
Ulrich Heinemann

Graduelle Politik, manifeste Interessen und die Rhetorik des Grundsätzlichen

Schulwesen und Schulpolitik in der Ära Rau 1978–1998

„Die Gesamtschule ist eine Schulform, die am ehesten den Anforderungen der modernen Gesellschaft gerecht wird und in der sich Chancengleichheit und bestmögliche Förderung, humane Atmosphäre und vielseitige Bildung am ehesten verwirklichen lassen.“¹

Dieses Zitat stammt aus der Regierungserklärung Johannes Raus vom 4. Juni 1980. In ihm klingt eine Rhetorik des Grundsätzlichen an, die man aus vielen Reden des langjährigen Ministerpräsidenten von Nordrhein-Westfalen etwa zu Wissenschafts- und Wirtschafts-, zu Kultur- und Strukturfragen kennt, die aber im Kontext der Schulpolitik eine Rarität geblieben ist.² Die folgenden Regierungserklärungen des Ministerpräsidenten vom 10. Juni 1985 und vom 15. September

- 1 Landtag Nordrhein-Westfalen, 9. Wahlperiode, Plenarprotokoll 9/2 vom 4.6.1980.
- 2 Zum Regierungsstil von Johannes Rau vgl. Karl-Rudolf Korte/Martin Florak/Timo Grunden, *Regieren in Nordrhein-Westfalen. Strukturen, Stile, Entscheidungen 1990–2006*, Wiesbaden 2006, S. 381–400. Zur Rhetorik des Grundsätzlichen bei Rau vgl. Ulrich Heinemann, *Der Politiker als Sinnproduzent. Johannes Rau in seinem „System“*, in: Jürgen Mittag/Klaus Tenfelde (Hg.), *Versöhnen statt Spalten. Johannes Rau: Sozialdemokratie, Landespolitik und Zeitgeschichte*, Oberhausen 2007, S. 313–336. Was die weiteren öffentlichen Äußerungen zur Schulpolitik anbetrifft, stehen hier nach den von Janosch Steuer akribisch zusammengestellten „Veröffentlichen Schriften und Reden von Johannes Rau“ für seine 20jährige Regierungszeit gerade einmal eine Regierungserklärung zur Schulpolitik vom 29. November 1991, die unten zitierte Regierungserklärung zu Beginn der rot-grünen Koalition von 1995 und zwei Beiträge zum „Haus des Lernens von 1996 bzw. 1998 zu Buche, Ebd. S. 361–403.

1990 enthielten solche Grundsatz-Statements zur Gesamtschule nicht mehr. Sie fielen auch sonst in Sachen Schulpolitik außerordentlich karg aus.

1. Triumph hier – Trauma dort: Das Volksbegehren gegen die Koop-Schule von 1978

Johannes Raus gut beobachtbare Zurückhaltung in Sachen Schule hatte sicher mit seiner Abneigung gegen alles Ideologische zu tun und gewiss auch mit seinem persönlichen Stil, in allen landespolitischen Fragen, wenn es irgend ging, Konsens und Ausgleich zu suchen. Im Falle der Schulpolitik kam darüber hinaus als Grund für die rhetorische Zurückhaltung eine fast traumatische Erfahrung hinzu, die 1980, zur Zeit der zitierten Regierungserklärung, erst zwei Jahre zurücklag: Es handelte sich dabei um das „bisher einzige erfolgreiche Volksbegehren in der Geschichte des Landes Nordrhein-Westfalen“,³ das sich gegen die Landesregierung wandte, der Johannes Rau als Wissenschaftsminister angehörte.

In dem Begehren hatten sich 3,6 Millionen nordrhein-westfälische Bürgerinnen und Bürger oder 29,8 Prozent der Stimmberechtigten im Frühjahr 1978 gegen eine Gesetzesvorlage der sozialliberalen Landesregierung ausgesprochen. Stein des Anstoßes und Grundlage des Gesetzentwurfes war die Einführung der Kooperativen Schule, einer Art „Gesamtschule light“, die räumlich und zum Teil auch pädagogisch die Sekundarstufe I von Hauptschule, Realschule und Gymnasium unter einem Dach und einheitlicher Leitung zusammenfasste, eine schulformunabhängige Orientierungsstufe der Klassen 5 und 6 vorsah und auch die Angliederung der Oberstufe des Gymnasiums zuließ.⁴

Initiatorin der Aktion gegen die sogenannte Koop-Schule war eine Bürgeraktion, die mehrheitlich von konservativen Eltern- und Lehrerverbänden getragen wurde. Ihnen schloss sich die CDU-Opposition auf Initiative Heinrich Köpplers, eines ihrer Spitzenpolitiker, an. In Medien und Öffentlichkeit wurde das Begehren als erfolgreiches Plebiszit gegen die Einheitsschulplanungen der SPD-FDP-Regie-

3 Dieter Düding, *Parlamentarismus in Nordrhein-Westfalen. 1946–1980. Vom Fünfparteien- zum Zweiparteienlandtag*, Düsseldorf 2008, S. 729.

4 Einen gerafften Überblick über die Anfänge der Gesamtschul-Idee im Umfeld des Deutschen Bildungsrats bietet Hans-Günter Rolff, *GGG-Gründung im Kontext des Bildungsrats*, in: *Gemeinsam Lernen. Zeitschrift für Schule, Pädagogik und Gesellschaft* 5 (2019), H. 2, S. 26–31.

rung und als eindeutiges Votum für das bestehende, gegliederte Schulsystem gewertet.⁵

Die CDU triumphierte und sah von nun an in der Schulpolitik eine Art archimedischen Hebel gegen die Regierungsparteien, insbesondere gegen die SPD. Ministerpräsident Heinz Kühn, gleichzeitig durch die Poullain-Affäre belastet,⁶ resignierte und demissionierte. Johannes Rau wurde zu seinem Nachfolger gewählt. Rau war damit eigentlich einer der politischen Gewinner des öffentlichen Streits über die gescheiterte Koop-Schule. Der neue Ministerpräsident wusste jetzt aber auch und sollte dies während seiner langen Regierungszeit nicht vergessen, welche buchstäblich regierungsstürzende Vetomacht das gesellschaftliche Subsystem Schule zu generieren in der Lage war. Das machte den langjährigen Ministerpräsidenten in Sachen Schulreform ausgesprochen vorsichtig, zumal sich seit Beginn der 1980er Jahre drei weitere Politikfelder in den Vordergrund schoben: die Umwelt-, die Kernenergie- und die Medienpolitik, die seine Aufmerksamkeit absorbierten.⁷

Die SPD-Fraktion hingegen zog die gegenteiligen Schlüsse aus dem Scheitern der Koop-Schule. Sie propagierte jetzt erst recht die noch deutlich über das gescheiterte Schulmodell hinausgehende Idee der Integrierten Gesamtschule. In ihr sahen Fraktion und weite Teile der Partei die beste Garantin für ihr politisches Ziel, die Verwirklichung von Chancengleichheit in der Bildung. Die einflussreichen, in der Regel jüngeren und links-orientierten Bildungspolitikern der Fraktion⁸ waren fest entschlossen, die durch das Volksbegehren entstandene schulpolitische Scharte so rasch als möglich auszuweiten. Insofern war Raus oben zitiertes Bekenntnis zur Integrierten Gesamtschule von 1980 sicherlich auch eine innerparteiliche Konzession in aufgewühlter Zeit.⁹

Die CDU-Opposition im Landtag hatte sich nach dem für sie beispiellos erfolgreichen Volksbegehren ebenfalls entschlossen, in ihrem Eintreten für den Erhalt des gegliederten Schulsystems kein Stück Boden aufzugeben. Bemühungen

5 Zum Volksbegehren insgesamt vgl. Ernst Rösner, Schulpolitik durch Volksbegehren. Analyse eines gescheiterten Reformversuchs, Weinheim/Basel 1981.

6 Dabei ging es um den Vorstandsvorsitzenden der Westdeutschen Landesbank, Ludwig Poullain, und einen zweifelhaften Beratervertrag mit einem süddeutschen Finanzmakler, der zum Rücktritt des bis dahin sehr angesehenen Bankers führte. Vgl. Düding, Parlamentarismus (wie Anm. 3), 730f.

7 Dieter Düding, Regierungsfraktion mit und ohne Bündnispartner. Die SPD-Landtagsfraktion in Nordrhein-Westfalen 1966–1990, in: Geschichte im Westen 14 (1999), H. 1, S. 58–74, hier S. 69f.

8 Ebd., S. 64.

9 Guido Hitze, Verlorene Jahre? Die nordrhein-westfälische CDU in der Opposition 1975–1995, Bd. 1–3, hier Bd. 1, Düsseldorf 2010, S. 729.

von Regierungs- und Parteienseite im Frühjahr 1981, zu einem Kompromiss über die Gesamtschule als Angebotsschule zu kommen, scheiterten am wechselseitigen Misstrauen, aber auch an den Vorbehalten der CDU-Parteibasis, die in diesem Schultyp den Einstieg in ein Einheitsschulwesen sah.¹⁰

2. Zeitgeist – Demografie – Strukturwandel: Rahmenbedingungen von Schulreform und Schulpolitik in Nordrhein-Westfalen

Der Grundsatzstreit über die „richtige“ Schulstruktur sollte die Schulpolitik bis in die 1990er Jahre hinein überschatten. Für die Sozialdemokraten war die integrierte Gesamtschule die „langfristige Zielflucht aller schulpolitischen Neuerungsversuche“, für die Christdemokraten ein „Monument der pädagogischen Nivellierung und gesellschaftspolitischen Utopie“.¹¹ Um die bisweilen erbitterte Härte und zunehmende Ideologisierung dieses Streits besser einordnen zu können, ist ein Blick auf die gesellschaftliche, wirtschaftliche, kulturelle und nicht zuletzt demografische Situation jener Jahre hilfreich.

Die in den 1960er Jahren beginnende westdeutsche Bildungsreform sowie die parallel laufende Bildungsexpansion, die für Nordrhein-Westfalen nicht nur eine Reihe von Hochschulgründungen, sondern zwischen 1970 und 1980 fast eine Verdopplung der Lehrerschaft (bei einer bei Weitem nicht so dynamisch wachsenden Schülerschaft) gebracht hatte, hatten sich Anfang der 1980er Jahre sichtbar erschöpft. Auf Seiten der SPD war manche „linke“ Verhärtung und „Jetzt-erst-recht-Stimmung“ in der folgenden Zeit auch der Frustration über die schon aus finanziellen Gründen deutlich verlangsamte respektive gestoppte Bildungsreform geschuldet.¹²

Auf der anderen Seite des gesellschaftlichen und politischen Spektrums sahen sich die Reformskeptiker durch eine allgemeine Reformmüdigkeit in der Bevölkerung, die schon das Koop-Volksbegehren beflügelt hatte, in ihren Ansichten

10 Ebd., S. 739f.

11 Wilfried Rudloff, *Wissenssystem Schule*, in: Bernd A. Rusinek/Andreas Kühn (Hg.), *Das Nordrhein-Westfalen Lesebuch*, Köln 2014, S. 707–728, hier S. 713.

12 Ministerium für Schule, Jugend und Kinder des Landes Nordrhein-Westfalen (MSJK), *Das Schulwesen in NRW aus quantitativer Sicht. Schuljahr 2004/05. Statistische Übersicht Nr. 347*, Düsseldorf 2005, S. 108, 122. Die hektografierte Übersicht enthält Schuldaten – Zeitreihen, in der Regel für den Zeitraum zwischen 1970 und 2004. Mit dem Haushalt 1982 führte in Nordrhein-Westfalen der fiskalische Kurswechsel auch zu einem restriktiven Ausgabeverhalten in der Bildungspolitik. Vgl. Düding, *Regierungsfraktion* (wie Anm. 7), S. 68.

bestärkt. Sie setzten auf eine politisch-kulturelle „Tendenzwende“,¹³ eine geistig-moralische Erneuerung im konservativen Sinne, die sie zu Beginn der 1980er Jahre mit der Kanzlerschaft Helmut Kohls gekommen sahen.

Die konzeptionellen Überlegungen des westfälischen Christdemokraten Wolfgang Brüggemann, seine Kritik der Emanzipationspädagogik und sein Eintreten für die Vertiefung der humanistischen Allgemeinbildung, insonderheit für Geschichte und Latein,¹⁴ gehören genauso in diesen Zusammenhang wie der Kampf der CDU-Landtagsopposition gegen linksliberal-orientierte Geschichts- und Politikrichtlinien des Schulressorts, gegen den Bedeutungszuwachs des entsprechenden Unterrichts in den Schulen und etwas später gegen den sogenannten Friedenserlass¹⁵ des aufgrund seiner religiösen Haltung strikt pazifistischen Kultusministers Jürgen Girgensohn.¹⁶

Geistig-moralisch wendeten sich die Schulen des Landes allerdings nicht: Der linksliberale Zeitgeist erwies sich als zäh- und langlebig und bekam seit Mitte der 1980er Jahre nicht selten einen grün-ökologischen Anstrich. Die Verhältnisse in den Schulen der 1970er Jahre und der nachfolgenden Ära Rau, vor allem die Beziehungen zwischen jüngeren Lehrern und Schülern, lockerten sich sehr – in manchen Fällen bis zum wechselseitigen Duzen.

Die Schulen wurden bunter, auch im Außenbereich. Neue Schulen wurden gebaut. Ihre (später durchaus angezweifelte) Funktionalität, Zweckmäßigkeit und Helligkeit mit leuchtenden Bunttönen, Flachdach, Waschbeton und Klimaanlage standen in einem deutlichen Kontrast zur bürgerlich-historisierenden Repräsentationsarchitektur alter Schulgebäude, vor allem der Gymnasien. Namentlich in der wachsenden Zahl von Gesamtschulen wurde inhaltlich und didaktisch viel experimentiert. Manche Moden wie etwa die Mengenlehre oder die Sprachlabore verschwanden freilich schon bald wieder von der Bildfläche.¹⁷

Die 1980er und 1990er Jahre waren aber auch die Zeit steigender Arbeitslosigkeit und wachsender Verschuldung. Die Auswirkungen der Strukturkrise des Ruhrgebiets wurden deutlich spürbar. Das verengte die finanziellen Spielräume

13 Peter Hoeres, Von der „Tendenzwende“ zur „geistig-moralischen Wende“. Konstruktion und Kritik konservativer Signaturen in den 1970er und 1980er Jahren, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 51 (2003), H. 1, S. 93–119.

14 Hitze, Verlorene Jahre (wie Anm. 9), Bd. 1, S. 730.

15 Gabriele Behler, Schritt für Schritt mehr Chancengleichheit. Die Bildungspolitik in den Kabinetten Rau, in: Mittag/Tenfelde, Versöhnen (wie Anm. 2), S. 165–177, hier S. 171f.

16 Zu Jürgen Girgensohn vgl. Claus Bernet, Quäker aus Politik, Wissenschaft und Kunst, Nordhausen ²2008, S. 62–64.

17 Rudloff, Wissenssystem (wie Anm. 11), S. 717f.

der Landesregierung in einer in den Jahrzehnten davor ungekannten Weise und das galt auch für Bildungsinvestitionen.¹⁸ Aber nicht nur wirtschaftlich und finanziell, sondern auch demografisch veränderte sich vieles in den zwanzig Jahren der Ära Rau. Der sogenannte Pillenknicke sorgte für erhebliche Einbrüche in den Schülerzahlen. Im Jahre 1998 zum Ende der Amtszeit von Johannes Rau besuchten rund 580.000 Schülerinnen und Schüler weniger die Schulen des Landes als 1978, zu Beginn seiner Ministerpräsidentenschaft.¹⁹

Haushaltsengpässe, wachsende Verschuldung sowie der starke Rückgang der Schülerzahlen hatten für die Schulen weitreichende Konsequenzen: Von 1980 mit 10.341 Einstellungen von Lehrkräften ging die Zahl der Einstellungen in den öffentlichen Schuldienst auf 1.650 im Jahre 1989 zurück. Mit 224, 500 und 760 neuen Lehrerinnen und Lehrern erreichten die Einstellungszahlen 1986 bis 1988 eine Talsohle, ehe sie in den 1990er Jahren wieder auf 3.000 bis 4.000 Einstellungen jährlich anstiegen. Trotzdem waren beim Tiefstand der offiziellen Lehrerzahlen im Jahre 1989 immer noch 11.000 Lehrkräfte mehr im System als 1978. 1998 war das Lehrkräfte-Plus gegenüber 1978 dann wieder auf 22.000 Lehrkräfte angewachsen. Das waren ungefähr so viele Lehrerinnen und Lehrer, wie damals an den Hauptschulen unterrichtet (rund 20.000 Lehrkräfte).²⁰ Objektiv gesehen kann also von einer personellen Auszehrung des nordrhein-westfälischen Schulwesens in der fraglichen Zeit nicht gesprochen werden, wenn auch genau dieser Eindruck in der schulpolitischen Diskussion der 1980er und 1990er Jahre durchgängig vorherrschend war.

Zu den Rahmenbedingungen dieser Zeit zählt sicherlich auch der Stadt-Land-Gegensatz, der sich in der politischen Ausrichtung bzw. der Wählerschaft von SPD, FDP und später den Grünen einerseits und der CDU andererseits auftrat. Er hat den Streit um die angemessene Schulstruktur zusätzlich belastet. Die Mehrheitsparteien der Rau-Ära, insbesondere die Sozialdemokraten, vertraten – hier noch einmal ruhrgebietszentriert – mehrheitlich den großstädtischen, das Gros der CDU-Abgeordneten den ländlichen, mittel- und kleinstädtischen Teil des Landes.

18 Zur Krise an Rhein und Ruhr vgl. Detlef Briesen, Vom Durchbruch der Wohlstandsgesellschaft und vom Ende des Wachstums 1955–1995, in: Detlef Briesen/Gerhard Brunn/Rainer S. Elkar/Jürgen Reulecke (Hg.), *Gesellschafts- und Wirtschaftsgeschichte Rheinlands und Westfalens*, Köln 1995, S. 202–268, hier S. 244–255. Zum Einfluss der Krise auf die Reformbereitschaft und die Kräfteverhältnisse von „links“ und „rechts“ in der Landtagsfraktion der SPD vgl. Düding, *Regierungsfraktion* (wie Anm. 7), S. 68f.

19 MSJK, *Schulwesen* (wie Anm. 12), S. 108.

20 Ebd., S. 150.

Sehr vereinfacht gesagt stand damit Strukturkrise gegen zunehmend prosperierende klein- und mittelständische Gewerbestrukturen, zum Beispiel im Münsterland, im Sauerland und in der dienstleistungsorientierten Rheinschiene. Speziell die Hauptschule – in großstädtischer Umgebung immer stärker belastet und an den Rand gedrängt – war in den ländlich-gewerblichen Regionen des Landes ein zuverlässiger und für unverzichtbar gehaltener Nachwuchsproduzent für die heimische Wirtschaft. Sie vermittelte ihren Schülerinnen und Schülern annehmbare Berufs- und Lebenschancen und stand – damals jedenfalls – überhaupt nicht zur Disposition. Der ideologisch verhärtete Streit um die Hauptschule hatte somit durchaus auch ganz handfeste Bezugspunkte, die in den unterschiedlichen Lebenswirklichkeiten lagen, aus denen die Akteure im Düsseldorfer Landtag kamen, die sie politisch repräsentierten und deren Interessen sie vertraten.²¹

3. „Begabungsgerecht“ gegliedert oder länger gemeinsam lernen?

Politisches Personal und Parteien in den Auseinandersetzungen über die Schulentwicklung in Nordrhein-Westfalen

Schaut man auf die Hauptakteure der schulpolitischen Diskussionen jener Jahre, fällt zunächst das Schlaglicht auf die Landesregierung. Auf den Ministerpräsidenten, der zwar nicht unumstritten, aber unbestreitbar die politische Leitfigur im Nordrhein-Westfalen zwischen 1978 und 1998 war, kommen wir später noch zurück. Soviel sei aber noch einmal betont: Rau hielt sich zwar nach 1980 mit eindeutig sozialdemokratischen, d. h. gesamtschulorientierten Äußerungen sehr zurück, blieb auch bei akut ausbrechenden Streitigkeiten meist im Hintergrund und versuchte von dort die Konflikte zu kalmieren. Er stellte sich aber in kritischen Situationen stets öffentlich hinter seine Schulminister, die in Landtag und Medien und, wie sich der damalige Regierungssprecher Wolfgang Lieb erinnert,

21 Einen Überblick über die langen Phasen des Strukturwandels in Nordrhein-Westfalen und die dadurch bedingten Umbrüche auch im gesellschaftlichen Bewusstsein geben für das großstädtische Ruhrgebiet und für die ländliche Beispielregion Südwestfalen Wulf Noll, Nach dem Ende der industriellen Massenproduktion. Das Ruhrgebiet im globalen Strukturwandel; sowie Ulrich Heinemann, Flexible Spezialisierung und kultureller Eigensinn. Strukturwandel in Südwestfalen, beide in: Jürgen Brautmeier/Kurt Düwell/Ulrich Heinemann/Dietmar Petzina (Hg.), Heimat Nordrhein-Westfalen. Identitäten und Regionalität im Wandel, Essen 2010, S. 263–276 bzw. S. 277–296.

auch im Kabinett mehr als einmal in Schwierigkeiten, nicht selten auch in Verlegenheit gerieten.²²

Während der Ära Rau waren Jürgen Girgensohn (1970–1983) und Hans Schwier (1983–1995) sowie Gabriele Behler (1995–2002) die zuständigen Ressortchefs, Behler war ab 1998 darüber hinaus auch Wissenschaftsministerin. In die Amtszeit von Jürgen Girgensohn fielen die Entscheidung über Gesamtschulen als angebotsorientierte Regelschulen und die Kollegsschulversuche, die Einführung des Kurssystems und damit die Reform der gymnasialen Oberstufe, eine Modernisierung der Lehrpläne, die oben bereits erwähnte Stärkung des Politikunterrichts, der gemeinsame Unterricht von einheimischen Kindern und Kindern von Migranten, für den sich Girgensohn vehement einsetzte, und schließlich die von ihm nur sehr zögerlich betriebene Umsetzung des sogenannten Radikalerlasses.²³

Als Girgensohn, der seine Vergangenheit als SS-Rottenführer zu lange unter Verschluss gehalten hatte, sichtlich angeschlagen 1983 abgelöst wurde, warf man ihm von Seiten der Opposition vor, sein Ressort zu stark und bis in Führungspositionen hinein der Bildungsgewerkschaft GEW geöffnet zu haben.²⁴

Sein Nachfolger, der Volksschullehrer und Schulrat Hans Schwier, vormals Wissenschaftsminister und ehemals bildungspolitischer Sprecher der SPD-Fraktion, damit nicht ganz unbeteiligt am Koop-Schul-Desaster, baute den GEW-Einfluss im Kultusministerium umgehend zurück. Mit der im ganzen Bundesgebiet diskutierten sogenannten Schwier-Aktion – der befristeten Einstellung von jungen Lehrkräften, bezahlt aus der freiwilligen Minderarbeit bereits im Amt befindlicher Kollegen – erntete der neue Minister weit über die GEW hinaus auch bei den übrigen Lehrerverbänden scharfe Kritik.

Alle Berufsverbände, die organisierte Elternschaft und natürlich die politische Opposition wiesen den Vorschlag eines eigenen, aber freiwilligen Beitrags der Lehrerschaft zur Behebung der von ihr selbst öffentlich herausgestellten Personalnot an den nordrhein-westfälischen Schulen empört zurück. Für die GEW kam erschwerend hinzu, dass ihr Mitglied Schwier – obwohl ein Befürworter

22 Interview des Verfassers mit Staatssekretär a.D. Dr. Wolfgang Lieb am 5.9.2018. Dr. Lieb war während der 1980er Jahre der für die Politikfelder Schule, Wissenschaft und Kultur zuständige Referatsleiter in der nordrhein-westfälischen Staatskanzlei und später Regierungssprecher von Johannes Rau.

23 Rudloff, *Wissenssystem* (wie Anm. 11), S. 720f.

24 Zu Girgensohns Ausscheiden vgl. „Schwung dahin! Eine Kabinettsumbildung im SPD-regierten Nordrhein-Westfalen enthüllt die Schwächen von Regierungschef Johannes Rau“, in: *Der Spiegel* Nr. 41 vom 10.10.1983.

dieser Schulform – in der Frage des Ausbaus der Gesamtschulen außerordentlich vorsichtig agierte.²⁵

Auch Hans Schwier, dessen ausgleichende Art ihn nach dem Urteil seines persönlichen Referenten Werner van den Hövel in der Kultusministerkonferenz einflussreicher machte als in der SPD-Fraktion,²⁶ verbrauchte sich im Amt und wurde 1995 bei Antritt der rot-grünen Koalition durch die in Ostwestfalen beheimatete, stellvertretende Parteivorsitzende Gabriele Behler ersetzt.²⁷ Behler, Mitte der 1980er Jahre eine der jüngsten Gymnasialdirektorinnen im Lande, leistungsorientiert, meritokratisch ausgerichtet und frühe Anhängerin der sich abzeichnenden empirischen Wende in Erziehungswissenschaft und Schulpolitik sowie der verstärkten Selbstständigkeit der Schulen, legte gegenüber der flächendeckenden Einführung der Gesamtschule nicht nur Vorsicht und Behutsamkeit wie ihre Vorgänger, sondern eine kaum verhüllte Distanz an den Tag. Das erschwerte ihre Zusammenarbeit mit den Schulpolitikern in der SPD-Fraktion, deren Einfluss allerdings zu diesem Zeitpunkt – Mitte der 1990er Jahre – schon deutlich geschwunden war.

In den 1980er und frühen 1990er Jahren war das noch ganz anders gewesen: Damals hatten die sozialdemokratischen Abgeordneten um ihren „Kopf“, den Oberhausener Manfred Dammeyer, später dann um die Düsseldorferin Brigitte Speth im Landtag wiederholt für Furore gesorgt. Ihr durchgängiges Ziel war es, den Ausbau der Gesamtschulen im Lande zu forcieren und bis zur flächendeckenden Versorgung zu steigern. Rückhalt holten sie sich dabei von wichtigen Schul- und Kulturdezernenten großer Ruhrgebietsstädte wie Dortmund, Bochum und Gelsenkirchen, die allerdings meist zu einem eher pragmatischen Vorgehen in der Gesamtschulfrage rieten.²⁸ Darüber hinaus versuchten die SPD-Schulpolitiker mehrfach, die Regierung zu einer Absenkung der staatlichen Ersatzschulfinanzierung zu bewegen, was besonders die Katholische Kirche mit ihren

25 Vgl. „Auf Distanz. Nordrhein-Westfalens SPD-Kultusminister macht eine neue Schulpolitik gegen die Lehrgewerkschaft“, in: Der Spiegel Nr. 20 vom 14.5.1984. Zur sogenannten Schwier-Aktion vgl. auch Hitze, Verlorene Jahre (wie Anm. 9), Bd. 2, S. 1034f.

26 Interview des Verfassers mit Ministerialdirigent a.D. Werner van den Hövel am 20.9.2018. Van den Hövel war langjähriger persönlicher Referent von Hans Schwier.

27 Vgl. auch den kritischen Rückblick Schwiers auf seine Amtszeit: „Die beste Schule gibt es nicht“. NRW-Kultusminister Hans Schwier (SPD) zum Streit um die Gesamtschule“, in: Der Spiegel Nr. 27 vom 4.7.1988.

28 Interview des Verfassers mit Hans-Peter Rose, dem langjährigen Kultur- und Schuldezernenten der Stadt Gelsenkirchen, am 15.10.2018.

Schulen stark betroffen hätte und den in dieser Hinsicht besonders sensiblen Ministerpräsidenten mehrfach in arge Verlegenheit brachte.²⁹

Neben der Opposition und den ihr nahen Medien gingen selbst SPD-Politiker jener Zeit so weit, die Richtlinienkompetenz in der Schulpolitik nicht etwa bei der Regierung, sondern bei der SPD-Fraktion zu sehen, und wähten das Kultusministerium fest in deren Hand.³⁰ Diese Einschätzung war übertrieben, denn letztlich setzte die Regierung in der Gesamtschule wie in anderen umstrittenen schulpolitischen Fragen ihren Kurs einer vorsichtigen, kleinschrittigen, damit graduellen Politik regelmäßig durch. Dies zeigte sich bei der Ersatzschulfinanzierung genauso wie beim Ausbau der Gesamtschulen. Letzterer ging angebotsorientiert und keineswegs flächendeckend vonstatten – bezeichnenderweise fast immer unter Berufung auf den Elternwillen, den ironischerweise erst eine erfolgreiche Klage der CDU vor dem Verfassungsgericht so stark gemacht hatte. Fraglich bleibt allerdings, ob sich ohne das beständige Insistieren der Fraktion der Ausbau der Gesamtschulen in Nordrhein-Westfalen überhaupt in dem Ausmaß entwickelt hätte, in dem er schließlich erfolgte.

Mitte der 1990er Jahre begann jedoch der Stern der sozialdemokratischen Schulpolitiker zu sinken. Das hatte sicherlich auch damit zu tun, dass Johannes Rau den Abgeordneten Dammeyer als Europaminister (Bund und Europa) ins Kabinett berief und ihn damit in die Regierungsdiziplin einband.³¹ In der Folgezeit hat sich der neue Minister für das „Europa der Regionen“ sehr stark gemacht, in Sachen Schule aber nicht mehr besonders exponiert geäußert.

Fast mehr noch als in der SPD-Fraktion war auch in der CDU-Opposition die Schulpolitik eines der zentralen Themen der Ära Rau. Durchgängig hoffte man hier darauf, den Erfolg des Koop-Volksbegehrens wiederholen oder gar übertreffen zu können. Stichwortgeber von Fraktion und Partei waren dabei zunächst der betont bildungsbürgerliche westfälische Didaktik-Professor und Historiker Wolfgang Brüggemann, später der scharfzüngige, keinem Streit aus dem Wege gehende rheinische Studienrat Herbert Reul, der von der sachkompetenten und

29 Nachdem schon 1983 entsprechende Streichpläne vom nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshof zurückgewiesen worden waren, liefen erneute Absichten 1991/92 im Zusammenhang mit dem Kienbaum-Gutachten ebenfalls leer. Hitze, Verlorene Jahre (wie Anm. 9), Bd. 3, S. 691f.

30 Gabriele Behler spricht hier von „antibürgerliche(n) Affekte(n)“ bei den SPD-Bildungspolitikern, die ihrer Meinung nach nur durch die „persönliche Stärke“ Raus in Zaum gehalten werden konnten. Behler, Schritt für Schritt (wie Anm. 15), S. 172f.

31 Dammeyer war schon 1990 als Nachfolger von Kultusminister Hans Schwier im Gespräch gewesen. Vgl. Korte/Florak/Grunden, Regieren (wie Anm. 2), S. 197.

umgänglichen, in ihrer Präsenz aber weniger auffälligen ehemaligen Grundschullektorin Beatrix Philipp abgelöst wurde.³²

In der Unnachgiebigkeit der Verfolgung der eigenen Ziele stand die parlamentarische Opposition der Regierungsmehrheit in nichts nach. Die CDU kämpfte mit Feuereifer für das gegliederte Schulsystem, das sie als das einzige „begabungsgerechte“ ansah. Partei und Fraktion beriefen sich in diesem Zusammenhang auf eine recht zweifelhafte Begabungstheorie, die die Kinder nach praktischen und theoretischen Begabungen unterschied und sie – wie es damals ein Referatsleiter im Kultusministerium ironisierend ausdrückte – den Gymnasien als „Schulen des Kopfes“, den Hauptschulen als „Schulen der Hand“ und den Realschulen als „Schulen der denkenden Hand“ zugewiesen haben wollte.³³

Strategisch nutzte die CDU-Fraktion für die Auseinandersetzung in der Gesamtschulfrage, in der sie freilich immer auch unter dem starken Druck ihrer Basis stand, ihre politische Hausmacht in den ländlichen Regionen. Sie organisierte dort den Widerstand der unionsgeführten Gemeinden gegen die Errichtung von Gesamtschulen, war damit aber, weil die SPD die Eltern und auch die Schulaufsicht in Stellung brachte, längst nicht immer erfolgreich, was dann meist mit den demografischen Gegebenheiten vor Ort zu tun hatte.

Die FDP-Opposition stand der CDU in der Verteidigung des gegliederten Schulsystems zunächst näher, versuchte sich aber von Zeit zu Zeit als Mittler zwischen den Kontrahenten – etwa mit dem Vorschlag einer sogenannten differenzierten Mittelschule – und trat zu Beginn der 1990er Jahre als Mahner eines effizienteren Schulsystems auf, das, wie ihr Generalsekretär Andreas Reichel sagte, nicht allein auf das Abitur fixiert sein dürfe.³⁴

Als die Grünen 1990 in den nordrhein-westfälischen Landtag gelangten, floss den unbedingten Gesamtschulbefürwortern neue Unterstützung zu. Für die grüne Partei war, wie die zum sogenannten fundamentalen Flügel zählende Abgeordnete Brigitte Schumann im Landtag ausführte, das „Nebeneinander von gegliedertem und integriertem Schulsystem“ ebenso unverträglich wie die „gleichzeitige Einführung von Rechts- und Linksverkehr“ auf den Straßen des Landes.³⁵

32 Zu Brüggemann vgl. Hitze, *Verlorene Jahre* (wie Anm. 9), Bd. 1, S. 729f.; zu Reul, ders., Bd. 2, S. 1033f.; zu Philipp, ders., Bd. 3, S. 672.

33 Interview des Verfassers mit dem Ltd. Ministerialrat a. D. Prof. Reinhold Christiani am 11.3.2019. Reinhold Christiani war im nordrhein-westfälischen Schulministerium in verschiedenen Funktionen tätig, zuletzt als Gruppenleiter der Gruppe Lehrerausbildung.

34 Hitze, *Verlorene Jahre* (wie Anm. 9), Bd. 3, S. 720f.

35 Ebd., S. 705. Zur Schulpolitik der Grünen in den 1980er und der ersten Hälfte der 1990er Jahre vgl. Beate Scheffler, *Die Schulpolitik der Grünen unter besonderer Be-*

4. Kienbaum und die Folgen: Der Streit über Lehrermangel, Unterrichtsausfall und Ressourcenverwendung in der Landespolitik

Anders als es nach diesen Schilderungen vielleicht den Anschein hat, sind die Kämpfe um die Gesamtschule als Ankerschule eines Einheitsschulsystems während der Ära Rau längst nicht immer gleich intensiv geführt worden. Der Schulstrukturstreit hatte seine Höhepunkte zu Beginn und in der Mitte der 1980er und dann noch einmal zu Beginn der 1990er Jahre. Danach flaute er merklich ab, nicht zuletzt, weil die Gesamtschulen bei nicht wenigen, vor allem großstädtischen Eltern durchaus beliebt waren, aber wohl auch, weil die Bevölkerung der ideologischen Überspitzungen zunehmend überdrüssig wurde.

Dies erkannte bald auch die CDU, die jetzt versuchte, mit anderen schulpolitischen Themen zu punkten. Dies war mit ihrer frühen Forderung nach einem Abitur nach 12 Jahren und – durchaus auch als Spitze gegen die Gesamtschulen gemeint – nach einem Zentralabitur noch nicht recht gelungen.³⁶ Allerdings sollte sich zu Beginn der 1990er Jahre ein anderes, durchaus nicht neues Thema als wesentlich kampagnenfähiger erweisen. Beklagt wurde einmal mehr ein starker Lehrermangel, der die Eltern und Schüler durch Unterrichtsausfall und fachfremd erteilten Unterricht traf und darüber hinaus eine ganze Generation von jungen, frisch ausgebildeten Lehrkräften auf das Stärkste verunsicherte, weil sie für sich keine Chancen sahen, verbeamtet in den Schuldienst zu gelangen.

Der öffentliche Druck, der ausgelöst vor allem durch eine viel beklagte Personalnot an den Grundschulen entstand, veranlasste den Kultusminister auf Kabinettsbeschluss von Juni 1990, bei der Steuer- und Unternehmensberatung Kienbaum ein Gutachten zur Gesamtsituation der nordrhein-westfälischen Schulen in Auftrag zu geben. Das Gutachten, das dreiteilig und 800 Seiten stark im Oktober 1991 vorlag,³⁷ schlug in der Öffentlichkeit bis in die bundesdeutschen Leitmedien hinein hohe Wellen und brachte Hans Schwier einmal mehr an den Rand eines Rücktritts.³⁸

rücksichtigung ihrer programmatischen Aussagen und parlamentarischen Initiativen, Essen 1995.

36 Hitze, *Verlorene Jahre* (wie Anm. 9), Bd. 3, S. 61.

37 Organisationsuntersuchung im Schulbereich. Gutachten der Kienbaum-Unternehmensberatungs-GmbH im Auftrag des Kultusministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen. Hauptband mit Kurzfassung, Düsseldorf 13.10.1991 (zukünftig zitiert Kienbaum, Hauptband resp. Kurzfassung).

38 Sabine Etzold, *Die Schule ist kaputt*. Ein Kultusministerium lässt sich seine eigene Misswirtschaft bescheinigen, in: *Die Zeit* Nr. 39 vom 20.9.1991. Vgl. auch: „Üble Mogelei. Erstmals hat eine private Unternehmensberatung das Schulsystem untersucht

Die Gutachter stellten auf der einen Seite eine eklatante Unterdeckung des Lehrbedarfs, mithin schwere Mängel bei der Unterrichtsversorgung fest, konstatierten aber auf der anderen Seite „erhebliche Verbesserungen“, etwa eine „im Ländervergleich überdurchschnittliche Zahl von Schülern in Langzeitschulformen [sowie] umfangreiche Unterrichtsangebote für ausländische und zugewanderte Schüler, die in anderen Bundesländern nicht [durchweg] gegeben“ seien.³⁹

Die Unternehmensberatung kritisierte gleichzeitig einen angesichts realer Unterrichtskürzungen und -ausfälle überaus großzügigen, ja verschwenderischen Umgang mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen – in den Gesamt- und Kollegschulen, in den Schulen des Zweiten Bildungsweges ebenso wie in den Gymnasien, in deren Oberstufen die Kursgrößenuntergrenzen in schöner Regelmäßigkeit unterschritten⁴⁰ und in deren Abiturklassen 11 Wochen Unterricht „stillschweigend“, wie die Gutachter anmerkten, nicht gegeben wurden.⁴¹ Im Hinblick auf den Unterrichtsausfall fehlte es nach ihrer Ansicht sogar an einer „Basisdisziplin des Systems“. Die „faktische Verfügbarkeit von Lehrern“ führe hier allzu häufig dazu, diese „sofort für besondere und zusätzliche Aufgaben jenseits der Stundentafel zu verplanen oder Verbesserungen bei Klassenfrequenz, Stundentafel oder Lehrerarbeitszeit vorzunehmen“.⁴²

Die Rezeption des Kienbaum-Gutachtens in Öffentlichkeit und Politik ließ die beachtliche Ressourcenvergeudung, die das Gutachten aufgedeckt hatte, fast ganz in den Hintergrund treten. Die diesbezüglich mehr als deutlichen Hinweise in den Textteilen des Gutachtens wurden entweder ignoriert oder als betriebswirtschaftliches Denken und damit als pädagogisch nicht relevant etikettiert. Freilich trug die diplomatisch geglättete und offenbar zwischen Kienbaum und dem Ministerium politisch abgestimmte Kurzfassung der Ergebnisse (und nur das sogenannte Management Summary wurde in den Medien wahrgenommen) selbst ein gutes Stück zur einseitigen Rezeption bei. Dort hieß es im schroffen Gegensatz zu den Einzelergebnissen, dass die bestehenden Differenzen zwischen Soll und Ist „nur in unwesentlichem Maße durch unwirtschaftliches Verhalten der Lehrerseite oder hohen Eigenverbrauch des Schulsystems erzeugt“ worden seien.⁴³

und beurteilt – die Zensuren: schlecht, konfus und teuer“, in: Der Spiegel Nr. 37 vom 9.9.1991.

39 Kienbaum, Kurzfassung (wie Anm. 37), S. 1.

40 Kienbaum, Hauptband (wie Anm. 37), S. 147.

41 Ebd., S. 135.

42 Ebd., S. 183.

43 Kienbaum, Kurzfassung (wie Anm. 37), S. 2.

Es nahm daher nicht Wunder, dass allein die Zahl von mindestens 17.000 Pädagogen, die den Schulen vorgeblich fehlten – was ja auch der spürbare Lehrermangel und der offensichtliche Unterrichtsausfall bewiesen –, die öffentliche und parlamentarische Diskussion beherrschte. Dabei waren die Gutachter ursprünglich von einem Fehlbedarf von 13.000 Stellen ausgegangen, hatten sich aber dann vom Ministerium aufgrund der – wie es hieß – „Einzelrelationen, die derzeit nicht gedeckt sind“, davon überzeugen lassen, dass das Defizit zwischen 17.000 und 25.000 Stellen betrage.⁴⁴

So kann man sich – wäre hier anzufügen – die politischen Spielräume selber enger machen, als sie eigentlich sind. Wenn es nämlich die Absicht der Beamten im Kultusministerium war, „über Bande zu spielen“ und den Finanzminister wie die Landesregierung mit der Autorität einer gewissermaßen objektiven Begutachtung auf größere finanzielle Anstrengungen für den Schulbereich zu verpflichten, so ging dieses Kalkül nicht auf. Denn die Ergebnisse des Kienbaum-Gutachtens ließen den Finanzminister kalt und halfen Bildungspolitik und Bildungsadministration in Nordrhein-Westfalen nicht bei der Lösung der Probleme. Im Gegenteil: Kurzfristig wurden sie in der Öffentlichkeit als schwere Versäumnisse einer sparwütigen Regierungspolitik und einer unfähigen Schuladministration interpretiert. Langfristig ist die sogenannte Kienbaumlücke bis heute das quasi objektive Ankerargument für eine vorgebliche strukturelle Unterfinanzierung der Schulen in Nordrhein-Westfalen. Dass das Schulsystem, wie das Kienbaum-Gutachten belegte, selbst in den Abläufen seiner Arbeitsorganisation und Arbeitskultur starr, ineffektiv, strukturell veraltet und dringend der Generalüberholung bedürftig sein könnte, blieb dabei stets außerhalb der Diskussion.⁴⁵

44 Kienbaum, Hauptband (wie Anm. 37), S. 138f.

45 Erst der PISA-Schock nach der Jahrtausendwende mit den für Deutschland und erst recht für Nordrhein-Westfalen blamablen Ergebnissen ließ diese Themen auch in der Öffentlichkeit virulent werden und leitete – längst nicht nur in NRW – Maßnahmen zu einer zweiten Schulreform nach der westdeutschen Reform der 1960er und frühen 1970er Jahre ein. Vgl. dazu Kai S. Cortina/Jürgen Baumert/Achim Leschinsky/Karl Ulrich Mayer/Luitgard Trommler, *Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Entwicklungen im Überblick*, vollständig überarbeitete und erweiterte Neuauflage, Reinbek bei Hamburg 2003, S. 52–148.

5. Sich selbst am nächsten: Die Vetomacht der nordrhein-westfälischen Lehrerverbände

Die Verfestigung dieser einseitigen Interpretation hat viel mit der überaus erfolgreichen Lobbyarbeit der Lehrerverbände zu tun, die es gerade auch in der Ära Rau wiederholt verstanden, ihre spezifischen Interessen im öffentlichen Raum publikumswirksam als allgemeinwohlorientiert zu artikulieren.⁴⁶

Sie mussten sich dabei nicht einmal groß anstrengen, eine effiziente Vetomacht gegen strukturelle und arbeitskulturelle Veränderungen in ihrem Bereich zu organisieren, weil eine breite Öffentlichkeit im Lande wie selbstverständlich davon ausging, dass genau diese ungemein extensive, soziologisch gesprochen „lose gekoppelte“ Art, Schule halbtags, beamtenförmig und monoprofessionell zu betreiben, alternativlos sei. Im internationalen Vergleich jedoch stellt das deutsche Schulsystem einen Sonderweg schulischer Organisation und Arbeitskultur dar – wie im Übrigen auch das gegliederte Schulsystem mit der frühen Aufteilung der Schülerinnen und Schüler.⁴⁷

Es trug zur Erfolgsstrategie der Lehrerverbände bei, dass sie im Grundsatz zwar feste Partner in der Politik suchten, diese sich aber ihrer Unterstützung längst nicht immer sicher sein konnten. So stand in der Ära Rau die GEW in der Gesamtschulfrage hinter der SPD, während die CDU für das gegliederte Schulsystem starke Unterstützung durch die konservativen Lehrerverbände, allen voran durch den Philologenverband, erhielt. Sowohl bei der GEW als auch beim Verband der Gymnasiallehrer waren dabei neben unbestreitbaren pädagogischen Grundüberzeugungen immer auch gewerkschaftliche respektive berufsständische Interessen im Spiel; bei den einen ging es um die einheitliche, höhere Bezahlung aller Lehrkräfte mindestens der weiterführenden Schulen, bei den anderen um den Erhalt der privilegierten Position der Gymnasiallehrerschaft.

46 Hans Schwier hat die Politik der Lehrerverbände im Nachhinein ebenso bitter-ironisch wie hellsehtig wie folgt kommentiert: „Lehrerverbände sind Interessenverbände, das ist völlig in Ordnung. Aber sie haben immer so getan, als verträten sie die Interessen der Kinder und der Eltern und der Schule und der Bildung und und und ... Mit dieser pädagogischen Soße haben sie alles übergossen. Dafür fehlte mir das Verständnis. Dass sie außerdem geglaubt haben, ich würde diesen falschen Schein für echt halten, hat mich intellektuell beleidigt.“ „Wie viele Lehrer sind faul?“ Interview mit Hans Schwier, in: Der Spiegel Nr. 31 vom 31.7.1995.

47 Zu diesem Sonderweg deutscher Schulentwicklung vgl. Ulrich Heinemann, *Bewegter Stillstand. Die paradoxe Geschichte der Schule nach PISA*, Weinheim/Basel 2017, S. 127–176.

Ging es einmal nicht um die Gesamtschulen, sondern um Lehrermangel und Unterrichtsausfall, verbündete sich die GEW regelmäßig mit der CDU-Opposition. Im öffentlichen Streit um das Kienbaum-Gutachten brachte die Gewerkschaft im Frühjahr 1992 sogar tausende ihrer Mitglieder gegen die mit ihr eigentlich befreundete SPD-Alleinregierung auf die Straße.⁴⁸ Die CDU machte ähnliche Erfahrungen mit ihrer Gymnasiaklientel. Als der Fraktionsvorsitzende Helmut Linssen im Mai 1993 öffentlich darüber sinnierte, ob Lehrer unbedingt Beamte sein müssten, wurde er prompt vom Philologenverband angegangen. Solche Überlegungen rüttelten, so dessen Vorsitzender Peter Heesen, „an den Fundamenten der staatlichen Daseinsfürsorge“. Mit seinen Gedanken habe sich Linssen als „unfähig“ aus der bildungspolitischen Diskussion verabschiedet.⁴⁹

Dieser Zusammenstoß der CDU mit dem Philologenverband im Frühsommer 1993 blieb jedoch ohne nachhaltige Folgen, ebenso wie die zeitgleiche Aufregung um einen angeblichen Abrechnungsskandal im Soester Landesinstitut für Schule und Weiterbildung, das seitens der CDU seit längerem im Verdacht stand, eine Kadenschmiede der SPD-Fraktion und damit „Ideengeber linker Bildungspolitik“ zu sein.⁵⁰

6. Mehr Licht, aber auch Schatten: Ergebnisse von Schulreform und Schulpolitik in der Ära Rau

Die Wellen, die das Kienbaum-Gutachten in den schulpolitischen Debatten der frühen 1990er Jahre geschlagen hatte, legten sich rascher wieder, als viele Zeitgenossen vermutet hätten. Zwischen 1992 und 1995 spielte die Schule nunmehr eine Nebenrolle in der Landespolitik.⁵¹ Allerdings war es nicht der Kultusminister, sondern einmal mehr der Ministerpräsident, dem es gelungen war, die Situation zu entschärfen.

Sein Schachzug im Sommer 1992, der wesentlich dazu beitrug, die Gemüter zu beruhigen, war die Einberufung einer Sachverständigenkommission aus renommierten nationalen und internationalen Wissenschaftlern, Wirtschaftsleuten und Kommunalvertretern unter Leitung des Bielefelder Universitätsrektors Karl-Peter Grottemeyer.⁵² Das nachmalig als „Rau-Kommission“ bekannt gewordene Gremi-

48 Hitze, *Verlorene Jahre* (wie Anm. 9), Bd. 2, S. 1038, Bd. 3, S. 716.

49 Ebd., Bd. 3, S. 744.

50 Ebd., S. 680, 735.

51 Rudloff, *Wissenssystem* (wie Anm. 11), S. 722.

52 Behler, *Schritt für Schritt* (wie Anm. 15), S. 170.

um sollte die Schule und ihre Entwicklung unter einem expliziten Zukunftsbezug umfassend und grundsätzlich beleuchten. Das Gutachten, das die Kommission drei Jahre später vorlegte, spiegelte exemplarisch, wenn vielleicht auch nicht den Paradigmen-, so aber gewiss den Perspektivenwechsel wider, der in der Schuldiskussion inzwischen stattgefunden hatte. Der Fokus richtete sich ab jetzt – im Übrigen bundesweit – nicht mehr so stark auf Struktur- und Schulformfragen, sondern auf die Entwicklung der Einzelschule als eines „Hauses des Lernens“, wie es emblematisch im Kommissionsgutachten hieß, und auf die Unterrichtsentwicklung dort. Die Kommission sprach sich u. a. für sehr viel mehr individuelle Förderung und eine entsprechende neue Lernkultur sowie für ein neues Professionsverständnis aus, das die Lehrer immer weniger als „Einzelkämpfer“, sondern als Teamplayer sah; vor allem plädierten die Kommissionsmitglieder für deutlich mehr Autonomie der Einzelschule, für den Aufbau und die Stärkung von Bildungsregionen und für eine nicht mehr im Detail steuernde, sondern beratende, d. h. eine sogenannte systemische Schulaufsicht.⁵³

Das Gutachten wurde in der administrativen Führung des Schulministeriums mit großer Zurückhaltung aufgenommen, weil, wie es intern hieß, insbesondere die Vorschläge zur Dezentralisierung des Schulwesens „jedes Augenmaß für die gewachsenen Strukturen, die heutigen Zustände und für Realisierbares vermischen ließen“.⁵⁴ Trotzdem ging das spätere nordrhein-westfälische Modellprojekt „Selbstständige Schule“ direkt auf dieses Gutachten zurück. Dieses großformatige Modellprojekt, das die Landesregierung gemeinsam mit der Bertelsmann-Stiftung durchführte, war nach dem Urteil von Wolfgang Lieb, dem langjährigen Regierungssprecher von Johannes Rau, gleichzeitig auch der Durchbruch von Bertelsmann als Bildungsstiftung.⁵⁵

Mitte der 1990er Jahre waren viele Unsicherheiten die Schulstruktur betreffend überwunden worden. Die Gesamtschulen hatten sich etabliert, ohne dass sie das gegliederte Schulsystem ernsthaft gefährdeten. Bestanden zu Beginn der Regierungszeit von Johannes Rau dreißig Integrierte Gesamtschulen, war ihre Zahl zwanzig Jahre später auf 215 Schulen mit rund 207.000 Schülern und 15.600 Lehrkräften angewachsen.⁵⁶ Dieses beachtliche, aber sicher nicht unmä-

53 Bildungskommission NRW (Hg.), Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft. Denkschrift der Kommission „Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft“ beim Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen, Neuwied/Kriftel/Berlin 1995, S. 342f.

54 Hierzu Franz Niehl/Elmar Schulz-Vanheyden, Denkschrift der Bildungskommission. Erste Stellungnahme (Internes Papier zur Information von Ministerin Gabriele Behler vom 25.9.1995), im Besitz des Verfassers.

55 Interview des Verfassers mit Dr. Wolfgang Lieb am 5.9. 2018.

56 MSJK, Schulwesen (wie Anm. 12), S. 107f.

ßige Wachstum verlieh der Versicherung der Landesregierung, dass die Gesamtschule Angebotsschule bleiben, aber sich nicht zur flächendeckenden Regelschule entwickeln werde, zusätzliche Glaubwürdigkeit. Es kam hinzu, dass die neue Schulministerin Gabriele Behler keine besondere Vorliebe für die Gesamtschule zeigte, sondern vielmehr ihre Wertschätzung für das gegliederte Schulwesen betonte. In einem programmatischen, zwei Jahre nach der Ära Rau erschienenen Buch nannte sie die Hauptschule „unverzichtbar“ und die Realschule einen „neuen, alten Renner“.⁵⁷

Für das Gymnasium, dem die Ministerin als ehemalige Gymnasialleiterin ohnehin nahestand, forderte sie allerdings einen „neuen Kurs“ ein, bei dem neben die Wissenschaftspropädeutik und die vertiefte Allgemeinbildung „stärker als bisher die berufliche Orientierung treten“ müsse.⁵⁸ Diese im Übrigen folgenlos gebliebene Forderung klang wie eine letzte Verbeugung vor der Kollegschule, jener von dem Berufspädagogen Herwig Blankertz entwickelten Modellschule aus den 1970er Jahre, die gleichzeitig eine duale Ausbildung bieten und die Allgemeine Hochschulreife verleihen sollte und dann 1998 in den sogenannten Berufskollegs aufging, ohne ihr Ursprungsziel erreicht zu haben.⁵⁹

Anders als die Kollegschule hatte sich die Integrierte Gesamtschule etabliert – mit dem paradoxen Ergebnis, dass sich das gegliederte Schulsystem nochmals verbreiterte. Makellos war das Bild allerdings nicht, das die neue Schulform abgab. Deutliche Leistungsschwächen waren schon im Frühjahr 1986 durch die Untersuchungen Kurt Aurins und zuletzt durch ein Gutachten des Berliner Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung im Jahre 1998 konstatiert worden.⁶⁰ Auch hatte sich durch die mit dem Namen Ulrich Sprenger und dem „Manifest der 300“ verbundenen Aktionen herausgestellt, dass zum Ende der Ära Rau eine erhebliche Zahl von Gesamtschullehrkräften längst nicht mehr hinter der ursprünglichen Idee dieser Schulform stand. Eine entsprechende Umfrage der GEW ergab nur einen enttäuschenden Anteil von 25 Prozent der Mitglieder, die

57 Gabriele Behler, *Zukunft: Bildung! Agenda für die Modernisierung unserer Schulen und Hochschulen*, Bonn 2000, S. 102, 104.

58 Ebd., S.107.

59 Behler, *Schritt* (wie Anm. 15), S. 168; Rudloff, *Wissenssystem* (wie Anm. 11), S. 721. Ein früher warnender Hinweis auf eine mögliche Überkomplexität des Modells bei Wolfgang Lempert, *Berufliche Bildung als Beitrag zur gesellschaftlichen Demokratisierung*, Frankfurt a. M. 1974, S. 257–285.

60 Hitze, *Verlorene Jahre* (wie Anm. 9), Bd. 2, S. 1066. Vgl. auch Ulrich von Alemann/Patrick Brandenburg, *Nordrhein-Westfalen. Ein Land entdeckt sich neu*, Köln/Stuttgart/Berlin 2000, S. 194.

sich vorbehaltlos zur Gesamtschule bekannten.⁶¹ Der schwindende Rückhalt in der eigenen Klientel mag auch mit den relativ bescheidenen Abiturientenzahlen zu tun gehabt haben, den die Gesamtschulen erreichten. Diese lagen in den Jahren der Ära Rau meist deutlich unter einem Viertel der Abschlüsse, bei rund 45 Prozent an Schülerinnen und Schülern, die zur Fachoberschul-Reife, und rund zwanzig Prozent, die zum Hauptschulabschluss nach Klasse 10 geführt wurden.⁶²

Zieht man ein Fazit, dann hat die Gesamtschule als Hauptprojekt der sozialdemokratischen Regierungszeit der Jahre 1978–1998 die Durchlässigkeit des nordrhein-westfälischen Schulwesens sicherlich erhöht – wenn auch nicht in dem Ausmaß, das sich ihre Befürworter erhofft hatten. Außerdem hat diese Schulform zweifelsfrei die Tür zum schulischen Ganzttag aufgestoßen, der seinen Anteil von 2,5 Prozent im Jahre 1978 auf rund zehn Prozent im Jahre 1998 steigern konnte.⁶³ Dass unter den Abiturienten der Gesamtschulen eine vergleichsweise hohe Zahl von Migrantenkindern war, darf ebenfalls nicht unerwähnt bleiben, auch wenn etwa der Ganzttag und die besondere Sprachförderung der migrantischen Schülerinnen und Schüler, wie von den Gutachtern der Kienbaum Gruppe hervorgehoben worden war, „zu erheblichen zusätzlichen Belastungen für das Land NRW“ geführt hatten.⁶⁴ In diesem Sinne weist die Bilanz der Gesamtschulen in diesen Jahren Licht und Schatten auf; ein Urteil, das man so auch über die Entwicklung des Schulwesens und der Schulpolitik in der Ära Rau insgesamt fällen kann.

Das große Thema der Chancengleichheit wurde in diesen Jahren vorangebracht. Benachteiligungen wie die der Mädchen wurden Zug um Zug ausgeglichen, gerade auch im Kontext von Abitur und Studium. Wie der Bildungsforscher Klaus Klemm festhielt, fuhren Mädchen und Frauen damals schulisch auf der „Überholspur“.⁶⁵ Insgesamt stieg der Anteil der Schulabgänger mit Allgemeiner Hochschulreife im Beobachtungszeitraum von 18,7 auf 26,3 Prozent. Die mittleren Bildungsabschlüsse, die 1979 an den Realschulen einen Höhepunkt erreicht hatten, blieben stark vertreten, verlagerten sich jetzt aber mehr zu den Haupt- und Gesamtschulen. Hatten 1980 lediglich 0,2 Prozent der Schüler den damals neuen Hauptschulabschluss nach Klasse 10 gemacht, waren es 1998

61 Hitze, *Verlorene Jahre* (wie Anm. 9), Bd. 3, S. 746f.

62 MSJK, *Schulwesen* (wie Anm. 12), S. 141.

63 Ebd. S. 120.

64 Kienbaum, *Kurzfassung* (wie Anm. 37), S. 2.

65 Klaus Klemm, *Mehr Chancen für die Kinder. Nordrhein-Westfalens allgemeinbildende Schulen im Wandel*, in: Jürgen Brautmeier/Ulrich Heinemann (Hg.), *Mythen – Möglichkeiten – Wirklichkeiten. 60 Jahre Nordrhein-Westfalen*, Essen 2007, S. 201–218, hier S. 213f.

schon 17,0 Prozent.⁶⁶ Auch der Ausbau des Zweiten Bildungsweges kam in der Ära Rau voran. Die Schülerzahlen an den Weiterbildungskollegs erhöhten sich von rund 13.000 im Jahre 1978 auf rund 20.000 im Jahre 1998 mit einem Peak von rund 26.000 im Jahre 1991. Schließlich ging die Zahl der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss von 14,3 auf 6,0 Prozent zurück, und das, obwohl sich die Zahl der Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund in der Ära Rau von 5,5 auf 13 Prozent erhöhte.⁶⁷ Die besonderen Anstrengungen des Landes in Hinblick auf migrantische Schülerinnen und Schüler zahlten sich hier offensichtlich aus.

Allerdings blieben Nordrhein-Westfalens allgemeinbildende Schulen wie die in der übrigen Republik stark mittelschichtsorientiert. Klaus Klemm konstatiert für die Zeit eine „andauernde Ungleichheit zwischen den sozialen Schichten“. Profitiert hatten von Bildungsreform und Bildungsexpansion, so auch der Sozialhistoriker Hans-Ulrich Wehler, hauptsächlich Angehörige der Mittelschichten, insbesondere deren weiblicher Nachwuchs.⁶⁸ Daran konnten auch Gesamtschulen und Zweiter Bildungsweg nur wenig ändern, zumal deren anfangs auffallend unorthodoxe Lehrerschaft – darauf deuten die oben skizzierten Spannungen hin – zunehmend angepasster agierte.

Was bei der Kalmierung des Streites um die Gesamtschulen gelungen war, scheiterte beim Konflikt um die personelle Ausstattung der Schulen völlig. Trotz eines in der Ära Rau gestiegenen Personaleinsatzes von rund 22.000 Lehrkräften waren angesichts gravierender Strukturprobleme vor allem im Ruhrgebiet und vor dem Hintergrund hoher und steigender Arbeitslosigkeit sowie wachsender Verschuldung die manifesten Interessen einer Schulloobby schlechterdings nicht zu befriedigen, die für ihre Schulen zur pädagogischen Betreuung einer schwindenden Schülerschaft beständig neue Lehrkräfte einforderte. In diesem Zusammenhang hatte die Regierung selbst mit einer gewissen Privilegierung der Gesamtschulen und teuren Modellversuchen wie der Kollegscheule zum galoppierenden Personalverbrauch beigetragen. Außerdem hatte sie es in den Jahren nach 1985 versäumt, zumindest ausreichende Korridore für akute Engpässe etwa in Mangelfächern offen zu halten. Letztlich fehlten Vorbild und Einsicht und damit auch Problembewusstsein und Wille, die von den Kienbaum-Beratern

66 MSJK, Schulwesen (wie Anm. 12), S. 133f.

67 Ebd., S. 112, 132, 143.

68 Klemm, Mehr Chancen (wie Anm. 65), S. 214f. Auf die alte Bundesrepublik bezogen vgl. Hans-Ulrich Wehler, Die neue Umverteilung. Soziale Ungleichheit in Deutschland, München 2013, S. 106f.

vorgedachte „Grundsaniierung“ des organisatorisch und arbeitskulturell fest im 19. Jahrhundert verhafteten Schulsystems ernsthaft anzugehen.

Dazu war die Zeit noch nicht reif: Der Blick über den Zaun in Schulfragen war in den Jahren vor PISA alles andere als üblich. Lehrkräfte wie in Schweden den ganzen Tag an der Schule zu halten, ausgebildete Assistenzlehrkräfte wie in den Niederlanden einzusetzen oder die Schulen von multiprofessionellen Teams betreuen zu lassen wie in ganz Skandinavien, das war nicht nur in Nordrhein-Westfalen, sondern in ganz Deutschland undenkbar.⁶⁹ Dazu kam, dass es mehr als fraglich war, ob eine Landesregierung ganz gleich welcher politischer Couleur einen mit solchen Maßnahmen verbundenen, sicher tiefgehenden Konflikt mit dem Schulwesen und seinen Stakeholdern politisch überlebt hätte.

7. Überwiegend Vermittler, zum guten Schluss Impulsgeber: Johannes Rau in der Schulpolitik seiner Regierungszeit

Nach Einschätzung seines langjährigen Pressesprechers Wolfgang Lieb war sich Johannes Rau immer bewusst, dass man mit dem Thema Schule Landtagswahlen vielleicht nicht gewinnen, sicher aber verlieren konnte, was seine explizite Zurückhaltung in dieser Hinsicht begründet und auch erklärlich macht.⁷⁰ Der neue Fokus auf die innere Schulentwicklung, der sich in der Mitte der 1990er Jahre abzeichnete, verschaffte dem Ministerpräsidenten jedoch die Gelegenheit, jenseits der streitigen Strukturfragen und der leidigen Personalnöte zu Grundsatzäußerungen auch auf dem Gebiet der Schule zurückzukehren. In der Regierungserklärung vom 13. September 1995 zum Auftakt der ersten rot-grünen Koalition im Lande plädierte Rau für eine „neue Phase der Bildungsreform, die in den Schulen (und zwar ohne vorauslaufende Strukturveränderungen) beginnen und dort mit einem Zuwachs an Leistungsfähigkeit und einem Geist von pädagogischer Vielfalt verbunden sein“ müsse.⁷¹

Seine Schulministerin, Gabriele Behler, suchte diese von Rau angekündigte „neue Phase“ in den Folgejahren zu realisieren: Mit der Erhöhung der Zahl sogenannter schulscharfer Einstellungen wurde versucht, den Schulen mehr personelle Autonomie zu geben, gleichzeitig wurde damit einer alten CDU-Forderung

69 Heinemann, Stillstand (wie Anm. 47), S. 161f.

70 Interview des Verfassers mit Dr. Wolfgang Lieb am 5.9.2018.

71 Landtag Nordrhein-Westfalen, 12. Wahlperiode, Plenarprotokoll 12/5 vom 13.9.1995.

entsprochen;⁷² das Programm „Öffnung von Schule“ wurde genauso intensiviert wie die Schulprogrammarbeit, um die Selbstständigkeit der Schulen nicht nur organisatorisch, sondern auch inhaltlich und pädagogisch zu stärken.⁷³ Erstmals wurde über eigene Schuletats beispielsweise für die Fortbildung nachgedacht – auch als Instrument, um die Schulleitungen zu unterstützen. Die Lehrerausbildung orientierte Behler mit dem Lehrerausbildungsgesetz vom 2. Juli 2002 wieder an den Schulformen und löste damit die auf Schulstufen bezogene Ausbildung ab. Der Einheitsschulgedanke war damit ad acta gelegt.

Das änderte freilich wenig daran, dass nach wie vor der Vorwurf im Raum stand, die Landesregierung leiste mit ihrer Politik einer Ideologisierung von Schule und einer Leistungsnivellierung Vorschub. Nur bezog sich dieser Vorwurf jetzt nicht mehr auf die Schulform der Gesamtschule, sondern auf die neuen Ideen zum fächerübergreifenden Unterricht, zur inneren Schulentwicklung und zur Öffnung bzw. stärkeren Selbstständigkeit von Schule. Herbert Reul beispielsweise warnte auf dem Mülheimer Kongress des Realschullehrerverbandes NRW 1997 vor einer Sozialpädagogisierung der Schule und kritisierte insbesondere das Konzept der Öffnung von Schule als eine verhängnisvolle strukturelle Überforderung, weil in einer Schule, „in der alles Mögliche verhandelt“ würde und auf die „alle Probleme dieser Welt abgeladen“ würden, kein echter Unterricht mehr stattfinden könne.⁷⁴

Reul verkannte dabei gründlich die Intention der Öffnung von Schule, die durch die Einbeziehung von Partnern die Schule nicht noch mehr belasten, sondern im Gegenteil entlasten wollte, aber er traf den Ton seiner Gastgeber, der Realschullehrer, und sprach ihnen ganz gewiss aus der Seele. Der CDU-Politiker bediente damit in geradezu exemplarischer Weise ein Schema, das damals (wie heute) die allermeisten landespolitischen Schuldiskussionen bestimmte: Die jeweilige landespolitische Opposition stand unabhängig von der politischen Couleur in der Regel auf der Seite der Schule und ihrer Lobbyverbände. Dieser Umstand machte es jeder Landesregierung schwer bis unmöglich, Strukturreformen nicht nur anzugehen, sondern auch tatsächlich nachhaltig umzusetzen.

72 Diese Maßnahme war von der SPD-Fraktion lange als „extrem fragwürdig“ zurückgewiesen worden. Vgl. Hitze, *Verlorene Jahre* (wie Anm. 9), Bd. 2, S. 1036.

73 Behler, *Zukunft* (wie Anm. 57), S. 84–88.

74 Vgl. den Tagungsbericht zum 30. Mülheimer Kongress des NRW-Realschullehrer-Verbandes („Lehrer sein im 21. Jahrhundert“) vom 29.9.–1.10.1997, in: *Bildung real*, Sonderdruck Düsseldorf 1997, S. 89, 109.

Das Subsystem Schule war, das zeigt die Entwicklung in der Ära Rau, nichts weniger als ein willenloses Objekt, das die Schulpolitik nach eigenem Gusto formen konnte. Wer das glaubte, machte seine Rechnung ohne den Wirt, d. h. ohne Eltern, ohne Lehrkräfte, deren Verbände und ohne eine in aller Regel zu deren Argumenten neigenden öffentliche Meinung. Der Schulpolitik in der Ära Rau waren damit kaum überwindbare „systemische“ Grenzen gesetzt.⁷⁵ Sie konnte mit der Gesamtschule eine neue Schulform einführen, aber nur insoweit dies der Elternwille zuließ. Sie konnte den Schulen eine stärkere Öffnung zur Außenwelt und Schulprogramme dekretieren, aber – wie das Kienbaum-Gutachten belegt – scheiterte sie daran, *in den* Schulen die amtlich gesetzten Regeln einer zweckrationalen Ressourcenbewirtschaftung durchzusetzen. Sie konnte schließlich die soziale Selektivität des nordrhein-westfälischen Schulwesens graduell vermindern, aber – wie PISA 2001 zeigen sollte – diese nicht substanziell beseitigen.

Andererseits hat die Schulpolitik zum Beispiel mit ihrem ernsthaften Bemühen um Chancengerechtigkeit, mit ihren Initiativen für eigenverantwortliche Schulen und für deren Öffnung in Bildungsregionen hinein, mit ihrem Einsatz für den Ganzttag, für eine Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund, mit dem frühen Engagement für eine individuellere Förderung von Schülerinnen und Schülern und für fächerübergreifende Curricula ganz praktisch Themen und Probleme angepackt, die in den Augen der aktuellen empirischen Bildungsforschung, der heutigen Schulentwicklungsforschung und auch der neueren Lehr- und Lernforschung zukunftsweisend sind und damit die Bemühungen unserer Tage um ein zeitgemäßes Schulwesen bestimmen.

Insofern darf man der Schulpolitik in der Ära Rau – bei aller Kritik im Einzelnen – eine respektable Leistung bescheinigen. Ohne Johannes Rau, ohne die politische Autorität des Ministerpräsidenten, ohne die besondere Loyalität zu seinen Schulministern, aber auch ohne den Vorrang einer graduellen Politik, die Rau stets dem großen reformpolitischen Wurf vorzog, wäre diese Leistung nicht möglich gewesen. Wenn auch nicht programmatisch, so doch ganz praktisch hat Rau der schulischen Realpolitik im Nordrhein-Westfalen seiner Regierungszeit vielleicht nicht Ton und Stil vorgegeben, aber doch letztlich den Weg gewiesen und

75 Diesem systemischen Strukturkonservatismus der deutschen Schulen konnte auch die von der Kultusministerkonferenz gesteuerte, evidenzbasierte Schulreform nach der Jahrtausendwende wenig anhaben. Vgl. Heinemann, Stillstand (wie Anm. 47), S. 370–387.

seinen Stempel aufgedrückt. Mit den Empfehlungen der sogenannten Rau-Kommission hat er ihr zum guten Schluss auch einen neuen Reform-Horizont auf der Höhe des beginnenden neuen Jahrhunderts eröffnet.⁷⁶

76 Was Johannes Rau selbst betraf, hat er als Bundespräsident gerade bei den Themen von Schule und Bildung sehr wohl wieder zur Rhetorik des Grundsätzlichen zurückgefunden. In einer ganzen Reihe von Reden zu Bildung und Wissen, zu Schule und Demokratie und zur kulturellen, insbesondere zur musischen Bildung sprach er sich – nunmehr unbelastet vom Joch der Realpolitik – für eine ganzheitliche Bildung wider alle Nützlichkeitszwänge aus; für eine Bildung, die nicht nur dem Einzelnen im Veränderungsdruck der modernen Gesellschaft helfe, sondern auch den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärke. Vgl. Johannes Rau, *Den ganzen Menschen bilden – wider den Nützlichkeitszwang. Plädoyer für eine neue Bildungsreform*, Weinheim/Basel 2004.