

Pressekonferenz, 18. August 2016, Berlin

Bildungsmonitor 2016 – ein Blick auf die Bildungsintegration von Flüchtlingen

Statement

Prof. Dr. Axel Plünnecke
Leiter Kompetenzfeld Bildung, Zuwanderung und Innovation
Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW)

Es gilt das gesprochene Wort.

Zum Bildungsmonitor 2016

Der Bildungsmonitor betrachtet bildungsökonomische Ziele und beschreibt den Beitrag des Bildungssystems zur Fachkräftesicherung. Im Bildungsmonitor wird folglich eine ökonomische Sichtweise eingenommen. Die Ergebnisse der Studie sind vor diesem Hintergrund zu interpretieren und einzuordnen. Im Jahr 2016 wird zudem ein besonderes Augenmerk auf die Bildungsintegration von Flüchtlingen gelegt, die zu einem zusätzlichen Bedarf an Bildungsinvestitionen führt. Im Bildungsmonitor 2016 stechen drei Befunde heraus.

1. Befund: Auch die Top-Bundesländer können von anderen lernen

Die besten Ergebnisse im Bildungsmonitor 2016 erreichen Sachsen, Thüringen, Bayern, Baden-Württemberg und Hamburg. Mit einem kleinen Abstand dahinter landen die anderen elf Bundesländer, die eng beieinander liegen (Tabelle 1). Doch selbst in den vorderen fünf Ländern gibt es – trotz einer Reihe von Stärken – auch weiterhin Verbesserungsmöglichkeiten. So liegt Sachsen bei der Forschungsorientierung, der Förderinfrastruktur und der Schulqualität vorne, gleichzeitig ist dort aber der Anteil der ausländischen Schulabbrecher gestiegen. Thüringen weist Bestwerte bei den Ausgaben pro Schüler (Handlungsfeld Ausgabenpriorisierung) und den Betreuungsbedingungen auf, hat jedoch einen sehr hohen Anteil älterer Lehrer, die in den nächsten Jahren nur unter großen Mühen ersetzt werden können. Bayern ist Spitze bei der beruflichen Bildung, bei der Vermeidung von Bildungsarmut und dem effizienten Einsatz der Bildungsausgaben (Handlungsfeld Inputeffizienz), hat aber ebenso wie Baden-Württemberg weiterhin Nachholbedarf beim Ausbau von Ganztagsplätzen. Hamburg ist Spitze bei der internationalen Ausrichtung des Bildungssystems (Handlungsfeld Internationalisierung), ein hoher Anteil der

Schüler schafft jedoch nicht die Mindeststandards im Lesen oder in der Mathematik (Handlungsfeld Bildungsarmut).

In einzelnen Bereichen stechen wiederum auch andere Bundesländer aus dem Mittelfeld des Rankings hervor – so erreicht etwa Bremen Bestwerte in den Handlungsfeldern Hochschule/MINT und Zeiteffizienz und das Saarland punktet im Bereich der Integration ausländischer Schüler. Insgesamt zeigt sich, dass jedes Bundesland vereinzelte Stärken, aber eben auch Schwächen besitzt, die die Länder individuell angehen müssen.

2. Befund: Über längeren Zeitraum erreichen Bundesländer deutlich unterschiedliche Fortschritte

Beim Bildungsmonitor 2016 zeigen sich in den Ländern sehr unterschiedliche Fortschritte gegenüber dem Bildungsmonitor 2013, bei dem erstmals die aktuelle Methodik verwendet wurde. Stark haben sich die Ergebnisse in den Handlungsfeldern Förderinfrastruktur (+10,8 Punkte), Betreuungsbedingungen (+7,9 Punkte) und Hochschule/MINT (+3,0 Punkte) verbessert. Den größten Rückschritt gab es bei der Integration (-4,9 Punkte).

Gegenüber dem Bildungsmonitor 2013 haben sich das Saarland (+9,2 Punkte) und Hamburg (+7,0 Punkte) am stärksten verbessert. Stagniert haben hingegen Schleswig-Holstein (-0,3 Punkte), Sachsen (+0,3 Punkte) und Baden-Württemberg (+0,3 Punkte).

Im Saarland gab es besonders große Verbesserungen bei der Forschungsorientierung, dem Handlungsfeld Hochschule/MINT sowie bei den Betreuungsbedingungen. So stiegen beispielsweise die Drittmittel je Professor im Saar-

land in den vergangenen drei Jahren deutlich an, die Anzahl der Hochschulabsolventen nahm gemessen an der akademischen Wohnbevölkerung deutlich zu und die Betreuungsrelation bei der dualen Berufsausbildung verbesserte sich stark. In Hamburg gab es deutliche Fortschritte in den Handlungsfeldern Förderinfrastruktur, Ausgabenpriorisierung und Internationalisierung. Ganztagsangebote wurden stark ausgebaut, die Bildungsausgaben je Schüler insbesondere an den Grundschulen erhöht und der Fremdsprachenunterricht an den beruflichen Schulen deutlich ausgebaut.

In Schleswig-Holstein gab es deutliche Rückschritte in den Feldern Integration und Forschungsorientierung. Zum einen stieg die Schulabbrecherquote unter Ausländern, zum anderen nahm die Habilitationsquote an Hochschulen deutlich ab. Das Gesamtergebnis von Sachsen stagniert aufgrund deutlicher Rückschritte im Handlungsfeld Integration – auch hier nahmen die Abbrecherquoten unter ausländischen Schülern zu. In Baden-Württemberg gab es Rückschritte bei der Ausgabenpriorisierung – die Ausgaben je Grundschüler stagnierten, während die öffentlichen Gesamtausgaben je Einwohner deutlich zunahmen.

3. Befund: Erstmals gibt es keinen Fortschritt im Vorjahresvergleich, aber neue Herausforderungen für das Bildungssystem

Insgesamt wird der Bildungsmonitor zum 13. Mal erstellt. Zum ersten Mal zeigt der Bildungsmonitor 2016 im Gesamtbild der Handlungsfelder und Länder keine Verbesserung zum Vorjahr. Leichten Fortschritten beim Ausbau der Ganztagsinfrastruktur stehen Rückschritte bei der Integration ausländischer Schülerinnen und Schüler gegenüber. So ist beispielsweise die Schulabbrecherquote unter Ausländern innerhalb eines Jahres von 10,7 auf 11,9 Prozent

gestiegen. Dies gibt Grund zur Sorge, denn eine besondere Herausforderung für die Bildungspolitik stellt für die kommenden Jahre die Bildungsintegration der Flüchtlinge dar. Hierfür ist es notwendig, dass die Länder der Bildung in den öffentlichen Haushalten einen höheren Stellenwert einräumen.

Sonderkapitel: Was muss die Politik im Rahmen der Bildungsintegration für Flüchtlinge tun?

Im Sonderkapitel des Bildungsmonitors 2016 wurden notwendige Maßnahmen zur Bildungsintegration von Flüchtlingen im Detail betrachtet. Daraus ergeben sich folgende Handlungsempfehlungen:

- *Qualifikationsbasis der Geflüchteten verbessern.* Viele erwachsene Flüchtlinge kommen mit einem sehr niedrigen Qualifikationsniveau nach Deutschland – je nach Erhebung haben rund ein Viertel der Flüchtlinge maximal eine Grundschulausbildung. Um diese Personen erfolgreich in den Arbeitsmarkt zu integrieren, müssen die Bundesländer mehr gezielte Maßnahmen zur Alphabetisierung und (arbeitsplatzbezogenen) Grundbildung anbieten.
- *Arbeitsmarktzugang für Geflüchtete erleichtern.* Dass sich viele Flüchtlinge sehr schwer tun, eine passende Arbeitsstelle zu finden, liegt aus Unternehmenssicht zu großen Teilen an fehlenden Deutschkenntnissen – rund 80 Prozent der Unternehmen sehen hier große Beschäftigungshemmnisse – und an einer unzureichenden Qualifikation. Darüber hinaus wirken allerdings auch aufenthaltsrechtliche Restriktionen für Asylbewerber und Geduldete hemmend. Daher ist die mit dem Integrationsgesetz beschlossene Aussetzung der Vorrangprüfung in Bezirken mit günstiger Arbeitsmarktlage

ein wichtiger Schritt, sollte aber unbedingt auf ganz Deutschland ausgedehnt werden. Zudem sollten die Asylverfahren beschleunigt werden, um möglichst schnell Planungssicherheit für den Flüchtling und das einstellende Unternehmen zu schaffen. Ein gelungenes Beispiel ist das Ankunftszentrum Lebach, in dem durch die Zusammenarbeit vom Landesverwaltungsamt Saarland und dem BAMF neben einer schnellen Bearbeitung der Asylanträge im Anschluss auch eine persönliche Arbeitsmarktberatung angeboten wird.

- *Durchlässigkeit im Bildungssystem erhöhen.* Für ein langfristiges Gelingen der Integration der Flüchtlinge ist es nicht nur wichtig, dass der Weg in den deutschen Arbeitsmarkt gelingt, sondern auch, dass die Flüchtlingskinder ihre Potenziale im Bildungssystem voll ausschöpfen können. Hierzu sind zusätzliche Anstrengungen in frühkindlicher Förderung, an Schulen und Berufsschulen besonders wichtig.
- *Frühkindliche Bildung stärken.* Der Besuch einer Kindertageseinrichtung wirkt sich sehr positiv auf die spätere Schullaufbahn von Kindern aus, insbesondere, wenn diese aus bildungsfernen und nicht deutschsprachigen Familien stammen. Daher sollten möglichst alle Flüchtlingskinder im entsprechenden Alter eine Kita besuchen. Hierfür werden im Jahr 2017 rund 98.500 Plätze in Kindertageseinrichtungen zusätzlich benötigt. Auch sollten die Erzieher durch gezielte Fortbildungsangebote (Deutsch als Fremdsprache) auf den Umgang mit Kindern aus anderen Kulturkreisen vorbereitet werden.
- *Förderbedingungen in der Schule verbessern.* Ziel sollte es sein, die Flüchtlingskinder möglichst schnell in die Regelklassen zu integrieren. Einen guten Ansatz hierfür stellt das Hamburger Modell zur Integration von Flüchtlingskindern in die Schulen dar. Dabei ist wichtig, dass die Lehrer durch gezielte Qualifizierungen in Deutsch als Fremdsprache und Deutsch

als Zweitsprache auf den Umgang mit nicht deutschsprachigen Schülern vorbereitet werden. Zudem sollte die Schulpflicht für geflüchtete Kinder und Jugendliche in allen Bundesländern möglichst zeitnah nach ihrer Ankunft in Deutschland einsetzen und bis zum 21. Lebensjahr ausgebaut werden. Insgesamt werden im Jahr 2017 Lehrkräfte für rund 200.000 zusätzliche Schüler benötigt.

- *Geflüchtete für die Ausbildung gewinnen.* Viele Flüchtlinge benötigen zunächst eine gezielte Ausbildungsvorbereitung. Hierzu gibt es in den Bundesländern inzwischen zahlreiche Initiativen, wie etwa die Berufsintegrationsklassen an den bayrischen Berufsschulen und die Vereinbarung „Integration durch Ausbildung und Arbeit“ der Bayerischen Staatsregierung mit der bayerischen Wirtschaft und der Bundesagentur für Arbeit. In Baden-Württemberg werden mit dem Programm JuFA und den Integrationslotsen speziell zugeschnittene Hilfen für Flüchtlinge in Ausbildung sowie für Betriebe angeboten. Auch in anderen Bundesländern wie NRW gibt es Initiativen zur Beruflichen Qualifizierung mit Sprachförderung. Insgesamt dürfte im Jahr 2017 rund 121.000 junge Menschen einen Platz in der Ausbildungsvorbereitung und rund 34.000 in der Berufsbildung im dualen System oder den Vollzeitberufsschulen benötigen.
- *Übergang zur Hochschule erleichtern.* Damit die Integration von Flüchtlingen an den Hochschulen gelingt, ist eine Internationalisierungsstrategie nötig. Dazu zählen etwa Sprachkurse, Instrumente zur Überprüfung der Studierfähigkeit und ein Ausbau von Online-Kursen, aber auch ein gleitender Übergang ins Studium als Gasthörer. Die Hochschulen müssen mit rund 17.000 zusätzlichen Studierenden im Jahr 2017 rechnen.
- *Regionale Verteilung verbessern.* Die Integrationschancen von Flüchtlingen am Arbeitsmarkt und im Bildungssystem hängen stark von der Lage am Arbeits- und Ausbildungsstellenmarkt ab. Dabei gibt es große regionale

Unterschiede. Vorliegende Daten zu arbeitssuchenden Flüchtlingen (Abbildung 1) und offenen Ausbildungsstellen (Abbildung 2) – jeweils gemessen in Kreisen je 10.000 Einwohner – deuten darauf hin, dass anerkannte Flüchtlinge zwar mobil sind, sie sich bisher jedoch nicht primär an den Arbeitsmarkt- und Ausbildungsperspektiven orientieren. Vor diesem Hintergrund kann die im Integrationsgesetz beschlossene Wohnsitzauflage helfen, die regionale Verteilung der Flüchtlinge besser an Integrationsperspektiven am Arbeitsmarkt und bestehenden Kapazitäten an den Ausbildungsstellen auszurichten. Eine Wohnsitzauflage kann auch verhindern, dass in Deutschland begonnene aufeinander aufbauende Bildungsmaßnahmen (Bildungsketten) umzugsbedingt unterbrochen werden.

Fazit: Bildungsintegration der Flüchtlinge ist aus humanitärer Verantwortung geboten und langfristig auch fiskalisch vorteilhaft

Fasst man die beschriebenen Maßnahmen zusammen, so ergeben sich Kosten der öffentlichen Hand im Jahr 2017 von 3,45 Milliarden Euro für den Bestand an Flüchtlingen Ende 2016. Auch wenn die Ausbildung der Flüchtlinge für den deutschen Staat also sehr teuer wird, kann sie sich fiskalisch lohnen. Bereits in naher Zukunft können durch eine bessere Arbeitsmarktintegration Kosten in Höhe von 3,1 Milliarden Euro eingespart werden. Langfristig können die heutigen Zusatzausgaben in den Schulen dazu beitragen, dass die Flüchtlinge Qualifikationen erwerben und einen Beitrag dazu leisten, künftige Fachkräfteengpässe zu vermindern. Aus humanitärer Sicht sind Bildungsausgaben für eine bessere Integration ohnehin geboten, da sie den Flüchtlingen eine vollwertige Teilhabe am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben in Deutschland ermöglichen.

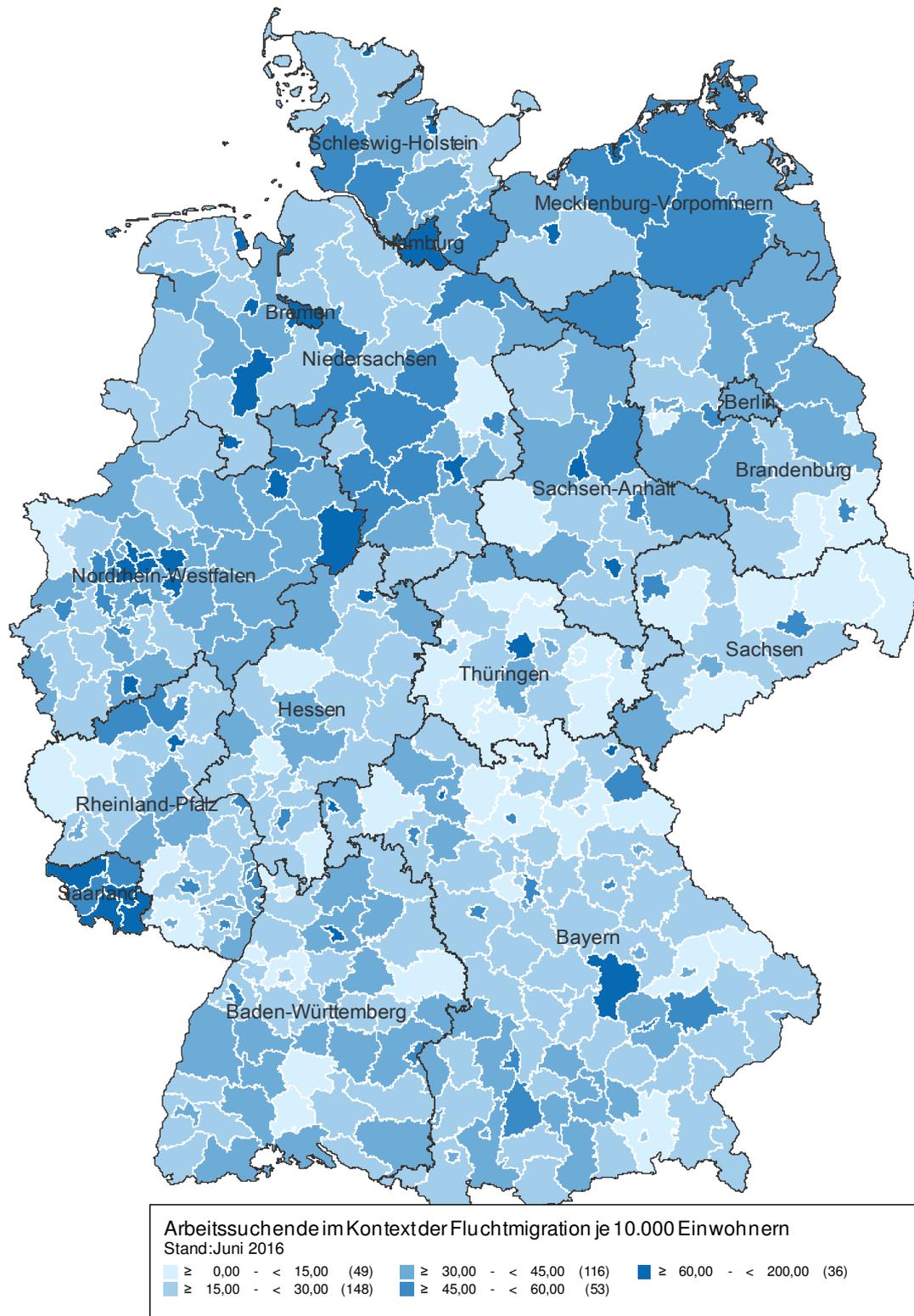
Tabelle 1: Bildungsmonitor 2016

	Land	Gesamtergebnis ¹	
		Punkte (Rang)	
		2016	Veränderung gegenüber 2013
1	Sachsen	69,6	0,3
2	Thüringen	64,5	1,2
3	Bayern	60,4	1,9
4	Baden-Württemberg	57,2	0,3
5	Hamburg	56,0	7,0
6	Saarland	51,1	9,2
7	Sachsen-Anhalt	50,7	1,1
8	Rheinland-Pfalz	50,2	2,4
9	Niedersachsen	50,0	3,0
10	Hessen	49,7	2,8
11	Mecklenburg-Vorpommern	48,5	1,1
12	Bremen	46,0	2,6
13	Schleswig-Holstein	44,4	-0,2
14	Nordrhein-Westfalen	44,2	1,1
15	Brandenburg	43,5	1,5
16	Berlin	41,6	2,6

Quelle: IW Köln; Stand: 04.07.2016

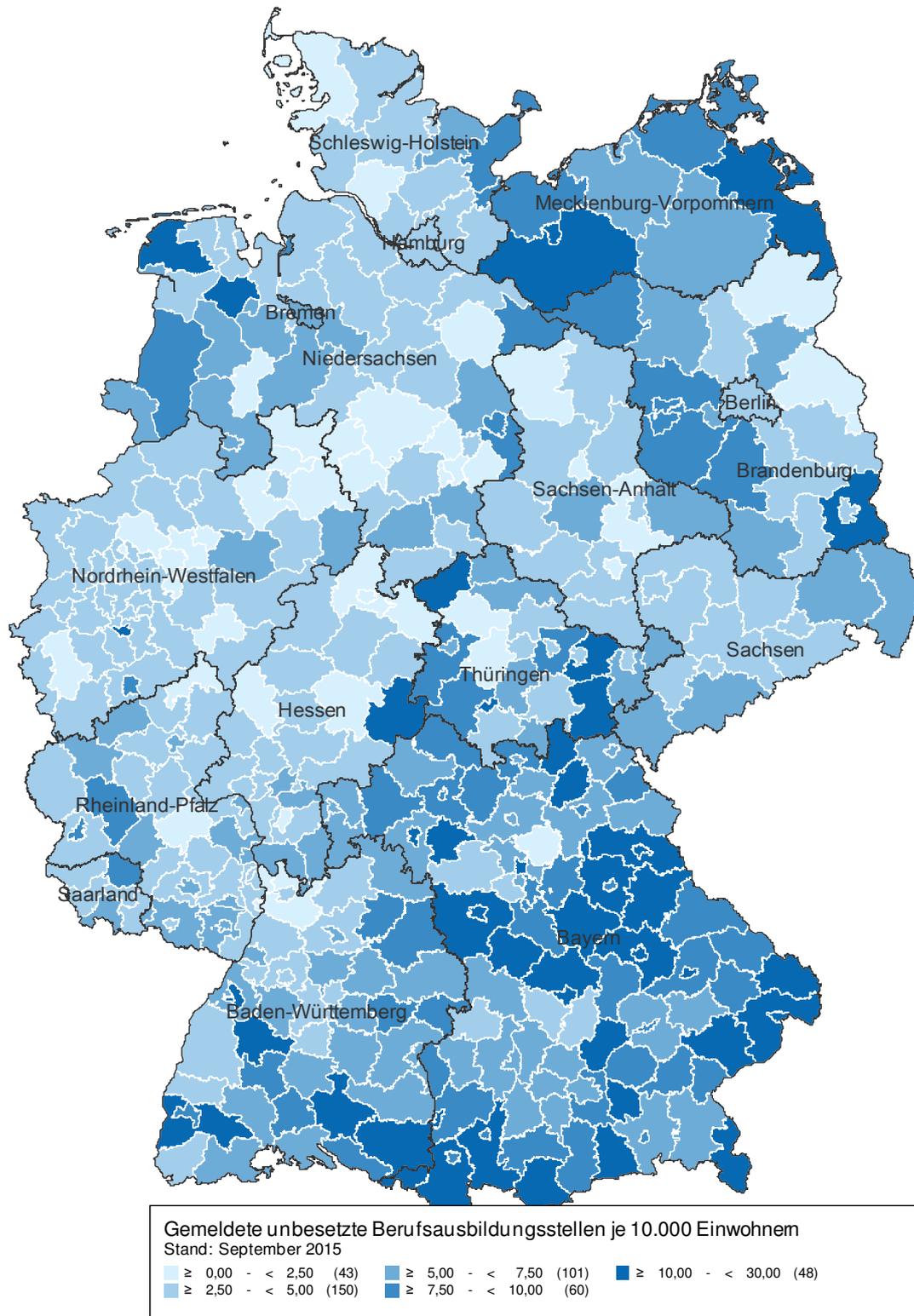
¹ Alle Indikatoren werden auf einer Punkteskala (0-100) skaliert und sind somit vergleichbar. Die höchste Punktzahl beim Bestandsranking erhält das Bundesland, das insgesamt die höchste Punktzahl über alle 12 Handlungsfelder erreicht. Die im Bildungsmonitor 2016 dokumentierten Zahlen bilden überwiegend das Jahr 2014 oder 2015 ab. Die Veränderung zum Bildungsmonitor 2013 wurde auf Basis der aktuellen Indikatorik und Methodik berechnet.

Abbildung 1: Arbeitssuchende Flüchtlinge je 10.000 Einwohner auf Kreisebene, Stand Juni 2016



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis BA, Statistisches Bundesamt

Abbildung 2: Offene Ausbildungsstellen je 10.000 Einwohner
Ausbildungsjahr 2014/2015, Stand: September 2015



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis Statistisches Bundesamt

Die Handlungsfelder des Bildungsmonitors

Handlungsfeld 1 Ausgabenpriorisierung: Relative Bildungsausgaben (Grundschulen); Relative Bildungsausgaben (allgemeinbildende Schulen); Relative Bildungsausgaben (berufliche Vollzeitschulen); Relative Bildungsausgaben (duales System); Relative Bildungsausgaben (Hochschulen)

Handlungsfeld 2 Inputeffizienz: Investitionsquote (allgemeinbildende Schulen); Altersstrukturindex (allgemeinbildende Schulen); Relative Sachausstattung (allgemeinbildende Schulen); Dienstunfähigkeitslast; Relative Sachausstattung (berufliche Schulen); Altersstrukturindex (berufliche Schulen); Investitionsquote (berufliche Schulen); Wissenschaftleranteil (Hochschulen); Investitionsquote (Hochschulen); Relative Sachausstattung (Hochschulen); Drittmitteldeckungsbeitrag

Handlungsfeld 3 Betreuungsbedingungen: Betreuungsrelation Kita; Schüler-Lehrer-Relation (Grundschulen); Unterrichtsstunden pro Klasse (Grundschulen); Klassengröße (Grundschulen); Schüler-Lehrer-Relation (Sek I - ohne Gymnasien); Schüler-Lehrer-Relation (Sek I - Gymnasien); Schüler-Lehrer-Relation (Sek II); Klassengröße (Sek I - Gymnasien); Klassengröße (Sek I - ohne Gymnasien); Unterrichtsstunden pro Klasse (Sek I - Gymnasien); Unterrichtsstunden pro Klasse (Sek I - ohne Gymnasien); Unterrichtsstunden pro Schüler (Sek II); Schüler-Lehrer-Relation (duales System); Schüler-Lehrer-Relation (berufliche Vollzeitschulen); Unterrichtsstunden pro Klasse (duales System); Unterrichtsstunden pro Klasse (berufliche Vollzeitschulen); Klassengröße (duales System); Betreuungsrelation Hochschulen

Handlungsfeld 4 Förderinfrastruktur: Ganztagsbetreuung KiGa; Akademisierungsgrad Personal Kitas; Ungelerntes Personal Kitas; Ganztagsgrundschüler; Ganztagschüler Sek I

Handlungsfeld 5 Internationalisierung: Fremdsprachenunterricht Grundschulen; Fremdsprachenunterricht duales System; Bildungsausländer Hochschulen; IQB Englisch Lesen; IQB Englisch Hören; IQB Englisch Lesen an Gymnasien; IQB Englisch Hören an Gymnasien

Handlungsfeld 6 Zeiteffizienz: Verspätete Einschulung; Wiederholerquote Grundschulen; Wiederholerquote Sek I; Ausbildungsabbrüche; Bacheloranfänger; Durchschnittsalter der Erstabsolventen

Handlungsfeld 7 Schulqualität IQB Lesen 9. Klasse; IQB Lesen an Gymnasien 9. Klasse; IQB Mathematik; IQB Mathematik – Gymnasien; IQB Naturwissenschaften; IQB Naturwissenschaften – Gymnasien; IQB Deutsch Lesen 4. Klasse; IQB Deutsch Hören 4. Klasse; IQB Mathematik 4. Klasse

Handlungsfeld 8 Bildungsarmut: IQB-Risikogruppe Mathematik; IQB-Risikogruppe Naturwissenschaften; IQB Schüler unter Mindeststandards Lesen 9. Klasse; Schulabbrecherquote; Absolventenquote Berufsvorbereitungsjahr; IQB Risikogruppe Deutsch Lesen 4. Klasse; IQB Risikogruppe Deutsch Hören 4. Klasse; IQB Risikogruppe Mathematik 4. Klasse

Handlungsfeld 9 Integration: Schulabbrecherquote Ausländer; Studienberechtigtenquote Ausländer (allgemeinbildenden Schulen); Studienberechtigtenquote Ausländer (berufliche Schulen); Steigung des sozialen Gradienten Mathematik (IQB); Varianzaufklärung Mathematik (IQB)

Handlungsfeld 10 Arbeitsmarktorientierung / berufliche Bildung: Ausbildungsstellenquote; Berufsabschlussquote; Abschlussquote Berufsfachschulen etc.; Fortbildungsquote; Quote unversorgter Bewerber

Handlungsfeld 11 Hochschule und MINT: Akademikerersatzquote; Hochschulabsolventenquote; Attrahierungsindex; Duales Studium; Ingenieurabsolventen; MN-Absolventen; F&E-Ersatzquote MINT; MINT-Wissenschaftler; Ingenieurersatzquote

Handlungsfeld 12 Forschungsorientierung: Drittmittel Hochschulen; F&E-Ausgaben; Habilitationsnachwuchs; Promotionsquote; Forscheranteil