

Rainer Bölling
Lehrerarbeitslosigkeit

Historische Erfahrungen, gegenwärtige Situation und Zukunftsperspektiven

Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 21/87, S. 3–14

I. Einführung

Spätestens seit Beginn der achtziger Jahre ist die sprunghaft steigende Arbeitslosigkeit ausgebildeter Lehrer zu einem bildungs- und arbeitsmarktpolitischen Problem ersten Ranges geworden. Die im September 1985 arbeitslos gemeldeten rund 30.000 Lehrer stellen mehr als ein Drittel aller arbeitslosen Akademiker. Nach Angaben der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) gab es zum gleichen Zeitpunkt sogar 71.500 ausgebildete Lehrer ohne Anstellung im Schuldienst - eine Zahl, die bis 1986 auf 80.700 gestiegen ist.¹

Der erhebliche Unterschied zwischen beiden Zahlengrößen ist aus den Erhebungsmethoden zu erklären. Die Zahlen der GEW ergeben sich aus der Differenz zwischen Bewerbungen und Einstellungen in den Schuldienst; infolge von Mehrfach- und Wiederbewerbungen sind sie ohne Frage etwas zu hoch angesetzt. In den von der Bundesanstalt für Arbeit veröffentlichten Zahlen dagegen sind all jene Lehrer nicht enthalten, die mittlerweile einer Erwerbstätigkeit außerhalb des Schuldienstes nachgehen oder sich mangels Anspruch auf Arbeitslosengeld oder -hilfe gar nicht erst arbeitslos gemeldet haben. Es spricht einiges dafür, daß allenfalls die Hälfte der nicht im Schuldienst beschäftigten Lehrer bei den Arbeitsämtern registriert ist. Je nach Berechnungsgrundlage ergibt sich für 1985 eine Arbeitslosenquote von 5 % oder 12 %, bezogen auf 585.500 hauptamtliche Lehrer an allgemein- und berufsbildenden Schulen.

Ist schon das Ausmaß der Lehrerarbeitslosigkeit nicht genau zu beziffern, so herrschen um so mehr über die Ursachen des Phänomens oft vereinfachende Vorstellungen. Einerseits wird den arbeitslosen Lehrern die Schuld an ihrer Situation zugeschrieben, da sie bei der Wahl ihres Studiums die Beschäftigungschancen falsch eingeschätzt hätten. Andererseits neigen insbesondere die Betroffenen dazu, die Verantwortung allein bei Bildungs- und Finanzpolitikern zu suchen, die unter dem Druck sinkender Wachstumsraten und einflußreicher Interessengruppen einst als verbindlich ausgegebene bildungspolitische Zielvorstellungen aufgegeben hätten.

Eine solche Erklärung greift jedoch zu kurz, denn im Bereich der Lehrerversorgung wurden die im Bildungsgesamtplan von 1973 für 1985 aufgestellten Zielwerte - mit Ausnahme der berufsbildenden Teilzeitschulen - tatsächlich erreicht. Im Schuljahr 1984/85 betrug die

¹ Zur Entwicklung und Problematik der Arbeitslosenziffern vgl. Volker Starr, Lehrerarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, in: Martin Baethge u. a., Studium und Beruf. Neue Perspektiven für die Beschäftigung von Hochschulabsolventen, Freiburg 1986, S. 339-442, hier S.357 ff.; GEW (Hrsg.), Erziehung und Wissenschaft, 38 (1986) 10, S. 22.

Schüler/Lehrer-Relation im Primarbereich 20,5 (Zielwert 19-23), im Sekundarbereich I 17,0 (Zielwert 18-20) und im Sekundarbereich II 13,2 (Zielwert 12-14). Allerdings ist der Ausbau der Ganztagsangebote hinter den Planzielen von 1973 zurückgeblieben, und auch der zusätzliche Lehrerbefehl, den die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung 1980 im Rahmen der später am Widerstand der Finanzminister gescheiterten Fortschreibung des Bildungsgesamtplans anmeldete, ist nicht in Planstellen umgesetzt worden.² Dennoch: An den allgemeinbildenden Schulen der Bundesrepublik waren die Schüler/Lehrer-Relationen noch nie so günstig wie heute - zugleich bleiben so viele ausgebildete Lehrer ohne Anstellung wie nie zuvor in der deutschen Bildungsgeschichte.

Die derzeit gravierend hohe und persönlich bedrückende Lehrerarbeitslosigkeit stellt indessen keineswegs ein Novum dar. Vielmehr haben sich in den letzten zwei Jahrhunderten Phasen der Überfüllung und solche des Mangels an Lehrern mit einer frappierenden Regelmäßigkeit abgewechselt. Eine Analyse der Ursachen und Verlaufsformen früherer Überfüllungskrisen kann dazu beitragen, die gegenwärtige Situation wie auch die Zukunftsperspektiven des Lehrerarbeitsmarktes fundierter einzuschätzen. Deshalb sollen hier zunächst langfristige Entwicklungslinien vom 19. Jahrhundert bis zum Ende dieses Jahrtausends skizziert werden. Erst vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, die heute diskutierten Konzepte zur Überwindung bzw. Milderung der Lehrerarbeitslosigkeit vorzustellen und nach ihren Erfolgchancen zu fragen.

II. Periodische Wiederkehr von Überfüllung und Mangel auf dem Lehrerarbeitsmarkt vor 1945

1. Höheres Lehramt

Die langfristigen Entwicklungstendenzen des Lehrerarbeitsmarktes sind in neueren Forschungen vor allem am Beispiel des höheren Lehramts in Preußen herausgearbeitet worden.³ Vom späten 18. Jahrhundert bis zum Zweiten Weltkrieg lassen sich insgesamt vier Überfüllungsphasen feststellen:

- von den 1780er Jahren bis nach der Jahrhundertwende,
- vom Ende der 1830er bis in die frühen 1850er Jahre,
- in den 1880er und 1890er Jahren sowie
- in der Zwischenkriegszeit 1919-1939.

² Klaus Klemm, Was 1985 hätte sein sollen - Zielwerte des Bildungsgesamtplans von 1973 im Vergleich zur realen Schulentwicklung, in: Hans-Günter Rolf/Klaus Klemm/Klaus-Jürgen Tillmann (Hrsg.), Jahrbuch der Schulentwicklung 4, Weinheim 1986, S. 50-69, hier 60 f.

³ Siehe hierzu vor allem folgende Arbeiten aus dem Göttinger Forschungsprojekt „Qualifikationskrisen und Strukturwandel des Bildungssystems“ (QUAKRI): Hartmut Titze, Überfüllungskrisen in akademischen Karrieren. Eine Zyklustheorie, in: Zeitschrift für Pädagogik, 27 (1981), S. 187-224; ders., Die zyklische Überproduktion von Akademikern im 19. und 20. Jahrhundert, in: Geschichte und Gesellschaft, 10 (1984), S. 92-121; ders./Axel Nath/Volker Müller-Benedict, Der Lehrzyklus. Zur Wiederkehr von Überfüllung und Mangel im höheren Lehramt in Preußen, in: Zeitschrift für Pädagogik, 31 (1985), S. 97-126; Axel Nath, Der Studienassessor im Dritten Reich, in: ebd., 27 (1981), S. 281-306; ders., Der Lehrzyklus im Dritten Reich, soz. wiss. Diss., Göttingen 1986.

Zur Verdeutlichung der grundlegenden Problematik genügt es, die Entwicklung seit 1850 zu skizzieren. Zunächst brachte das stürmische Wirtschaftswachstum im Zeichen des Durchbruchs der Industriellen Revolution einen schnell steigenden Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften mit sich. Dadurch wurde ein forciertes Ausbauen des weiterführenden Bildungswesens erforderlich. Zwischen 1860 und 1880 stieg die Zahl der höheren Schüler in Preußen auf mehr als das Doppelte, die Gesamtbevölkerung dagegen „nur“ um die Hälfte. So kam es bald zu einem empfindlichen Lehrermangel, der bis 1880 anhielt. In dieser Mangelphase wurde der Zugang zum Beruf des Lehrers erleichtert und seine finanzielle Attraktivität erhöht. Nach der Prüfungsordnung von 1866 bestanden auch solche Kandidaten die Prüfung, deren Lehrbefähigung nur für die Unterstufe der höheren Schule ausreichte. Der Etat von 1872 sah für Oberlehrer Gehaltserhöhungen um durchschnittlich 25 % vor, zu denen im Jahr darauf noch der neu eingeführte Wohnungsgeldzuschuß kam. Bei glänzenden Berufsaussichten strömten nun mehr Lehramtsstudenten als je zuvor in die philosophischen Fakultäten.

Doch wer in der zweiten Hälfte der 1870er Jahre ein Lehramtsstudium aufgenommen, hatte, sah sich nach Abschluß der durchschnittlich sechs Jahre dauernden Ausbildung unvermutet von Arbeitslosigkeit bedroht. Von den frühen 1880er Jahren bis zum Ende des Jahrhunderts nämlich überstieg das Angebot an Lehrern die Nachfrage. Angesichts der sinkenden Verwertungschancen höherer Schulbildung in der Zeit der "Großen Depression" ging der Anteil höherer Schüler an der Gesamtbevölkerung vorübergehend zurück und erreichte erst um 1900 wieder den Stand der frühen achtziger Jahre.⁴

Die preußische Unterrichtsverwaltung reagierte darauf mit einer restriktiven Anstellungspolitik. So verlängerte sich die Wartezeit bis zur festen Anstellung, die in den 1870er Jahren nur ein Jahr betragen hatte, bis 1896/97 auf sechs bis acht Jahre. Es entsprach somit der Arbeitsmarktlage, daß 1887 der in der Mangelphase eingeführte dritte Zeugnisgrad (für die Unterstufe) wieder abgeschafft und 1890 die berufspraktische Ausbildung um ein Jahr verlängert wurde. Derartige Maßnahmen waren zweifellos geeignet, den Abschreckungseffekt der unmittelbar erfahrenen Überfüllung noch zu verstärken. Jedenfalls sank die Zahl der Lehramtsstudenten von 1882/83 bis 1892/93 auf knapp die Hälfte.

In dieser Situation wiesen Statistikexperten aus Philologenkreisen erstmals auf die Gefahr eines bevorstehenden Lehrermangels hin. Doch ihre Warnungen paßten weder in das politische Konzept der Unterrichtsverwaltung noch der eigenen Standesorganisation. Die Verwaltung ging von der falschen Prämisse aus, daß das höhere Schulwesen nur noch proportional zum allgemeinen Bevölkerungswachstum expandieren werde. Der Philologenverband hingegen rechnete sich aus, daß die angestrebte besoldungsmäßige Gleichstellung mit den Richtern in einer Mangelsituation leichter durchsetzbar sein würde. Er begrüßte daher auch die Heraufsetzung der Qualifikationsanforderungen durch die Prüfungsordnung von

⁴ Vgl. Peter Lundgreen, Sozialgeschichte der deutschen Schule im Überblick, Teil 1, Göttingen 1980, S. 81.

1898, nach der mindestens in einem Fach die Befähigung für den Oberstufenunterricht nachgewiesen werden mußte.

Unmittelbar nach der Jahrhundertwende trat, dann plötzlich die Mangelsituation ein, noch verschärft durch eine in dieser Form nicht vorhergesehene Expansion des höheren Schulwesens im Zeichen der wirtschaftlichen Hochkonjunktur. Jetzt wurden viele angehende Gymnasiallehrer zur Deckung des regulären Unterrichtsbedarfs herangezogen, einige sogar schon vor Abschluß ihrer Ausbildung fest angestellt. Unter diesen Bedingungen kam es 1909 tatsächlich zur besoldungsmäßigen Gleichstellung der Oberlehrer mit den Richtern.

Die nunmehr glänzenden Berufsaussichten lösten erneut einen Zustrom ins höhere Lehramt aus, der mit einer Verfünffachung der Studentenzahl zwischen 1892 und 1912 alles bisher Dagewesene übertraf. Im Anschluß an erste Überfüllungsprognosen aus Philologenkreisen wurde die Situation 1913 auch von amtlicher Seite bereits wieder als kritisch beurteilt. Doch erst nach dem Krieg trat das Problem offen zutage, als die Zahl der nun Studienassessoren genannten Kandidaten rapide anstieg. Nach dem inflationsbedingten Personalabbau entfielen 1924 auf 100 Festangestellte und beschäftigte Assessor(inn)en etwa 14 Kandidaten ohne jegliche Beschäftigung im Schuldienst.⁵ Jetzt griff die Kultusverwaltung erstmals zum Mittel eines *Numerus clausus*, der anfangs fast drei Vierteln der Assessoren den Status eines „Anwärters“ mit Aussicht auf feste Anstellung im Schuldienst verweigerte. Ein hoher Ersatzbedarf stand nicht vor 1940 zu erwarten, da infolge des Anstellungsschubes vor dem Kriege 1919 fast die Hälfte der Philologen erst zwischen 32 und 42 Jahre alt war.

In der zweiten Hälfte der zwanziger Jahre traten dennoch fächerspezifische Engpässe auf, die auf außergewöhnliche Umstände zurückzuführen waren. Angesichts dieser Erfahrung nahmen wieder viele Abiturienten das scheinbar aussichtsreiche Lehramtsstudium auf, obwohl die Statistiker mit gutem Grund darauf hinwiesen, daß es sich nur um eine „Scheinkonjunktur“ handelte. Bald darauf verschärften sich die vorübergehend verdeckten strukturellen Probleme des Lehrermarktes durch die akuten Folgen der Weltwirtschaftskrise in ungeahnter Weise. 1931 begann die Zahl der höheren Schüler aufgrund einer geringeren Übergangsquote in die Sexta rapide zu sinken, und gleichzeitig kam es im Rahmen der Brüning'schen Notverordnungspolitik zu einschneidenden staatlichen Sparmaßnahmen. Sie wirkten sich auf die soziale Lage sowie auf die politische Einstellung der Assessoren verheerend aus.

Doch auch die Nationalsozialisten, denen sich ein großer Teil der jungen Lehrer anschloß, konnten ihnen entgegen früheren Versprechungen nicht durchgreifend helfen. Der schon im März 1933 eingeführte und bis 1936 geltende *Numerus clausus* zum Vorbereitungsdienst hatte keinen Beschäftigungseffekt, und von der politisch und rassistisch begründeten Entlassung im Schuldienst stehender Lehrer profitierten relativ wenige Parteigänger. Da vor allem die Gemeinden eine restriktive Anstellungspolitik pflegten und obendrein 1937 die höhere Schule um ein Jahr verkürzt wurde, blieben die Wartezeiten bis zur Anstellung mit sechs bis acht

⁵ Berechnet nach den Zahlenangaben bei Nath, Studienassessor (Anm. 3), S. 283, 288.

Jahren fast auf dem Niveau der zwanziger Jahre. 1939 waren noch immer 10 % der ausgebildeten Gymnasiallehrer ohne Beschäftigung im Schuldienst. Zu diesem Zeitpunkt zeichnete sich jedoch schon die nächste Mangelphase ab, da infolge des allgemeinen Attraktivitätsschwundes der Studienratslaufbahn der Nachwuchs ausblieb und ab 1942 ein hoher Ersatzbedarf anstand. Durch den Krieg wurde dieses strukturelle Problem dann erheblich verschärft; seine Folgen machten sich auch nach der Gründung der Bundesrepublik noch lange an den höheren Schulen bemerkbar.

2. Lehramt an Volksschulen

Anders als im höheren Schulwesen herrschte an den preußischen Volksschulen im 19. Jahrhundert ein chronischer Mangel an ausgebildeten Lehrern. Das lag an der geringen Attraktivität des Volksschullehrerberufs, der keine den akademischen Karrieren auch nur entfernt vergleichbaren Prestige- und Einkommenschancen bot. Die Ausbildung erfolgte an Lehrerseminaren mit dreijährigem Kursus, für deren Besuch keine wesentlich über den Volksschulabschluß hinausgehende Vorbildung erforderlich war. Um den schneller als die Schülerzahl steigenden Lehrbedarf zu decken, wurde am Anfang des 20. Jahrhunderts nicht nur das Lehrerbildungswesen forciert ausgebaut, sondern auch die Besoldung kräftig angehoben. Das ließ den Beruf für Angehörige der unteren Mittelschichten durchaus attraktiv werden. Es setzte in der Folge ein solcher Zulauf zu den Lehrerseminaren ein, daß sich schon vor dem Ersten Weltkrieg eine Überfüllung auch des Volksschullehramtes abzeichnete.⁶

Durch die Ausnahmesituation des Krieges wurden die absehbaren Probleme zunächst verschleiert. Als aber nach Kriegsende die zurückkehrenden verbeamteten Lehrer wieder in ihre Stellen einrückten, sahen sich ausgebildete Schulamtsbewerber (Junglehrer) unvermutet von Arbeitslosigkeit betroffen. Dafür gab es mehrere kriegsbedingte Gründe. Der wichtigste war, daß wegen der geburtenschwachen Kriegsjahrgänge die Schülerzahl zwischen 1921 und 1926 um ein Viertel zurückging. Dadurch verbesserte sich die Schüler-Lehrer-Relation gewissermaßen automatisch von 46,8 (1921) auf 37,2 (1926), obwohl dem Personalabbau von 1924 zahlreiche Planstellen zum Opfer fielen. In diesen Jahren sanken die Anstellungschancen der Junglehrer ins Bodenlose. Auf dem Höhepunkt der Arbeitslosigkeit im Mai 1926 gab es in Preußen 29.702 Junglehrer ohne Beschäftigung im Schuldienst, was einer Arbeitslosenquote von nicht weniger als 27 % entspricht (auf die Zahl der Planstellen bezogen).

Einen den Arbeitsmarkt spürbar entlastenden Effekt hatte erst die grundlegende Neuordnung der Lehrerbildung, die alten standespolitischen Forderungen der Volksschullehrer entsprach. Infolge der Auflösung der Lehrerseminare versiegte nach 1926 der Zustrom ausgebildeter Lehrer vorübergehend völlig. Die seit 1926 ins Leben gerufenen Pädagogischen Akademien mit ihrer zweijährigen Ausbildung entließen bis 1930 ganze 500 Absolventen. Bei einem

⁶ Zur Entwicklung im Volksschulbereich vgl. Rainer Bölling, Lehrerarbeitslosigkeit in historischer Perspektive, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 34 (1986), S. 198-212. Zum gesamten Komplex auf breiterer Basis demnächst ders., Lehrerarbeitslosigkeit in Deutschland, in: Archiv für Sozialgeschichte, 27 (1987).

Ersatzbedarf von jährlich etwa 2.500 Lehrern konnte nun der „Junglehrerberg“ allmählich abgebaut werden.. Rund 8.000 Schulamtsbewerber gaben zudem - teilweise gegen Gewährung einer Abfindungssumme! - den Lehrerberuf auf, wurden wegen Nichtbeachtung der Meldefristen aus den bald eingerichteten Wartelisten gestrichen oder ließen sich zwecks Ausübung eines „Fremdberufes“ vorläufig zurückstellen. Dennoch wies die amtliche Statistik 1930/31 immer noch rund 8.000 arbeitslose Junglehrer aus (Quote: 7 %).

In dieser Situation wurde auch die Volksschule von den Sparmaßnahmen im Rahmen der Notverordnungs politik getroffen, die in Preußen u. a. den Abbau von 7.000 Planstellen vorsahen. Dadurch stieg die Zahl der arbeitslosen Junglehrer bis Mai 1932 wieder auf über 12.000 an (Quote: 12 %). Weiteren 2.300 Junglehrern blieb die Entlassung allein deshalb erspart, weil im Dezember 1931 durch Notverordnung die Altersgrenze für Lehrer von 65 auf 61 Jahre herabgesetzt wurde. Diese Maßnahme rief den Protest der Zwangspensionierten hervor; sie wurde vom Reichsgericht 1933 für rechtswidrig erklärt - allerdings ohne grundsätzliche Folgen. Die am Ende der Weimarer Republik noch arbeitslosen Junglehrer konnten bis 1936/37 mit ihrer Übernahme in den Schuldienst rechnen.

Da die infolge der Sparmaßnahmen 1932 von 15 auf sieben reduzierten Pädagogischen Akademien den weiteren Bedarf nicht zu decken vermochten, war für die zweite Hälfte der dreißiger Jahre bereits ein Mangel an ausgebildeten Volksschullehrern abzusehen. Die von den Nationalsozialisten zunächst weitergeführte hochschulmäßige Ausbildung hatte zudem keine Erhöhung der Besoldung nach sich gezogen, so daß der Beruf zu wenige Abiturient(inn)en anzog. Entsprechend trat in den Folgejahren ein Lehrermangel ein. Als der Nachwuchsmangel auch durch Notmaßnahmen nicht behoben werden konnte, wurde 1941 auf Befehl Hitlers die akademische Ausbildung der Volksschullehrer wieder beseitigt. Die jetzt eingerichteten Lehrerbildungsanstalten, für deren Besuch der Volksschulabschluß ausreichte, vermochten das Nachwuchsproblem zwar quantitativ zu lösen, bedeuteten aber bildungspolitisch einen ungeheuren Rückschritt.

III. Die Entwicklung in der Bundesrepublik: Vom Lehrermangel zur Lehrerarbeitslosigkeit

In der Frühphase der Bundesrepublik machten sich die Folgen der NS-Herrschaft und des Zweiten Weltkrieges auch in der Versorgung der Schulen mit Lehrern bemerkbar. 1950 gab es an Gymnasien (21,5) und Realschulen (32,6) die ungünstigsten Schüler/Lehrer-Relationen des Jahrhunderts, an Volksschulen (48,3) die ungünstigste Schüler/Lehrer-Relation seit dem Ersten Weltkrieg.⁷ Die Situation entspannte sich zuerst im Volksschulbereich, wo die niedrigen Geburtenraten der letzten Kriegs- und ersten Nachkriegsjahre diese Relation bis 1955 auf 37 sinken ließen. In den weiterführenden Schulen wirkte sich der demographische

⁷ Vgl. Rainer Bölling, Sozialgeschichte der deutschen Lehrer, Göttingen 1983, S. 10.

Entlastungseffekt erst einige Jahre später aus, als die Schülerzahl an den Grundschulen schon wieder zu steigen begann.

Dem sich abzeichnenden „Schülerberg“ der sechziger Jahre stand nun auf Seiten der Lehrerschaft ein hoher Ersatzbedarf gegenüber: 1955 waren 40 % aller Lehrer an allgemeinbildenden Schulen 50 Jahre und älter⁸ (Vergleichswert 1985: 15 %), schieden also bis spätestens 1970 aus dem Dienst. Die Chancen für eine ausreichende Nachwuchsrekrutierung wurden noch dadurch beeinträchtigt, daß in den sechziger Jahren gerade die geburten-schwachen Kriegs- und Nachkriegsjahrgänge das studierfähige Alter erreichten.

Angesichts dieses Problemdrucks gaben die für das Bildungswesen zuständigen Institutionen ihre bis dahin geübte Planungsabstinentz auf. 1963 legte die Kultusministerkonferenz (KMK) eine „Bedarfsfeststellung 1961-1970“ vor, in der erstmals der Versuch unternommen wurde, die künftige Nachfrage nach Schul- und Studienplätzen als Grundlage für den weiteren Ausbau des Bildungswesens vorzuschätzen. Die Aussagen zum Lehrerbedarf waren noch wenig differenziert, aber gleichwohl alarmierend. Selbst wenn man nicht die von den Kultusministern als „pädagogisch wünschenswert“ bezeichneten Zielwerte, sondern nur die 1963 in einigen Bundesländern bereits erreichten Mittelwerte zugrunde legte (Klassenfrequenzen von 33 für die Volksschule, 30 für die Realschule und 24 für das Gymnasium), ergab sich bis 1970 ein Ersatz- und Erweiterungsbedarf von mehr als 270.000 Lehrern aller Schulformen.⁹ Wie Georg Picht 1964 vorrechnete, wäre dieser bei ordnungsgemäßer Ausbildung nur dann zu decken gewesen, wenn 90 % aller Hochschulabsolventen der sechziger Jahre den Lehrerberuf gewählt hätten.¹⁰

So griffen die Kultusverwaltungen zwangsläufig zu Notmaßnahmen wie Weiterbeschäftigung von pensionierten Lehrkräften, Übertragung selbständigen Unterrichts an Lehrer im Vorbereitungsdienst, Studien- und Prüfungserleichterungen, ja eine einjährige Sonderausbildung von Hausfrauen mit Abitur oder mittlerer Reife und Berufsausbildung zu Volksschullehrerinnen. Vor allem aber wurde in den Jahren des Lehrermangels die Besoldung kräftig angehoben, besonders die der Volksschullehrer, die zwischen 1964 und 1971 bundesweit zwei Besoldungsstufen höherrückten (von A 10 nach A 12). Einerseits war das eine längst fällige Konsequenz der in den zwanziger Jahren begonnenen Akademisierung der Ausbildung; zugleich wurde diese mit der schrittweisen Statusanhebung der Pädagogischen Hochschulen und ihrer schließlichen Integration in die Universitäten zu Ende geführt. Auch die Gymnasiallehrer wurden bedacht und erhielten eine ruhegehaltsfähige Zulage zum Grundgehalt sowie durch Veränderungen des Stellenkegels zuvor nicht gekannte Beförderungschancen.¹¹

⁸ Helmut Köhler, *Lehrer in der Bundesrepublik Deutschland. Eine kritische Analyse statistischer Daten über das Lehrpersonal an allgemeinbildenden Schulen*, Berlin 1975, S.38.

⁹ Vgl. Peter Posch, *Der Lehrermangel*, Weinheim 1967, S. 37 f.; Beate Pieper, *Vom Lehrermangel zur Lehrer-arbeitslosigkeit*, Münster 1984, S. 78 ff.

¹⁰ Georg Picht, *Die deutsche Bildungskatastrophe*, München 1965², S. 14.

¹¹ Vgl. Bölling, *Sozialgeschichte* (Anm. 7), S. 160 ff.

Die materiellen Anreize, das infolge der Bildungswerbung der sechziger Jahre gestiegene Sozialprestige des Lehrerberufs und die glänzenden Beschäftigungsaussichten riefen einen starken Sogeffekt hervor, der bei steigenden Studentenzahlen um so stärker zu Buche schlug. Während es 1965 mit 83.704 Lehramtsstudenten kaum mehr gab als 1960, waren es 1971 fast doppelt (164.027) und 1975 fast dreimal so viele (243.918). Die Zahl der bestandenen ersten Lehramtsprüfungen stieg zwischen 1965 und 1976 von 17.000 auf 42.500 im Jahr.¹²

Parallel dazu setzte 1965 ein beispielloser Geburtenrückgang ein, der sich gegen Ende der sechziger Jahre beschleunigte; die jährliche Geburtenziffer halbierte sich nahezu bis 1978. Dieser Geburtenrückgang trug nach 1970 zu einer dringend erforderlichen Verbesserung der Schüler/Lehrer-Relationen bei, beschwor aber längerfristig bei anhaltendem Andrang zum Lehrerberuf Beschäftigungsprobleme herauf. Als sich in der ersten Hälfte der siebziger Jahre die ökonomische Krise in den westlichen Industriestaaten (Ölpreisschock) auf die Wachstumsraten der öffentlichen Haushalte auswirkte, gewannen zudem finanzpolitische Gesichtspunkte steigende Bedeutung für die Bildungsplanung. Seit 1974 traten daraufhin die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und die Kultusverwaltungen der Länder mit detaillierten Prognosen an die Öffentlichkeit, die - ausgehend von den Zielwerten des 1973 beschlossenen Bildungsgesamtplans - für die achtziger Jahre ein in die Hunderttausend gehendes Überangebot an Lehrern voraussagten.¹³

Diese Prognosen stießen in der Öffentlichkeit auf ungläubiges Staunen, ja teilweise Empörung, denn zu jener Zeit war besonders an weiterführenden Schulen noch ein hoher Unterrichtsausfall an der Tagesordnung. Der beabsichtigte „Abschreckungseffekt“ wurde jedoch dadurch verstärkt, daß es seit 1973 mehr und mehr ausgebildete Lehrer gab, die nicht in den Schuldienst übernommen wurden. Angesichts dessen sank nun der Anteil der Lehramtsstudenten unter den Studienanfängern von 33 % (1975) über 21 % (1980) auf 8 % (1985).¹⁴ Der veränderten Studienwahl trug die Fortschreibung der amtlichen Prognosen Rechnung. Hatte man z. B. in Nordrhein-Westfalen 1974 noch einen Lehrerüberschuß von 67.700 für 1985 errechnet, so lag der entsprechende Wert 1978 bei 39.940.¹⁵

Solche Korrekturen nährten bei manchen mit Statistik wenig vertrauten Lehramtsstudenten die (irrige) Hoffnung, die Prognosen seien auch in ihrer Kernaussage nicht zutreffend. Hinzu kam die Kritik der meisten Lehrerorganisationen an den bildungspolitischen Eckwerten der Prognosen. Sie meldeten einen pädagogisch begründeten Mehrbedarf an, der auch 1985 noch die Übernahme aller ausgebildeten Lehrer in den Schuldienst erfordert hätte (u. a. weitere

¹² Pieper (Anm. 9), S. 42 f., 49.

¹³ Vgl. Klaus Klemm/Gerd Köhler, Volle Klassen - Lehrerschwemme. Die Probleme des Lehrerberarfs und die Folgen für die Bildungsreform, Weinheim 1976, S. 83 ff.; ferner die im folgenden zitierten amtlichen Prognosen.

¹⁴ Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.), Grund- und Strukturdaten 1986/87, Bonn 1986, S. 132.

¹⁵ Kultusminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Lehrerberarf und Lehrerbstand an den Schulen des Landes Nordrhein-Westfalen 1960-1990, Köln 1974⁴, S. 51; 1978⁶, S. 49.

Senkung der Klassenfrequenzen, Ausweitung des Ganztagschulbetriebs, Schaffung von Stellenreserven, Arbeitszeitverkürzung usw.).¹⁶

Diese Zielprojektionen ließen sich jedoch politisch nicht durchsetzen. Auch die Tatsache, daß viele Landesregierungen aufgrund der Proteste von Eltern, Lehrern und Gewerkschaften „letztlich mehr Lehrer einstellen [mußten], als sie es in ihren ursprünglichen Zahlen angekündigt hatten“¹⁷, erwies sich als ambivalent. Kurzfristig verbesserten sich dadurch die Unterrichtsversorgung der Schüler und die Anstellungschancen junger Lehrer, doch für die nachfolgenden Bewerberjahrgänge wurden die Stellen um so knapper. Vom Höchststand im Schuljahr 1981/82 (564.418) ist die Gesamtzahl der vollen Lehrerstellen bis 1984/85 um 2,4 % (auf 550.694) gesunken.¹⁸

Nachdem der Planstellenabbau und die schnell wachsende Lehrerarbeitslosigkeit weithin den Eindruck entstehen ließen, es würden auf absehbare Zeit überhaupt keine Lehrer mehr benötigt, erschien im Juni 1986 ein im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung erstelltes Gutachten, das bereits für die Jahre ab 1992 einen erneuten Bedarf voraussagt.¹⁹ Seinen Ausgangspunkt bildet eine Prognose der Schülerzahlen, die für die neunziger Jahre schon recht exakt ist, denn alle Schüler des Jahres 1991 und die Oberstufenschüler des Jahres 2001 waren ja 1985 schon geboren. Hiernach wird die Gesamtschülerzahl von derzeit 9,8 Millionen bis 1990 auf ca. 8,5 Millionen sinken, dann aber für etwa 15 Jahre relativ konstant bleiben, bevor mit einem weiteren Rückgang auf ca. 7,5 Millionen zu rechnen ist. Dem steht gegenüber, daß im Zeitraum von 1984 bis zum Jahr 2000 voraussichtlich etwa 213.000 Lehrer und Lehrerinnen (38,7 %) infolge von Pensionierung und sonstigen Gründen aus dem Schuldienst ausscheiden werden. Daraus ergibt sich von 1992 bis zum Jahre 2000 ein Ersatzbedarf von fast 153.000 Lehrkräften, wenn die im Schuljahr 1984/85 erreichten Schüler/Lehrer-Relationen auch nur gehalten werden sollen.²⁰ Diese Zahl reduziert sich selbstverständlich in dem Umfang, in dem ab 1985 Lehrer eingestellt wurden bzw. werden.

Die Gesamtbilanz verdeckt allerdings erhebliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Schulstufen bzw. -formen. So ergibt sich nach der Modellrechnung bei Status-quo-Versorgung für die Primarstufe bereits im Jahre 1990 ein Bedarf von über 22.000 Planstellen, dem in der Sekundarstufe I (Klasse 5-10 aller Schulformen) ein fast ebenso großer Überhang entgegensteht. Wahrscheinlich werden nun die Schulverwaltungen bemüht sein, den Bedarf an Grundschullehrern zunächst durch Versetzung von Hauptschullehrern zu decken - ungeachtet

¹⁶ Siehe etwa die GEW-Prüfsteine zur Beurteilung von Lehrerbedarfsaussagen aus dem Jahre 1977, in: GEW (Hrsg.), In Sachen: Lehrerarbeitslosigkeit. Ein Schwarzbuch, Königstein 1981, S. 218-225; darauf basierend Bernhard Vief, Ein Modell zur Lehrerbedarfsberechnung. Lehrerbedarf in Berlin als bildungs- und arbeitsmarktpolitisches Problem, München 1981. Als Beispiel für den Philologenverband Elmar Stuckmann, Auch 1985 werden noch Lehrer gebraucht, in: die höhere schule, 30 (1977), S. 307-309.

¹⁷ GEW (Hrsg.), In Sachen: Lehrerarbeitslosigkeit (Anm. 16), S. 23 f.

¹⁸ Hermann Budde/Klaus Klemm, Der Teilarbeitsmarkt Schule in den neunziger Jahren, Frankfurt 1986, S. 14.

¹⁹ Siehe vorige Anmerkung. Noch 1986 erschienen von Klaus Klemm und Michael Weegen entsprechende Untersuchungen für Bayern und Nordrhein-Westfalen.

²⁰ Jede Senkung der Schüler/Lehrer-Relationen oder eine Arbeitszeitverkürzung für Lehrer hätte natürlich einen höheren Bedarf zur Folge, der in einer zweiten Modellvariante ebenfalls berechnet worden ist.

der damit verbundenen pädagogischen Nachteile. Je weniger dieser auch rechtliche und organisatorische Probleme aufwerfende Weg beschritten wird, desto eher werden die Anstellungschancen für Grundschullehrer steigen.

In den höheren Schulstufen ist hingegen erst später mit einer Besserung der Lage zu rechnen. In der Sekundarstufe I wird bis 1995 - ohne mögliche Versetzung von Hauptschullehrern - ein Bedarf von rund 15.000 Lehrern entstehen, während in der Sekundarstufe II (allgemeinbildend) immer noch ein Überhang von ca. 9.600 Lehrern zu erwarten ist. Hier läßt sich durch stufenübergreifenden Einsatz von Gymnasiallehrern und Sekundarstufe I/Sekundarstufe II-Lehrern zumindest teilweise ein Ausgleich herbeiführen, was bei der Einschätzung künftiger Einstellungschancen berücksichtigt werden muß.

Bei der Lehrerversorgung der Sekundarstufen ist aber noch ein weiterer, für die Studienwahlentscheidungen der Lehramtsaspiranten sehr wichtiger Faktor von Bedeutung: der fächerspezifische Bedarf. Da die meisten Lehrer zwei oder mehr Lehrbefähigungen besitzen und variabel eingesetzt werden können, der Bedarf andererseits von der Entwicklung der Curricula und Wahlentscheidungen der Schüler abhängt, sind fächerspezifische Prognosen mit erheblichen methodischen Schwierigkeiten verbunden. Deshalb hat nicht nur das Gutachten der Max-Traeger-Stiftung von diesbezüglichen Prognosen Abstand genommen, sondern beispielsweise auch das bayerische Kultusministerium.²¹

Immerhin lassen sich zumindest auf Länderebene Aussagen über die Auslastungsquoten einzelner Fächer machen. In Nordrhein-Westfalen etwa stehen seit Jahren evangelische Religionslehre und Musik an der Spitze der Mangelfächer, wogegen Lehrbefähigungen wie Französisch, Geschichte und Erdkunde weit überproportional vorhanden sind. Die weitere Entwicklung wird auch hier stark von der Altersstruktur der Fachlehrer beeinflusst. Wenn z. B. bis 1995 in Nordrhein-Westfalen 17 % aller Gymnasiallehrer, aber 40 % der Lateinlehrer pensioniert werden, wird die Lehrerversorgung in diesem schon jetzt unterversorgten Fach um so größere Probleme bereiten.²²

IV. Bedarfsorientierte Nachwuchssteuerung - ein unlösbares Problem?

Wie die vorstehenden Ausführungen gezeigt haben, steht die heutige Lehrerarbeitslosigkeit in einer fatalen Kontinuität einander ablösender Überfüllungs- und Mangelphasen. Wenn es also in verschiedenen Epochen der deutschen Geschichte nicht gelungen ist, ein ausgeglichenes Verhältnis von Angebot und Nachfrage auf diesem Teilarbeitsmarkt herbeizuführen, dann stellt sich die Frage nach Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Planung und Steuerung in diesem Bereich noch grundsätzlicher als beim Blick ausschließlich auf die heutige Situation.

²¹ Prognose zum Lehrerbedarf in Bayern 1986, München 1986, S. 11.

Jeder Versuch einer Problemanalyse muß davon ausgehen, daß in unserer Gesellschaft Berufswahlentscheidungen individuell getroffen werden. Hierbei spielt zunächst die persönliche Neigung zum jeweiligen Studiengang, beim Lehramtsstudium ferner zu den Fächern eine wichtige Rolle. Darüber hinaus ist eine Reihe „objektiver“ Kriterien von Bedeutung, wie Länge und Kosten des Studiums, Art und Umfang der Berufsarbeit, zu erwartendes Einkommen, Aufstiegschancen, schließlich auch die Beschäftigungsaussichten.

Diese Faktoren kann der Staat als nahezu einziger Arbeitgeber für Lehrer zwecks Steuerung der Nachwuchsströme beeinflussen, und er hat dies auch immer wieder getan. So sind in Phasen des Lehrermangels die Qualifikationsanforderungen gesenkt, in Überfüllungsphasen dagegen angehoben worden. Nicht zuletzt haben durchgreifende Verbesserungen der Lehrerbesoldung in Mangelphasen stattgefunden (Anfang des 20. Jahrhunderts, 1960er Jahre), als es galt, dem Lehrerberuf im Vergleich zu anderen Berufen mit ähnlich anspruchsvoller Vorbildung finanzielle Attraktivität zu verleihen.

Die einmal geschaffene Attraktivität eines Berufes hat nun leicht einen alle Planungen überschreitenden Sogeffekt zur Folge, dessen Dynamik nicht mit denselben Mitteln zu kontrollieren ist. Da die in der Zeit des Mangels u. a. als Steuerungsinstrument dienenden materiellen Gratifikationen anschließend dem Primat der Besitzstandswahrung unterliegen, muß die bei einem bevorstehenden Umschlag der Arbeitsmarktlage gebotene Gegensteuerung im wesentlichen durch Warnungen vor Aufnahme der Berufsausbildung erfolgen. Das war auch die Funktion der von den Kultusbehörden seit 1974 veröffentlichten Prognosen, die für die achtziger Jahre ein immenses Überangebot an Lehrern voraussagten.

Schon damals kritisierte jedoch ein intimer Kenner der Bürokratie, daß die amtlichen Warnungen zu spät gekommen seien, um die sich anbahnende Überfüllung zu verhindern.²³ Er verwies darauf, daß das Problem bereits gegen Ende der sechziger Jahre im nordrhein-westfälischen Kultusministerium erkannt worden sei, eine entschiedene Gegensteuerung jedoch erst 1974 eingesetzt habe. So berechtigt diese Kritik an den kurzfristige Erfolge anstrebenden und daher unpopuläre Maßnahmen scheuenden Politikern rückblickend erscheint, läßt sie doch eine Frage offen: Wieweit hätten die Schlußfolgerungen aus den auf Statistiken gegründeten und deshalb vielen Menschen ohnehin verdächtigen Prognosen einer auf Bildungswachstum eingestimmten Öffentlichkeit unter den Bedingungen anhaltenden Lehrermangels überhaupt vermittelt werden können?

²² Kultusminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Informationen zum Lehrerberuf und Lehrangebot in Nordrhein-Westfalen, 1981⁷ und 1983⁸, demnächst 1987⁹.

²³ Werner E. Spies, Bildungsplanung in der Bundesrepublik Deutschland, Kastellaun 1976, S. 95 ff.

Ein grundsätzliches Problem solcher Prognosen besteht darin, daß sich der gesellschaftliche Bedarf an Lehrern (und anderen qualifizierten Berufen) nicht „objektiv“ bestimmen läßt, sondern Ausdruck pädagogischer, bildungs- und finanzpolitischer Zielsetzungen ist. Das zeigte sich schon in den Auseinandersetzungen um den Bildungsgesamtplan und seine Fortschreibung. Den von fiskalischen Rücksichten geprägten Vorausberechnungen der Kultusbehörden setzten wiederum die Lehrerorganisationen - vor allem die GEW - eine Bedarfsprognostik im pädagogischen Optativ entgegen, welche die finanzpolitischen Spielräume offensichtlich überschätzte. So bot sich den vor der Berufswahl stehenden Abiturienten auf Grund der öffentlichen Diskussion ein widersprüchliches Bild der künftigen Beschäftigungschancen für Lehrer.

Doch selbst wenn es bereits um 1970 einen öffentlich bekundeten Konsens der bildungspolitisch relevanten Kräfte hinsichtlich des künftigen Lehrerberarfs gegeben hätte, wäre die Lehrerarbeitslosigkeit dadurch allein wahrscheinlich nicht zu vermeiden gewesen. Denn nachhaltigeren Einfluß auf die Berufswahl als noch so solide, aber abstrakt bleibende Prognosen haben oft die unmittelbaren konkreten Erfahrungen der Individuen. Das mußten schon die Statistiker des Philologenverbandes während der „Scheinkonjunktur“ der zwanziger Jahre resigniert feststellen.²⁴ Der gleiche Trugschluß wie damals kehrt in der Äußerung eines Studenten der siebziger Jahre wieder, wonach die amtlichen Warnungen 1975 „angesichts des riesigen Unterrichtsausfalls und der Tatsache, daß seinerzeit viele Kommilitonen stundenweise in der Schule arbeiteten, wenig glaubhaft“ wirkten.²⁵

Der Rückgang der Lehramtsstudentenquote seit Mitte der siebziger Jahre belegt nicht zwingend die Wirksamkeit der amtlichen Prognosen, denn er läßt sich ebenso auf die schon bestehende und von Jahr zu Jahr steigende Lehrerarbeitslosigkeit zurückführen. Andererseits deuten empirische Untersuchungen unter Lehramtsstudenten der späten siebziger Jahre darauf hin, daß viele dieses Studium als Notlösung betrachteten und den Beschäftigungsaussichten keine entscheidungsrelevante Funktion zukommt.²⁶ Dafür spricht auch, daß die Studienanfängerquote seit langem deutlich höher liegt, als es die bei den Abiturientenbefragungen ermittelten Studienabsichten erwarten ließen. Dieser Sachverhalt wird allerdings dadurch relativiert, daß bei steigender Akademikerarbeitslosigkeit Studienalternativen mit guten Beschäftigungsaussichten immer rarer werden.

²⁴ Vgl. Hartmut Titze, Historische Erfahrungen mit der Steuerung des Lehrerberarfs, in: M. Sommer (Hrsg.). Lehrerarbeitslosigkeit und Lehrerausbildung, Wiesbaden 1987.

²⁵ GEW (Hrsg.), In Sachen: Lehrerarbeitslosigkeit (Anm. 16), S. 25.

²⁶ Vgl. Starr (Anm. 1), S. 368.

Angesichts der begrenzten Wirkung von Arbeitsmarktprognosen drängt sich die Frage auf, ob nicht durch rechtzeitig vorgenommene Zulassungsbeschränkungen für Lehramtsstudiengänge die heutige Misere hätte verhindert werden können. Ein Numerus clausus wäre jedoch auf rechtliche Hindernisse gestoßen, denn 1972 entschied das Bundesverfassungsgericht, daß sich der Ausbau der Hochschulen grundsätzlich an der privaten Bildungsnachfrage zu orientieren habe und Zulassungsbeschränkungen nur unter völliger Ausnutzung der Kapazitäten zulässig seien.²⁷

Unter dieser Voraussetzung hätte ein Numerus clausus keine arbeitsmarktkonforme Nachwuchssteuerung bewirken können., Zudem wären dazu fächerspezifische Bedarfzahlen erforderlich gewesen, die noch schwerer als der Gesamtbedarf zuverlässig vorauszuberechnen sind. Schließlich hätten selbst Zulassungsbeschränkungen mit optimaler Steuerungswirkung in bezug auf Lehramtsstudiengänge unter den Bedingungen steigender Jugend- und Akademikerarbeitslosigkeit keine wirkliche Problemlösung bedeutet, sondern lediglich eine Problemverlagerung. Diese hat durch das Ausweichen vieler potentieller Lehramtsstudenten auf die neu eingerichteten Magister-Studiengänge in den Geistes- und Sozialwissenschaften mittlerweile auch so stattgefunden.

V. Strategien zur Umverteilung des Arbeitsvolumens

Angesichts der seit Beginn der achtziger Jahre schnell wachsenden Lehrerarbeitslosigkeit sind in den letzten Jahren Maßnahmen zur Diskussion gestellt worden, die durch eine kostenneutrale Umverteilung des vorhandenen Arbeitsvolumens wenigstens einem Teil der arbeitslosen Lehrer eine Beschäftigung in der Schule ermöglichen sollen.²⁸ Dazu ist vorab zu bemerken, daß der Begriff der „Kostenneutralität“ allein auf die Personalkosten der öffentlichen Haushalte bezogen wird und die materiellen Kosten von Arbeitslosigkeit (Arbeitslosengeld bzw. -hilfe, Sozialhilfe, Steuerausfall, Nachfrageausfall) nicht berücksichtigt.

Einen umfangreichen Maßnahmenkatalog hat im Februar 1982 der damalige nordrhein-westfälische Kultusminister Girgensohn der Kultusministerkonferenz vorgelegt.²⁹ Besonders sein erster Vorschlag, der von Girgensohns Nachfolger Schwier 1984 erneut in die Diskussion

²⁷ Vgl. Pieper (Anm. 9). S. 151.

²⁸ Vgl. hierzu Rudolf Husemann, Beschäftigungspolitische Maßnahmen für Absolventen von Lehramtsstudiengängen, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 34 (1986), S. 178-198; Starr (Anm. 1), S. 375-393. Grundsätzlich kritisch dagegen Klaus-Dieter Schmidt, Zum Problem der Lehrerarbeitslosigkeit, Kiel 1982, S. 20 ff.

²⁹ Auszug in: Neue Deutsche Schule, 34 (1982) 3, S. 4-7.

gebracht wurde, hat in der bildungspolitisch interessierten Öffentlichkeit große Beachtung gefunden. Er sah vor, die Pflichtstundenzahl aller Lehrer um eine Wochenstunde zu senken und proportional dazu die Bezüge um 4-5 % zu kürzen. Dadurch sollten in Nordrhein-Westfalen 6.000-7.000, im gesamten Bundesgebiet 18.000-20.000 Lehrerstellen ohne zusätzlichen Besoldungsaufwand geschaffen werden können.

In der organisierten Lehrerschaft ist dieser Vorschlag auf Ablehnung gestoßen, da er eine Zwangsmaßnahme darstellt und eine Zustimmung dazu die seit einem Jahrzehnt im Raum stehende Forderung nach Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohnausgleich konterkarieren würde. Allerdings hat er auch Befürworter gefunden, denen die Solidarität mit den arbeitslosen Kollegen schwerer wog als durchaus begründete tarifpolitische Bedenken³⁰, wonach die Beschäftigungswirksamkeit der Maßnahme einer haushaltsrechtlichen Absicherung bedürft hätte, die nur schwer zu erreichen ist. Die erforderliche Änderung des Besoldungsrechts müßte nämlich vom Bund ausgehen, während die Regelung der Pflichtstunden und die Entscheidung über die Zahl der Planstellen in die Kompetenz der Länder fällt. Schließlich sind auch vorfassungsrechtliche Bedenken gegen den Girgensohn/Schwier-Plan laut geworden, der heute keine Realisierungschancen mehr besitzt. Ein ähnliches Schicksal hatte ein solches Modell schon 1931, als es der preußische Kultusminister Grimme in einer vergleichbaren Arbeitsmarktsituation zur Diskussion stellte.³¹

Weniger umstritten als dieser Vorschlag zur Verkürzung der Wochenarbeitszeit ist die Verkürzung der Lebensarbeitszeit. Schon seit längerem können Beamte sich mit Vollendung des 62. Lebensjahres auf Antrag vorzeitig in den Ruhestand versetzen lassen. In Nordrhein-Westfalen macht bereits mehr als die Hälfte aller Lehrer von dieser Möglichkeit Gebrauch. Eine weitere Herabsetzung der Altersgrenze für eine freiwillige Pensionierung erscheint durchaus möglich und sinnvoll, hätte aber wohl nur einen begrenzten Beschäftigungseffekt, wenn damit eine Reduzierung von Versorgungsansprüchen verbunden wäre.

Größere beschäftigungspolitische Wirkungen könnten von einer generellen Senkung der Ruhestandsgrenze ausgehen, die jedoch aus demselben Grunde beamten- und verfassungsrechtliche Probleme bereiten würde, und zwar um so mehr, wenn sie allein für Lehrer verfügt würde, wie es 1931 in Preußen der Fall war. Schließlich ist zu beachten, daß unter dem Postulat der Kostenneutralität nur der Unterschiedsbetrag zwischen Gehalt und Ruhegehalt für Neuanstellungen zur Verfügung stünde.

³⁰ Vgl. als Beispiel für die Diskussion in der GEW die kontroversen Beiträge von Ulrich Hecker und Jürgen Jahnke in: Ulrich Hinz (Hrsg.), Keine Zukunft für Lehrer? Essen 1983.

³¹ Vgl. Bölling, Lehrerarbeitslosigkeit (Anm. 6), S. 207 f.

Der größte beschäftigungspolitische Effekt geht heute von der Ausweitung der Teilzeitarbeit aus. Die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür sind schon seit 1980 geschaffen und 1984 erweitert worden, wobei die Lehrerarbeitslosigkeit ein wesentliches Motiv darstellte. Lehrern kann jetzt auf Antrag nicht nur aus familiären, sondern auch aus arbeitsmarktpolitischen Gründen eine Teilzeitbeschäftigung bewilligt werden, und zwar bis zu zehn Jahren. Für eine Umsetzung dieser gesetzlichen Möglichkeit bietet die Arbeitsorganisation in der Schule relativ günstige Voraussetzungen, wenngleich nicht übersehen werden darf, daß sich der Gesamtarbeitsaufwand zumeist nicht im gleichen Maße verringert wie die Pflichtstundenzahl, die bis auf die Hälfte herabgesetzt werden kann.

Die hohe Zahl von verheirateten Lehrerinnen und Lehrerehepaaren läßt die Teilzeitregelungen besonders beschäftigungswirksam werden. 1984/85 waren in der Bundesrepublik fast 138.000 Lehrkräfte teilzeitbeschäftigt (5,5 % der Lehrer und 40,5 % der Lehrerinnen), wobei sich der Arbeitsmarkteffekt auf über 40.000 volle Stellen belief.³² Darin sind allerdings auch die Fälle unfreiwilliger Teilzeitarbeit enthalten, die sich daraus ergeben, daß jungen Lehrern seit Jahren überwiegend nur noch Zwei-Drittel-Beschäftigungsverhältnisse angeboten werden. Eine längerfristige Personalbestandsplanung wird bei freiwilliger Teilzeitarbeit dadurch erschwert, daß die Betroffenen nach Ablauf der Fristen wieder Anspruch auf einen Vollarbeitsplatz haben und ein Ausgleich des Arbeitsvolumens durch Neuanträge nicht gewährleistet ist. Deshalb kommt es nur in geringem Maße zu Neueinstellungen im Beamtenverhältnis oder auf der Basis unbefristeter Angestelltenverträge. Vor allem aber gibt es keine haushaltsrechtlichen Bestimmungen, die sicherstellen, daß die eingesparten Personalmittel überhaupt für Neueinstellungen verwendet werden. Dasselbe Problem besteht bei Beurlaubungen, die bis zu neun Jahren möglich sind.

VI. Alternative Beschäftigungsmöglichkeiten für Lehrer

Neben Maßnahmen zur Umverteilung des Arbeitsvolumens in der Schule sind in den letzten Jahren auch alternative Beschäftigungsmöglichkeiten für Lehrer diskutiert bzw. erprobt worden.³³ Aus diesem Spektrum erscheint der Vorschlag einer freien Niederlassung nach dem Vorbild von Ärzten, Rechtsanwälten usw. nicht nur wegen des völlig unsicheren Beschäftigungseffekts problematisch. Auch eine befristete Lehrtätigkeit im Ausland kommt nur für wenige Lehramtsabsolventen mit bestimmten Fächern als Alternative in Frage. Von

³² Vgl. Budde/Klemm (Anm. 18), S. 13 f., 24.

³³ Vgl. zum Folgenden Starr (Anm. 1), S. 393 ff., Husemann (Anm. 28), S. 189-195.

größerer Bedeutung sind Projekte, die durch Umqualifizierungsmaßnahmen die Beschäftigungsmöglichkeiten von Lehrern in der privaten Wirtschaft erhöhen sollen.

Zwei davon haben bisher besondere Beachtung gefunden.

- Zum einen handelt es sich um den Modellversuch „Fernunterricht für arbeitslose Absolventen von Lehramtsstudiengängen zur Vorbereitung auf eine Tätigkeit als mittlere Führungskraft in der Wirtschaft auf der Grundlage ihres Studiums“, den die Wirtschaftsakademie für Lehrer e. V. in Bad Harzburg 1983 begonnen hat. Sein Ziel ist es, arbeitslosen Lehrern eine für die Wirtschaft attraktive zusätzliche Qualifikation zu vermitteln, die es ermöglicht, auch die im Studium erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten einzubringen. Die Kosten der einjährigen Umschulung, die mit einer öffentlich-rechtlichen Prüfung abschließt, trägt die Bundesanstalt für Arbeit, sofern der Teilnehmer anschließend wenigstens drei Jahre sozialversicherungspflichtig beschäftigt ist. Von den 450 Absolventen der ersten drei Jahrgänge haben nach Angaben der Akademie 350 einen Arbeitsplatz in der Wirtschaft gefunden, wobei allerdings Status und Qualifikationsmerkmale der Beschäftigungsverhältnisse unklar sind. Mit Hochschulabsolventen, die ein Diplom in Volks- oder Betriebswirtschaftslehre mitbringen, werden die Prüflinge freilich kaum konkurrieren können.

- Eine starke Praxisorientierung zeichnete einen 1982 bis 1984 vom Institut der deutschen Wirtschaft durchgeführten Modellversuch aus, der vom Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft finanziell gefördert wurde. Sein Prinzip bestand darin, Lehramtsabsolventen für ein Jahr auf betriebliche Arbeitsplätze zu vermitteln und durch „training on the job“ umzuqualifizieren. 28 Unternehmen hatten 78 Praktikantenplätze zur Verfügung gestellt, von denen jedoch nur 35 besetzt werden konnten. Von 163 an Vorstellungsgesprächen in den Unternehmen teilnehmenden Bewerbern wurden nämlich 35 von den Betrieben nicht akzeptiert, während 93 die angebotene Stelle ablehnten. Dabei ist zu berücksichtigen, daß es sich um befristete Praktikantenplätze (ein Jahr) mit einer monatlichen Vergütung von 1500 DM handelte, die häufig einen Ortswechsel erforderten. Nach Abschluß des Modellversuchs fanden 28 Teilnehmer einen Arbeitsplatz in der privaten Wirtschaft, 23 davon im gleichen Unternehmen.³⁴ In Anbetracht der niedrigen Zahlen kann das Projekt keinen Anspruch auf Repräsentativität erheben. Ein wichtiges Ergebnis ist aber die Erkenntnis, daß die Wirtschaft vorwiegend Absolventen mit einem intensiven Fachstudium (Lehramt für Sekundarstufe II)

³⁴ Reinhold Weiss/Rüdiger Falk, Lehrer in der Wirtschaft. Modellversuch zur Qualifizierung und Integration, hrsg. vom Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, Bad Honnef 1985, S. XXIV und XXXIV.

- besonders im mathematisch-naturwissenschaftlichen Bereich - sucht, wogegen der pädagogisch-didaktischen Kompetenz geringere Bedeutung beigemessen wird. Aus diesem Grunde bleibt es für einen großen Teil der arbeitslosen Lehrer äußerst schwierig, ihrer Qualifikation angemessene Arbeitsplätze in der privaten Wirtschaft zu finden.

VII. Ausblick

Der Blick auf die Entwicklung des Lehrerarbeitsmarktes seit dem 19. Jahrhundert zeigt, daß die heutige Arbeitslosigkeit nicht allein als Folge einer ökonomischen und finanzpolitischen Krise zu begreifen ist, sondern wesentlich aus einer dem Rekrutierungs- und Beschäftigungssystem eigenen Dynamik resultiert. Ist der Arbeitsmarkt für Akademiker wegen des langen Zeitraums, der zwischen individueller Studienwahl und Berufseintritt liegt, ohnehin in spezifischer Weise krisenanfällig, so wird dieses Problem beim Lehramt durch demographische Faktoren noch verschärft.

Die historischen Erfahrungen zeigen aber auch, daß der Abschreckungseffekt einer Überfüllung einen erneuten Nachwuchsmangel nach sich zieht, sofern nicht rechtzeitig eine antizyklische Gegensteuerung erfolgt. Wenn über Jahre hin praktisch keine Lehrer angestellt werden, führt das zudem zu einer weiteren Verzerrung in der Altersstruktur der Lehrerschaft, konkret zunächst zu einer „kollektiven Vergreisung“, wie sie als Folge der letzten Überfüllungskrise die fünfziger und frühen sechziger Jahre kennzeichnete. Deshalb wird heute von verschiedenen Seiten die Forderung nach einem „Einstellungskorridor“ erhoben, was bedeutet, daß ein Teil der in den neunziger Jahren für eine Status-quo-Versorgung erforderlichen Einstellungen vorgezogen werden müßte. Die dazu benötigten Finanzmittel könnten wenigstens teilweise durch einen begrenzten Lohnzuwachsverzicht der im Schuldienst stehenden Lehrer bei tariflich garantierter Arbeitszeitverkürzung aufgebracht werden. Dieses von der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft vorgeschlagene Modell³⁵ erscheint um so sinnvoller, als es auch auf anderen Teilarbeitsmärkten zur Lösung bestehender Beschäftigungsprobleme beiträgt.

Ein „Einstellungskorridor“ dient aber nicht nur der Linderung der gegenwärtigen Arbeitslosigkeit. Er hilft auch Rekrutierungsprobleme zu vermeiden, die demnächst zumindest in bestimmten Fächern daraus erwachsen können, daß die ausgebildeten Lehrer den Bildungsverwaltungen dann nicht mehr in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen. Wenn

³⁵ Vgl. die Resolution zur Lehrerarbeitslosigkeit in: Frankfurter Rundschau vom 16. November 1985; Budde/Klemm (Anm. 18), S. 30 übernehmen diesen Vorschlag.

auch über ihren Verbleib auf dem Arbeitsmarkt bisher zu wenig bekannt ist³⁶, ginge doch die Vorstellung fehl, es handele sich bei diesen Lehrern um eine jederzeit verfügbare Reserve.

Solche Überlegungen dürfen allerdings von Abiturienten nicht als pauschale Ermunterung zur Aufnahme eines Lehramtsstudiums verstanden werden, sondern sollen nur die Notwendigkeit einer mittelfristigen Bedarfsplanung auch in der augenblicklichen Situation verdeutlichen. Denn selbst wenn der säkulare Trend zum Besuch weiterführender Schulen anhält³⁷, steht fest, daß nach der Jahrtausendwende die Schülerzahl erneut absinken wird. In den nächsten Jahrzehnten kann daher nicht mit einer Expansion des Bildungswesens gerechnet werden, wie sie aus den sechziger und siebziger Jahren noch in Erinnerung ist.

³⁶ Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit hat 1986 eine Untersuchung dazu begonnen, von der wichtige Aufschlüsse zu erhoffen sind.

³⁷ Vgl. hierzu Klaus Klemm/Hans-Günter Rolff/Klaus-Jürgen Tillmann, Bildung für das Jahr 2000. Bilanz der Reform, Zukunft der Schule, Reinbek 1985, S. 80 ff.