

KLAUS KLEMM

9. Ja, mach nur einen Plan ... Anmerkungen zur Planbarkeit im Bildungswesen

"Von der Nutzlosigkeit, erwachsen zu werden" - unter diesem Titel erzählen GEORG HEINZEN und UWE KOCH ihre Geschichte von Mathias Grewe, die Geschichte eines Kindes der Expansionsjahre, die Geschichte eines Heranwachsenden, der am gewählten Ziel nicht ankommt, weil sich die Verhältnisse geändert haben: In den Jahren des Wirtschaftswunders, 1955, geboren, besucht Mathias Grewe das Gymnasium in den 60er Jahren, erlebt dort die Große Koalition, die Notstandsdemonstrationen, die Demos gegen den Vietnamkrieg, die "Wende" von 1969 und teilt die Aufbruchshoffnungen dieser Zeit: "In diesen Tagen begann die große Massenbewegung in die sozialen Berufe, von denen gerade noch ein paar mehr erfunden wurden. Ich hatte mich entschlossen, Lehrer zu werden, weil im Einwirken auf die Nachkommenden der Grundstein für eine bessere Gesellschaft gelegt werden müsse und weil insbesondere die Schlechtigkeit durch freie Erziehung aus der Welt zu schaffen sei ... Das Gefühl des historischen Aufbruchs vermengte sich mit meiner Überzeugung, persönlich gebraucht zu werden. Es war angenehm beruhigend, in eine Zeit hineinzuwachsen, in der meine Träume mit den allgemeinen Hoffnungen übereinstimmten. Mit Ausbildung versorgt zu sein und in der Erwartung zu leben, später einmal die Gesellschaft mitgestalten zu dürfen, das war es, was meine sozialliberale Jugend ausmachte" (S. 36f.).

Aber dann, etliche Jahre später, war alles ganz anders: "Die Studenten, die nun an die Uni kamen, waren vor zehn Jahren von der Regierung aufgerufen worden, das Gymnasium zu besuchen, um Lehrer zu werden. Nun bliesen die Offiziellen zum Rückzug. Entkopplung von Abschluß und Berechtigung lautete das politisch Kleingedruckte, das die Eingeweihten verstanden und Betroffene wie ich überlesen ..." (S. 56). Wieder einige Jahre später, Mitte der 80er Jahre, ist Mathias Grewe einer jener etwa 80.000 Lehrer, die nicht Lehrer werden können. Als Auslieferungsfahrer mit fester Anstellung bedient er die Kunden eines Kopiergeräte-Verleihers: "... die Freunde der freien Marktwirtschaft, jene starken Naturen, denen der Sozialstaat ohnehin schon lange zu weit ging, weil sie ahnten, daß sie etwas verlieren könnten, beschlossen nun, das Problem von der entgegengesetzten Seite anzugehen. Wenn es nicht zu wenige Schüler gebe, argumentierten sie, dann seien es eben zu viele und damit auch zu viele Lehrer und Lehrerinnen. Man hätte die

einen nicht aufs Gymnasium und die anderen nicht an die Uni gehen lassen sollen. Es gab auf einmal zu viele Ausländer und zu viele Lehrer für die ausländischen Kinder, zu viele Jugendliche überhaupt und zu viele Sozialarbeiter für die arbeitslosen Jugendlichen, zu viele Alte und zu viele Altenpfleger, zu viele Kranke und zu viele Krankenbetten, es gab zu viele Menschen, die arbeiten wollten und zu viele, die nicht mehr arbeiten wollten. Alle waren zuviel" (S. 53).

Die Geschichte von Mathias Grewe, dem sozialliberalen Kind der Expansionsjahre, dem nahezu alle Hoffnungen auf den Bildungsweg mitgegeben waren, und dem die gewandelten Umstände, nicht sein Versagen, all diese Hoffnungen zerstörten, scheint die Unsinnigkeit jeglicher Bildungsplanung zu belegen: Wie konnte man annehmen, Bildungserwartungen Einzelner ließen sich vorausberechnen? Sind nicht die Bundes- und Landesregierungen der letzten Jahre "realistischer": Längst haben sie aufgehört, langfristige Vorstellungen über die Entwicklung des Bildungswesens vorzulegen. Allenfalls die Finanzminister äußern und betätigen sich gelegentlich noch bildungsplanerisch, indem sie über ihre Finanzplanung der Entwicklung des Bildungswesens Grenzen setzen - enge zumeist.

Im Widerspruch zu dem weit verbreiteten Urteil, es sei nahezu ausgeschlossen, prognostische Aussagen zu quantitativen Entwicklungen im Bildungsbereich zu machen, steht nun die Beobachtung, daß einige wichtige Prognosen der Bildungsplanung der 70er und 80er Jahre in qualitativer und quantitativer Hinsicht erstaunlich genau waren: Die Ausbildungskrise der vergangenen 15 Jahre wurde frühzeitig in ihrem Ausmaß wie auch in ihrer Reichweite vorausgesagt (KÜHLEWIND, MERTENS, TESSARING 1975). Die Lehrerarbeitslosigkeit der letzten 10 Jahre hatte eine Studie der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung schon zu Zeiten eines immer noch krassen Lehrermangels angekündigt (BLK 1974). Der starke Andrang, dem sich die Hochschulen gerade in der zweiten Hälfte der 80er Jahre ausgesetzt sahen, wurde in seiner Größenordnung sowohl 1973 im ersten Bildungsgesamtplan (BLK 1973) als auch 1982 im gescheiterten Fortschreibungsentwurf für diesen Bildungsgesamtplan (DEUTSCHER BUNDESTAG 1982) richtig prognostiziert.

Die Tatsache, daß drei der großen Problembereiche in der neueren Bildungsentwicklung - Ausbildungslosigkeit, Lehrerarbeitslosigkeit, Überfüllung der Hochschulen - frühzeitig und weitgehend richtig vorausgesagt und daher auch Überlegungen zur quantitativen Bildungsplanung zugrunde gelegt wurden, darf nun aber nicht zu der voreiligen

Schlußfolgerung verleiten, die Bildungsplaner in der Bundesrepublik Deutschland hätten in der Vergangenheit - gestützt auf zutreffende Prognosen - richtig geplant, es habe nur leider an der Einsicht der Politiker gemangelt. Daß die Verhältnisse tatsächlich viel komplizierter sind, kann die Analyse eines Einzelfalls deutlich machen.

9.1. *Der Fall*

1973 nahmen die Experten in der BUND-LÄNDER-KOMMISSION FÜR BILDUNGSPLANUNG für 1985, dem Zieljahr der Planungen des ersten Bildungsgesamtplans, eine Zahl von insgesamt 9.445.000 Schülern und Schülerinnen an. Tatsächlich lernten 1985 mit 9.863.000 trotz des inzwischen eingetretenen Geburtenrückgangs 4,5 % mehr Kinder und Heranwachsende in den Schulen der Bundesrepublik Deutschland. Ähnlich treffsicher waren die Annahmen, die Anfang der 70er Jahre im Bildungsgesamtplan hinsichtlich der Zahl der 1985 erforderlichen Lehrerinnen und Lehrer getroffen wurden: Die Planer gingen damals von einem Lehrbedarf in der Bandbreite von 465.000 bis 529.000 aus. Diese Zielwerte des Personalbedarfs der Schulen wurden 1985 mit einem Bestandwert (in "Vollzeitlehrerfällen") von 547.500 deutlich übertroffen. Diese Steigerung lag mit um 3,5 % selbst gegenüber dem oberen Wert der angenommenen Bedarfsentwicklung nahezu parallel zur Schülerzahlenentwicklung im prognostizierten Bereich. Betrachtet man diesen Einzelfall der bundesrepublikanischen Bildungsplanung oberflächlich, so läßt sich feststellen: Orientiert an weitgehend zutreffenden prognostischen Annahmen hat die Bildungspolitik planungsadäquat gehandelt (vgl. zu den hier herangezogenen Daten KLEMM 1986). Allerdings: Eine genauere Analyse dieses Einzelfalls wandelt diesen "freundlichen" Eindruck.

9.2. *Die Fallanalyse*

Eine Trübung des Bildes zutreffender Bildungsplanung und angemessenen Handelns ergibt sich bei einem genaueren Blick auf die Planer, auf die Bildungspolitiker sowie auf die im Gefüge von Bildungsplanung und Bildungspolitik reagierenden Individuen, in diesem Fall die Studienberechtigten.

Die Planer

Die schon erwähnte nur geringfügige Unterschätzung der Schülerzahlen des Jahres 1985 durch die Planung Anfang der 70er Jahre ist tatsächlich das Ergebnis zweier sich aufhebender Fehleinschätzungen: Das Ausmaß des Geburtenrückgangs und die Stärke des Anstiegs der Bildungsbeteiligung wurden gleichermaßen unterschätzt. Immerhin hatte der Geburtenrückgang nach einem "Gipfelwert" von über 1 Million jährlicher Geburten Mitte der 60er Jahre bereits 1967 eingesetzt, so daß Anfang der 70er Jahre die jährlichen Geburtenzahlen schon deutlich unter 800.000 lagen. Obwohl also die Entwicklung zu sinkenden Geburtenzahlen im vollen Gange war, gingen die Planer des Bildungsgesamtplans '73 von einer deutlich zu hohen Zahl der Schulbevölkerung (das ist die Gruppe der Kinder und Jugendlichen, aus der Schüler und Schülerinnen erwartet werden) aus: Sie erwarteten für 1985 in der Gruppe der 6- bis unter 19jährigen insgesamt 9.783.000 Menschen, tatsächlich lebten 1985 in dieser Altersgruppe nur 9.263.000, also mehr als eine halbe Million weniger. Das dennoch weitgehend zutreffende Ergebnis bei der Schülerzahlenprognose erklärt sich daraus, daß die Prognostiker Anfang der 70er Jahre den Prozeß der kontinuierlich steigenden Bildungsbeteiligung stark unterschätzten. Sie taten dies, obwohl der Prozeß der Bildungsexpansion Anfang der 70er Jahre schon längst eingeleitet und deutlich erkennbar war: Seit Beginn der 50er Jahre hatten Eltern - dem späteren Slogan "Schick Dein Kind länger auf bessere Schulen" vorausseilend - ihre Kinder immer häufiger bei Realschulen und Gymnasien angemeldet, Ende der 60er Jahre war es zu einer Verlängerung der Lernzeit an Hauptschulen um ein weiteres Schuljahr gekommen und die Teilnahme an den wichtigen Wegen der beruflichen Erstausbildung stieg unübersehbar. Die Unterschätzung der Bildungsbeteiligung wirkte sich bei den Schülerzahlenprognosen des Bildungsgesamtplans 1973 besonders stark im Bereich der Sekundarstufe II aus: In den vollzeitschulischen Bildungsgängen dieser Schulstufe lernten 1985 nicht - wie vorhergesagt - 1.120.000, sondern 1.356.000 Schüler und Schülerinnen; in den teilzeitschulischen Bildungsgängen der Sekundarstufe II waren es 1.986.000 anstelle der 1.076.000 prognostizierten. Besonders die seither noch stärker durchgesetzte Tendenz, eine wie immer geartete berufliche Erstausbildung als "normal", also breit angestrebt, zu sehen, war also nicht erkannt worden.

Dieses etwas genauere Hinsehen auf die einzelnen Elemente aus Bevölkerungs- und Schülerzahlenprognose macht deutlich, daß die im Ergebnis weitgehend zutreffenden Schülerzahlenprognosen erst durch

einen "Doppelfehler" richtig geworden waren: zu hoch eingeschätzte Schülerzahlen in der Primarstufe wurden durch zu niedrige Annahmen in der Sekundarstufe II kompensiert. Die Prognostiker waren offensichtlich nicht fähig, demographische Entwicklungen und Veränderungen bei der Bildungsbeteiligung auch nur für reichlich 10 Jahre richtig einzuschätzen. Die "Zufallstreffer" der Bildungsgesamtplaner von 1973 dürfen also nicht darüber hinwegtäuschen, daß die prognostische Basis der Bildungsplanung problematisch war und ist.

Die Politiker

Unbeschadet der Tatsache, daß die Prognosen zu quantitativen Entwicklungen auf mehr zufällige Weise richtig erstellt waren, hätten die in den 80er Jahren handelnden Politiker, wenn sie es denn gewollt hätten, ein global gesehen richtiges Datengerüst der Entwicklung des Bildungssystems vorfinden können: Die Bildungs- und Finanzpolitiker, die den Doppelfehlereffekt nicht durchschauen konnten, hätten sehen können, daß vorhergesagte Schülerzahlen tatsächlich "da" waren, daß die Planstellen Zielwerte für Lehrer und Lehrerinnen in etwa erreicht waren und daß sich auch die Bildungsausgaben planungsadäquat entwickelt hatten (vgl. dazu WEISHAUP 1987). Den Blick darauf verstellte ihnen wie auch der breiteren Öffentlichkeit aber eine andere Entwicklung: Seit Ende der 70er Jahre entwickelte sich auf dem "Teilarbeitsmarkt Schule" die Lehrerarbeitslosigkeit. Eine offenbar unvorbereitete oder doch nicht hinreichend vorgewarnte Öffentlichkeit mußte zusehen, wie in den 80er Jahren bis zu 100.000 voll ausgebildete Lehrer und Lehrerinnen - auch solche mit glänzenden Examina - nicht in den Schuldienst übernommen wurden. Offensichtlich lag für alle Beobachter der Entwicklung nichts näher, als in der Lehrerarbeitslosigkeit eine Folge von Fehlplanungen im Bildungsbereich zu sehen. Es war zwar tatsächlich so, daß es in der gesamten Nachkriegszeit und auch in den 70er und 80er Jahren zu keinem Zeitpunkt so etwas wie eine quantitative Planung der Lehrerausbildung gegeben hat und daß Lehrer und Lehrerinnen in dem Umfang ausgebildet wurden, wie Studienanfänger sich in Lehramtsstudiengängen einschrieben. Obwohl also im Bereich der Lehrerausbildung ein sehr wildwüchsiges "social-demand-" Planungsmodell handlungsleitend war, neigten Beteiligte und Betroffene dazu, Lehrerarbeitslosigkeit als Ergebnis falscher Planungsannahmen darzustellen und damit zu erklären. Von da war der Schritt zu öffentlich bekundeter Nutzlosigkeit von Bildungsplanung und dem zu endgültiger Planungsabstänze klein: "Ja, mach nur einen Plan ...". Der Verweis auf die Unmöglichkeit auch nur mittelfristig angelegter Planung erhielt - für die Politiker - eine entlastende Funktion: Nicht sie,

sondern die Planer und die prinzipielle Unvorhersehbarkeit von Entwicklungen im Bildungsbereich trugen Schuld.

In einer für Politiker schwierigen Argumentationslage verwiesen diese auf den nicht voraussehbaren demographischen Rückgang als angebliche Ursache der Fehlentwicklung auf dem Teilarbeitsmarkt Schule. Obwohl die Schülerzahlen trotz des "Pillenkicks" höher als erwartet lagen, obwohl alle geplanten Lehrereinstellungen vollzogen worden waren, obwohl also Mitte der 80er Jahre der Personalbedarf entstanden und in dem Maße gedeckt war, wie die Planer dies 15 Jahre zuvor vorausgesagt hatten, wurde Lehrerarbeitslosigkeit mit dem Verweis auf die prinzipielle Unplanbarkeit des Bildungswesens, insbesondere demographischer Einbrüche, begründet. Hier zeigt sich: Das populistisch aufgegriffene Argument von der Unmöglichkeit des Planens wird aufgegriffen, weiter popularisiert und propagiert - mit dem Ziel, die politische Schuld für entstandene Mißstände zurückzuweisen.

Die Studienberechtigten

Nach Vorlage des Bildungsgesamtplans '73 begannen die Länder und dann auch die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung mit der Erstellung und Veröffentlichung von Lehrerbedarfsprognosen. Die gleichsam im Bildungsgesamtplan offiziell "abgesegneten" Schüler-Lehrer-Relationen als personalplanerische Zielwerte erleichterten den Planern seither das Rechnen, weil sie jetzt nicht mehr auf relativ willkürliche eigene Setzungen hinsichtlich dieser Zielwerte angewiesen waren. Außerdem ermöglichte der bundesweit abgestimmte Bildungsgesamtplan in parteipolitisch geprägten Debatten die politische Durchsetzung von bedarfsbestimmenden Personalrichtgrößen, da sie - mit Schwankungen - unabhängig von parteipolitischen Regierungskonstellationen in allen Bundesländern angesetzt wurden.

Obwohl nun auf dieser Grundlage seit 1974 (BLK 1974) öffentlich erklärt und diskutiert wurde, daß es in den 80er Jahren im großen Ausmaß zu Lehrerarbeitslosigkeit kommen würde, ist die Zahl der Studienanfänger in Lehramtsstudiengängen erst Ende der 70er und zu Beginn der 80er Jahre deutlich gesunken: nicht unter dem Eindruck von Prognosen (die richtig waren!), sondern unter dem der real existierenden Lehrerarbeitslosigkeit. Hier zeigte sich, daß nicht vorausschauende Hinweise und daran orientierte Beratung (die es durchaus gab) Studienentscheidungen beeinflussen, sondern daß erst tatsächlich vorhandene und sichtbare Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt ent-

scheidungsrelevant werden. Angesichts der Tatsache, daß bei akademischen Berufen zwischen dem Fällen einer Studienentscheidung und dem Verfügbarsein auf dem Arbeitsmarkt sehr große Zeiträume liegen (bei Lehramtsstudiengängen derzeit bis zu 10 Jahre) findet sich hier ein grundsätzliches und immer wieder auftretendes Problem. Schon jetzt zeigt sich, daß uns dieses Problem auch in Zukunft beschäftigen wird: Obwohl sich für die 90er Jahre deutlich ein fächerspezifischer Lehrermangel abzeichnet, besonders an den berufsbildenden Schulen, nehmen die Studienanfänger, wo es für ihre eigenen fachlichen Schwerpunktsetzungen neben dem Teilarbeitsmarkt Schule einen konkurrierenden Arbeitsmarkt gibt, kein Lehramtsstudium in den jetzt schon erkennbaren Mangelfächern auf - sie trauen den Prognosen eben nicht! Auch dieses Beispiel zeigt: Prognostische Aussagen der Bildungsplaner beeinflussen die individuellen Entscheidungen der Teilnehmer am Bildungssystem, hier: der Studienanfänger allenfalls marginal und mit großen zeitlichen Verzögerungen. Die Rede von der Unplanbarkeit des Bildungswesens und besonders die von der Prognoseunsicherheit hat gegenüber Prognosen im Bildungsbereich immunisierende Wirkung.

9.3. Folgerungen

Wenn man den hier skizzierten und analysierten Fall betrachtet, so läßt sich zusammenfassend feststellen: Die Planer haben über weite Strecken nach wie vor unbefriedigende Methoden; die Politiker orientieren sich an Planungen auch da nicht, wo sie zutreffend sind, sie benutzen im Gegenteil den Verweis auf Unplanbarkeit nach Bedarf zur politischen Entlastung; die Teilnehmer im Bildungssystem nutzen Planungen nicht als Beratungshintergrund ihrer individuellen Entscheidungen: Eine wahrhaft traurige Bilanz, die eigentlich nur zu Planungsabstinenz führen kann. Wer allerdings diese Folgerung zieht, vermeidet zwar Fehleinschätzungen, vergrößert aber zugleich Wildwuchs und Willkür und erschwert - zumal in Zeiten harter Konkurrenz um knappe Ressourcen - den Erhalt oder gar den Ausbau des Anteils der Bildungsausgaben am öffentlichen Gesamthaushalt. Diese Folgerung verkennt letztlich die Bedeutung, die der Bildungsplanung auch als strategisches Element in anstehenden Verteilungskämpfen zukommt.

Vor dem Hintergrund dieser Einschätzung müssen Bildungsforschung und Bildungsplanung trotz der pessimistisch stimmenden Resonanz, die sie damit öffentlich finden, an den aufgezeigten methodischen Mängeln der Bildungsplanung auch weiterhin arbeiten. Wie dies aussehen könnte, läßt sich wiederum an einem Beispiel deutlich machen: Prognostische Aussagen zur Entwicklung des Bildungssystems hätten in

der Vergangenheit zutreffender ausfallen können und würden auch für die Zukunft genauer werden, wenn in der Bildungsforschung dem Erstellen quantifizierender Prognosen stärker als in der Vergangenheit qualitative und auf größere Zusammenhänge abzielende Analysen der Bildungsentwicklung vorangestellt würden. So wäre es - um ein Beispiel anzuführen - hilfreich, wenn in der Bildungsforschung das Phänomen "langer Wellen" genauer analysiert worden wäre bzw. würde. Eine solche "lange Welle" läßt sich gegenwärtig in der Ereigniskette "Gestiegene Bildungsbeteiligung bei Mädchen und jungen Frauen - höherer Bildungs- und Ausbildungsabschluß und damit höhere Beteiligung am Erwerbsleben - höhere Erwerbsbeteiligung der Frauen und Nachfrage nach ganztägigen Bildungsangeboten für Kinder - steigender Personalbedarf in den Bildungsinstitutionen" (KLEMM u.a. 1990) aufzeigen. An diesem Beispiel wird deutlich, daß die z.Z. sehr heftig geführte Debatte um die Ausweitung ganztägiger Angebote im Schulbereich nicht "vom Himmel" gefallen ist, sondern daß sie u.a. als Spätfolge von vor langer Zeit im Bildungswesen eingeleiteten Entwicklungen auftritt.

Ob allerdings eine derart qualitativ unterfütterte Bildungsplanung die Politik zu einem prinzipiell anderen Umgang mit Bildungsplanung oder nur zu anderen Entschuldigungsmustern bewegen würde, ist fraglich. Vieles spricht dafür, daß Politiker sich auch da wieder auf Brecht beziehen und antworten werden: "Und mach dann noch 'nen zweiten Plan - gehen tun sie beide nicht."

LITERATUR

- BMBW (Hrsg.): Grund- und Strukturdaten 1988/89, Bonn 1989
 BLK: Bildungsgesamtplan. 2 Bde. Stuttgart 1973
 BLK: Ergebnisse der bisherigen Untersuchungen zur Prognose des Lehrerberots und Lehrerberarfs, Bonn 1974
 DEUTSCHER BUNDESTAG: Bericht der Bundesregierung zum Stand der Beratungen sowie zum weiteren Verfahren der BLK zur Fortschreibung des Bildungsgesamtplans. Bundestagsdrucksache 9/2012, Bonn 1982
 HEINZEN, G./KOCH, U.: Von der Nutzlosigkeit, erwachsen zu werden, Reinbek 1985
 KLEMM, K.: Was 1985 hätte sein sollen - Zielwerte des Bildungsgesamtplans von 1973 im Vergleich zur realen Schulentwicklung, in: ROLFF, H.G. u.a. (Hrsg.): Jahrbuch der Schulentwicklung 4, Weinheim 1986, S. 50-69
 KLEMM, K. u.a.: Bildungsgesamtplan '90 - Ein Rahmen für Reformen, Weinheim 1990
 KMK: Schüler, Klassen und Absolventen der Schulen 1980 bis 1988, Bonn 1989

- KÜHLEWIND, MERTENS, TESSARING: Zur drohenden Ausbildungskrise im nächsten Jahrzehnt, Nürnberg 1975
 WEISHAUPT, H.: Analyse der Flexibilität des öffentlichen Bildungsbudgets in der BRD, Frankfurt 1987