

Weishaupt, Horst

Schulpolitische Herausforderungen für die Kommunen. Auswirkungen des demografischen Wandels

formal und inhaltlich überarbeitete Version der Originalveröffentlichung in:

formally and content revised edition of the original source in:

Schulverwaltung. Ausgabe Niedersachsen 26 (2015) 10, S. 260-264



Bitte verwenden Sie beim Zitieren folgende URN /
Please use the following URN for citation:
urn:nbn:de:01111-pedocs-127213

Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF)
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Mitglied der


Leibniz-Gemeinschaft

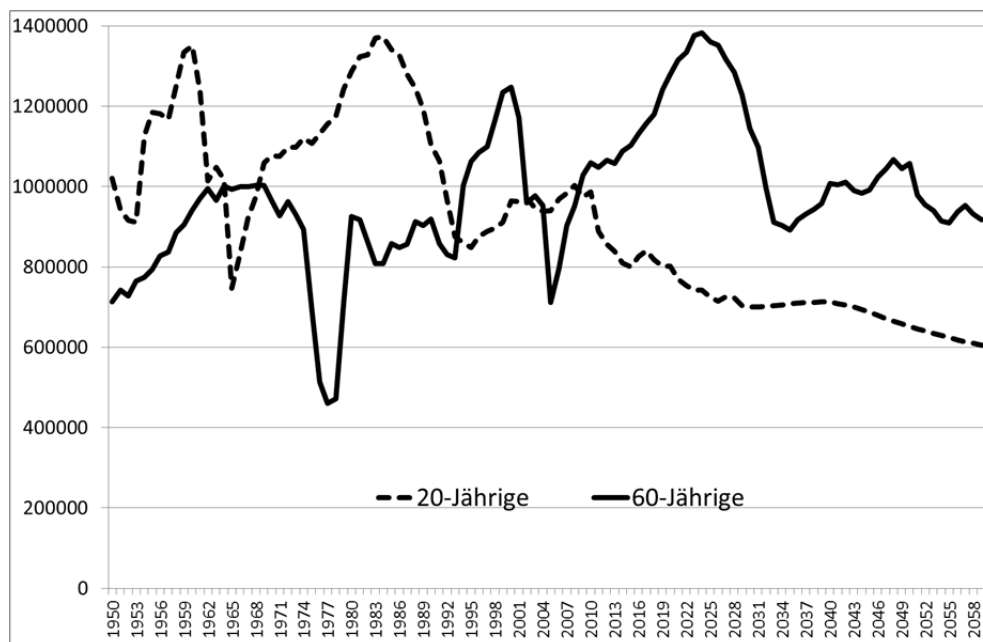
Schulpolitische Herausforderungen für die Kommunen durch den demografischen Wandel

Aus dem demografischen Wandel ergibt sich für die Schulpolitik in den kommenden Jahrzehnten vor allem die Herausforderung, die aus dem Arbeitsleben ausscheidenden geburtenstarken Jahrgänge durch mindestens gleich Qualifizierte zu ersetzen, obwohl die nachwachsenden Geburtsjahrgänge bis zu einem Drittel weniger Einwohner haben. Ohne weitere erhebliche Anstrengungen im Bildungswesen ist das nicht zu erreichen. Die Bedingungen zur Erreichung dieses Ziels sind zwischen den Kommunen aber höchst unterschiedlich: zwischen Großstädten und ländlichen Regionen, Ost- und Teilen Westdeutschlands, Regionen mit einem hohen oder niedrigen Anteil von Migranten, mit hohem oder niedrigem Arbeitsplatzangebot unterscheiden sich die Bedingungen und Handlungsnotwendigkeiten ganz erheblich.

Umbruch am Arbeitsmarkt als Herausforderung für das Bildungswesen

Viel zu wenig wird in der öffentlichen Diskussion des demografischen Wandels die besonders schwierige Umbruchphase der kommenden Jahrzehnte am Arbeitsmarkt unter Berücksichtigung der Bildungsaspekte thematisiert (s. auch Weishaupt 2014a), denn bisher waren in den seit der Industrialisierung wachsenden Gesellschaften die nachwachsenden Geburtsjahrgänge stärker besetzt (wenn von kriegsbedingten Einschnitten abgesehen wird) als die älteren. In Deutschland scheiden in den kommenden beiden Jahrzehnten aber geburtenstarke Jahrgänge aus dem Erwerbsleben aus und müssen durch geburtenschwache Jahrgänge ersetzt werden. Schon die relative Entspannung am Arbeitsmarkt in Deutschland im letzten Jahrzehnt war nicht durch ein hohes Wirtschaftswachstum, sondern den Eintritt geburtenschwacher Jahrgänge in den Arbeitsmarkt bedingt.

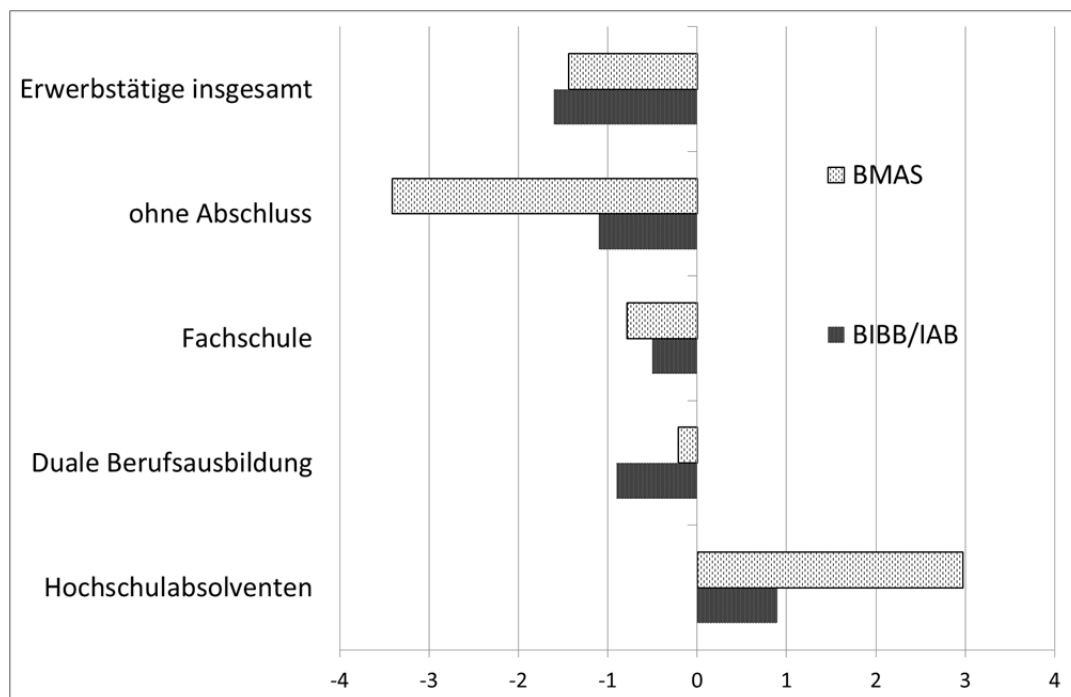
Abb. 1: Vergleich der Jahrgänge der 20- und der 60-Jährigen 1950-2060 (ab 2012 Vorausschätzung)



Quelle: Statistisches Bundesamt GENESIS-Daten, vor 1970: internes Material; ab 2012: Ergebnisse der 12. Bevölkerungsvorausberechnung, mittlere Variante, eigene Berechnungen.

Um die Folgen des demografischen Wandels zu verdeutlichen werden in Abbildung 1 die Jahrgänge der 20-Jährigen (als Zeitpunkt, zu dem gegenwärtig etwa die Hälfte des Jahrgangs bereits berufstätig ist) mit den 60-Jährigen verglichen (weil sie gegenwärtig nur noch zur Hälfte erwerbstätig sind). In zehn Jahren (2025) werden beispielsweise danach die in den Arbeitsmarkt eintretenden Geburtsjahrgänge nur zwei Drittel der Einwohner der Jahrgänge umfassen, die aus dem Arbeitsleben ausscheiden. Hinzu kommt der Strukturwandel am Arbeitsmarkt, durch den Deutschland nicht nur den Ersatz von Hochqualifizierten, sondern mehr Hochqualifizierte als gegenwärtig benötigt. Das wird aus den neuesten Arbeitsmarktprognosen sowohl des Bundesarbeitsministeriums als auch des Bundesinstituts für Berufsbildung zusammen mit dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung deutlich (BMAS 2013; Maier u.a. 2014). Trotz Unterschieden im Detail gehen beide Vorausschätzungen bis 2030 von einem Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen aus. Vor allem rechnen sie aber damit, dass der Bedarf an Arbeitskräften ohne Abschluss stark zurückgeht, auf der anderen Seite der Bedarf an Hochschulabsolventen stark steigt und der Bedarf an Arbeitskräften mit einer dualen Berufsausbildung in etwa konstant bleibt (s. Abb. 2).

Abb. 2: Entwicklung des qualifikationsspezifischen Arbeitskräftebedarfs 2010-2030 (in Millionen)



Quelle: BMAS 2013; Helmrich/Wolter/Zika/Maier 2013.

In der Arbeitsmarktbilanz nach Qualifikationsgruppen rechnen die Arbeitsmarktforscher bis 2030 mit einem Überhang an Unqualifizierten (ISCED¹ 1,2&3a) von 1,2 Millionen (Meier u.a. 2014, S. 5). Vollbeschäftigung wäre wieder möglich, wenn die Zahl der Unqualifizierten deutlich gesenkt werden könnte. Das Bundesarbeitsministerium hat das Problem in seiner Arbeitsmarktprognose prägnant

¹ Internationale Klassifikation von Bildungsgängen und –abschlüssen. Gemeint sind hier Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung und ohne eine Hochschulzugangsberechtigung.

formuliert: „Das Augenmerk der Bildungsbemühungen wird sich auf das untere Ende des Qualifikationsspektrums richten müssen. Dort muss es zu verstärkten Anstrengungen bei der Integration ausbildungsferner Jugendlicher kommen, aber auch zum Ausbau der beruflichen Weiterbildung. Dies sind die Voraussetzungen, damit die Wirtschaft ihren Qualifikationsbedarf überhaupt in wirksame Nachfrage umsetzen kann.“ (BMAS 2013, S. 23) Die Notwendigkeit von Bildungsprogrammen in den kommenden Jahren, um die zu hohe Zahl von Erwachsenen ohne Berufsbildungsabschluss rechtzeitig zu verringern ist daher die zentrale Aufgabe für die Weiterbildung aber auch die Schulen, um von vornherein eine berufliche Qualifizierung zu erreichen. Die Herausforderung durch den demografischen Wandel für das Schulsystem erfordert folglich eine auf alle gesellschaftlichen Gruppen bezogene Verstärkung der Qualifizierungsbemühungen. Zuwanderung kann – neben einer Ausweitung der Frauenerwerbstätigkeit und der Erwerbsdauer von Migranten - diese gesellschaftliche Aufgabe ergänzen aber keinesfalls ersetzen.

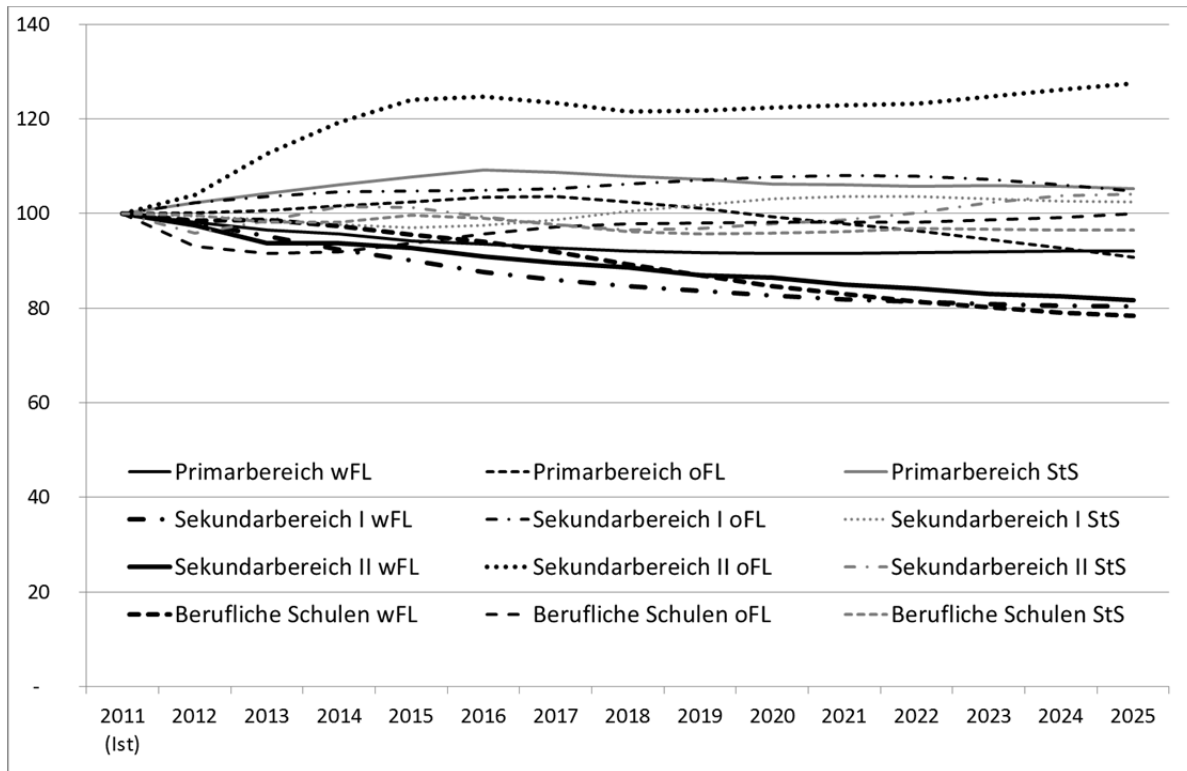
Demografischer Wandel und Schülerzahlenrückgang

In der öffentlichen Bildungsdiskussion werden im Zusammenhang des demografischen Wandels vor allem die Folgen der sinkenden Geburtenzahlen auf den Bestand von Schulen im ländlichen Raum thematisiert. Verglichen mit der demographischen Situation zu Beginn oder am Ende der 1980er Jahre, als innerhalb eines Jahrzehnts die Geburtenzahlen um 45% zurückgingen, oder nach der Wende in Ostdeutschland, als innerhalb weniger Jahre der Rückgang noch größer war, ist der gegenwärtige Rückgang der Schülerjahrgänge gesamtgesellschaftlich nicht dramatisch (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010, S. 173). In den neuen Bundesländern ist die erste gravierende Schrumpfungswelle bei den Schülerzahlen abgeschlossen. In Ostdeutschland nahmen die Schülerzahlen in der Sekundarstufe II wieder zu, in der Sekundarstufe I bleiben sie in den nächsten Jahren konstant und erst in etwa fünf Jahren werden die Grundschülerzahlen erneut zurückgehen. In den Stadtstaaten und Großstädten wird es sogar einen Zuwachs der Jahrgangsstärken geben. Nur die Flächenländer in Westdeutschland sind in den nächsten Jahren – ausgehend von den Schülervorausberechnungen der Kultusministerkonferenz - von der rückläufigen demographischen Entwicklung einschneidend betroffen. Man wird voraussichtlich einen Rückgang von etwa 20% der Schülerzahlen von 2011 in der Sekundarstufe verzeichnen (s. Abb. 3).

Zwar beruhen die Informationen über die demografische Entwicklung noch auf der Fortschreibung der Wohnbevölkerung vor der Volkszählung 2011. Insofern werden sie im Detail in nächster Zeit noch korrigiert. Wenig ändern wird dies aber an den in einer Karte des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung (http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Downloads/HaeufigNachgefragteKarten/DemWandel.pdf?__blob=publicationFile&v=2) sichtbaren großen regionalen Unterschieden der Gesamtentwicklung. Ganz Ostdeutschland mit Ausnahme einiger Großstädte, ein Keil bis zum Ruhrgebiet und das Saarland sind Regionen, in denen die Bevölkerung stark zurückgeht, während in weiten Teilen Süddeutschlands aber auch im Emsland die Bevölkerung stark zunehmen wird. Hinzu kommen als Wachstumsregionen die Städteachsen Stuttgart-Frankfurt, Bonn-Düsseldorf und die Region um Hamburg. In den schrumpfenden Regionen geht meist gleichzeitig die junge Bevölkerung stark zurück. In Ostdeutschland aber auch in weiten Gebieten Süddeutschlands ist eine starke Überalterung der Bevölkerung zu erwarten. In Ostdeutschland ist die Entwicklung besonders dramatisch, weil dort starker Bevölkerungsrückgang, Rückgang der Jungen und starke Alterung zusammenkommen. Neben ländlichen Regionen müssen insbesondere die altindustrialisierten Räume Saarland und Ruhrgebiet mit einem besonders hohen Schülerzahlenrückgang rechnen,

während in einigen Dienstleistungszentren durch das Bevölkerungswachstum mit einem deutlichen Anstieg der Schülerzahlen zu rechnen ist.

Abb. 3: Entwicklung der Schülerzahlen bis 2025 nach ost-(oFL) und westdeutschen (wFL) Flächenländern und Stadtstaaten (StS)



Quelle: Sekretariat der KMK: Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2012 – 2025. (Dokumentation 200)

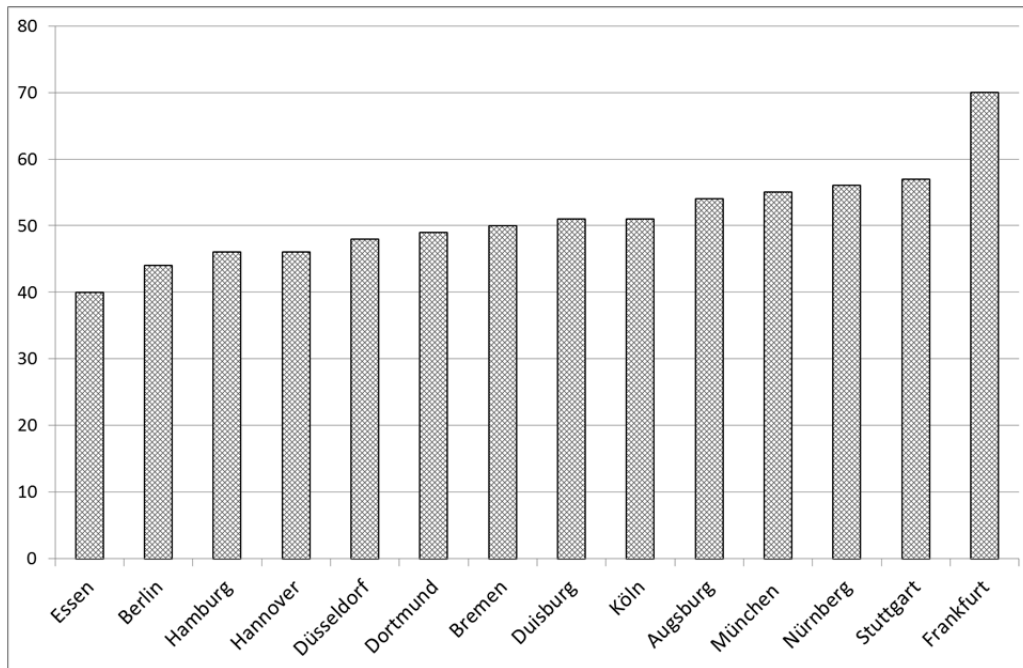
Soziale Folgen des demografischen Wandels

Viele Verdichtungsräume haben eine zunehmend multikulturelle Bevölkerung, denn der demographische Wandel bezieht sich nicht nur auf quantitative Bevölkerungsentwicklungen, sondern auch auf einen stark wachsenden Anteil junger Bevölkerung mit Migrationshintergrund – insbesondere in den westdeutschen Großstädten. Dort bildet diese Gruppe bereits häufig die Mehrheit der Bevölkerung unter 18 Jahren (s. Abb. 4). Der Anteil der Kinder im Vor- und Grundschulalter mit Migrationsstatus ist noch höher als in der gesamten Altersgruppe. Zum Vergleich sei auf die ostdeutschen Flächenländer verwiesen, in denen der Anteil von Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren mit Migrationsstatus nur 8% beträgt (2011).

Kinder mit Migrationshintergrund konzentrieren sich durch ihre insgesamt benachteiligte sozioökonomische Familiensituation in den Stadtteilen der Großstädte mit günstigen Mieten. An den Schulen ergeben sich in diesen Stadtteilen dadurch erschwerte Lernbedingungen, die sich noch verstärken, wenn Eltern von Kindern ohne Migrationshintergrund Wege finden, ihre Kinder andere, weniger belastete Schulen besuchen zu lassen. In mehreren Studien wurde in den letzten Jahren nachgewiesen, dass die migrationsspezifische Segregation der Grundschüler in Großstädten teilweise

deutlich über den Unterschieden der räumlichen Verteilung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund liegt (Morris-Lange/Wendt/Wohlfarth 2013). In der Sekundarstufe I konzentrieren sich die Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund in den Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt Lernen und an den Hauptschulen. Durch diese Schulwahlprozesse werden Integrationsbemühungen erschwert, weil sich die Schülerzusammensetzungen auf die Leistungsentwicklung der einzelnen Schülerinnen und Schüler auswirken (Dumont u. a. 2013).

Abb.4 : Anteil der Bevölkerung unter 18 Jahren mit Migrationsstatus in ausgewählten Großstädten 2011



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder - Bevölkerung nach Migrationsstatus regional 2011, eigene Berechnungen

Fasst man die genannten Überlegungen zusammen, dann ist die Bedrohung von Schulstandorten in ländlichen Regionen nur die eine Seite der Medaille des demografischen Wandels. Die größere Herausforderung für das Schulwesen durch die demografische Entwicklung ergibt sich aus dem gesellschaftlichen Ersatz- und Zusatzbedarf an qualifizierten Arbeitskräften, der nur befriedigt werden kann, wenn sich die Bildungsbeteiligung und damit das allgemeine Bildungsniveau weiter erhöhen. Diese Aufgabe zu bewältigen wird aber angesichts des steigenden Anteils von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund nur möglich sein, wenn die Bemühungen zur Förderung dieser Schülergruppe verstärkt werden. Außerdem sind Maßnahmen zur nachholenden Qualifizierung von Erwachsenen ohne Berufsausbildung vordringlich, für die teilweise erst die institutionellen Voraussetzungen zu schaffen sind, weil die Weiterbildungseinrichtungen allein mit dieser Aufgabe überfordert sind.

Unterschiedliche bildungspolitische Handlungsnotwendigkeiten in den Kommunen

Durch die großen regionalen Unterschiede der demografischen Entwicklung stellen sich auch die bildungspolitischen Handlungsnotwendigkeiten für die Kommunen sehr unterschiedlich dar. Dabei ist die Arbeitsmarktsituation der Kommunen zusätzlich zu berücksichtigen. In den Großstädten mit mehr Beschäftigten (am Arbeitsort) als Erwerbstätigen (am Wohnort) wird es, trotz des dort schon zu

beobachtenden Bevölkerungswachstums, noch schwieriger werden, den Ersatzbedarf über Pendler zu befriedigen. Denn in den ländlichen Regionen führt der Rückgang der Personen, die einen Arbeitsplatz suchen zu einer Angleichung zwischen Angebot und Nachfrage nach Arbeitsplätzen und das dort oft bestehende Missverhältnis zwischen Erwerbstätigen und Beschäftigungsmöglichkeiten könnte sich verringern. Der ländliche Raum wird voraussichtlich als Arbeitskrätereservoir für die Großstädte an Bedeutung verlieren. Umso wichtiger wird es für die Großstädte mit hohem Arbeitsplatzangebot, das eigene Erwerbspersonenpotential zu nutzen. Dadurch erhöht sich für sie der bildungspolitische Handlungsdruck. Sie können vermutlich die schulpolitischen Versäumnisse bei der Förderung der Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund kaum noch aufholen, denn aus ihnen rekrutiert sich in nicht wenigen Städten schon mehrheitlich das lokale Erwerbspersonenpotential der Zukunft. Die Verstärkung von Maßnahmen zur Förderung der Kinder mit Migrationshintergrund und Zusatzprogramme für Schulen in sozial benachteiligten Stadtteilen sind unverzichtbar, um dort die nachwachsende Großstadtbevölkerung auf die Erwartungen des lokalen Arbeitsmarkts vorzubereiten.

Der Ausbau der Ganztagschule als gebundenes Angebot für Grundschülerinnen und -schüler, um die Vereinbarkeit von Kindererziehung und Berufstätigkeit zu verbessern, ist eine wichtige Aufgabe für alle Kommunen. In den Großstädten mit hohem Arbeitsplatzangebot ist aber eine Ausweitung des gebundenen Ganztagsangebots im Bereich der Grundschule auf das bei den Kindertagesstätten erreichte Niveau besonders dringlich, um die jetzt bestehende Betreuungslücke bei dem Wechsel vom Kindergarten in die Grundschule zu schließen. Denn in diesen Großstädten wird eine Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit besonders dringlich, um den Arbeitskräftebedarf zu befriedigen.

Zusätzlich sollten in diesen Städten Maßnahmen der beruflichen Nachqualifizierung zügig und in größerem Rahmen vorangetrieben werden, um unqualifizierte junge Erwachsene auf ein Qualifikationsniveau zu führen, das ihnen eine dauerhafte Beschäftigung sichert. Es muss vorbeugend eine Situation vermieden werden, in der, trotz Arbeitskräftemangels, Personen wegen fehlender Qualifikation keine Beschäftigung finden.

Die Städte in den altindustrialisierten Regionen Westdeutschlands haben nicht die Wirtschaftskraft, wie die eben beschriebenen Großstädte. Sie haben aber ähnliche soziale Probleme, für die ihnen aber meist die Mittel fehlen, um darauf angemessen über Bildungsmaßnahmen zu regieren. Sie sind besonders negativ von der Abhängigkeit der Kommunalfinzen von der Wirtschaftskraft und den Einkommen der Einwohner betroffen. Sie benötigen zunächst über einen echten kommunalen Finanzausgleich die Finanzkraft, die es ihnen ermöglicht, ihren Bürgern ähnliche Leistungen zu bieten, wie sie für reiche Städte selbstverständlich sind. Nur so können sie gegen sozial benachteiligende Lebens- und Bildungssituationen die notwendigen Maßnahmen ergreifen, als Städte wieder an Attraktivität gewinnen und den Anschluss an die Entwicklung in anderen Ballungszentren erreichen.

Besonders hervorzuheben ist noch die Situation der ländlichen Regionen mit stark schrumpfender Bevölkerung. Sie müssen sich auf Schulschließungen und Einschränkungen bei der gesamten Bildungsinfrastruktur einstellen. Es gibt aber eine Fülle von Ideen, die Attraktivität auch dieser Regionen zu erhalten. Internationale Erfahrung zeigen beispielsweise, dass auch kleine Grundschulen, die nicht nach Jahrgängen gegliedert sind, leistungsfähige Bildungseinrichtungen sein können (Fickermann/Weishaupt/Zedler 1998). Im Rahmen des MORO-Programms des Bundesbauministeriums (BMUB) werden zahlreiche aktuelle Vorschläge erarbeitet und Ideen erprobt. Die Bildungsinfrastruktur sollte in diesen Regionen darauf ausgerichtet werden, die durch

die demografisch bedingte Verringerung der Zahl der Schulabsolventen sich bietende Verbesserung der Chance, in der Herkunftsregion eine Beschäftigung zu finden, genutzt werden kann. Dies bedeutet, den beruflichen Schulen und ihren Ausbildungsprogrammen in strukturschwachen ländlichen Regionen eine erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken und darauf zu achten, dass sie diesen Regionen als „Innovationsagenturen“ erhalten bleiben (Weishaupt 2014). Dazu gehören die Sicherung von Fachklassen für die regional angebotenen Ausbildungsberufe, ein an die regionale Wirtschaftssituation angepasstes Angebot an beruflichen Vollzeitschulen und der Erhalt beruflicher Gymnasien mit regional benötigten fachlichen Schwerpunkten. Durch kommunales Handeln sollte in diesen Regionen jedenfalls versucht werden, dem Bevölkerungsrückgang zu begegnen.

Fazit

Durch den demografischen Wandel nimmt die Bedeutung von Bildungsprogrammen für die gesellschaftliche Entwicklung noch zu. Für die Kommunen sind die Auswirkungen aber höchst unterschiedlich. Viele Regionen werden von den hier hervorgehobenen Aspekten der künftigen Entwicklung durch den demografischen Wandel nur partiell oder auf andere Weise betroffen sein. Dies unterstreicht aber die Notwendigkeit für die Kommunen, sich von der Anpassung an vermeintliche allgemeine Trends zu lösen und detailliert die spezifische kommunale Situation zu analysieren, um dann adäquat mit geeigneten Bildungsmaßnahmen auf die spezifischen lokalen Herausforderungen durch den demografischen Wandel zu reagieren.

Literatur:

Autorengruppe Bildungsberichterstattung(2010). Bildung in Deutschland 2010. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel, Bielefeld. URL: www.bildungsbericht.de (Stand: 2.1.2014).

BMAS (Hrsg.): Arbeitsmarktprognose 2030. Eine strategische Vorausschau auf die Entwicklung von Angebot und Nachfrage in Deutschland. Bonn 2013.

Helmrich, R., Wolter, M. I., Zika, G. & Maier, T. (2013): Future Skilled-Labour Markets in Germany: from Model-Based Calculations to Scenarios. *Statistika* 93 (3), S. 70-90.

Dumont, H., Neumann, M., Maaz, K. & Trautwein, U. (2013). Die Zusammensetzung der Schülerschaft als Einflussfaktor für Schulleistungen: Internationale und nationale Befunde. *Psychologie in Erziehung und Unterricht*, 60, 163-183.

Fickermann, D., Weishaupt, H. & Zedler, P. (Hrsg.)(1998). Kleine Grundschulen in Europa. Berichte aus elf europäischen Ländern, Weinheim: Deutscher Studienverlag.

Maier, T., Zika, G., Wolter, M. I., Kalinowski, M. & Helmrich, R. (2014). *Engpässe im mittleren Qualifikationsbereich trotz erhöhter Zuwanderung. Aktuelle Ergebnisse der BIBB-IAB-Qualifikations- und Berufsfeldprojektionen bis zum Jahr 2030 unter Berücksichtigung von Lohnentwicklungen und beruflicher Mobilität*. BIBB-Report Heft 23

Morris-Lange, S., Wendt, H. & Wohlfarth, C. (2013). *Segregation an deutschen Schulen. Ausmaß, Folgen und Handlungsempfehlungen für bessere Bildungschancen*. (Sachverständigenrat der deutschen Stiftungen für Integration und Migration (SVR) – Forschungsbereich), Berlin: SVR. URL: http://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2013/07/SVR-FB_Studie-Bildungssegregation_Web.pdf (Stand: 22.1.2015)

Weishaupt, H. (2014a). Je mehr Akademiker, desto besser? Pro. In J. Tremmel (Hrsg.), *Generationengerechte und nachhaltige Bildungspolitik* (S. 47-64). Wiesbaden: Springer VS. Verfügbar unter: doi: 10.1007/978-3-658-02742-1_3.

Weishaupt, H. (2014b). Berufliche Schulen im demografischen Wandel: Perspektiven für die strategische Weiterentwicklung. *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis*, 2014 (2), 15-19