

Erich Thies*

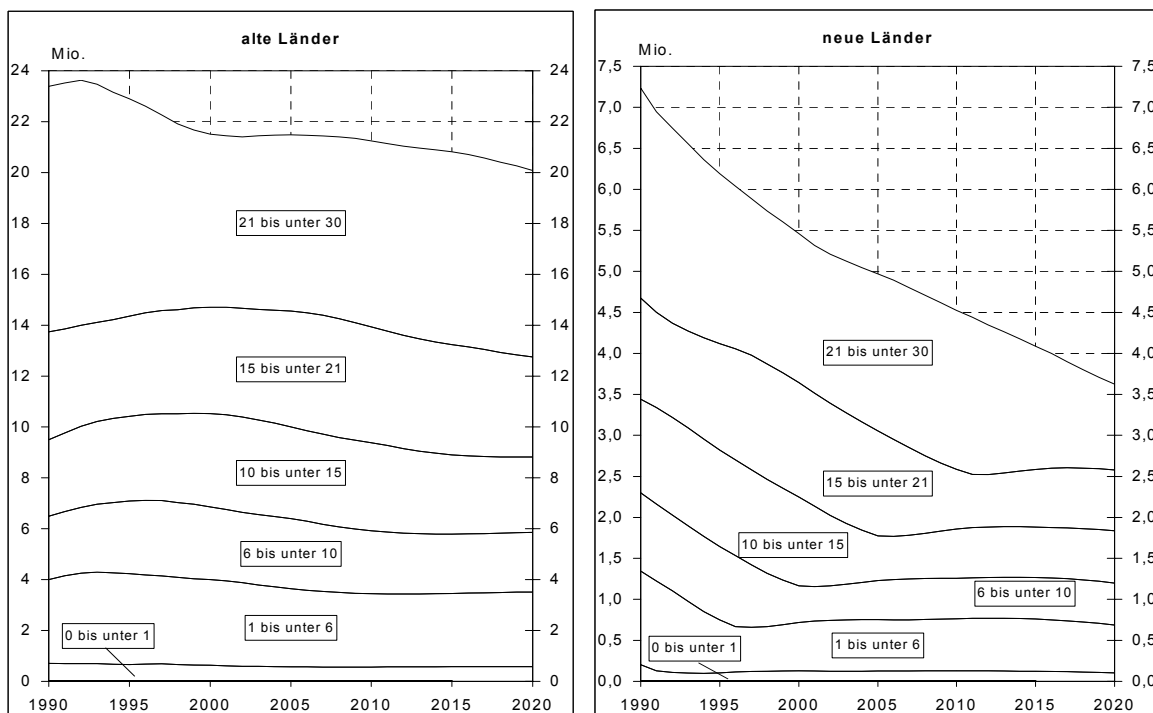
Antworten der Bildungspolitik auf den demographischen Wandel

Aufgabe der Bildungsverwaltung ist es, Bildungsangebote in ausreichender Quantität und Qualität zur Verfügung zu stellen. Die Vorgaben hierfür kommen aus der Bildungspolitik und diese bewegt sich in einem sehr dynamischen und interdependenten Spannungsfeld. Als erster Bestimmungsfaktor ist zunächst der quantitative Bedarf zu nennen, d. h. die Frage, wie viele Bildungsteilnehmer zu versorgen sind. Darüber hinaus ist auch der Faktor der qualitativen Ausgestaltung der Bildungsinfrastruktur zu berücksichtigen, also die Frage, wie breit und wie differenziert das Angebot beispielsweise an Schulen sein soll. Der dritte wichtige Bestimmungsfaktor der Bildungspolitik ist die Höhe der verfügbaren Ressourcen, d. h. die Frage, wie viel der zur Verfügung stehenden staatlichen Mittel unter Berücksichtigung der übrigen staatlichen Aufgaben für den Bildungsbereich verwendet werden können bzw. sollen.

Welchen Einfluss hat der demographische Wandel auf Gestaltung von Bildungspolitik?

Hätten wir eine stabile Bevölkerung, also eine Bevölkerung, die keinen zahlenmäßigen Schwankungen unterläge und in der immer gleich viele Kinder geboren würden, wären Fragen der Ausgestaltung und Ressourcenverfügbarkeit einfach zu beantworten. Dies ist jedoch nicht der Fall. Wir haben es mit einem sich verändernden Bedarf, mit einer schwankenden Zahl der Bildungsteilnehmer und -teilnehmerinnen sowie unterschiedlichem Rückgriff auf die Bildungsangebote zu tun. Erschwerend kommt hinzu, dass die Zahl der Schülerinnen und Schüler vom Staat kaum – und wenn überhaupt – dann beispielsweise nur im Rahmen der Familien- oder Zuwanderungspolitik beeinflusst werden kann.

Entwicklung der bildungsrelevanten Bevölkerung in den alten und neuen Ländern 1990 bis 2020 Wie wirkt sich der demographische Wandel auf die Schülerzahlen aus?



* Prof. Dr. Erich Thies; Kultusministerkonferenz, Bonn

Die demographische Entwicklung stellt somit die Basis für die Bildungsplanung dar. Auf der Grundlage von Bevölkerungsvorausberechnungen erstellen die Länder und die Kultusministerkonferenz (KMK) deshalb regelmäßig Modellrechnungen zur Entwicklung der Schüler-, Absolventen- und Studierendenzahlen. Auch die Entwicklung des Lehrkräfteangebots und -bedarfs wird berechnet, um der Politik eine belastbare Grundlage für bildungspolitische Entscheidungen zu geben.

Wie wirkt sich der demographische Wandel auf die Schülerzahlen aus?

Die neueste Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen der KMK, die Anfang 2005 veröffentlicht wird, beruht auf den Modellrechnungen der Länder. Diese wiederum fußen auf der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung der statistischen Ämter. Den Berechnungen liegt die Annahme zugrunde, dass sich das Wahl- und Übergangsverhalten im Prognosezeitraum der Bildungsteilnehmer und -teilnehmerinnen sowie die Fertilitätsrate nicht verändert. Neben den Auswirkungen bereits beschlossener Schulstrukturereformen, unter anderem die Verkürzung der Schulzeit an Gymnasien, wirken sich bei der Modellrechnung hauptsächlich die demographischen Veränderungen aus.

Die neue Prognose zeigt, dass die Zahl der Schülerinnen und Schüler bis 2020 von derzeit rund 12,5 Mio. um knapp 18% auf 10,3 Mio. zurückgehen wird. Bereits 2010 wird mit etwa 11,5 Mio. Schülerinnen und Schüler einer neuer Tiefststand im wiedervereinten Deutschland erreicht.

Die Entwicklung in den alten und neuen Ländern verläuft dabei sehr unterschiedlich:

In den alten Ländern schwankt die zusammengefasste Geburtenziffer seit den Achtzigerjahren um einen Wert von 1,4 Kindern pro Frau. Mit den Kindern von Eltern aus den geburtenstarken Jahrgängen der Sechzigerjahre wird im laufenden Schuljahr bei den Schülerzahlen ein Höchststand von gut 10,2 Mio. erreicht werden. Danach werden Jahr für Jahr mehr Schülerinnen und Schüler das Bildungssystem verlassen als neu hinzukommen. 2017 wird die Schülerzahl in den alten Ländern unter den bisherigen von Tiefststand 8,8 Mio. sinken und 2020 mit 8,5 Mio. rund 16% unter dem heutigen Niveau liegen.

In der DDR stieg die zusammengefasste Geburtenziffer 1980 noch einmal auf über 1,9 Kinder pro Frau an. Ursächlich dafür waren familienpolitisch wirkende staatliche Maßnahmen, deren Wirkung jedoch Ende der Achtzigerjahre nachließ. Nach der Wiedervereinigung brachen die Geburtenzahlen dramatisch ein. Trotz der danach einsetzenden Angleichung liegt die Geburtenrate in den neuen Ländern unter derjenigen der alten Länder. Die Schülerzahl in den neuen Ländern lag im Jahr 2003 bei knapp 2,3 Mio. und markierte damit den niedrigsten Stand seit der Wiedervereinigung. Sie wird bis 2011 weiter zurückgehen, um danach bis 2020 wieder leicht auf 1,7 Mio. anzusteigen. Gegenüber 1991 entspricht dies einem Rückgang um fast 40%. Im Primarbereich wurde der bereits 2002 erreicht, hier hat sich s. o. gegenüber 1991 die Schülerzahl halbiert. Inzwischen haben die geburtenschwachen Jahrgänge den Sekundarbereich I erreicht. Bis 2008 wird hier die Schülerzahl weiter zurückgehen und im Sekundarbereich II entsprechend zeitversetzt ihren Tiefststand voraussichtlich 2012 erreichen. Im Hochschulbereich wird sich diese Tendenz fortsetzen – wenn auch durch die doppelten Abiturjahrgänge und die stärkere Mobilität von Studierenden die Entwicklung nicht linear fortzuschreiben ist.

Inzwischen setzt in den neuen Ländern im Primarbereich ein allmählicher Anstieg der Schülerzahlen ein. Er ist Folge der langsamen Angleichung des generativen Verhaltens in den neuen Ländern an das der alten. Darüber hinaus erreichen die geburtenstarken Jahrgänge der Achtzigerjahre der ehemaligen DDR das typische Elteralter. Dieser Effekt wird jedoch in der neuen Vorausberechnung der KMK geringer eingeschätzt als in der vorhergehenden, weil die Abwanderung junger Menschen aus den neuen Ländern in die alten Länder stärker ausgefallen ist als ursprünglich vermutet.

Schüler 1991 bis 2020, Schulen insgesamt

Jahr	Deutschland			alte Länder			neue Länder		
	Zahl	jährliche Veränderung		Zahl	jährliche Veränderung		Zahl	jährliche Veränderung	
	1.000	Prozent		1.000	Prozent		1.000	Prozent	
1991	11.590			8.834			2.755		
1992	11.807	+217	+1,9	8.936	+101	+1,1	2.872	+116	+4,2
1993	12.005	+198	+1,7	9.063	+128	+1,4	2.942	+71	+2,5
1994	12.185	+180	+1,5	9.192	+129	+1,4	2.993	+51	+1,7
1995	12.371	+186	+1,5	9.344	+152	+1,7	3.027	+34	+1,1
1996	12.559	+188	+1,5	9.512	+168	+1,8	3.047	+20	+0,7
1997	12.696	+137	+1,1	9.692	+180	+1,9	3.004	-44	-1,4
1998	12.707	+11	+0,1	9.806	+113	+1,2	2.902	-102	-3,4
1999	12.705	-3	-0,0	9.923	+117	+1,2	2.782	-120	-4,1
2000	12.642	-63	-0,5	10.003	+80	+0,8	2.639	-143	-5,1
2001	12.563	-79	-0,6	10.058	+55	+0,5	2.505	-134	-5,1
2002	12.480	-83	-0,7	10.103	+45	+0,4	2.377	-128	-5,1
2003	12.454	-26	-0,2	10.178	+75	+0,7	2.276	-101	-4,3
2004	12.380	-73	-0,6	10.219	+41	+0,4	2.162	-114	-5,0
2005	12.307	-74	-0,6	10.248	+30	+0,3	2.059	-103	-4,8
2006	12.196	-110	-0,9	10.242	-6	-0,1	1.954	-104	-5,1
2007	12.047	-150	-1,2	10.205	-38	-0,4	1.842	-112	-5,7
2008	11.873	-174	-1,4	10.127	-78	-0,8	1.747	-96	-5,2
2009	11.697	-176	-1,5	10.019	-107	-1,1	1.678	-69	-3,9
2010	11.535	-162	-1,4	9.892	-128	-1,3	1.643	-35	-2,1
2011	11.343	-192	-1,7	9.707	-184	-1,9	1.636	-8	-0,5
2012	11.170	-173	-1,5	9.533	-175	-1,8	1.637	+2	+0,1
2013	10.996	-174	-1,6	9.343	-190	-2,0	1.653	+16	+1,0
2014	10.879	-118	-1,1	9.207	-136	-1,5	1.671	+18	+1,1
2015	10.769	-110	-1,0	9.079	-128	-1,4	1.689	+18	+1,1
2016	10.651	-117	-1,1	8.951	-128	-1,4	1.700	+11	+0,7
2017	10.535	-116	-1,1	8.829	-122	-1,4	1.706	+6	+0,3
2018	10.424	-111	-1,1	8.718	-111	-1,3	1.706	+0	+0,0
2019	10.330	-94	-0,9	8.622	-96	-1,1	1.708	+2	+0,1
2020	10.257	-73	-0,7	8.547	-75	-0,9	1.710	+2	+0,1

Wie reagiert die Bildungspolitik?

Der drastische Rückgang der Zahl der Schülerinnen und Schüler stellt die Bildungspolitik in den neuen Ländern vor große Herausforderungen. Dabei wird an dieser Stelle der Schulbereich in den Blick genommen, da dort die Folgen des demographischen Wandels bereits zu spüren sind und politisches Handeln bereits erfolgt.

Grundsätzlich unterliegt die schulische Infrastruktur langfristigen Planungen. Dies gilt für die Errichtung von Schulgebäuden wie für die Ausbildung und Einstellung von Lehrkräften. Diese können bei Unter- oder Überdeckungen nicht beliebig eingestellt oder entlassen und nur bedingt in unterschiedlichen Schularten oder Fächern eingesetzt werden.

Ein derart erheblicher und schneller Rückgang der Schülerzahlen, wie er sich in den neuen Ländern bereits vollzogen hat und auch noch weitergeht, konfrontiert die Politik mit einem Zwang zu einem Umbau der Bildungsinfrastruktur, den es in diesem Ausmaß in der Bundesrepublik Deutschland bislang nicht gegeben hat. Dies hat die Schulverwaltungen in den neuen Ländern zu besonderen Schulentwicklungsplanungen gezwungen.

In Brandenburg wurde beispielsweise hierfür eine Schulstandortkommission aus anerkannten Bildungsfachleuten eingerichtet, die die Entwicklung der Schulstandorte in der Sekundarstufe I analysierte und Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Schulstruktur und der Schulformen verabschiedet hat.

Oberstes Ziel der Schulentwicklungsplanungen ist dabei, ein Schulnetz zu organisieren, das ein regional ausgeglichenes sowie leistungsfähiges Bildungsangebot in allen Regionen eines Landes vorhält. Zur

Sicherung und Entwicklung gleichwertiger Lebensbedingungen der Menschen ist es notwendig, dass in allen Landesteilen vielfältige und hochwertige Bildungseinrichtungen in zumutbaren Entfernungen zugänglich sind. Darüber hinaus müssen die Bildungsangebote für alle Schülerinnen und Schüler in einer zumutbaren Schulwegezeit erreichbar bleiben.

Trotzdem machen die demographischen Veränderungen Schulschließungen zum Teil unumgänglich. Allein im Primarbereich wurden beispielsweise in Brandenburg bereits rund 200 Schulen geschlossen, nur noch etwa 450 Schulen werden langfristig bestehen bleiben. Im Sekundarbereich I hat der Umgestaltungsprozess bereits begonnen, im Sekundarbereich II steht er noch bevor. Der Prozess verläuft in enger Abstimmung mit der Landesentwicklungsplanung und wird an dem der Raumordnung zu Grunde liegenden „System der Zentralen Orte“ ausgerichtet. Dabei werden Städte und Gemeinden bestimmten Zentralitätsstufen zugeordnet, wodurch ihre Funktionen für die Daseinsvorsorge definiert werden. So ist gewährleistet, dass auch die übrigen wirtschaftlichen, kulturellen und verkehrsinfrastrukturellen Gesichtspunkte angemessen in ein Gesamtkonzept eingepasst werden können und eine Negativspirale von Benachteiligung, Abwanderung und Rückschritt aufgehalten werden kann.

Grundsätzlich gibt es in den Ländern für den Schulrückbau harte, transparente Kriterien. Je nach Schulform existieren feste Richtlinien hinsichtlich Größe des Einzugsbereichs, Zügigkeit, Mindestklassen- und Mindestschüler- und Mindestlehrerzahlen sowie zumutbarer Schulwegezeiten (30 bis 60 Minuten). Diese Schwellenwerte entstanden nicht allein aufgrund ökonomischen Drucks, sondern sie sollen auch eine bestimmte Qualität des Bildungsangebots sicherstellen. Nur an Standorten mit einer gewissen Größe kann eine ausreichende Anzahl fachlich qualifizierter Lehrkräfte eingesetzt werden, auf die verschiedenen Anforderungs- und Leistungsmöglichkeiten der Schülerinnen und Schüler angemessen eingegangen werden, eine bestimmte Vielfalt an Wahlpflichtangeboten aufrecht erhalten werden und ein fachlicher Austausch zwischen den Lehrkräften stattfinden. Verstärkt wird darüber hinaus die Kooperation zwischen den Schulen, insbesondere im Bereich des Sekundarbereichs I und II. Auch der Einführung von Ganztagsangeboten kommt eine besondere Bedeutung zu, denn hier besteht die Chance für dünn besiedelte Regionen, die Schule zu einem attraktiven Lern- und Lebensort zu machen: Schließlich sind Schulen nicht nur Orte des Lernens, sondern auch Orte der Kultur, des Gemeinwesens und des Sports.

Der geplante Abbau von 9 309 Planstellen im Schulwesen in Brandenburg bis 2010/11 verdeutlicht, wie stark der demographische Wandel die Schullandschaft verändern wird. Man muss sich jedoch darüber im Klaren sein, dass die Aufrechterhaltung eines qualitativ hoch stehenden Bildungsangebots in der Fläche bei abnehmenden Schülerzahlen umgerechnet auf den einzelnen Schüler tendenziell höhere Kosten als bislang verursachen wird.

Der langsamere Rückgang der Schülerzahlen in den alten Ländern ist strukturell vermutlich leichter zu verkraften, wenngleich sich in manchen Regionen vergleichbare Probleme ergeben werden wie in den neuen Ländern. Zu erwarten sind durch die Wanderungsströme erhebliche regionale Unterschiede bei der Entwicklung der Schülerzahlen zwischen den Wirtschaftszentren und ländlich geprägten Gebieten. Professor Hans Bertram wies in einem Vortrag vor der KMK im Oktober 2003 beispielsweise darauf hin, dass insbesondere die Ballungszentren der alten Länder von den Zuwanderungen junger Menschen aus den neuen Ländern profitieren werden. Daher müssen auch in den alten Ländern regionale Disparitäten durch ausgleichende Planung vermieden und eine übermäßige Benachteiligung einzelner Räume verhindert werden. In vielen alten Ländern wurde bereits damit begonnen, Konzepte für eine qualitative als auch quantitative Anpassung der Schullandschaft an die sich verändernden Schülerzahlen zu erarbeiten.

Aufgrund der diskontinuierlichen Einstellungspraxis ist das Durchschnittsalter der Lehrerschaft ziemlich hoch. Dem entsprechend ist in den nächsten Jahren eine Pensionierungswelle zu erwarten, die zu einem hohen Ersatzbedarf führen wird. Dies bedeutet einerseits Chancen – beispielsweise neue Impulse für Unterrichtsqualität – aber auch Nachteile – beispielsweise die Verschärfung des Fachlehrermangels in bestimmten Bereichen.

Chancen zur Umwidmung von Ressourcen?

Bildung ist ein öffentliches Gut, das einen beträchtlichen Teil an öffentlichen Ausgaben bindet. Der nachhaltige Rückgang der Schülerzahlen schafft neue Handlungsoptionen für den Einsatz von Ressourcen, beispielsweise in Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung, zur Erhöhung der Bildungsbeteiligung und zur individuellen Förderung von Begabungen sowie von Kindern mit Lernschwierigkeiten. Die Einspareffekte dürfen jedoch nicht überschätzt werden, da der Staat weiterhin die Verpflichtung hat, ein ausreichend differenziertes und hochwertiges Bildungsangebot in der Fläche vorzuhalten und sich dabei nicht allein von Effizienzgesichtspunkten leiten zu lassen. Deshalb ist es nicht zielführend, den Bildungsbereich als einen Aufgabenbereich anzusehen, bei dem der demographische Wandel zu nennenswerten finanziellen Entlastungen führen wird.

Kernaussagen für die zukunftsorientierte Politik

Die wachstumspolitische Bedeutung von Humankapital kann in einer globalisierten Welt nicht hoch genug bewertet werden, denn auch andere demographische Effekte wie die zunehmende Alterung der Gesellschaft erfordern bildungspolitisches Handeln. Ohne ein leistungsfähiges Bildungssystem, das zu einer Ausschöpfung aller Bildungsreserven in der Lage ist, droht in den nächsten Jahrzehnten ein Fachkräftemangel, der schwer wiegende ökonomische Folgen mit sich bringen wird. Ursächlich ist dabei die in den nächsten Jahrzehnten zu erwartende „Verrentungswelle“ und der damit zusammenhängende wachsende Ersatzbedarf am Arbeitsmarkt – gerade auch in den Lehrerkollegien.

Die Kultusministerkonferenz hat umfassende Maßnahmen in die Wege geleitet, um die Bildungsqualität in Deutschland nachhaltig zu erhöhen. Hierzu gehören insbesondere die Entwicklung und Verabschiedung von gemeinsamen Bildungsstandards, die Einrichtung eines Instituts zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen – Wissenschaftliche Einrichtung der Länder an der Humboldt-Universität zu Berlin (IQB) und eine gemeinsame Bildungsberichterstattung von Bund und Ländern. Auch im Hochschulbereich wurden im Zusammenhang mit dem Bologna-Prozess Strukturveränderungen eingeleitet, die das deutsche Bildungssystem nachhaltig verbessern und international wettbewerbsfähiger machen werden.

Weitere bildungspolitische Felder müssen noch angegangen werden: Vor dem Hintergrund des lebenslangen Lernens müssen die Rahmenbedingungen im Bereich Weiterbildung verbessert werden. Auch die Ganztagschule sei hier noch einmal genannt, denn sie hat eine doppelte Funktion: Zum einen stellt sie ein wichtiges pädagogisches Konzept zur individuellen Förderung dar, zum anderen leistet sie einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

Bildung ist in wirtschaftlich schwierigen Zeiten immer noch die beste Voraussetzung für individuellen und gesellschaftlichen Fortschritt und Wohlstand. Und eine Bildungspolitik, die den demographischen Wandel in ihre Überlegungen einbezieht, ist die beste Voraussetzung, nicht nur um den Herausforderungen für Standortplanung und Lehrkräfteversorgung zu begegnen, sondern insbesondere, um die Bildungspotentiale aller jungen Menschen zur vollen Entfaltung zu bringen.