

Dieter Timmermann
Universität Bielefeld
Fakultät für Erziehungswissenschaft
Arbeitsgruppe 6 „Weiterbildung und
Governance of Lifelong Learning „

**Kommentar
zu den
Projektionen des Finanzbedarfs und zu Finanzierungsüberlegungen
im Bildungsbericht 2010**

1. Vorbemerkungen

Wenn man sich so lange mit den Strukturen, Prozessen und Entwicklungen des deutschen Bildungssystems seit Anfang der 1970er Jahre befasst hat wie ich, dann hat man fast zwangsläufig die Neigung, alles, was heute an Beschreibungen und vor allem an Analysen und bildungspolitischen Empfehlungen vorgelegt wird, an den Arbeiten des Deutschen Bildungsrats, an seinem Strukturplan von 1970 und am Bildungsgesamtplan der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) von 1973 zu messen, zumal sich immer mehr der Eindruck verfestigt, dass die jüngeren und jungen Kolleginnen und Kollegen jene Institutionen und vor allem deren Arbeiten, die Aufbruch und Entwicklung des bundesdeutschen Bildungssystems verhießen, nicht (mehr) kennen. Diese Erinnerungs- oder Wissenslücken sind m. E. bedauerlich, kann doch die Reminiszenz an jene aus bildungsplanerischer Sicht glorreichen Zeiten auch heute noch bei der Analyse des Zustandes des deutschen Bildungssystems und der Methodik seiner planerisch fundierten Projektionen und Entwicklungstendenzen durchaus hilfreich sein. Diese Reminiszenz soll allerdings nicht in besserwisserische Form der Kritik und nostalgische Schwärmerie ausarten. In meinem Kommentar möchte ich ein wenig auf die Projektionsphilosophie des Berichts eingehen, seine gewählte bzw. (besser) seine vom Auftraggeber vorgegebene bildungspolitische Reichweite bewerten und schließlich die Entwicklungsaussagen betrachten, die aus dem Einfluss des demografischen Wandels auf das Bildungssystem gefolgert werden.

2. Die Projektions- bzw. „Planungs“philosophie

Bildungsplanung, sowohl auf makro- wie mikrosystemischer Ebene, war in der alten Bundesrepublik vor allem in dem Jahrzehnt zwischen 1965 und 1976 als bildungspolitisches Steuerungsmedium en vogue, wobei die quantitativen und strukturellen Planungsdimensionen die qualitativen und geografischen Dimensionen dominierten. Standortfragen schienen durch die Zusammenlegung von Zwergschulen und die Bildung von sog. Mittelpunktschulen sowie durch die regionale Gründung von Hochschulen gelöst zu sein, und die qualitative Bildungsplanung war auf die Entwicklung neuer Curricula beschränkt. Vorrangig diskutiert und planerisch aufgegriffen wurden einerseits Fragen einer zukunftsweisenden Schulstruktur, allerdings in scharfer Kontroversität, und andererseits die durch wachsenden Akademiker/innenbedarf und Forderungen nach Ausgleich der Bildungschancen motivierten quantitativen Ausbauforderungen insbesondere des Hochschulsystems. Nicht nur die akademische Dis-

kussion, sondern auch die bildungsplanerischen Entwürfe für die Expansion der weiter führenden Bildungsteilsysteme einschließlich der bildungspolitischen Debatten unterschieden systematisch zwischen unterschiedlichen Philosophien der expansionsorientierten quantitativen Planung und unterschiedlichen Planungsmethodiken im Sinne von Techniken.

Auf der Ebene der Planungsphilosophien wurden mehrere Planungsansätze unterschieden, die z. T. ihren Niederschlag in Planungswerken fanden. Der sog. Manpower- oder Qualifikationsbedarfsansatz legte seinen Expansionsplanungen (in der Bundesrepublik vor allem des Hochschulsystems) langfristige Prognosen des Arbeitskräfte- und Qualifikationsbedarfs nach Berufen oder Tätigkeiten und Branchen bei angenommenen Entwicklungen der Arbeitsproduktivitäten zugrunde. Z. T. wurde mit konstanten Parametern, z. T. mit prognostizierten Trends folgenden Parametern, z. T. mit aus Simulationsmodellen abgeleiteten Parameterentwicklungen gearbeitet, was auf unterschiedliche Methodiken bzw. Vorhersagetechniken verweist. Neben diesem am Qualifikationsbedarf des Wirtschafts- bzw. genauer des Beschäftigungssystems orientierten Planungsansatz war der sog. Social Demand Ansatz (SDA Ansatz) prominent, der einer ganz anderen Philosophie folgte. Dieser Ansatz, u.a. von Ralf Dahrendorf propagiert, leitete die Expansionsziele nicht aus dem Wirtschaftssystem ab, sondern definierte gesellschaftspolitische Ziele, die in bildungspolitische Ziele übersetzt wurden. Daher ist er ein politikgesteuerter Bildungsplanungsansatz. So wurde z. B. das gesellschaftliche Postulat eines Bürgerrechts auf Bildung zunächst in die Forderung nach Bildungschancengleichheit und 1965 in einem zweiten Schritt in eine konkrete Abiturientenquote von 15% für das Jahr 1970 transformiert.¹ Auch in diesem Ansatz wurden die Schüler- und Studierendenprognosen ansatztechnisch auf der Basis offizieller Bevölkerungsprognosen des Statistischen Bundesamtes mit entweder konstanten oder politisch gewünschten Teilnahme- und Übergangparametern in und zwischen den Systemsegmenten gefüttert. Offen blieb in beiden Ansätzen allerdings, ob die Nachfrage nach Bildung (genauer nach gymnasialer und Hochschulbildung) den Bedarfen oder politisch gesetzten Partizipationszielen überhaupt folgen würde. Dieser Gedanke führte zum sog. Bildungsnachfrage- oder Individual Demand Ansatz der Bildungsplanung (IDA Ansatz), der versuchte, auf der Basis der Bevölkerungsprognosen die Bildungspräferenzen, Bildungsziele und Bildungsansprüche der verschiedenen Bevölkerungsgruppen bzw. -schichten zu erheben, durch beobachtetes Bildungsverhalten zu fundieren und daraus die Schüler- und Studierendenströme als Ausdruck der Bildungsnachfrage zu prognostizieren. Auch hier wurde z. T. mit konstanten, z. T. trendartig prognostizierten oder simulativ gewonnenen Strom- und Übergangparametern gearbeitet.

Ergänzt wurden diese drei Bildungsplanungsansätze durch drei weitere Philosophien, zwei von ihnen wurden gerne als „bürokratische“ Varianten des Trendverfahrens bezeichnet, da beide auf unterschiedliche Weise und unabhängig von Qualifikationsbedarf oder bildungspolitischen Zielen „einfach“ die Vergangenheitstrends des Bildungssystems bzw. seiner Teilsysteme selbst – quasi selbstreferenziell - in die Zukunft per Trendanalyse und –prognose verlängerten, in der einen Variante mit konstanten Parameterannahmen, im anderen Fall mit trendbestimmten Parametern. Eine letzte, nicht selten heran gezogene und immer wieder bemühte Planungsvariante holte sich ihre Prognoseparameter, seien es Struktur- oder Übergangparameter, aus internationalen Vergleichen. Beliebt war und ist es dabei, z. B. die Abitur- oder Studienanfängerquoten von Ländern als Zielgrößen im Planungsprozess zu nehmen,

¹ Im Jahr 1965 betrug die Abiturientenquote gerade einmal 8%.

die sichtbar weiter entwickelt sind, d.h. deutlich günstigere Planungsparameter aufweisen.

Prognosen von Schülern, Studierenden oder Auszubildenden wurden mithilfe eines der geschilderten Ansätze oder auch mit Kombinationen dieser Ansätze erarbeitet, um daraus die erforderlichen Bildungskapazitäten in Form von Lehrerbedarf, Raumbedarf, Sachmittelbedarf, allgemein: um den Ressourcenbedarf für einen zukünftigen Zeitraum zu prognostizieren und um daraus wiederum den Finanzbedarf zu kalkulieren.

3. Die Projektionen des demografisch bedingten Ressourcenbedarfs

Im Bericht „Bildung in Deutschland 2010“ wird ganz ähnlich verfahren, allerdings ohne dass a) die Bildungsplanungsphilosophie und b) die Kalkulation des Finanzierungsbedarfs offen gelegt werden. Insofern enthält der Bericht keine Suche nach Finanzierungsquellen, sondern er legt eine Projektion des Finanzbedarfs vor, der sich aus der status quo Prognose der demografiebedingt schrumpfenden Schülerströme und –bestände sowie ausgewählter bildungspolitischer Reformvorhaben ergibt. Interessant ist, dass das Prognosepaket des Berichts Elemente beinahe aller genannten Planungsansätze in Anspruch nimmt. So scheint auf den ersten Blick der Ansatz einer status quo Trendprognose mit konstanten Parametern zu dominieren, der lediglich die Wirkungen der demografischen Entwicklung auf die Schüler- und Studierendenströme und –bestände bei konstant gehaltenen Struktur- und Übergangsquoten aufzeigt. Allerdings wird die auf diese Weise projizierte quantitative Entwicklung der vertikalen Qualifikationsstruktur des Arbeitskräfteangebots bis zum Jahr 2025 bilanziert mit dem über den Qualifikationsbedarfsansatz vertikal qualifikationsstrukturell prognostizierten Bedarf des Beschäftigungssystems. Der nach Qualifikationsniveaus sowie Berufshauptfeldern und Berufsgruppen strukturierte Arbeitskräftebedarf wird dem entsprechend strukturierten prognostizierten Arbeitskräfteangebot gegenüber gestellt, um auf diese Weise wahrscheinliche zukünftige Qualifikationsknappheiten und –überschüsse bis zum Jahr 2025 aufzuzeigen. Elemente einer politikgesteuerten Bildungsplanung (SDA Philosophie) sind erkennbar, wenn aus gesellschafts-, aber auch aus wirtschaftspolitischen Gründen heraus Zielquoten für die Versorgung der unter dreijährigen Kinder (bis 2013 auf 35%) vorgegeben werden und die daraus sich ergebenden zusätzlichen Finanzbedarfe kalkuliert werden. Aber auch die Philosophie des Bildungsnachfrageansatzes (IDA Ansatz) ist im Kapitel H des Berichts aktualisiert, wenn von Umschichtungen der Bildungsströme bzw. der Bildungsnachfrage, z. B. vom Übergangssystem in das duale Berufsausbildungssystem oder in das vollzeitschulische Berufsbildungssystem, gesprochen wird.

Deutlich wird, dass der Bericht „Bildung in Deutschland 2010“ kein Bildungsgesamtplan ist und sein soll. Vielmehr wird eine quantitative status quo Projektion der Folgen des demografischen Wandels für das Bildungssystem im Hinblick auf Personal- und Finanzbedarfe vorgelegt. Der Bericht zeigt auf

1. die möglichen und wahrscheinlichen finanziellen Folgen der demografischen Entwicklung im status quo der Strukturen
 - für das Bildungssystem insgesamt
 - für die Schulformen
 - für die Bildungssektoren (Elementarbereich, Primarschulbereich, Sekundarschulbereiche I und II, Berufsausbildung in ihren drei Segmenten (duales System, vollzeitschulische Berufsbildung und Übergangssystem), Hochschulen und Weiterbildung)

- für die jeweiligen personellen und finanziellen Ressourcenbedarfe.
2. die finanziellen Implikationen sich zeigender struktureller Veränderungen im Bildungssystem (z. B. der Übergang vom neunjährigen (G9) auf das achtjährige Gymnasium G8, die Vorverlagerung des Einschulungsalters, der Ausbau der Betreuungsangebote für 35% der unter dreijährigen Kinder bis 2013 und die Einführung des Rechtsanspruchs auf ein solches Betreuungsangebot nach 2013).
 3. die Implikationen für den Personal- und Finanzbedarf, der durch z. T. angekündigte, z. T. erwartete und z. T. für erforderlich gehaltene Qualitätsverbesserungen im Bildungssystem jenseits des status quo entstehen würde (dazu gehören der Erhalt von peripheren Schulen in ländlichen Räumen, der Ausbau von Fördermaßnahmen (Inklusion, Sprachförderung für Migranten), der Ausbau der Ganztagschulen und des Weiterbildungsbereichs bzw. des lebenslangen Lernens (eine zweite Chance zum Nachholen von Schulabschlüssen, Bekämpfung des funktionalen Analphabetismus unter Erwachsenen), die Halbierung der Quote von Jugendlichen ohne Berufsbildungsabschluss, ein weiterer Ausbau der Hochschulen und eine Steigerung ihrer Qualität und ihrer Attraktivität für internationale Studierende, Gewinnung bildungsferner Schichten für ein Hochschulstudium, Ausbau der wissenschaftlichen Weiterbildung, Förderung der Integration von Migranten). Allerdings bleiben die Implikationen der Entwicklung dieser Handlungsfelder für den Finanzbedarf z. T. recht vage und unbestimmt. Während z. B. der internationale Vergleich einen hohen Expansions- und Investitionsbedarf im gesamten Feld der Weiterbildung signalisiert, ist deren Zukunft angesichts der Rückgänge von Förderung und Aktivitätsniveau völlig ungewiss. Es besteht eine gewisse Gefahr darin, dass die politische Aufmerksamkeit und damit Förderwilligkeit dort besonders hoch ist, wo bereits Quotenziele definiert wurden (z. B. bei den unter dreijährigen Kindern), während andere Handlungsfelder, die im Prinzip genauso förderwürdig sind (z. B. Inklusion, flächendeckende Ganztagschulen) vernachlässigt werden.

Der Bericht macht es dem Leser aber schwer, die finanziellen Folgen im Detail nachzuvollziehen, da keine Transparenz über die Mengen- und Wertgerüste der Kostenkalkulationen hergestellt wird. Der Bericht macht aber sehr deutlich, dass

- zwischen den Teilsystemen des Bildungssystems, also zwischen Elementar-, Primar-, Sekundar-, Hochschulbereich und Weiterbildung, aber auch innerhalb des Berufsbildungssystems zwischen dualem System, vollzeitlich berufsschulischem System und dem Übergangssystem gegenläufige Bewegungen und Trends der „Kundenströme“ zu erwarten sind, die durch die gegensätzlichen demografischen Entwicklungen bzw. durch z. T. konträre demografische Betroffenheit verursacht werden,
- die Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Bildungssysteme in den ost- und westdeutschen Bundesländern sehr unterschiedlich, ja konträr sein werden,
- die Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Bildungssysteme in den Bundesländern als Folge von bildungssystemischen Strukturveränderungen und insbesondere zwischen den Stadt- und Flächenstaaten extrem unterschiedlich ausfallen werden,

- es ein Ressourcenumschichtungspotenzial geben wird, die sog. demografische Rendite, die vor allem bis zum Jahr 2025 durch den Rückgang der Schülerzahlen im Elementarbereich, in der Primarstufe und in den Sekundarstufen sowie im Berufsausbildungssystem, hier insbesondere im sog. Übergangssystem, und dem sich daraus ergebenden Minderbedarf an Personal- und Finanzressourcen gespeist wird.

Die im Bericht präsentierten Finanzbedarfsfolgen (s. Kapitel H und die entsprechenden Tabellen im Anhang: Tab. H2.2-3A sowie Tab. H4.1-1A) stellen sich wie folgt dar:

Tab. H2.2-3A: Bildungsausgaben 2007 bis 2025 nach Bildungsbereichen

Bildungsbereich	2007	2010	2015	2020	2025
	in Milliarden Euro				
Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung ¹⁾ zusammen	14,4	15,4	15,8	15,8	15,5
Kindertageseinrichtungen für unter 3 Jährige		3,1	4,7	4,6	4,4
Kindertageseinrichtungen für 3 Jahre und älter		12,0	10,7	10,7	10,6
Nachrichtlich Kindertagespflege		0,3	0,5	0,5	0,5
Allgemeinbildende Schulen zusammen	49,3	47,8	44,0	41,0	39,9
Primarbereich		12,5	11,6	11,0	11,1
Sekundarbereich I		23,7	21,7	20,2	19,4
Sekundarbereich II		6,6	6,1	5,4	5,1
Förderschulen		5,0	4,8	4,5	4,4
Berufliche Schulen zusammen	25,3	24,3	22,2	20,0	18,9
Darunter					
Duales System		14,6	13,2	12,0	11,3
Schulberufssystem ²⁾		2,8	2,6	2,4	2,2
Übergangssystem		4,3	3,9	3,5	3,3
Hochschulen	23,1	23,4	23,8	23,0	21,8
Weitere Bildungsausgaben (z. B. Bildungsförderung, Weiterbildung, Hort)	36,0	36,6	35,4	33,7	32,1
Bildungsausgaben insgesamt	147,8	147,4	141,3	133,5	128,2
Flächenländer West		86,5	82,3	76,6	73,2
Flächenländer Ost		15,1	14,6	14,2	13,7
Stadtstaaten		9,0	9,1	9,1	9,2

1) Ohne Hort und ohne Kindertagespflege

2) Einschließlich Schulen des Gesundheitswesens

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Bildungsvorausberechnung 2010 – Basisvariante, vorläufige Ergebnisse

Deutlich wird, dass sich einerseits Mehrbedarfe und andererseits Minderbedarfe (welche die demografische Rendite verkörpern) an finanziellen Ressourcen gegenüber stehen. Die Zahlen stimmen nicht ganz mit den im Text des Bildungsberichts überein, ergeben sich aber aus der hier übernommenen Tabelle. Beide Tabellen zeigen, dass die demografische Rendite, so sie denn realisiert werden sollte, bis 2020 zu fast 80% im Schulsystem (allgemeines und berufliches Schulsystem zusammen genommen) erwirtschaftet werden würde. Bis zum Jahr 2025 wären es immer noch fast 70%. Allerdings relativiert der Bildungsbericht seine Finanzbedarfsprojektionen in starkem Maße. So seien Investitionskosten für zusätzliche Betreuungsplätze nur teilweise kalkuliert, mögliche qualitative Verbesserungen der Betreuungsangebote nicht berücksichtigt.

Demografisch bedingter Mehr und Minderbedarf an finanziellen Ressourcen										
Bildungsbereich	finanzieller Mehrbedarf			finanzieller Minderbedarf (demografische Rendite)			Saldo bzw. demografische Nettorendite			
	2015 / 2010	2020 / 2010	2025 / 2010	2015 / 2010	2020 / 2010	2025 / 2010	2015 / 2010	2020 / 2010	2025 / 2010	
in Milliarden Euro										
Frühkindliche Bildung insgesamt	0,4	0,4	0,1				0,5	0,4	0,3	
Kindertageseinrichtungen für unter 3 jährige	1,6	1,5	1,3							
Kindertageseinrichtungen für 3 Jahre und älter				-1,3	-1,3	-1,2				
Kindertagespflege	0,2	0,2	0,2							
Allgemeinbildende Schulen insgesamt							-3,6	-6,7	-7,8	
Primarbereich				-0,9	-1,5	-1,4				
Sekundarbereich I				-2,0	-3,5	-4,3				
Sekundarbereich II				-0,5	-1,2	-1,5				
Förderschulen				-0,2	-0,5	-0,6				
Berufliche Schulen insgesamt							-2,0	-3,8	-4,9	
darunter										
Duales System				-1,4	-2,6	-3,3				
Schulberufssystem				-0,2	-0,4	-0,6				
Übergangssystem				-0,4	-0,8	-1,0				
Hochschulen	0,4				-0,4	-1,6	0,4	-0,4	-1,6	
Weitere Bildungsausgaben (Bildungsförderung, Weiterbildung, Hort u.a.)				-1,2	-2,9	-4,5	-1,2	-2,9	-4,5	
Bildungsausgaben insgesamt							-5,9	-13,4	-18,5	
Quelle: Tabelle H2.2-3A										

Zudem bleibt ebenso offen, in welchem Maße die Eltern den für die Zeit nach 2013 verkündeten Rechtsanspruch auf ein Betreuungsangebot für die 1 bis 2 jährigen Kinder in Anspruch nehmen werden. Fällt einerseits der weitaus größte Teil der demografischen Rendite im (allgemeinbildenden und beruflichen) Schulsystem an, so weist der Bildungsbericht sogleich auf die bisher uneingelösten Qualitätsverbesserungen und die langfristigen Herausforderungen für das Schulsystem hin (S. 175 f.) in der Absicht, die notwendige Verwendung eines großen Teils der demografischen Rendite neben dem Elementarbereich im Schulsystem selbst zu begründen. Maßnahmen der Qualitätsverbesserung seien endlich anzugehen, eine Vielzahl von Reformen seien noch nicht abgeschlossen, so z. B. der (flächendeckende) Ausbau der Ganztagschulen auf allen Schulstufen, die Verbesserung der Schuleingangsphase, die Sprachförderung von Migranten und andere Fördermaßnahmen für Schüler/innen auf bildungsfernen Familien, die Betonung der „zweiten Chance“ auf einen Schulabschluss, die Förderung der Inklusionsprogramme für Förderschüler, der Erhalt peripherer Schulen in dünn besiedelten ländlichen Regionen u. a. m.. Allerdings ist hier zu beachten, dass die Stakeholderstruktur zwischen Elementarbereich und Schulsystem unterschiedlich ist (unterschiedliche Elterngruppen und Elterninteressen, unterschiedliche Aufgaben und Interessen von Ländern und Gemeinden) und somit im politischen Raum, d. h. über die Stärke der politischen Interessen und des politischen Einflusses über die Verwendung der demografischen Rendite entschieden wird. Dabei ist aber völlig offen, ob die Bildungslobby überhaupt stark genug sein wird, um andere Begehrlichkeiten auf die demografische Rendite aus anderen Bereichen der Gesellschaft außerhalb des Bildungs- und Erziehungssystems abwehren zu können.

Ähnlich argumentiert der Bericht im Hinblick auf die berufliche Bildung. Auf den ersten Blick würden zwar vor allem in allen drei Teilsystemen (duales System, Schulberufssystem und Übergangssystem) aus demografischen Gründen Finanzmittel frei gesetzt werden können, jedoch werde aus qualitativen Gründen (Ausweitung des allgemeinbildenden und des fachtheoretischen Unterrichts in den Teilzeitberufsschulen) und infolge projektierter Umschichtungen aus dem dualen System in das Schulberufssystem in den berufsbildenden Schulen eher ein höherer Personal- und Finanzbedarf erwartet werden müssen. Ferner würden die berufliche Nachqualifizierung von Erwerbstätigen ohne berufliche Erstausbildung sowie die Umschichtung eines großen Teils der Jugendlichen aus dem Übergangssystem in das Schulberufssystem oder in das duale System eher steigende Kosten erwarten lassen. Während der Bericht auch im Hochschulbereich Prozesse voraussieht, die eher einen höheren Personal- und Finanzbedarf erfordern (z. B. Ausweitung der Forschung, höhere Studienqualität durch deutlich bessere Studienbedingungen, Ausbau des lebenslangen Lernens und der wissenschaftlichen Weiterbildung im Hochschulsystem), lässt der Bericht außer der vagen Bemerkung, dass in der Weiterbildung mit einem erheblich steigenden Personalbedarf zu rechnen sei, offen, welchen finanziellen Mehr- oder Minderbedarf die demografische Entwicklung im Bereich von Erwachsenen- und Weiterbildung erzeugen wird. Zu hoffen ist allerdings, dass die Betriebe, die aus demografischen Gründen in Zukunft weniger Kosten der betrieblichen Berufsausbildung zu tragen haben werden, die frei werdenden Finanzmittel in die betriebliche Weiterbildung investieren werden, denn dort hinken die deutschen Betriebe deutlich hinter denen in den meisten EU Ländern hinterher. Im Fazit geht der Bildungsbericht 2010 davon aus, dass es in den nächsten 15 Jahren eine demografische Rendite geben wird, dass diese Rendite aber zu 100% im Bildungssystem verbleiben muss. Ob es aber überhaupt zu dieser bildungssysteminternen Umschichtung der Ressourcen kommen wird, hängt sehr stark von den systeminternen Stakeholdern ab. Schon jetzt

nehmen die Proteste von wehrhaften Eltern zu, deren Schulen geschlossen werden sollen, und die angegriffenen Politiker weichen vor den Protestlern zurück, indem sie Schulschließungsbeschlüsse erst einmal in das nächste Jahr verschieben.

4. Mehr methodischer und politischer Mut täte gut

Ich möchte meinen Beitrag mit einigen kritischen Bemerkungen abschließen. Meine erste Schlussfolgerung ist, dass die Abschätzung des Ressourcenbedarfs auf der nationalen Ebene des Bundes keinen hohen Informationsgehalt mehr hat, vielmehr ist wegen der z. T. gegenläufigen Bewegungen der Bevölkerungsentwicklung in den Bundesländern (zwischen Ost und West einerseits, zwischen Stadt- und Flächenstaaten andererseits) wegen der länderspezifischen Bildungspolitiken, wegen der Finanzhoheit der Länder im Schul- und Hochschulsystem und ihrer starken Funktion im Elementar- und Weiterbildungsbereich die Ebene der Bundesländer die relevante Beobachtungs- und Wertungsebene. Daher hat die Projektion oder Prognose von Personal- und Finanzbedarf auf der Bundesebene „nur“ Mitteilungswert, während der Informationswert für politisches Handeln zu allererst auf der Länder- und nachgeordnet auf der kommunalen Ebene (Elementarbereich, äußere Schulangelegenheiten und Erwachsenenbildung) liegt.

Meine zweite Bemerkung bezieht sich auf die Projektionsphilosophie, die mit ihrer status quo Orientierung m. E. nicht mutig genug ist, weder methodisch noch bildungspolitisch. Vor dem Hintergrund des inzwischen ziemlich gut erforschten starken Zusammenhangs von Bildung, nicht nur der Quantität (z. B. Verweildauer im formalen Bildungssystem) sondern insbesondere der Qualität von Bildung einerseits und Wirtschaftswachstum andererseits und der Beobachtung, dass Deutschland im Vergleich mit anderen entwickelten Ländern noch längst keine Bildungsrepublik ist, vielmehr noch einen weiten Weg bis zu diesem Ziel zurück zu legen hat, ist mir der Bericht zu wenig mutig. Im internationalen Vergleich sind für mich die angenommene Konstanz von Struktur-, Besuchs-, Übergangs-, Studier-, Partizipations-, Erfolgs- und Abbruchsquoten, die fest geschriebenen Klassen-, Gruppen- und Betreuungsgrößen, vor allem aber auch die damit implizit konstant gesetzten Bildungsproduktionsfunktionen einschließlich der Qualität des Bildungsgeschehens problematisch, zumal der Bericht ja durchaus international vergleichende Daten liefert, sie aber nicht argumentativ nutzt. Diese status quo Konstanz sind problematisch, weil a) im Bericht selbst ja bildungspolitische Veränderungen angedeutet, aber in ihren Wirkungen z. B. auf Personal- und Finanzbedarf nicht ausbuchstabiert werden, weil b) unwahrscheinlich ist, dass in den 10 oder 15 Jahren des Projektionszeitraums keine struktur- und parameterverändernde Bildungspolitik betrieben werden wird, und weil c) es unwahrscheinlich ist, dass das Bildungsverhalten (die Bildungsnachfrage) sich nicht ändern wird. Insofern wäre es ein mutigerer Schritt gewesen, Veränderungsszenarien nicht nur anzudeuten, sondern Trendszenarien durch zu spielen und sich dabei u. a. neben längerfristigen Verhaltenstrends auch an internationalen Entwicklungstrends der Verhaltensparameter zu orientieren, denn neben demografischen Trends werden in aller Regel auch Verhaltenstrends wirksam. Dabei muss natürlich mitbedacht werden, dass die Anzahl der Szenarien überschau- und interpretierbar bleiben, Ankerpunkte für bildungspolitisches Handeln bieten muss.

Meine letzte Bemerkung bezieht sich auf die Finanzierungsfrage, die im Bericht einseitig und zugleich unklar beantwortet wird. Einerseits wird suggeriert, als entstehe durch das mittels der demografischen Rendite entstehende Umschichtungspotenzial kein zusätzlicher Finanzierungsbedarf, um die partiellen Ausbau- und Qualitätsvorhaben umzusetzen. Andererseits erzeugen die zahlreichen Hinweise auf nicht

weiter quantifizierte Aus-, Umbau- und Qualitätsverbesserungsbedarfe den Eindruck, als könne ein zusätzlicher Finanzbedarf, der über das Umschichtungspotenzial hinaus gehen könnte, entstehen. Wenn aber so weit gedacht wird, dann müssten zumindest Andeutungen darüber gemacht werden, welche Größenordnungen in etwa erwartet werden könnten und welche Finanzierungsinstrumente bemüht werden sollten.