

# **Bildungsgesamtplan statt Ochs-vor-dem-Berge-Politik**

Bildungspolitik laboriert an den Folgen der Planlosigkeit – Gewerkschafter und Wissenschaftler entwerfen neuen Bildungsaufbauplan

**Böttcher, Wolfgang**

First published in:

Die Mitbestimmung, Heft 36, Nr. 4, S. 248 – 250, Bund-Verl., Düsseldorf, 1990, ISSN 0723-5984

Münstersches Informations- und Archivsystem multimedialer Inhalte (MIAMI)

URN: urn:nbn:de:hbz:6-61439662939

Wolfgang Böttcher\*

## Bildungsgesamtplan statt Ochs-vor-dem-Berge-Politik

Bildungspolitik laboriert an den Folgen der Planlosigkeit –  
Gewerkschafter und Wissenschaftler entwerfen neuen Bildungsaufbauplan

In den sechziger und frühen siebziger Jahren bestand noch diese weitgehende Einigkeit: Entwicklungen im Bildungswesen stehen an, und sie bedürfen einer wissenschaftlich abgestützten Steuerung. Konservative, Liberale und Sozialdemokraten, alle gingen sie davon aus, daß Bildungsforschung, Bildungsplanung und Bildungspolitik zusammengehen müßten. Die Notwendigkeit geplanter Steuerung des Bildungswesens sei auch deshalb so zwingend, bemerkte zum Beispiel Friedrich Edding, weil in diesem Bereich kaum automatische Mechanismen funktionieren. Und außerdem sei Bildung ein riesiges öffentliches Unternehmen. Unternehmen *in sich* würden aber schließlich seit jeher geplant.

Die Planungsappelle der Bildungsforscher wurden von den Politikern durchaus zur Kenntnis genommen. So begann zum Beispiel die Kultusministerkonferenz in den sechziger Jahren, sich mit Perspektiven des bundesdeutschen Bildungssystems zu befassen und ließ sich hierbei auch von der Bildungsplanung anderer OECD-Länder beeinflussen. Der Deutsche Bildungsrat legte 1970 mit seinem Strukturplan für das Bildungswesen ein reformorientiertes Programm zum geplanten Wandel des Schulsystems vor.

Der Wissenschaftsrat beschritt mit einer parallelen Veröffentlichung ebenfalls einen planvollen, innovativen Weg für die strukturelle Gestaltung und den Ausbau des tertiären Bildungssystems. Im Jahre 1973 schließlich legte die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung ihren Bildungsgesamtplan vor. Damit war der Höhepunkt einer an Bildungsplanung orientierten Bildungspolitik erreicht und gleichzeitig war – so paradox das klingen mag – ihr Ende gekommen.

### Der erste Bildungsgesamtplan

Mit dem Bildungsgesamtplan wurde der Versuch unternommen, Entwicklungen im Bildungswesen auf Basis einer Ist-Analyse zu prognostizieren, bestimmte Zielvorhaben zu formulieren und geeignete Maßnahmen zur Zielerreichung vorzuschlagen. Er umfaßt alle Bereiche des Bildungswesens – vom Elementarbereich bis zur Weiterbildung – und errechnet



schließlich, auf Grundlage seiner Analysen und Planungen, das für ein zukünftiges Bildungswesen notwendige Bildungsbudget.

Der Bildungsgesamtplan war deutlich weniger reformfreudig als etwa der erwähnte Strukturplan des Bildungsrates. Schließlich war er ein politisches Werk, eine Vorgabe, die für politisches Handeln Relevanz haben sollte. Nicht zuletzt deshalb mußte er auf Kompromisse hin angelegt sein. Aber leider konnte diese Absicht nicht vollständig umgesetzt werden: Sondervoten der damals CDU/CSU-regierten Bundesländer bei kritischen Fragen der zukünftigen Entwicklung des Bildungswesens legen hiervon Zeugnis ab.

Besonders problematisch und folgenreich waren die unterschiedlichen Meinungen bezüglich der Struktur einer modernen Sekundarstufe I. Dem einen schwebte hier ein integriertes System vor, wenigstens jedoch, daß die gemeinsame Beschulung aller Kinder auf sechs Jahre erweitert werden sollte; dieses sollte durch die Einführung einer zweijährigen

schulartunabhängigen Orientierungsstufe nach der Primarschulzeit erreicht werden. Die anderen jedoch wollten am dreigliedrigen System nichts geändert wissen; allenfalls waren sie bereit, Gesamtschulen als zusätzliche Schulform in einer solcherart verbreiterten Angebotspalette zu akzeptieren.

Wen kann es da noch wundern: Nun gab es mit dem Bildungsgesamtplan zum ersten und bis zum heutigen Zeitpunkt einzigen Mal in der Bildungsgeschichte der Bundesrepublik ein staatliches Programm zur planvollen Gestaltung des Bildungswesens – aber niemand richtete sich nach ihm. Allenfalls sporadisch wurde Bezug auf dieses Werk genommen, in aller Regel, wenn es darum ging, eigenes bildungspolitisches Handeln zu legitimieren.

\* Dr., Wissenschaftlicher Angestellter am Erziehungswissenschaftlichen Institut der Universität, Gesamthochschule Essen.

Anfang der achtziger Jahre scheiterte schließlich der Versuch, den Bildungs-gesamtplan fortzuschreiben. Damit wurde zu den Akten gelegt, was offenbar ohnehin nur für wenige eine Leitlinie war.

Das Fehlen länderübergreifender Gesamtplanung setzte Signale auch für andere Ebenen der Bildungs-administration: Auch systematischer Bildungs-planung innerhalb der einzelnen Bundes-länder wurde und wird keine hinreichend große Beachtung geschenkt. Was auf kommunaler Ebene als Schulentwick-lungsplanung firmiert, hat in aller Regel dieses Etikett nicht verdient.

### Folgen der Planlosigkeit

Die Folgen der Planlosigkeit beka-men wir in allen Bereichen des Bildungs-wesens leider allzu deutlich zu spüren:

- Ein gravierender Mangel an Kinder-gartenplätzen und damit einhergehende Benachteiligungen, indem viele Kinder vom frühen Einstieg ins Erziehungssystem ausgeschlossen sind.

- Eine skandalöse Jugendarbeits-lostigkeit, in deren Folge wenigstens 1,5 Millionen junger Menschen ausbil-dungslos geblieben sind (vgl. Böttcher/ Klemm 1989).

- Eine erschreckend hohe Lehrer-arbeitslosigkeit bei gleichzeitig eklatantem Unterrichtsausfall wegen Lehrermangels.

- Eine Strukturkrise des dreigliedri-gen Schulsystems mit der Folge, daß das wohnortnahe Angebot an differenzierten und alle Abschlüsse ermöglichenden Aus-bildungen vielerorts nicht mehr bereit-gestellt werden kann oder in Frage gestellt ist.

- Eine erdrückende Überlast an den Hochschulen, von Politikern seit vielen Jahren als nur kurzfristig heruntergespielt. Verdeutlichen läßt sich die schwierige Lage am Verhältnis von Professor(inn)en zu Student(inn)en: Eins zu 27,6 war die Relation im Jahre 1975, eins zu 43,4 beträgt sie in 1988.

- Ein völliges Chaos in der Weiterbil-dung, das sich bereits darin spiegelt, daß nicht einmal eine auch nur einigermaßen fundierte Statistik über Weiterbildungs-beteiligung existiert.

Bildungspolitik reagiert somit auf Ent-wicklungen statt perspektivisch und aktiv zu gestalten. Eine Bildungspolitik in dieser Verfassung ist nichts anderes als „Ochs-vor-dem-Berge-Politik“.

### Zutreffende Voraussagen blieben folgenlos

Zwei Standardargumente werden von ihren Gegnern gegen Planung stereotyp wiederholt. Einerseits sei sie undemokra-tisch und starr, sie funktioniere von oben nach unten und gehe an den Interessen der Menschen vorbei. Andererseits sei Planung eigentlich sowieso nicht möglich, weil die Wissensgrundlagen für Progno-sen viel zu dürtig seien. Beide Argumente freilich stimmen so nicht.

Erstens: Planungstechniken entwer-fen Szenarien, also mögliche zukünftige Entwicklungen, sie skizzieren Rahmen, in denen sich etwas abspielen wird. Planung schreibt Handeln nicht vor, sie versucht, Grundlagen für zielgerichtetes – also methodisch planvolles Handeln – zu ent-wickeln.

Zweitens: Gerade im Bildungs-bereich verfügen wir über recht gutes Wis-sen zumindest für mittelfristige Planung. Letzteres soll mit einigen Beispielen belegt werden.

Der Bildungsgesamtplan der Bund-Länder-Kommission hat 1973 auf Grund-lage nunmehr fast 20 Jahre alter Daten die heutige Zahl der Studienanfänger relativ exakt vorausgesagt. Dennoch behaupten die zuständigen Minister in Bund und Län-dern steif und fest, niemand hätte die quantitative Entwicklung an den Hoch-schulen voraussehen können.

Die Schüler-Lehrer-Relationen, die im Bildungsgesamtplan angestrebt wur-den, sind alle – bis auf Ausnahme der in den Teilzeit-Berufsschulen – erreicht oder gar überschritten. Freilich: andere Zielvorgaben sind nicht erfüllt, manche Prognosen stimmen nur zufällig (vgl. Klemm 1986). Aber das kann nicht ver-wundern, wenn sich einerseits die Politik allenfalls „locker“ am Bildungsgesamtplan orientierte und wenn andererseits die Daten nie an die tatsächlichen Entwicklun-gen angepaßt wurden. Planung aber bedarf der Aktualisierung, der ständigen kritischen Revision ihrer Grundlagen.

Ein weiteres – freilich ein bitteres – Beispiel für die Planungskompetenz der Bildungsforschung ist die Jugendarbeits-lostigkeit der vergangenen Jahre. Keine Krise wurde so präzise vorhergesagt wie diese (vgl. Kühlewind u. a. 1975). Daß dennoch derart hilflos und flickschuster-haft darauf reagiert wurde, hat tatsächlich nichts mit Prognoseunfähigkeit zu tun, sondern vielmehr mit dem mangelnden Willen (oder darf man gar fehlenden Sach-verstand unterstellen?) der Politiker, sich an wissenschaftlich produzierten Pla-nungsdaten zu orientieren.

### Kein Argument für künftige Planlosigkeit

Ein letztes Beispiel, das in der prakti-schen Politik die Kommunen trifft: Daß der Rückgang der Schülerzahlen und der Wandel im Schulwahlverhalten (immer

mehr Eltern wünschen für ihre Kinder höhere Abschlüsse), einen einschneiden-den Einfluß auf die zersplitterte Schulland-schaft in der Sekundarstufe I haben würde, das war den Bildungsforschern schon lange klar (vgl. zum Beispiel Rolf u. a. 1980 ff.). Daß integrierte Schulsy-steme – völlig losgelöst vom ideologi-schen Konflikt – organisatorisch die beste Lösungsmöglichkeit des Problems seien, das versuchten sie schon vergeblich über Jahre zu vermitteln; dies Jahre bevor die Politiker achselzuckend vor dem standen, was sie – als ob es sich um eine rätsel-hafte Krankheit mit tödlichem Ausgang handele – hilf- und konzeptionslos das „Hauptschulsterben“ nennen (vgl. Rösner 1989).

Daß man sich bisher – mehr schlecht als recht – durch die Probleme im Bildungswesen hindurchwursteln konnte, kann kein Argument dafür sein, auch in Zukunft die Planlosigkeit zum Leit-prinzip zu erklären. Quantitative Analysen auf der Grundlage länderübergreifender Daten belegen für alle Bereiche von Erzie-hung und Bildung einen erheblichen Reformbedarf sowie die Notwendigkeit vorausschauender Planung (vgl. hierzu und im folgenden: Klemm u. a. 1990). Die demographische Entwicklung, wenn sie auch weniger turbulent als in der Vergan-genheit verläuft, muß als zentraler – quasi natürlicher – Planungsmaßstab des Bil-dungssystems ebenso in Rechnung gestellt werden wie der Trend zur Höher-qualifizierung.

Aber auch diese gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zwingen das Bil-dungssystem zu planvollem Aus- und Umbau: Gewandelte Qualität der Arbeit, eine steigende Nachfrage der Frauen nach bezahlter Berufsarbeit, der Wandel der Familienstrukturen hin zu mehr Allein-erziehenden und mehr Einzelkindern.

Nachdem die gesellschaftlichen Aus-gaben für Bildung während der Phase der Expansion, eine bemerkenswerte Steige-rung erfahren konnten, sind die Achtziger durch erhebliche, meistens fiskalisch begründete Einschnitte in die Bildungs-haushalte gekennzeichnet (1985 betrug der Anteil des Bildungsbudgets an allen öffentlichen Haushalten 13,4 Prozent; 1975 lag der Anteil bei 15,1 Prozent). Für das kommende Jahrzehnt gilt es, die Rot-stiftpolitik in diesem Bereich der gesell-schaftlichen Entwicklung zu stoppen oder gar eine Umkehr im Bereich der Aus-gabenpolitik herbeizuführen.

**Argumente für den Bildungsgesamtplan**

Tatsächlich gibt es starke Argumente, Bildung, Bildungsplanung und Bildungspolitik in der Zukunft zu stärken:

• *Die Zeit der Schrumpfung ist vorbei:*

Während wir gegenwärtig etwa zwölf Millionen Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene in Kindergärten, Schulen und Hochschulen zählen, werden es im Jahr 2000 immerhin 500 000 mehr sein. Hinzu kommt ein wachsender Bedarf in der Weiterbildung. Wer weiter sparen will, kann das nur auf Kosten der Versorgung und der Qualität tun.

• *Die wirtschaftliche Entwicklung erfordert fundierte Bildung und qualifizierte Ausbildung:*

Der zunehmende Bedarf und die erhöhte Nachfrage der Wirtschaft nach qualifizierter Arbeitskraft muß von einer kleiner werdenden Zahl junger Menschen „bedient“ werden. Allein aus diesem wirtschaftspolitischen Argument folgt, daß sich das Bildungswesen in allen seinen Stufen stärker als bisher auf eine den erhöhten gesellschaftlichen Erfordernissen angemessene Bildung einrichten muß. Einerseits heißt das für das Schulwesen, daß der mittlere Bildungsabschluß zur Norm wird, andererseits heißt das für die Weiterbildung, daß sie sich besonders um die bisher nicht oder falsch Qualifizierten zu bemühen hat.

• *Das Bildungswesen muß sich stärker an Förderung orientieren:*

Ein demokratisches Bildungssystem kann es nicht als „natürliche Auslese“ und damit als „schicksalhaft“ begreifen, daß nahezu zehn Prozent des entsprechenden Altersjahrganges die Schulen ohne Abschluß verlassen. Hier bedarf es eines grundlegenden pädagogischen Wandels, dessen Leitlinie nicht der Ausschluß, sondern die Integration und Förderung derjenigen ist, die heute und in der Vergangenheit Opfer einer auf Aufteilung und Auslese angelegten Schule waren.

• *Eine gewandelte Nachfrage nach Erwerbstätigkeit stellt neue Anforderungen an das Bildungssystem:*

Die erhöhte – international gesehen noch immer relativ geringe – Nachfrage der Frauen nach Erwerbstätigkeit und der entsprechende Bedarf der Wirtschaft zwingen das Bildungssystem dazu, Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu schaffen. Aber nicht nur deshalb müssen ganztägige Angebote ausgebaut werden; auch deshalb, weil

dies die Bildungseinrichtungen, insbesondere die Schule, bei der Wahrnehmung ihres Erziehungsauftrages stützen und weil dies helfen könnte, Bildungsbenachteiligungen abzubauen.



• *Chancengleichheit im Bildungswesen ist bei weitem nicht erreicht:*

Auf allen Ebenen des Bildungswesens zeigt sich systematisch eine Ungleichverteilung der Bildungschancen, die von der Herkunft der Lernenden abhängt. Nur ein Datum dazu: Knapp fünf Prozent der Arbeiterkinder studieren an einer Universität, aber gut 34 Prozent der Beamtenkinder.

Die hier skizzierten Aufgaben und Probleme hat sich das Bildungssystem nicht „ausgesucht“. Gleichwohl müssen Bildung und Erziehung einen beträchtlichen Beitrag zu ihrer Lösung leisten. Dies wird auch deshalb erschwert werden, weil Bildung in zukünftigen Kämpfen um Ressourcen in der Konkurrenz zu bedeutenden und „kostspieligen“ Politikfeldern steht wie Umweltpolitik, Altenpolitik, Sozialpolitik und – neuerdings – Deutschlandpolitik. Um dabei erfolgreich zu sein, bedarf es einer aktiven, offensiven, einer an Erkenntnissen von Bildungsforschung und Bildungsplanung orientierten Bildungspolitik.

Damit wären wir am Anfang: In den sechziger Jahren war es allen klar – den Konservativen, den Liberalen, den Linken –, daß nämlich Bildungsforschung, Bildungsplanung und Bildungspolitik zusammengehören.

**Literatur**

Böttcher, W., und Klemm, K.: Verantwortung sozialer Bildungspolitik. In: Gewerkschaftliche Bildungspolitik, Heft 6/89.

Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (BLK): Bildungsgesamtplan. 2 Bde., Stuttgart 1973.

Deutscher Bildungsrat: Strukturplan für das Bildungswesen. Stuttgart, 1970.

Edding, F.: Auf dem Weg zur Bildungsplanung. Braunschweig 1970.

Klemm, K.: Was 1985 hätte sein sollen – Zielwerte des Bildungsgesamtplans von 1973 im Vergleich zur realen Schulentwicklung. In: Rolf u. a. (Hrsg.), 1986.

Klemm, K., u. a.: Bildungsgesamtplan '90. Ein Rahmen für Reformen. Weinheim 1990.

Kühlewind, G., Mertens, D., Tessaring, M.: Zur drohenden Ausbildungskrise im nächsten Jahrzehnt. Nürnberg 1975.

Rolf, H.-G., u. a. (Hrsg.): Jahrbücher der Schulentwicklung. Weinheim und Basel 1980 ff.

Rösner, E.: Abschied von der Hauptschule. Folgen einer verfehlten Schulpolitik. Frankfurt 1989.

Wissenschaftsrat: Empfehlungen zur Struktur und zum Ausbau des Bildungswesens im Hochschulbereich nach 1970. 3 Bde. Köln 1970.