

Manfred Weiß\*

## Einführung in das Thema

„Neben wissenschaftlicher und technologischer Neuerung scheint ...kaum ein anderes Phänomen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft künftig so stark zu verändern wie der Rückgang der Geburten“. Mit diesen Worten leitete Horst C. Recktenwald (1989, S. 14) seine Zusammenfassung der Ergebnisse eines Symposiums ein, das sich 1988 mit den langfristigen Folgen des Geburtenrückgangs für Wirtschaft und Gesellschaft in Deutschland befasste. Vieles von dem, was in dem Tagungsband an Diagnosen, Analysen und politischen Handlungsempfehlungen präsentiert wurde, ist auch heute noch von hoher Relevanz. Wie damals, so gilt auch aktuell das Hauptaugenmerk in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion den Folgen der demographischen Entwicklung für die sozialen Sicherungssysteme und den Arbeitsmarkt. Was bislang indes fehlt, ist eine systematische Befassung mit den Konsequenzen für das Bildungssystem.

Sie bilden den Gegenstand des *13. Wissenschaftlichen Kolloquiums des Statistischen Bundesamtes und des Ausschusses „Methodik Statistischer Erhebungen“ der Deutschen Statistischen Gesellschaft*. Ich bin gebeten worden, die Moderation der Veranstaltung zu übernehmen und in einer knappen Einführung in einem „field mapping“ die Themenbereiche zu skizzieren, die im Rahmen des Kolloquiums in den Expertenbeiträgen vertiefend behandelt werden.

Mit dem Begriff „*demographischer Wandel*“ wird der säkulare Trend einer schrumpfenden und alternden Bevölkerung bezeichnet.

Welche Trends in der Bevölkerungsentwicklung in den kommenden viereinhalb Jahrzehnten als wichtige, planerisch zu antizipierende Kontextbedingung des Bildungssystems zu erwarten sind, darüber werden uns zunächst *Frau Pötzsch und Frau Sommer* informieren. In ihrem Vortrag werden das methodische Konzept sowie die Modellannahmen und die Ergebnisse der *10. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung* des Statistischen Bundesamtes für Deutschland insgesamt und die einzelnen Länder vorgestellt.

Von besonderem Interesse ist die Entwicklung der „Bildungsbevölkerung“, der Altersgruppe der 5 bis 29-jährigen. Nach der mittleren Variante wird die Bildungsbevölkerung von 22,9 Mio. im Jahre 2001 auf 16,9 Mio. im Jahre 2050 zurückgehen; ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung wird sich den Prognosen zufolge von knapp 28 % auf 22,5 % verringern.

Diese Entwicklung geht einher mit strukturellen Änderungen der Bildungsbevölkerung: einer Erhöhung des Anteils der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund und aller Wahrscheinlichkeit nach auch einer sozialstrukturellen Verschiebung auf Grund einer ungleichen Verteilung der Geburten über die Sozialschichten (Stichwort: „Die Elite verzichtet auf Kinder“).

Neben der Entwicklung der Bildungsbevölkerung hat eine Folgenabschätzung des demographischen Wandels im Bildungsbereich auch die Implikationen eines schrumpfenden Erwerbspersonenpotenzials und der alterstrukturellen Veränderung der Bevölkerung in den Blick zu nehmen.

Der demographische Wandel in seinen verschiedenen Dimensionen wird dem Bildungssystem erhebliche – bereichsspezifisch differierende – Anpassungsleistungen abverlangen. Dabei lassen sich vier zentrale Problembereiche für eine differenzierte Betrachtung benennen:

(1) Ein erster Problembereich bezieht sich auf die *Konsequenzen der rückläufigen Bildungsbevölkerung für die Wahrnehmung des staatlichen Infrastrukturauftrags* im Bildungssystem. Dabei ist eine regional differenzierte Betrachtung notwendig. Der Charakter von Bildung als ortsgebundene personale Dienstleistung und die zumindest im Elementar- und Schulbereich geringe Teilnehmermobilität implizieren,

---

\* Prof. Dr. Manfred Weiß, Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung, Frankfurt am Main

dass nur im regionalen Kontext die Folgen demographischer Änderungen angemessen analysiert und planerisch bearbeitet werden können.

Bei einem regionalen Vergleich zeigen sich höchst unterschiedliche demographische Entwicklungen. Im vergangenen Jahrzehnt war ein Drittel aller Kreise (vornehmlich in den neuen Ländern) von Bevölkerungsschwund betroffen, obwohl die Bevölkerungszahl Deutschlands insgesamt zunahm. Bis 2020 wird eine Verdoppelung der Zahl der Kreise mit rückläufiger Bevölkerung erwartet (Kröhnert/van Olst/Klingholz 2004, S. 5).

Als Folge von Kinderarmut und Abwanderungen wird vielfach die kritische Grenze der Bildungsbevölkerung erreicht oder unterschritten. Verstärkte Anstrengungen sind deshalb notwendig, um die dadurch drohende Erosion der Bildungsinfrastruktur einer Region aufzuhalten und davon ausgehende negative Folgen für deren Entwicklungspotenzial zu vermeiden. Doch wird es nicht immer gelingen, Schulschließungen zu umgehen. Seit 1990 sind bereits mehr als 3 000 Schulen aus der ostdeutschen Landschaft verschwunden und weitere werden hinzukommen. Viele Schulen werden sich mit dem Status einer „Schule auf Abruf“ abfinden müssen.

Herr *Weishaupt* wird in seinem Vortrag mögliche strukturelle und organisatorische Anpassungsstrategien im Elementar- und Schulbereich erörtern. Im Mittelpunkt steht dabei die Situation in den neuen Ländern.

Anpassungsprobleme bereitet in Phasen rückläufiger demographischer Entwicklung die gegliederte Schulstruktur: Je mehr selbstständige Schulformen nebeneinander geführt werden, desto schwieriger ist es, in der Fläche ein vollständiges Schulangebot wohnortnah in pädagogisch und ökonomisch vertretbarer Form aufrecht zu erhalten. Flächenländer mit geringer Differenzierung des Schulsystems (z. B. Sachsen, Thüringen, Sachsen-Anhalt) haben bei zurückgehenden Schülerzahlen auch in strukturschwachen Gebieten weniger Anpassungsprobleme (Baumert/Artelt 2003). Vielleicht sorgt die demographische Entwicklung dafür, dass die nach PISA neu entbrannte Schulstruktur-Debatte weniger ideologisch geführt wird und dass pragmatischen Lösungen bei schulstrukturellen Anpassungen zur Durchsetzung verholfen wird.

(2) Für die bildungsbereichsspezifischen Kapazitätsplanungen ist nicht nur die Entwicklung der demographischen Parameter (Geburten, Wanderungen) relevant, sondern auch – schwieriger zu prognostizierende – *Veränderungen des Bildungsverhaltens*. Dies betrifft nicht nur die der obligatorischen Bildungsphase vor- und nachgelagerten Bildungsbereiche, sondern auch die Sekundarstufe I mit ihrem Parallelangebot an (meist schulformbezogenen) Bildungsgängen.

Wie wichtig die Verhaltenskomponente für die Kapazitätsplanungen im Bildungsbereich ist, mag das folgende Beispiel verdeutlichen: Berechnungen für das frühere Bundesgebiet zeigen, dass die Schülerzahl an allgemein bildenden Schulen im Zeitraum 1960-1985 um knapp eine Mio. hätte zurückgehen müssen, wenn nur der demographische Faktor wirksam gewesen wäre. Der verhaltensbedingte Anstieg vermochte diesen Rückgang jedoch mehr als zu kompensieren: 1985 lagen die Schülerzahlen um knapp 500 000 höher als 1960.

Der demographische Effekt kann durch die Entwicklung des Bildungsverhaltens verstärkt, abgeschwächt oder (über)kompensiert werden. In der demographischen Kontraktionsphase der 80er Jahre gewonnene Erfahrungen sprechen für die Annahme, dass sich der Rückgang der Schülerzahlen nicht linear in allen Bildungsgängen vollzieht, sondern *Verschiebungen in der Bildungsbeteiligung* zugunsten der attraktiveren (gymnasialen) Bildungsgänge zu erwarten sind. Vielerorts, vor allem in den neuen Ländern, wird der demographisch bedingte Schülerrückgang günstige kapazitative Voraussetzungen für eine Ausweitung der Bildungsbeteiligung in den höherqualifizierenden Bildungsgängen schaffen. Welche mögliche „*Sogwirkung*“ von *sinkenden Auslastungsgraden* ausgehen kann, lässt die Situation in vielen Regionen Ostdeutschlands erahnen, wo die verfügbaren Kapazitäten der Gymnasien ausreichen würden, um einen kompletten Altersjahrgang aufzunehmen.

Im *Elementarbereich* wird vor allem der politisch intendierte Ausbau an Krippenplätzen – vorbehaltlich seiner Finanzierbarkeit – den demographischen Effekt korrigieren. Eine diesen Effekt überkompensierende Nachfrageentwicklung wird für den *Weiterbildungssektor* erwartet bzw. angestrebt, den einzigen langfristig expandierenden Bildungsbereich. Herr *Timmermann* wird sich mit den Ausbauzielen und Entwicklungsperspektiven dieses Bereichs in seinem Vortrag ausführlich befassen.

Was den *Hochschulsektor* betrifft, so werden den Modellrechnungen der KMK zufolge die Studierendenzahlen bis 2011 noch ansteigen, um dann bis 2020 leicht zurückzugehen. Längerfristige Prognosen in diesem Bereich sehen sich mit einer ganzen Reihe von *Unwägbarkeiten* bei den das Bildungsverhalten beeinflussenden Faktoren konfrontiert: Unwägbarkeiten hinsichtlich der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung, der Entwicklung des spezifischen Qualifikationsbedarfs, der Akzeptanz neuer Studienabschlüsse durch die Wirtschaft, möglicher Präferenzverschiebungen zugunsten einer nicht-akademischen Ausbildung und last but not least: Unwägbarkeiten, die aus schwierig einzuschätzenden Nachfragereaktionen auf eine steigende individuelle Kostenbelastung bei Einführung von Studiengebühren resultieren.

Dass die Folgen demographischen Wandels regionalisiert betrachtet werden müssen, gilt, wie Herr *Nutz* im einzelnen darlegen wird, auch für den Hochschulbereich. Er analysiert in seinem Beitrag die demographischen Implikationen im Kontext der veränderten Angebotsstrukturen im Hochschulsektor und möglicher Nachfrageentwicklungen.

Die das Bildungsverhalten betreffenden Unsicherheiten nehmen in demographischen Kontraktionsphasen zu und erschweren differenzierte Bildungsprognosen. In Expansionsphasen lässt sich, wie in der Vergangenheit geschehen, die Bildungsnachfrage stärker über das Bildungsangebot steuern. In Phasen rückläufiger demographischer Entwicklung nimmt unter den Bedingungen einer angebotsseitigen Konkurrenzsituation die *Entscheidungsautonomie* der Bildungsnachfrager zu. Dadurch erhöhen sich die Unsicherheiten bei der Angebotsplanung.

(3) Ausführlich thematisiert werden in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion die *Folgen der schrumpfenden und alternden Bevölkerung für Arbeitsmarkt und Beschäftigungssystem* (z. B. Bellman u. a. 2003). Die Rückwirkungen auf das Bildungswesen, auf dessen Strukturen, die Ausbildungszeiten sowie Art und Umfang der zu erbringenden Qualifizierungsleistungen, sind bei einer Folgenabschätzung des demographischen Wandels ebenfalls zu berücksichtigen.

Dabei geht es im Wesentlichen um Anforderungen an das Bildungssystem, die sich aus der rückläufigen Zahl der Berufsanfänger nach 2020 ergeben. Als Beitrag des Bildungswesens zur Abmilderung der sich daraus ergebenden langfristigen Arbeitsmarktprobleme wird etwa eine Verkürzung der Schul- und Studienzeiten gefordert.

Größere Bedeutung wird jedoch der Qualifizierungsleistung beigemessen. Mit dem Übergang zu den geburtenschwächeren Jahrgängen ist eine Erhöhung des Durchschnittsalters des Erwerbspersonenpotenzials verbunden. Der notwendige Innovationstransfer in das Beschäftigungssystem kann immer weniger durch die nachrückenden Berufsanfänger geleistet werden. Im Blick darauf und aufgrund des für Deutschland empirisch nachweisbaren starken Qualifikationseffekts auf die Arbeitsproduktivität (Foders 2000) werden vom Bildungsbereich in Zukunft in erheblichem Umfang zusätzliche Qualifizierungsleistungen erwartet.

Dabei geht es einmal darum, einen größeren Anteil eines Altersjahrgangs zu höheren Abschlüssen, insbesondere zu Abschlüssen eines Hochschulstudiums, zu führen (dazu hat sich Deutschland übrigens in EU-weiten Zielvereinbarungen verpflichtet). Sollte der Status quo an qualifizierten Arbeitskräften mit Hochschulabschluss erhalten bleiben, müssten fast 70 % eines Altersjahrgangs die Hochschulreife erwerben und die Hälfte eines Jahrgangs ein Studium erfolgreich abschließen (Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft 2004).

Zum anderen wird die Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit Älterer durch kontinuierliche Qualifizierung im Berufsleben einen Bedeutungszuwachs erfahren und dem Weiterbildungsbereich – und hier vor allem der betrieblichen Weiterbildung – eine besondere Verantwortung zuweisen. Die Weiterbildung von Erwachsenen gilt als Voraussetzung für einen nachhaltigen Anstieg der Arbeitsproduktivität einer alternierenden Gesellschaft.

Zwei Kolloquiumsbeiträge widmen sich dem Weiterbildungsbereich: Herr *Timmermann* wird am Nachmittag über das Thema „*Lebenslanges Lernen, berufliche Weiterbildung und Migration*“ referieren. Im Anschluss daran wird Herr *Buck* aus der Sicht der Betriebe die Anforderungen alternder Belegschaften an Personalpolitik und Wissensmanagement thematisieren.

Aber auch vom *Schulbereich* wird angesichts der evidenten Kompetenzdefizite bei Jugendlichen, insbesondere Jugendlichen mit Migrationshintergrund, und der Forderung nach einer besseren Ausschöpfung von „Begabungsreserven“ eine höhere Qualifizierungsleistung gefordert. In unserem Schulsystem werden Kindern aus bildungsfernen Elternhäusern und aus Migrantenfamilien in erheblichem Maße Bildungsmöglichkeiten vorenthalten. Zugleich entlässt es, wie die PISA-Befunde zeigen, fast ein Viertel der 15-jährigen völlig unzureichend qualifiziert in die berufliche Ausbildung bzw. das Berufsleben. Unter den 15-jährigen mit Migrationshintergrund und aus sozial schwachen Familien ist der Anteil noch weit höher. Diese „Risikogruppe“ mit einem hohen Anteil von Jugendlichen ohne Schulabschluss hat große Probleme, eine Berufsausbildung erfolgreich abzuschließen – hohe Misserfolgsquoten bei Abschlussprüfungen im Dualen System sind ein Indiz dafür – und später durch eigeninitiierte Weiterbildung anschlussfähig zu bleiben.

(4) Ein letzter Punkt, den ich ansprechen möchte, bezieht sich auf den *Zusammenhang zwischen Demographie und Ressourcenausstattung des Bildungssystems*. Vor dem Hintergrund der persistenten staatlichen Finanzkrise und des wachsenden Mittelbedarfs anderer öffentlicher Aufgabenbereiche wird die rückläufige demographische Entwicklung im Bildungswesen zum Teil mit der Erwartung nachhaltiger Budgetentlastungen verknüpft. So forderte z. B. die Finanzministerkonferenz in ihrem – bislang noch nicht revidierten – Beschluss vom 29.9.2001 nachdrücklich, den 2005 einsetzenden Rückgang der Schülerzahlen für Einsparungen zu nutzen.

Dazu ist zum einen anzumerken, dass in demographischen Kontraktionsphasen die Erfüllung des Infrastrukturauftrags im Bildungsbereich zwangsläufig mit Mehrkosten verbunden ist (z. B. als Folge von „dis-economies of scale“) und dass relativ inflexible Ausgabenstrukturen zum Phänomen der *Kostenremanenz* führen. Diese Inflexibilität erweist sich aus der Sicht des Bildungswesens als ambivalent: Einerseits stellt sie einen wirksamen Puffer gegen substanzielle Budgetkürzungen dar; andererseits werden dadurch im Gefolge der demographischen Entwicklung notwendige intrasektorale Mittelumrichtungen im Bildungsbereich erheblich erschwert.

Zum anderen stehen den Sparabsichten der Finanzminister wohlbegründete Forderungen der „Bildungsseite“ nach zusätzlichen Ressourcen für dringend notwendige Verbesserungen der Bildungsqualität gegenüber, z. B. für den Ausbau von Ganztagsangeboten und die gezielte Förderung von Problemgruppen (z. B. Sprachförderung für Migranten). Hingewiesen wird in diesem Zusammenhang stets auch auf die relativ ungünstige Position Deutschlands beim internationalen Vergleich des Anteils der Bildungsausgaben am Brutto-Inlandsprodukt.

Nicht zum ersten Mal besteht zwischen Bildungs- und Finanzseite Dissens über mögliche Einsparpotenziale in demographischen Kontraktionsphasen. Erinnerung sei nur an die gescheiterte Fortschreibung des Bildungsgesamtplans Ende der 1970er Jahre. Schon damals betonten die Finanzminister, dass „für den von der demographischen Entwicklung in besonderem Maße abhängigen Bildungsbereich ... künftig nur ein unterproportional zum öffentlichen Gesamthaushalt wachsendes Finanzvolumen verfügbar sein (wird)“. Im Blick auf die kontroverse Einschätzung möglicher Einsparpotenziale ist eine Versachlichung der Diskussion des Zusammenhangs zwischen Demographie und Bildungsressourcen wünschenswert.

Drei Beiträge widmen sich dieser Thematik aus unterschiedlicher Perspektive. Herr *Baumann* präsentiert zunächst die Ergebnisse einer Modellrechnung zu möglichen Entwicklungen der Bildungsausgaben unter verschiedenen demographischen Konstellationen (Bevölkerungszahl, Alterstruktur). Herr *Seitz* wendet sich anschließend in einer retrospektiven Betrachtung der Frage zu, inwieweit sich empirische Belege dafür finden lassen, dass die Bildungsbudgets tatsächlich an rückläufige demographische Entwicklungen angepasst wurden und ob ein Rückgang des Anteils der bildungsrelevanten Bevölkerung einen Abzug von Ressourcen aus dem Bildungsbereich zur Folge hatte. Herr *Hetmeier* schließlich zeigt Möglichkeiten auf, wie durch Berücksichtigung des demographischen Kontextes eines Landes der Aussagegehalt gängiger Bildungsfinanzindikatoren für Zwecke des internationalen Vergleichs verbessert werden kann.

Im Rückblick auf die demographische Kontraktionsphase der 80er Jahre ist zu konstatieren, dass diese kaum planvolle, bildungspolitisch gesteuerte Anpassungsprozesse in Gang gesetzt hat. Die Bildungspolitik tat sich seinerzeit sichtlich schwer, zeitlich und konzeptionell angemessen auf die veränderten demographischen Rahmenbedingungen zu reagieren. Die Tatsache, dass der Rückgang der Schülerzahlen zu substantiellen Verbesserungen der Ressourcenausstattung führte und einige negative Begleiterscheinungen der Bildungsexpansion der 70er Jahre wie z. B. überdimensionierte Schulen verschwanden, hat offenbar die Entstehung der Meinung begünstigt, die Anpassung des Bildungssystems an die rückläufige demographische Entwicklung vollziehe sich quasi automatisch und bedürfe keiner Planung und Steuerung. Für das aktuelle bildungspolitische Steuerungshandeln trifft dies nicht mehr zu. Welche Anstrengungen die Bildungspolitik unternimmt, um den Herausforderungen des demographischen Wandels zu begegnen, darauf wird zum Abschluss des Kolloquiums Herr *Thies* in seinem Vortrag eingehen.

**Literatur**

Baumert, J.; Artelt, C.: Bildungsgang und Schulstruktur. In: Pädagogische Führung, 2003, 4, S. 188-192.

Bellmann, L. u. a.: Herausforderungen des demographischen Wandels für den Arbeitsmarkt und die Betriebe. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 36, 2003, 2, S. 133-149.

Foders, F.: Demographie und Bildung: Gehen uns die Qualifizierten aus? Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf das deutsche Bildungssystem. Kiel 2000 (Kieler Arbeitspapiere Nr. 1003).

Kröhnert, S.; van Olst, N.; Klingholz, R.: Deutschland 2020. Die demographische Zukunft der Nation. Berlin: Berlin-Institut für Weltbevölkerung und globale Entwicklung 2004.

Recktenwald, H.C.: Der Rückgang der Geburten – Folgen auf längere Sicht. Mainz: Akademie der Wissenschaften und der Literatur 1989.

Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft (Hrsg.): Bildung neu denken! Das Finanzkonzept. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2004.