

Dohmen, Dieter

Research Report

Ein Refugee Impact Fund zur Finanzierung von Bildung und Qualifizierung für Flüchtlinge

FiBS-Forum, No. 57

Provided in Cooperation with:

Research Institute for the Economics of Education and Social Affairs (FiBS)

Suggested Citation: Dohmen, Dieter (2015) : Ein Refugee Impact Fund zur Finanzierung von Bildung und Qualifizierung für Flüchtlinge, FiBS-Forum, No. 57, Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie (FiBS), Berlin

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/121866>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Dieter Dohmen

**Ein Refugee Impact Fund zur Finanzierung von
Bildung und Qualifizierung für Flüchtlinge**

FiBS-Forum Nr. 57

Berlin, Oktober 2015

ISSN 1610-3548



W
D
B
O
E

© 2015 Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie, Berlin

Nachdruck und Vervielfältigung – auch auszugsweise – sowie Weitergabe bzw. Verkauf sind nur mit ausdrücklicher schriftlicher Genehmigung der Verfasser gestattet.



**Forschungsinstitut für
Bildungs- und Sozialökonomie**

Hobrechtstr. 48 – 12047 Berlin
Tel.: 030/8471223-0 – Fax: 030/8471223-29

E-mail: info@fibs.eu
URL: www.fibs.eu

Inhaltsverzeichnis

Executive summary	4
1. Einleitung	6
2. Bildungs- und Qualifizierungsbedarfe	8
3. Finanzbedarf für die Qualifizierung von Flüchtlingen	10
4. Ein „Refugee Impact Fund“ als attraktive Finanzierungsalternative	16
Literatur	22

Executive summary

Noch weiß niemand genau, wie viele Flüchtlinge in diesem Jahr nach Deutschland kommen: 800.000, 1 Mio. oder doch 1,5 Millionen, wie es zuletzt in Pressenachrichten hieß. Egal wie viele es letztlich sein werden, die Flüchtlingswelle ist einerseits eine Chance für den Arbeitsmarkt in Zeiten des demografischen Wandels und der prognostizierten Fachkräftelücke. Andererseits ist sie eine Herausforderung für das gesamte Bildungssystem von der frühkindlichen Bildung über Schulen, Berufsbildung, Hochschulen bis hin zur Weiterbildung. Bildung und Qualifizierung sind der Schlüssel zur erfolgreichen Integration in die hiesige Gesellschaft. Nur wer ausreichend und passend qualifiziert ist, hat eine Chance auf einen Arbeitsplatz und damit auf ein selbstbestimmtes Leben.

Es kommt höchstwahrscheinlich eine sehr junge Gruppe von Menschen zu uns, über die Hälfte ist unter 25 Jahre, fast drei Viertel höchstens 30 Jahre alt; gleichzeitig sind drei Viertel im erwerbsfähigen Alter. Dass die Hälfte der Zuwandernden im erwerbsfähigen Alter höchstens einen Haupt- oder Realschulabschluss hat, könnte zwar einerseits vor allem auf das junge Alter vieler Zuwandernder zurückzuführen sein, ist aber andererseits zugleich nicht unbedenklich. Gleiches gilt hinsichtlich der beruflichen Qualifikationen, ein Zehntel hat einen Hochschulabschluss, ein Fünftel eine abgeschlossene Berufsausbildung.

Zahlen darüber, wie sich die Zuwanderung auf das Bildungswesen auswirken wird, liegen bisher nur begrenzt und fragmentiert vor: Die Bundesfamilienministerin geht von 68.000 Kita-Kindern, die Kultusminister/innen rechnen mit 325.000 zusätzlichen Schülerinnen und Schülern – allerdings enthält diese letztgenannte Zahl etwa 100.000 Flüchtlingskinder des vergangenen Jahres. Des Weiteren dürften etwa 130.000 der Zuwandernden eine Studienberechtigung und etwa 65.000 bereits ein Studium abgeschlossen haben. Weitere 140.000 dürften eine Berufsausbildung abgeschlossen haben; gleichzeitig haben jedoch 340.000 Menschen bisher keine Berufsausbildung oder ein Studium abgeschlossen. Bei diesen Zahlen handelt es sich um Hochrechnungen auf Basis der vorliegenden Daten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge sowie der Bundesagentur für Arbeit. Darüber hinaus müssen fast alle Zuwanderer zunächst die deutsche Sprache lernen.

Auch wenn sich die Beschäftigten in Ministerien und Behörden, wie auch die vielen Ehrenamtlichen nach Kräften bemühen, ist davon auszugehen, dass die bisherigen Anstrengungen weder ausreichen noch die Personalaufstockungen schnell genug gehen werden. In der Folge geht wertvolle Zeit verloren, um eine möglichst schnelle Integration zu ermöglichen. Auch stehen bürokratische Verfahren und bestehende Regelungen einer schnellen Integration entgegen: Allgemeine und insbesondere berufsbezogene Sprachkurse, finanzielle Unterstützungsleitungen etc. stehen oft erst nach Monaten oder gar Jahren zur Verfügung; das BAföG z.B. erst nach einem Jahr. Unklar ist darüber hinaus bisher,

wie hoch die Kosten für die erforderlichen Maßnahmen sein werden und ob ausreichende finanzielle Mittel zur Verfügung stehen werden. Der Deutsche Landkreistag rechnet mit Kosten von rund € 15 Mrd. für Unterbringung, Betreuungsleistungen für unbegleitete Kinder und Hartz IV-Leistungen, allein für dieses bzw. das kommende Jahr. In diesen Ausgaben sind die Kosten für die notwendigen Bildungsmaßnahmen nicht enthalten.

Nach unseren Berechnungen in der vorliegenden Studie belaufen sich die zu erwartenden Ausgaben für Bildung und Ausbildung in den kommenden Jahren auf etwa € 25 Mrd., wenn man von 800.000 Zuwandernden ausgeht, und auf € 48 Mrd., wenn es 1,5 Mio. werden sollten. Auf einzelne Jahre umgelegt ist mit bildungsbedingten Kosten von € 5 bis 7,5 Mrd. zu rechnen; wobei darauf hinzuweisen ist, dass sich diese Beträge ausschließlich auf diejenigen beziehen, die in diesem Jahr nach Deutschland kommen. Diese Ausgabenbeträge werden über mehrere Jahre aufzubringen sein und nur langsam absinken. Gelingt jedoch die erfolgreiche Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt, wovon in Zeiten des demografisch bedingten Fachkräftemangels bei ausreichender Qualifikation – wie bei den hier Aufgewachsenen auch – auszugehen ist, dann verringern sich nicht nur die Kosten für Unterbringung und Sozialleistungen, sondern es entstehen Mehreinnahmen in den öffentlichen Haushalten und in den Sozialversicherungen.

Wie hoch diese Mehreinnahmen sein werden, hängt davon ab, wie viele der jetzigen Flüchtlinge später erfolgreich in den Arbeitsmarkt integriert werden, wie viele Familienangehörige sie versorgen und, nicht zuletzt, vom durchschnittlichen Gehalt sowie den Kosten der Bildungsmaßnahmen etc. Die recht vorsichtigen Berechnungen zu den zu erwartenden fiskalischen Erträgen kommen fast durchgängig auf zweistellige Beträge, d.h. von Renditen, die bei über 10% liegen.

Da anzunehmen ist, dass die öffentliche Hand die notwendigen Investitionen nicht alleine finanzieren können, wird in der vorliegenden Studie ein Refugee Impact Fund vorgeschlagen, der private Mittel, z.B. von (Lebens) Versicherungen, (anderen) Unternehmen, Stiftungen, aber auch Privatpersonen, einsammelt, um sie in Bildung und Qualifizierung von Flüchtlingen zu investieren. Als Gegenleistung soll der Fonds an den öffentlichen Steuer- und Sozialversicherungsmehreinnahmen und Einsparungen bei den Sozialausgaben beteiligt werden. Würden die fiskalischen Erträge zur Hälfte in die öffentlichen Haushalte und zur Hälfte in den Fonds fließen, hätten beide eine Rendite von mindestens fünf bis sechs Prozent; eine – angesichts des geringen Risikos – durchaus lukrative Verzinsung.

1. Einleitung

Deutschland ist zum Einwanderungsland geworden, auch wenn es dies lange Zeit nicht sein wollte. Die politische Situation in vielen Ländern, insbesondere im Nahen und mittleren Osten sowie in manchen Ländern Zentralasiens und Afrikas führt zu einer bisher nicht gekannten Zuwanderungswelle. Unklar ist derzeit noch, wie viele Flüchtlinge in diesem Jahr nach Deutschland kommen werden: die offizielle Regierungsschätzung geht weiterhin von 800.000 aus, andere vermuten 1 Mio. und nach unbestätigten Pressemeldungen soll die Bundesregierung in internen Papieren sogar von 1,5 Millionen Menschen ausgehen. Dass der aktuelle Zustrom von Menschen aus dem Ausland die Gesellschaft spaltet und die eine Hälfte eher dafür ist, Flüchtlinge in großem Umfang aufzunehmen, während die andere Hälfte eher dagegen ist und große Sorgen und oft auch große Ängste hat, ist durchaus verständlich. Schließlich wird die Zuwanderung die Gesellschaft in Deutschland verändern, und niemand weiß, in welche Richtung und wie genau. Zuwanderung ist Chance und Risiko zugleich und ob sie letztlich zu einer Chance oder zu einem Risiko wird, hängt maßgeblich davon ab, ob es gelingt, die Zuwandernden – wie auch die Einheimischen – möglichst gut zu qualifizieren. Beides muss zusammen und gleichzeitig gedacht und umgesetzt werden, will man eine nachhaltige Spaltung der Gesellschaft und die Gefahr einer zunehmenden Radikalisierung größerer Teile der Gesellschaft verhindern.

Wenn im Moment noch nicht abschließend bekannt ist, wie viele Flüchtlinge voraussichtlich dieses Jahr nach Deutschland kommen, so gilt dies noch viel stärker hinsichtlich des Qualifikationsniveaus dieser Zuwanderinnen und Zuwanderer. Selbst aktuelle Daten bzw. Informationen hierzu sind mit erheblichen Unsicherheiten behaftet bzw. benennen mehrere Datenquellen oder Abgrenzungen, um sich dieser Frage anzunähern. Das IAB (2015) verweist einerseits darauf, dass 55% der im vergangenen Jahr registrierten Flüchtlinge unter 25 Jahre alt waren, darunter jeweils etwa die Hälfte im Alter von 0 bis 15 bzw. 16 bis 24 Jahren. Auf Grundlage von Befragungsdaten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) aus dem laufenden Jahr 2015 sollen 13 Prozent eine Hochschule, 17,5 Prozent ein Gymnasium, 30 Prozent Haupt- und Realschulen (Sekundarschulen), 24 Prozent Grundschulen und 8 Prozent gar keine Schule besucht haben.¹

Andererseits zieht das IAB (2015) Statistiken der Bundesagentur für Arbeit heran, um die Bildungs- und Qualifikationsstruktur der dort registrierten sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Erwerbslosen zu identifizieren. Bezogen auf den Schulabschluss der Personen, die aus den wichtigsten Asylherkunftsländern kommen, haben 15% keinen Hauptschulabschluss, 38% einen Haupt- oder

¹ So geht eine Studie des Mercator-Instituts für Sprachförderung und Deutsche als Zweitsprache (Massumi et al. 2015) für das vergangene Jahr 2014 von knapp 100.000 Zugewanderten im Alter zwischen sechs und 18 Jahren aus; dies entspräche einem Anteil von knapp 13% an allen 2014 Zugewanderten.

Realschulabschluss und 20% die Fachhochschul- oder Hochschulreife. Unter den Personen, die aus besonders von Krieg, Bürgerkrieg und politischer Verfolgungen betroffenen Ländern kommen, hatten 22% keinen Hauptschulabschluss, 25% einen Haupt- oder Realschulabschluss und 20% eine Studienberechtigung. D.h. die schulischen Ausgangsbedingungen sind insbesondere im unteren Bereich etwas ungünstiger.

Betrachtet man die berufliche Qualifikation der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Erwerbslosen, dann hatten 53% der Personen aus Asylherkunftsländern keine abgeschlossene Berufsausbildung, 22% eine betriebliche oder schulische Berufsausbildung und 10% eine akademische Ausbildung. Unter denjenigen, die aus besonders von Krieg, Bürgerkrieg und politischer Verfolgungen betroffenen Ländern kommen, hatten 71% der Personen aus Asylherkunftsländern keine abgeschlossene Berufsausbildung, 8% eine betriebliche oder schulische Berufsausbildung und 8% eine akademische Ausbildung. Unter den Erwerbslosen hatten 80% bzw. 87% keinen Berufsabschluss, was allerdings auch für 77% der bei der BA als erwerbslos registrierten Ausländer/innen und 43% der erwerbslosen Deutschen gilt. Gerade diese letzten Zahlen zeigen, wie groß die Bedeutung einer abgeschlossenen Berufsausbildung ist. Bildung und Qualifizierung sind somit von zentraler Bedeutung für die Chance auf eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft – für Einheimische wie für Zugezogene.

Über die vorliegenden bzw. die nicht vorhandenen formalen Qualifikationen hinaus ist aber auch zu berücksichtigen, dass viele der Zuwandernden offenkundig über erhebliche Fähigkeiten und Fertigkeiten, im Englischen als Skills bezeichnet, verfügen. Ohne diese Fähigkeiten und Fertigkeiten hätten sie den langen und beschwerlichen Weg nach Deutschland nicht geschafft. Mit anderen Worten: es kommt ein großes Potenzial zu uns – das allerdings auch gehoben werden muss.

Zu beobachten ist auch, dass die Flüchtlingswelle mit einem großen Engagement auf Seiten der zuständigen Behörden und Ministerien, und insbesondere von den dort Arbeitenden und den vielen Fachkräften und Ehrenamtlichen einhergeht. Dennoch besteht die Gefahr, dass Unterausstattung, Überforderung und insbesondere die jeweils zu beachtenden Regelungen und bürokratischen Prozeduren und Verfahrensvorschriften dazu führen, dass es viel zu langsam geht, Deutsch- bzw. Integrationskurse zu spät – oder gar nicht – begonnen werden, und damit am Ende die Eigeninitiative und das Eigeninteresse, der Wille etwas aus dem Leben zu machen, untergraben werden. Dies wirft die Frage auf, ob ergänzendes gesellschaftliches oder sozialunternehmerisches Engagement dazu beitragen kann, die Integration schnell und erfolgreich bewerkstelligen könnte. Die vorliegende Studie widmet sich vor allem der Frage, wie hoch die Kosten für die Qualifizierung der Flüchtlinge sein werden und wie zusätzliche Gelder generiert werden können.

2. Bildungs- und Qualifizierungsbedarfe

Bisher gibt es noch sehr wenige und sehr fragmentierte Zahlen hinsichtlich der Auswirkungen der Flüchtlings- bzw. Zuwanderungswelle auf das Bildungs- und Qualifizierungssystem, was allerdings angesichts der o.g. Unsicherheiten nur bedingt verwundern kann. Mit Blick auf die nachfolgenden Ausführungen ist somit darauf hinzuweisen, dass es sich um eine Annäherung handelt, um ein Gefühl für die möglichen Größenordnungen zu bekommen.

Betrachtet man die von zuständigen öffentlichen Einrichtungen publizierten Daten, dann geht die Bundesfamilienministerin von 68.000 Kita-Kindern aus und die Kultusministerkonferenz rechnet mit 225.000 zusätzlichen Schülerinnen und Schülern.² Geht man von einer Größenordnung von 800.000 in diesem Jahr zuwandernden Personen aus, dann entspräche dies einem Anteil von rund 37%. Legt man darüber hinaus die Zahlen der Bundesagentur für Arbeit zur Abschätzung weiterer Qualifizierungsbedarfe zugrunde, dann lässt dies vermuten, dass auch große Teile der erwachsenen Zuwanderer grundlegend schulisch und beruflich qualifiziert werden müssen. In über 90% der Fälle ist ferner zunächst das Erlernen der deutschen Sprache notwendig, und zwar „von der Pike auf“ bis hin zu einem Niveau, das einen Schulabschluss bzw. einen Einstieg in eine Berufsausbildung oder Erwerbstätigkeit ermöglicht. Mit 600 oder 900 Stunden Sprachunterricht, wie es die Integrationskurse bzw. die BAMF-ESF-Kurse vorsehen, dürfte es somit i.d.R. nicht getan sein.

Übersetzt man die vorliegenden Daten in absolute Zahlen und bezieht sie auf 800.000 (1,0 bzw. 1,5 Mio.) Flüchtlinge, dann ergeben sich die in den folgenden Tabellen ausgewiesenen Werte.

Altersgruppe	Anteil	Zuwanderung insgesamt bzw. nach Altersgruppe			Vorliegende Daten (öffentliche Angaben)	Quelle der öffentlichen Daten
		800.000	1.000.000	1.500.000		
0-5 Jahre	8,5%	68.000	85.000	127.500	68.000	BMFSFJ
6-15 Jahre	19,5%	156.000	195.000	292.500	ca.225000	KMK
16-18 Jahre	8,5%	68.000	85.000	127.500		
19-25 Jahre	18,5%	148.000	185.000	277.500		
26-30 Jahre	15%	120.000	150.000	225.000		
31-35 Jahre	11%	88.000	110.000	165.000		
36+	19%	152.000	190.000	285.000		

Quelle: IAB 2015; MI Köln 2015; eigene Berechnungen

Tabelle 1: (Ungefähre) Altersstruktur der Zuwandernden

Tabelle 1 zeigt, dass ein gutes Drittel der Zuwandernden bis 18 Jahre alt und damit tendenziell in einem für das Kernbildungssystem relevanten Alter sein dürfte; über die Hälfte sind unter 25 Jahre alt

² Die offizielle genannte Zahl von 325.000 enthält auch die etwa 100.000 zugewanderten Kinder im Schulalter des vergangenen Jahres.

bzw. 70% sind höchstens 30 Jahre alt. Es wandert also eine sehr junge Bevölkerung nach Deutschland zu. Umgekehrt sind knapp drei Viertel im erwerbsfähigen Alter.

Tabelle 2 verdeutlicht, dass knapp 100.000 der Zuwandernden im erwerbsfähigen Alter keinen Hauptschulabschluss, 245.000 einen Haupt- oder Realschulabschluss und knapp 130.000 eine Studienberechtigung haben.

Schulabschluss	Wichtigste Asylherkunftsländer	(Bürger)Krieg, pol. Verfolgung	Zuwanderung insgesamt bzw. nach Schulabschluss		
			800.000	1.000.000	1.500.000
ohne Hauptschulabschluss	15%	22%	96.600	120.750	181.125
Haupt-/Realschulabschluss	38%	25%	244.720	305.900	458.850
Studienberechtigung	20%	20%	128.800	161.000	241.500
Insg.	73%	67%	470.120	587.650	881.475
Quelle: IAB 2015; eigene Berechnungen					

Tabelle 2: (Ungefähre) Bildungsstruktur der Zuwandernden

Die nachfolgende Tabelle 3 verdeutlicht, dass der Großteil der Personen mit oder ohne Haupt- bzw. Realschulabschluss auch keine abgeschlossene Berufsausbildung hat. Dies sind gut 340.000 Menschen, sofern die Zahl der in diesem Jahr zuwandernden bei 800.000 liegen sollte. Nur gut 140.000 haben eine abgeschlossene Berufsausbildung und 65.000 einen Hochschulabschluss. Ein erheblicher Teil der Personen ohne Berufsausbildung dürfte auch aufgrund des Alters noch keine Berufs- oder Hochschulausbildung abgeschlossen haben. Im Ergebnis zeigt sich somit einerseits ein beträchtlicher Qualifizierungsbedarf und andererseits, dass die vorhandene Qualifizierungsstruktur nicht ganz so dramatisch ist, wie es auf den ersten Blick scheint.

Berufsabschluss	Wichtigste Asylherkunftsländer	(Bürger)Krieg, pol. Verfolgung	Zuwanderung insgesamt bzw. nach Ausbildungsabschluss		
			800.000	1.000.000	1.500.000
ohne abgeschl. Berufsausbildung	53%	71%	341.320	426.650	639.975
abgeschl. Berufsausbildung	22%	8%	141.680	177.100	265.650
Studium	10%	8%	64.400	80.500	120.750
Insg.	85%	87%	547.400	684.250	1.026.375
Quelle: IAB 2015; eigene Berechnungen					

Tabelle 3: (Ungefähre) Qualifikationsstruktur der Zuwandernden

Gleichwohl bedeuten die vorliegenden Zahlen, dass in den kommenden Jahren erhebliche Herausforderungen auf das Schul- und insbesondere das Ausbildungs- und Hochschulwesen in Deutschland zukommen werden. Auch wenn derzeit gerne über Beispiele gelungener Integration von Flüchtlingen in die duale Ausbildung berichtet wird, sollte nicht übersehen werden, dass bereits die aufgewachsenen Migrantinnen und Migranten erhebliche Probleme bei der Einmündung in eine berufliche Ausbildung haben (siehe zusammenfassend etwa Dohmen 2015).

Mit Blick auf das Bildungswesen bedeuten die hier genannten Zahlen, dass – ausgehend von 800.000 Zuwandernden – knapp 70.000 Kinder in Kitas und rund 225.000 in Schulen gehen werden. Bis zu 150.000 sind zwischen 19 und 25 Jahre alt und damit in dem Alter, in dem eine Berufsausbildung oder ein Studium ansteht. Allerdings ist die Zahl derer, die im erwerbsfähigen Alter sind und (noch) keine Berufsausbildung abgeschlossen haben, mit insg. 340.000 deutlich höher. Neben dem Großteil der 215.000 16- bis 25-Jährigen, die noch keine Ausbildung oder ein Studium abgeschlossen haben, gehören also mindestens 125.000 „Ältere“ zu dieser Gruppe. Aber auch bei den 205.000 Flüchtlingen, die bereits eine Berufsausbildung oder ein Studium abgeschlossen haben, ist davon auszugehen, dass sie einen Anpassungs- oder Nachqualifizierungsbedarf haben.

3. Finanzbedarf für die Qualifizierung von Flüchtlingen

Die Frage, wie viel Geld für die Bildung und Qualifizierung von Flüchtlingen benötigt wird, ist vor dem Hintergrund der unvollständigen und uneinheitlichen Datenlage nicht ganz einfach zu beantworten; die Zahlenwerte in den vorhergehenden Tabellen wie auch in den folgenden Übersichten sind daher als Annäherung und nicht als exakte Zahlen zu verstehen.

Ausgangspunkt der Schätzungen sind die Daten im vorhergehenden Abschnitt, die sich ausschließlich auf die – in der Basisvariante 800.000 – Personen beziehen, die in diesem Jahr zuwandern. Mit Blick auf die Zuwanderung im kommenden Jahr und den Jahren danach, sind die hier ermittelten Kosten entsprechend zu erhöhen. Auch ist zu berücksichtigen, dass im Folgenden zum einen jährliche Ausgabenbeträge und zum anderen die Gesamtausgaben für längere Maßnahmen ausgewiesen werden; dies bedeutet zum Beispiel hinsichtlich der Ausgaben für Kita und Schule, dass auch in nachfolgenden Jahren mit ähnlich hohen – und zum Teil auch höheren – Ausgaben zu rechnen ist. Es ist somit realistischerweise davon auszugehen, dass sich der Finanzierungsbedarf nur langsam und sukzessive verringern wird. Sollte die Zuwanderung auch in den kommenden Jahren ansatzweise so hoch sein wie in diesem Jahr, dann ist ferner mit noch einmal sprunghaft steigenden Kosten zu rechnen.

Geht man von den vorliegenden Zahlen aus, d.h. von 68.000 zusätzlichen Kita-Kindern und 225.000 zusätzlichen Schülerinnen und Schülern, dann erhöhen sich die Kita-Ausgaben um knapp € 600 Mio. und die Schulausgaben um etwa € 2,8 Mrd. (siehe Tabelle 4). Für Integrationskurse sind etwa € 1,25 Mrd. erforderlich, wenn man davon ausgeht, dass alle Erwachsenen daran teilnehmen. Nach Angaben von Zeit Online (vom 21.10.2015) sollen beim BAMF und ergänzend bei der Bundesagentur für Arbeit bis zu 370 Mio. für Integrationskurse eingeplant sein. D.h., es wären rund € 900 Mio. noch zu finanzieren. Bei den Ausgaben für die Kita-Kinder und die Schüler/innen handelt es sich um jährliche Ausgaben, bei den Kosten für die Integrationskurse um einmalige Beträge; allerdings ist zu bezweifeln, dass das Sprachniveau am Ende dieser Kurse ausreichend ist, um erfolgreich eine Ausbildung oder Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Es ist daher mit weiteren Kosten zu rechnen, um das

Sprachniveau auf ein Level zu erhöhen, das die Aufnahme einer Ausbildung, eines Studium oder einer Berufstätigkeit ermöglicht.

	Ausgaben		
	Kosten je Einheit (in Euro)	Anzahl Teilnehmer bzw. Kinder	Kosten insg. (in 1.000 Euro)
Flüchtlinge (insg. 800.000)			
Bildungsmaßnahmen, Integrationskurse (einmalige Kosten)	2.500	500.000	1.250.000
Flüchtlingskinder in Kitas (Kosten pro Jahr)	8.100	68.000	550.800
Willkommensklassen bzw. Schulunterricht (Kosten pro Jahr)	8.500	325.000	1.597.500
Berufsvorbereitung (öff. Kosten pro Person, Basis: Angaben des IW)	7.500	340.000	2.550.000
Berufsausbildung (öffentliche Kosten pro Azubi und Ausbildung)	10.000	200.000	2.000.000
Studium (öffentliche Kosten pro Studium)	26.000	100.000	2.600.000
BAföG	8.400	100.000	840.000
Sonstiges			1.000.000
Summe			13.388.300

Tabelle 4: Geschätzte jährliche Bildungsausgaben für Flüchtlinge (Quelle: eigene Berechnungen)

Eine berufliche Ausbildung kostet die öffentliche Hand, die nur für die Berufsschulen aufkommen muss, etwa € 10.000 je Auszubildenden (bezogen auf die gesamte Ausbildung); sollten nach und nach 200.000 der in diesem Jahr zuwandernden eine Ausbildung beginnen, dann belaufen sich die Kosten auf € 2 Mrd. Sollten gar 300.000 (350.000) sukzessive in die Berufsausbildung übergehen, wie das Institut der Deutschen Wirtschaft implizit annimmt (Zeit Online vom 21.10.2015), dann erhöhen sich die Kosten auf € 3 bzw. 3,5 Mrd.

Geht man – dem Institut der Deutschen Wirtschaft folgend (ebd.) – davon aus, dass das Gros der Zuwandernden zunächst eine Berufsvorbereitung benötigt, die im Schnitt € 7.500 kostet, dann ergäben sich Kosten von € 2,55 Mrd. für insg. 340.000 Personen. Sollte die Integration einer „so großen“ Anzahl in die Berufsausbildung nicht gelingen – oder ein großer Teil eine Vollzeitschulische Berufsausbildung vorziehen – dann sind deutliche höhere Kosten zu erwarten. In diesem Fall belaufen sich die Kosten je 100.000 Vollzeit-Berufsschüler/innen bzw. Jugendliche im Übergangssystem auf € 750 Mio.; insbesondere bei Einmündung in das Übergangssystem ist nicht auszuschließen, dass der erfolgreiche Beginn einer Berufsausbildung auf Jahre hinaus nicht gelingen wird, wodurch auch die Integration in den Arbeitsmarkt und die hiesige Gesellschaft beeinträchtigt würde.

Nach den o.g. Daten haben knapp 130.000 Flüchtlinge eine Studienberechtigung und 65.000 bereits ein Hochschulstudium abgeschlossen. Bei denjenigen, die ein Gymnasium besucht haben bzw. noch besuchen werden, ist – insbesondere auch angesichts der Tradition in ihren Herkunftsländern – davon auszugehen, dass sie zum ganz überwiegenden Teil ein Studium anstreben werden. Es erscheint insofern plausibel, von mindestens 100.000 zukünftigen Studierenden bzw. Studierwilligen auszugehen. Legt man für diese Gruppe einen Betrag von € 26.000 für ein durchschnittlich vierjähriges Studium zugrunde – dieser Betrag entspricht den Vereinbarungen des Hochschulpakts – dann resultieren hieraus, Gesamtkosten von € 2,6 Mrd. für die zukünftigen Studierenden, die in diesem Jahr nach Deutschland zugewandert sind.³

Bei denjenigen, die bereits eine Hochschule besucht haben, stellt sich die Frage, ob sie mit dem ggf. erworbenen Abschluss unmittelbar – d.h. nach erfolgreich absolviertem Sprachkurs – eine Erwerbstätigkeit aufnehmen können oder eine Anpassungsqualifizierung erforderlich ist. Es erscheint plausibel davon auszugehen, dass ein Teil von ihnen noch einmal eine Anpassungsqualifizierung benötigen wird; allerdings sind realistische Schätzungen dazu, auf welchen Anteil unter den 65.000 Akademiker/innen dies zutreffen könnte, sind derzeit nicht möglich; insofern dient der o.g. Betrag von € 1 Mrd. als „Platzhalter“, der auch andere Weiterbildungsmaßnahmen umfasst.

Fasst man die vorstehenden Beträge zusammen, dann ist zu beachten, dass die genannten Beträge sich auf unterschiedliche Zeiträume beziehen. Tabelle 5 fasst die in Tabelle 4 ausgewiesenen Beträge noch einmal zusammen und ergänzt sie hinsichtlich der Frage, ob die Ausgaben einmalig oder wiederholt anfallen sowie hinsichtlich des zeitlichen Horizonts, über den die geschätzten Ausgaben zu finanzieren wären. So fallen die Ausgaben für die Kita- und Schulkinder über einen längeren Zeitraum jährlich an, wenn auch sukzessive absinkend. Für den Kita-Bereich wird von einer durchschnittlichen Dauer von 2,5 Jahren und im Schulbereich von sechs Jahren ausgegangen. D.h. im Kita-Bereich fallen die vom BMFSFJ ermittelten Ausgaben von € 550 Mio. über 2,5 Jahre an und summieren sich somit auf knapp € 1,4 Mrd. Euro. Es ist dabei zu beachten, dass darüber hinaus auch die Ausgaben für den ohnehin geplanten Krippenausbau für die Unter-Dreijährigen aufzubringen sind. Im Schulbereich belaufen sich die Gesamtkosten auf knapp € 10 Mrd. In der beruflichen Bildung könnten sich die Gesamtkosten auf insg. € 7,5 Mrd. und in den Hochschulen bleibt es bei den berechneten € 2,6 Mrd., da diese für die Gesamtkohorte der studierenden Flüchtlinge berechnet wurden.

³ Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass in den vergangenen Jahren rund 90.000 bis 100.000 Studienanfänger/innen ihre Studienberechtigung im Ausland erworben haben; dies sind knapp 20% der Erstsemester. Die knapp € 2,6 Mrd., die für diese Studierenden aufzubringen sind, sind Bestandteil des Hochschulpakts.

Kosten für die Bildung und Qualifizierung von Flüchtlingen (Annahme: 800.000 Personen)	Ausgaben			Grundlage für die Kalkulation der Gesamtkosten	Durchschnittliche Anzahl an Maßnahmen bzw. Jahren	Gesamtkosten (in Euro)
	Kosten je Teilnehmende/n (in Euro)	Anzahl Teilnehmende bzw. Kinder	Kosten insg. (in Euro)			
Bildungsmaßnahmen, Integrationskurse	2.500	500.000	1.250.000.000	einmalig	1,5	1.875.000.000
Flüchtlingskinder in Kitas	8.100	68.000	550.800.000	jährlich	2,5	1.377.000.000
Willkommensklassen bzw. Schulunterricht	7.100	225.000	1.597.500.000	jährlich	6	9.585.000.000
Berufsvorbereitung (öff. Kosten pro Person)	7.500	340.000	2.550.000.000	ein bis zwei Jahre	1,5	3.825.000.000
Berufsbildung (öff. Kosten pro Ausbildung)	10.000	300.000	3.000.000.000	über drei Jahre	1	3.000.000.000
Schulische Berufsausbildung bzw. Übergangssystem (öff. Kosten pro Ausbildung)	7.500	100.000	750.000.000	über drei Jahre	1	750.000.000
Studium (öff. Kosten pro Studium)	26.000	100.000	2.600.000.000	Kosten eines Studiums	1	2.600.000.000
BAföG	8.400	100.000	840.000.000	Kosten eines Studiums	1	840.000.000
Sonstiges (Anpassungs-, Nachqualifizierungsmaßnahmen)			1.000.000.000	jährlich	2	2.000.000.000
Summe			14.138.300.000			25.852.000.000
Quelle: eigene Berechnungen des FiBS						

Tabelle 5: (Geschätzte) Gesamtkosten der Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen für die in diesem Jahr Zuwandernden (Annahme 800.000 Flüchtlinge)

Kosten für die Bildung und Qualifizierung von Flüchtlingen (Annahme: 1,5 Mio. Personen)	Ausgaben			Grundlage für die Kalkulation der Gesamtkosten	Durchschnittliche Anzahl an Maßnahmen bzw. Jahren	Gesamtkosten (in Euro)
	Kosten je Teilnehmende/n (in Euro)	Anzahl Teilnehmende bzw. Kinder	Kosten insg. (in Euro)			
Bildungsmaßnahmen, Integrationskurse	2.500	937.500	2.343.750.000	einmalig	1,5	3.515.625.000
Flüchtlingskinder in Kitas	8.100	127.500	1.032.750.000	jährlich	2,5	2.581.875.000
Willkommensklassen bzw. Schulunterricht	7.100	421.875	2.995.312.500	jährlich	6	17.971.875.000
Berufsvorbereitung (öff. Kosten pro Person)	7.500	637.500	4.781.250.000	über drei Jahre	1,5	7.171.875.000
Berufsbildung (öff. Kosten pro Ausbildung)	10.000	562.500	5.625.000.000	über drei Jahre	1	5.625.000.000
Schulische Berufsausbildung bzw. Übergangssystem (öff. Kosten pro Ausbildung)	7.500	187.500	1.406.250.000	über drei Jahre	1	1.406.250.000
Studium (öff. Kosten pro Studium)	26.000	187.500	4.875.000.000	Kosten eines Studiums	1	4.875.000.000
BAföG	8.400	187.500	1.575.000.000	Kosten eines Studiums	1	1.575.000.000
Sonstiges (Anpassungs-, Nachqualifizierungsmaßnahmen)			1.875.000.000		2	3.750.000.000
Summe			26.509.312.500			48.472.500.000
Quelle: eigene Berechnungen des FiBS						

Tabelle 6: (Geschätzte) Gesamtkosten der Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen für die in diesem Jahr Zuwandernden (Annahme 1,5 Mio. Flüchtlinge)

Sollte es in diesem Jahr bei den 800.000 Flüchtlingen bleiben, von denen die Bundesregierung offiziell ausgeht, dann belaufen sich die Gesamtkosten für diese Kohorte auf gut € 25 Mrd. Sollten aber die bisweilen auch genannten 1,5 Mio. Flüchtlinge nach Deutschland kommen, erhöhen sich die Kosten auf € 48 Mrd. (siehe Tabelle 6)

Möchte man die Ausgaben dieses bzw. des kommenden Jahres ermitteln, dann sind die Ausgaben für die Integrationskurse, die Kitas und Schulen sowie die Hochschulen zugrunde zu legen. Allerdings sind die Ausgaben für die Hochschulen mindestens durch vier, wenn nicht gar fünf oder sechs zu teilen, da nicht anzunehmen ist, dass das Gros der studienberechtigten Flüchtlinge sich bereits in diesem Jahr an einer deutschen Hochschule einschreiben kann. Insofern ist kurzfristig von Kosten einer Größenordnung von etwa € 5 bis € 7,5 Mrd. auszugehen.

Für die mittel- bis langfristige Planung der jährlichen Ausgaben ist zu berücksichtigen, dass Kita-Kinder zwischen einem und fünf Jahre in einer Kindertageseinrichtung verbringen werden, und anschließend mindestens zehn Jahre im Schulsystem; und dann folgen duale oder schulische Berufsausbildung oder Studium. D.h. für elf bis u.U. 17 oder 18 bzw. fast 20 Jahre, wenn man Berufsausbildung oder Studium mitrechnen, sind € 7.000 bis 8.000 pro Jahr anzusetzen. Dies gilt im Prinzip auch bei denjenigen, die im Schulalter sind – nur, dass hier eine kürzere Dauer anzusetzen ist.

Kann die öffentliche Hand diese Ausgaben finanzieren?

Im Hinblick auf die Frage, ob die öffentliche Hand in der Lage sein wird, diese Kosten aus ihren Haushalten zu finanzieren, so ist zum einen zu beachten, dass die hier ermittelten Ausgaben von € 5 bis 7,5 Mrd. für Bildung und Qualifizierung zusätzlich zu den Kosten für Unterbringung, Lebenshaltung etc. zu tragen sind. Der Deutsche Landkreistag geht für diese Leistungen von etwa € 15 Mrd. aus, die zu zwei Drittel von den Kommunen zu finanzieren sind (Süddeutsche Zeitung vom 22.10.2015). D.h. es ist insgesamt von Finanzvolumen von mindestens € 20 Mrd. auszugehen. Auch die Bildungsausgaben sind zum Teil, z.B. im Kita-Bereich, aber auch bei den sog. äußeren Schulangelegenheiten, durch die Kommunen zu finanzieren, deren Finanzkraft aber oft so begrenzt ist, dass auch anderweitige Investitionsausgaben darunter leiden (siehe hierzu etwa die Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung 2015) bzw. insgesamt unzureichend in Infrastruktur investiert wird. Mit Blick auf die Kommunen ist zu berücksichtigen, dass diese auch maßgeblich an der Finanzierung des Kita- bzw. insbesondere Krippenausbaus beteiligt sind, der in den kommenden Jahren weitergehen muss, soll die angestrebte Quote von 40% im Bundesdurchschnitt zeitnah erreicht werden.

Fasst man diese Ausgabenbeträge sowie die Lastenverteilung auf Bund, Länder und Kommunen zusammen, dann liegt die Vermutung nahe, dass die öffentliche Hand – auch wenn der Bund massiv in die Bildungsfinanzierung einsteigen würde – diesen Betrag nicht dauerhaft wird stemmen können.

Hinzu kommt, dass das Festhalten an den bestehenden Finanzierungsregelungen und Zugangsvoraussetzungen bedeuten würde, dass viele zugewanderte Menschen etliche Monate tatenlos wären und wertvolle Zeit verstreichen würde.

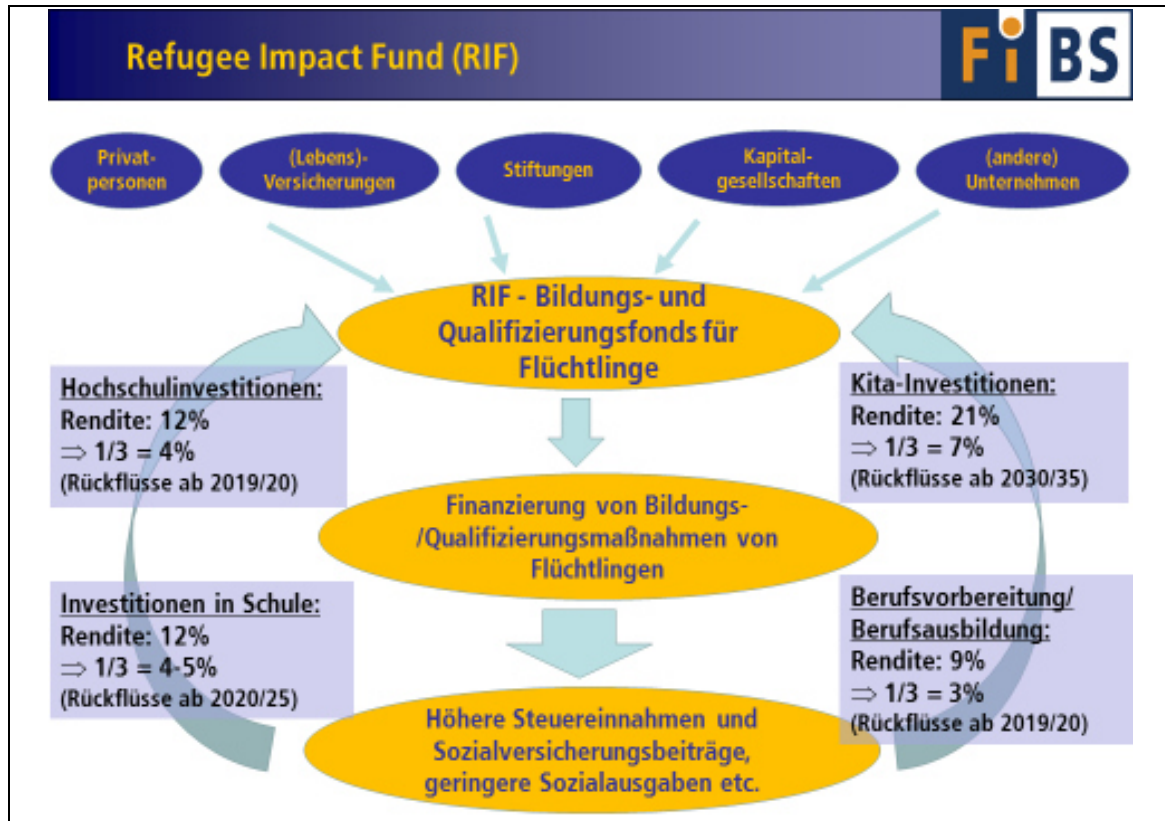
4. Ein „Refugee Impact Fund“ als attraktive Finanzierungsalternative

Die Alternative könnte darin bestehen, einen Refugee Impact Fund – einen Bildungs- und Qualifizierungsfonds für Flüchtlinge – zu errichten, der die Kosten für die Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen übernimmt, ggf. unabhängig davon, ob die formalrechtlichen Zugangsvoraussetzungen vorliegen oder nicht. (In einer zweiten, idealerweise zeitgleich zu errichtenden Tranche sollte ein vergleichbarer Fond für hier Aufgewachsene aufgebaut werden, damit auch diese ihre Qualifikationen verbessern können. (Dies ist m.E. eine zwingende Ergänzung, um kein Gefühl der Benachteiligung bei den Geringqualifizierten aufkommen zu lassen, die hier aufgewachsen sind; siehe hierzu grundlegend Dohmen 2015). Über den Refugee Impact Fund können Sprachkurse, Kita- oder Studienplätze oder andere Qualifizierungsmaßnahmen finanziert werden.

Die Finanzierungsquellen des Fonds sind vielfältig: (Lebens-)Versicherungen, Stiftungen, Kapitalgesellschaften, andere Unternehmen wie auch Privatpersonen (allein auf den Sparkonten von Rentner/innen und Pensionär/innen sollen € 2 Billionen liegen) – zum Teil durchaus auch als Spende – zahlen Geld in diesen Refugee Impact Fund ein und finanzieren die Maßnahmen entweder direkt oder unterstützen Bund, Ländern, Kommunen und ggf. die Bundesagentur für Arbeit oder das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge bei der Finanzierung von Bildungsmaßnahmen. Im Gegenzug wird der Fonds an den mittel- bis langfristig aus diesen Maßnahmen resultierenden fiskalischen Erträgen beteiligt. Vereinfacht: finanziert der Fonds z.B. 100.000 Integrations- und Sprachkurse sowie Ausbildungsplätze, dann erhält er einen Anteil von z.B. 35 oder 50% der späteren Steuermehreinnahmen, die durch diese ehemaligen Flüchtlinge in die Staatskassen eingezahlt werden. Idealerweise partizipiert der Fonds auch an den zusätzlichen Sozialversicherungsbeiträgen sowie den eingesparten Sozialleistungen (Kosten für Wohnung und Lebensunterhalt, etc.).

Die nachfolgende grafische Darstellung fasst das Grundprinzip zusammen und zeigt, dass die fiskalischen Bildungsrenditen in aller Regel bei deutlich über zehn, zum Teil bei über zwanzig Prozent liegen dürften. Die Werte in der Abbildung beziehen sich auf die überschlägig geschätzten Ertragsraten von zugewanderten Personen und sind meist etwas niedriger als bei hier aufgewachsenen Menschen (siehe Dohmen 2015). Es ist allerdings einschränkend darauf hinzuweisen, dass eingesparte Sozialleistungen nur sehr begrenzt und überschlägig berücksichtigt wurden. Mit anderen Worten: Die zu erwartenden Renditen von Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen zugunsten von Flüchtlingen dürften höher sein, als hier ausgewiesen, allerdings ist anzunehmen, dass sie dennoch geringer sein werden als bei hier aufgewachsenen Personen. Diese Differenz ist auf die höheren Kosten zurückzu-

führen, da i.d.R. zumindest Sprachkurse, und in vielen Fällen auch weitergehende Vorbereitungs- bzw. Anpassungsmaßnahmen, zu finanzieren sind.



Die Investitionen werden zum Teil relativ schnell, d.h. innerhalb von zwei bis drei Jahren erste Erträge abwerfen, in anderen Fällen, z.B. bei Kindern, die jetzt in eine Kita gehen werden, beginnt die Rückzahlung frühestens in 15, teilweise auch erst in gut 20 Jahren. Dafür ist der Anlagehorizont hier extrem lang und umfasst bis zu 60 Jahre; sicherlich ein Horizont, der für viele Investoren zu lang ist. Allerdings ist das Risiko, angesichts des demografischen Wandels und des prognostizierten Fachkräftemangels ausgesprochen gering.

Darüber hinaus seien die folgenden zentralen Vorteile des hier vorgeschlagenen Refugee Impact Funds genannt:

- Er hat die prinzipielle Fähigkeit, relativ kurzfristig ein ausreichend hohes Finanzvolumen im mittleren einstelligen Milliardenbereich zu generieren.
- Er führt nicht zu einer Erhöhung der öffentlichen Verschuldung.⁴

⁴ Damit scheiden z.B. Bildungsanleihen als Finanzierungsoption aus. Diese könnte zwar aus Sicht der öffentlichen Hand derzeit zu ausgesprochen geringen Zinsen ausgegeben werden. Allerdings hingen Bildungsinvestitionen damit weiterhin ausschließlich von politischen Entscheidungen ab, die bisher nicht dazu geführt haben, dass Bildungsinvestitionen im erforderlichen Umfang finanziert wurden. Ein Bildungsinvestitionsfonds

- Er ist mit den grundgesetzlichen Grundlagen (weitgehendes Kooperationsverbot im Bildungsreich) vereinbar bzw. ermöglicht die rechtlich einwandfreie „Überwindung“ derselben.
- Er überwindet das Auseinanderfallen von Kosten und fiskalischen Erträgen zwischen Bund, Ländern und Kommunen sowie den Sozialversicherungen, da alle drei bzw. vier Ebenen anteilig im Verhältnis ihrer fiskalischen Erträge an der Ertragsteilung beteiligt sind.
- Er ist „nur“ in begrenztem Maße abhängig von politischen Entscheidungen bzw. führt zu einer Stärkung anderer Akteure und somit zur Begünstigung von Bildungsinvestitionen.
- Er erhöht die Anreize, in die Bildung benachteiligter sozialer Gruppen – hier Flüchtlinge – zu investieren und deren Zukunftschancen zu verbessern.

In den nachfolgenden Abschnitten werden ausgewählte Aspekte des „Refugee Impact Funds“ diskutiert bzw. vorgestellt.

Wie bereits kurz dargestellt, wird der Refugee Impact Fund durch private Finanziers, insbesondere (Lebens-)Versicherungen, Stiftungen, Kapitalgesellschaften oder auch Privatpersonen und andere Unternehmen, mit einem Budget ausgestattet, das für unterschiedliche Investitionen zur Verbesserung des Bildungs- und Qualifikationsniveaus der zurzeit zuwandernden Flüchtlinge genutzt wird. Die vier Beispiele in der Abbildung sind exemplarisch und nicht abschließend zu verstehen; auch der Anteilswert von einem Drittel der fiskalischen Erträge, die in den Fonds zurückfließen, ist exemplarisch zu verstehen. Die Rückflüsse in den Fonds sind dadurch möglich, dass das bessere Bildungs- und Qualifikationsniveau der Flüchtlinge in einigen Jahren zu höheren öffentlichen Einnahmen sowie gleichzeitig zu geringeren Ausgaben in den Sozialsystemen führt. Zu diesen Einsparungen gehören u.a. die Kinder- und Jugendhilfe (insb. Hilfen zur Erziehung), Hartz IV, Wohngeld, Kosten der Kriminalität/Strafvollzug, geringere Krankheitskosten im Gesundheitswesen bzw. in den Sozialversicherungen etc. Diese Einsparungen ergeben sich insbesondere durch die bessere Bildung zugunsten von Personengruppen, die ansonsten nur zu einem begrenzten Anteil eine reelle Chance hätten, einen Ausbildungs- und Arbeitsplatz zu bekommen. Er führt u.a. aufgrund der Möglichkeit unbürokratisch Maßnahmen und Programme zugunsten von Flüchtlingen finanzieren zu können auch dazu, dass die gerade Zugewanderten zeitnah eine Zukunftsperspektive erhalten und der „Frust des (ungewollten) Nichtstuns“ verhindert wird.

Die Bereitschaft privater Finanziers, Geld in einen solchen Fonds zu investieren, hängt maßgeblich – aber nicht ausschließlich – davon ab, wie hoch die zu erwartenden Erträge (Rückflüsse in den Fonds) sind und ab wann mit diesen Rückflüssen zu rechnen ist. Die oben stehende Abbildung zeigt,

könnte den Druck auf die politischen Entscheidungsträger erhöhen, hier aktiv zu werden, da das Argument entfallen würde, es gebe keine Finanzmittel bzw. keinen finanzpolitischen Handlungsspielraum.

dass in den meisten Bereichen (z.B. Hochschule, Berufsorientierung/Berufsausbildung) mit fiskalischen Renditen von 10% und frühkindlichen Bereich sogar mit Erträge von über 20% zu rechnen ist. Gleichzeitig wird deutlich, dass der zeitliche Abstand zwischen den Investitionen und den ersten Rückflüssen sehr unterschiedlich ist. Während Berufsorientierung nach etwa 3 bis 5 Jahren (u.U. sogar früher) zu ersten spürbaren Rückflüssen in die öffentlichen Haushalte führt, ist in der frühkindlichen Bildung allerfrühestens nach 15 bis 20 Jahren mit deutlichen Erträgen rechnen.⁵

Da Anleger eine Tendenz zu eher kurzfristigen Anlagehorizonten haben,⁶ würde dieses bedeuten, dass Berufsausbildung oder Hochschulbildung einen Vorteil gegenüber anderen Bildungsbereichen, und insbesondere im Vergleich zu frühkindlichen Bildungsinvestitionen, hätten. Die konkrete Ausgestaltung bzw. Umsetzung des Fonds ist damit eine strategisch sehr bedeutsame Entscheidung.

Es ist grundsätzlich möglich, den Fonds so aufzusetzen, dass (1) konkrete Einzelmaßnahmen oder (2) bestimmte Bildungsbereiche unterstützt werden oder aber (3) durch einen übergreifenden Fonds in Maßnahmen in unterschiedlichen Bildungsbereichen zu investieren. Ersteres würde z.B. bedeuten, dass in den Aufbau von Berufsvorbereitungs- oder Ausbildungskapazitäten in einer Kommune X investiert wird, während (2) grundsätzlich unterschiedliche Maßnahmen im Berufsbildungs- oder Hochschulbereich vorsieht. Die dritte Option würde bedeuten, dass sowohl in Berufsbildungs- als auch hochschulische Vorhaben investiert würde.⁷

Während (1) und (2) den Anlegern ermöglichen würde, gezielt ihren unmittelbaren persönlichen Präferenzen zu folgen und entweder in bestimmte Projekte oder in unterschiedliche Bildungsbereiche zu investieren, hätte (3) den Vorteil der Diversifikation, d.h. die Investitionen und damit auch die Erträge und Risiken sowie deren zeitlicher Anfall würden auf unterschiedliche Maßnahmen und/oder Bildungsbereiche verteilt. Hierdurch würde sich einerseits das Risiko verringern, andererseits verteilen sich auch die Rückflüsse gleichmäßiger über die Zeit, und es könnte zu einer „günstigeren“ Verteilung der Gelder über alle Bildungsbereiche kommen.⁸ Denkbar – und vermutlich für den Beginn vor-

5 Da die Berechnungen ausschließlich auf die fiskalischen Renditen i.e.S., d.h. die Steuernehreinnahmen und zusätzliche Sozialversicherungsbeiträge abheben, ist davon auszugehen, dass bereits zu einem früheren Zeitpunkt mit ersten Rückflüssen bzw. Einsparungen zu rechnen ist, als hier ausgewiesen. So zahlen Auszubildende Sozialversicherungsbeiträge und es werden zugleich Ausgaben für das Übergangssystem oder für Sozialleistungen eingespart; in diesen Fällen ist daher mit deutlich früheren Rückflüssen zu rechnen. In anderen Bereichen, Schule und Kindertageseinrichtungen, ist mit positiven Auswirkungen z.B. auf die Inanspruchnahme von Leistungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung zu rechnen; auch hier ist daher mit früheren Erträgen zu rechnen.

6 Im Bereich der sog. Social Impact Bonds wird z.B. häufig über einen Anlagehorizont von maximal 8 Jahren berichtet. In allen Bildungsbereichen erreichen die Investitionen die ermittelte Rendite erst ab bzw. nach diesem Zeitpunkt.

7 Darüber hinaus könnte im Weiterbildungsbereich gezielt in bestimmte Personengruppen oder auch Individuen investiert werden; dies gilt u.a. auch im Hochschulbereich.

8 Auf der anderen Seite verringern sich damit u.U. die Renditen gegenüber spezifischen Investitionen in ertragreichere Bildungsbereiche, z.B. in Hochschul- oder frühkindliche Bildung.

teilhaft – ist eine kombinierte Strategie, die Investitionen in Einzelprojekte und bestimmte Bildungsbereiche ebenso ermöglicht wie Investitionen in unterschiedliche Bildungsbereiche.

Der Vorteil eines solchen privaten „Refugee Impact Funds“ ist, dass er außerhalb der öffentlichen Haushalte geführt wird und somit nicht Bestandteil der öffentlichen Verschuldung ist, sondern vielmehr dazu beiträgt, dass sich die Lage der öffentlichen Haushalte sukzessive deutlich verbessert, da die Sozialausgaben sinken und die Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen steigen werden. D.h. es kann auf der Systemebene investiert werden, was im Rahmen der öffentlichen Haushalte derzeit nicht bzw. nur sehr schwer und mit erheblicher Verzögerung möglich ist, da Bildung nach wie vor nicht als Investition, sondern als Konsum angesehen wird und die Schuldenbremse, unabhängig davon, in wenigen Jahren ein weiteres Ausgabenwachstum bremst, sofern es nicht aus den laufenden Einnahmen gedeckt werden kann.

Ein weiterer Vorteil ist, dass das Auseinanderfallen von Kosten und Erträgen dadurch überwunden werden kann, dass alle föderalen Ebenen sowie – idealiter – auch die Sozialversicherungen in die Refinanzierung eingebunden werden und somit alle drei bzw. vier Ebenen den Fonds entsprechend ihrer Erträge refinanzieren. Dies bedeutet zugleich, dass ein geringerer Anteil der Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben in den öffentlichen Haushalten an den Fonds abgetreten werden muss, um eine bestimmte Rendite zu erzielen; alternativ wird der Fonds attraktiver für die Anleger.

Somit stellt der Fonds eine Möglichkeit dar, die kontraproduktiven, durch den Bildungsföderalismus bedingten Einschränkungen zu überwinden, da nicht die Frage zu klären ist, ob Bund, Länder und/oder Kommunen die Bildungsinvestitionen finanzieren, sondern sie sich „lediglich“ darüber verständigen müssen, ob und in welchem Umfang sie ihre fiskalischen Erträge an den Fonds abtreten und sich somit an der Refinanzierung beteiligen. Grundsätzlich ist es auch möglich, dass die Investitionen durchgeführt werden, obwohl sich nur eine der föderalen Ebenen an der Refinanzierung beteiligt, vorausgesetzt die Rendite für den Fonds wird durch die Anleger als ausreichend hoch angesehen. Hierbei können auch Aspekte der Corporate Social Responsibility oder der Verzicht auf (einen Teil der) persönlichen Rendite eine Rolle spielen, wenn andere Vorstellungen erfüllt bzw. bedient werden.

Ein wesentlicher Nachteil gegenüber einer Schulden- oder Anleihefinanzierung aus Sicht der öffentlichen Hand – und damit auch der Rechnungshöfe – ist, dass die Teilung der fiskalischen Erträge mit dem Fonds letztlich eine höhere indirekte Verzinsung bedeutet. Allerdings besteht die Alternative derzeit nicht in der Wahl der Höhe der Verzinsung, sondern in der grundlegenden Frage, ob überhaupt in mehr und bessere Bildung – der Flüchtlinge wie der Einheimischen – investiert werden kann oder nicht. Im Rahmen der öffentlichen Haushalte ist die Bereitstellung von zusätzlichen Mitteln für Bildungsinvestitionen vor dem Hintergrund der Auswirkungen auf die öffentliche Verschuldung ebenso wenig zu erwarten wie angesichts der erforderlichen Mehrheiten in den Parlamenten. Bildung

besitzt – trotz aller Bemühungen – im politischen Gesamtsystem nicht die Unterstützung bzw. Wertschätzung, die erforderlich wäre, um die Bildungsbudgets deutlich und nachhaltig zu erhöhen. Sollte der Fonds die Mittel für entsprechende Investitionen bereitstellen können, wächst der Druck auf die öffentliche Hand, die Investitionen auch vorzunehmen.

Mit anderen Worten: mit dem Refugee Impact Fund werden „mehrere Fliegen mit einer Klappe geschlagen“:

- Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel für Bildungsinvestitionen und damit Ermöglichung von Bildungsinvestitionen, die sonst nicht durchgeführt werden könnten,
- Verkürzung der Wartezeit, die sich ansonsten aus formalrechtlichen Vorgaben und/oder bürokratischen Abläufen ergeben
- erhöhter Druck auf die öffentlichen Entscheidungsträger, ausreichend in Bildung und Qualifizierung von Flüchtlingen zu investieren,
- Fokus auf fiskalische bzw. soziale Erträge und damit auf Maßnahmen zur Förderung insbesondere bildungsbenachteiligter Gruppen
- Überwindung der Einschränkungen des Bildungsföderalismus.

Kurzum: die Gesellschaft bekommt ein Instrument in die Hand, um gezielt „Lobbyarbeit“ für bestimmte Bildungsinvestitionen zu betreiben und entsprechenden Druck auf die öffentlichen Entscheidungsträger ausüben zu können.

Abschließend sei noch einmal darauf hingewiesen, dass es keine „Schere“ zwischen den hier Aufgewachsenen und den Zugewanderten geben darf. Viele hier aufgewachsene Personen, ob sie einen Migrationshintergrund haben oder nicht, benötigen genauso wie die Flüchtlinge bessere Bildungschancen. Wenn hier der Fokus auf Flüchtlinge gelegt wird, dann ist dies dem spezifischen Bedarf geschuldet; das gleiche Konzept kann auch auf Einheimische angewandt werden, wie in der vorhergehenden Studie (Dohmen 2015) dargelegt.

Literatur

DIW (2015), Öffentliche Investitionen, DIW Wochenbericht 43/2015, Berlin.

Dohmen, Dieter (2014), Berufsausbildung unter Druck – Prognose zum deutschen Berufsbildungssystem bis 2025, FiBS-Forum Nr. 52 (http://www.fibs.eu/de/sites/_wgData/FiBS-Forum_052_Berufsausbildung%20unter%20Druck_140903.pdf), Berlin.

Dohmen, Dieter (2015), Education Investment Fund – ein innovativer Ansatz zur Finanzierung zusätzlicher Bildungsausgaben, FiBS-Forum Nr. 56, Berlin (http://www.fibs.eu/de/sites/_wgData/Forum_056_Education%20Investment%20Fund_final.pdf).

IAB (2015), Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015, Aktuelle Berichte Nr. 14/2015, Nürnberg.

Massumi, Mona, Nora von Dewitz, Johanna Griebbach, Henrike Terhart, Katarina Wagner, Kathrin Hippmann, Lale Altinay, Michael Becker-Mrotzek, Hans-Joachim Roth (2015), Neu zugewanderte Kinder und Jugendliche im deutschen Schulsystem. Bestandsaufnahme und Empfehlungen, hrsg. vom Mercator-Institut für Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache und vom Zentrum für LehrerInnenbildung der Universität zu Köln, Köln.

Zeit online, Was kostet die Integration?, (<http://www.zeit.de/wirtschaft/2015-10/kosten-integration-sprachkurse-fluechtlinge>) (Zugriff am 21.10.2015).