (Zugriff am 24.11.2017).

Tab. 3.2: Erwerbstätigenprognose 2013-2030 für die Stadt München

Prognose Trendszenario Aufteilung nach WZ 2008		2013	2030	Veränderung 2013-2030	
				absolut	relativ in %
A/B	Land-/Forstwirtschaft, Fischerei	826	940	114	13,8
B – E	Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe	113.725	115.335	1.610	1,4
F	Baugewerbe	28.519	31.974	3.455	12,1
G – J	Handel, Verkehr, Gastgewerbe, Information und Kommunikation	263.248	305.074	40.826	15,4
K – N	Finanz-, Versicherungs- und Un- ternehmensdienstleister, Grund- stücks- und Wohnungswesen	301.943	393.371	91.428	30,3
O – T	Öffentliche und sonstige Dienst- leister, Erziehung und Unterricht	317.959	361.087	43.128	13,6
Insgesamt		1.027.220	1.207.782	180.562	17,6

Quelle: empirica AG

Die Hauptaussagen der Prognose sind damit: Die Erwerbstätigkeit wird in der Stadt und der Region insgesamt bis 2030 zunehmen. Die Höhe des Beschäftigungsanstiegs hängt davon ab, welches Szenario letztendlich eintritt. Die meisten Zuwächse finden sich, wie in den vergangenen Jahren, im Bereich der Dienstleistungen. Auch wenn das Produzierende Gewerbe bei den prognostizierten Zuwächsen nicht mit den anderen Branchen mithalten kann, und somit relativ gesehen an Bedeutung verliert, hat München im Vergleich zu anderen Großstädten noch immer eine vergleichsweise solide industrielle Basis.

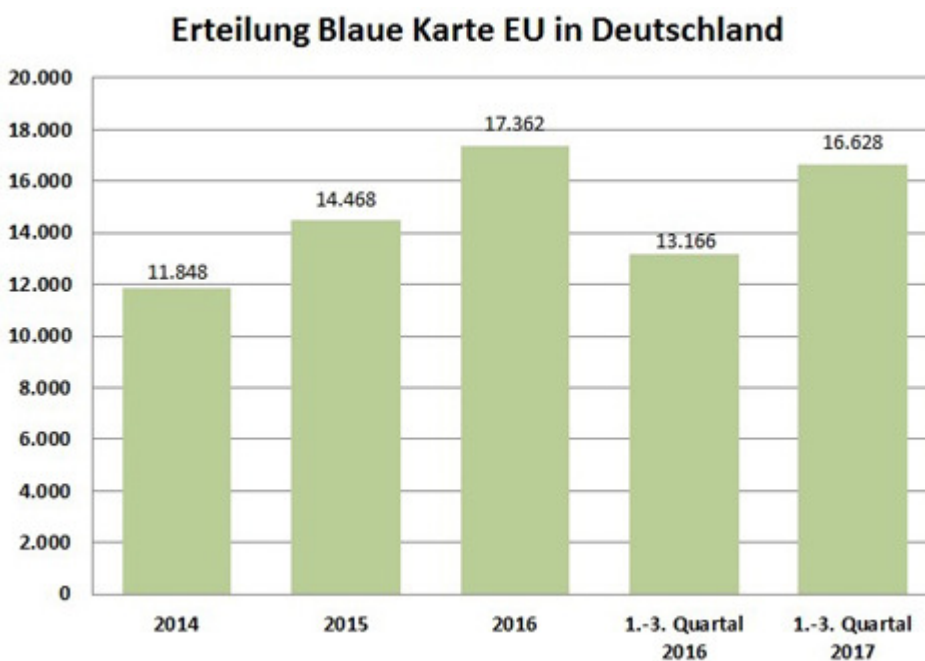
Die wirtschaftliche Entwicklung von Stadt und Region wird zunehmend wissens-, technologie- und dienstleistungsbasierter. Im Rahmen der Prognose wurde daher auch untersucht, ob Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt bezüglich der geforderten Anzahl an Arbeitskräften und der entsprechenden Qualifikationen zusammenpassen. Hier zeigt sich in allen drei Szenarien, dass sich die Situation und die zukünftigen Perspektiven im Bereich der (Hoch-) Qualifizierten, mit anderen Worten auch für die Kundinnen und Kunden der Servicestelle mit entsprechenden Qualifikationen, je nach Szenario, gut bis sehr gut (Trendszenario) darstellen. Noch besser sieht es für Fachkräfte mit abgeschlossener Berufsausbildung aus. Diese werden in jedem der drei Szenarien von den Unternehmen gesucht, da deren Anzahl nicht ausreicht, den Bedarf zu decken. Für das Trendszenario wird sogar erwartet, dass der Fachkräftemangel ein Ausmaß erreicht, das für die Region wachstumshemmend wirkt. Dabei sind bereits Anpassungsmechanismen, wie längeres Arbeiten durch früheren Erwerbsbeginn und späteren Erwerbsaustritt und eine höhere Frauenerwerbsquote, enthalten.

Mit Blick auf den schon aktuellen und noch weiter in mittlerer Frist in der Stadt und im Landkreis sowie der Region München zunehmenden Fachkräftebedarf erscheinen die kommunalen Perspektiven und vor allem die neun Handlungsfelder relevant, die die Bundesagentur in ihren „Perspektiven 2025: Fachkräfte für Deutschland“ (2011: 12-13) gebildet hat. Im „Handlungsfeld 6: Zuwanderung – Fachkräfte steuern“ hat die Agentur einschlägige Hinweise gegeben, die auch für München und seinen Ballungsraum relevant sind. Wenn dabei bis 2025 bundesweit insgesamt 400.000 bis 800.000 Einwanderer, d.h. ein Zehntel des Gesamtbedarfs der Wirtschaft, aus dem Ausland bzw. aus dem Kreis der hier schon lebenden und auch arbeitenden Ausländerinnen und Ausländer als

Fachkräfte zu gewinnen wären, bedeutete dies auf die Stadt und Region München herunter gebrochen einen Bedarf bis 2025 von 10.000 bis 20.000 Fachkräften oder per annum von 1.000 bis 2.000 qualifizierten Beschäftigten aus dem Ausland (v.Loeffelholz 2017a), die hier für qualifizierte Tätigkeiten eingestellt werden müssten, um die wachsenden Arbeitsmarktlücken zu füllen.

Nach Angaben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) wurden im 1.-3. Quartal 2017 insgesamt 16.628 Blaue Karten EU in Deutschland erteilt, im entsprechenden Vorjahreszeitraum waren es 13.166 (Abb. 3.3). Von den Erteilungen im 1.-3. Quartal 2017 waren nach Informationen des BAMF 8.930 Neuerteilungen, das heißt Erteilungen an Personen, die zuvor noch nicht im Besitz eines Aufenthaltstitels (Aufenthaltserlaubnis oder Niederlassungserlaubnis) in Deutschland waren, die also erst mit der Blauen Karte EU im angegebenen Zeitraum nach Deutschland gekommen sind.¹³ Es sind vor allem auch solche hochqualifizierte, drittstaatsangehörige Personen, die den Fachkräftebedarf in der LHM ein Stück weit mit decken helfen können. Der bundesweite Anteil der Neuerteilungen von knapp 54% an allen Erteilungen dürfte über die aufgeführten Jahre ebenso relativ konstant geblieben sein wie der Anteil Münchens an allen Neuerteilungen mit erfahrungsgemäß 11-12%¹⁴ (Heß/Hanganu 2015). So kann davon ausgegangen werden, dass die per annum im weiteren demografischen und technologischen Wandel erforderlichen 1.000 bis 2.000 qualifizierten Beschäftigten aus dem Ausland durch Inhaberinnen und Inhaber von Blauen Karten allenfalls zur Hälfte gewonnen werden können.

Abb. 3.3



Quelle: © BAMF|Quelle: Ausländerzentralregister; alle Zahlen beziehen sich auf Drittstaatsangehörige.

¹³ Siehe <http://www.bamf.de/DE/Infothek/Statistiken/BlaueKarteEU/blaue-karte-eu-node.html> (Zugriff am 17. März 2018).

¹⁴ S. auch Heß/Hanganu (2016: 132) für München und Oberbayern mit 14%.

3.6. Engpassanalyse der Nachfrage nach Arbeitskräften

3.6.1. Die jüngste Entwicklung der Beschäftigung

Die monatlichen Arbeitsmarktreports nach Ländern, Kreisen und kreisfreien Städten, Regionaldirektionen und Agenturen für Arbeit und deren Geschäftsstellen bilden aktuell das Arbeitsmarktgeschehen in tiefer regionaler und personaler Gliederung ab, wie sie auch für den vorliegenden Bericht verwendet werden kann. Unter diesen Informationen interessieren als wesentliches Abbild des Arbeitsmarktes die sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen nach demografischen Merkmalen. Sie wurden in den folgenden Tabellen für die Landeshauptstadt sowie die Region München für die vorliegende Analyse aufbereitet. Die Ergebnisse erlauben jeweils einen Quartalsvergleich von Frühjahr 2016 bis zum Datenstand im Frühjahr 2017 und differenzieren in München und seinem Landkreis in den einzelnen Planungsregionen nach dem Geschlecht bzw. nach Altersgruppen (unter 25, 25 bis unter 55, 55 bis zum Regelpensionsalter) bzw. nach Arbeitszeit (Vollzeit, Teilzeit) bzw. nach Staatsbürgerschaft.

Tab. 3.3a: Beschäftigungsentwicklung in der Stadt München

Merkmale der Beschäftigten	Beschäftigung jeweils zum Monatsende					Veränderung Mrz 2017 / Mrz 2016	
	Mrz 2017	Dez 2016	Sep 2016	Jun 2016	Mrz 2016	absolut	in %
100,0% Insgesamt	842.495	839.343	837.541	821.971	813.498	28.997	3,6
52,0% Männer	438.173	435.018	435.081	426.254	420.503	17.670	4,2
48,0% Frauen	404.322	404.325	402.460	395.717	392.995	11.327	2,9
9,2% 15-24	77.881	80.033	80.424	75.085	75.453	2.428	3,2
75,8% 25-54	638.555	634.582	633.893	625.895	619.307	19.248	3,1
14,2% ab 55	119.840	118.497	117.211	115.086	112.916	6.924	6,1
75,3% Vollzeit	634.384	631.328	633.018	620.414	615.395	18.989	3,1
24,7% Teilzeit	208.111	208.015	204.522	201.555	198.091	10.020	5,1
78,7% Deutschland	663.377	662.933	662.034	651.887	648.151	15.226	2,3
21,2% Ausland	178.628	175.922	175.004	169.591	164.840	13.788	8,4

Quelle: Eigene Auswertung der Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Tab. 3.3b: Beschäftigungsentwicklung im Landkreis München

Merkmale der Beschäftigten	Beschäftigung jeweils zum Monatsende					Veränderung Mrz 2017 / Mrz 2016	
	Mrz 2017	Dez 2016	Sep 2016	Jun 2016	Mrz 2016	absolut	in %
100,0% Insgesamt	222.589	221.100	221.869	217.750	215.257	7.332	3,4
59,1% Männer	131.543	130.905	131.653	128.941	127.139	4.404	3,5
40,9% Frauen	91.046	90.195	90.216	88.809	88.118	2.928	3,3
7,9% 15-24	17.657	17.941	18.197	16.775	16.839	818	4,9
77,1% 25-54	171.717	170.723	171.643	169.632	167.824	3.893	2,3
14,2% ab 55	31.515	30.762	30.385	29.755	29.036	2.479	8,5
79,3% Vollzeit	176.559	175.864	177.175	173.681	172.049	4.510	2,6
20,7% Teilzeit	46.030	45.236	44.694	44.069	43.208	2.822	6,5
80,9% Deutschland	180.067	180.061	180.765	177.984	177.032	3.035	1,7
19,1% Ausland	42.462	40.983	41.050	39.712	38.169	4.293	11,2

Quelle: Eigene Auswertung der Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Tab. 3.3c: Beschäftigungsentwicklung in der Planungsregion München

Merkmale der Beschäftigten	Beschäftigung jeweils zum Monatsende					Veränderung Mrz 2017 / Mrz 2016	
	Mrz 2017	Dez 2016	Sep 2016	Jun 2016	Mrz 2016	absolut	in %
100,0% Insgesamt	1.403.364	1.396.983	1.398.178	1.371.745	1.357.260	46.104	3,4
53,5% Männer	750.597	745.509	748.380	733.162	723.024	27.573	3,8
46,5% Frauen	652.767	651.474	649.798	638.583	634.236	18.531	2,9
9,5% 15-24	133.816	137.448	139.119	129.105	130.115	3.701	2,8
75,1% 25-54	1.054.123	1.047.381	1.049.383	1.037.054	1.025.997	28.126	2,7
14,6% ab 55	204.735	201.517	199.344	195.476	191.239	13.496	7,1
75,0% Vollzeit	1.052.787	1.048.259	1.053.688	1.032.352	1.023.591	29.196	2,9
25,0% Teilzeit	350.577	348.724	344.488	339.389	333.654	16.923	5,1
80,0% Deutschland	1.122.383	1.122.023	1.123.570	1.105.631	1.099.933	22.450	2,0
20,0% Ausland	280.233	274.223	273.861	265.363	256.562	23.671	9,2

Quelle: Eigene Auswertung der Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Ende März 2017 gab es nach den Angaben der Bundesagentur für Arbeit 842.495 sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen in der Landeshauptstadt (Tabelle 3.3a), und 222.589 solche Arbeitsplätze im Landkreis München (Tabelle 3.3b). Die gesamte Region München bzw. der hier interessierende S-Bahn-Einzugsbereich verzeichnete in diesem Frühjahr (Ende März) 1.403.364 Beschäftigungen (Tabelle 3.3c). 20% der Beschäftigten in der Region waren ohne deutsche Staatsangehörigkeit, in der Stadt München 21,2% und im Landkreis 19,1%.

3.6.2. Engpassanalyse

Um die Qualität der Arbeitsplätze einzuordnen, wurde im Folgenden der IHK-Fachkräftemonitor Bayern herangezogen.¹⁵ Danach boten die Betriebe in der Region München 145.000 bis 150.000 Arbeitsplätze für akademisch ausgebildete Fachkräfte und suchten zusätzlich ca. 10% solcher Fachkräfte. 960.000 bis 970.000 berufliche Fachkräfte waren hier beschäftigt mit einem infolge der günstigen Konjunktur zusätzlichen aktuellen Bedarf von ca. 5% bis 10%.

Im nächsten Schritt wurde gefragt, wo es aktuell – gemessen an der Engpassanalyse der Bundesagentur für Arbeit – die größte Nachfrage und damit die größten Chancen am Arbeitsmarkt in München und Umgebung für die von der Servicestelle in München beratenen Kundinnen und Kunden gibt. Die Engpassanalyse der Bundesagentur für Arbeit stellt eine Möglichkeit dar, die aktuelle Fachkräftesituation vor Ort zu bewerten. Sie basiert auf Statistikdaten der Bundesagentur für Arbeit, wie den gemeldeten Stellen und registrierten Arbeitslosen. Diese Daten bilden den lokalen und regionalen Markt zu einem wesentlichen Teil ab, aber nicht vollständig: So wird auf der einen Seite nur etwa jede zweite offene Stelle der Bundesagentur für Arbeit gemeldet. Auf der anderen Seite werden bei einer ausschließlichen Fokussierung auf Arbeitslose wichtige Fachkräftressourcen nicht einbezogen, wie etwa Studien- und Ausbildungsabsolventinnen und -absolventen, Personen, die aus der so genannten „Stillen Reserve“ in den Arbeitsmarkt zurückkehren, oder Teilzeitkräfte, die ihre Arbeitszeit gerne ausweiten würden. Trotz dieser Einschränkungen gibt es keine Datenquelle, die zeitnähere und differenziertere Informationen zum Arbeitsmarktgeschehen bereitstellt als die Statistiken der Bundesagentur für Arbeit, die monatlich aus den Prozessdaten gewonnen werden.

¹⁵ <http://www.ihk-fachkraeftemonitor-bayern.de/fachkraeftemonitor.html#ivihjGej2vil> (Zugriff am 24.10.2017)

Dabei werden die zu einem bestimmten Zeitpunkt der Bundesagentur gemeldeten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen nach Berufsgruppen („Zielberufe“) in den 10 Berufsbereichen aufgeführt und die sog. Vakanzzeit ausgewiesen, die es dauert, bis diese Arbeitsstellen besetzt werden können. Gegenübergestellt werden diese den Arbeitslosen, um angeben zu können, wie viele Arbeitslose in den einzelnen Berufsgruppen je gemeldete Arbeitsstelle verfügbar sind. In einer Sonderauswertung für diesen Bericht werden die gemeldeten Arbeitsstellen in dieser Differenzierung für die Landeshauptstadt und den Landkreis München ausgewiesen. Die Engpassanalyse war aus statistischen Gründen nur für Oberbayern als Ganzes möglich.

Die aktuell verfügbaren Ergebnisse für den Zeitraum von November 2016 bis Oktober 2017 zeigen anhand der Auswertung für „Fachkräfte, Spezialisten und Experten“ (Anforderungsniveau des Zielberufs) die Schwerpunkte der offenen Stellen bei kaufmännischen Dienstleistungen, Warenhandel, Vertrieb, Hotel und Tourismus, bei Stellen im Bereich Rohstoffgewinnung, Produktion und Fertigung sowie im Bereich Verkehr, Logistik, Schutz und Sicherheit (Tab. 3.4).

Tab. 3.4: Bestand an zur Besetzung gemeldeten sozialversicherungspflichtigen Arbeitsstellen für „Fachkräfte, Spezialisten und Experten“ (Anforderungsniveau des Zielberufs) nach Zielberufen in der Landeshauptstadt und dem Landkreis München sowie in Oberbayern insgesamt; Durchschnitt von November 2016 bis Oktober 2017

Berufsbereich der Zielberufe	Stadt München	Landkreis München	Oberbayern		
			Insgesamt	Vakanzzeit in Tagen	Arbeitslose pro Stelle
1 Land-, Forst- und Tierwirtschaft und Gartenbau	21	21	169	91	1,8
2 Rohstoffgewinnung, Produktion und Fertigung	1053	481	4483	122	1,3
3 Bau, Architektur, Vermessung und Gebäudetechnik	384	133	1825	129	1,9
4 Naturwissenschaft, Geografie und Informatik	665	237	1296	95	1,1
5 Verkehr, Logistik, Schutz und Sicherheit	666	536	2998	132	2,6
6 Kaufmännische Dienstleistungen, Warenhandel, Vertrieb, Hotel und Tourismus	1587	446	4622	109	2,1
7 Unternehmensorganisation, Buchhaltung, Recht und Verwaltung	873	182	2035	81	4,2
8 Gesundheit, Soziales, Lehre und Erziehung	976	191	3750	129	1,1
9 Sprach-, Literatur-, Geistes-, Gesellschafts- und Wirtschaftswissenschaften, Medien, Kunst, Kultur und Gestaltung	252	60	267 ¹	89	5,5
Insgesamt	6477	2287	21445	107	2,2

Quelle: Eigene Zusammenstellung aus der Sonderauswertung der Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

¹ Umfasst nur den Berufsbereich 921 „Werbung und Marketing“, da nur in diesem mehr als 60 offene Stellen gemeldet waren.

Bei der Betrachtung der Ergebnisse mit fast 6.500 Stellen für „Fachkräfte, Spezialisten und Experten“ in der Landeshauptstadt im Durchschnitt der Zeit von November 2016 bis Oktober 2017 sollte berücksichtigt werden, dass – wie erwähnt – nur jede zweite offene Stelle der Bundesagentur für Arbeit gemeldet wird, vor allem solche, für die sich am Münchner Arbeitsmarkt kaum Bewerber finden lassen. So wird die Bundesagentur eingeschaltet, um möglichst bald die größten Engpässe mit den längsten Vakanzzeiten zur Besetzung der angebotenen Stellen und mit der kleinsten Zahl an geeigneten Arbeitslosen zu überwinden. Die längsten Vakanzzeiten herrschen – aus statistischen Gründen nur in Oberbayern insgesamt verfügbar, was aber auch für München selbst zutreffen dürfte – mit 132 Tagen im Bereich Verkehr, Logistik, Schutz und Sicherheit und mit je 129 Tagen im Bereich Bau, Architektur, Vermessung und Gebäudetechnik sowie Gesundheit, Soziales, Lehre und Erziehung vor, die kürzesten mit 81 Tagen bei Zielberufen der Unternehmensorganisation, Buchhaltung, Recht und Verwaltung und mit 89 Tagen – beinahe drei Monate – im Bereich Sprach-, Literatur-, Geistes-, Gesellschafts- und Wirtschaftswissenschaften, Medien, Kunst, Kultur und Gestaltung. Hier sind aber auch mit die meisten Arbeitslosen pro angebotene Stelle festzustellen, nämlich 4,2 bzw. 5,5, während es in den Berufsbereichen mit den längsten Vakanzzeiten 2,6 bzw. 1,9 bzw. sogar nur 1,1 Arbeitslose je Stelle sind.

3.7. Fiskalische Rahmenbedingungen: Der Haushalt der Stadt München

Zur Evaluation der Servicestelle zur Anerkennung von ausländischen beruflichen Qualifikationen werden in fiskalischer Hinsicht ausgaben- und einnahmenseitige Effekte im städtischen Haushalt der LHM München unterschieden. Sie fließen im nächsten Kapitel in die Renditenberechnung der Beratungstätigkeit für die kommunalen Finanzen und die Wirtschaft Münchens in kurzer und mittel- bis längerfristiger Betrachtung ein.

Der kommunale Haushalt der LHM, aus dem im Wesentlichen seit 2012, dem Jahr des Inkrafttretens des Anerkennungsgesetzes des Bundes (1. April), die Personal- und Sachmittel für die Aufwendungen der Servicestelle bezahlt werden und in dem die aus den durch die Beratungstätigkeit induzierten Beschäftigungs- und Einkommenssteigerungen zusätzlich generierten Steuern und verringerten Sozialleistungen nach Maßgabe des aktiven und passiven Finanzausgleichs zwischen Bund, Land und Kommune finanzwirksam werden, wird im Folgenden mit den Ergebnissen der veröffentlichten Jahresabschlüsse dargestellt. Der betrachtete Zeitraum reicht von 2009, dem Beginn der Tätigkeit der Servicestelle, zunächst bis 2016. Maßgeblich sind hier die kalenderjährlichen Ergebnisrechnungen in den Jahresabschlüssen, wie sie für den Haushalt der Stadt regelmäßig publiziert werden. Diese Rechnungen weisen nicht nur die zahlungswirksamen Ein- und Auszahlungen auf, sondern auch die nicht zahlungswirksamen Aufwendungen (beispielsweise Abschreibungen und Rückstellungen für Pensionen und Beihilfen). Die Darstellungen geben damit umfassend Auskunft über das jährlichen Ressourcenaufkommen (Erträge) und den Ressourcenverbrauch (Aufwendungen) in den Haushaltsjahren seit 2009.

Die wichtigsten Erträge und Aufwendungen werden in der folgenden Tabelle 3.5 in ihrer Struktur dargestellt, um die Größenordnungen des Münchner Haushalts insgesamt und den der Servicestelle deutlich zu machen. Die Tabelle bietet auch einen Blick auf die Haushaltsplanung für 2017 sowie den Entwurf für 2018 und auf dessen aktualisierte Ausgabe, wie sie der Stadtkämmerer in seiner Haushaltsrede der Vollversammlung des Stadtrates der Landeshauptstadt München am 23. November 2017 vorgelegt hat. Dabei hat er darauf hingewiesen, dass „das rasante Wachstum bei den Personalstellen mit vermutlich über 5.000 zusätzlichen Vollzeitäquivalenten (VZÄ) seit Mai 2014 nicht weitergehen darf“. Er sagte weiter: „Das Wachstum der Stellen muss auf das unverzichtbare Maß reduziert werden“.

Tab. 3.5: Erträge und Aufwendungen¹ der Ergebnishaushalte der Stadt München 2009-2016, sowie Haushalts- und Entwurfsplanungen für 2017 und 2018, Mio. €

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 NHPI	2018 Entwurf
Erträge	5979	5824	5914	5642	6203	6480	6976	7392	7902	8092²
Gewerbesteuer	1523	1483	1921	1827	2347	2110	2349	2658	2500	2610
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	733	699	738	827	898	957	1043	1094	1130	1240
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	121	123	134	139	141	145	170	174	218	270
Aufwendungen	4649	5420	5248	5167	5400	6005	6479	6636	7846	8005³
Personalaufwand	1199	1239	1273	1280	1330	1377	1469	1587	1766	1833
Versorgungsaufwand	561	344	698	370	371	397	552	504	651	677
Transferaufwendungen	1604	1728	1812	1972	2105	2136	2617	2680	2735	2717
Jahresergebnis	1330	404	666	475	803	475	497	756	-205	67
BIP nominal in Mrd. €										
Stadt München	79,1	81,9	87,1	91,3	95,8	99,9	104,2	109,9	116,8	123,4
Landkreis München	28,6	28,1	31,4	31,8	31,0	31,0	32,9	34,6	36,8	38,9

Quelle: Eigene Darstellung nach den Ergebnis- und Haushaltsplänen der Stadt München, der Haushaltsrede des Stadtkämmerers am 23.11.2017 sowie der VGR der Länder.
¹ Vor Berücksichtigung des SWM-Sondereffekts.
² Aktualisiert 8135.
³ Aktualisiert 8192; als aktualisiertes Jahresergebnis ergibt sich -57.

3.7.1. Erträge im Haushalt der LHM

Die Erträge bilden die Einnahmenseite des städtischen Haushalts ab; sie stiegen von knapp 6 Mrd. € im Haushaltsjahr 2009 um 1,4 Mrd. € oder um jahresdurchschnittlich 4,1% auf 7,4 Mrd. € im Haushaltsjahr 2016. In diesen Jahren wuchs das Bruttoinlandsprodukt (BIP) Münchens, das den Wert aller innerhalb Landeshauptstadt während einer bestimmten Periode, üblicherweise in einem Kalenderjahr, produzierten Waren und Dienstleistungen entspricht, von 79 Mrd. € auf fast 117 Mrd. €. Das Münchner BIP als wesentliche Bemessungsgrundlage aller örtlich aufkommenden Ertragssteuern, Beiträge und Gebühren stieg mit einer jahresdurchschnittlichen Wachstumsrate von 5% also schneller als die Erträge des Haushalts zunahmen. Bis 2018 sollen die Erträge des Haushalts der LHM nach der aktualisierten Planung vom 23.11.2017 bis auf 8,1 Mrd. € bzw. um 5% p.a. zunehmen. Die größte Position der Gesamtergebnisrechnung stellen die Erträge aus Steuern und ähnlichen Abgaben dar.

3.7.1.1. Gewerbesteuer

Die Haupteinnahmequelle ist die Gewerbesteuer, ihre Einnahmen stiegen von 1,5 Mrd. € (2009) auf einen neuen Rekordwert von fast 2,7 Mrd. € (2016) bzw. jahresdurchschnittlich um 8,3%. Diese Entwicklung lässt, da der Gewerbesteuerhebesatz seit 1997 konstant bei 490 liegt, die starke wirtschaftliche Expansion der LHM deutlich zutage treten. Die Planungen für 2018 sind indes naturgemäß in Anbetracht möglicher konjunktureller Risiken zurückhaltend, insbesondere auch was die erwarteten Steuereinnahmen aus der Gewerbesteuer angeht.

3.7.1.2. Gemeindeanteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer

Der Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (mit einem kommunalen Anteil von 15% am örtlichen Gesamtaufkommen) stieg in Abhängigkeit von der Bundesgesetzgebung verhaltener und nahm von 733 Mio. € in 2009 auf fast 1,1 Mrd. € in 2016 zu (5,9% p.a.). Aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (2,2% am örtlichen Gesamtaufkommen steht der Kommune zu) flossen der Stadt München im Haushaltsjahr 2009 insgesamt 121 Mio. € zu, im Jahr 2016 waren es 218 Mio. €. Die ordentlichen Erträge wurden im Jahr 2016 zu 57,5% aus Steuern und ähnlichen Abgaben (Steuerquote) finanziert. Die Steuerquote zeigt, inwieweit sich die Kommune selbst finanzieren kann und von Zuwendungen unabhängig ist. Hierbei stellen, wie gesagt, die Erträge aus der Gewerbesteuer die größte Einnahmequelle dar. Der Anteil von Zuwendungen und allgemeinen Umlagen beträgt lediglich 11,4%. Mit dieser Einnahmenstruktur ist die Landeshauptstadt München tendenziell unabhängig von externen Entwicklungen und von Zuwendungen Dritter, freilich in erheblichem Ausmaß von der Konjunktur und dem Wirtschaftswachstum als Grundlage der erwähnten Steuereinnahmen.

Weiter unten wird im Rahmen von Renditeberechnungen für die Tätigkeit der Servicestelle gezeigt werden, inwieweit diese Beratung in Abhängigkeit vom Anteil der Beratung am Erfolg der Beratern die Steuereinnahmen der Stadt München beeinflusst.

3.7.1.3. Aufwendungen des städtischen Haushalts

Unter den Aufwendungen auf der Ausgabenseite des städtischen Haushalts, die von 2009 bis 2016 von 4,6 Mrd. € auf 6,6 Mrd. € im Haushaltsjahr 2016 bzw. jahresdurchschnittlich um 5,2% zunahmen, beanspruchten die Transferaufwendungen und die Personalaufwendungen zusammen ca. 70% der Gesamtaufwendungen. Die Ausgabenentwicklung ist weiter aufwärts gerichtet: Bis 2018 könnten die Aufwendungen lt. aktualisiertem Entwurf auf 8,2 Mrd. € und damit gegenüber 2016 um 1,6 Mrd. € bzw. um 23% innerhalb von zwei Jahren zunehmen.

3.7.1.4. Personal- und Versorgungsaufwendungen

Die Personal- und Versorgungsaufwendungen der LHM summierten sich im Jahr 2009 auf insgesamt 1,7 Mrd. € und 2016 auf insgesamt 2,1 Mrd. €; sie stiegen damit über den Betrachtungszeitraum jahresdurchschnittlich um lediglich 3%. Die Personalaufwendungen erhöhten sich von 1,2 Mrd. € auf 1,6 Mrd. €. Zum Anstieg beigetragen haben zum einen die Besoldungserhöhungen im Beamtenbereich sowie die Tarifsteigerungen bei den Tarifbeschäftigten. Hinzu kommt zum anderen, wie oben schon vom Stadtkämmerer zitiert, „das rasante Wachstum bei den Personalstellen mit vermutlich über 5.000 zusätzlichen Vollzeitäquivalenten (VZÄ) seit Mai 2014“. Seit 2015 hat sich die Anzahl der Tarifbeschäftigten um 1.357 auf 21.926 in 2016 erhöht, wohingegen die Anzahl der Beamtinnen und Beamten mit einer leichten Erhöhung um 311 Stellen auf 10.492 stabil blieb. Der Personalbestand der LHM betrug also 2016 insgesamt 32.418 Beschäftigte.

Die Personalaufwandsquote hat sich indes von fast 26% in 2009 auf 24,0% in 2016 verringert, nachdem sie in Vorjahr sogar nur 23% der ordentlichen Gesamtaufwendungen betragen hatte. Für 2018 ist eine Quote von unter 23% (22,9%) geplant. Personalaufwendungen bilden damit nach den Transferaufwendungen die zweitgrößte Aufwandsgruppe.

Laut Interkulturellem Integrationsbericht 2013, S. 175, hat die Stadt München im Juli 2012 die bisher ausschließlich bundesprojektfinanzierte „Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen“ durch eigene Mittel gesichert und ausgebaut.

Der Mittelmehrbedarf der Servicestelle entwickelte sich laut den Ansätzen in den Stadtratsbeschlussvorlagen mit ihren Produktkosten wie folgt (Tab. 3.6).

Tab. 3.6: Personal- und Sachkosten der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen 2014-2017, Euro

	Kosten der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen	nachrichtlich: Kosten der MigraNet-Stellen in der Servicestelle
2014	92.791,05	130.094,27
2015	388.585,07	99.361,38
2016	411.906,38	167.495,77
2017	539.841,64	265.301,40
Summe 2014-2017	1.433.124,14	545.167,82

Quelle: Eigene Zusammenstellung anhand der Informationen des Controllingbereichs der LHM.

Zusammen belief sich das Produktkostenbudget der Servicestelle ohne ihre Ausgaben für die Netzwerk IQ/MigraNet-Stellen (siehe Abschnitt 3.4.1) im Jahr 2017 auf knapp 540.000 € und damit auf weniger als 0,1 Promille (0,07 Promille) der städtischen Aufwendungen. Dieser Jahresbetrag wird wie der vorherige Zuwachs als Investitionen der LHM in die Bildung der beratenen Kundinnen und Kunden der Servicestelle verstanden und dient als Ausgangspunkt für die weiter unten vorzunehmenden Renditeberechnungen in fiskalischer, sozialer und gesamtwirtschaftlicher Hinsicht in Abhängigkeit vom Anteil der Beratung am Erfolg der Beratenen.

3.7.1.5. Transferaufwendungen

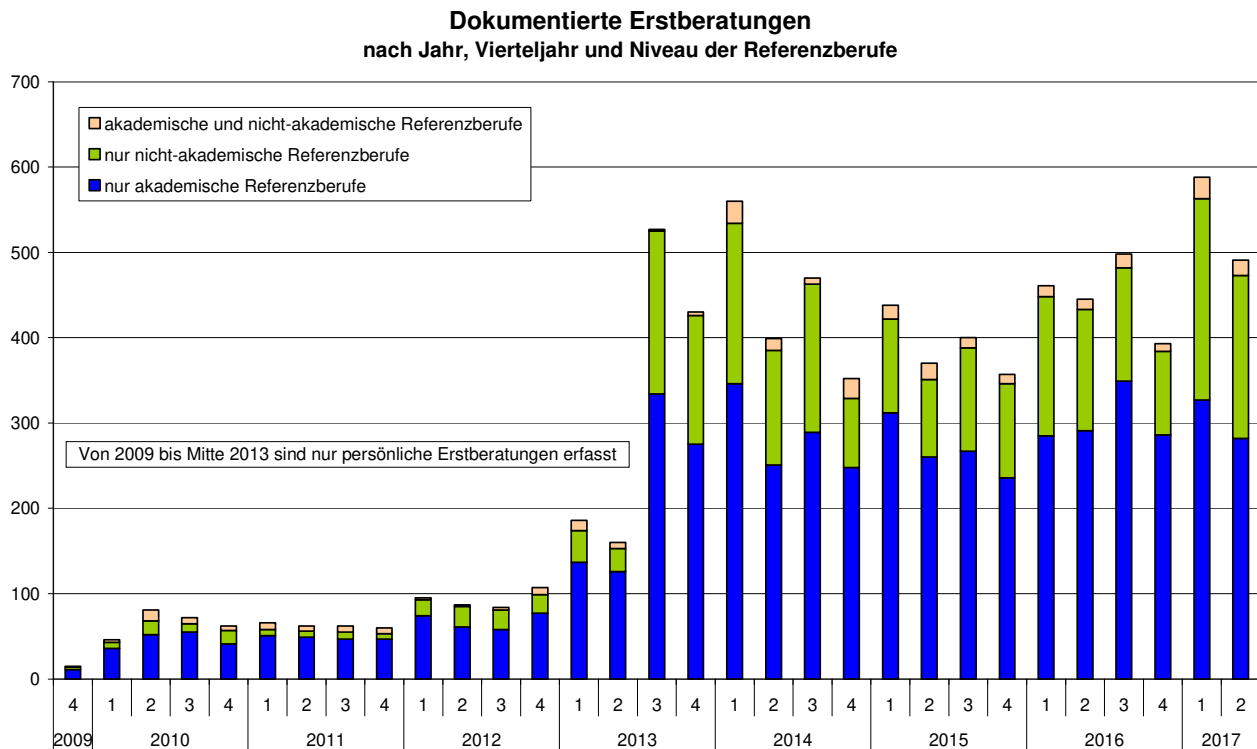
Die Transferaufwendungen stellen in der LHM mit insgesamt 2,7 Mrd. € gegenüber 1,6 Mrd. € zu Beginn des Betrachtungszeitraums jeweils die größte Position der Gesamtergebnisrechnungen dar. Die Sozialtransferaufwendungen bildeten dabei mit fast 1,0 Mrd. € den aufwandstärksten Posten. Die Transferaufwandsquote, die die Transferaufwendungen im Verhältnis zu den ordentlichen Aufwendungen angibt, betrug im Jahr 2016 40,5% gegenüber 40,8% im Jahr 2015. Zu Beginn des Betrachtungszeitraums im Jahr 2009 war die Quote noch bei 34,5% gelegen, was die im Zeitablauf erhöhte Beanspruchung des städtischen Haushalts durch Transferaufwendungen deutlich werden lässt. So haben sich diese Aufwendungen jahresdurchschnittlich um 7,6% erhöht, was nicht nur die jährlichen Zuwächse der Erträge des Haushalts mit 3,1% übersteigt, sondern auch jene der anhand des BIP gemessenen Wirtschaftskraft der LHM von 4,8%.

Umso wichtiger erscheint die Beratungstätigkeit der Servicestelle auch in Hinblick darauf, die Kundinnen und Kunden von städtischen Transferzahlungen unabhängig zu machen bzw. das kurz-, mittel- und längerfristige Risiko des Bezugs von städtischen Sozialleistungen zu verringern.

3.8. Die Zahl der Beratungssuchenden

Eine der ganz wesentlichen Rahmenbedingungen der Arbeit der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen ist durch die Zahl der Beratungssuchenden gegeben. Seit Mitte 2013 wurden pro Vierteljahr zwischen 350 und 600 Erstberatungen dokumentiert. Einerseits ist ein durch den Feiertagskalender vorgegebener jahreszeitlicher Rhythmus festzustellen, der jeweils im zweiten und vierten Quartal für geringere Fallzahlen sorgt, wobei aber auffällt, dass das dritte Quartal, obwohl es die typischen Ferienmonate Juli und August enthält, stets beratungsstark ist, andererseits gibt es eine Spitze 2013-2014 und neuerlich 2016-2017. Die letztere ergab sich teils durch die zeitweise vermehrten Flüchtlingsankünfte, teils durch Zuzug aus EU-Mitgliedsstaaten.

Abb. 3.4

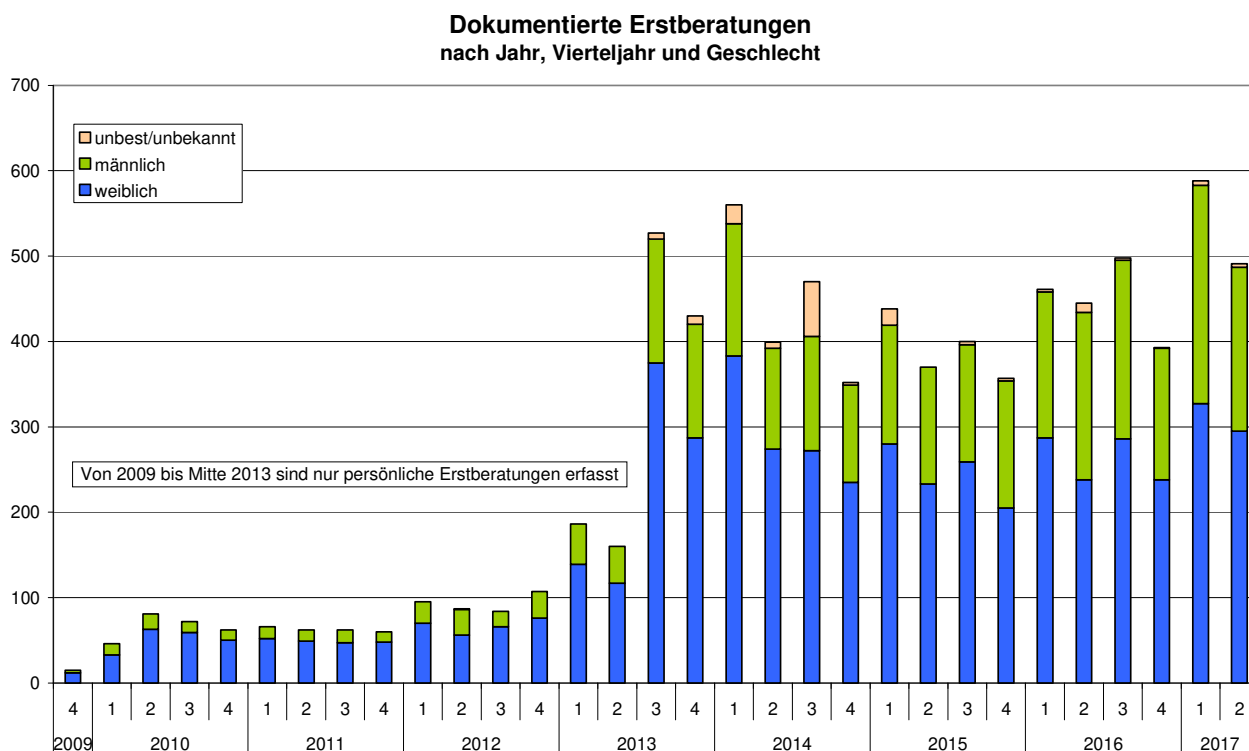


Quelle: Auswertung der Administrativdaten.

In Summe über die Jahre waren 59,1% der dokumentierten Beratenen weiblich, 40,1% männlich und bei 0,8% der Fälle war das Geschlecht nicht bekannt bzw. in jüngster Zeit hin und wieder unbestimmt. Der relativ hohe Anteil weiblicher Berater ist als Hintergrundinformation wichtig, wenn Erwerbstätigkeit und Einkommen zum Gegenstand der Untersuchung werden und wirkt sich auch in der Verteilung der Referenzberufe aus. Der Anteil der Männer zeigte aber im Lauf der Zeit einen klar ansteigenden Trend. Bis Ende 2011 gab es nur ein Quartal, in dem die Männer mehr als ein

Viertel der dokumentierten Beratungsfälle ausmachten, ab Anfang 2012 aber nur ein Quartal, in dem das nicht der Fall war. Vom letzten Quartal 2015 bis zum zweiten Quartal 2017 gab es nur mehr eines, in dem der Anteil der Männer weniger als 39% betrug. Der Spitzenwert war 44% im zweiten Quartal 2016 und neuerlich im ersten Quartal 2017 (Abb. 3.5).

Abb. 3.5



Quelle: Auswertung der Administrativdaten.

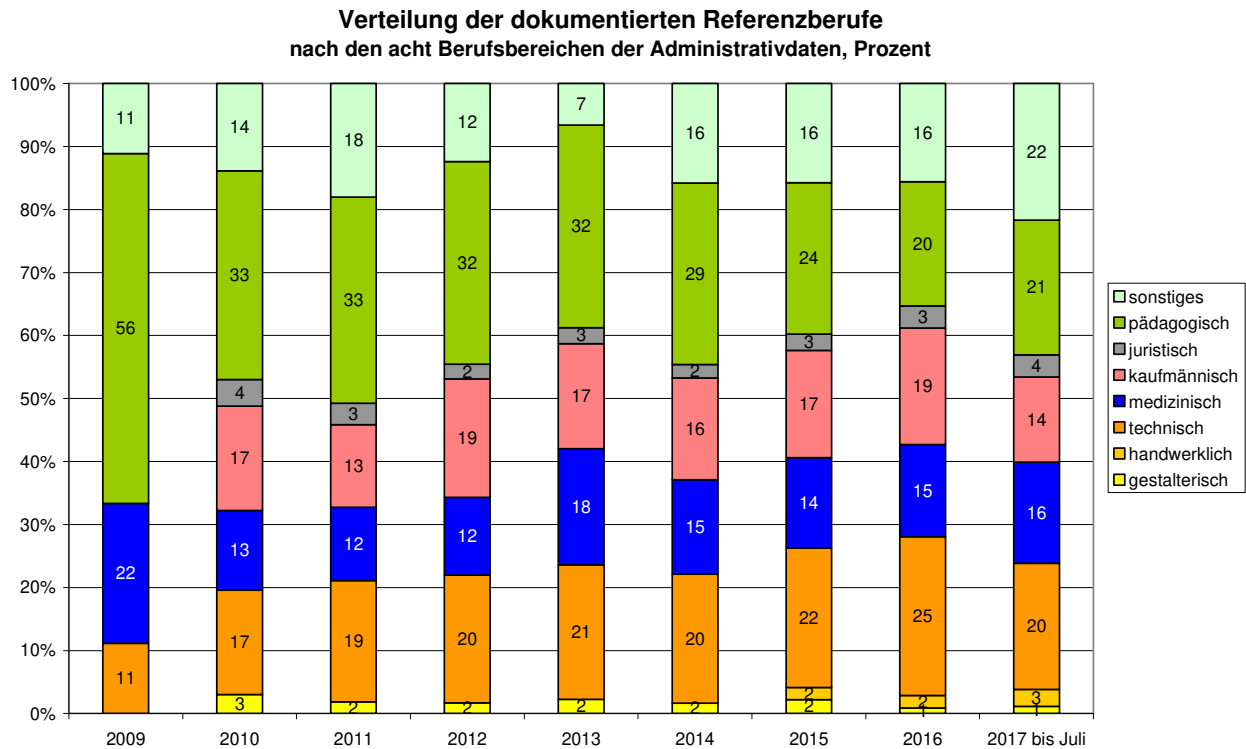
Die Verteilung der dokumentierten Referenzberufe der Beratenen ist nicht unabhängig vom Geschlecht. Mit der Zunahme des Anteils der männlichen Beratenen ging eine Zunahme des Anteils der technischen bzw. handwerklichen und der sonstigen Berufe einher sowie eine Verringerung des Anteils der pädagogischen Berufe (Abb. 3.6). Wenig veränderlich war der Anteil der kaufmännischen und der medizinischen Referenzberufe und ebenso der gestalterischen und der juristischen Berufe.¹⁶

Der Anteil der pädagogischen Referenzberufe lag 2010 bis 2013 stets bei etwa einem Drittel aller dokumentierten Berufe, sank danach aber auf etwa ein Fünftel (Abb. 3.6). Das bedeutet nicht automatisch, im vorliegenden Fall aber doch, dass auch die Anzahl der pädagogischen Referenzberufe sank. Ihren Höhepunkt erreichte sie 2014 mit 550 Fällen, 2016 waren es 385. 2016 traten mehr technische Referenzberufe auf als pädagogische. Im ersten Halbjahr 2017 war das wieder anders. Da gab es allerdings erstmals ebenso viele sonstige wie pädagogische Referenzberufe. Kaufmännische Berufe spielten 2014 bis 2016 eine prominentere Rolle als in anderen Jahren. 2017 lagen sie, wie vor 2014, wieder hinter den medizinischen Berufen zurück. Die relative Selten-

¹⁶ Diese Einteilung der Referenzberufe in Berufsbereiche entstammt den Daten, die im Lauf eines jeden Beratungsfalles von den Beraterinnen bzw. Beratern erfasst werden. Sie entspringen nicht der Befragung und stehen in keinem Bezug zu offiziellen Klassifikationen der Berufe.

heit handwerklicher Referenzberufe kann nicht verwundern, da handwerkliche Fertigkeiten nur in relativ wenigen Staaten der Welt in formeller Weise vermittelt und zertifiziert werden.

Abb. 3.6



Quelle: Auswertung der Administrativdaten. Rundungsdifferenzen nicht ausgeglichen.

4. Fiskalische und volkswirtschaftliche Rendite

4.1. Renditenberechnungen zu den Investitionen in die Beratenen

4.1.1. Theoretische Überlegungen und aktuelle Literatur¹⁷

Dieses Kapitel widmet sich der zentralen Frage, welche Effekte sich für den kommunalen Haushalt durch höhere Steuereinnahmen, durch Einsparungen von Transferleistungen und durch andere quantifizierbare Effekte aus der Tätigkeit der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen im Vergleich zu den Kosten des laufenden Betriebs ergeben.

Ausgaben für Bildung (Investitionen und Personalausgaben), wie sie die Stadt München auch für die Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen seit 2012 vornimmt, sind öffentliche Bildungsinvestitionen und haben deutlich positive Effekte, wirken allerdings erst mit Verzögerung auf Wachstum und Volkseinkommen (von Loeffelholz 2014). Die größten Effekte zeigen sich

¹⁷ Siehe auch Bundesfinanzministerium 2016, S. 13ff, sowie Krebs und Scheffel 2017, S. 245 ff.

in der Regel erst, wenn die Menschen erwerbstätig werden bzw. wenn sie aufgrund ihrer besseren Qualifikation bessere Positionen erreichen. Dafür erstrecken sich die Erträge über einen langen Zeitraum, was eine hohe Rentabilität erwarten lässt. Das gilt sowohl für die schulische, berufliche und universitäre Bildung als auch für die frühkindliche Bildung. Mutatis mutandis gilt dies auch für die Anerkennung von Qualifikationen, die im Ausland erworben wurden.

In der empirischen Forschung werden zumeist die Bildungsrenditen privater Ausgaben geschätzt, die das Kosten-Nutzen-Verhältnis einer Bildungs-„Investition“ auf individueller Ebene erfassen. Für Deutschland liegen diese zwischen rund fünf und zehn Prozent (Buschle/Haider 2013; OECD 2015). Entscheidender bei der Beurteilung von öffentlichen Investitionen sind jedoch – wie auch bei anderen Investitionen der öffentlichen Hand – die fiskalischen und gesamtwirtschaftlichen Renditen, die staatlichen Ausgaben im Bildungsbereich, wie die Aufwendungen der bayerischen Landeshauptstadt für die Servicestelle, mit sich bringen.

4.1.1.1. Fiskalische Bildungsrenditen

Bei den fiskalischen Bildungsrenditen stehen den direkten Bildungsausgaben auf der Kostenseite die bildungsinduzierten Zuwächse an Steuern und Sozialbeiträgen bzw. die Einsparungen an staatlichen Transfers (für z. B. Arbeitslosigkeit, Gesundheit) auf der Nutzenseite gegenüber. In empirischen Untersuchungen fallen die Renditen je nach gesetzten Annahmen deutlich unterschiedlich aus, sie sind aber insgesamt recht hoch. Unter Einbeziehung der gesamten Einkommensverteilung in Deutschland schätzt das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) die fiskalische Rendite eines Studiums auf 5,7% pro Jahr (Pfeifer/Stichroth 2015). Vergleichspunkt ist dabei eine abgeschlossene Berufsausbildung. Die Autoren weisen z. B. darauf hin, dass die Bildungsrenditen im Hochschulbereich nach Fächergruppen sehr stark variieren. Medizinische Studiengänge sind beispielsweise so ausgabenintensiv, dass eine spätere Gegenfinanzierung durch Steuereinnahmen, selbst bei hohem Einkommen, nur unzureichend erfolgt. Die Rendite einer Berufsausbildung ist mit durchschnittlich 23,5% sogar deutlich höher. Vergleichspunkt ist hier allerdings die Alternative weder Berufsausbildung noch Studium. Diese hohen Ausbildungsrenditen lassen sich vor allem durch die hohen Einsparungen von Transferleistungen bei Ausbildungsabschluss sowie die Tatsache, dass die Ausbildung den Staat vergleichsweise wenig kostet, erklären. Ähnliche Berechnungen werden von der OECD erstellt. Demnach weist Deutschland im OECD-Vergleich in der Sekundarbildung II mit 15% für Männer bzw. 16,4% für Frauen eine überdurchschnittliche jährliche Bildungsrendite auf. Für eine Tertiärbildung (Hochschulbildung) liegt die fiskalische Rendite mit 8,7% pro Jahr für Männer bzw. 4,5% für Frauen unterhalb des OECD-Durchschnitts von 10,6% bzw. 8,6% (OECD 2015). Die Studie von O'Donoghue (1999) findet ähnlich hohe fiskalische Bildungsrenditen für Deutschland, die je nach Abschluss und Geschlecht zwischen 5% und 18% pro Jahr schwanken.

De la Fuente und Jimeno (2009) wählen einen anderen Ansatz als obige Studien und simulieren die fiskalische Rendite eines zusätzlichen Schuljahres für einige EU-Staaten. Sie zerlegen die Rendite in die Komponenten Einkommenssteuer, Konsumsteuer, Beiträge zur Sozialversicherung und Renten/Pensionen. In fast allen Ländern ist die Rendite eines zusätzlichen Schuljahrs positiv. Der überwiegende Anteil der Rendite ist auf eine höhere Einkommenssteuer zurückzuführen. Die Untersuchung von Koppel/Plünnecke (2008) der Wirkungen eines Maßnahmenpakets gegen Fachkräftemangel in Deutschland, welches zum Teil auch Bildungsinvestitionen enthält, ergab, dass diese zusätzlichen Staatsausgaben eine reale fiskalische Rendite von 13% vor allem durch zusätzliche Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge von höher Qualifizierten erwirtschaften.

Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass die fiskalischen Bildungsrenditen in der empirischen Literatur recht hoch geschätzt werden. Im Bereich tertiärer Bildung schwanken sie zwischen fünf

und zehn Prozent. Die Renditen der höheren Sekundarbildung sowie der Berufsausbildung sind ungleich höher (Schätzungen von 15 bis 25%).

Allerdings können die Renditen gerade für Berufsabschlüsse in den Studien insofern überschätzt sein, als sie auf den tatsächlich beobachteten Ausgaben und Einkommensverläufen des „durchschnittlichen“ Absolventen einer Berufsausbildung beruhen. Sofern im Vergleich dazu z. B. die Ausgaben zum erfolgreichen Abschluss einer Berufsausbildung für Personen, die bisher ohne eine solche Ausbildung geblieben wären, höher ausfallen, würde das die fiskalische Rendite verringern.

Dem steht aber gegenüber, dass Studien die „tatsächliche“ Rendite auch unterschätzen könnten, da sie sich zumeist nur auf die direkten, individuellen Effekte von höherem Einkommen (und somit Steueraufkommen und Sozialversicherungseinnahmen- und -ausgaben) beziehen. Ein Zuwachs an Bildung kann beispielsweise über so genannte Spillover-Effekte von Wissen auch die Produktivität Dritter positiv beeinflussen. Anders als im Falle von fiskalischen Renditen von Investitionen in die Infrastruktur für den Verkehr sind in diesen Studien zusätzliche fiskalische Erträge, die sich durch Spillover-Effekte und den sich daraus ergebenden BIP-Effekten ergeben, nicht berücksichtigt. Diese indirekten Effekte sind aber eine gewichtige Begründung dafür, warum der Staat Bildungsangebote bereitstellen sollte, um das wohlfahrtstheoretisch optimale Bildungsniveau zu erreichen.

Übertragen auf die Investitionen der Servicestelle in die Bildungsausstattung der Beratenen heißt es, auch indirekte Effekte zu berücksichtigen. Auch diese dienen als wichtige Begründung dafür, warum die LHM Bildungsangebote in Gestalt der Servicestelle bereitstellen sollte, um das wohlfahrtstheoretisch optimale Bildungsniveau zu erreichen.

4.1.1.2. Gesamtwirtschaftliche Rendite

Die gesamtwirtschaftliche Rendite wird als Wirkung von Bildungsinvestitionen auf das BIP, die auch indirekte Effekte berücksichtigt, in der Literatur meist nicht direkt ausgewiesen. Statt der Rendite (=interner Zinsfuß) wird häufig der kumulierte Effekt eines zusätzlichen Ausbildungsjahres auf das BIP bzw. der Wachstumseffekt ermittelt, der auch die Kosten nicht berücksichtigt. Nach einer länderübergreifenden Studie erhöht ein zusätzliches Ausbildungsjahr z. B. das BIP pro Kopf um fünf bis zwölf Prozent (Barro/Lee 2010). Positive Wachstumseffekte können auch ohne einen zusätzlichen fiskalischen Impuls erzielt werden, indem Staatsausgaben hin zum Bereich Bildung verschoben werden. Laut einer Analyse von 17 OECD-Staaten führt eine permanente Verschiebung der Staatsausgaben in Höhe von einem Prozent des BIP hin zu den Bildungsausgaben zu einer Erhöhung des langfristigen Potenzialwachstums um 0,07%-Punkte (Barbiero/Cournède 2013).

Im Gegensatz zu obigen Studien weisen Anger et al. (2007) für den Bereich der frühkindlichen Betreuung gesamtwirtschaftliche Renditen aus. Mit Hilfe des Wachstumsmodells des Sachverständigenrats wird eine gesamtwirtschaftliche Rendite von 13% ermittelt, die deutlich über der fiskalischen Rendite von 8% liegt. Allerdings ist es möglich, dass der gesamtwirtschaftliche Effekt von frühkindlicher Betreuung hier noch unterschätzt wird, da er hauptsächlich den Bildungskanal abbildet. Ein großer Vorteil des Ausbaus qualitativ anspruchsvoller Ganztagsbetreuung besteht auch darin, dass sich nicht nur langfristig die Erwerbschancen der heutigen Kleinkinder und Grundschüler verbessern, sondern bereits kurzfristig eine (anteilige) Gegenfinanzierung über die signifikante Erhöhung des Arbeitsangebots der Eltern eintritt (cf. Bonin et al. 2013; Müller et al. 2013, Rainer et al. 2013). Zum Beispiel findet eine Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) (Krebs/Scheffel 2015, 2017) langfristig positive Beschäftigungseffekte für Eltern und einen sich daraus ergebenden BIP-Effekt von 0,3% bei einer Ausweitung der Ganztagsbetreuungsplätze der 3-14 Jährigen um zwei Millionen.

4.1.1.3. Soziale Rendite

Über fiskalische und gesamtwirtschaftliche Renditen hinaus sind zudem weitere Externalitäten und soziale Effekte durch Bildungsinvestitionen möglich, die die Wohlfahrt erhöhen, sich aber nicht unbedingt in einem direkten BIP-Effekt widerspiegeln. Dazu gehören z. B. eine erhöhte Lebenszufriedenheit, verringerte Kriminalität oder eine höhere Bereitschaft für gesellschaftliches Engagement (Saxton 2000; Schäfer/Roßteutscher 2014; Wößmann 2016).

Im Folgenden wird der Begriff der sozialen Rendite im Sinne der Ersparnisse von Sozialaufwendungen der öffentlichen Hand verwendet, also der LHM, die durch die Beratungstätigkeit der Servicestelle und die damit – naturgemäß nicht strikt ursächlich – im Zusammenhang stehenden Verbesserung der Beschäftigungs- und Einkommenssituation der Beratenen über kurz oder lang obsolet werden.

4.2. Volkswirtschaftlich relevante Eckdaten der Beratenen

4.2.1. Die arbeitsmarktpolitische Bedeutung der Beratenen der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen nach Berufsbereichen ihrer Tätigkeit

In den Administrativdaten der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen waren mit Stichtag 28. Juli 2017 8603 Beratene erfasst. Von 6266 war mindestens ein nach der Klassifikation der Berufe (KldB) 2010 klassifizierbarer Referenzberuf bekannt, wobei in Summe 7263 Berufe angegeben wurden. Die Zuordnung zu deutschen Referenzberufen erfolgt durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Servicestelle auf der Grundlage von Dokumenten und Auskünften der Beratenen. Von diesen Berufen entfielen 3690, also etwas mehr als die Hälfte (50,8%), auf den Berufsbereich 8, Gesundheit, Soziales, Lehre und Erziehung (Tab. 4.1). An zweiter Stelle stand der Berufsbereich 2, Rohstoffgewinnung, Produktion und Fertigung, mit 1369 Fällen (18,8%) und an dritter Stelle der Berufsbereich 7, Unternehmensorganisation, Buchhaltung, Recht, Verwaltung, mit 1036 Fällen (14,3%). Die Berufsbereiche 2 und 7 kamen damit in ähnlicher Häufigkeit unter den in den Administrativdaten erfassten Berufen vor wie in der Engpassanalyse, der Berufsbereich 8 aber sehr viel häufiger. Im Gegenzug waren vor allem Handelsberufe (Berufsbereich 6) mit nur 3,8% sehr viel seltener als unter den offenen Stellen in Stadt und Landkreis München, wo sie mit rund 23% eine prominente Rolle spielten. Auch in den Berufsbereichen 4, Naturwissenschaft, Geografie und Informatik, mit 2,4% zu 10,3% und 5, Verkehr, Logistik, Schutz und Sicherheit, mit 5,0% zu 13,7% waren deutliche Diskrepanzen vorhanden. Alle diese Diskrepanzen hängen mit dem großen Übergewicht der akademischen gegenüber den nicht-akademischen Berufen unter den Beratenen zusammen.

Die Verteilung der im Herbst 2017 ausgeübten Berufe der Beratenen stellt in Teilen einen Kompromiss zwischen dem Berufsangebot der Beratenen und der in der Engpassanalyse zum Ausdruck kommenden Struktur der Berufsnachfrage dar. Die Angaben dazu entstammen der Selbstklassifizierung der Beschäftigten unter den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Online-Befragung und wurden hier auf die Beratenen hochgerechnet. Der Berufsbereich 8, Gesundheit, Soziales, Lehre und Erziehung, kam dabei mit exakt derselben Häufigkeit vor wie unter den Beratenen insgesamt, d.h. hier wie dort machten sie 50,8% aus (Tab. 4.1). Der Handel aber spielte mit 13,4% unter den ausgeübten Berufen eine viel größere Rolle als unter den in der Beratung ermittelten Referenzberufen und stand damit an zweiter Stelle. An dritter Stelle unter den ausgeübten Berufen stand der Berufsbereich 3, Bau, Architektur, Vermessung und Gebäudetechnik mit 8,5%, nur knapp vor dem Berufsbereich 7: Unternehmensorganisation, Buchhaltung, Recht und Verwaltung mit 8,4% der Beschäftigung. Außer bei den Handelsberufen – 3,8% unter den Referenzberufen, 13,4% unter den ausgeübten Berufen, 23,2% bei der Nachfrage – ist die Kompromissituation

auch im Berufsbereich 4, Naturwissenschaft, Geografie und Informatik, deutlich zu erkennen. Der Anteil der Beschäftigung im Berufsbereich 5, Verkehr, Logistik, Schutz und Sicherheit, entspricht deutlich mehr dem Angebot als der Nachfrage. Jene in den Berufsbereichen 3, Bau, Architektur, Vermessung und Gebäudetechnik, und 9, Sprach-, Literatur-, Geistes-, Gesellschafts- und Wirtschaftswissenschaften, Medien, Kunst, Kultur und Gestaltung, übertrifft sowohl das Angebot als auch die Nachfrage. Im Berufsbereich 9 könnte es sich um eine – eventuell einstweilige – Verwertung von Sprachkenntnissen handeln statt des erlernten Berufs. Aufklärungsbedürftig ist die geringe Häufigkeit des Berufsbereichs 2, Rohstoffgewinnung, Produktion und Fertigung, unter den ausgeübten Berufen. Er macht nur knapp 5% aus, obwohl er sowohl unter den Referenzberufen als auch unter der Nachfrage mit grob 18% vertreten ist. Dasselbe trifft auf den Berufsbereich 7, Unternehmensorganisation, Buchhaltung, Recht, Verwaltung, mit rund 14% beim Angebot und rund 12% bei der Nachfrage, aber nur rund 8% bei den ausgeübten Berufen zu.

Tab. 4.1: Die klassifizierbaren Berufe der bei der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen Beratenen, die ausgeübten Berufe und die in der Landeshauptstadt und im Landkreis München registrierten offenen Stellen für „Spezialisten, Experten und Fachkräfte“ nach den Berufsbereichen, Prozent

Berufsbereiche der Tätigkeit	Referenzberufe	ausgeübte Berufe	offene Stellen ¹
1 Land, Forst- und Tierwirtschaft, Gartenbau	0,3	0,2	0,5
2 Rohstoffgewinnung, Produktion und Fertigung	18,8	4,9	17,5
3 Bau, Architektur, Vermessung und Gebäudetechnik	3,7	8,5	5,9
4 Naturwissenschaft, Geografie und Informatik	2,4	4,5	10,3
5 Verkehr, Logistik, Schutz und Sicherheit	5,0	5,3	13,7
6 Kaufmännische Dienstleistungen, Warenhandel	3,8	13,4	23,2
7 Unternehmensorganisation, Buchhaltung, Recht, Verwaltung	14,3	8,4	12,0
8 Gesundheit, Soziales, Lehre und Erziehung	50,8	50,8	13,3
9 Sprach-, Literatur-, Geistes-, Gesellschafts- und Wirtschaftswissenschaften, Medien, Kunst, Kultur und Gestaltung	0,9	4,0	3,6
Insgesamt	100,0	100,0	100,0

Quelle: Eigene Auswertung der Administrativdaten und der Online-Befragung.

¹ Verteilung des Bestands an gemeldeten sozialversicherungspflichtigen Stellen in der Landeshauptstadt und dem Landkreis München laut Tab. 3.4.

Bezüglich des mit dem Angebot an Referenzberufen in Einklang stehenden Beschäftigungserfolgs der Beratenen im Gesundheits-, Erziehungs- und Sozialbereich lässt sich das mit den für Oberbayern berichteten langen Vakanzzeiten (129 Tage) und dem geringen Andrang an Arbeitslosen pro freier Stelle (1,1) begründen (Tab. 3.4). Die langen Vakanzzeiten (132 Tage), weniger die Zahl der Arbeitslosen pro gemeldeter, freier Stelle (2,6) können auch im Bereich Verkehr, Logistik, Schutz und Sicherheit erklärend für die mit dem Angebot in Einklang stehende Häufigkeit der Beschäftigung herangezogen werden und ebenso für die überproportionale Beschäftigung im Bereich Bau, Architektur, Vermessung und Gebäudetechnik. Allerdings sprechen auch die beiden Kennzahlen im Bereich Rohstoffgewinnung, Produktion und Fertigung, nämlich 122 Tage und 1,3 Arbeitslose pro Stelle, eindeutig für eine bestehende, dringende Nachfrage. Dennoch und trotz des zahlreichen Angebots unter den Beratenen kommt es in diesem Bereich nur relativ selten zu Beschäftigung. In der Tat ist es so, dass den 1053 gemeldeten, freien Stellen in der Stadt München in diesem Berufsbereich (Tab. 3.4) etwa 1180 anderweitig beschäftigte oder beschäftigungslose Beratenen mit Referenzberufen in diesem Bereich gegenüberstanden, von denen zudem etwa 600

eine Bewertung oder Vollanerkennung hatten oder keine brauchten und etwa 120 eine Teilanerkennung.

Stellt man auch in anderen Berufsbereichen die administrativ erhobenen Referenzberufe den ausgeübten Berufen und den offenen Stellen in der Stadt München gegenüber, dann zeigt sich, dass im Bereich 7, Unternehmensorganisation, Buchhaltung, Recht, Verwaltung, die einschlägigen, beschäftigungslosen Beraternen 60% und im Bereich 8, Gesundheit, Soziales, Lehre und Erziehung, zu 67% abdecken könnten. Es wird auch sichtbar, dass besonders die Beschäftigung von Beratern in Handelsberufen die Zahl der einschlägigen Referenzberufe deutlich übersteigt, nämlich um das 2,8-fache und im Bereich Bau, Architektur, Vermessung und Gebäudetechnik um das 1,9-fache.

Den Anzeichen nach gibt es Berufsbereiche, die relativ aufnahmefähig für die Beraternen sind, gleich, ob sie einschlägige Qualifikationen haben oder nicht. Ein solcher ist der Gesundheits-, Erziehungs- und Sozialbereich, wo neben knapp 2300 einschlägig qualifizierten Beraternen auch mehr als 700 Beraterne mit anderen Qualifikationen beschäftigt waren. Die letzteren waren immerhin ein knappes Viertel der Beraternen, die in diesem Berufsbereich beschäftigt waren.

4.2.2. Bezug von Transferleistungen

Aus der Online-Befragung der von 2009 bis Ende Juli 2017 Beraternen mit Angabe der jeweiligen Erstberatung ist die jeweilige Abhängigkeit von Hilfe zum Lebensunterhalt für Arbeitssuchende nach dem SGB II zu erkennen. Hier bestehen Pflichtaufgaben der Stadt München in Gestalt von Leistungen für Unterkunft und Heizung, für Bildung und Teilhabe nach § 28 SGB II und von Verwaltungsaufgaben der Grundsicherung für Arbeitssuchende („ALG II“). Dabei geht es um die Vermittlung in Arbeit und die Eingliederung von Langzeitarbeitslosen in das Arbeitsleben. Sie soll die Eigenverantwortung stärken und dazu beitragen, dass diese Personen unabhängig von der Grundsicherung für Arbeitssuchende leben können. Unterstützende Angebote zur aktiven Arbeitsförderung wie Bewerbungstraining, Coaching, Aus- und Weiterbildungsangebote und Starthilfen für Existenzgründerinnen und -gründer sollen die Eingliederung in Arbeit erleichtern. In Kooperation mit der Arbeitsagentur (Jobcenter) unterstützt die Bezirkssozialarbeit durch psychosoziale Beratung (Dienstleistungsangebot nach § 16a SGB II) bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt.

Die (hochrechneten) Ergebnisse wurden in der folgenden Tabelle 4.2 zusammengestellt. Danach haben unter den zwischen Herbst 2009 und Sommer 2017 von insgesamt knapp 8500 Beraternen nur rund 800 Frauen und etwa 670 Männer ALG II-Leistungen bezogen, das sind 14,4% der Kundinnen und 21,8% der Kunden der Servicestelle, zusammen genommen also ca. ein Sechstel (17,3%) aller Kundinnen und Kunden.

15% der Empfängerinnen bezogen die Leistung nur beim Erstkontakt, 47% nur zum Zeitpunkt der Befragung im Herbst 2017 und 38% sowohl beim Erstkontakt wie auch zum Befragungszeitpunkt, bei den Empfängern waren es 4% nur beim Erstkontakt, 47% nur im Herbst 2017 und 50% zu beiden Zeitpunkten. In welchem Ausmaß und in welchem Gesamtzeitraum dabei die aufgeführten, das Regelangebot der Jobcenter München ergänzenden Leistungen der LHM bezogen wurden und inwieweit sie dadurch finanzwirksam geworden sind, ist nicht im Einzelnen bekannt.

Tab. 4.2: Empfängerinnen und Empfänger von Hilfe für Arbeitssuchende (ALG II) unter den Beratern der Servicestelle 2009-2017

Beschäftigung	ALG II Bezug			Gesamt	Anteil an den Beratern, %	% der ALG II Empfängenden
	beim Erstkontakt	im Herbst 2017	beide Zeitpunkte			
Weiblich gesamt	412	175	205	792	14,4	100,0
nur beim Erstkontakt	-	121	-	121	31,1	15,3
nur im Herbst 2017	369	-	-	369	18,8	46,6
nie beschäftigt	43	54	205	302	28,0	38,1
Männlich gesamt	305	83	241	629	21,8	100,0
nur beim Erstkontakt	-	23	-	23	18,1	3,7
nur im Herbst 2017	294	-	-	294	25,6	46,7
nie beschäftigt	11	60	241	312	54,5	49,6

Quelle: Online-Befragung.

Hier können die Aufwendungen der Stadt an die ALG II-Empfängerinnen und Empfänger unter den Beratern der Servicestelle nur mit realistischen Strukturannahmen grob abgeschätzt werden, abgeleitet aus dem Teilhaushalt des Sozialreferats der LHM mit Stand vom August 2017 und Planangaben für 2018: Hier sind insgesamt 32 Mio. € für das Produkt 40312900: Verwaltungsaufgaben der Grundsicherung für Arbeitssuchende bei 20.500 LeistungsEmpfänger/innen bei einem Frauenanteil von 51% etatisiert; 15.000 Empfängerinnen und Empfänger sollen in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden. Das entspricht einem durchschnittlichen Monatsbetrag von 130 € pro LeistungsEmpfänger/in.

Nimmt man mit Blick darauf an, dass jede ALG II-Empfängerin und jeder -Empfänger Leistungen im Durchschnitt 150 € pro Monat des Leistungsbezugs von der Stadt München erhält, ergeben sich die in Tabelle 4.4 dargestellten Ausgaben der LHM nach den jeweiligen Jahren der Erstberatung bei der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen. Der Kreis der Beratern mit ALG II-Bezug dürfte im Betrachtungszeitraum von etwa acht Jahren städtische Aufwendungen in der Größenordnung von grob geschätzt 320.000 € pro Jahr verursacht haben. Sie verteilen sich über die Jahre betrachtet ziemlich gleichmäßig auf die Kundinnen und die Kunden der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen. Auffällig sind die Jahre seit 2014 (Erstberatung) mit tendenziell zunehmenden Ausgaben entsprechend den zunehmenden Fallzahlen von ALG II-Empfängerinnen und Empfängern, die aufgrund der kürzeren Aufenthaltsdauer noch keinen Zugang zu Beschäftigung finden konnten.

Der dargestellte Bezug von relativ geringen städtischen Sozialleistungen durch Beratene der Servicestelle, der mit seiner fiskalischen Beanspruchung nur etwa 1% aller einschlägiger Leistungen des kommunalen Haushaltes entspricht, verwundert nicht, treten solche Fälle mit einem Siebtel aller Kundinnen und gut einem Fünftel aller Kunden nur bei einer kleinen Minderheit aller seit 2009 und insbesondere seit 2012 erfolgten Kontakte auf.

Tab. 4.3: Geschätzte, ergänzende ALG II-Ausgaben des Stadt München für Beratene der Servicestelle nach dem Jahr der Erstberatung, in 1000 €

	2009-12	2013	2014	2015	2016	2017	2009-17
weiblich	313	95	369	227	245	180	1429
nur beim Erstkontakt	227	50	211	131	92	32	743
nur im Herbst 2017	40	41	104	36	47	47	315
beide Male	47	4	54	59	106	101	371
männlich	115	52	126	250	371	216	1130
nur beim Erstkontakt	101	40	56	128	158	68	551
nur im Herbst 2017	0	0	25	40	52	31	148
beide Male	14	13	45	83	160	117	432
insgesamt	428	148	495	477	616	396	2560

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Ergebnisse der Online-Befragung und der Administrativdaten.

4.2.3. Beschäftigungs- und Einkommenssituation der Beratenen

Die überwältigende Mehrheit der Beratenen ist in der vielfältigen Arbeitslandschaft Münchens verankert. Auf ihre Beschäftigungs- und Einkommenssituation als Grundlage ihrer fiskalischen Beiträge zum Haushalt der LHM wird in diesem Abschnitt eingegangen. Hier entstehen vorwiegend die Renditen der Beratungstätigkeit der Servicestelle, die durch eine verbesserte Beschäftigungs- und Einkommenssituation der Beratenen für den Münchner städtischen Haushalt generiert werden.

Entscheidend für das Ausmaß, in dem sich die Investitionen in die Erschließung ausländischer Qualifikationen durch Rückflüsse in das städtische Budget selbst finanzieren, ist die in den Folgejahren lukrierte Einkommenssumme der Beratenen. Sie ist umso höher, je mehr der Beratenen beschäftigt sind und je höher ihre Einkommen sind. In diesem Abschnitt wird daher ihre diesbezügliche Situation näher betrachtet. Die Information dazu stammt aus der Online-Befragung. Aus dieser und ihrer Hochrechnung auf die Gesamtheit der Beratenen geht eindeutig hervor, dass im Durchschnitt der Jahre seit 2009 nur rund ein Viertel sowohl der Frauen (26,6%) wie der Männer (24,4%; Tab. 4.4) nicht beschäftigt waren.¹⁸

Im Herbst 2017 waren bei beiden Geschlechtern rund drei Viertel der Beratenen beschäftigt, wobei jedes Mal rund die Hälfte der Beschäftigten schon beim Erstkontakt mit der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen beschäftigt gewesen war und die andere Hälfte seitdem in Beschäftigung gekommen war. Von jenen, die zu beiden Zeitpunkten beschäftigt waren, hatte bei beiden Geschlechtern rund die Hälfte zwischenzeitlich die Arbeit gewechselt.

Bei 65% der Frauen und bei 71% der Männer, die einen Arbeitsstellenwechsel vollzogen, war das Einkommen danach höher als zuvor, d.h. im Betrachtungszeitraum von 2009 bis Mitte 2017 in 358 Fällen bei den Kunden und in 775 Fällen bei den Kundinnen der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen (Tab. 4.4).

Klar zu erkennen ist, dass die Häufigkeit von Einkommenszuwächsen bei Arbeitsstellenwechseln und -wechslern mit den weiter unten gezeigten fiskalischen, sozialen und gesamtwirtschaftlichen Implikationen und Renditen für die LHM umso mehr zunimmt, je mehr Zeit seit der Erstberatung verstrichen ist. 76% der weiblichen und 86% der männlichen Erstberatenen des Jahres 2013,

¹⁸ Den Gründen für diese Abstinenz wird in Abschnitt 5.8 nachgegangen.

die einen Arbeitsstellenwechsel vollzogen hatten, gaben einen Einkommenszuwachs an, während in den entsprechenden Fällen mit Erstberatung in 2016 bei lediglich 45% bzw. 46% der Wechsler sich eine Steigerung des Einkommens ergab. Es kann sein, dass bereits 2013 Beratene zwischenzeitlich mehr als einmal die Arbeitsstelle wechselten und dadurch sukzessive zu höheren Einkommen kamen, entweder indem es ihnen gelang, mehr bezahlte Arbeitsstunden oder höhere Stundenlöhne zu erzielen oder beides.

Tab. 4.4: Beschäftigungssituation bei den Beratenen der Servicestelle nach dem Jahr der Erstberatung

	2009- 2012	2013	2014	2015	2016	2017	2009- 2017	Verteilung
Insgesamt	898	1308	1679	1571	1773	1241	8470	
Weiblich gesamt	680	917	1163	972	1045	735	5512	100,0
- nie beschäftigt	97	147	179	165	245	245	1078	19,6
- nur beim Erstkontakt	27	55	101	52	112	42	389	7,1
- nur Herbst 2017	335	349	443	386	270	185	1968	35,7
- beide Male beschäftigt	221	366	440	369	418	263	2077	37,7
--- in der gleichen Arbeit	55	100	223	130	213	167	888	42,8
--- Arbeit gewechselt	166	266	217	239	205	96	1189	57,2
---- mit Einkommenssteigerung	138	202	144	142	93	56	775	
---- <i>in Prozent der Wechsel</i>	<i>83</i>	<i>76</i>	<i>66</i>	<i>59</i>	<i>45</i>	<i>58</i>	<i>65</i>	
Männlich gesamt	217	369	507	559	728	506	2886	100,0
- nie beschäftigt	16	26	49	105	196	180	572	19,8
- nur beim Erstkontakt	8	13	9	35	49	13	127	4,4
- nur Herbst 2017	105	166	260	239	256	121	1147	39,7
- beide Male beschäftigt	88	164	189	180	227	192	1040	36,0
--- in der gleichen Arbeit	34	56	78	83	128	154	533	51,3
--- Arbeit gewechselt	54	108	111	97	99	38	507	48,8
---- mit Einkommenssteigerung	41	93	94	57	46	27	358	
---- <i>in Prozent der Wechsel</i>	<i>76</i>	<i>86</i>	<i>85</i>	<i>59</i>	<i>46</i>	<i>71</i>	<i>71</i>	

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Ergebnisse der Online-Befragung und der Administrativdaten.

4.2.4. Anerkennungsverfahren

Ein wichtiger Teil der Arbeit der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen bezieht sich auf die formelle Bewertung und/oder Anerkennung von Qualifikationen aus dem Ausland, ohne die eine auch nur annähernd ausbildungsadäquate Beschäftigung vielfach nicht möglich ist. Weiter hinten (Kapitel 5 und 6) wird gezeigt, dass Bewertungen und Anerkennungen eine wichtige Rolle in Bezug auf die Höhe der Einkommen spielen, während ihre Bedeutung in Bezug auf Beschäftigung als solche nicht sehr groß ist.

Wie weiter oben bei den rechtlichen Rahmenbedingungen bereits beschrieben, haben sich insbesondere seit dem 1. April 2012 im Zuge des Inkrafttretens des Anerkennungsgesetzes des Bundes und in Nachfolge dazu der Länder, auch von Bayern, die Bedingungen für die Anerkennung ausländischer Qualifikationen gewandelt. Dass erstmals im Rahmen einer einheitlichen Regelung in Deutschland ein allgemeiner gesetzlicher Anspruch für die Beratenen auf die Prüfung ihrer ausländischen Qualifikationen geschaffen wurde, unabhängig von ihrem Zuwanderungsstatus und ihrer Staatsangehörigkeit, und dass die Bemühungen und Hilfestellungen um Anerkennung in vielen

Fällen erfolgreich waren, dürfte eine wichtige Determinante für die beschriebenen Beschäftigungsverbesserungen und Einkommenssteigerungen darstellen.

Wie schon ausgeführt, wurden nach der eigens beim Bayerischen Statistischen Landesamt in Auftrag gegebenen Sonderauswertung in der LHM im Jahr 2015 insgesamt 1253 Anerkennungsverfahren durchgeführt und dem Statistischen Landesamt Bayern gemeldet; in 2016 stieg die Zahl auf 1688.

Nach dieser Auswertung, die die Folie darstellt, auf der die folgende Analyse in Bezug auf die Beratenen der Servicestelle vorgenommen wurde, wurden in 818 Fällen (2015) bzw. 986 Fällen (2016) Bescheide erstellt und in 456 (56%) bzw. 592 Fällen (60%) volle Gleichwertigkeit attestiert.

Tab. 4.5: Die fünf häufigsten Berufe mit den meisten Anerkennungsverfahren in der Stadt München 2016 nach dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz nach BayBQFG und BQFG

	Gesamt	Gleichwertigkeit			laufend	sonst ³
		volle	teils ¹	keine		
BayBQFG gesamt ²	190	63	46	16	33	32
- Ingenieur/in	70	40	0	0	19	11
- Erzieher/in	36	9	13	0	3	11
- Sozialpädagoge/in, Sozialarbeiter/in	33	0	30	0	3	0
- Elektrotechniker/in (Staatlich gepr.)	12	0	0	8	4	0
- Pflegefachhelfer/in - Krankenpflege	9	7	0	0	0	2
- Sonstige	30	7	3	8	4	8
BQFG gesamt	1498	529	282	75	599	13
- Gesundheits- und Krankenpfleger/in	725	212	228	12	264	9
- Ärztin/Arzt (Erteilung der Approbation)	344	160	7	0	177	0
- Physiotherapeut/in	69	15	13	3	36	2
- Zahnarzt/-ärztin (Erteilung der Approbation)	55	23	0	0	32	0
- Gesundheits- und Kinderkrankenpfleger/in	45	21	19	0	5	0
- Sonstige	260	98	15	60	85	2

Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Bayern.

¹ d.h. mit Auflage einer Ausgleichsmaßnahme oder mit nur beschränktem Berufszugang.

² Die Zuordnung der Berufe zu den beiden Gesetzen erfolgte durch das Statistische Landesamt Bayern.

³ Verfahren, die ohne Bescheid beendet wurden.

Die häufigsten Referenzberufe waren gemäß vorstehender Tabelle 4.5. beim BayBQFG Ingenieurinnen und Ingenieure, Erzieherinnen und Erzieher sowie Sozialpädagoginnen und Sozialpädago-

gen bzw. Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, beim BQFG waren die häufigsten Referenzberufe im Gesundheitsbereich festzustellen: Gesundheits- und Krankenpflegerinnen und -pfleger, Ärztinnen und Ärzte sowie Physiotherapeutinnen und -therapeuten. Diese Schwerpunkte waren auch im Bundesgebiet insgesamt zu verzeichnen, die häufigsten Ausbildungs- bzw. Herkunftsstaaten waren mit Polen und Rumänien zwei EU-Mitgliedstaaten (seit 1.5.2004 bzw. 1.1.2007), mit Bosnien und Herzegowina sowie Syrien sog. Drittstaaten.

In Bezug auf die Kundinnen und Kunden der Servicestelle ist zunächst insgesamt festzuhalten, dass nach Angaben der Beratenen in der Online-Befragung und der vorgenommenen Hochrechnung über zwei Drittel aller hochgerechnet seit 2009 insgesamt knapp 8.500 Beratenen ein Anerkennungsverfahren begonnen oder schon abgeschlossen haben (Tab. 4.6). Am häufigsten ist das bei jenen, die ihre Arbeitsstelle zur Verbesserung ihres Einkommensstatus gewechselt haben. Von ihnen haben bei den Frauen 69%, bei den Männern 83% ein Anerkennungsverfahren betrieben. Dieselbe Personengruppe hat – wie gerade gezeigt (Tab. 4.4) – zu 69% bei den Frauen und zu 76% bei den Männern Einkommenssteigerungen als Resultat des jeweiligen Stellenwechsels verzeichnet. Es liegt nahe, anzunehmen, dass letztere Zuwächse auch der Beratungstätigkeit der Servicestelle, neben anderen nach oben gerichteten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, zu verdanken sind. Möglicherweise gilt dies auch in den Fällen, in denen erst jetzt eine Beschäftigung aufgrund der vollen oder teilweisen Anerkennung einer im Ausland erworbenen Qualifikation ausgeübt wird.

Weiter bemerkenswert in arbeitsmarkt- und sozial- wie fiskalpolitischer Hinsicht und mit Blick auf die angestrebte Erschließung bisher nicht oder nicht genügend für die LHM genutzter Ressourcen erscheint, dass die Verfahren bei den weiblichen und männlichen Beratenen in der weit überwiegenden Anzahl der Beratungen durch die Servicestelle auch dann betrieben wurden, wenn kein Stellenwechsel vorgenommen und die gleiche Arbeit seit dem Erstkontakt ausgeübt wurde, wenn die Beschäftigung erst jetzt aufgenommen wurde oder nur beim Erstkontakt bestand. Dies gilt für beide Geschlechter. Selbst von denen, die im Untersuchungszeitraum nie beschäftigt waren, gaben 66% der jeweiligen Kundinnen und fast 62% der Kunden ohne Arbeitserfahrung in Deutschland an, ein Anerkennungsverfahren zu führen oder seit der Erstberatung durch die Servicestelle geführt zu haben (Tab. 4.6). Es versteht sich von selbst, dass hier jeweils ungenutzte Potentiale bestehen, die bei entsprechender Ausgestaltung der wirtschaftlichen und anderen Rahmenbedingungen sowie infrastruktureller Angebote und geeigneter materieller und immaterieller Anreizsysteme für den Münchener Arbeitsmarkt aktiviert werden könnten.

Wenn in München gemäß der o.g. Sonderauswertung der einschlägigen Statistik des Bayerischen Landesamtes insgesamt 1253 Anerkennungsverfahren nach dem bundesgesetzlichen BQFG und dem landesgesetzlichen BayBQFG in 2015 durchgeführt wurden und ihre Zahl auf 1688 in 2016 stieg, und wenn dabei in 818 Fällen (2015) bzw. 986 Fällen (2016) amtlicherseits volle Gleichwertigkeit festgestellt wurde, befanden sich darunter offensichtlich auch zahlreiche Kundinnen und Kunden der Servicestelle. Es gaben nämlich hochgerechnet insgesamt mehr als 1950 Personen mit Erstberatung bei der Servicestelle seit 2013 an, bis Herbst 2017 eine Vollanerkennung oder Bewertung ihrer Qualifikationen erhalten zu haben und 882 Personen eine Teilanerkennung (Tab. 4.6).

Insgesamt ist zu erkennen, dass die Beratungstätigkeit der Servicestelle in München in drei Viertel aller Beratungsfälle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen für die LHM führt. Dies verspricht schon in kurzer Frist von ein bis zwei Jahren beachtliche Bildungsrenditen für den städtischen Haushalt aus diesen Bildungsinvestitionen der Stadt München; diese Renditen sind auch in mittlerer und längerer Frist nachhaltig zu erwarten, wenn sich die Beratenen noch stärker und dauerhaft in den lokalen Arbeitsmarkt in München integrieren und etablieren und mit ihrer Erwerbstätigkeit eine wichtige Voraussetzung dafür schaffen, dass auch ihre Kinder und Enkel berufliche und

akademische Abschlüsse in Deutschland erreichen und damit den Übergang in den Arbeitsmarkt von morgen und übermorgen mit seinen spezifischen Herausforderungen der Digitalisierung und Automatisierung in der Industrie 4.0 schaffen.

Tab. 4.6: Anerkennungsverfahren und ihr Ausgang nach dem Beschäftigungsverlauf und der Periode der Erstberatung

	Voll seit Beratung		Teil seit Beratung		Antrag gestellt bzw. Bescheid negativ		Beratene 2009-17	Anteil mit Antrag Prozent
	2009-12	2013-17	2009-12	2013-17	2009-12	2013-17		
Insgesamt	410	1953	85	882	189	2231	8394	69
Weiblich gesamt	275	1133	85	578	157	1491	5512	67
nie beschäftigt	31	199	20	97	10	356	1079	66
nur beim Erstkontakt	0	81	10	44	6	121	388	68
nur im Herbst 2017	135	418	30	154	96	492	1969	67
beide Male	109	435	25	283	45	522	2076	68
- gleiche Arbeit	15	144	5	108	30	285	888	66
- Arbeit gewechselt	94	291	20	175	15	237	1188	70
Männlich gesamt	135	820	0	304	32	740	2882	70
nie beschäftigt	0	155	0	34	0	164	571	62
nur beim Erstkontakt	8	44	0	7	0	37	126	76
nur im Herbst 2017	64	381	0	138	24	246	1145	74
beide Male	63	240	0	125	8	293	1040	70
- gleiche Arbeit	17	121	0	27	0	188	533	66
- Arbeit gewechselt	46	119	0	98	8	105	507	74

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Ergebnisse der Online-Befragung und der Administrativdaten.

4.3. Schätzung der jährlichen Renditen der Beratungstätigkeit der Servicestelle und ihre Nachhaltigkeit

Zur Einordnung der folgenden Renditeberechnungen sollen zunächst theoretische Überlegung vorangestellt und der aktuelle Stand der einschlägigen Literatur wiedergegeben werden.

Grundvoraussetzung für die folgenden Berechnungen sind Annahmen darüber, in welchem Ausmaß die gemeldeten Zuwächse (Tab. 4.6) und damit die daraus resultierenden steuerlichen Zusatzeinnahmen und verringerten Sozialaufwendungen des städtischen Haushalts auf die Tätigkeit der Servicestelle zurückzuführen sind. Deshalb ist in der folgenden Tabelle mit einer Szenarientechnik pragmatisch abgeschätzt worden, wie sich die fiskalische, gesamtwirtschaftliche und soziale Rendite der kommunalen Bildungsinvestitionen in Form der jährlichen Ausgaben des Stadtetats für die Servicestelle in Höhe von 539.842 € in Abhängigkeit vom Anteil der Beratung am Erfolg der Beratenen von 0% bis 50% darstellen. Es wird also gezeigt, wie hoch die Renditen schon ausfallen, wenn z.B. nur ein Viertel der in der Online-Befragung festgestellten und auf alle Kontakte hochgerechneten Einkommenszuwächse der Tätigkeit der Servicestelle, also ihren Investitionen in die Bildung der Kundinnen und Kunden der Servicestelle kausal zuzurechnen ist.

Wenn tatsächlich nur ein Viertel der Einkommenszuwächse auf die Aktivitäten der Servicestelle zu Erschließung ausländischer Qualifikationen zurückzuführen wäre, betrüge die Fiskalrendite fast 29% der Investitionen in Gestalt der finanziellen Rückflüsse in den Stadthaushalt an Steuern aufgrund ihrer beratungsbedingt gestiegenen Bemessungsgrundlagen. Solche steuerlichen Anknüp-

fungspunkte sind die Arbeits- sowie Unternehmens- und Vermögenseinkommen und die aus dem privaten Konsum resultierenden allgemeinen und speziellen Verbrauchssteuern, vor allem die Mehrwertsteuer, an der die LHM, wie erwähnt, mit 2,2% des örtlichen Gesamtaufkommens partizipiert. Setzt man den Einfluss der Beratung auf die insgesamt günstige Einkommens- und Beschäftigungsentwicklung mit nur 10% an, d.h. macht man die Annahme, die günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen per se hätten mit hohem Gewicht die Ergebnisse beeinflusst, denn beträgt die Fiskalrendite immerhin noch vergleichsweise hohe 12% p.a. Wenn man allerdings realistischer Weise davon ausgeht, dass der Erfolg der Tätigkeit der Servicestelle in Bezug auf die Einkommenssteigerungen ihrer Kundinnen und Kunden sich eher bei 30-40% p.a. bewegen dürfte, kann man damit rechnen, dass die Rückflüsse von dadurch ausgelösten Steuern in den kommunalen Haushalt der LHM in Relation zu den Aufwendungen für diesen Bereich des Sozialhaushalts schon kurzfristig zwischen 35% und 46% p.a. betragen.

In diesem Ausmaß „amortisieren“ sich auf den ersten Blick die Ausgaben für die kommunalen Ausgaben für die Servicestelle schon in kurzer und erst recht in mittlerer und längerer Frist durch die laufenden Steuerzahlungen der ehemals Beratenen für die kommunale Ebene. Bei näherer Betrachtung dienen auch diese Steuereinnahmen¹⁹ aber nur, wie gezeigt, zu 0,07 Promille der Finanzierung der Servicestelle, dem Anteil dieser städtischen Aufwendungen an allen Aufwendungen der Stadt in ihrem reichhaltigen Leistungsangebot. Dieses besteht vor allem in den allgemeinen Verwaltungsleistungen sowie den infrastrukturellen Leistungen des allgemeinen Bildungs-, Gesundheits- oder Verkehrsinfrastrukturbereichs. Daran beteiligen sich nun auch die Beratenen nach Maßgabe ihrer entstandenen und zunehmenden steuerlichen Leistungsfähigkeit und entlasten darüber hinaus damit die Allgemeinheit von sog. fixen Kosten der öffentlichen Daseinsvorsorge (von Loeffelholz et al. 2004: 3; von Loeffelholz 2018: 145 ff). Unbeschadet der Verwendung der durch die Beratungstätigkeit generierten Steuereinnahmen sind jedenfalls die fiskalischen Renditen in Abhängigkeit vom Anteil der Beratung am Erfolg der Beratenen beachtlich und auf Dauer zu erwarten.

Gemäß dem föderalen Finanzausgleich profitieren von diesen Steuerzahlungen indes überwiegend das Land Bayern und der Bund. Die Beratenen finanzieren über die Ausgaben der Servicestelle hinaus somit die landes- und bundesspezifischen Auf- und Ausgaben für die jeweiligen investiven und konsumtiven Maßnahmen vom Länderfinanzausgleich, in dem Bayern einer der Hauptzahler ist, über den kommunalen Finanzausgleich, der Landesverteidigung und über die verkehrliche Infrastruktur und den staatlichen Schuldendienst bis hin zur anhaltenden Finanzierung der Deutschen Einheit und der Arbeitsmarktpolitik sowie zum bundesstaatlichen Familienleistungsausgleich. Es liegt auf der Hand, dass auch diese übergeordneten Ausgaben der allokativen, redistributiven und stabilisierungspolitischen (konjunktursteuernden) Staatstätigkeit auf Landes- und Bundesebene auch der LHM und der Metropolregion insgesamt, also auch den Kundinnen und Kunden der Servicestelle, nicht nur kurzfristig, sondern auch mittel- und längerfristig und damit nachhaltig zugutekommen.

Auch schon in kurzer Frist nimmt die volkswirtschaftliche Rendite der generierten Einkommen in Bezug auf die Investitionen der LHM beachtliche Ausmaße an. Sie übersteigen die Ausgaben schon bei niedrigem Anteil der Beratung am Erfolg der Beratenen um das Zwei- bis Dreifache. Die Relation nimmt schnell auf das Zehn- bis Zwölffache und mehr zu, wenn als Bezugsgröße – anders als in den o.g. Studien – nicht die Gesamtheit der zusätzlichen Wertschöpfung in Gestalt des BIP, hier für München mit den o.g. über 120 Mrd. € im laufenden Jahr, sondern die Ausgaben für die Servicestelle herangezogen werden. In Bezug auf den jährlichen Zuwachs an BIP in München

¹⁹ Nach dem sog. finanzverfassungsrechtlichen Gesamtdeckungs- oder Non-Affektationsprinzip der Besteuerung dienen auch diese Steuereinnahmen der Finanzierung aller öffentlichen Ausgaben in München. Nach diesem Gesamtdeckungsprinzip ist also eine zweckgerichtete Bindung von Einnahmen an spezielle zu leistende Ausgaben, wie z.B. für die Servicestelle, nicht gestattet.

von aktuell ca. 5 Mrd. € entsprechen die durch die Beratungstätigkeit der Servicestelle bei den Beratenen direkt entstandenen Einkommenszuwächse mit jährlich knapp 7 Mio. € unter der Annahme, dass diese Zuwächse zur Hälfte der Beratung zur Erschließung ausländischer Qualifikationen zuzurechnen sind, einer gesamtwirtschaftlichen Rendite von knapp 0,1%, was auf kommunaler Ebene als relativ hoch angesehen werden kann. Hinzu kommen noch die indirekten wirtschaftlichen Impulse der von den Kundinnen und Kunden der Servicestelle verausgabten, gesparten oder investierten Einkommen in etwa gleichem Ausmaß in den vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsketten. Beispielsweise verzeichnet der Einzelhandel vor Ort aufgrund der gestiegenen Einkommen höhere Umsätze, was zu mehr Lieferungen der Großhändler, zu zunehmendem Personalbedarf, zu gestiegenen Gewinnen und zu mehr Investitionen führt.

Tab. 4.7: Jährliche Einkommenssteigerungen, steuerliche Zusatzeinnahmen und verringerte Sozialaufwendungen bei beratenen Kundinnen und Kunden der Servicestelle zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen der Landeshauptstadt München in Abhängigkeit vom Anteil der Beratung am Erfolg der Beratenen im Jahr 2017; in 1.000 € bzw. %

angenommene Erfolgsquote der Beratung	Löhne und Gehälter brutto	Unternehmens- und Vermögens-einkommen	Bruttoeinkommen gesamt	Steuern für München	Beiträge zu Sozialversicherungen	verringerte ALG II Aufwendungen	Investitionen in die Beratung p.a.	fiskalische Rendite	soziale Rendite aus ALG-II-Reduktion	volkswirtschaftliche Bruttoeinkommensrendite
	€1000						Prozent			
0	0	0	0	0	0	0	539,8	0,0	0,0	0,0
5	605	67	672	31	242	14	539,8	5,7	2,6	125,2
10	1209	133	1352	62	484	28	539,8	11,5	5,2	250,4
15	1814	200	2029	93	726	43	539,8	17,3	8,0	375,6
20	2419	266	2705	125	967	57	539,8	23,1	10,6	500,9
25	3023	333	3381	156	1209	71	539,8	28,8	13,1	626,1
30	3628	399	4057	187	1451	85	539,8	34,6	15,7	751,3
40	4837	532	5410	249	1935	113	539,8	46,1	20,9	1001,7
50	6047	665	6762	311	2419	142	539,8	57,7	26,3	1252,2

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Ergebnisse der Online-Befragung.

Als sehr beachtlich stellt sich auch die soziale Rendite verringerter ALG II-Aufwendungen infolge der Bildungsinvestitionen für den Münchner städtischen Haushalt dar. Gelänge es, schon in 10% bis 20% aller relevanten Beratungsfälle die dazu gehörenden städtischen Sozialausgaben zu reduzieren, erreicht die soziale Rendite, wiederum definiert als Leistungswegfall oder Leistungsverringerungen aufgrund verbesserter Beschäftigungs- und Einkommenspositionen in Bezug auf die Ausgaben der Servicestelle, 8%. Es verringern sich über die ergänzenden ALG II-Aufwendungen aus dem Münchner städtischen Haushalt aber vor allem in wesentlich größerem Ausmaß die laufenden ALG II-Leistungen an die Kundinnen und Kunden der Servicestelle, die von der Bundesagentur für Arbeit bzw. dem Jobcenter in München finanziert werden. Nimmt man wegen mangelnder detaillierter Angaben über die Leistungen an Erwerbsfähige zum laufenden Lebensunterhalt einschließlich der Wohnkosten für die Beratenen der Servicestelle einen Monatsbetrag von durchschnittlich 750 € je Person an, sind die entsprechenden Angaben in Tabelle 4.7 zu vereinfachen. Entfallen, z.B., durch die Beratung der Servicestelle in 25% der Fälle diese arbeitsmarktspezifischen Sozialleistungen des Jobcenters aufgrund von Arbeitseinkommen, spart die Arbeitsverwaltung pro Jahr eine ca. 350.000 €. Damit beträgt diese „indirekte“, nicht dem Haushalt der LHM zugutekommende Rendite in Bezug auf die Ausgaben für die Servicestelle 65%.

Nachrichtlich seien auch die infolge der Beratung bei der Erschließung ausländischer Qualifikationen generierten Sozialbeiträge der Arbeitnehmer und ihrer Arbeitgeber zu den diversen Systemen der Sozialversicherung erwähnt. Sie sind für den städtischen Haushalt direkt zwar finanziell irrelevant, indirekt indes wichtig wegen ersparter Sozialleistungen der Kommune bei ansonsten fehlender Absicherung gegen Krankheit, Alter und Pflege, die durch die Sozialversicherungen gewährt wird. Die hier genannten Beträge betragen 40% der Bruttolöhne und -gehälter und erreichen bei einem Beratungs- und Erschließungserfolg von 25 bis 30% Größenordnungen von 1,2 bis 1,4 Mio. € p.a., die in die Kassen der Sozialversicherungsträger fließen und die Rentensicherheit und Generationengerechtigkeit stärken.

Fasst man die dargestellte fiskalische, soziale und volkswirtschaftliche Rendite der Beratungstätigkeit der Servicestelle zum sog. „Social Return on Investment“ der städtischen Ausgaben zusammen und berechnet damit die gesellschaftliche Wertschöpfung der genannten Einrichtung der LHM auf Jahresbasis, indem alle oben für 2017 quantifizierten Erträge zum Aufwand in diesem Jahr ins Verhältnis gesetzt wurden, hängt das Ergebnis – wie bei den einzelnen Renditeberechnungen – wiederum davon ab, in welchem Ausmaß die gesellschaftliche Wertschöpfung ursächlich der Tätigkeit der Einrichtung zugerechnet werden kann. Aber selbst bei einem zurückhaltenden Ansatz von ca. 20% beläuft sich der Return wegen der hohen gesamtwirtschaftlichen Rendite der Einkommenszuwächse bei den Beratenen auf fast das Fünfeinhalbfache des Aufwandes der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen. Allein die fiskalische und soziale Rendite machen darunter 34% pro Jahr aus.

Hinzu kommt noch der „Social Return on Investment“ in Gestalt vorwiegend qualitativer Aspekte der Tätigkeit der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen. Solche Aspekte werden im Folgenden skizziert. Hier können indes nur einige Tendenzaussagen getroffen werden, die aufgrund der Komplexität des Bereichs an der Schnittstelle zwischen Bildung und Gesellschaft als nicht abschließend und definitiv zu betrachten sind.

4.4. Social Return on Investment: Qualitative Aspekte der Tätigkeit der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen

Bei den weiter in Betracht zu ziehenden, aus der Befragung nicht quantifizierbaren, also qualitativen Aspekten der Arbeit der Servicestelle, die die aufgezeigten quantitativen fiskalischen, sozialen und makroökonomischen Effekte ergänzend unterstützen können, spielen die sog. weichen Stand-

ortfaktoren für die anhaltende Attraktivität der LHM eine besondere Rolle. Mit den Beratenen, die am lokalen Arbeitsmarkt und damit in der städtischen Wirtschaft, wie gezeigt, in weit überwiegenderem Ausmaß mehr oder weniger schnell Fuß fassen, bestätigt sich die Offenheit der lokalen Ökonomie und des städtischen Beschäftigungssystems nicht nur für Wirtschaftssubjekte mit unterschiedlichen Erfahrungshorizonten und nationalen und internationalen Herkunftsregionen. Dies gilt auch für ihre neuen Ideen, Ansätze und Konzepte, die die Kundinnen und Kunden der Servicestelle mit ihren (teilweise) anerkannten und noch anzuerkennenden ausländischen Qualifikationen in den jeweiligen Produktionsprozess einbringen. Damit steigen ihre Arbeitszufriedenheit und auch ihr berufliches Engagement mit Ausstrahlung auch auf den privaten Bereich.

Dies kann als eine notwendige, allerdings nicht hinreichende Voraussetzung für Produktivitätssteigerungen, Produkt- und Prozessinnovationen und letztlich für die weitere Erhöhung des Lebensstandards in der Landeshauptstadt genommen werden. Die Beratenen, deren Lebensstandard sich vor allem spürbar verbessert, stärken mit ihren Fähigkeiten die Innovationsfähigkeit und Dynamik ihrer Umgebung am Arbeitsplatz und ergänzen die Fähigkeiten und Ideen ihrer Kolleginnen und Kollegen, die dadurch auch bessere Positionen auf der sozialen Leiter einnehmen und somit von dem sog. Offiziereffekt profitieren können, ausgelöst durch die nun mit ihren mitgebrachten und den vor Ort erworbenen Qualifikationen beschäftigten Beratenen.

Mit ihren selbst verdienten Arbeitseinkommen statt sozialer Transfereinkommen von der Gesellschaft nimmt nicht nur, wie gesagt, die Zufriedenheit und das Engagement der Beratenen zu, sondern es verringert sich auch die Ungleichheit der interpersonalen, sich zwischen den unteren und oberen Schichten aus dem Marktgeschehen ergebenden Einkommenspositionen. Auch die intergenerationalen Differenzen zwischen Jüngeren und Älteren reduzieren sich. Dadurch nimmt jeweils die Gefahr von Verteilungskonflikten ab, was wiederum die Kosten der Nicht-Integration verringert.

Darüber hinaus leben die Kundinnen und Kunden der Servicestelle mit ihrer Integration in den lokalen Arbeitsmarkt, die örtliche Wirtschaft und Gesellschaft auch Interkulturalität und Diversität der Zivilgesellschaft in München, ohne in Parallelgesellschaften und in marginalisierte und segmentierte Bereichen abzugleiten und dort zu verharren. Auch dies hätte massive Kosten der Nicht-Integration zur Folge, die nicht nur auf wirtschaftlichem Gebiet, sondern auch in sozialer Hinsicht und im gesellschaftlichen Bereich, z.B. in Gestalt einer mangelnden Kohäsion der örtlichen Bevölkerung, zu gewärtigen wären.

Da sich erfahrungsgemäß vor allem jüngere Personen um die Erschließung ihrer ausländischen Qualifikationen bei der Servicestelle bemühen, um sie nach der Anerkennungsberatung und Anerkennung am Arbeitsmarkt der LHM besser verwerten zu können, ist mit ihrem Eintritt in den Arbeitsmarkt auch eine Verjüngung der Erwerbsbevölkerung in München verbunden. Diese umfasste 2015 nach Angaben des Demografieberichts der Stadt 929.000 Personen im Alter von 25 bis 64 Jahren, davon 423.680 von 25 bis 39 Jahren. Geht man davon aus, dass die Beratenen weit überwiegend dieser Altersgruppe angehören und berücksichtigt man weiter, dass laut obiger Tabelle 4.4 zum Befragungszeitpunkt im Herbst 2017 4.045 weibliche und 2.187 männliche Beratene in Arbeit standen, zusammen also 6.232 Beratene, machen diese knapp 1% der genannten Erwerbsbevölkerung aus. Damit können sie naturgemäß nur wenig zur Verjüngung der Erwerbsbevölkerung in ganz München beitragen (nur um ca. 0,07 Jahre von 43,18 Jahre Durchschnittsalter auf 43,11 Jahre).

Diese geringe Verjüngung sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass der „Social Return on Investment“ der Stadt in das Humankapital der Kundinnen und Kunden der Servicestelle insgesamt für München betrachtet auch in qualitativer Hinsicht beträchtlich ausfällt und keineswegs vernachlässigt werden darf. Dies gilt umso mehr als die Erträge auch mittel- und langfristig zu erwarten

sind und dafür Gewähr bieten, dass auch die Kinder und Enkel der Beratenen in einem Umfeld aufwachsen, mit dem jene Nachkommen die weitere wirtschaftliche, soziale und gesellschaftliche Entwicklung der LHM weit über die Eltern- und Großelterngeneration der Beratenen hinaus dauerhaft unterstützen.

4.5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

In diesem Kapitel mit dem Schwerpunkt auf der fiskalischen, sozialen und volkswirtschaftlichen Rendite der Tätigkeit der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen in München stand zunächst der Haushalt der Landeshauptstadt München im Vordergrund der Betrachtungen. Er wurde in seiner expansiven Entwicklung seit 2009, dem Beginn der Tätigkeit der Servicestelle, mit seinen Ist-Werten bis 2016, den Planangaben bis 2017 und in seinem Planentwurf für 2018 im Niveau und in seiner Ertrags- und Aufwendungsstruktur dargestellt. Damit wurde ein Eindruck davon vermittelt, welche Rolle unter dem Personal- und Versorgungsaufwand und den Transferaufwendungen die Ausgaben für die Servicestelle spielen. Mit knapp 540.000 € beanspruchte die Beratungstätigkeit im Jahr 2017 weniger als 0,07 Promille aller in diesem Jahr geplanten Aufwendungen von 7,8 Mrd. €. Diese wurden auch in den Rahmen der wirtschaftlichen Gesamtentwicklung der LHM gestellt, die am nominalen Bruttoinlandprodukt (BIP) gemessen wird und die sich 2017 schätzungsweise auf insgesamt ca. 117 Mrd. € belaufen und 2018 auf über 120 Mrd. € zunehmen dürfte.

Von dieser Wirtschaftskraft und der ökonomischen Gesamtentwicklung Münchens, die im weitesten Sinne die Bemessungsgrundlagen aller Erträge im Haushalt der Landeshauptstadt darstellen, sind die steuerlichen und anderen Einnahmen für die Stadt im Niveau und im jährlichen Zuwachs abhängig. Es wurde die besondere Bedeutung der Gewerbesteuer und der Gemeindeanteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer herausgestellt, die fast zur Hälfte den Stadthaushalt finanzieren. Hier finden die steuerlichen Rückflüsse in den städtischen Haushalt statt, wenn Beratene der Servicestelle auf dem Arbeitsmarkt Fuß fassen und sich über ihren Beitrag zum BIP auch an der Finanzierung des örtlichen Gemeinwesens im Allgemeinen an den genannten Ausgaben für die Servicestelle im Besonderen beteiligen.

Dazu wurden im Weiteren auf der Grundlage der Ergebnisse der Online-Befragung die Beschäftigungs- und Einkommenssituation der Beratenen der Servicestelle in fiskalischer, sozialer und gesamtwirtschaftlicher Hinsicht ausführlich dargestellt. Es wurde herausgestellt, dass im Zeitraum der Befragung 2017 drei Viertel der Kundinnen und Kunden, i.e. 2.182 männliche und 4.066 weibliche Beratene in Arbeit standen, zusammen also 6.248 Personen. Sie beziehen regelmäßig Arbeitseinkommen, die den üblichen Steuern (und Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie ihrer Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber) unterliegen und die Grundlage nicht nur für ihren privaten Verbrauch und für die darauf entfallenden Verbrauchsteuern bilden, sondern auch via erhöhter Gewinne der Unternehmer zu zusätzlichen Gewinnsteuern, vor allem zu zusätzlicher Gewerbesteuer führen, die in den Haushalt der LHM fließen.

Da diese steuerlichen Rückflüsse in Abhängigkeit von der Beschäftigungs- und Einkommenssituation der Beratenen der Servicestelle erfolgen, interessierte weiter die Bedeutung der Anerkennungsverfahren in Bezug auf ihre ausländischen Qualifikationen.

Über zwei Drittel aller seit 2009 insgesamt Beratenen haben ein Anerkennungsverfahren begonnen oder bereits zu Ende geführt. Am häufigsten ist das bei jenen der Fall, die ihre Arbeitsstelle zur Verbesserung ihres Beschäftigungs- und Einkommensstatus gewechselt haben. Bei 69% der stellenwechselnden Frauen bzw. 76% der stellenwechselnden Männer sind Einkommenssteigerungen das Resultat. Es liegt nahe, anzunehmen, dass letztere Zuwächse auch der Beratungstä-

tigkeit der Servicestelle, neben anderen nach oben gerichteten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, zu verdanken sind.

Insgesamt wurde hervorgehoben, dass die Beratungstätigkeit der Servicestelle in München in drei Viertel aller Beratungsfälle auch tatsächlich in der Erschließung ausländischer Qualifikationen und der Deckung des Fachkräftebedarfs für die LHM resultiert. Dies verspricht schon in kurzer Frist von ein bis zwei Jahren beachtliche Bildungsrenditen für den städtischen Haushalt aus diesen Bildungsinvestitionen der Stadt München. Diese Renditen sind auch in mittlerer und längerer Frist nachhaltig zu erwarten, wenn sich die Beratenen noch stärker und dauerhaft am Arbeitsmarkt im Großraum München etablieren und mit ihrer Erwerbstätigkeit eine wichtige Voraussetzung dafür schaffen, das auch ihre Kinder und Enkel berufliche und akademische Abschlüsse in Deutschland erreichen und damit den Übergang in den Arbeitsmarkt von morgen und übermorgen mit seinen spezifischen Herausforderungen der Digitalisierung und Automatisierung in der Industrie 4.0 schaffen.

Vor den detaillierten Renditenberechnungen zu den Investitionen der Servicestelle in die Beratenen wurden zunächst theoretische Überlegungen angestellt und der Stand der aktuellen Literatur dargestellt. Dabei wurden die fiskalische, soziale und gesamtwirtschaftliche Rendite unterschieden.

Es zeigte sich zunächst bei den Abschätzungen der kurzfristigen, i.e. jährlichen Renditen der Beratungstätigkeit der Servicestelle sowie ihrer Nachhaltigkeit, dass Annahmen darüber zu treffen sind, in welchem Ausmaß die gezeigten Beschäftigungs- und Einkommensverbesserungen als Grundlage der abzuschätzenden fiskalischen, sozialen und gesamtwirtschaftliche Effekte ursächlich auf die Beratung der Servicestelle zurückzuführen sind. Wegen der Vielzahl von unbekanntem wirtschaftlichen, strukturellen und persönlichen Einflussfaktoren müssen pragmatisch unterschiedliche Szenarien entworfen werden, mit denen der Einfluss der Beratungstätigkeit unterstellt wird. Er wird mit bis zu 50% angesetzt.

Wenn man in Bezug auf die fiskalische Rendite realistischer Weise davon ausgeht, dass der Erfolg der Tätigkeit der Servicestelle in Bezug auf die Einkommenssteigerungen ihrer Kundinnen und Kunden sich bei 30-40% p.a. bewegen dürfte, kann man damit rechnen, dass die Rückflüsse von dadurch ausgelösten Steuern in den kommunalen Haushalt der LHM in Relation zu den Aufwendungen für diesen Bereich des Sozialhaushalts schon kurzfristig zwischen 35% und 46% p.a. betragen. Dabei wurde auch darauf hingewiesen, dass gemäß dem föderalen Finanzausgleich von diesen Steuerzahlungen indes überwiegend das Land Bayern und der Bund zur Finanzierung ihrer jeweiligen Auf- und Ausgaben profitieren.

Als sehr beachtlich stellt sich auch die soziale Rendite bei verringerten (ergänzenden) ALG II-Aufwendungen aus dem Münchner städtischen Haushalt infolge der Bildungsinvestitionen dar. Unter der Annahme, schon in zehn bis 20% aller relevanten Beratungsfälle die dazu gehörenden städtischen Sozialausgaben zu reduzieren, erreicht die soziale Rendite, wiederum definiert als Leistungswegfall oder -einschränkungen aufgrund verbesserter Beschäftigungs- und Einkommenspositionen in Bezug auf die Ausgaben der Servicestelle, 8%. Bei einem Anteil der Beratung am Erfolg der Beratenen, der in 30% bis 40% der betroffenen Fälle zu einer Verringerung oder Beendigung von städtischen ALG II-Leistungen führt, beträgt die Rendite 16% bzw. 21%.

Auch an dieser Stelle wurde hervorgehoben, dass sich nicht nur die ergänzenden Leistungen der Stadt verringern oder entfallen, sondern auch die vom Jobcenter ausbezahlte Hauptleistung zum laufenden Lebensunterhalt. Entfallen, z.B., durch die Beratung der Servicestelle in 25% der Fälle diese arbeitsmarktspezifischen Sozialleistungen des Jobcenters aufgrund von Arbeitseinkommen, spart die Arbeitsverwaltung pro Jahr eine halbe Million €. Damit beträgt diese „indirekte“, nicht dem

Haushalt der LHM zugute kommende Rendite in Bezug auf die Ausgaben für die Servicestelle 93%.

In diesem Zusammenhang wurden nachrichtlich auch die infolge der Beratung bei der Erschließung ausländischer Qualifikationen generierten Sozialbeiträge der Arbeitnehmer und ihrer Arbeitgeber zu den diversen Systemen der Sozialversicherung erwähnt. Sie sind für den städtischen Haushalt direkt zwar finanziell irrelevant, indirekt indes wichtig wegen ersparter Sozialleistungen der Kommune bei ansonsten fehlender Absicherung gegen Krankheit, Alter und Pflege, die durch die Sozialversicherungen gewährt wird.

Schließlich wurde hervorgehoben, dass auch schon in kurzer Frist im Bezugsjahr 2017 die volkswirtschaftliche Rendite der generierten Einkommen in Bezug auf die Investitionen der LHM in die Servicestelle beachtliche Ausmaße annimmt. Diese übersteigen die Ausgaben schon bei niedrigem Anteil der Beratung am Erfolg der Beratenen um das Zwei- bis Dreifache. Die Relation nimmt schnell auf das Zehn- bis Zwölfwache und mehr zu, wenn als Bezugsgröße nicht die Gesamtheit der zusätzlichen Wertschöpfung in Gestalt des BIP, hier für München mit den o.g. über 120 Mrd. € im laufenden Jahr, sondern die Ausgaben für die Servicestelle herangezogen werden. In Bezug auf den jährlichen Zuwachs an BIP in München von aktuell ca. 5 Mrd. € entsprechen die durch die Beratungstätigkeit der Servicestelle bei den Beratenen direkt entstandenen Einkommenszuwächse mit jährlich knapp 7 Mio. € unter der Annahme, dass diese Zuwächse zur Hälfte der Beratung zur Erschließung ausländischer Qualifikationen zuzurechnen sind, einer gesamtwirtschaftlichen Rendite von knapp 0,1%, was auf kommunaler Ebene als relativ hoch angesehen werden kann. Hinzu kommen noch die indirekten wirtschaftlichen Impulse der von den Kundinnen und Kunden der Servicestelle verausgabten, gesparten oder investierten Einkommen in etwas gleichem Ausmaß in den vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsketten. Der Einzelhandel vor Ort, beispielsweise, verbucht aufgrund der gestiegenen Einkommen höhere Umsätze, bezieht mehr Lieferungen und Leistungen vom Großhandel, braucht mehr Personal und freut sich über mehr Gewinne, die er für zusätzliche Investitionen verwendet und damit weitere, sog. Zweit- und Drittrundeneffekte auf kommunaler Ebene auslöst (Näheres bei von Loeffelholz 2016: 373ff., 2018: 162ff).

Eine Zusammenfassung der dargestellten fiskalischen, sozialen und volkswirtschaftlichen Rendite der Beratungstätigkeit der Servicestelle führt zum sog. „Social Return on Investment“ der städtischen Ausgaben. Er bezeichnet die gesellschaftliche Wertschöpfung der Servicestelle der LHM auf Jahresbasis, indem alle oben für 2017 quantifizierten Erträge zum Aufwand in diesem Jahr ins Verhältnis gesetzt werden. Das Ergebnis hängt – wie bei den einzelnen Renditeberechnungen – wiederum davon ab, in welchem Ausmaß die gesellschaftliche Wertschöpfung ursächlich der Tätigkeit der Einrichtung zugerechnet werden kann. Aber selbst bei einem zurückhaltenden Ansatz von ca. 20% beläuft sich der Return wegen der hohen gesamtwirtschaftlichen Rendite der Einkommenszuwächse bei den Beratenen auf fast das Fünfeinhalbfache des Aufwandes der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen. Allein die fiskalische und soziale Rendite machen darunter 33% pro Jahr aus.

Bei den schließlich in Betracht gezogenen nicht-quantitativen, qualitativen Aspekten der Arbeit der Servicestelle, die die aufgezeigten quantitativen fiskalischen, sozialen und makroökonomischen Effekte ergänzend unterstützen, wurde an den sog. weichen Standortfaktoren für die anhaltende Attraktivität der LHM angeknüpft. Dabei wurde, beispielsweise, darauf hingewiesen, dass die Beratenen nicht nur eine höhere berufliche und private Zufriedenheit erreichen und mehr Engagement zeigen, sondern auch mit ihren Fähigkeiten die Innovationsfähigkeit und Dynamik ihrer Umgebung am Arbeitsplatz stärken und die Fähigkeiten und Ideen ihrer Kolleginnen und Kollegen ergänzen, die dadurch auch bessere Positionen auf der sozialen Leiter einnehmen und somit von dem sog. Offiziereffekt profitieren können. Die Ungleichheit der interpersonalen, sich zwischen den unteren und oberen Schichten aus dem Marktgeschehen ergebenden Einkommenspositionen nimmt ab,

auch die intergenerationalen Unterschiede zwischen Jüngeren und Älteren reduzieren sich. Die Gefahr von Verteilungskonflikten wird reduziert, was wiederum die Kosten der Nicht-Integration verringert.

Es kommt zu einer Verjüngung der Münchner Erwerbsbevölkerung insgesamt. Der „Social Return on Investment“ der Stadt auf das Humankapital der Kundinnen und Kunden der Servicestelle insgesamt für München fällt auch in qualitativer Hinsicht beträchtlich aus. Dies gilt umso mehr als die Erträge auch mittel- und langfristig zu erwarten sind und dafür Gewähr bieten, dass auch die Kinder und Enkel der Beratenen in einem Umfeld aufwachsen, mit dem jene Nachkommen die weitere wirtschaftliche, soziale und gesellschaftliche Entwicklung der LHM weit über die Eltern- und Großelterngeneration der Beratenen hinaus dauerhaft unterstützen.

Angesichts der beachtlichen quantitativen und qualitativen Renditen, die bei ihrer Nicht-Realisierung durch Verzicht, Einschränkung oder schon bei Deckelung der Beratungstätigkeit der Servicestelle mit hohen Kosten der wirtschaftlichen, sozialen und volkswirtschaftlichen Nicht-Integration von Kundinnen und Kunden der Servicestelle gleichzusetzen sind, liegt es nahe, mehr einschlägige Bildungsinvestitionen auf örtlicher Ebene der LHM zu fordern. Mit einer solchen Forderung ist politisch umzugehen. Dabei sollten zusätzliche Bildungsinvestitionen in Gestalt der Ausweitung der Beratungstätigkeit der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen – nach einer klassischen Finanzierungsregel in öffentlichen Haushalten bis zur Einführung der sog. Schuldenbremse 2009 auf Bundes- und Länderebene²⁰ – durch Verschuldung im städtischen Haushalt finanziert werden, weil diese Investitionen in der Zukunft – wie gezeigt – spürbare Erträge abwerfen und andernfalls intergenerationale Verteilungsprobleme generieren.

Wenn indes die Schuldenfinanzierung aus politischen Gründen ausscheidet, könnten zusätzliche Bildungsinvestitionen auf dem Wege über Steuern, die im weiteren konjunkturellen Aufschwung und der Stärkung der Wirtschaftskraft der LHM zusätzlich eingenommen werden, finanziert werden, ohne dass städtische Ausgaben an anderer Stelle verringert werden müssten.

Welche Option im politischen Prozess der Stadt München vorgezogen wird, ist offen.

In migrations- und integrationspolitischer Sicht sprechen die vorgelegten quantitativen und qualitativen Ergebnisse dafür, die Arbeit der Servicestelle weiter zu finanzieren und zu verstetigen. Dies gilt umso mehr, als gerade auch bei den in den Jahren 2015 und 2016 nach München gekommenen Flüchtlingen und Asylbewerberinnen bzw. Asylbewerbern erhebliche Bildungspotentiale und auch Bildungsressourcen bestehen, die zum Vorteil für die Betroffenen selbst, aber auch der LHM genutzt und möglichst voll ausgeschöpft werden sollten.

Auch in Zukunft wird Migration gerade in den Ballungsraum der Landeshauptstadt stattfinden und nach wie vor erhebliche Integrationsanforderungen stellen. Eingedenk der nach wie vor aktuellen Devise des ehemaligen Bundesinnenministers Wolfgang Schäuble von 2005, dass „Migration und Integration zwei Seiten einer Medaille“ darstellen, weil die meisten Zuwanderinnen und Zuwanderer erfahrungsgemäß auf Dauer in Deutschland bleiben werden, ist Integration von Anfang an auch im Bildungsbereich anzustreben (s.a. zur grundlegenden Bedeutung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt von Loeffelholz 2017). Die Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen in München ist hier weiterhin gefordert und kann wie bisher eine wichtige Rolle spielen, um den von ihr bisher und zukünftig Beratenen den Weg in den Arbeitsmarkt und damit in die Gesellschaft der LHM zu erleichtern. So werden die Renditen ihrer Tätigkeit auch in der Zukunft für die Stadt gesichert.

²⁰ Dabei handelt es sich um die von der Föderalismuskommission II vorgeschlagene und 2009 in das Grundgesetz aufgenommenen Regelungen zur Begrenzung der Nettokreditaufnahme von Bund und Ländern (Art. 109 III und 115 II GG). Vgl. kritisch dazu Martin Hellwig, S. 230.

5. Beschäftigung

5.1. Fragestellung

In welchem Ausmaß verbessert sich die individuelle berufliche Situation von Personen, die die Angebote der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen in Anspruch genommen haben? Die Frage wird in diesem Kapitel in Bezug auf die Beschäftigungssituation beantwortet. Es wird an dieser Stelle weder auf nachfrageseitige Belange eingegangen, etwa ob die Beschäftigung in Bereichen stattfindet, in denen ein Mangel an Arbeitskräften, besonders von qualifizierten Fachkräften, herrscht, noch auf die Qualität der Beschäftigung. Beides wird an anderen Stellen erörtert.

5.2. Beschäftigung beim Erstkontakt und zum Befragungszeitpunkt

5.2.1. Die Häufigkeit von Erwerbstätigkeit

In Summe waren im Herbst 2017 74,5% der knapp 8500 Beratenen, über die eine Aussage getroffen werden kann, beschäftigt. Der größere Teil davon, 37,6%, war zum Zeitpunkt des Erstkontakts nicht beschäftigt gewesen, war also seit damals in Beschäftigung gekommen. 36,9% waren auch zum Zeitpunkt des Erstkontakts beschäftigt gewesen. Sie unterteilten sich in 17,2%, die zu beiden Zeitpunkten denselben Job hatten und 19,7%, die ihn gewechselt hatten. Die letzteren setzten sich zusammen aus 8,0%, die jetzt nur höchstens gleich viel verdienten wie beim Erstkontakt, und 11,7%, die mehr verdienten. Die 25,5%, die im Herbst 2017 nicht beschäftigt waren, setzten sich zusammen aus 6,0%, die beim Erstkontakt beschäftigt gewesen waren, und 19,5%, die es nicht waren. Bei den letzteren ist es theoretisch möglich, dass sie irgendwann zwischen dem Erstkontakt und dem Befragungszeitpunkt beschäftigt waren, da aber mehr als die Hälfte von ihnen erst 2016 oder 2017 erstmals beraten wurde, ist es bei vielen wenig wahrscheinlich.

Die Beschäftigungssituation der Beratenen im Herbst 2017 war unter anderem von der Dauer seit der Erstberatung durch die Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen abhängig. Je länger die Erstberatung bereits her war, desto größer war im Herbst 2017 der Anteil der Beschäftigten (Abb. 5.1). Mit Erstberatung zwischen 2009 und 2012 waren 83% beschäftigt, mit Erstberatung 2013 82%, 2014 80%, 2015 77%, 2016 66% und 2017 61%, wobei 2017 nur jene dabei sind, die bis spätestens Ende Juli beraten worden waren. Zum Vergleich, die Erwerbstätigenquote der 15 bis 64 Jährigen in Bayern betrug im Jahresdurchschnitt 2016 – neuere Daten waren noch nicht verfügbar – 77,8%.²¹ Demnach waren die vor 2015 Erstberatenen, die zusammengenommen zu 81% erwerbstätig waren, häufiger erwerbstätig als die Bevölkerung insgesamt. Das ist umso bemerkenswerter als die Beratenen weit häufiger Frauen sind, als dies in der Bevölkerung insgesamt der Fall ist.

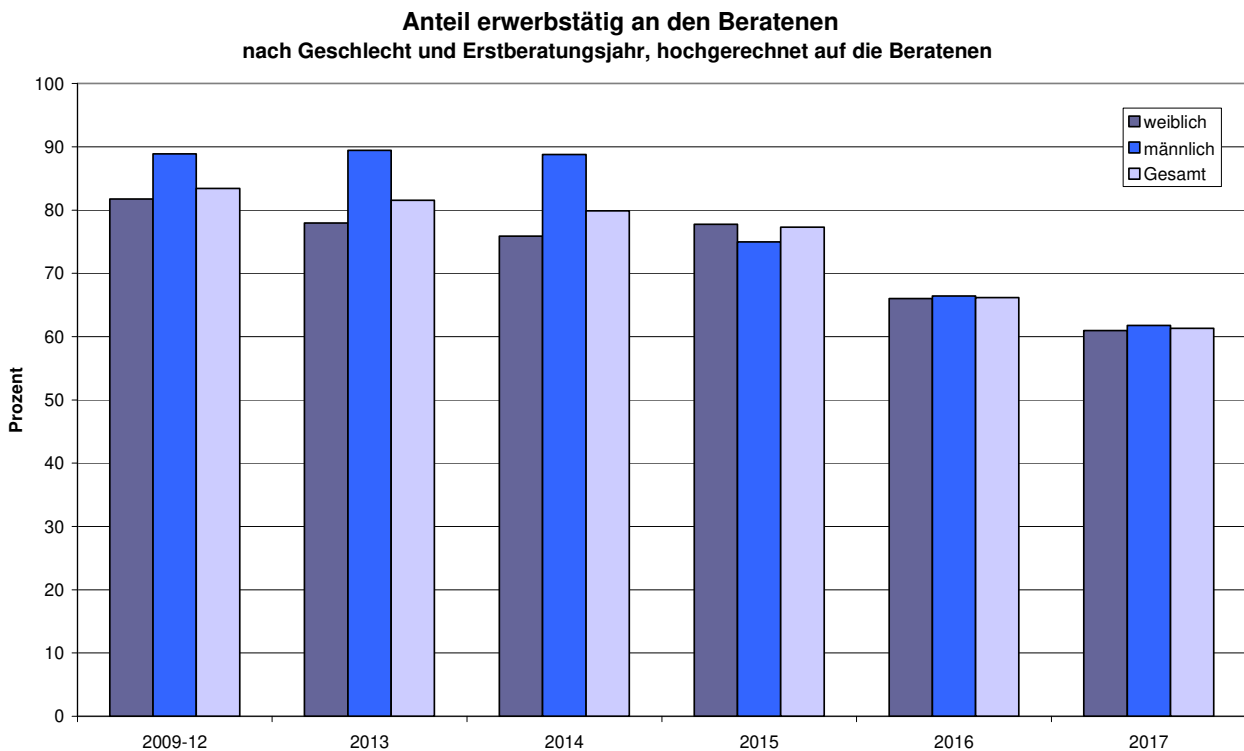
Die Erwerbstätigenquote der Frauen zwischen 15 und 64 Jahren betrug in Bayern 2016 73,6%.²² Die weiblichen Beratenen aller Erstberatungsjahre zusammen kamen auf 73,4% und erreichten damit den Wert der gesamten weiblichen Bevölkerung Bayerns nur um Haaresbreite nicht. Alle vor 2016 Erstberatenen übertrafen ihn aber. Die 2015 Erstberatenen weiblichen Geschlechts waren im Herbst 2017 zu 78% erwerbstätig, jene von 2014 zu 76%, von 2013 zu 78% und jene von vor 2013 zu 82%.

²¹ Siehe <http://www.bayern.de/politik/bayern-in-zahlen/leistungsvorsprung-bayern/kennzahlen-4/> (aufgerufen 2018-04-13). Im Herbst 2011 hatte sie noch 78,9% betragen (siehe https://www.statistik.bayern.de/presse/archiv/2014/180_2014.php, aufgerufen 2018-04-13). Erwerbstätigenquoten für München oder auch für Oberbayern sind nicht verfügbar.

²² Siehe <http://www.bayern.de/politik/bayern-in-zahlen/leistungsvorsprung-bayern/kennzahlen-4/> (aufgerufen 2018-04-13).

Der größte Unterschied zwischen den Geschlechtern bestand bei den 2014 Erstberatenen mit 13 Prozentpunkten. Bei den 2016 und 2017 Erstberatenen war er dagegen minimal und auch bei den 2015 Erstberatenen betrug er nur 3 Prozentpunkte. Ob das im weiteren Verlauf so bleiben wird, oder ob sich der Unterschied vergrößert, wäre interessant zu beobachten (Abb. 5.1).

Abb. 5.1



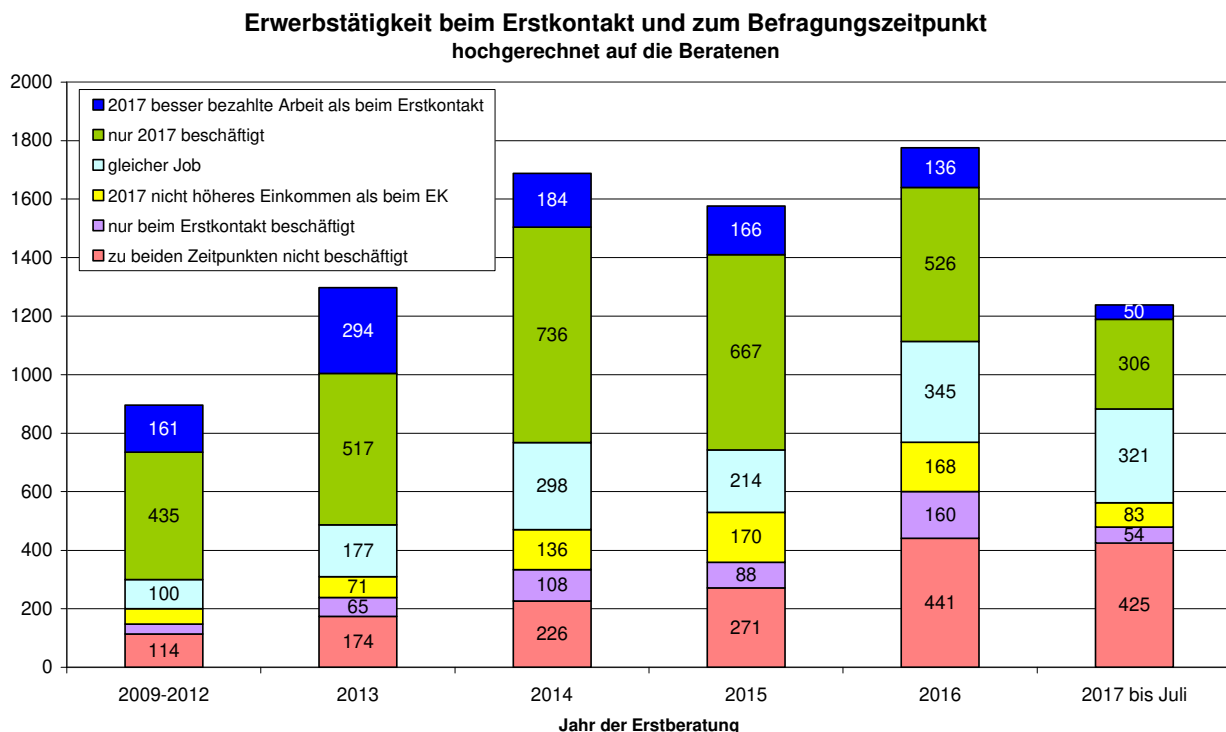
Quelle: Befragung und Administrativdaten.

Nicht nur die aktuelle Arbeitsmarktsituation in Herbst 2017, sondern auch der Verlauf bis dahin war von der Dauer seit der Erstberatung abhängig:

- Je weniger lange die Erstberatung her war, desto seltener waren die Beratenen bis Herbst 2017 schon jemals in Deutschland beschäftigt gewesen. Besonders wenn die Erstberatung erst 2016 oder 2017 stattgefunden hatte, waren viele weder beim Erstkontakt noch bei der Befragung beschäftigt. Von den vor 2013 erstmals Beratenen war im Herbst 2017 ein Achtel zu keinem der beiden Zeitpunkte beschäftigt und von den 2013 und 2014 Beratenen betraf es nur wenig mehr als ein Achtel, von den 2015 Beratenen aber mehr als ein Sechstel, von den 2016 Beratenen ein Viertel und von den 2017 bis Ende Juli Beratenen mehr als ein Drittel (Abb. 5.2).
- Fast die Hälfte der vor 2013 erstmals Beratenen war seit der Erstberatung in Beschäftigung gekommen. Derselbe Anteil lag bei den 2013 bis 2015 Beratenen um 40% herum, betrug bei den 2016 Beratenen 30% und bei den 2017 bis Juli Beratenen 25%. Auch hier, also, tritt mit der Dauer seit der Beratung eine Verbesserung der Beschäftigungslage ein.

- Weiters nimmt in den ersten Jahren nach der Erstberatung der Anteil jener zu, die die Stelle gewechselt haben. Von den 2017 bis Ende Juli erstmals Beratenen hatten erst 11% bei der Befragung im Herbst eine andere Arbeit als bei der Erstberatung, von den 2016 erstmals Beratenen bereits 17% und von den 2015 Beratenen 21%. An den noch früher erstmals Beratenen betrug der Anteil zwischen 19% und 28%. Jobwechsel finden demnach in den ersten zwei, drei Jahren nach der Erstberatung statt, also entweder relativ rasch oder gar nicht.
- Unterscheidet man aber zwischen Jobwechseln, die zu einem höheren Einkommen führen und solchen, bei denen das nicht der Fall ist, so erkennt man, dass sie unterschiedlichen Rhythmen folgen. Von den 2017 bis Juli Erstberatenen hatten im Herbst erst 4% einen Wechsel zu einer Arbeit mit höherem Einkommen erzielt, von den 2016 Erstberatenen aber 8%, von den 2014 und 2015 Erstberatenen jeweils 11%, von den 2013 Erstberatenen 23% und von den vor 2013 Erstberatenen 18%. Der Zeitraum, in dem es zu einem Wechsel mit anschließend höherem Einkommen kommt, ist demnach etwas länger, nämlich vier, fünf Jahre. Jobwechsel, bei denen das Einkommen nicht zunimmt, haben dagegen einen Höhepunkt nach zwei Jahren und sind davor und danach seltener. Bei 7% der 2017 bis Juli Erstberatenen war derartiges aufgetreten, bei 10% der 2016 Erstberatenen und bei 11% der 2015 Beratenen, aber bei nur 8% der 2014 und bei unter 6% der vor 2014 Beratenen. Es gibt hierbei zwischen den Geschlechtern keinen bedeutsamen Unterschied. Hier spielen offenbar andere Dinge herein, die stärker wirken als der bloße Zeitablauf oder als Merkmale und Umstände, von denen man im Zeitablauf eine begünstigende Wirkung auf die Höhe der Einkommen erwarten kann. Dem wird weiter unten nachzugehen sein.

Abb. 5.2



Quelle: Befragung und Administrativdaten.

Von den im Herbst 2017 Beschäftigten glaubten 31%, es handle sich um eine befristete Beschäftigung und 4% waren sich dessen nicht sicher. Generell gilt, dass der Anteil der Beschäftigung in befristeten Tätigkeiten umso höher ist, je weniger Zeit seit der Erstberatung verstrichen war. Von den im Jahr 2010 Erstberatenen, die im Herbst 2017 beschäftigt waren, waren 13% in einem befristeten Verhältnis, von den 2011 Beratenen 20%, von den 2012 bis 2015 Beratenen zwischen 26% und 34%, von den 2016 und 2017 Erstberatenen aber 40%.

Die Unterschiede zwischen den Geschlechtern sind in all dem zu klein, um darüber zuverlässige Aussagen zu machen. Bei den Männern ist möglicherweise der Anteil, der nur im Herbst 2017 beschäftigt war, nicht aber auch beim Erstkontakt, etwas größer als bei den Frauen.

5.2.2. Beschäftigung nach Antrag auf Beschäftigung in einer Kindertagesstätte

Die Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen macht Beratene, wenn es sich von den Qualifikationen her anbietet, auf Arbeits- und Aufstiegsmöglichkeiten im städtischen Dienst aufmerksam, darunter besonders auch in der Kinder- und Jugendbetreuung. Die Befragung zeigt, dass hochgerechnet rund 300 Beratene ab dem Jahr der Erstberatung die Erlaubnis erhielten, als Ergänzungskräfte in der Kinderbetreuung zu arbeiten, und rund 110 die Erlaubnis, dies als Fachkraft zu tun, zusammen rund 410 Personen. Nur rund 25 bzw. rund 40 hatten bereits vor der Erstberatung eine entsprechende Erlaubnis erhalten. Bei rund 100 Beratenen war ein entsprechendes Verfahren im Herbst 2017 noch nicht und bei rund 70 bereits negativ entschieden.

Von den rund 410 Beratenen mit seit der Erstberatung erhaltener Erlaubnis waren im Herbst 2017 rund 330 erwerbstätig, also rund 80%. Von den rund 65, die schon vor dem Jahr der Erstberatung die Erlaubnis erhalten hatten, waren alle beschäftigt.

5.3. **Beschäftigung und subjektive Adäquanz der Arbeit**

5.3.1. Verlauf ab dem Erstkontakt

Für diejenigen, die bei der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen Rat suchen, kann es schwerlich um Beschäftigung per se gehen. Sie suchen dort vielmehr Auskunft und Beratung in Hinsicht auf Möglichkeiten zur beruflichen Nutzung ihrer im Ausland getätigten Bildungs- und Ausbildungsinvestitionen. Es geht also um qualifikationsadäquate Beschäftigung. Daraus ergibt sich die im vorigen Abschnitt schon angesprochene Vermutung, dass die Beratungstätigkeit bzw. die sich aus ihr ergebenden Anerkennungen von Abschlüssen ihre Wirkung eben nicht in Bezug auf Erwerbstätigkeit ja oder nein entfalten, sondern in Bezug auf die Qualifikationsadäquanz der beruflichen Tätigkeit (und dadurch in weiterer Folge in Bezug auf das Einkommen und die Stabilität der Beschäftigung). Dem wird in diesem Abschnitt nachgegangen.

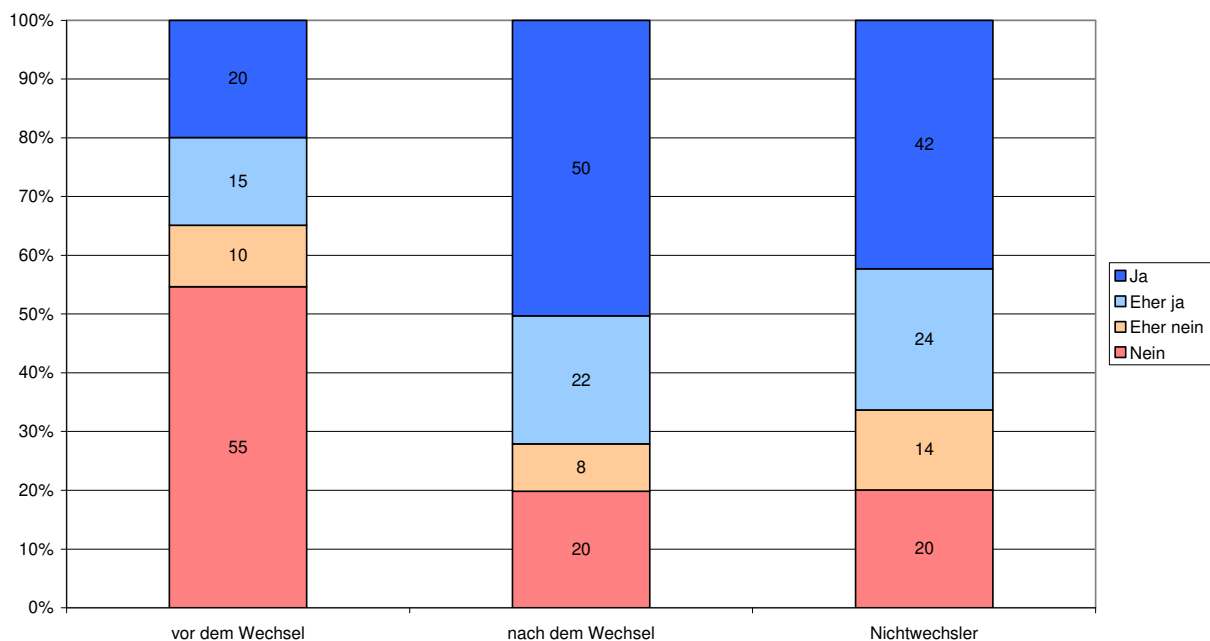
Qualifikationsadäquanz hat zumindest zwei Dimensionen. Die eine ist die inhaltliche Adäquanz der Tätigkeit, die andere die Adäquanz des Niveaus, auf dem die Tätigkeit ausgeübt wird. Die Erwerbstätigen unter den Befragten wurden um Antworten auf zwei Fragen gebeten, erstens „Passt diese Art von Arbeit zu den Inhalten Ihrer beruflichen Ausbildung oder Ihres Studiums?“ mit den Antwortmöglichkeiten „Nein“, „Eher nein“, „Eher ja“ und „Ja“, und zweitens „Entspricht diese Arbeit dem Niveau Ihrer Ausbildung oder Ihres Studiums?“ mit den Antwortmöglichkeiten „Sie liegt deutlich unter meiner Qualifikation“, „Sie liegt etwas unter meiner Qualifikation“, „Sie entspricht meiner Qualifikation“, „Sie liegt etwas über meiner Qualifikation“, „Sie liegt deutlich über meiner Qualifikation“. Die durch die erste Frage abgedeckte Dimension wird im Weiteren als „inhaltliche Adäquanz“, die zweite als „Niveaudäquanz“ bezeichnet.

Die Antwort auf die erste Frage ist sowohl auf der inhaltlichen Dimension wie dem Niveau nach völlig klar. 42% der Nichtwechsler empfanden ihre Arbeit als inhaltlich adäquat, aber vor dem Wechsel nur 20% der Wechsler (Abb. 5.3). Ebenso empfanden nur 34% der Nichtwechsler die Arbeit als deutlich unter ihrer Qualifikation liegend, aber 59% der Wechsler (Abb. 5.4). Die Einschätzung war bei den nachmaligen Wechslern somit deutlich negativer als bei den Nichtwechslern.

Nach dem Wechsel der Arbeit waren sich die Einschätzungen der Wechsler und der Nichtwechsler ähnlich. Nur mehr 20% der Wechsler hielten ihre Arbeit für inhaltlich inadäquat, der gleiche Prozentsatz wie bei den Nichtwechslern. Am anderen Ende des Spektrums sahen die Wechsler die Sache sogar positiver, denn hatten vor dem Wechsel 20% die Arbeit als inhaltlich adäquat gesehen, so nach dem Wechsel 50%, von den Nichtwechslern aber 42% (Abb. 5.3). Im Zuge der Jobwechsel erhöhte sich die Zahl der inhaltlich adäquat Beschäftigten um knapp 500, bei den Wechslern von etwa 350 auf etwa 840.

Abb. 5.3

**Inhaltliche Adäquanz der Arbeit beim Erstkontakt und im Herbst 2017
hochgerechnet auf Beratene**

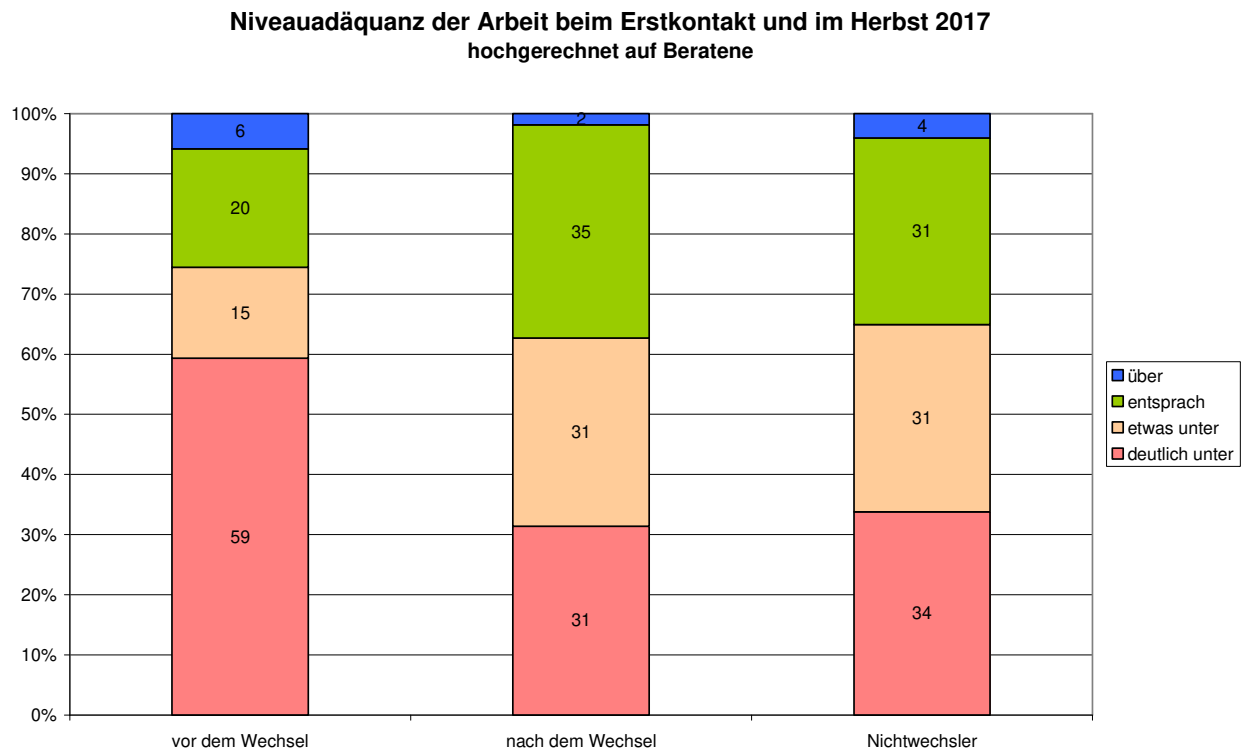


Quelle: Befragung.

In Hinblick auf die Niveauadäquanz bietet sich ein ähnliches Bild. Auch hier besteht nach dem Wechsel der Arbeit große Ähnlichkeit zwischen den Einstufungen der Wechsler und der Nichtwechsler. Durch den Wechsel schrumpft der Anteil der als deutlich unter der Qualifikation liegenden Arbeiten von 59% auf 31% und damit auf das Niveau der Nichtwechsler (34%). Ebenso steigt der Anteil der als niveauentsprechend empfundenen Arbeiten von 20% auf 35%, was statistisch gesehen von den 31% bei den Nichtwechslern nicht zu unterscheiden ist (Abb. 5.4). Im Zuge der

Jobwechsel erhöhte sich die Zahl der vom Niveau her adäquat Beschäftigten um 200, nämlich von etwa 420 auf etwa 620.

Abb. 5.4



Quelle: Befragung.

Es zeigt sich somit, dass die Wechsler in Arbeiten kamen, die mit der gleichen Häufigkeit inhaltlich und vom Niveau her zufriedenstellend oder aber unzufriedenstellend sind, wie das bei den Nichtwechslern der Fall ist. Allerdings stufte ein Fünftel der Beratenen, die beim Erstkontakt beschäftigt waren, auch im Herbst 2017 die inhaltliche und knapp ein Drittel die Niveaudäquanz als gänzlich unzureichend ein. Es bleibt hier ein Potenzial bestehen, das vorderhand ungenutzt ist. Klare Trends, dass man sagen könnte, es sei eine Frage der Zeit, bis adäquate Positionen erreicht werden, lassen sich nicht ausmachen. Das liegt nicht so sehr an der doch begrenzten Zahl der Fälle, sondern daran, dass auch andere Faktoren als die Zeit eine wichtige Rolle spielen.

5.3.2. Stand im Herbst 2017

Die insgesamt 1723 Befragten setzten sich im Herbst 2017 aus 1229 Erwerbstätigen und 494 (29%) nicht Erwerbstätigen zusammen. Hochgerechnet auf die knapp 8500 Beratenen waren das 6300 Erwerbstätige und knapp 2200 (26%) nicht Erwerbstätige.

Nimmt man alle 6300 Erwerbstätigen von Herbst 2017 gemeinsam in den Blick, so gaben sie am häufigsten an – aber es sind nur 29%, die Arbeit entspreche inhaltlich ihrer Ausbildung bzw. ihrem Studium und sie entspreche ihrem Qualifikationsniveau. Am zweithäufigsten war mit 14% die diametral entgegengesetzte Aussage, die Arbeit entspreche nicht dem Inhalt ihrer Ausbildung bzw.

ihres Studiums und sie liege deutlich unter ihrem Qualifikationsniveau. 11% gaben an, die Arbeit entspreche inhaltlich, liege aber etwas unter ihrem Qualifikationsniveau, und 10%, sie entspreche inhaltlich eher ja und liege etwas unter ihrem Qualifikationsniveau. Diese vier Nennungen zusammen machen 64% der Beratenen aus.

Insgesamt gilt für fast die Hälfte, nämlich 47%, dass die Arbeit inhaltlich entspricht, und für 21%, dass sie nicht entspricht. Auf eher ja und eher nein entfallen zusammen 32% der Antworten.

Bezogen auf das Qualifikationsniveau trifft auf 35% der Beratenen die Meinung zu, dass die Arbeit ihrem Qualifikationsniveau entspreche, auf 29%, dass sie etwas unter, und auf 31%, dass sie deutlich unter ihrem Qualifikationsniveau liege. 4% empfanden sie als etwas oder deutlich über ihrem Qualifikationsniveau liegend.

Kompensierte bei jenen, die eine zweite Arbeit hatten, diese für die in der ersten Arbeit empfundene Dequalifizierung? Eher nein. Was die inhaltliche Entsprechung betrifft, vergaben 53% der Beschäftigten mit zweiter Arbeit an diese denselben Wert wie an die erste. Von den übrigen 47% entfallen nur 14% auf eine günstigere Bewertung der zweiten Arbeit als der ersten, aber 33% auf eine weniger günstige, darunter 14% auf die Bewertung der ersten Arbeit als inhaltlich entsprechend und der zweiten als inhaltlich nicht entsprechend. Der umgekehrte Fall trifft auf nur 1% der Beratenen zu. Ähnlich verhält es sich beim Abschneiden der zweiten Arbeit bezüglich des Qualifikationsniveaus. 55% der Beschäftigten mit zweiter Arbeit stufen sie gleich ein wie die erste, davon 26% als deutlich unter dem Niveau liegend und 20% als dem Niveau entsprechend. Von den übrigen 45% entfallen nur 15% auf eine bessere Bewertung der zweiten Arbeit als der ersten und 30% auf eine schlechtere. Unter letzteren sind 13%, die die erste Arbeit als nur etwas unter ihrem Qualifikationsniveau liegend empfinden, die zweite aber deutlich darunter, und 10%, die die erste Arbeit als niveauentsprechend und die zweite als deutlich darunter einstufen.

Um die Frage zu klären, warum im Herbst 2017 die einen qualifiziert beschäftigt waren, die anderen dequalifiziert und dritte gar nicht, wurde sowohl für die inhaltliche als auch für die qualifikatorische Adäquanz und für die Kombination der beiden je eine multinomiale logistische Regression der drei Zustände „nicht beschäftigt“, „nicht adäquat beschäftigt“ und „adäquat beschäftigt“ auf die Anerkennung von Abschlüssen und eine Reihe von weiteren Variablen durchgeführt. „Nicht adäquat“ oder „nicht entsprechend“ hieß dabei jede Beschäftigung, die von den Befragten nicht als vollständig adäquat eingestuft wurde.

In der Regressionsanalyse werden Vermutungen über Zusammenhänge zwischen den erklärenden Variablen und dem Beschäftigungsstatus auf ihre Stichhaltigkeit getestet. Einbezogen wurden dabei:

- Erfolgte nach Auskunft der Befragten seit der Erstberatung durch die Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen eine Zustimmung zur Beschäftigung als Fachkraft in einer Kindertagesstätte ja/nein?
- Erfolgte nach Auskunft der Befragten seit der Erstberatung durch die Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen eine Zustimmung zur Beschäftigung als Ergänzungskraft in einer Kindertagesstätte ja/nein?
- Erfolgte nach Auskunft der Befragten seit der Erstberatung durch die Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen eine Vollererkennung von technischen oder medizinischen Qualifikationen ja/nein?

- Erfolgte nach Auskunft der Befragten seit der Erstberatung durch die Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen eine Teilanerkennung von technischen oder medizinischen Qualifikationen oder wurde die Berechtigung erteilt, den Ingenieurtitel zu führen ja/nein?
- Erfolgte nach Auskunft der Befragten seit der Erstberatung durch die Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen eine Vollanerkennung von sonstigen Qualifikationen ja/nein?
- Erfolgte nach Auskunft der Befragten seit der Erstberatung durch die Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen eine Teilanerkennung von sonstigen Qualifikationen ja/nein?
- Erfolgte nach Auskunft der Befragten seit der Erstberatung durch die Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen eine Bewertung durch die ZAB in Bonn ja/nein?
- Erfolgte nach Auskunft der Befragten bereits vor der Erstberatung durch die Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen eine Vollanerkennung von Qualifikationen ja/nein?
- Erfolgte nach Auskunft der Befragten bereits vor der Erstberatung durch die Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen eine Teilanerkennung von Qualifikationen ja/nein?
- Bei der einzelnen beratenen Person sind in den Administrativdaten bis zu vier Referenzberufe erfasst: sind sie ausschließlich akademisch, ausschließlich nicht-akademisch oder gemischt?
- Ist zumindest einer der Referenzberufe in Deutschland nicht reglementiert ja/nein?
- Haben die Befragten in der Vergangenheit Deutschkurse besucht ja/nein?
- Haben die Befragten in der Vergangenheit Ausgleichs- oder Qualifizierungsmaßnahmen besucht ja/nein?
- Erfolgte die Erstberatung den Administrativdaten zufolge persönlich ja/nein?
- Wie schätzen die Befragten ihr zum Zeitpunkt des Erstkontakts gesprochenes Deutsch ein? Als Antwortmöglichkeiten waren die sechs Kategorien des europäischen Referenzrahmens (A1 bis C2) und implizit als siebte das gänzliche Fehlen von einschlägigen Kenntnissen vorgegeben.
- Wie viele andere Familienmitglieder leben im gemeinsamen Haushalt?
- Wie viele Personen im Haushalt haben irgendeine Art von Einkommen?
- Geschlecht
- Verheiratet ja/nein
- Jahr der Erstberatung laut Administrativdaten.

Teilweise wurden durch Kombination von aufgelisteten Variablen zusätzliche neue konstruiert und in die Analyse aufgenommen.

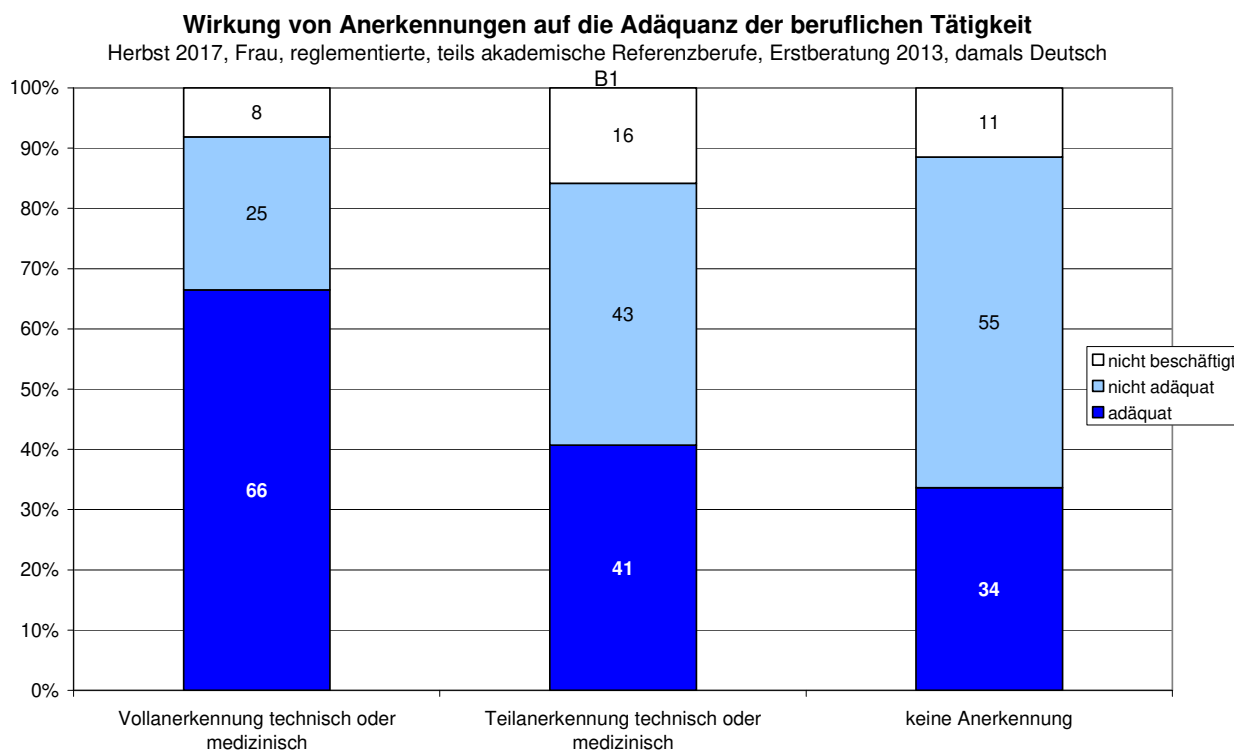
Das Alter wurde nicht in die Regressionsanalyse aufgenommen, weil es unvollständig vorlag, besonders vor dem Erstberatungsjahr 2015. Wenn es vorlag, bewegte es sich 2017 zwischen 17 und 67 Jahren. 55% der dokumentierten Beratungsfälle lagen zwischen 25 und 35 Jahren, 20% zwischen 36 und 41 Jahren, 17% zwischen 42 und 52 Jahren, 4% ab 53 Jahren und 4% unter 25 Jahren.

Im Ergebnis bestätigt sich die Vermutung, dass Anerkennungen von Abschlüssen und Bewertungen von Zeugnissen vor allem eine Rolle für die Adäquanz der beruflichen Tätigkeit spielen, mehr als für Beschäftigung als solche. Das gilt sowohl in Bezug auf die inhaltliche wie die Niveauadäquanz und die Kombination der beiden. Günstige Wirkungen gehen dabei vor allem von Vollanerkennungen aus. Für Teilanerkennungen bedeutet das, dass sie, wenn möglich, nur ein Zwischenschritt auf dem Weg zur Vollanerkennung sein sollten, und dass ausreichende Möglichkeiten vorhanden sein sollten, um die Voraussetzungen für Vollanerkennungen möglichst rasch erfüllen zu können. Hier ist zwischen berufsbegleitenden und damit länger dauernden Vorbereitungsangeboten einerseits und Angeboten, die vom Aufwand her voller Berufstätigkeit gleichkommen, abzuwägen. Die Detailergebnisse zeigen, dass speziell bei Frauen, die zur Beschäftigung als Ergänzungskräfte in Kindertagesstätten zugelassen wurden, ausreichende Kapazitäten für eine möglichst rasche, berufsbegleitende Entwicklung hin zur Fachkraft erforderlich sind.

Im Einzelnen zeigt sich, dass Vollanerkennungen die Wahrscheinlichkeit inadäquater Beschäftigung eindeutig senken und zwar zugunsten adäquater Beschäftigung, nicht etwa indem sie Beschäftigung überhaupt weniger wahrscheinlich machen, im Gegenteil, sie senken nachweislich auch das Risiko von Beschäftigungslosigkeit. Teilanerkennungen stehen in keinem nachweisbaren Zusammenhang mit dem Beschäftigungsstatus, außer dass technische bzw. medizinische Teilanerkennungen in gewissem Ausmaß die Wahrscheinlichkeit von inadäquater zugunsten adäquater Beschäftigung senken. Technische bzw. medizinische Teilanerkennungen verringern die Beschäftigungslosigkeit nicht, andere Teilanerkennungen tun es in geringem Ausmaß. Zustimmungen zur Beschäftigung als Ergänzungskraft erhöhen die Beschäftigung, vor allem aber die Beschäftigung in Tätigkeiten, die zwar inhaltlich, aber nicht nach dem Qualifikationsniveau adäquat sind. Zustimmungen zur Beschäftigung als Fachkraft waren bis Herbst 2017 zu wenig zahlreich, um eine Aussage zu ermöglichen. Bewertungen durch die ZAB verringern das Risiko inhaltlich inadäquater Beschäftigung und haben auch sonst günstige Auswirkungen, aber nicht in statistisch nachweisbarem Ausmaß.

Nimmt man, beispielsweise, eine allein lebende Frau mit reglementierten, zum Teil akademischen Referenzberufen an, die im Jahr 2013 erstberaten wurde und damals Deutsch auf dem Niveau B1 sprach, die keinen Deutschkurs und keine Qualifizierungsmaßnahme abgeschlossen und eine Vollanerkennung medizinischer Qualifikationen erhalten hat, so war für sie die Wahrscheinlichkeit, im Herbst 2017 inhaltlich und niveuadäquat beschäftigt zu sein, rund 66%, inadäquat beschäftigt zu sein, rund 25% und, nicht beschäftigt zu sein, rund 8% (Abb. 5.5). Die drei Wahrscheinlichkeiten summieren sich nur wegen einer Rundungsdifferenz nicht auf 100%. Hatte sie keine Voll-, sondern eine Teilanerkennung erhalten, dann betrug die Wahrscheinlichkeit adäquater Beschäftigung 41%, inadäquater Beschäftigung 43% und von Beschäftigungslosigkeit 16%. Hatte sie keine Anerkennung erhalten, so betrug die Wahrscheinlichkeit adäquater Beschäftigung 34%, inadäquater Beschäftigung 55% und von Beschäftigungslosigkeit 11%. Der Unterschied zwischen voller Anerkennung, teilweiser Anerkennung und keiner Anerkennung bestand für sie somit im Wesentlichen nicht in der Wahrscheinlichkeit, beschäftigt zu sein, sondern in der Wahrscheinlichkeit, adäquat statt inadäquat beschäftigt zu sein. Mit Vollanerkennung war die Wahrscheinlichkeit adäquater Beschäftigung mehr als zweieinhalb Mal so groß wie die inadäquater Beschäftigung, mit Teilanerkennung waren die beiden Wahrscheinlichkeiten annähernd gleich groß und ohne Anerkennung war adäquate Beschäftigung wesentlich weniger wahrscheinlich als inadäquate.

Abb. 5.5



Quelle: Befragung und Administrativdaten; Rundungsdifferenzen nicht ausgeglichen.

Das Vorliegen von mindestens einem nicht reglementierten Referenzberuf – es liegen pro dokumentiertem Beratungsfall bis zu vier Referenzberufe vor – verringerte bei der genannten Frau die Wahrscheinlichkeit adäquater Beschäftigung um rund 6 Prozentpunkte, erhöhte die Wahrscheinlichkeit inadäquater Beschäftigung um 4 bis 5 Prozentpunkte und ebenso der Beschäftigungslosigkeit um 1 bis 2 Prozentpunkte. Das sind keine großen, aber statistisch belastbare Verschiebungen. Sie deuten an, dass bei Qualifikationen, bei denen die Anerkennung eine weniger definierte Rolle spielt, das Risiko inadäquater Beschäftigung und von Beschäftigungslosigkeit höher sein kann. Reglementierung wird oft als Hürde gesehen, hat aber zugleich zwei andere Aspekte, nämlich ein klar definiertes Ziel und bei dessen Erreichen den unabwiesbaren Nachweis der Gleichwertigkeit.

Des weiteren zeigt sich in der Regressionsanalyse, dass akademische Referenzberufe sowohl das Risiko von Beschäftigungslosigkeit als auch von inhaltlich und oder vom Niveau her inadäquater Beschäftigung merklich erhöhen. Das hängt teilweise mit der Unmöglichkeit der Anerkennung zusammen, teils mit dem größeren Zeitaufwand, der für eine Vollanerkennung nötig ist.

Deutschsprachigkeit zum Zeitpunkt des Erstkontakts mit der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen reduziert das Risiko der Beschäftigungslosigkeit und erhöht in kleinem Ausmaß das Risiko inhaltlich inadäquater Beschäftigung. Erst auf Niveau C2 hat sie schwach verringernde Auswirkungen auf das Risiko niveuainadäquater Beschäftigung. Deutschkurse absolviert zu haben, erweist sich als zusätzliches Risiko für Beschäftigungslosigkeit, vermutlich weil es ein Indikator für zunächst fehlende Deutschkenntnisse ist oder auch für aufwändigere Erfordernisse einer Vollanerkennung. Auf die Adäquanz der beruflichen Tätigkeit wirkt es sich nicht aus.

Der Zeitablauf ist wichtig. Je länger die Erstberatung bereits her war, desto größer war im Herbst 2017 die Wahrscheinlichkeit in Beschäftigung zu sein, und auch die Wahrscheinlichkeit, inhaltlich und vor allem vom Niveau her adäquat beschäftigt zu sein.

Männliches Geschlecht per se erhöhte die Wahrscheinlichkeit, im Herbst 2017 ohne Beschäftigung zu sein, und in geringerem Maß auch die Wahrscheinlichkeit, in nicht adäquaten Tätigkeiten beschäftigt zu sein, aber letzteres galt nur bei Unverheirateten und auch ersteres mehr bei den Unverheirateten als bei den Verheirateten. Bei den Frauen war das Risiko erhöhter Erwerbslosigkeit an die Zahl der Familienmitglieder im Haushalt gebunden. Jedes zusätzliche Familienmitglied im Haushalt erhöhte bei Frauen das Risiko der Beschäftigungslosigkeit, hatte auf die Adäquanz der beruflichen Tätigkeit aber keine nachweisbaren Auswirkungen. Bei den Männern ist es umgekehrt: Mehr Familienmitglieder wirken sich nicht auf die Beschäftigung aus, erhöhen aber das Risiko inadäquater Beschäftigung. Nur allein lebende Frauen hatten ein geringeres Risiko der Beschäftigungslosigkeit und eine größere Wahrscheinlichkeit adäquater Beschäftigung als Männer. Schon beim Vorhandensein von einem weiteren Familienmitglied im Haushalt hatte eine verheiratete Frau in etwa dieselbe verringerte Wahrscheinlichkeit adäquater Beschäftigung wie ihr Ehemann und bereits ein größeres Risiko der Beschäftigungslosigkeit. Ein verheirateter Mann hatte unter allen Umständen eine größere Wahrscheinlichkeit inadäquater Beschäftigung als seine Frau.

Erhöhte Deutschsprachigkeit beim Erstkontakt mit der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen hätte das Risiko der Beschäftigungslosigkeit im Herbst 2017 verringert, aber ebenso die Wahrscheinlichkeit von adäquater Beschäftigung. Auf dem Niveau C2 wäre die Wahrscheinlichkeit von Beschäftigungslosigkeit um 3 bis 7 Prozentpunkte geringer gewesen als ohne Deutschkenntnisse und die Wahrscheinlichkeit von adäquater Beschäftigung um 1 bis 3 Prozentpunkte geringer. Im Gegenzug wäre die Wahrscheinlichkeit inadäquater Beschäftigung um 5 bis 9 Prozentpunkte größer gewesen. Deutschsprachigkeit auf hohem Niveau erleichtert den Zugang zu Beschäftigung, aber teils um den Preis inadäquater Beschäftigung, und dieser Preis summiert sich über die Jahre zu einem hohen Eurobetrag beim Einkommen und folglich bei der Steuerleistung. Geringere Deutschsprachigkeit als B1, etwa A1, würde die Wahrscheinlichkeit von Beschäftigungslosigkeit um etwa 2 Prozentpunkte erhöhen, die Wahrscheinlichkeit inadäquater Beschäftigung um 5 oder 6 Prozentpunkte erhöhen und die Wahrscheinlichkeit von adäquater Beschäftigung um 7 oder 8 Prozentpunkte senken.

Die Erklärungskraft der Regressionsmodelle ist nicht hoch: Das Pseudo-R-Quadrat nach Cox & Snell beträgt nur 0,16 und nach Nagelkerke 0,18, was bedeutet, dass auch andere Faktoren und besondere Formen des Zusammenspiels von Faktoren, die hier nicht berücksichtigt werden konnten, sowie Glück eine Rolle spielen. Dennoch sind Effekte der Anerkennung von Qualifikationen deutlich zu erkennen.

Weitgehend bestätigen sich die Ergebnisse der Evaluierung des Anerkennungsgesetzes. Dort wie hier zeigt sich, dass Vollanerkennungen und in geringerem Maß Teilanerkennungen in positivem Zusammenhang mit ausbildungsadäquater Beschäftigung stehen, aber nicht oder in deutlich geringerem Maß mit Beschäftigung per se (Ekert u.a. 2017: 54).

Der Einfluss des Geschlechts, der dort gefunden wurde (Ekert u.a. 2017: 54), konnte hier differenzierter untersucht werden. Einerseits bestätigt sich der Befund, dass bei Männern das Risiko der Beschäftigungslosigkeit größer ist, aber es zeigt sich auch, dass er an Bedingungen gebunden ist, wobei es sowohl um den Familienstand als auch um die Anzahl der Familienmitglieder geht.

Auch bezüglich der Deutschkenntnisse ist der Befund hier ambivalenter als dort (Ekert u.a. 2017: 54), was aber damit zusammenhängen kann, dass dort nur die aktuellen Deutschkenntnisse in die Analyse aufgenommen werden konnten, hier aber die Sprechkompetenz in Deutsch zu einem

früheren Zeitpunkt, nämlich beim Erstkontakt, was den Vorteil hat, dass Ursache und Wirkung klarer sind, denn die heutigen Deutschkenntnisse sind vielleicht mehr die Folge der Berufsausübung als ihre Ursache.

In der Evaluierung des Anerkennungsgesetzes (Ekert u.a. 2017) wurde viel Wert auf die Unterscheidung von reglementierten und nicht-reglementierten Berufen gelegt, aber ohne dass das in der Regressionsanalyse als Einfluss aufschien. Die dort in weiterer Folge behandelten reglementierten Berufe waren zu rund 90% bundesrechtlich geregelte Gesundheitsberufe (Ekert u.a. 2017: 67). Es ging dort auch stets um den Beruf, den die Befragten nach der Anerkennung ausübten, während in der vorliegenden Analyse nicht der ausgeübte Beruf, sondern bis zu vier für die Beratung relevante Referenzberufe eine Rolle spielen. Dadurch ist hier auch das gleichzeitige Vorliegen von reglementierten und nicht-reglementierten Referenzberufen möglich. Außerdem beziehen sich die in der Evaluierung des Anerkennungsgesetzes berichteten Folgen (Ekert u.a. 2017: 88) auf Meinungen der Befragten, während in der vorliegenden Analyse der Zusammenhang nicht einer Meinung entspringt, sondern einer Abfolge von Ereignissen.

5.4. Beschäftigung in Fachtätigkeiten

Die Antwort auf die Frage, wie viele Beratene als Fachkräfte beschäftigt waren, hängt immer von der Definition des Begriffs der „Fachkraft“ ab. Im Folgenden werden – in Ergänzung zum Kapitel 3 des Berichts – zwei Kriterien gekreuzt, um zu einer Abgrenzung zu kommen. Das eine ist die Entsprechung zwischen der Klasse des Referenzberufs und der Klasse des gegenwärtig ausgeübten Berufs. Dazu wurden die in den Administrativdaten angegebenen Referenzberufe nach der „Klassifikation der Berufe 2010“ kodiert und auf der obersten Ebene, in der alle Berufe in nur zehn Gruppen zusammengefasst sind, ausgewertet. Die Befragten wurden gebeten, ihre gegenwärtige Arbeit ebenfalls in diesen zehn Kategorien zu verorten, und zwar auch eine mögliche zweite Arbeit. Die Zuordnung des aktuellen Berufs wurde sodann mit der Zuordnung der Referenzberufe verglichen. Stimmt mindestens einer der bis zu vier Referenzberufe mit mindestens einem der in der Befragung erhobenen Berufe überein, so wurde dies als Entsprechung gewertet. Es ist klar, dass dies angesichts der Breite der zehn Berufsklassen nur eine grobe Entsprechung sein kann. Beeinträchtigt wird sie ferner dadurch, dass die Referenzberufe relativ häufig nicht spezifisch angegeben sind, sondern es eine verhältnismäßig große Restkategorie „Sonstige“ gibt, und durch Fehlzusordnungen des aktuellen Berufs durch die Befragten, mit denen man rechnen muss. Dies ist das eine Kriterium. Das andere ist die Höhe des aktuellen Einkommens. Wir ziehen eine Linie bei €2000 brutto und werten alles darüber als Fachtätigkeit und alles darunter als sonstige Tätigkeit. Bei wöchentlichen Arbeitszeiten zwischen 20 und 35 Stunden wurden €1500 und bei Arbeitszeiten unter 20 Stunden €1000 herangezogen. Kreuzt man die Entsprechung der Berufe und die Höhe der Einkommen, so unterteilen sich dadurch die Beschäftigten in vier Kategorien: Höheres Einkommen außerhalb des Referenzberufs, höheres Einkommen im Referenzberuf, niedrigeres Einkommen im Referenzberuf, niedrigeres Einkommen außerhalb des Referenzberufs. Als fünfte Kategorie kommt Beschäftigungslosigkeit dazu.

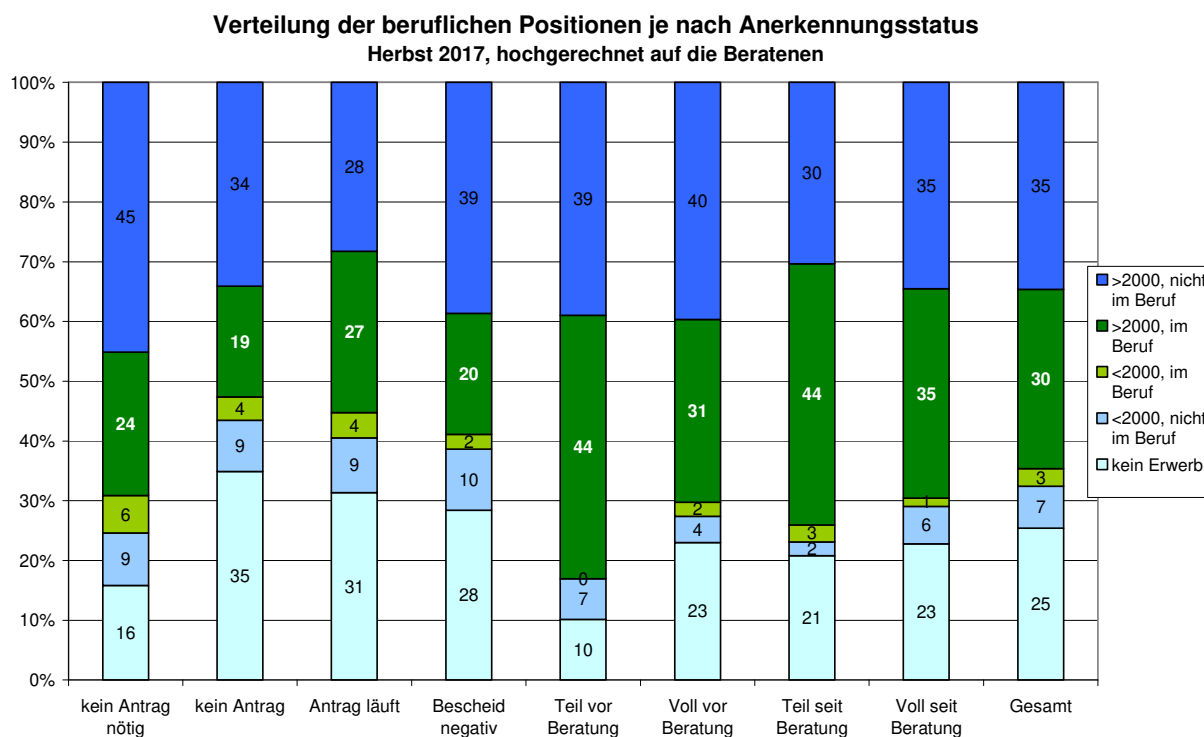
Auf diese Weise entfallen im Herbst 2017 von den knapp 8500 Beratenen, über die Aussagen möglich sind, etwa 2170 auf Beschäftigungslosigkeit, rund 620 auf Beschäftigung mit Einkommen unter €2000 außerhalb des Referenzberufs, etwa 260 auf Einkommen unter €2000 im Referenzberuf, etwa 2550 auf Einkommen ab €2000 im Referenzberuf und etwa 2880 auf Einkommen ab €2000 außerhalb des Referenzberufs.

Von Interesse ist nun besonders der Zusammenhang zwischen dem Anerkennungsstatus und der beruflichen Positionierung in den fünf Kategorien. Abbildung 5.6 zeigt das Ergebnis einer Kreuztabelle der beiden Variablen. Nimmt man die Kategorie „>2000, im Beruf“ als zu erreichendes

Ziel, dann wurde das am häufigsten mit Teilanerkennung realisiert, nämlich zu 44%. Danach folgen mit 35% bzw. 31% jene mit einer Vollanerkennung seit bzw. vor dem Jahr der Erstberatung. Bei den Vollanerkennungen, die vor der Erstberatung erfolgten, ist auffällig, dass höheres Einkommen außerhalb des Referenzberufs häufiger ist als im Referenzberuf. Bei Vollanerkennungen seit der Erstberatung ist es gleich häufig. Von jenen mit laufendem Antrag und von jenen, die einen Antrag nicht für nötig hielten, war jeweils rund ein Viertel mit höherer Bezahlung im Referenzberuf tätig, von jenen ohne Antrag und jenen mit negativ entschiedenem Antrag jeweils ca. ein Fünftel.

Wenn die Zielgröße nicht Beschäftigung im Referenzberuf ist, sondern Beschäftigung mit Bruttoeinkommen ab €2000 bzw. entsprechend weniger bei geringerer wöchentlicher Arbeitszeit, dann hatte sich bis Herbst 2017 der größte Erfolg bei der kleinen Gruppe verwirklicht, die schon vor der Erstberatung eine Teilanerkennung erreicht hatte, nämlich 83%. Jene mit Teilanerkennung seit der Erstberatung hatten das zu 74% erreicht. Bei jenen mit Vollanerkennung waren es 70%, gleich ob vor oder nach der Erstberatung. Ebenfalls knapp an 70% kamen jene Beratenen, bei denen eine formale Anerkennung nicht nötig war. Bei jenen mit laufendem, negativem oder ohne Antrag waren es nur zwischen 53% und 59%.

Abb. 5.6



Quelle: Befragung und Administrativdaten. Rundungsdifferenzen sind möglich.

Erwerbslosigkeit war am häufigsten bei den Beratenen, die noch keine Anerkennung hatten und für sich einen Antragsbedarf sahen, aber noch keinen Antrag gestellt hatten, nämlich 35%. Bei jenen mit laufendem Antrag waren es 31% und bei jenen mit negativem Bescheid 28%. In allen anderen Fällen betrug der Anteil unter 25%.

Am Häufigsten außerhalb des Referenzberufs mit niedrigem Einkommen beschäftigt waren jene mit negativem Bescheid (10%) und die anderen ohne erfolgte Anerkennung (jeweils 9%).

Der Anteil der im Referenzberuf mit niedrigem Einkommen Beschäftigten betrug bei keiner Gruppe mehr als 6%.

5.5. Arbeitswunsch und Arbeitsuche

5.5.1. Arbeitszeitwünsche der Beschäftigten

Die Frage der Wirksamkeit der Beratung, besonders auch der fiskalischen Wirksamkeit, hängt daran, ob die Beratenen in der Folge erwerbstätig sind und dabei möglichst hohe Einkommen beziehen und so durch Steuern und Abgaben zu den öffentlichen Haushalten beitragen. Für die Höhe des Einkommens ist die wöchentliche Arbeitszeit von großer Wichtigkeit. Daher wurden die Befragten gebeten, zumindest in groben Umrissen über das gegenwärtige und das gewünschte Ausmaß der Arbeitszeit Auskunft zu geben.

Von 1229 Befragten bzw. hochgerechnet von etwa 6300 Beratenen, die im Herbst 2017 beschäftigt waren, ist in drei breiten Kategorien bekannt, wie viele Stunden pro Woche sie arbeiteten und ob sie die Stundenzahl gerne in die eine oder andere Richtung ändern wollten oder nicht.

Von den etwas über 4000 weiblichen Beschäftigten wollten mehr als die Hälfte die Arbeitszeit belassen, wie sie war, etwa ein Drittel wollte sie reduzieren und das verbleibende Sechstel erhöhen. Von den etwa 2200 beschäftigten Männern wollten 60% die Arbeitszeit unverändert lassen, ein Viertel wollte sie verringern und das übrige Siebtel sie erhöhen. Die Veränderungswünsche waren bei beiden Geschlechtern und in beide Richtungen jeweils moderat. Über die geringe Zahl an Beschäftigten, deren Geschlecht unbekannt oder unbestimmt ist, sind keine Aussagen möglich.

- Der Änderungswunsch, so zeigt eine lineare Regressionsanalyse, hängt in erster Linie mit der aktuellen Arbeitszeit zusammen. Je geringer die Arbeitszeit desto größer die Nachfrage nach zusätzlicher Arbeitszeit. Abgemildert wird sie durch höhere Einkommen.
- Darüber hinaus zeigt sich, dass Männer und besonders verheiratete Männer den Wunsch nach mehr Arbeit haben. Das, obwohl 87% der beschäftigten Männer bereits Vollzeit arbeiten, aber nur 62% der Frauen. 29% der Frauen arbeiten zwischen 20 und 35 Stunden, ebenso 11% der Männer, aber 9% der Frauen und 2% der Männer weniger als 20 Stunden. Bei den Frauen gibt es bezüglich der Arbeitszeitwünsche zwischen verheirateten und unverheirateten keinen nachweisbaren Unterschied.
- Mit hoher Gewissheit nachweisbar ist auch, dass mehr Familienmitglieder im Haushalt die gewünschte Arbeitszeit von Frauen reduzieren, während sich bei den Männern ein schwach positiver Effekt andeutet. Das hängt vermutlich mit der gewohnten häuslichen Arbeitsteilung zusammen, denn mehr Familienmitglieder bedeutet wahrscheinlich vor allem mehr Kinder und daher zugleich auch größeren Einkommensbedarf.
- Ein Zusammenhang zwischen der Zahl der Haushaltsmitglieder, die Transfer- und Versicherungsleistungen beziehen, und dem Arbeitszeitwunsch besteht nicht.
- Ein Zusammenhang mit erfolgten Anerkennungen von Qualifikationen oder auch mit der Zeit seit der Erstberatung ist nicht festzustellen.

- Ein Zusammenhang mit der subjektiv erlebten Qualifikationsadäquanz der Arbeit ist nicht erkennbar, wohl aber mit der inhaltlichen Adäquanz. Ist die letztere gering, so ist der Wunsch nach mehr Arbeitszeit größer.
- Bessere gegenwärtige Sprechkompetenz in Deutsch geht tendenziell mit dem Wunsch nach verringerter Arbeitszeit einher.
- Das korrigierte R-Quadrat ist mit 0,33 nicht sehr hoch. Es gibt offenbar auch noch andere Einflüsse auf den Arbeitszeitwunsch, als die hier erkannten, oder die in die Analyse einbezogenen Einflüsse spielen in Wirklichkeit auf komplexere Weise zusammen als es ihnen hier in dem relativ einfachen Modell möglich war.

Auch wenn kein Einfluss der Anerkennungen auf die Arbeitszeitwünsche zu erkennen ist, bleibt es interessant, zu wissen, wie groß das Arbeitszeitpotential unter den Beratenen mit erfolgten bzw. beantragten Anerkennungen ist. Von etwa 6100 Beratenen in Beschäftigung ist ihr Anerkennungsstatus bekannt. Darunter sind 2600, die seit dem Jahr der Erstberatung eine Anerkennung erhalten haben. Darunter sind 1500, die bei der jetzigen Arbeitszeit bleiben wollen, 800, die sie verringern, und 300, die sie erhöhen wollen. Im Saldo zwischen verringern und erhöhen wollen nur 15 Beraterne mehr stark erhöhen als stark verringern, während um 485 mehr etwas verringern wollen als etwas erhöhen. Demnach ist das Arbeitszeitpotenzial unter den beschäftigten Beratenen mit Anerkennung in geringem Ausmaß negativ. Das kommt durch den hohen Anteil der Frauen an den Beratenen zustande.

5.5.2. Suche nach anderer Arbeit als der gegenwärtigen

Wechsel der Arbeitsstelle sind ein geeignetes Mittel, um Veränderungen bei der Qualifikationsadäquanz der Tätigkeit, beim Einkommen, bei der Arbeitszeit, bei Pendeldistanzen und anderem mehr zu realisieren. Die Beschäftigten wurden daher um Auskunft über ihre aktuellen Suchaktivitäten und die Gründe dafür gebeten.

Von denselben 1229 Befragten bzw. hochgerechnet 6300 beschäftigten Beratenen, wie oben, wurde die Frage beantwortet, ob sie eine andere Arbeit suchen. Fast die Hälfte der Beratenen (49%) verneinte, ein Siebtel (14%) war nicht sicher und 36% bejahten. 68% der Beratenen, die nicht suchten, waren weiblich, aber nur 59% jener, die suchten.

Relativ häufig suchten jene eine andere Arbeit, die seit der Erstberatung eine Vollanerkennung oder Bewertung erhalten hatten, nämlich zu 59%, relativ selten dagegen jene mit Teilanerkennung seit der Erstberatung, nämlich nur zu 43%.

Von den seit 2015 Erstberatenen, die im Herbst 2017 beschäftigt waren, suchten nur etwa 40% keine andere Arbeit, von den 2014 Erstberatenen aber etwa 55%, den 2013 Erstberatenen 59% und den vor 2013 Erstberatenen 63%. Es gilt also vor 2015, aber nicht seither, dass Verbleib in der jetzigen Arbeit umso erwünschter ist je länger die Beratung bereits her ist. Das spricht dafür, dass im Lauf einiger Jahre eine subjektiv akzeptable Beschäftigung gefunden wird – oder aber diesbezüglich Resignation eintritt – dass diese Frist aber bei den seit 2015 Erstberatenen im Herbst 2017 noch nicht abgelaufen war.

Die Arbeit suchenden Beschäftigten wurden auch nach den drei wichtigsten Gründen für die Arbeitssuche gefragt. Nach mehr als einem Grund hauptsächlich deshalb, um der sozialen Erwünschtheit der Antworten begegnen zu können. Wer den wahren nicht als den wichtigsten Grund angeben wollte, konnte ihn als zweit- oder dritt wichtigsten nennen. Es ist daher sinnvoll, nicht in

erster Linie die als die wichtigsten genannten Gründe auszuwerten, sondern alle drei wichtigsten Gründe gemeinsam.

Hochgerechnet auf die Beratenen entfielen 29% der Nennungen auf den Wunsch nach einem höheren Einkommen, 21% auf Lage oder Länge der Arbeitszeit, 18% auf den Wunsch nach einer Arbeit, die inhaltlich näher bei den im Ausland erlernten Qualifikationen läge, 10% auf den Wunsch nach einer unbefristeten Beschäftigung, 6% auf den Wunsch nach einer Arbeit, die inhaltlich näher bei den in Deutschland erlernten Qualifikationen läge, und 17% auf andere Gründe. Zwischen den Geschlechtern gab es dabei nur geringe Unterschiede. Es gibt keine erkennbaren Hinweise, dass die Gründe mit den Jahren seit der Erstberatung zu- oder abnehmen. Der Wunsch nach einer näher bei den in Deutschland erlernten Qualifikationen liegenden Arbeit kommt möglicherweise bei den in jüngeren Jahren Beratenen häufiger vor als bei den bereits früher Beratenen, aber von einem sicher nachweisbaren Trend kann man auch hier nicht sprechen.

Dass mehr als ein Drittel und möglicherweise die Hälfte der Beschäftigten eine andere Arbeit sucht, verweist auf weiterhin bestehende, ausgeprägte Verbesserungswünsche. Das betrifft keineswegs nur, aber häufiger die erst seit 2015 Erstberatenen. Dass der häufigste Grund ein höheres Einkommen ist, verweist auf noch nicht realisierte Einkommens- und damit auch fiskalische Potentiale der Beschäftigten, vor allem in den ersten Jahren nach der Erstberatung.

5.5.3. Arbeitssuche der Beschäftigungslosen

Von den 494 beschäftigungslosen Befragten gaben 474 an, sie würden gerne arbeiten. Das entspricht gerundet 2100 von 2200 Beratenen, also 97% und trifft bei Frauen und Männern gleichermaßen zu.

Von 2000 Beratenen mit Arbeitswunsch ist bekannt, ob sie aktiv Arbeit suchen und wie rasch sie eine gefundene Stelle antreten könnten. 61% der diesbezüglichen Beratenen haben in den 14 Tagen vor der Befragung etwas unternommen, um eine Arbeit zu finden und könnten innerhalb von zwei Wochen eine gefundene Stelle antreten. Das trifft auf 58% der rund 1360 Frauen und 68% der rund 640 Männer zu. Nicht sehr viel mehr, nämlich insgesamt 71%, haben in den letzten vier Wochen Arbeit gesucht und könnten eine Stelle binnen vier Wochen antreten. Bei den Frauen sind es 67%, bei den Männern 79%. Es bleibt bei den Frauen ein Anteil von 33%, bei den Männern von 21% an denjenigen mit Arbeitswunsch, deren Arbeitswunsch in der Umsetzung eher vage zu sein scheint. Mit anderen Worten, im Herbst 2017 waren mehr als 1200 Beratene zu verzeichnen, die aktiv Arbeit suchten und eine Stelle auch sogleich hätten antreten können, und weitere 200, bei denen das in etwas verminderter Form zutrifft. Bei etwa 550 war trotz grundsätzlichen Arbeitswunsches keine unmittelbare Suchaktivität oder keine baldige Verfügbarkeit festzustellen, darunter bei etwa 200 beides nicht. Die Ausfälle bei der Suchaktivität bzw. der Verfügbarkeit treten eher unter Beratenen ohne akademische Referenzberufe auf.

Unter den 2000 Beratenen mit Arbeitswunsch sind 670, die seit dem Jahr der Erstberatung eine Teil- oder Vollererkennung erhalten haben. Von ihnen sind 62% aktiv und sofort verfügbar, 73% in dem erweiterten Sinn von Suche in den letzten 4 Wochen und verfügbar in spätestens vier Wochen. Die beiden Anteile sind unter jenen mit Vollererkennung etwas größer als unter jenen mit lediglich Teilerkennung, nämlich 63% zu 59% und 76% zu 66%. Ähnlich groß sind die beiden Anteile auch unter jenen, die schon vor der Erstberatung eine Anerkennung erreicht hatten. Überboten werden sie nur von den Arbeitssuchenden, bei denen nach eigener Aussage kein Antrag notwendig ist. Von ihnen sind 82% aktiv und sofort verfügbar sowie 97% in erweitertem Sinn.

Befragte, die nicht innerhalb der nächsten 28 Tage eine Stelle antreten könnten, wurden um Auskunft über die diesbezüglichen Hindernisse gebeten. Fünf vorgegebene standen zur Auswahl so-

wie ein Freitextfeld, um weitere Hindernisse einzutragen. Am häufigsten wurden familiäre Hindernisse genannt, dann die Deutschkenntnisse, dann eine laufende Ausbildung, vereinzelt Krankheit und Urlaub. Hochgerechnet handelt es sich um etwa 510 Beratene, darunter etwa 420 Frauen und 90 Männer. Es stellt sich die Frage, welche Beratungs- bzw. auch Unterstützungsangebote helfen würden, diese arbeitswilligen Beratenen in Beschäftigung zu bringen. Ebenso wie die Beratungstätigkeit der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen sich relativ rasch rechnet (oben Kapitel 4), wäre auch hier mit hinreichenden Rückflüssen zu rechnen.

Da es sich bei den Beschäftigungslosen ohne Arbeitswunsch um lediglich 20 Befragte handelt, ist es nicht möglich, über sie verallgemeinernde Aussagen zu machen. Mit dem Gedanken an Kinderbetreuung, Haushalt und Pflege könnte die Vermutung entstehen, es handle sich überproportional um Frauen, doch ist das nicht der Fall.

Auf immerhin 78 Befragte summieren sich die Beschäftigungslosen ohne Arbeitswunsch zusammen mit denjenigen, die zwar arbeiten wollen, aber weder in den letzten 28 Tagen gesucht haben noch in den nächsten 28 Tagen eine Stelle antreten könnten. Weitere 89 kommen hinzu, wenn man jene mit einbezieht, bei denen zwar nicht beide, aber zumindest eines der beiden 28-Tage-Kriterien zutrifft. Man kann die erste Gruppe als „inaktiv“ und die zweite als „bedingt aktiv“ bezeichnen. In Summe sind es 167 Befragte bzw. hochgerechnet etwa 750 Beratene. Hier nun handelt es sich etwas überproportional um Frauen, nämlich sowohl bei den Inaktiven als auch bei den bedingt Aktiven zu knapp drei Viertel statt nur, wie insgesamt unter den Beratenen, zu knapp zwei Drittel. Nähere Betrachtung zeigt, aber man gerät dabei bereits wieder in den Bereich sehr kleiner Fallzahlen, dass bei Frauen das Risiko der Inaktivität oder der bedingten Aktivität am Arbeitsmarkt am kleinsten ist, nämlich unter 5%, wenn sie mit noch einer zur Familie zählenden Person im Haushalt zusammenleben, auch kleiner als bei Frauen, die ohne ein anderes Familienmitglied wohnen. Bei zwei bis fünf anderen Familienmitgliedern beträgt das Risiko der Inaktivität und bedingten Aktivität 10% bis 15%, ab sechs beträgt es etwa 35%. Bei den Männern bewegt sich das Risiko bei einem bis sechs anderen Familienmitgliedern im Haushalt stets um 5%. Größer ist es, wenn sie ohne andere Familienmitglieder wohnen, nämlich um die 10%, und sehr groß, wenn sie mit mehr als sechs anderen Familienmitgliedern zusammen wohnen, aber das betrifft so wenige Fälle, dass eine sichere Aussage nicht möglich ist.

Nicht bei den am Arbeitsmarkt Inaktiven, wohl aber bei den bedingt Aktiven gibt es Anzeichen, dass das Vorliegen ausschließlich reglementierter Referenzberufe für die verminderte Aktivität mitverantwortlich sein könnte. Die bedingt Aktiven wiesen unter ihren bis zu vier Referenzberufen zu 59% keinen nicht reglementierten auf, während dasselbe bei den Inaktiven, den Aktiven und den Beschäftigten zu 45% bis 50% der Fall war. Der Unterschied zwischen den 45% bei den aktiv Suchenden und den 59% bei den bedingt Aktiven ist bei 10% Irrtumswahrscheinlichkeit statistisch signifikant.

6. Die Einkommen

6.1. Fragestellung und Vorgehensweise

In welchem Ausmaß verbessert sich die individuelle berufliche Situation von Personen, die die Angebote der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen in Anspruch genommen haben? Die Frage wird in diesem Kapitel in Bezug auf die Einkommenssituation im Herbst 2017 beantwortet, wobei im Mittelpunkt die Frage steht, inwiefern die Höhe des Einkommens mit einer seit der Erstberatung erhaltenen Anerkennung der Qualifikationen aus dem Ausland und mit anderen Leistungen der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen in Zusam-

menhang steht. Zu den anderen Leistungen zählen insbesondere die Unterstützung in Bezug auf Deutschkurse sowie Ausgleichs- und Qualifizierungsmaßnahmen.

1178 Befragte gaben ein für den Befragungszeitpunkt, also Herbst 2017, gültiges Brutto- oder Nettoeinkommen aus Erwerbstätigkeit an. Das entspricht etwas über 6000 Beratenen mit Einkommen. Für die Angabe des Einkommens standen neun, jeweils €500 breite Kategorien zur Verfügung, wobei die oberste ab €4000 lautete. In die Analyse werden auch die Zweiteinkommen jener 159 Befragten einbezogen, die ein solches angaben. Die höchste Einkommenskategorie wird aber auch für die Summe mit „ab €4000“ festgelegt. Beschäftigungslose und Beschäftigte mit Einkommen gleich Null werden nicht in die Analyse einbezogen.

Die Analyse wird mit Hilfe von linearen Regressionsmodellen durchgeführt. Neben denselben Einflüssen wie im Kapitel zur Beschäftigung wird auch noch die Arbeitszeit berücksichtigt, da sie selbstverständlich massiven Einfluss auf das Einkommen hat. Im Zentrum des Interesses stehen aber die Auswirkungen von Voll- und Teilanerkennungen sowie von bereits abgeschlossenen Deutschkursen und Anpassungs- bzw. Qualifizierungsmaßnahmen.

6.2. Anerkennung und Einkommen im Herbst 2017

Die Regressionsanalyse erklärt die Einkommensunterschiede zwischen den Befragten ebenso wie zwischen den Beratenen zu mehr als einem Drittel (korrigiertes R-Quadrat 0,34 bzw. 0,36). Für Regressionsmodelle des Einkommens ist es nicht ungewöhnlich, nur den kleineren Teil der Einkommensverteilung zu erklären, weil zum einen die Einkommen stark durch Tarifverträge und Rechtsvorschriften beeinflusst sind und zum zweiten an sich auch Informationen über die jeweilige Firma nötig wären. Einige Einflüsse auf das Einkommen sind aber dennoch klar zu erkennen. Von besonderem Interesse ist im vorliegenden Fall der Einfluss der diversen Anerkennungen, Bewertungen und Zustimmungen – die im Folgenden alle mit dem Wort „Anerkennungen“ zusammengefasst werden – sowie von qualifizierungsorientierten Kursen und Maßnahmen.

Die Anzahl der Anerkennungen ist größer als die Zahl der Personen mit Anerkennungen, weil eine Person auch mehr als eine Anerkennung erhalten haben kann.

Das analysierte Einkommen ist das Bruttoeinkommen pro Monat und umschließt auch das Einkommen aus einer allfälligen Zweitbeschäftigung.

Der stärkste Einkommenseffekt geht mit einiger Sicherheit vom allgemeinen Lohnniveau und das heißt von den Tarifverträgen und Rechtsvorschriften aus.

Unter den frei entscheid- bzw. vereinbarten Faktoren ging der stärkste Einkommenseffekt im Herbst 2017 von der wöchentlichen Arbeitszeit aus. Bei weniger als 20 Wochenstunden war es um mehr als €1600 brutto geringer als bei Vollzeitbeschäftigung. Das betraf aber nur 7% der Beschäftigten. 24% der Beschäftigten gaben zwischen 20 und 35 Wochenstunden an, was mit durchschnittlich €800 brutto geringeren Einkommen als bei Vollzeit verbunden war.

Davon abgesehen haben Vollanerkennungen im medizinischen Bereich die größte Wirkung auf das Bruttoeinkommen. Gegenüber dem durchschnittlichen Einkommen von Beschäftigten ohne Anerkennung erhöhte sich das Einkommen bei Vollzeitbeschäftigung dadurch um durchschnittlich etwa €1170 brutto pro Monat. Es handelte sich um hochgerechnet 185 Beratene mit Einkommen (Tab. 6.1).

Ein entsprechender Effekt von rund €570 brutto pro Monat ergab sich bei den rund 80 Beschäftigten, die seit der Erstberatung die Zustimmung erhalten hatten, als Fachkraft in der Kinderbetreuung arbeiten zu dürfen.

Ein entsprechender Effekt von €580 bis €590 brutto pro Monat ergab sich sowohl bei den rund 400 Beschäftigten, die seit der Erstberatung eine sonstige Vollanerkennung, und bei den hochgerechnet 110 Beschäftigten, die eine Teilanerkennung im medizinischen Bereich erhalten hatten.

Vollanerkennungen durch die IHK standen in Zusammenhang mit etwa €530 höherem Bruttoeinkommen und betrafen etwa 70 Beschäftigte.

Mit der Berechtigung, den Ingenieurtitel führen zu dürfen, verband sich ein Einkommenseffekt von etwa €410 brutto, was 235 Beschäftigte betraf.

Etwa 660 Beschäftigte hatten eine Bewertung durch die ZAB erhalten. Das stand mit durchschnittlich etwa €140 höheren Bruttoeinkommen in Verbindung.

Sonstige Teilanerkennungen betrafen etwa 380 Beschäftigte und erbrachten durchschnittlich gut €90 brutto.

Rund 240 Beschäftigte hatten die Zustimmung erhalten, als Ergänzungskraft in der Kinderbetreuung tätig zu sein. Im Durchschnitt erzielten sie bei Vollzeitbeschäftigung um knapp €60 höhere Bruttoeinkommen als Beschäftigte ohne jede Anerkennung.

Mit den knapp 60 Teilanerkennungen durch die IHK verbanden sich um durchschnittlich etwa €35 höhere Bruttoeinkommen.

Im Durchschnitt über alle mehr als 2400 seit der Erstberatung erhaltenen Anerkennungen gingen damit bei Vollzeitbeschäftigung rund €350 höhere Bruttoeinkommen einher.

Schon vor der Erstberatung erhaltene Vollanerkennungen traten bei rund 260 Beschäftigten auf und standen in Zusammenhang mit etwa €470 höheren Bruttoeinkommen, die 235 entsprechenden Teilanerkennungen mit etwa €30, beides zusammen durchschnittlich etwa €300.

Insgesamt gingen im Herbst 2017 knapp 6% der Einkommenssumme der Erwerbstätigen Beratern auf die seit der Erstberatung erhaltenen Anerkennungen zurück und ebenso knapp 1% auf vor der Erstberatung erhaltene Anerkennungen.

Bereits abgeschlossene Deutschkurse und Anpassungs- bzw. Qualifizierungsmaßnahmen trugen gemeinsam an die €200 zum monatlichen Bruttoeinkommen bei. Da Deutschkurse aber von 69% und Anpassungs- bzw. Qualifizierungsmaßnahmen von 22% der Beschäftigten absolviert wurden, haben sie eine bedeutsame Wirkung auf die gesamte Bruttoeinkommenssumme, von der ihnen knapp 4% zurechenbar waren. Das ist der Effekt der Kurse und Maßnahmen außerhalb der Anerkennungen, denn ein Teil ihrer Wirkung geht quasi in den Einkommenseffekt der Anerkennungen über, die durch die Kurse und Maßnahmen ermöglicht wurden.

In Summe waren daher den Anerkennungen und den qualifizierungsorientierten Maßnahmen im Herbst 2017 rund 10% der Bruttoeinkommenssumme zurechenbar.

Tab. 6.1: Anzahl der Anerkennungen seit der Erstberatung und damit verbundene durchschnittliche Erhöhung des Bruttoeinkommens im Vergleich zum Durchschnitt der Beschäftigten ohne Anerkennung

	Anzahl	Effekt €
Zustimmung Fachkraft KiTa	81	570,81
Zustimmung Ergänzungskraft KiTa	242	57,37
Medizinische Vollanerkennungen	185	1168,97
Medizinische Teilanerkennungen	110	591,70
Vollanerkennungen IHK	73	530,88
Teilanerkennungen IHK	57	34,84
Sonstige Vollanerkennungen	408	584,50
Sonstige Teilanerkennungen	379	93,64
Ingenieurtitel	235	410,13
ZAB Bewertung	664	143,00
Summe Anerkennungen seit Erstberatung und Durchschnittseffekt	2433	348,22
Vollanerkennungen vor der Erstberatung	263	474,21
Teilanerkennungen vor der Erstberatung	161	28,49
Summe Anerkennungen vor Erstberatung und Durchschnittseffekt	424	304,83
Gesamt Anerkennungen und Durchschnittseffekt	2857	341,78

Quelle: Regressionsanalyse der Befragungs- und Administrativdaten.

Verheiratete Männer verdienen um etwa €450 mehr als verheiratete Frauen, während zwischen unverheirateten Frauen und Männern kein nachweisbarer Einkommensunterschied festzustellen war. Die unverheirateten Männer verdienen um rund €410 weniger als die verheirateten. Das höhere Einkommen der verheirateten Männer könnte eventuell durch Überstunden zu erklären sein.

Die Anzahl Jahre seit der Erstberatung zeigt für sich allein keinen nachweisbaren Zusammenhang mit dem Einkommen. Das ist insofern bemerkenswert, als es darauf verweist, dass der bloße Zeitablauf kaum etwas zur Einebnung von Einkommensunterschieden beiträgt. Dazu sind vielmehr explizite Schritte erforderlich, die auf die Hebung der Einkommen zielen, wie bisher schon die Anerkennungen und Maßnahmen. Ausständige Vollanerkennungen, Zustimmungen und Ingenieurtitel könnten die Bruttohohsumme um in Summe an die 3% steigern. Sie könnte um rund 4,5% gesteigert werden, wenn es denjenigen Beschäftigten, die im Herbst 2017 weniger als 20 bezahlte Wochenstunden leisteten, möglich wäre, Vollzeit zu arbeiten, und um nahezu 8%, wenn die Beschäftigten mit 20 bis 35 Stunden Vollzeit arbeiten könnten. Die Erhöhung der Arbeitszeit könnte teils durch Anerkennungen, vielleicht auch durch Kursmaßnahmen ermöglicht werden, zum Teil wären aber vermutlich Maßnahmen in Bezug auf Kinderbetreuung, Verkehr und anderes erforderlich.

6.3. Zukunftserwartungen

Bei beiden Geschlechtern waren 69% der Beschäftigten der Ansicht, sie würden in drei Jahren mehr verdienen als zum Befragungszeitpunkt, aber unter den Männern war ein etwas größerer Anteil der Meinung, dass es viel mehr sein würde, als unter den Frauen. Nur 2% meinten, dass sie weniger verdienen würden, und 14%, dass es gleich viel sein würde. 18% der Frauen und 10% der Männer fühlten sich außer Stande, eine Erwartung zu äußern.

7. Antragstellung und Dauer bis zum Bescheid

7.1. Fragestellung

Die Anerkennungsberatung ist jener Teil der Erschließung der ausländischen Qualifikationen für die örtlichen Betriebe, der Berufszugänge betrifft, die ohne formale Anerkennung nicht in Deutschland bzw. in Bayern wirksam werden könnten. Mit inbegriffen sind Bewertungen von ausländischen Bildungs- und Ausbildungsabschlüssen, die den Betrieben vor allem dann Anhaltspunkte geben, wenn eine formale Anerkennung nicht erforderlich oder von den Umständen her auch gar nicht möglich ist.

Zunächst geht es dabei um die Frage, wie häufig die Beratungstätigkeit in jenen Fällen, die einen Antrag auf Anerkennung erforderlich scheinen lassen, tatsächlich zu Anträgen führt. Daran schließt sich die Frage an, warum an sich erforderliche Anträge nicht gestellt werden. Denkbar ist, dass die Zeit für einen Antrag noch nicht reif ist, oder auch, dass es Beratenen auch ohne Anerkennung gelang, am Arbeitsmarkt erfolgreich zu sein.

Im nächsten Schritt geht es um die Frage, wie häufig und wie rasch es nach einer Antragstellung zu Anerkennungen kommt. Wenn Anerkennungen für die Berufstätigkeit erforderlich sind, dann ist es aus der persönlichen Sicht der Beratenen und der Sicht der potentiellen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber ebenso wie der fiskalischen Sicht der Stadt wünschenswert, wenn die Anerkennungen möglichst bald nach dem Aufenthaltsbeginn oder jedenfalls nach der Erstberatung erfolgen. Daran schließt sich die Frage an, in welchem Umfang Kursteilnahmen erforderlich sind, um zu einer Anerkennung zu gelangen. Sie ist Teil der größeren Frage, welche Umstände und Merkmale einer Anerkennung zu- oder abträglich sind.

7.2. Die Häufigkeit von Anträgen im Zeitverlauf

7.2.1. Antragsbedarf und Anträge

Wie erwähnt, können auf Grundlage der Befragung Aussagen über etwas weniger als 8500 Beratene gemacht werden. Darunter sind rund 350 (4%), von denen aus der Befragung heraus nicht bekannt ist, ob sie jemals einen Antrag auf Bewertung oder Anerkennung von Qualifikationen aus dem Ausland gestellt haben. Bei einem Teil davon ist die entsprechende Information jedoch aus den Administrativdaten bzw. den an sie angeschlossenen Fallevvaluierungen zu ersehen, sodass sich die Zahl auf unter 300 reduziert. Damit bleiben etwa 8200 Beratene, bei denen Antragsinformation vorliegt. Darunter sind etwa 420, die zum Erstberatungszeitpunkt bereits eine Bewertung oder Anerkennung erhalten hatten und hochgerechnet etwa 550, die in der Befragung angaben, eine Antragstellung sei nicht nötig gewesen, zusammen nicht ganz 1000, die im Folgenden als „ohne Antragsbedarf“ behandelt werden. Somit verbleiben etwas mehr als 7200 Beratene „mit Antragsbedarf“. Von diesen stellten etwa 5800 (80%) einen Antrag, etwa 3340 mit positivem und etwa 620 mit negativem Ausgang. Bei etwa 1100 war das Verfahren im Herbst 2017 noch offen und bei 700 war der Verfahrensstand unklar. Das heißt, von jenen mit gestelltem Antrag hatten 58% einen positiven und 11% einen negativen Bescheid erhalten, während bei 19% der Bescheid noch ausstand und bei 12% bis 13% der Stand aufgrund fehlender Angaben ungeklärt war. Das heißt, über ungefähr 8200 Beratene können Aussagen zur Antragstellung, über rund 7500 zum Stand bzw. Ergebnis der Anträge gemacht werden.

Tab. 7.1a: Hochgerechnete Zahl der Beratenen nach ihren Angaben zur Antragstellung und zum Verfahrensstand sowie nach dem Jahr der Erstberatung

	2009-12	2013	2014	2015	2016	2017	Gesamt
kein Antrag nötig	31	93	154	114	104	48	544
kein Antrag	93	176	290	276	339	284	1458
Antrag gestellt	52	52	185	136	177	120	722
Antrag läuft	73	74	151	194	255	350	1097
Bescheid negativ	65	140	128	112	118	58	621
Teilanererkennung vor Beratung	13	18	35	26	25	13	130
Vollanererkennung vor Beratung	51	34	81	59	48	20	293
Teilanererkennung seit Beratung	86	233	209	201	153	86	968
Vollanererkennung seit Beratung	411	422	428	420	480	213	2374
keine Angabe	23	62	19	35	78	48	265
Gesamt	898	1304	1680	1573	1777	1240	8472
verwendbare Fälle	823	1190	1476	1402	1522	1072	7485
Antragsbedarf	780	1097	1391	1339	1522	1111	7240
Antrag gestellt	687	921	1101	1063	1183	827	5782

Quelle: Befragung und Administrativdaten.

Plausibel ist, dass die relative Häufigkeit von „kein Antrag nötig“ vom Jahr der Erstberatung unabhängig ist, während jene von „kein Antrag“ 2017 höher war als in den vorangehenden Jahren (Tab. 7.1b). Ebenso ist plausibel, dass einen Antrag bloß gestellt zu haben, ohne schon Auskunft über den Verfahrensausgang geben zu können, in späteren Jahren tendenziell häufiger vorkommt. Ebenso ist plausibel, dass Befragte mit weiter zurück liegendem Erstkontakt häufiger von einem positiven Verfahrensausgang seit dem Erstkontakt berichten als solche mit Erstkontakt in jüngster Zeit.

Von den 780 dokumentierten Erstberatungsfällen mit Antragsbedarf der Jahre 2009 bis 2012 hatten bis Herbst 2017 rund 88% einen Antrag gestellt (Tab. 7.1b). Von den entsprechenden Erstberatungsfällen des Jahres 2013 hatten 84% einen gestellt, 2014 bis 2016 jeweils 79% oder 78% und von jenen von Januar bis Juli 2017 74%. Da die dokumentierten Erstberatungen der Jahre 2009 bis Mitte 2013, von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen, nur persönliche Beratungsgespräche umfassen und auch nur diese in die Befragung einbezogen werden konnten, ist die Angabe für diese Jahre mit den späteren Jahren nicht wirklich vergleichbar. Der Verlauf ab 2013 legt nahe, dass die Antragstellung bei etwa drei Viertel der Beratungsfälle rasch nach der Erstberatung erfolgt, dass es aber einen Anteil von etwa 10% gibt, bei dem einige Zeit vergehen muss, bevor ein Antrag gestellt wird oder gestellt werden kann, und dass letztlich ein gewisser Prozentsatz bleibt, der im Bereich von 10% bis 15% liegen dürfte, bei dem es zu keiner Antragstellung kommt, obwohl weder eine Bewertung noch eine Anerkennung vorliegt und ein Antrag für den Berufszugang auch nötig erscheint. Zumindest zum Teil dürfte das mit Schwierigkeiten bei der Beschaffung von Dokumenten aus dem Herkunftsland zusammenhängen, teils auch mit hohen Anforderungen an die Deutschkenntnisse, die im Verfahren oder auch von den Ratsuchenden selbst gestellt werden und teils vermutlich mit auf andere Weise als durch Anerkennung gelingenden Berufsverläufen.

Tab. 7.1b: Verteilung der Beratenen nach ihren Angaben zur Antragstellung und zum Verfahrensstand sowie nach dem Jahr der Erstberatung, Prozent

	2009-12	2013	2014	2015	2016	2017	Gesamt
kein Antrag nötig	3,5	7,1	9,2	7,2	5,9	3,9	6,4
kein Antrag	10,4	13,5	17,3	17,5	19,1	22,9	17,2
Antrag gestellt	5,8	4,0	11,0	8,6	10,0	9,7	8,5
Antrag läuft	8,1	5,7	9,0	12,3	14,4	28,2	12,9
Bescheid negativ	7,2	10,7	7,6	7,1	6,6	4,7	7,3
Teilanererkennung vor Beratung	1,4	1,4	2,1	1,7	1,4	1,0	1,5
Vollanererkennung vor Beratung	5,7	2,6	4,8	3,8	2,7	1,6	3,5
Teilanererkennung seit Beratung	9,6	17,9	12,4	12,8	8,6	6,9	11,4
Vollanererkennung seit Beratung	45,8	32,4	25,5	26,7	27,0	17,2	28,0
keine Angabe	2,6	4,8	1,1	2,2	4,4	3,9	3,1
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
verwendbare Fälle	91,6	91,3	87,9	89,1	85,6	86,5	88,3
Antragsbedarf	86,9	84,1	82,8	85,1	85,6	89,6	85,5
Antrag gestellt	76,5	70,6	65,5	67,6	66,6	66,7	68,2
Anträge an Antragsbedarf	88,1	84,0	79,2	79,4	77,7	74,4	79,9

Quelle: Befragung und Administrativdaten.

Der Zeitpunkt der Antragstellung ist nicht bekannt. Es kann daher sein, dass nach der Beratung entschiedene Anträge zum Teil schon vor dem Erstberatungstermin gestellt wurden. In solchen Fällen ist anzunehmen, dass es zu einer Beratung kam, weil der Antrag bzw. das nachfolgende Verfahren auf Schwierigkeiten stieß. Für die Betrachtung hier sind solche Fälle nur ab der Übergabe an die Servicestelle relevant.

7.2.2. Das Niveau der Referenzberufe

Bei akademischen Referenzberufen war die Antragswahrscheinlichkeit geringfügig höher als bei nicht-akademischen²³, aber nicht genug, um statistisch wirklich von einem Unterschied sprechen zu können, nämlich $81 \pm 2\%$ im Vergleich zu $78 \pm 5\%$ (bei 10% Irrtumswahrscheinlichkeit). Eine solche Differenz kann, etwa, dann entstehen, wenn nicht-akademische Referenzberufe in jüngster Zeit gehäuft in der Erstberatung erschienen sind, was 2017 im Vergleich zu 2015 und 2016 auch der Fall war.

Für die akademischen im Gegensatz zu den nicht-akademischen Referenzberufen gilt, dass ein früheres Erstberatungsjahr tendenziell eine höhere Antragsrate signalisiert als ein späteres. Das gilt besonders für den Vergleich der jüngsten Erstberatungsjahre mit jenen vor 2013.

7.2.3. Akademische Referenzberufe

Wie schon in Kapitel 3 gezeigt, sind akademische Referenzberufe weit häufiger als nicht-akademische. Auf Grund der größeren Fallzahl ist es bei den akademischen Referenzberufen möglich, den Einflüssen auf die Wahrscheinlichkeit einer Antragstellung nachzuspüren und dies für einzelne Gruppen von Referenzberufen zu tun, für die teils unterschiedliche Anforderungen und Möglichkeiten bestehen. So geht es bei pädagogischen – nicht bei sozialpädagogischen – Refe-

²³ Die Unterscheidung „akademisch“, „nicht akademisch“ stammt aus den Administrativdaten und liegt dort ausnahmslos für alle erfassten Referenzberufe vor.

renzberufen auf akademischem Niveau vielfach nicht um eine Anerkennung in engerem Sinn, sondern um eine Zustimmung der Behörde zur Beschäftigung als Ergänzungs- oder als Fachkraft in der Kinderbetreuung, während es im technischen Bereich häufig um die Erlaubnis geht, den Ingenieurtitel führen zu dürfen. Im medizinischen Bereich geht es dagegen meist um eine Anerkennung der Ausbildung und des Berufszugangs. Es gibt auch Berufe, wie etwa die juristischen, wenn sie in Drittstaaten erlernt oder ausgeübt wurden, für die es kein formales Anerkennungsverfahren gibt, sodass ihnen faktisch nur die Zeugnisbewertung offen steht.

Zunächst zeigt sich, dass sich die Antragswahrscheinlichkeiten zwischen den großen Berufsbereichen²⁴ nicht gravierend unterscheiden, sondern zwischen 75% und 84% liegen. Unter den Beratern mit akademischen Referenzberufen stellten 75% jener mit kaufmännischen Berufen einen Antrag auf irgendeine Form der Anerkennung der Qualifikation, 83% jener mit medizinischen Berufen, 80% jener mit pädagogischen Berufen, 84% jener mit technischen Berufen und 78% jener mit sonstigen Berufen. Das legt den Schluss nahe, dass, wer den Rat der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen sucht, grundsätzlich gute Chancen hat, zu einem Antrag geführt zu werden, gleich welche beruflichen, zeitlichen und persönlichen Merkmale vorliegen. Dass ein Teil der Beraternen bis Herbst 2017 dennoch keinen Antrag gestellt hatte, schließt nicht aus, dass er noch gestellt wird, liegt aber vermutlich zum Teil auch an Umständen und Merkmalen, die nicht ohne weiteres in Erfahrung gebracht werden können.

Regressionsanalysen für jeden dieser fünf akademischen Berufsbereiche zeigen, dass die Erklärungen für die Wahrscheinlichkeit, bis Herbst 2017 einen Antrag gestellt zu haben, unterschiedlichen Mustern folgen und teils auch so gut wie kein Muster enthalten. Letzteres gilt bei den sonstigen Berufen auf akademischem Niveau (korrigiertes R-Quadrat 0,03), was aber wegen der Heterogenität dieser Berufe nicht verwundert. Es gilt aber auch bei den pädagogischen Berufen auf akademischem Niveau (korrigiertes R-Quadrat 0,08). Bei diesen lassen sich zwar einige Zusammenhänge erkennen, die aber offenbar nicht die entscheidend wichtigen für die Antragstellung sind. So zeigt sich, dass die Antragswahrscheinlichkeit um 22 Prozentpunkte geringer war, wenn der beim Erstkontakt ausgeübte Beruf inhaltlich und/oder vom Qualifikationsniveau her den Qualifikationen entsprach. Das mag wenig überraschend klingen, ist aber bei den anderen Berufsbereichen nicht oder jedenfalls nicht mit ausreichender statistischer Sicherheit der Fall. Bei den pädagogischen Referenzberufen auf akademischem Niveau trifft auch zu, dass ALG II Bezug zum Zeitpunkt des Erstkontakts die Antragswahrscheinlichkeit erhöht, und zwar um 18 Prozentpunkte. Bessere Deutschsprachigkeit beim Erstkontakt erhöht die Antragswahrscheinlichkeit ebenfalls, und zwar C2 um etwa 15 Prozentpunkte gegenüber gänzlich fehlenden Deutschkenntnissen. Bei beiden Geschlechtern haben Verheiratete mit pädagogischen Referenzberufen auf akademischem Niveau eine höhere Antragswahrscheinlichkeit als Unverheiratete, bei den Frauen um 11, bei den Männern um 23 Prozentpunkte. Zwischen den Unverheirateten besteht dagegen kein Unterschied. Erkennbar ist auch, dass vor 2012 Erstberatene eine mehr als 20 Prozentpunkte höhere Antragswahrscheinlichkeit haben als 2013 oder seither Erstberatene, aber hier ist die Vergleichbarkeit über Zeit beeinträchtigt, weil bis Mitte 2013 nur persönliche Beratungen erfasst wurden.

Bei medizinischen Referenzberufen auf akademischem Niveau erklärt das Regressionsmodell immerhin 25% der Antragswahrscheinlichkeit. Hier verringert das Vorliegen eines nicht reglementierten medizinischen Referenzberufs die Antragswahrscheinlichkeit, was unmittelbar plausibel ist, aber wenn gleichzeitig mit dem medizinischen Referenzberuf ein nicht reglementierter Referenzberuf in einem anderen akademischen oder in einem nicht-akademischen Berufsbereich vorliegt, dann steigert das die Antragswahrscheinlichkeit markant. Woran letzteres liegt, ist nicht unmittel-

²⁴ Die in diesem Abschnitt verwendete Unterscheidung zwischen Berufsbereichen stammt aus den Administrativdaten (siehe Fn. 18). Sie liegt dort für 9611 erfasste Referenzberufe vor. Ausgewiesen sind gestalterische, handwerkliche, juristische, kaufmännische, medizinische, pädagogische, technische und sonstige Referenzberufe. Handwerkliche kommen auf akademischem Niveau nicht vor, die gestalterischen und juristischen mussten wegen der relativ geringen Fallzahl unter die sonstigen subsumiert werden.

bar klar. Evident ist außerdem, dass Beschäftigung unter oder außerhalb der Qualifikation die Antragswahrscheinlichkeit erheblich verringert, und zwar besonders dann, wenn die Arbeit inhaltlich oder vom Niveau her nicht komplett von der Qualifikation entfernt ist, sondern noch eine gewisse Nähe enthält. Beim Erstkontakt bereits gut Deutsch sprechen zu können, hat bei medizinischen Referenzberufen auf akademischem Niveau eine sehr markant positive Wirkung auf die Antragswahrscheinlichkeit. Verheiratete Männer haben eine deutlich höhere Antragswahrscheinlichkeit als Frauen oder als unverheiratete Männer. Erstberatungen ab dem Jahr 2015 hatten bis Herbst 2017 seltener zu Anträgen geführt als Erstberatungen vor 2015.

Kaufmännische Referenzberufe auf akademischem Niveau lagen in fast genau gleicher Zahl wie medizinische vor. Die Antragshäufigkeit war mit 74% vergleichsweise niedrig. Die Regressionsanalyse erklärt 15% der Antragswahrscheinlichkeit. Das Vorliegen eines nicht reglementierten, kaufmännisch akademischen Referenzberufs erhöht hier die Antragswahrscheinlichkeit erheblich, so paradox das scheinen mag. Beschäftigung unter oder außerhalb der Qualifikation, wenn sie inhaltlich oder vom Niveau her nicht komplett von der Qualifikation entfernt ist, sondern noch eine gewisse Nähe enthält, verringert die Antragswahrscheinlichkeit. Bessere Sprechkenntnisse in Deutsch beim Erstkontakt erhöht sie. Das Erstberatungsjahr spielt keine Rolle.

Technische Referenzberufe auf akademischem Niveau waren im Vergleich zu medizinischen und kaufmännischen häufig, aber weniger häufig als pädagogische. Die Antragshäufigkeit war mit 84% vergleichsweise hoch, wobei es aber oft um die Erlaubnis ging, den Ingenieurtitel zu führen. Die Regressionsanalyse erklärt 16% der Antragswahrscheinlichkeit. Bei den technischen Referenzberufen auf akademischem Niveau fällt unter anderem die Bedeutung des Einkommens beim Erstkontakt auf. Lag es um €1500 netto herum, dann war die Antragswahrscheinlichkeit höher als bei Nettoeinkommen darunter oder darüber. ALG-II-Bezug beim Erstkontakt erhöhte die Antragswahrscheinlichkeit, ein Abschluss aus einem EU-Mitgliedsstaat verringerte sie, bessere Deutschsprachigkeit ging paradoxerweise mit geringerer Antragswahrscheinlichkeit einher, unverheiratete Männer und verheiratete Frauen hatten eine geringere Antragswahrscheinlichkeit als unverheiratete Frauen. Das Erstberatungsjahr spielte keine Rolle.

Die nachweislich auf die Antragswahrscheinlichkeit einwirkenden Faktoren erweisen sich somit je nach Berufsbereich als unterschiedlich und nicht in allen Fällen als völlig erwartungskonform. Es gibt kein Muster, das einem anderen ähnlich wäre. Weitere Differenzierungen nach Referenzberufen würden vermutlich noch weitere Eigenheiten zu Tage fördern.

7.3. Gründe, keinen Antrag zu stellen

Befragten, die angaben, keinen Antrag gestellt zu haben, wurden sieben Gründe zum Anklicken angeboten, warum sie keinen Antrag gestellt hatten:

- Fehlende Unterlagen wählten 47 Befragte, die zum Zeitpunkt des Erstkontakts nicht bereits eine Anerkennung hatten, und bei denen ein Antrag notwendig wäre, was etwa 220 Beratern entspricht.
- Familiäre Hindernisse wählten 17 Befragte, was etwa 70 Beratern entspricht.
- Finanzielle Hindernisse wählten 56 Befragte, was etwa 260 Beratern entspricht.
- Deutschkenntnisse wählten 58 Befragte, was etwa 270 Beratern entspricht.

- Ausbildung, Weiterbildung oder Studium beenden wählten 24 Befragte, was etwa 120 Beraternen entspricht.
- Verfahren bzw. Antrag in Deutschland nicht möglich wählten 20 Befragte, was etwa 95 Beraternen entspricht; einzig bei dieser Gruppe überwogen Fälle mit ausschließlich reglementierten Referenzberufen.

Bei jedem Punkt gab rund die Hälfte der zustimmenden Befragten noch mindestens einen zweiten Grund an. Hochgerechnet 631 Beratene gaben einen Grund an, 191 zwei und einige wenige mehr als zwei.

Deutschkenntnisse und finanzielle Hindernisse waren damit die am häufigsten gewählten Gründe. Sie machten jeweils ein Viertel der Gründe aus und fehlende Unterlagen ein Fünftel. Je nach Erstberatungsjahr war die Häufigkeit von Gründen verschieden. Deutschkenntnisse wurden häufiger von den 2016 und 2017 Erstberaternen gewählt, nämlich zu jeweils etwa einem Drittel, von den 2013 bis 2015 Erstberaternen aber nur zu etwas mehr als einem Fünftel und von vor 2013 Erstberaternen nur zu einem Neuntel. Ähnlich systematische Variationen über Zeit gibt es bei den anderen Gründen nicht. Finanzielle Hindernisse schwankten zwischen 18% und 31%, fehlende Unterlagen zwischen 7% und 33%, Ausbildung zwischen 0% und 24%, Antrag nicht möglich zwischen 3% und 17%, familiäre Hindernisse seit 2013 zwischen 0% und 7% und Antrag nicht nötig zwischen 0% und 5%.

Ob die gewählten Gründe tatsächliche Ursachen sind oder nachträgliche Rationalisierungen, lässt sich nicht sagen.

7.4. Die Art der Anträge

7.4.1. Bewertungen im Vergleich zu Anerkennungen

Bei medizinischen Berufen, gleich ob akademisch oder nicht, und bei technischen Berufen auf akademischem Niveau war die Antragsrate am höchsten und betrug jeweils um die 82%. Bei den technischen Berufen spielen die Anträge zum Führen des Ingenieurtitels eine ausgesprochen große Rolle und machten zusammen mit den ZAB-Bewertungen 70% der Anträge aus.

Seit dem Erstberatungsjahr 2013 wurden Anträge auf Bewertungen oder Ingenieurtitel stets von rund einem Drittel der Beraternen mit Antragsbedarf gestellt. Der Anteil anderer Anträge an den Beraternen mit Antragsbedarf war dagegen umso geringer, je weniger lang die Erstberatung zurücklag. So lag der Anteil der Anträge auf Beschäftigung in einer Kindertagesstätte bei den Erstberaternen von vor 2014 bei 15%, von 2014 und 2015 um die 10%, von 2016 und 2017 um die 6%. Andere Anträge als Bewertung, Ingenieurtitel und Beschäftigung in Kindertagesstätten bestritten im Herbst 2017 an den Erstberaternen des Jahres 2013 rund 52%, an jenen von 2015 etwa 45% und an jenen von 2017 40%.

Folglich war der Anteil, der im Herbst 2017 noch ohne Antrag war, der Tendenz nach umso kleiner je weiter das Erstberatungsjahr bereits zurücklag. Unter den vor 2013 Erstberaternen betrug er 15%, unter jenen von 2013 18%, unter jenen von 2014 und 2015 etwa 21% und unter jenen von 2016 und 2017 rund 25%.

Das heißt, die Vermutung, dass Bewertungen einschließlich des Ingenieurtitels eventuell rascher antragsreif sein könnten als andere Formen der Anerkennung von Qualifikationen aus dem Ausland, bestätigt sich. Bei ihnen dauert es von der Erstberatung weg sichtlich nicht Jahre bis zur An-

tragstellung. Das heißt, eine Rolle spielt dann nur mehr die Dauer von der Einreise bis zur Erstberatung, auf die weiter unten eingegangen wird.

7.4.2. Unterschiede zwischen beruflichen Niveaus

Differenziert man zwischen akademischen und nicht-akademischen Referenzberufen, so ist es bei den letzteren allein schon wegen der nicht allzu großen Fallzahlen schwierig, Trends auszumachen. Seit 2013 wurde von 22% der Erstberatenen kein Antrag gestellt, von 21% wurde einer auf Bewertung inklusive Ingenieurtitel gestellt, von 11% einer auf Beschäftigung in einer Kindertagesstätte und von 60% einer bei sonstigen für Bewertungen bzw. Anerkennungen zuständigen Stellen, wobei im letzteren Fall aber einigermaßen sicher ist, dass die Erstberatenen von 2014 im Herbst 2017 bereits einen höheren Anteil erzielt hatten als die Erstberatenen von 2017, nämlich 69% im Vergleich zu 43% (2015 67%, 2016 53%).

Bei den akademischen Referenzberufen war zwar im Durchschnitt von 2013 bis 2017 der Anteil der Beratenen ohne Antrag ganz ähnlich, nämlich 21%, aber während er 2013 bis 2016 um 20% herum lag, stieg er 2017 auf 29%. Andere Anteile erweisen sich hier seit 2014 als wenig beweglich. Vor 2014 Erstberatene mit akademischen Berufen hatten bis Herbst 2017 zu etwa 15% einen Antrag auf Beschäftigung in einer KiTa gestellt, jene seit 2014 erst zu etwa 8%. Anträge auf Bewertungen und den Ingenieurtitel machen bei den Beratenen der Jahre seit 2014 stets an die 40% aus (2017 36%) und andere Anträge zwischen 37% und 39%.

Wie soeben erwähnt, war der Anteil der Anträge auf Beschäftigung in einer KiTa an den ab 2014 Beratenen mit ausschließlich akademischen Referenzberufen niedriger als zuvor. Von den 2013 Erstberatenen stellten um die 100 einen diesbezüglichen Antrag, aber von den 2014 Erstberatenen weniger als 60. Danach veränderte sich die Zahl der Anträge kaum mehr. Sie lag 2015 und 2016 um 50 herum und auch die Antragszahlen der im Jahr 2017 bis Juli Erstberatenen ließen für das ganze Jahr eine Zahl um 50 herum erwarten.

7.5. Die Dauer bis zum Abschluss des Verfahrens

7.5.1. Verfahrensabschlüsse nach Erstberatungsjahr

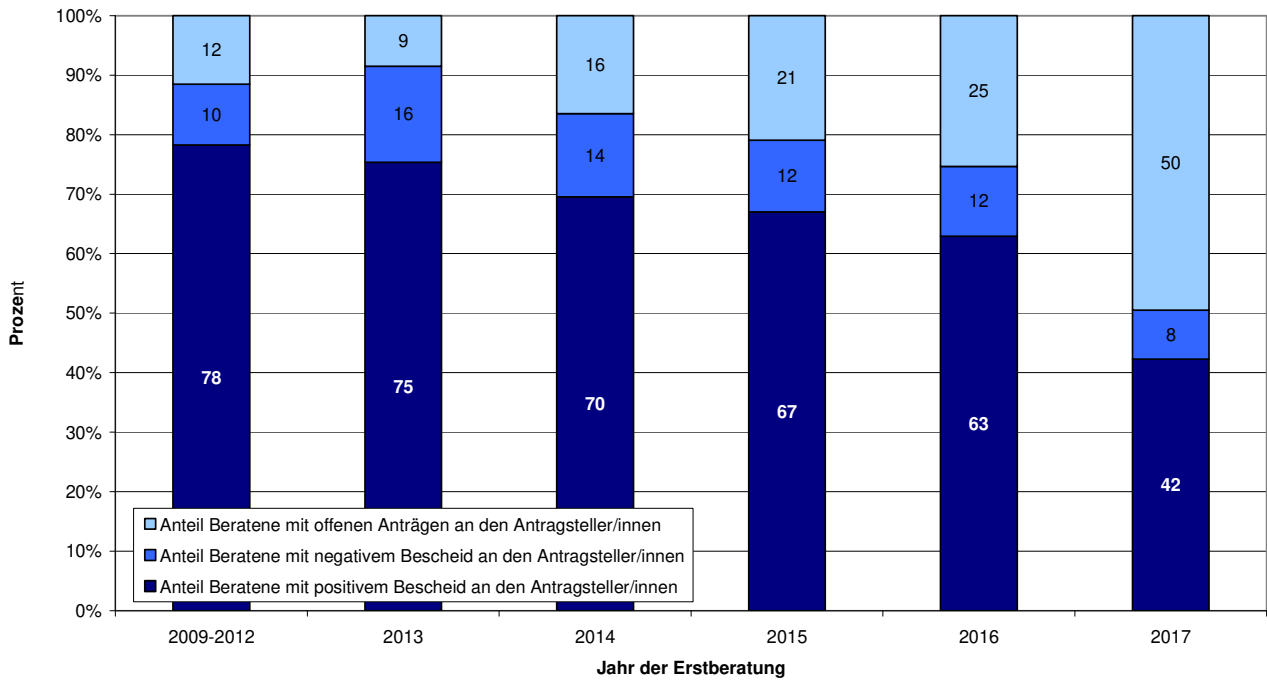
Von den Erstberatenen des Jahres 2013, die nicht bereits eine Anerkennung hatten oder angaben, keine Anerkennung zu benötigen, und die einen Antrag stellten und Angaben zu dessen aktuellem Status machten, erhielten bis Herbst 2017 rund 75% eine Teil- oder Vollererkennung oder eine Bewertung (Abb. 7.1). Bei den später Beratenen ist der entsprechende Anteil erwartungsgemäß niedriger und zwar in einigermaßen gleichmäßigen Schritten, denn bei jenen von 2014 betrug er 70%, 2015 67%, 2016 63%. Jene der ersten sieben Monate von 2017 hatten im Herbst zu 42% einen positiven Bescheid erhalten.

Auch bis Herbst 2017 getroffene negative Entscheidungen sind umso seltener je später die Erstberatung erfolgte. Ihr Anteil an den Anträgen der Beratenen des Erstberatungsjahrs 2013 betrug im Herbst 2017 16%, an den Anträgen der 2014 erstmals Beratenen 14%, 2015 und 2016 12% und an jenen von 2017 8%.

Im Gegenzug ist der Anteil der noch unentschiedenen Verfahren umso höher je später die Erstberatung erfolgte, wieder bis 2016 in gleichmäßigen Schritten. Aus dem Erstberatungsjahr 2013 waren im Herbst 2017 noch 9% der Verfahren offen. Aus den Erstberatungsjahren 2014 bis 2016 waren es 16%, 21% und 25% und aus dem Jahr 2017 50%.

Abb. 7.1

**Die relative Häufigkeit von Anträgen und von Verfahrensausgängen
hochgerechnet auf die Beraterinnen mit Antragsbedarf**



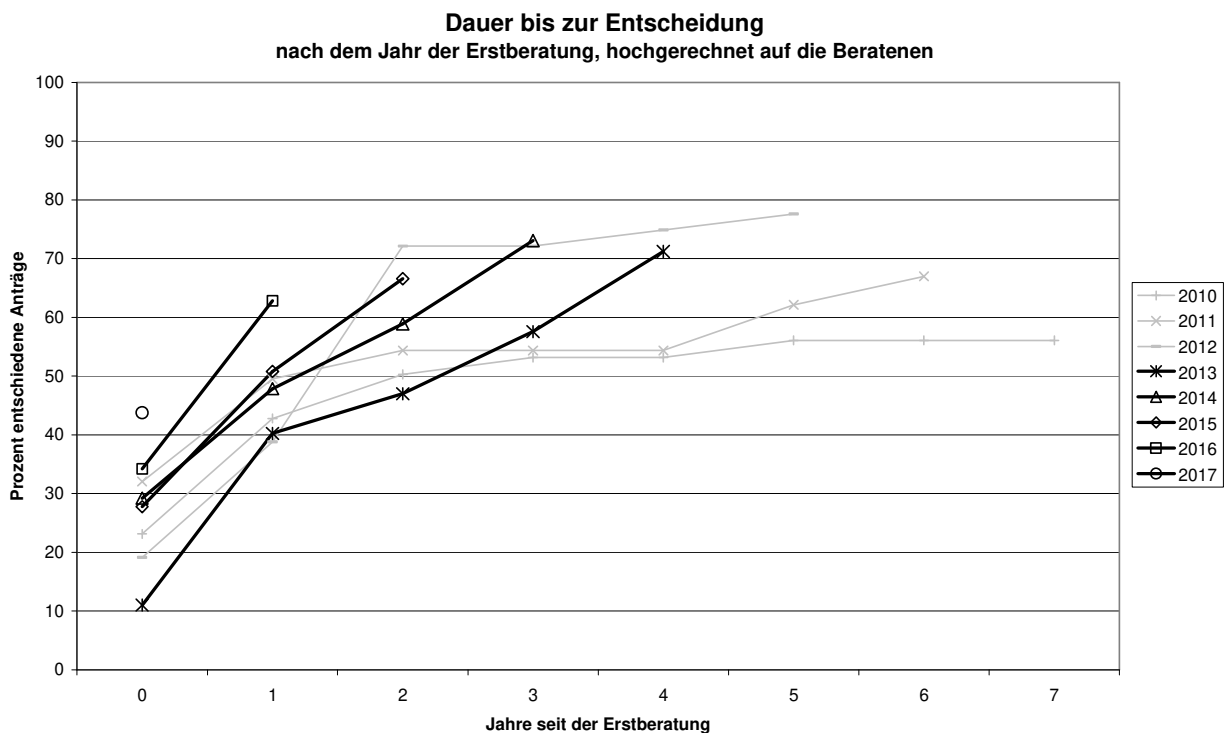
Quelle: Befragung und Administrativdaten; Rundungsdifferenzen ausgeglichen.

7.5.2. Die Dauer bis zum Verfahrensabschluss

Für hochgerechnet etwa 3050 Beratene, die seit der Erstberatung eine Teil- oder Vollanerkennung bzw. Bewertung erhielten, ist ein Zeitpunkt bekannt, zu dem sie einen positiven oder negativen Bescheid erhielten. Bei einigen sind mehrere solche Zeitpunkte bekannt. Die Darstellung hier konzentriert sich auf den frühesten. Von etwa 420 Beratern, die bereits vor der Erstberatung einen Bescheid erhielten, ist ebenfalls der Zeitpunkt bekannt, sie werden aber in der folgenden Darstellung nicht berücksichtigt.

Wie sich zeigt, hat sich die Entscheidungsfindung seit 2013 beschleunigt. Damals erhielten innerhalb des Jahres der Erstberatung nur 11% der Beratenen einen Bescheid, 2014 und 2015 aber jeweils 29% bzw. 28%, 2016 34% und 2017 44% (Abb. 7.2). Bis zum Jahr nach der Erstberatung erhielten die Erstberatenen von 2013 zu 40% einen Bescheid, die von 2014 zu 48%, die von 2015 zu 51% und die von 2016 zu 63%. Diese Entwicklung führte dazu, dass bis zum Herbst 2017 die Erstberatenen des Jahres 2013, deren frühestes Bescheidjahr bekannt ist, zu 71%, jene von 2014 zu 73%, jene von 2015 zu 67% und jene von 2016 zu 63% einen Bescheid erhalten hatten, also relativ ähnliche Anteile trotz der Streuung der Erstberatungsjahre.

Abb. 7.2



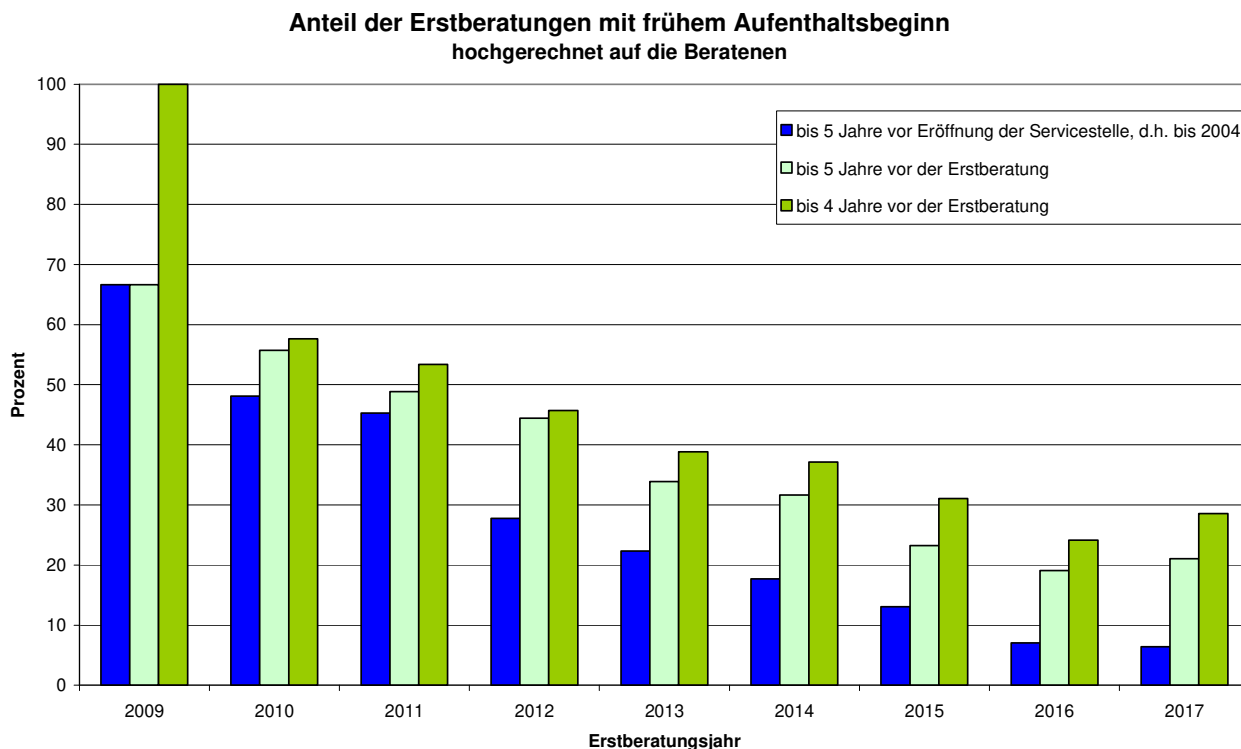
Quelle: Befragung und Administrativdaten.

7.5.3. Die Dauer bis zur Erstberatung

Die Hälfte der Erstberatungen erfolgte im Jahr der Einreise oder im ersten oder zweiten Jahr danach. Vernachlässigt man die Beratenen, die bei der Erstberatung bereits eine Anerkennung hatten, so erfolgte mehr als die Hälfte, etwa 54%, der Erstberatungen im Jahr der Einreise oder dem ersten oder zweiten Jahr danach und fast zwei Drittel zwischen dem Jahr vor der Einreise und dem dritten Jahr nach der Einreise.

Hinweise, dass mit einer längeren Dauer bis zur Erstberatung Besonderheiten des Verfahrensverlaufs oder des Verfahrensausgangs korrespondieren, lassen sich nicht finden. Zum Teil hängt eine längere Dauer bis zur Erstberatung nur damit zusammen, dass die Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen erst im Herbst 2009 eröffnet wurde, aber den Anzeichen nach bereits davor ein Bedarf existierte, denn besonders in den ersten Jahren war der Anteil der Erstberatungen mit längerer Aufenthaltsdauer relativ groß. Erstberatene, deren Einreise spätestens 2004 erfolgt war, machten im Herbst 2009 zwei Drittel der Beratenen aus, 2010 bereits weniger als die Hälfte, 2013 erstmals weniger als ein Viertel, ab 2016 weniger als ein Zehntel (Abb. 7.3). Erstberatene mit mindestens fünf Jahren Aufenthalt machten 2011 erstmals weniger als die Hälfte aus, 2014 erstmals weniger als ein Drittel, 2015 weniger als ein Viertel, 2016 und 2017 rund ein Fünftel.

Abb. 7.3



Quelle: Befragung und Administrativdaten.

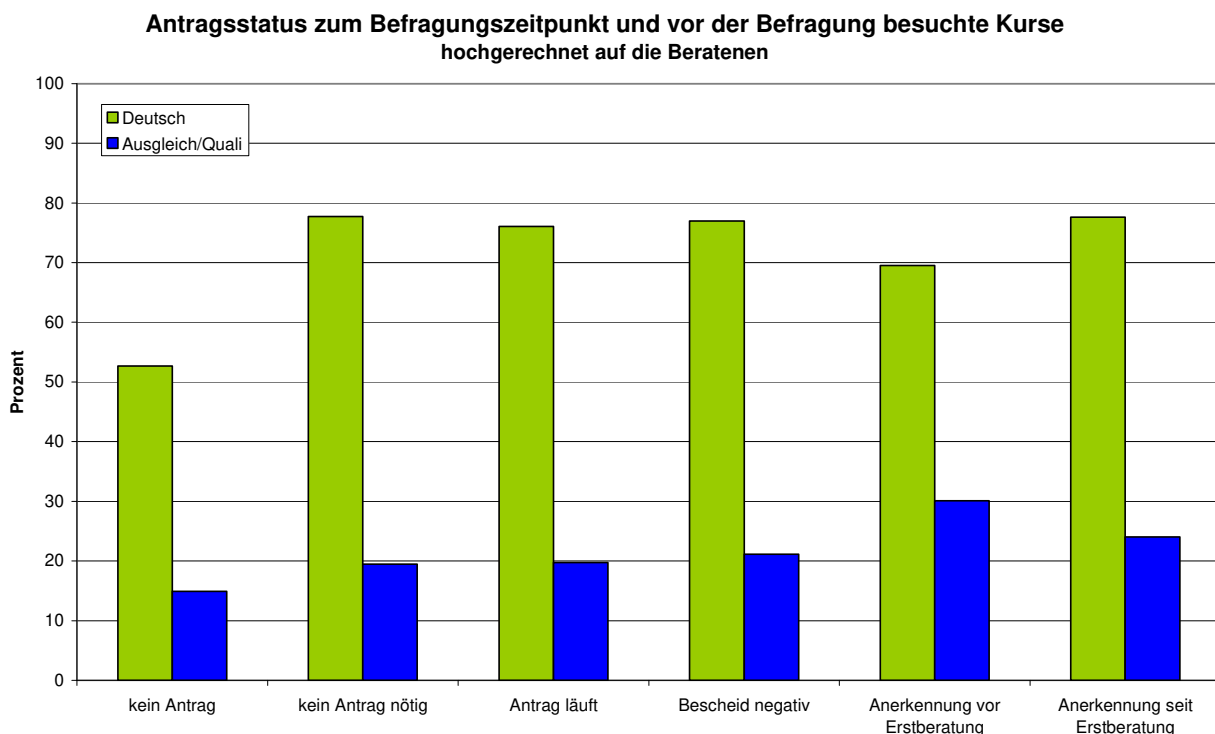
2009 bis 2012 lebte die Hälfte der Erstberatenen bereits seit mindestens vier Jahren in Deutschland, 2013 bis 2015 waren es zwei Jahre, 2016 nur ein Jahr und 2017 wieder zwei Jahre.

Die durchschnittliche Dauer von der Einreise bis zur Erstberatung ging der Tendenz nach im Lauf der Erstberatungsjahre zurück, aber das verlief in Wellen. 2009 bis 2012 war die durchschnittliche Aufenthaltsdauer 5,4 Jahre, 2013 nur 4,3 Jahre, aber 2014 wieder 4,8 Jahre, 2015 nur 4,0 und 2016 nur 3,3 Jahre, aber 2017 wieder 3,8 Jahre. Trotz des Auf und Ab ist eine Tendenz zur Verkürzung zu bemerken, die auf wachsende Bekanntheit hindeutet. Es stellt sich die Frage, ob nicht Medienberichte in manchen Jahren dazu beitragen, dass bereits länger in Deutschland lebende Personen Beratung suchen.

7.6. Kursbesuch

Mehr als drei Viertel der Beratenen mit erfolgter Anerkennung, 78%, hatten in der Vergangenheit einen Deutschkurs besucht und ein knappes Viertel, 24%, eine Ausgleichs- oder Qualifizierungsmaßnahme (Abb. 7.4). Darin unterschieden sie sich nur geringfügig von jenen mit negativem Bescheid (77%, 21%), von jenen mit noch nicht entschiedenem Antrag (76%, 20%) und von jenen, bei denen kein Antrag nötig ist (78%, 19%). Einzig jene, die noch keinen Antrag gestellt hatten, wiesen geringere Häufigkeiten der Kursteilnahme auf (52%, 15%).

Abb. 7.4

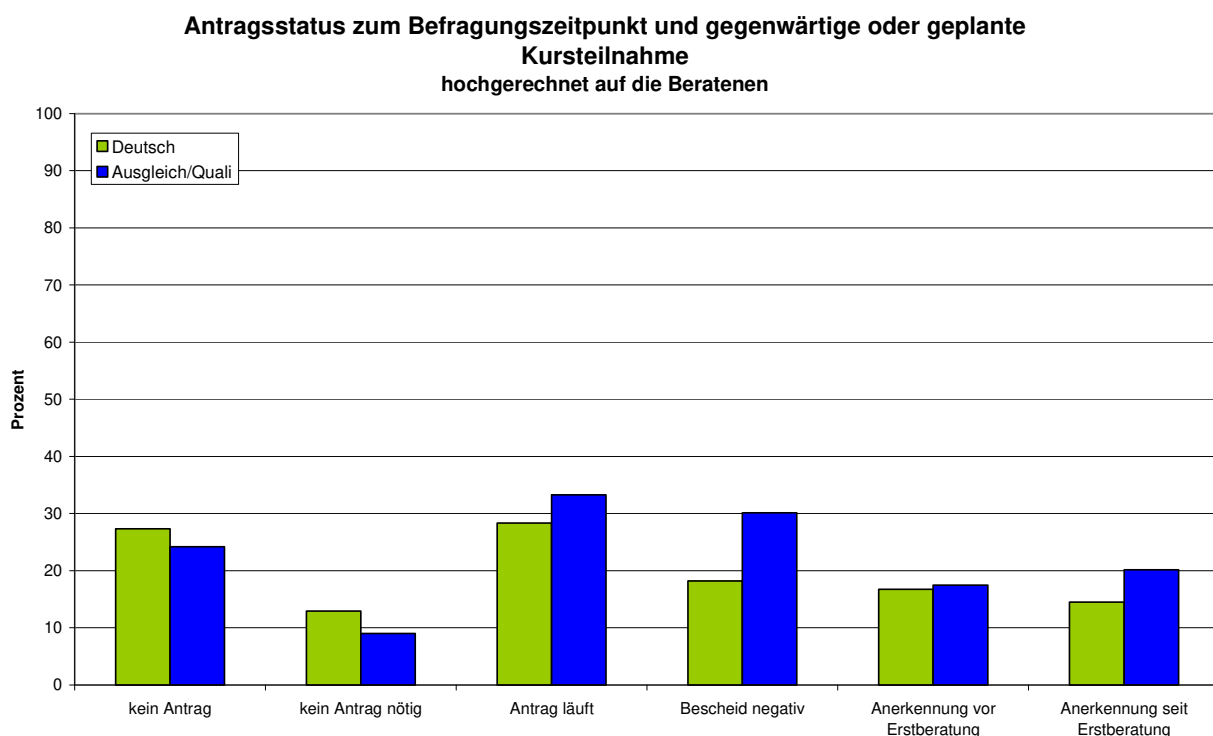


Quelle: Befragung.

Beraterne mit laufendem Antrag waren zum Befragungszeitpunkt häufiger in einer Ausgleichs- oder Qualifizierungsmaßnahme oder planten eine, als sie bereits absolviert hatten (33% im Vergleich zu

20%). Dasselbe galt auch bei Beratern mit negativem Bescheid (30% im Vergleich zu 21%) und bei jenen, die noch keinen Antrag gestellt hatten (24% im Vergleich zu 15%). Berater, die seit dem Jahr der Erstberatung eine Anerkennung erhalten hatten, planten oder beteiligten sich mit ähnlicher Häufigkeit an einer solchen Maßnahme, wie sie sie bereits absolviert hatten (20% im Vergleich zu 24%). Das galt sowohl bei erfolgter Teil- wie bei Vollanerkennung, wenngleich in beiden Fällen das Niveau bei Teilanerkennung höher war (30% im Vergleich zu 32%) als bei Vollanerkennung (16% im Vergleich zu 21%). Deutschkurse wurden dagegen aktuell seltener besucht bzw. waren seltener in Planung als sie bereits absolviert worden waren (Abb. 7.5 im Vergleich zu Abb. 7.4). Bei laufendem Antrag und besonders bei negativem Bescheid waren eher Ausgleichs- bzw. Qualifizierungsmaßnahmen in Durchführung oder Planung als Deutschkurse.

Abb. 7.5

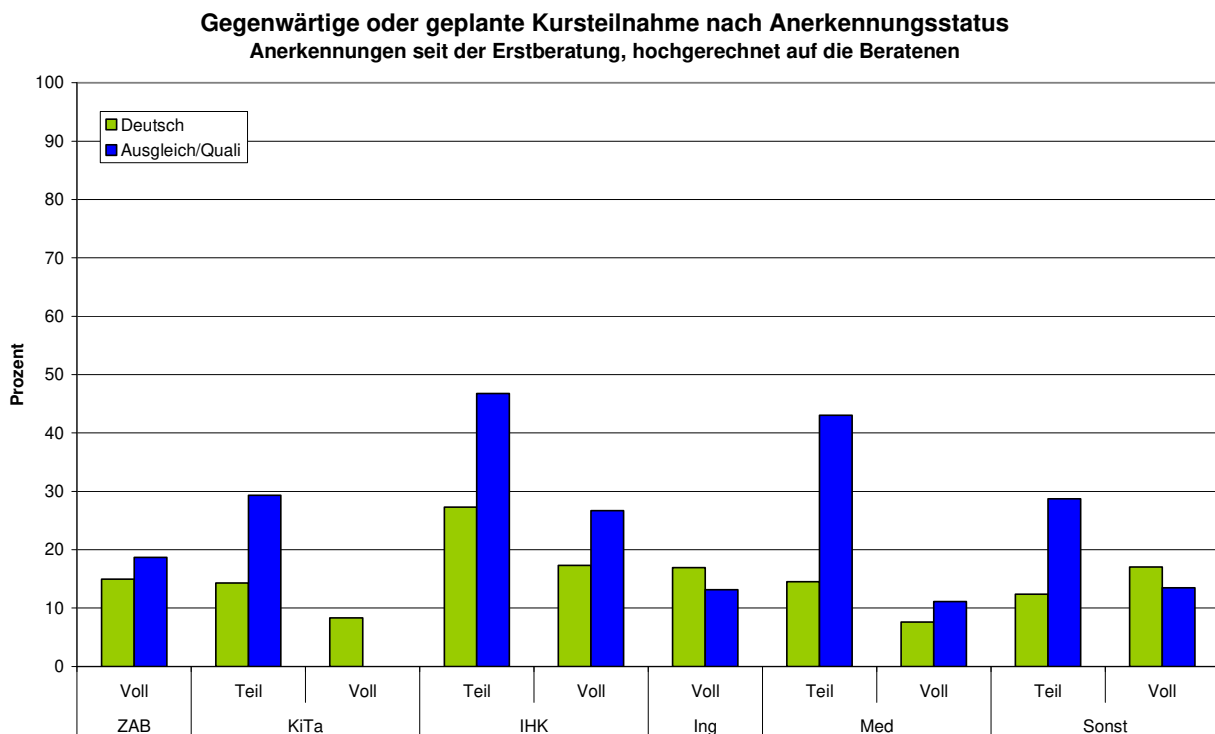


Quelle: Befragung.

In Summe hatten 8% der Beraternen sowohl eine Ausgleichs- bzw. Qualifizierungsmaßnahme als auch einen Deutschkurs in Durchführung oder Planung, 16% eine Ausgleichs- bzw. Qualifizierungsmaßnahme, 13% einen Deutschkurs und 63% keines von beiden.

Besonders nach erfolgten Teilanerkennungen belegen oder planen die Beratenen Ausgleichs- bzw. Qualifizierungsmaßnahmen. So zu etwa 45% nach erfolgten Teilanerkennungen durch die IHK oder im medizinischen Bereich und zu annähernd 30% nach einer Teilanerkennung im „Zustimmungsverfahren“ bzw. nach einer sonstigen Teilanerkennung. Unter den Vollanerkennungen kommen diesem Niveau nur die durch die IHK erfolgten nahe (Abb. 7.6). Nach der Zulassung als Fachkraft in der Kinderbetreuung nehmen die Beratenen an keiner weiteren Ausgleichs- oder Qualifizierungsmaßnahme mehr teil und auch nur mehr relativ selten an einem Deutschkurs.

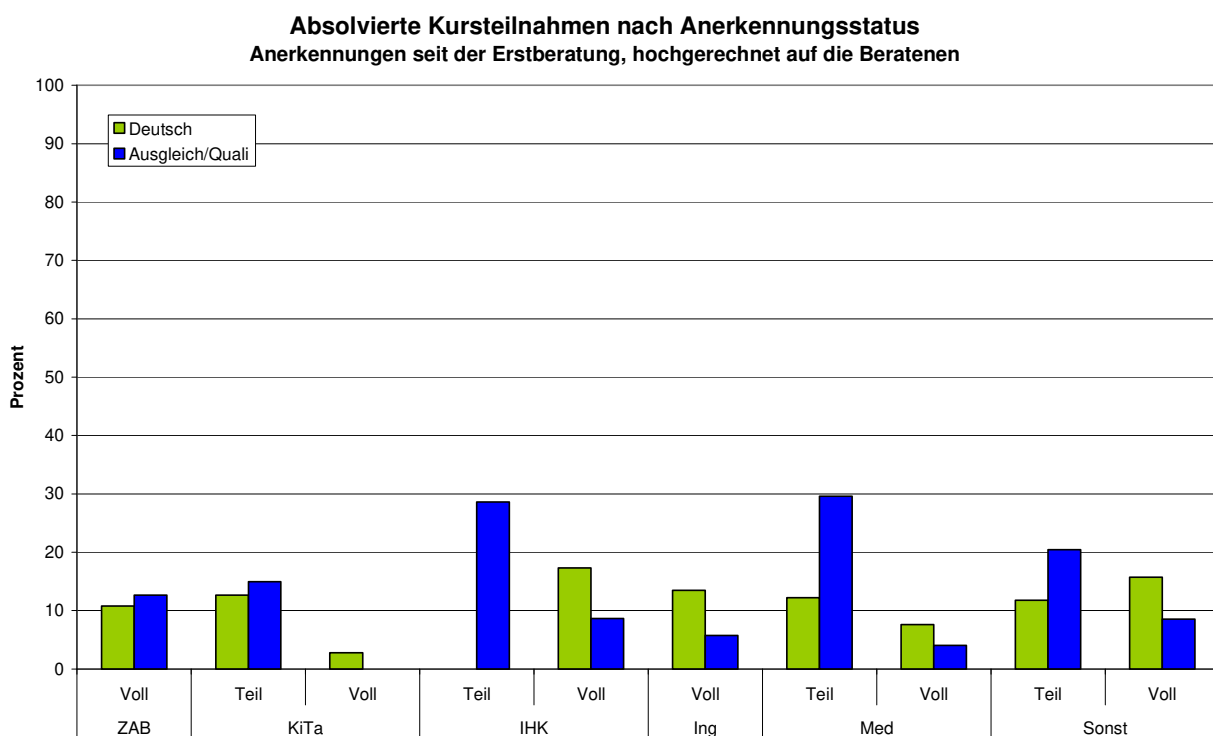
Abb. 7.6



Quelle: Befragung.

Die Verteilung der belegten oder geplanten Ausgleichs- bzw. Qualifizierungsmaßnahmen über die Anerkennungen ist jener der bereits absolvierten sehr ähnlich, was bei den Deutschkursen nicht ebenso gilt (Abb. 7.7 im Vergleich mit Abb. 7.5). In der Tat korrelieren die absolvierten mit den belegten bzw. geplanten Ausgleichs- bzw. Qualifizierungsmaßnahmen hochgradig ($r=0,95$). Absolvierte Maßnahmen sind neuerlich bei den medizinischen und IHK-Teilaner recognungen besonders häufig, gefolgt von sonstigen und kinderpädagogischen Teilanerkennungen, wobei die letzteren etwas zurückbleiben. Deutschkurse spielen bei den absolvierten Maßnahmen eine im Vergleich zu den Ausgleichs- bzw. Qualifizierungsmaßnahmen größere Rolle als unter den belegten bzw. geplanten Maßnahmen.

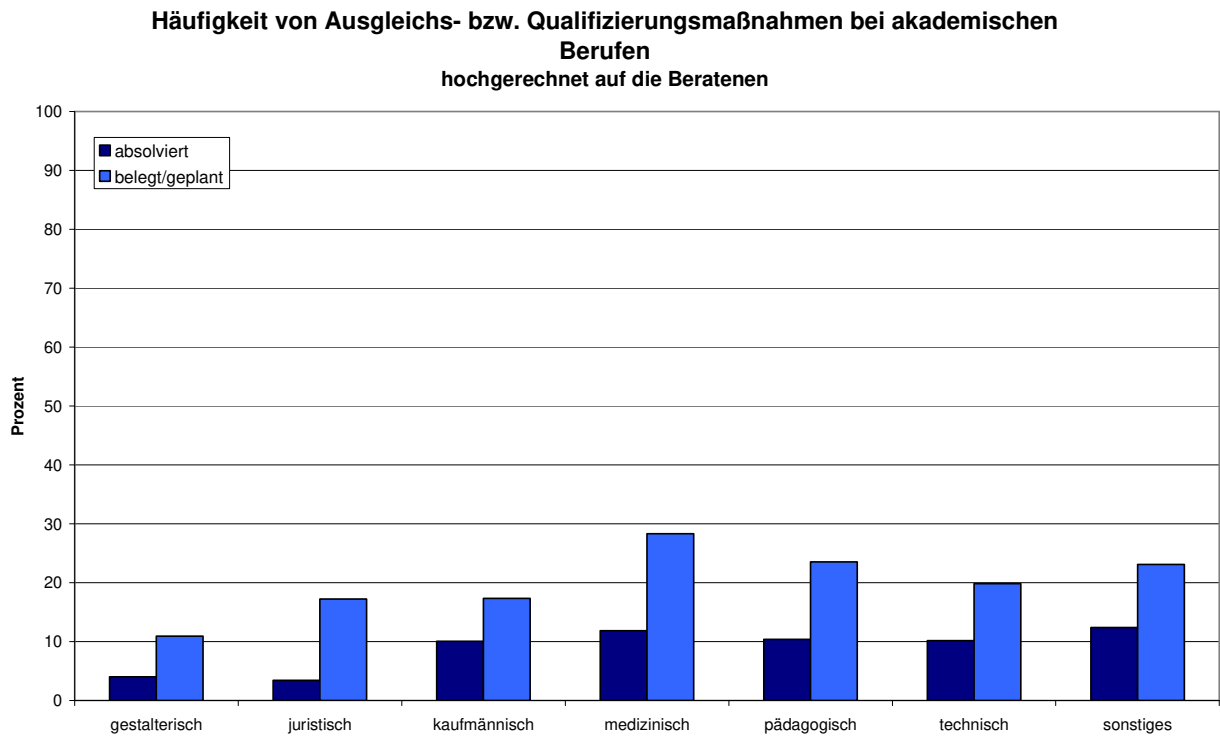
Abb. 7.7



Quelle: Befragung.

Bei akademischen Berufen ist der Gleichklang zwischen absolvierten und belegten bzw. geplanten Ausgleichs- bzw. Qualifizierungsmaßnahmen ebenfalls erkennbar ($r=0,79$). Dort liegt er allerdings im selben Ausmaß auch bei den Deutschkursen vor. Demnach ist der Kursbedarf bei medizinischen Berufen vergleichsweise hoch, gefolgt von pädagogischen und nicht näher klassifizierten Berufen (Abb. 7.8).

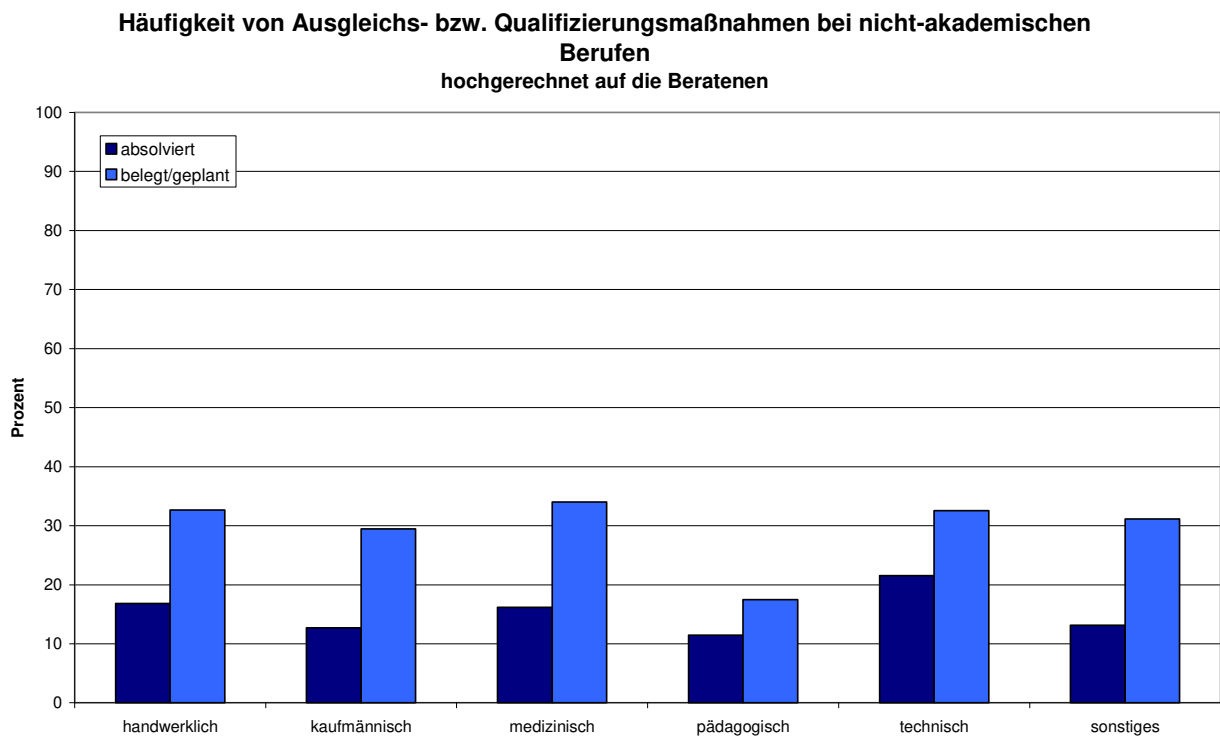
Abb. 7.8



Quelle: Befragung.

Schwächer ausgeprägt ist der Gleichklang zwischen absolvierten und belegten bzw. geplanten Ausgleichs- bzw. Qualifizierungsmaßnahmen bei den nicht-akademischen Berufen ($r=0,62$) (Abb. 7.9), wohingegen er bei den Deutschkursen deutlich ausgeprägt ist. Belegte bzw. geplante Ausgleichs- bzw. Qualifizierungsmaßnahmen finden sich hier nur im pädagogischen Bereich bei unter 25% der entsprechenden Beratenen, während sie ansonsten zwischen 29% und 34% liegen. Bereits absolviert haben derartige Maßnahmen zwischen 11% und 17%, im technischen Bereich 22% der Beratenen.

Abb. 7.9



Quelle: Befragung.

8. Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen für die LHM

Die vorliegenden Evaluationsergebnisse attestieren der Tätigkeit der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen in der LHM positive Wirkungen in Bezug auf ihren Beitrag zur Deckung des lokalen Fachkräftebedarfs. Hinzu kommen namhafte arbeitsmarktspezifische Auswirkungen sowie spürbare, positive volkswirtschaftliche und fiskalische Effekte für die Landeshauptstadt. Grundlegend für die positive Nutzen-Kosten-Bilanz ist die hohe Erwerbsbeteiligung der Kundinnen und Kunden der Servicestelle, die zu drei Viertel beschäftigt sind. Der damit generierte „Social Return on Investment“ übersteigt schon kurzfristig die Kosten der Servicestelle beträchtlich und lässt erst recht in mittlerer und längerer Frist nachhaltige Effekte nicht nur für die Beratenen und ggf. für ihre Familien selbst, sondern auch für die Gesellschaft insgesamt in der LHM erwarten.

Schlüssel dafür ist das starke Engagement der Kundinnen und Kunden der Servicestelle im Arbeitsleben, das insbesondere durch die volle Anerkennung der Berufsabschlüsse ermöglicht und finanziell tragfähig gemacht wird. Dafür spielt die Beratung bei der Anerkennung ihrer im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen durch die Servicestelle eine wesentliche unterstützende Rolle. Kompetente Beratung war und ist umso stärker gefragt, als sich die Beratenen einer immer komplizierteren Rechtslage und damit verbundenen administrativen Herausforderungen sowie persönlichen Anforderungen bzgl. der vorzulegenden Unterlagen gegenüber sahen und sehen. Insbesondere seit 2012, dem Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes des Bundes, und der landesrechtlichen Ergänzungen ab 2013, wurden staatliche und private Anerkennungsportale im Internet auf- und ausgebaut. Zwar hat sich in relativ kurzer Zeit ein großes Informationsdefizit in eine kaum noch zu überblickende Informationsüberfülle verwandelt, doch gilt weiterhin, dass die Besonderheiten des einzelnen Falles nicht anhand generischer Informationen beurteilt und effektiv bearbeitet werden können, sondern Beratung von erfahrener Seite erfordern, um mit vertretbarem Aufwand und in sinnvoller Zeit eine Anerkennung der Qualifikationen zu erreichen.

Die Referenzberufe der Kundinnen und Kunden der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen haben sich relativ stark im Berufsbereich Gesundheit, Soziales, Lehre und Erziehung konzentriert. In diesem Sektor übersteigt zwar einerseits das Angebot vonseiten der Kundinnen und Kunden der Servicestelle die effektive Nachfrage vonseiten der meist öffentlichen Arbeitgeber nach Beschäftigten mit diesen Berufen, aber andererseits bleiben offene Stellen in diesem Berufsbereich im Durchschnitt verhältnismäßig lange unbesetzt. Es wäre offensichtlich geboten, diesem ungewöhnlich schlechten Zueinanderfinden von Angebot und Nachfrage in Bereichen, die Grundbedürfnisse der Bevölkerung betreffen, Aufmerksamkeit zu schenken und seine Ursachen in Erfahrung zu bringen.

Im Einzelnen zeigte die Befragung, dass im Bereich der Kinder- und Jugendbetreuung relativ wenige Beratene die Erlaubnis erhielten, als Ergänzungskräfte in der Kinderbetreuung zu arbeiten. Hier wären mehr Erlaubnisse nicht nur im Interesse der Kundinnen und Kunden der Servicestelle, sondern auch der örtlichen Träger der Kinder- und Jugendbetreuung.

Da Teilanerkennungen keine spürbaren Effekte aufweisen, sollten von allen Beteiligten die Bemühungen verstärkt werden, nach einer Teilanerkennung möglichst effizient und rasch zu einer Vollanerkennung gelangen zu können. Volle Anerkennungen beruflicher Qualifikationen erweisen sich als mit einer besseren Positionierung am Münchner Arbeitsmarkt und mit einem erheblichen Einkommensplus und folglich größerem Steueraufkommen und geringeren Sozialkosten verbunden.

Zusammen genommen sprechen die beachtlichen quantitativen und qualitativen Renditen der Beratungstätigkeit der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen dafür, ihre Arbeit weiter zu finanzieren, zu verstetigen und, wenn es die Umstände erfordern, auch auszubauen.

Im Ausland erworbene Qualifikationen fließen auf vielen Wegen nach München zu. Die ausdrücklich erwerbsbezogene Migration spielt eine Rolle, ebenso die bildungsbezogene, aber auch der Familiennachzug trägt infolge der verbreiteten Bildungshomogamie seinen Teil dazu bei und sollte nicht unterschätzt werden. Auch bei Flüchtlingen und Asylbewerberinnen bzw. Asylbewerbern bestehen erhebliche Qualifikationsressourcen sowie Bildungspotentiale, die zum Vorteil für die Betroffenen selbst wie auch der LHM genutzt und möglichst voll ausgeschöpft werden sollten.

Das nach dem Koalitionsvertrag 2018 von der Bundesregierung in dieser Legislatur geplante Fachkräfteeinwanderungsgesetz wird zu einer weiteren Differenzierung der einschlägigen Rechtsgrundlage im Bereich der Erwerbsmigration führen. Da gerade die LHM erfahrungsgemäß eine starke Anziehung auf (hoch-)qualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer aus Drittstaaten ausübt, ist neuerlich ein zunehmender Beratungsbedarf zukünftiger Kundinnen und Kunden der Service-

stelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen abzusehen. Die anhaltende Attraktivität der LHM erfordert, die genannte Erschließung als „investive“ Daueraufgabe im städtischen Haushalt zu verankern.

Mit Blick auf den im demografischen und sozialen Wandel und ebenso mit Blick auf das Vorschreiten der Digitalisierung und Automatisierung der ansässigen Wirtschaft handelt es sich bei der Befriedigung des zunehmenden Fachkräftebedarfs um eine langfristige städtische Aufgabe. Sie ist als nachhaltige Investition in das Humankapital der Stadt zur Aufrechterhaltung ihrer Wirtschaftskraft zu verstehen. Daraus ergibt sich die Verstetigung der Beratungstätigkeit zur Erschließung ausländischer Qualifikationen im wirtschaftlichen, sozialen und fiskalischen Interesse der LHM.

Auch in Zukunft wird Migration gerade in die LHM stattfinden und durch das geplante Fachkräfteeinwanderungsgesetz ab 2019 nach aller Erfahrung einen zusätzlichen Schub bekommen. Eingedenk der nach wie vor aktuellen Devise des ehemaligen Bundesinnenministers Wolfgang Schäuble von 2005, dass „Migration und Integration zwei Seiten einer Medaille“ darstellen, weil die meisten Zuwanderinnen und Zuwanderer erfahrungsgemäß auf Dauer bleiben werden, ist Integration von Anfang an anzustreben. Die Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen in München ist hier weiterhin gefordert und kann wie bisher eine wichtige Rolle spielen, um den von ihr zukünftig Beratenen den Weg in den Arbeitsmarkt zu ebnen und damit die städtische Gesellschaft zu bereichern. So werden die beachtlichen Renditen ihrer Tätigkeit auch in der Zukunft für die Stadt gesichert, gerade auch durch die Kinder und Enkelkinder der Beratenen als zukünftige qualifizierte Erwerbstätige in der Stadt.

9. Literaturangaben

Anger, C., A. Plünnecke und M. Tröger (2007): Renditen der Bildung – Investitionen in den frühkindlichen Bereich, IW Köln.

Barbiero, M. und B. Cournède (2013): New Economic Estimates of Long-Term Growth Effects of Different Areas of Public Spending, Economics Department Working Paper No. 1100, OECD.

Barro R. J. und J. W. Lee (2010): A new data set of educational attainment in the world, 1950–2010, NBER Working Paper No. 15902, Cambridge, MA.

Bonin, H., M. Clauss, I. Gerlach, I. Laß, A. L. Mancini, M.-A. Nehrkorn-Ludwig, V. Niepel, R. Schnabel, H. Stichnoth und K. Sutter (2013): Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland – Endbericht, Gutachten für die Prognos AG, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

Bundesagentur für Arbeit (2011): Perspektive 2025, Fachkräfte für Deutschland. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.

Bundesfinanzministerium (2016): Investitionen und stabile Staatsfinanzen - kein Widerspruch. Gesamtwirtschaftliche und fiskalische Effekte öffentlicher Investitionen. Schlaglichter der Wirtschaftspolitik. Monatsbericht des BMF 10/2016. Berlin, S. 13-23.

Buschle, N. und C. Haider (2013): Über den Nutzen der Bildung – Ansätze zur Berechnung von Bildungsrenditen, Wirtschaft und Statistik, November 2013, Wiesbaden.

De la Fuente, A. und J. F. Jimeno (2009): The Private and Fiscal Returns to Schooling in the European Union, Journal of the European Economic Association 7 (6), S. 1.319-1.360.

De New, John P. und Klaus F. Zimmermann (1994): Native Wage Impacts of Foreign Labor. A Random Effects Panel Analysis. In: Journal of Population Economics 7. 177-192.

Ekert, Stefan, Christa Larsen, Anne Valtin, Ronja Schröder und Nikola Ornig (2017) Evaluation des Anerkennungsgesetzes; InterVal und IWAK im Auftrag des BIBB http://www.interval-berlin.de/documents/Evaluation_Anerkennungsgesetz_Abschlussbericht_2017.pdf, 2017-12-01.

Englmann, Bettina und Martina Müller unter Mitarbeit von Tanja Gerschewske, Felix König und Dilek Tunay (2007): Brain Waste. Die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen in Deutschland. Tür an Tür - Integrationsprojekte gGmbH: Augsburg.

Gieseck, Arne, Ullrich Heilemann und Hans Dietrich von Loeffelholz (1995): Economic Implications of Migration into the Federal Republic of Germany, 1988-1992. In: International Migration Review 29. 693-711.

Hanganu, Elisa und Barbara Heß (2016): Die Blaue Karte EU in Deutschland – Kontext und Ergebnisse einer BAMF-Befragung. Forschungsbericht 27. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Heilemann, Ullrich und Hans Dietrich von Loeffelholz (2000): Beträchtliche Rendite. In: Wirtschaftswoche 22 vom 25.05.2000: 22.

Heilemann, Ullrich und Hans Dietrich von Loeffelholz (2017): Zuwanderungsagenda für die nächste Legislatur – Obergrenze, Familiennachzug und Einwanderungsgesetz als Leit- und Konfliktlinien. Im Erscheinen.

Hellwig, M. (2017): Man sollte mehr Mut haben, Banken in die Insolvenz gehen zu lassen. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik. Zeitschrift des Vereins für Socialpolitik. Band 18, S. 226-244.

Koppel, O. und A. Plünnecke (2008): Wachstums- und Fiskaleffekte von Maßnahmen gegen Fachkräftemangel in Deutschland – Bildungsökonomische Analyse und politische Handlungsempfehlungen insbesondere im MINT-Bereich, IW Köln.

Krebs, T. und M. Scheffel (2015): Quantifizierung der gesamtwirtschaftlichen Effekte ausgewählter Reformvorschläge der Studie "Reforms, Investment and Growth: An Agenda for France, Germany and Europe".

Krebs, T. und M. Scheffel (2017): Lohnende Investitionen. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik. Zeitschrift des Vereins für Socialpolitik. Band 18, S. 245-262.

Landeshauptstadt München, Referat für Wirtschaft und Arbeit (2017): Münchner Jahreswirtschaftsbericht 2017. LH München: Referat für Wirtschaft und Arbeit.

Landeshauptstadt München, Sozialreferat, Stelle für interkulturelle Arbeit (2013): Interkultureller Integrationsbericht 2013. München lebt Vielfalt. LH München: Sozialreferat.

Lenk, Thomas (2005): Zur pauschalen Berücksichtigung des kommunalen Finanzbedarfs bei der Berechnung der Finanzkraft im Länderfinanzausgleich. In: Junkernheinrich, Martin (Hrsg.): Sonderbedarfe im bundesstaatlichen Finanzausgleich. Theorie – Methodik – Instrumente. Berlin: Analytika. 125-137.

Loeffelholz, Hans Dietrich von (2002): Beschäftigung von Ausländern – Chance zur Erschließung von Personal- und Qualifikationsreserven. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. 35.Jg., H 4. 628-644.

Loeffelholz, Hans Dietrich von (2013): Ausländerrecht und Erwerbsmigration in konjunktureller und struktureller Perspektive. In: G. Jochum, W. Fritzemeyer, Marcel Kau (Hrsg.): Grenzüberschreitendes Recht – Crossing Frontiers. Festschrift für Kay Hailbronner zum 70. Geburtstag. Heidelberg: Müller.

Loeffelholz, Hans Dietrich von (2014): Migration, Hochschule und Arbeitsmarkt – Bildungsinländer/-innen und -ausländer/-innen an der Hochschule im demografischen Wandel der Arbeitslandschaft. In: N. Düll et al. (Hrsg.): Migration und Hochschule. Herausforderungen für Politik und Bildung. Stuttgart: Ibidem. S. 23-44.

Loeffelholz, Hans Dietrich von (2016): Wirtschaftliche Bedeutung von Migration und Integration in Franken seit Ende des Zweiten Weltkrieges. In: A. Kluxen et al. (Hrsg.): Fremde in Franken. Migration und Kulturtransfer. Ansbach: Regierungsbezirk Mittelfranken. S. 373-398.

Loeffelholz, Hans Dietrich von (2017): Migrantenökonomie. In Karl-Heinz-Meier-Braun, Reinhold Weber (Hrsg.) Deutschland Einwanderungsland. 3. Auflage, 144-146.

Loeffelholz, Hans Dietrich von (2017): Importance of the Economy and Labor Markets for the Managing of Immigration and Migrant Integration - Approaches and Experiences in Germany and the EU. RUDN 2017.

Loeffelholz, Hans Dietrich von (2018): Auswirkungen von Zuwanderung auf die ökonomische Entwicklung von Kommunen. In: F. Gesemann und R. Roth: Handbuch Lokale Integrationspolitik. Wiesbaden: Springer. S. 145-172.

Loeffelholz, Hans Dietrich von, Thomas Bauer, John Haisken-DeNew, Christoph M. Schmidt (2004): Fiskalische Kosten der Zuwanderung. Essen: RWI.

Loeffelholz, Hans Dietrich von und Günter Köpp (1997): Integrieren heißt Investieren: Ökonomische Bedeutung der ausländischen Bevölkerung in Rheinland-Pfalz unter besonderer Berücksichtigung arbeitsmarkt- und finanzpolitischer Aspekte. Mainz: Landesbeauftragte für Ausländerfragen bei der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz.

Loeffelholz, Hans Dietrich von und Herrmann Rappen (2004): Bevölkerungsentwicklung und kommunale Finanzkrise. Ver- oder Entschärfung durch die Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung in Deutschland. In: Junkernheinrich, Martin und Horst Zierold (Hrsg.): Bevölkerungsentwicklung, Finanzkrise und Gemeindefinanzreform. Berlin: Analytika. 21-28.

Loeffelholz, Hans Dietrich von und Dietrich Thränhardt (1996): Kosten der Nicht-Integration ausländischer Zuwanderer. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW. Düsseldorf: MAGS.

Mankiw, Gregory N. und Mark P. Taylor (2008): Grundzüge der Volkswirtschaftslehre. 4. überarbeitete und erweiterte Auflage. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

Müller, K.-U., C. K. Spieß, C. Tsiasioti, K. Wrohlich, E. Bügelmayer, L. Haywood, F. Peter, M. Ringmann und S. Witzke (2013): Evaluationsmodul Förderung und Wohlergehen von Kindern, DIW Berlin, Politikberatung kompakt Nr. 73.

O'Donoghue, C. (1999): Estimating the Rate of Return to Education Using Microsimulation. *Economic and Social Review*, 30(3), 249-266.

OECD (2015): Education at a Glance 2015: OECD Indicators, OECD Publishing.

OECD (2017): Erfolgreiche Evaluierung und Anerkennung ausländischer Qualifikationen. Paris: OECD.

OECD (Hrsg.) (1997): OECD Economic Survey. United States. Paris: OECD.

Pfeiffer, F. und H. Stichnoth (2015): Fiskalische und individuelle Bildungsrenditen – aktuelle Befunde für Deutschland. ZEW Discussion Paper 15-010.

Rainer, H., S. Bauernschuster, W. Auer, N. Danzer, M. Hancioglu, B. Hartmann, T. Hener, C. Holzner, N. Ott, J. Reinkowski und M. Werding (2013): Kinderbetreuung, ifo Forschungsbericht Nr. 59, München.

Saxton, J. (2000): Investment in Education, Private and Public Returns, Joint Economic Committee, US Congress, Washington, D.C.

Schäfer, A. und S. Roßteutscher (2014): Räumliche Unterschiede der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2013: Die soziale Topografie der Nichtwahl, in: K.-R. Korte (Hrsg.): „Die Bundestagswahl 2013, Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung“, Springer Verlag.

Wößmann, L. (2016): The Economic Case for Education, *Education Economics*, 24 (1): 3-32.

Zimmermann, Klaus F. (1993): *Ökonomische Konsequenzen der Migration für den heimischen Arbeitsmarkt*. München: LMU.