

Die Bildungspolitik der grün-schwarzen Landesregierung in Baden-Württemberg 2016–2021

Susanne Garritzmann und Julian L. Garritzmann

Zusammenfassung

Bildung ist laut Grundgesetz Ländersache – in kaum einem anderen Politikfeld können die Länder ähnlich viel gestalten. Bildungspolitik ist damit ein zentrales – wenn nicht das zentralste – Thema von Landespolitik. Dieses Kapitel analysiert die Bildungspolitik der grün-schwarzen Regierung in Baden-Württemberg (2016–2021). Im ersten Teil vergleichen wir die Wahlkampfversprechen von Grünen, CDU und SPD und analysieren, welche Partei sich im Koalitionsvertrag durchgesetzt hat. Im zweiten Teil untersuchen wir, welche Reformvorhaben die Regierung umsetzen konnte und wie sich die politischen Prozesse gestalteten. Im letzten Teil diskutieren wir diese Ergebnisse. Aus politikwissenschaftlicher Perspektive interessiert uns vor allem, ob die Bildungspolitik der grün-schwarzen Regierung eher von Kontinuität zu ihren Vorgängerregierungen geprägt ist oder ob sie neue Akzente setzen wollte und konnte.

Schlüsselwörter

Bildungspolitik • Parteiendifferenztheorie • Pfadabhängigkeiten • Schulpolitik • Baden-Württemberg

S. Garritzmann (✉)
Universität Konstanz, Konstanz, Deutschland
E-Mail: susanne.garritzmann@uni-konstanz.de

J. L. Garritzmann
Goethe-Universität Frankfurt, Frankfurt, Deutschland
E-Mail: garritzmann@soz.uni-frankfurt.de

1 Einleitung

In unseren heutigen post-industriellen Wissensgesellschaften ist kein Politikfeld so wichtig wie Bildungspolitik. Bildung hat zahlreiche wünschenswerte soziale, ökonomische und politische Auswirkungen: Höher gebildete Bürger*innen haben im Schnitt höhere Einkommen, bessere Arbeitsmarktaussichten, eine höhere Lebenserwartung und -zufriedenheit und partizipieren mehr am politischen Leben (S. Garritzmann 2020; Lemieux 2006; Müller und Gangl 2003). Bildung kann darüber hinaus zu wirtschaftlichem Wachstum, gesellschaftlichem Zusammenhalt und zur Demokratisierung beitragen (Glaeser et al. 2004; Lipset 1959). Mit dem Wandel von industriellen Gesellschaften hin zu post-industriellen Wissensgesellschaften sind diese Zusammenhänge deutlich enger und wichtiger geworden. Entsprechend ist Bildungspolitik in den letzten Jahren auch ein zentrales Thema der Politikwissenschaft geworden (hilfreiche deutschsprachige Einführungen liefern u. a.: Busemeyer 2015a; Busemeyer und J. Garritzmann 2019)¹.

In Deutschland haben die Bundesländer – und eben nicht die nationale Bundesebene – Entscheidungshoheit über grundlegende Elemente der Bildungspolitik. Auch im internationalen Vergleich sind die deutschen Bundesländer unter den stärksten regionalen Akteuren in der Bildungspolitik (J. Garritzmann et al. 2021). Diese Kompetenzen sind durch das Grundgesetz verfassungsmäßig geschützt. In kaum einem anderen Politikfeld haben die Bundesländer ähnlich weitreichende und tiefgreifende Kompetenzen – was Bildungspolitik zu einem zentralen Thema der Landespolitik macht (Wolf und Kraemer 2012; Schmidt 1980). Dementsprechend ist Bildungspolitik für viele Bürger*innen entscheidend für ihr Wahlverhalten auf Landesebene (in der Landtagswahl 2016 in Baden-Württemberg gaben 25 % der Wähler*innen dies als wahlentscheidend an²), Bildungspolitik ist ein zentrales Thema in landespolitischen Wahlkämpfen (Pappi und Seher 2009) und Bildungsausgaben machen den größten Posten der öffentlichen Ausgaben der Länder aus (36 % der öffentlichen Ausgaben von Baden-Württemberg lt. Haushaltsplan für 2021³).

¹ Für eine hilfreiche Hintergrundrecherche danken wir Anna Kluge und Andrea Stork herzlich.

² https://wahl.tagesschau.de/wahlen/2016-03-13-LT-DE-BW/charts/umfrage-wahlentscheidend/chart_8887237.shtml (letzter Zugriff: 28.12.2020).

³ https://fm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-fm/intern/Dateien_Downloads/Haushalt_Finzen/Grafik-Ausgaben_nach_dem_Staatshaushaltsplan_2020_21.pdf (letzter Zugriff: 28.12.2020).

Vor diesem Hintergrund ist eine Analyse der Bildungspolitik in Baden-Württemberg (BaWü) enorm spannend. Der Fall BaWü ist primär interessant, da die (Bildungs)Politik hier über 57 Jahre durch die CDU geprägt wurde, es dann aber 2011 – relativ unerwartet – zu einem Regierungswechsel und einer Grün-Roten Regierung kam (Hörisch und Wurster 2017). 2016 kam es zu einem erneuten Regierungswechsel: Während die Grünen⁴ unter dem landesväterlich regierenden Ministerpräsidenten Winfried Kretschmann stärkste Partei und damit an der Macht bleiben konnten, musste ihr Koalitionspartner SPD starke Wahlverluste hinnehmen und die Rolle des Juniorpartners an die CDU abtreten.

Unser Kapitel untersucht die Bildungspolitik unter Grün-Schwarz (Kretschmann II). Der Beitrag geht – wie alle Kapitel in diesem Band und seinem Vorgänger (Hörisch und Wurster 2017) – wie folgt vor: Zunächst werfen wir einen genauen Blick auf die Wahlkampfdynamik über Bildungspolitik. Uns interessieren die jeweiligen Wahlkampfversprechen der großen Parteien. Für welche Bildungspolitik warben Grüne, CDU und SPD? Im Fokus stehen dabei alle bildungspolitischen Themen von frühkindlicher Bildung (Kitas, Krippen, Kindergärten) über Schulen bis zur beruflichen Bildung. Hochschulische Themen und der Wissenschaftsbereich werden in einem folgenden Kapitel (Bartscherer 2021) untersucht.

Unsere theoretische Brille auf die Wahlprogramme der Parteien ist dabei eine grundlegende Theorie der Politikwissenschaft: die Parteiendifferenztheorie (Hibbs 1977), die im nächsten Abschnitt vorgestellt wird. Wir untersuchen, inwiefern sich Parteiunterschiede in BaWü finden, ob also Landesparteien unterschiedliche bildungspolitische Programme vorschlagen, oder diese nicht eher – aufgrund des dominanten Politikerbes der jahrzehntelang CDU-geführten Regierung – konvergiert sind, wie die Pfadabhängigkeitstheorie, die alternative Großtheorie dieses Bandes, erwarten würde (Pierson 1993). Neben dem parteipolitischen Wettbewerb interessiert uns vor allem, welche Partei sich in den Koalitionsverhandlungen durchsetzen konnte. Zeigt der Koalitionsvertrag eher eine grüne oder eine schwarze Handschrift? Oder zeigt sich hier sogar noch ein rotes Politikerbe? Metaphorisch gesprochen: Entspricht der Koalitionsvertrag tatsächlich der in Bezug auf eine Koalition zwischen CDU und Grünen oft-zitierten Kiwi – sehen wir also viel Grün mit schwarzen Akzenten?

Im zweiten Teil analysieren wir die bildungspolitischen Reformen und Reformvorhaben unter Grün-Schwarz. Die zentralen Fragen sind hier, ob und

⁴ Wir benutzen in diesem Kapitel durchgängig die Kurzversion „Grüne“ anstelle der offiziellen Parteibezeichnung „Bündnis 90/Die Grünen Baden-Württemberg“; ebenso sind mit den Kürzeln SPD und CDU die jeweiligen Landesverbände gemeint („SPD Baden-Württemberg“ und „CDU Baden-Württemberg“).

inwiefern die Regierung ihren Koalitionsvertrag in der Praxis umsetzen konnte und inwiefern und von wem sie dabei politischen Gegen- oder Rückenwind erhalten hat. Neben der Richtung der Reformvorhaben interessiert uns deren Ausmaß, also ob es eher starken oder eher marginalen Wandel gab und warum.

Im finalen Abschnitt betten wir die empirischen Ergebnisse in eine breitere theoretische Diskussion ein. Wir diskutieren insbesondere, in welchem Ausmaß die Bildungspolitik unter Grün-Schwarz eine Kontinuität oder Abkehr von der Politik der Vorgängerpolitik ist (siehe im Detail zur Bildungspolitik unter Grün-Rot: Busemeyer und Haastert 2017).

2 Bildungspolitik zwischen Parteieneinfluss und Pfadabhängigkeiten

Wir beginnen mit einer detaillierten Analyse der Parteiprogramme von Grünen und CDU, sowie des vorherigen Juniorpartners SPD. Bevor wir in die Details eintauchen, seien ein paar theoretische Überlegungen vorangestellt. Die theoretische Brille dieses Bandes ist eine Kombination aus zwei klassischen politikwissenschaftlichen Theorien: Der Parteidifferenztheorie und der Pfadabhängigkeitstheorie.

Die *Parteidifferenztheorie* (Hibbs 1977; in der deutschsprachigen Literatur siehe u. a. Schmidt 1996) besagt, dass Parteien Politik unterschiedlich prägen wollen, da sie (1) unterschiedliche Wählerklientele mit unterschiedlichen Interessen vertreten und (2) korrespondierend auch unterschiedliche ideologische Vorstellungen haben. Die Parteidifferenztheorie, ursprünglich entwickelt für wirtschaftspolitische Themen, konnte gewinnbringend auch auf bildungspolitische Themen angewendet werden (u. a. Ansell 2010; Busemeyer 2009; J. Garritzmann 2016; J. Garritzmann und Seng 2016; Gingrich 2011; Iversen und Stephens 2008; Jungblut 2016). Zwar ist Parteienwettbewerb über Bildungspolitik komplexer als über andere Politikbereiche (Busemeyer et al. 2013; Green-Pedersen und Jensen 2019), doch zeigen sich tendenziell ähnliche Parteiemuster: Linke Parteien stehen dabei tendenziell für mehr Aufstiegsmöglichkeiten im Bildungssystem ein, u. a. durch eine inklusivere Schulpolitik (Österman 2017), durch Stärkung der (schulischen) beruflichen Bildung (Busemeyer 2015b), durch Abschaffung von Studiengebühren und Ausbau finanzieller Förderung von Studierenden (J. Garritzmann 2016), durch Erhöhung der regionalen Bildungsausgaben (J. Garritzmann et al. 2021), sowie durch Ausbau von Kitaplätzen und Einschränkung von Kitagebühren (Busemeyer und Seitzl 2017) bzw. deren Staffelung nach Einkommen der Eltern (Goerres und Tepe 2012).

Aus Sicht der Parteiendifferenztheorie sollten wir erwarten, dass linke und rechte Parteien auch in BaWü für unterschiedliche Bildungspolitik eintreten. Hierbei sollten wir erwarten, dass die SPD als linke Partei für mehr Chancen- und Bildungsgerechtigkeit eintritt, was sich u. a. durch Forderungen nach Gebührenfreiheit, Inklusion, gemeinsamem Lernen und guten Arbeitsbedingungen für Lehrpersonal niederschlagen sollte. Umgekehrt sollte die CDU für mehr Differenzierung im Bildungssystem stehen, für ein traditionelleres Familienbild und entsprechend konservativere vorschulische Bildungspolitik und für mehr Elitenförderung. Schwieriger ist die Einordnung der Grünen. Einerseits könnten deren Parteipositionen denen der SPD stark ähneln, da die Grünen programmatisch im linken Parteispektrum anzusiedeln sind. Andererseits nehmen die Grünen in BaWü im Bundesvergleich relativ zentristische Parteipositionen ein und haben ein teilweise eher konservatives Wählerklientel, das vor allem auch Mittelschicht-Wähler*innen umfasst (Debus 2021; Gross 2021). Aus theoretischer Sicht ist die Einordnung der Grünen somit schwieriger. Die Analyse der Vorgängerregierung Kretschmann I (Busemeyer und Haastert 2017) hat ergeben, dass die Grünen zwar stark mit der SPD übereinstimmen, ihr aber das Feld weitestgehend überließen. Vor diesem Hintergrund sind zwei kontrastierende Erwartungen denkbar: Einerseits könnten wir erwarten, dass die Grünen ihre mit der SPD angefangene Bildungspolitik beibehalten und fortführen wollen – andererseits ließe sich auch begründen, dass die Grünen der CDU das Feld überlassen und sich stattdessen auf andere Politikfelder konzentrieren. Beide Erwartungen scheinen a priori denkbar, da Bildungspolitik für keine der beiden Parteien klassischerweise ein Kernthema darstellt. Bezugnehmend auf die Vorüberlegungen zur „Komplementärkoalition“ in der Einleitung dieses Bandes (Wurster und Hörisch 2021, siehe auch Gross 2021) ließe sich daher konstatieren, dass in dem Politikfeld Bildung in BaWü weder Grüne noch CDU die Führung übernehmen, sondern dass es in diesem Politikfeld zu Kompromissen zwischen den Parteien kommt. Dies gilt es empirisch zu überprüfen.

Die zweite wichtige theoretische Perspektive dieses Sammelbandes und unseres Beitrags ist die *Pfadabhängigkeitstheorie*, auch *Theorie des Politikerbes* genannt. Die Pfadabhängigkeitstheorie (Pierson 1993) argumentiert, dass aktuelle politische Entscheidungen, Entscheidungsmöglichkeiten und sogar politische Präferenzen durch Politikerbe geprägt sind, also durch weichenstellende Entscheidungen, die in der Vergangenheit getroffen wurden. Ein bildungspolitisches Beispiel ist die Struktur der Lehrgewerkschaften, die durch die Dreigliedrigkeit des Schulsystems geprägt ist: Während es in Ländern mit dominanten Gesamtschulsystemen i. d. R. eine große und umfassende Lehrgewerkschaft gibt, hat die Aufspaltung in drei Bildungspfade in Deutschland auch zur entsprechenden

Formierung von differenzierten Lehrgewerkschaften geführt; insbesondere der Konflikt zwischen der dem linken Lager zuzuordnenden GEW und dem eher konservativen Philologenverband fällt ins Auge.

Der Fall BaWü ist aus theoretischer Sicht sehr spannend, da diese beiden Theorien – Parteiendifferenztheorie und Pfadabhängigkeitstheorie – hier zu gegensätzlichen Erwartungen kommen: Erstere würde erwarten, dass der Regierungswechsel von CDU-FDP/DVP zu Grün-Rot im Jahr 2011 sowie der erneute Wechsel zu Grün-Schwarz im Jahr 2016 sich in grundsätzlich anderer Bildungspolitik niederschlagen sollte; letztere dagegen würden argumentieren, dass die 57-jährige CDU-Dominanz enorm starke Pfadabhängigkeiten generieren konnte, die zu Politikstabilität und Reformunfähigkeit führen sollten.

3 Bildungspolitische Wahlversprechen – und der grün-schwarze Koalitionsvertrag

Schauen wir vor diesem theoretischen Hintergrund auf die empirische Realität. Wir beginnen mit einer Analyse der Wahlversprechen von Grünen, CDU und SPD und untersuchen danach den grün-schwarzen Koalitionsvertrag.

3.1 Wahlversprechen

In den Parteiprogrammen zur Landtagswahl 2016 spielten bildungspolitische Themen eine wichtige Rolle. Sowohl Grüne als auch CDU und SPD widmeten knapp 10 % ihres Wahlprogramms dem Thema Bildung und ließen dieses relativ früh und prominent in ihren Programmen auftauchen. Entsprechend zeigt sich auch in Nachwahlumfragen, dass 2016 ein Viertel der Befragten Bildungspolitik als das für sie persönlich wahlentscheidende Thema angaben – nur „Soziale Gerechtigkeit“, „Wirtschaft und Arbeit“ sowie „Flüchtlinge“ waren noch wichtigere Themen⁵. Dies bestätigt frühere Ergebnisse zur zentralen Rolle von bildungspolitischen Themen für regionalen Parteienwettbewerb (für Deutschland u. a. Pappi und Seher 2009).

Schaut man konkreter auf die bildungspolitischen Programme der drei Parteien zur Landtagswahl 2021, zeigen sich sowohl Überschneidungen als auch klare Unterschiede. Die Programme von Grünen und SPD weisen dabei sehr

⁵ https://wahl.tagesschau.de/wahlen/2016-03-13-LT-DE-BW/charts/umfrage-wahlentscheidend/chart_8887237.shtml (letzter Zugriff: 28.12.2020).

große Gemeinsamkeiten auf, die auf der gemeinsamen Regierungsarbeit aufbauen, während die CDU teilweise ganz andere Akzente setzt. Dies zeigt sich bereits in den zentralen bildungspolitischen Slogans der Parteien: Die SPD betont dabei insbesondere Bildungsgerechtigkeit („Bildung, die allen gerecht wird“; SPD 2015, S. 23), die Grünen akzentuieren Bildungsgerechtigkeit und zukunftsorientierte Bildungsleistung („Unser Kapital heute und morgen: Bildung, die alle Stärken entfaltet“; Grüne 2015, S. 89), während die CDU die Qualität hervorhebt („Gute Schulen für unsere Kinder“; CDU 2015, S. 25) und für ein „begabungsgerechte[s], [...] differenziertes und gleichermaßen durchlässiges Bildungssystem“ (CDU 2015, S. 2) wirbt.

Diese generellen Ziele übersetzen sich auch in entsprechende konkretere bildungspolitische Vorhaben vom vorschulischen über den schulischen bis zum post-sekundären Bereich, wie wir im Folgenden nachzeichnen. Im *vorschulischen* Bereich (Kitas, Krippen, Kindergärten) fordern sowohl Grüne als auch SPD einen quantitativen und qualitativen Ausbau, während die CDU für einen „bedarfsgerechten Ausbau“ (CDU 2015, S. 28) wirbt, also eine verhaltenere Position einnimmt und frühkindliche Bildung und Erziehung eher in der familiären Verantwortung sieht. Dies ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund interessant, dass in Deutschland circa 35 % der unter-dreijährigen Kinder an vorschulischer Bildung teilnehmen, was international eher im Mittelfeld liegt (OECD 2018, S. 162). Das Wahlprogramm der Grünen fordert darüber hinaus den Ausbau von inklusiven Angeboten und „mehr Raum für freie Bewegung und Begegnung mit und in der Natur“ (Grüne 2015, S. 92), während die SPD sich vor allem für die schrittweise Abschaffung von Kita- und Kindergartengebühren ausspricht (SPD 2015, S. 25). Die CDU fokussiert auf das letzte Kindergartenjahr, was nach ihren Vorstellungen verpflichtend und beitragsfrei sein sollte (CDU 2015, S. 13). Beide linke Parteien zielen auf personelle Verbesserungen: die Grünen betonen Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten des Personals (Grüne 2015, S. 93 f.), während die SPD sich dafür ausspricht, den Erzieherberuf attraktiver zu machen und aufzuwerten (SPD 2015, S. 24). Dieses Thema findet sich nicht im CDU Programm.

Auch im *schulischen* Bereich überschneiden sich die Parteiprogramme von Grünen und SPD stark, während sich das der CDU klar davon abgrenzt – große Teile des CDU-Programms kritisieren dabei, was ihrer Meinung nach unter Grün-Rot schief gelaufen sei. Das wichtigste parteipolitische Thema im *Primarschulbereich* ist, ob es weiterhin keine verbindliche Grundschulempfehlung geben solle, wie es Grün-Rot eingeführt hatte (Busemeyer und Haastert 2017) und wozu Grüne und SPD in ihren Wahlprogrammen stehen, oder ob diese wieder verbindlich werden solle, wie es die CDU (2015, S. 26, 30) fordert. Ein weiterer

Unterschied ist, dass Grüne und SPD sich stark für den Ausbau von (verbindlichen) Ganztags-Programmen an Grundschulen aussprechen (die SPD [2015, S. 25] bspw. fordert Ganztag „vom ersten Geburtstag bis zum letzten Schultag“), während die CDU zwar den Ausbau befürwortet, aber den Erziehungsberechtigten komplette Wahlfreiheit zwischen verbindlichen und flexiblen Angeboten bieten möchte (CDU 2015, S. 33).

Starke Parteiunterschiede finden sich zudem im *Sekundarschulbereich*. Zunächst erstaunlich wirkt, dass sich alle drei Parteien für ein ‚Zwei-Säulen-Modell‘ aussprechen, also ein zwei-gliedriges Schulsystem, in dem neben dem Gymnasium eine gemeinsame zweite Schulform steht. Ein genauerer Blick enthüllt dann jedoch substantielle Parteiunterschiede bei den konkreten Plänen, wie die nicht-gymnasiale Schulform aussehen soll: Grüne und SPD werben hier – wenig erstaunlich, da dies der Kernbestandteil ihrer gemeinsamen Bildungspolitik unter Kretschmann I war (Busemeyer und Haastert 2017) – für eine integrative Schule in Form der Gemeinschaftsschulen. Beide Parteien wollen Gemeinschaftsschulen weiter ausbauen und fördern und ihnen die Möglichkeit zur Einrichtung der gymnasialen Oberstufe mit Abschluss Abitur geben (Grüne 2015, S. 99; SPD 2015, S. 27). Während sie sich zwar nicht explizit für die Abschaffung von anderen Schulformen (Haupt- und Werkrealschulen sowie Realschulen) aussprechen, werden diese eher ‚geduldet‘ als vollumfänglich unterstützt und in ähnlichem Maße gefördert. Die CDU dagegen hat hier gegensätzliche Pläne: Realschulen und Haupt- und Werkrealschulen sollen sich zusammenschließen können zu ‚Realschulen Baden-Württemberg‘, welche ‚im Mittelpunkt des Bildungskonzeptes‘ stehen sollen (CDU 2015, S. 29). Hier soll während der Orientierungsstufe (Klassenstufen 5 und 6) gemeinsames Lernen stattfinden, aber ab Stufe 7 eine Leistungsdifferenzierung innerhalb der Schulen in den Kernfächern umgesetzt werden. Aus international-vergleichender Perspektive erinnert dies an ein High School System amerikanischer Prägung. Die CDU betont dieses Zwei-Säulen-Modell jedoch klar als langfristiges Ziel; kurzfristig schlägt sie einen pragmatischeren Weg ein, in dem viele verschiedene Schulformen parallel erhalten werden können. So sollen bspw. die Gemeinschaftsschulen erhalten, aber nicht ausgebaut werden und insbesondere im ländlichen Raum sollen Werkrealschulen bestehen bleiben können (CDU 2015, S. 30 f.).

Neben diesem Hauptstreitpunkt finden sich aber auch einige überraschende Gemeinsamkeiten in den Parteipositionen im Sekundarschulbereich: Erstens sprechen sich Grüne, SPD und CDU dafür aus, dass sowohl G8 als auch G9 als Schulformen möglich bleiben sollen – und überlassen die jeweilige Entscheidung den Schulen bzw. Erziehungsberechtigten. Zweitens betonen alle drei Parteien, dass sie ein zentrales Urteil des Landes-Verfassungsgerichtes zu Privatschulen

(und deren Finanzierung) umsetzen würden und erkennen Schulen in freier Trägerschaft als Bereicherung der Bildungslandschaft an (die Grünen betonen hier nur, dass anfallende Schulgebühren nicht die „Sonderung“ von Kindern fördern dürfen; [Grüne 2015, S. 102]). Drittens setzen sich alle drei Parteien dafür ein, dass befristet beschäftigte Lehrkräfte – anders als dies z. Z. üblich ist – auch während der Sommerferien bezahlt werden.

Der dritte und letzte Bildungssektor, dem wir uns in diesem Kapitel widmen (siehe Bartscherer i. d. B. zu Hochschul- und Wissenschaftspolitik), ist *berufliche Bildung*, ein zentrales Element des Bildungssystems in Deutschland generell und im stark industrialisierten BaWü im Besonderen. Hier unterscheiden sich die Parteipositionen kaum: Grüne, SPD und CDU sprechen sich alle für ein starkes Berufsbildungssystem aus, betonen, dass berufliche und allgemeine Bildung gleichwertig seien (Grüne 2015, S. 109), werben für bessere Attraktivität und Qualität der Ausbildung (SPD 2015, S. 19) und wollen die duale Ausbildung erhalten, aufwerten und besser ausstatten (CDU 2015, S. 43, 52). Darüber hinaus betonen alle drei Parteien auch die Relevanz von beruflicher Ausbildung im ländlichen Raum und stellen verschiedene Ideen vor, wie diese dort erhalten und gestärkt werden könnte. Kleinere Unterschiede gibt es bzgl. speziellerer Aspekte. So betonen die Grünen, dass es zwar Wirtschaft als Unterrichtsfach geben solle, dies aber nicht interessengeleitet und losgelöst von Gemeinschaftskunde stattfinden solle (Grüne 2015, S. 103); die SPD möchte das Ausbildungssystem mehr und besser nutzen, um – insbesondere in Zeiten von Fachkräftemangel – Geflüchtete besser zu integrieren (SPD 2015, S. 19), und die CDU hebt die Bedeutung von Kleinklassen und Internaten hervor, um Standorte im ländlichen Raum erhalten zu können (CDU 2015, S. 31).

Insgesamt betrachtet zeigen die Wahlprogramme der drei Parteien – vor allem im frühkindlichen und schulischen Bereich – also klare Differenzen auf, die den Erwartungen aus einer parteidifferenztheoretischen Perspektive entsprechen. Ausnahme ist der Bereich der Berufsbildung, in dem es kaum Parteiunterschiede gibt. Eine plausible Erklärung dafür ist, dass das deutsche Berufsbildungssystem durch einen langen, korporatistischen Prozess gestaltet wurde (Thelen 2004) und als zentrales Element des deutschen Bildungssystems gesehen wird, sodass keine Partei – oder Wählerschicht – Interesse an Auflösung oder Veränderung in diesem Bildungssektor hat und die konkrete inhaltliche Ausgestaltung den Sozialpartnern überlässt.

3.2 Koalitionsvertrag – Wer hat sich durchgesetzt?

Die Untersuchung der Wahlprogramme hat ergeben, dass es inhaltliche Übereinstimmung insbesondere zwischen den vorherigen Koalitionspartnern Grünen und SPD gab, während die CDU oft andere bildungspolitische Ziele verfolgte. Es ergibt sich daraus auch, dass es zwar gewisse inhaltliche Überschneidungen zwischen den neuen Koalitionspartnern, Grünen und CDU, gibt, aber dass auch große Differenzen bestehen, insbesondere bzgl. vorschulischer und schulischer Bildung. Spannend ist also im zweiten Schritt anhand des Koalitionsvertrags *„Baden-Württemberg gestalten: Verlässlich. Nachhaltig. Innovativ.“* (Grüne und CDU 2016) zu analysieren, welche Partei sich in welchen Aspekten durchsetzen konnte, welche Kompromisse geschlossen wurden, bzw. welche Wahlkampfthemen nicht mehr im Koalitionsvertrag auftauchen. Dabei gehen wir systematisch wieder die einzelnen Bildungssektoren von vorschulischer Bildung bis zur beruflichen Bildung durch. Vorweg sei erwähnt, dass das Ministerium für Kultus, Jugend und Sport in der neuen Regierung mit Susanne Eisenmann durch die CDU besetzt wurde⁶. Außerdem ist erwähnenswert, dass es ausführliche (bis zur Enthüllung: geheime) „Nebenabreden“ zum Koalitionsvertrag gegeben hat⁷, die bei Bekanntwerden zu einem politischen Skandal geführt haben. Wir fokussieren dennoch hier auf den offiziellen Koalitionsvertrag und gehen auf die Nebenabsprachen in unserer Abschlussdiskussion ein.

Zunächst fällt ins Auge, dass Bildung im Koalitionsvertrag sehr prominent auftaucht (direkt als erstes inhaltliches Thema nach „Haushalt und Wirtschaft“). Wie wir ausführen werden, liest sich der Koalitionsvertrag – entgegen von Annahmen über eine mögliche „Komplementärkoalition“ – insgesamt betrachtet wie ein 50–50 Kompromiss zwischen grünen und schwarzen bildungspolitischen Positionen. So betont der Koalitionsvertrag bereits in der Präambel: „wir setzen auf Vielfalt und Qualität, auf Leistung und Durchlässigkeit“ (Grüne und CDU 2016, S. 7), es werden also sowohl Diversität und Bildungschancen (eher grüne Themen) als auch Qualität und Leistung (eher CDU-Themen) betont. Darüber hinaus fällt auf – insbesondere im Vergleich zum Programm der Vorgängerregierung (Busemeyer und Haastert 2017) – dass das Reformprogramm keine

⁶ Susanne Eisenmann war zuvor persönliche Referentin von Günther Oettinger, später Bürgermeisterin von Stuttgart – 2021 führt sie die CDU als Spitzenkandidatin in die Landtagswahl.

⁷ https://www.anstageslicht.de/fileadmin/user_upload/Geschichten/Gruen-Schwarz_geheime_Nebenabsprachen_in_BaWue/Nebenabreden_GRUENE.pdf (letzter Zugriff: 04.01.2021).

größeren strukturellen Reformen vorschlägt und insgesamt vielmehr pragmatisch und inkrementell ausgerichtet ist.

Im *vorschulischen Bereich* finden sich sowohl schwarze als auch grüne Akzente – beide Parteien haben somit Zugeständnisse gemacht, sich aber eher auf einen ‚Minimalkonsens‘ geeinigt als ein ambitioniertes Reformprogramm entwickelt oder der Position einer der beiden Parteien Priorität zu geben. Der deutliche quantitative und qualitative Kita-Ausbau, den die Grünen in ihrem Wahlprogramm gefordert hatten, taucht nur stark abgeschwächt im Koalitionsvertrag auf – und sogar mit einem direkten Zitat aus dem CDU-Wahlprogramm unter der Formel des „bedarfsgerechten Ausbau[s]“ (Grüne und CDU 2016, S. 25). Auch eine Abschaffung der Kita-Gebühren (die unter Grün-Rot vor allem die SPD stark gefordert hatte) findet sich im Koalitionsvertrag nur sehr abgeschwächt, denn es wird fokussiert auf die finanzielle Entlastung von Erziehungsberechtigten im Jahr vor der Einschulung (durch einen „KinderBildungsPass“) – entsprechend der CDU-Forderung. Grüne Akzente dagegen sind die Ankündigungen, Inklusion durch multi-professionelle Teams zu stärken, gute Kitas (in einem Modellversuch) zu zertifizieren, Kitas zu Familienzentren weiter zu entwickeln und die Fachkräfteausbildung sowohl praxisnah als auch akademisch zu stärken. Die CDU brachte umgekehrt ihr Ziel, die ‚Bildungshäuser 3–10‘⁸ weiterzuführen, in den Koalitionsvertrag ein (wobei diese nur „weitergeführt“ und nicht „ausgebaut“ werden sollen). Beide Parteien haben somit im vorschulischen Bereich Zugeständnisse gemacht – der Koalitionsvertrag geht aber nicht weit über den Status Quo hinaus und betont eher Nebenaspekte.

Auch im *Primarschulbereich* liest sich der Koalitionsvertrag als Kompromiss auf Augenhöhe zwischen grünen und schwarzen Positionen, allerdings auch hier mit einem pragmatischen und inkrementellen Reformprogramm. Wichtigstes Element ist hier, dass den weiterführenden Schulen eine Grundschulempfehlung vorzulegen ist, so wie die CDU dies gefordert hatte; die Grundschulempfehlung bleibt aber – auf Wunsch der Grünen – unverbindlich und Kinder bzw. deren Eltern behalten die volle Entscheidungshoheit. Jedoch sollen Elternberatungsgespräche von Klassenstufen 1 bis 6 stattfinden (welche die weiterführende Schule verbindlich einfordern kann) und mehr Deutsch und Mathe unterrichtet werden. Ganztagsangebote sollen „qualitativ und quantitativ“ (Grüne und CDU 2016, S. 27 f.) ausgebaut werden; neben den bestehenden Ganztagschulen

⁸ Die ‚Bildungshäuser 3–10‘ sollen die intensive Zusammenarbeit zwischen Kinderarbeit und Grundschule stärken, z. B. durch gemeinsame Lern- und Spielzeiten in jahrgangsübergreifenden Gruppen (siehe auch <http://kindergaerten-bw.de/Bildungshaus>, letzter Zugriff: 15.04.2021).

sollen flexible und freiwillige Betreuungsangebote geschaffen werden, bestehende Angebote geprüft und harmonisiert werden und ein ‚Ganztags-Gipfel‘ zur weiteren Planung und Ausgestaltung eingerichtet werden. Auch hier also ein Kompromiss zwischen dem grünen Ideal des verbindlichen Ganztags und dem CDU-Wunsch des offenen und flexiblen Angebots. Im Koalitionsvertrag finden sich außerdem - in abgeschwächter Form - die Forderungen der Grünen zur Förderung von Mehrsprachigkeit (soll „geprüft“ werden) und Ethik- und islamischem Religionsunterricht (soll auf Nachfrage möglich sein). Insgesamt ergibt sich im Primarbereich ein ideologisch moderates und relativ ausgewogenes Koalitionsprogramm.

Dies setzt sich ähnlich auch im *Sekundarbereich* fort. Auch hier finden sich keine radikalen Reformen; größere governance-Reformen werden sogar explizit ausgeschlossen: „Für uns geht es in den kommenden Jahren nicht um Debatten über Schulstrukturen. GRÜNE und CDU versprechen Schülern, Eltern und Lehrern Verlässlichkeit und Planbarkeit“ (Grüne und CDU 2016, S. 7). Doch sind einige substanziell wichtige inkrementelle Reformen geplant. Während *Gymnasien* als Schulform unangetastet bleiben („[Das Gymnasium] ist und bleibt eine tragende Säule der Schullandschaft in Baden-Württemberg“, Grüne und CDU 2016, S. 27), zielen Reformvorhaben von Grün-Schwarz auf die nicht-gymnasialen Schulformen. Zusammen betrachtet zeigt sich hier, dass die nicht-gymnasialen Schulformen einander angeglichen werden sollen: in den *Gemeinschaftsschulen*, dem Modellprojekt unter Grün-Rot, soll Leistungsdifferenzierung nach Fächern (aber nicht nach Klassen) möglich sein. Dies erscheint als Mittelweg zwischen dem grünen Ideal des gemeinsamen Lernens und dem schwarzen Ideal der Leistungsdifferenzierung zwischen Klassen. Darüber hinaus soll der Ausbau von Gemeinschaftsschulen weiterhin möglich sein – aber nur auf Nachfrage der Kommunen und weniger stark inzentiviert als noch unter Grün-Rot (Busemeyer und Haastert 2017). Auch besteht die Möglichkeit zur Einrichtung von Oberstufen an Gemeinschaftsschulen (ein grünes Herzensthema) ab 60 Schüler*innen. Bei den *Realschulen* werden die Klassenstufen 5–6 in eine Orientierungsstufe mit gemeinsamem Lernen umgewandelt; außerdem erhalten Realschulen zusätzlich sogenannte ‚Poolstunden‘, um sie den Gemeinschaftsschulen anzugleichen und den Schulen die Möglichkeit zur Schwerpunktsetzung zu bieten. Auch hier wird zusätzlich ab Stufe 7 Leistungsdifferenzierung nach Gruppen (aber nicht nach Klassen) möglich, was gleichermaßen als grün-schwarzer Kompromiss erscheint. *Haupt- und Werkrealschulen* schließlich sollen bestehen bleiben, aber Verbände mit Realschulen schließen können.

In allen (Sekundar)Schulformen werden laut Koalitionsvertrag *Ganztags-Angebote* möglich gemacht, ausgebaut und gesetzlich verankert; sie bleiben

aber – klar nach CDU-Wunsch – unverbindlich und offen und primär fokussiert auf die Unterstufe bis Klasse 7. *Privatschulen* werden ausdrücklich im Koalitionsvertrag begrüßt; als Antwort auf ein Landes-Verfassungsgerichts-Urteil will Grün-Schwarz die Finanzierung von Privatschulen umgestalten (sodass Kosten in Höhe von 80 % einer vergleichbaren öffentlichen Schule übernommen werden), wobei – auf Wunsch der Grünen – betont wird, dass keine „soziale Sonderung“ (Grüne und CDU 2016, S. 31) durch Gebühren entstehen solle. Abschließend spricht sich der Koalitionsvertrag für mehr *Schulautonomie* in zahlreichen zentralen Bereichen aus (Didaktik, Inhalte, Personal, Budgetverwendung, Kooperationen), was im Wahlkampf aber kein politisiertes Thema war.

Im Bereich *berufliche Bildung* schließlich ist kaum zu beurteilen, welche Partei sich mehr in den Koalitionsverhandlungen durchgesetzt hat, da die Parteipositionen von Grünen und CDU weitestgehend identisch waren. Hauptpunkt ist hier, dass die Empfehlungen einer überparteilichen Enquete-Kommission umgesetzt werden sollen. Deren Empfehlungen waren schon 2010 (also noch unter Schwarz-Gelb) publiziert, aber von beiden Vorgängerregierungen noch nicht angegangen worden. Im Koalitionsvertrag findet sich (wie in allen Parteiprogrammen), dass die operative Eigenständigkeit der beruflichen Schulen ausgebaut werden solle, was vermutlich vor allem zum Erhalt der beruflichen Bildung in ländlichen Regionen beitragen soll. Außerdem – und hier findet sich das vermutlich einzige wirklich innovative Element der grün-schwarzen Bildungspolitik – sollen duale berufliche Gymnasien als Modellversuch eingerichtet werden, die also die Stärken der dualen Ausbildung mit einem gymnasialen Schulabschluss kombinieren. Interessanterweise stammt diese Forderung aus keinem der Wahlkampfprogramme – die Forderung könnte also durch Interessengruppen, durch die Enquete-Kommission oder auf Vorschlag aus einem Ministerium im Koalitionsprogramm aufgetaucht sein.

Insgesamt betrachtet liest sich der Koalitionsvertrag in den hier untersuchten Bereichen weitestgehend als Kompromiss ‚auf Augenhöhe‘ zwischen Grünen- und CDU-Zielen, was als Ergebnis ihrer ähnlichen Parlamentsstärke (30,3 bzw. 27,0 %) und Verhandlungsmacht zurückgeführt werden kann. Bei strittigen Themen (insbesondere im Bereich der Sekundarschulen und der frühkindlichen Bildung) zeigt der Koalitionsvertrag eine Kompromissbereitschaft beider Lager, die allerdings eher zu einem ‚Minimalkonsens‘ führte – entgegen der Erwartungen einer „Komplementärkoalition“ hat keine der beiden Parteien der anderen das Feld überlassen. Resultierend daraus ergibt sich ein insgesamt recht pragmatisches, inkrementelles Reformprogramm, das keine klare ideologische Ausrichtung zeigt. Entsprechend wäre unsere Erwartung, dass auch die de facto

erfolgten Reformen, die wir im Folgenden untersuchen, auch eher inkrementeller Natur sind und im Vergleich zur Vorgängerregierung Kretschmann I deutlich weniger neue Pfade einschlagen.

4 Bildungspolitische Reformen und Reformvorhaben

4.1 Allgemeine Entwicklungen

Bevor wir im nächsten Abschnitt im Detail auf die bildungspolitischen Reformen und Reformvorhaben von Grün-Schwarz eingehen, beginnen wir zunächst mit einem knappen Überblick über wichtige Entwicklungen anhand zweier Kennzahlen: der Entwicklung der Anzahl von Schüler*innen (in verschiedenen Schularten) und der Bildungsausgaben.

Abb. 1 bietet einen Überblick über die Entwicklung der Anzahl von Schüler*innen aufgedgliedert nach Schulart von 1970 bis 2019. Wir zeigen die Zahlen

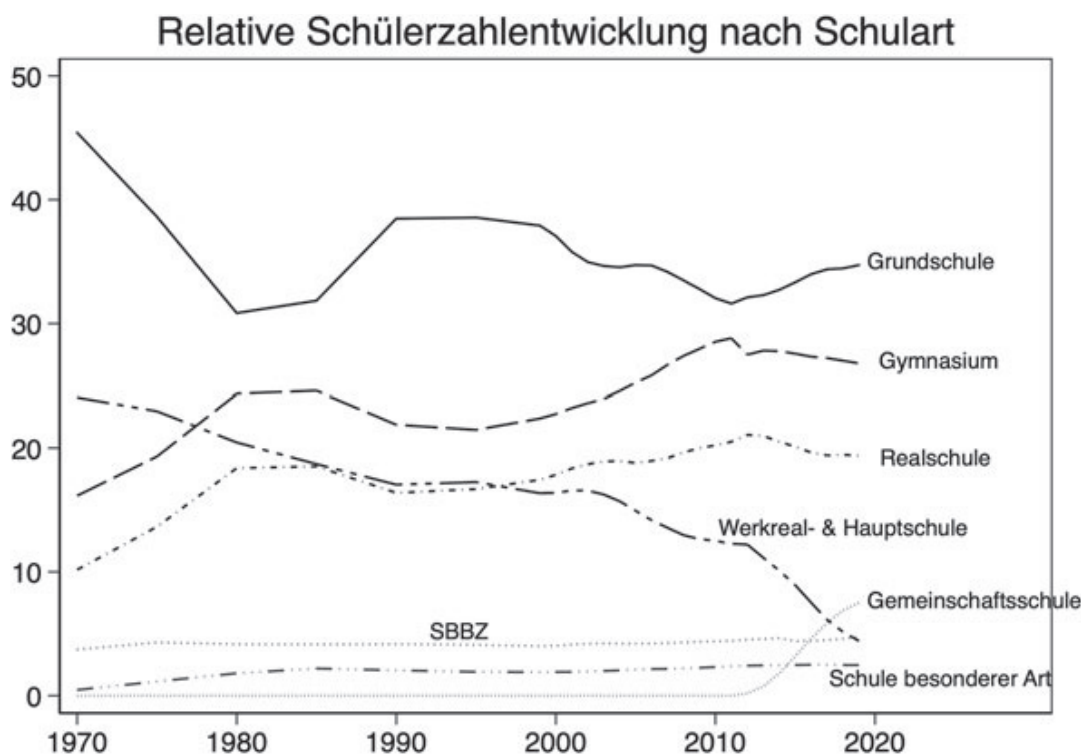


Abb. 1 Entwicklung der Anzahl der Schüler*innen nach Schulart, relativ zur Gesamtschülerzahl. Quelle: Eigene Darstellung nach Daten von Statistik-BW (https://www.statistik-bw.de/Service/Veroeff/Statistische_Berichte/323118001.pdf; letzter Zugriff 15.04.2021)

relativ zur Gesamtzahl aller Schüler*innen, um auszugleichen, dass die Kohorten unterschiedlich groß sind⁹. Vier Beobachtungen sind bemerkenswert: Erstens zeigt sich, dass der Anteil von Schüler*innen in Gymnasien und Realschulen über die letzten 50 Jahre stark zugenommen hat; zweitens sehen wir, dass diese Expansion mit einem starken Rückgang der Anzahl von Haupt- und Werkrealschulen einherging: War der Besuch einer Hauptschule in den 1970ern noch die Norm, so besucht heutzutage in BaWü nur noch eine kleine Minderheit Haupt- bzw. Werkrealschulen. Drittens fällt die rapide Expansion der Gemeinschaftsschulen ins Auge: Starteten diese Schulen im Schuljahr 2012/2013 mit insgesamt ca. 2.000 Schüler*innen, so besuchen mittlerweile mehr als 50.000 Kinder und Jugendliche Gemeinschaftsschulen – das entspricht einem Anstieg von 2.500 %. Viertens lässt sich nicht feststellen, dass der Wegfall der Verbindlichkeit der Grundschulpflicht im Jahr 2012 zu einem markant und bleibend höheren Zustrom zu Gymnasien geführt hätte.

Abb. 1 unterteilt nicht weiter in öffentliche und private Träger. Erwähnenswert ist aber, dass der Anteil an Schüler*innen in Privatschulen über Zeit langsam, aber stetig steigt: Seit 2010 besuchen etwa 100.000 Schüler*innen private allgemeinbildende Schulen, d. h. ca. 10 % einer Kohorte. Von diesen besuchen die meisten Gymnasien (35 %), Freie Waldorfschulen (23 %) und Realschulen (16 %)¹⁰.

Eine zweite interessante Kennzahl ist die Höhe der Bildungsausgaben und deren Entwicklung. Zwar sollten höhere Bildungsausgaben nicht direkt mit besseren Bildungsergebnissen gleichgesetzt werden, doch kann die Ausgabenhöhe und Veränderung als relativ einfacher Indikator für die Prioritäten der jeweiligen Regierung verstanden werden. Im internationalen Vergleich liegen die deutschen Bildungsausgaben im Mittelfeld (zu den Gründen siehe Schmidt 2002). Die Ausgaben variieren jedoch relativ stark zwischen den Bundesländern (für eine detaillierte Analyse der regionalen Bildungsausgaben von 282 Regionen in 15 Staaten über zwei Dekaden siehe J. Garritzmann et al. 2021): Während Berlin bspw. mehr als 9.000 € pro Schüler*in ausgibt, liegen die Ausgaben in Nordrhein-Westfalen um ein Drittel niedriger (ca. 6.000 €). BaWü liegt im Bundesländervergleich – vielleicht überraschend für Leser*innen, die von den vermeintlich paradisischen Ausstattungen in Süddeutschland gehört haben – eher im Mittelfeld (ca. 7.000 €). Die Entwicklung der (pro Kopf) Bildungsausgaben

⁹ Die Kohortengröße variiert relativ stark über die letzten fünfzig Jahre: Zunächst stieg die Schüler*innenzahl bis zu einem Hoch von ca. 1,4 Mio. Schüler*innen im Jahr 1980; danach fiel die Zahl auf knapp 1,0 Mio. im Jahr 1990, bevor sie bis in die Mitte der 2000er wieder anstieg – seitdem ist die Zahl jedoch wieder rückläufig: im Jahr 2018 lag sie bei 1,1 Mio.

¹⁰ <https://www.statistik-bw.de/Presse/Pressemitteilungen/2019034> (letzter Zugriff: 30.12.2020)

ist dabei in allen Bundesländern über die letzten Jahre konstant steigend – wobei der Trend in den Stadtstaaten schneller ist als in den Flächenstaaten¹¹.

Vor dem Hintergrund dieser allgemeinen Einordnung wenden wir uns nun den konkreten bildungspolitischen Reformen und Reformvorhaben der grün-schwarzen Regierung zu. Zunächst untersuchen wir den vorschulischen Bereich, dann Schulen und schließlich Berufsschulen.

4.2 Vorschulische Bildung

Chronologisch betrachtet ist die erste nennenswerte grün-schwarze Reform im vorschulischen Bereich, bzw. im Bildungsbereich generell, der Entschluss der Weiterfinanzierung der (unter Schwarz-Gelb eingeführten) ‚Bildungshäuser 3–10‘. Für diese knapp 200 Einrichtungen, in denen eine enge Kooperation zwischen Kindergarten und Grundschule stattfindet, sollen 1,75 Mio. Euro jährlich bereitgestellt werden¹². Dies erscheint allerdings vor dem Hintergrund, dass zu diesem Zeitpunkt in BaWü etwa 400.000 Kinder ca. 9.000 Kitas besuchen und 23.000 Kinder von ca. 7.000 Tageseltern betreut wurden, als ein eher randständiges Modellprojekt der CDU. Dieselbe Einschätzung gilt für einen folgenden Entschluss: Das Land investiert – auf Wunsch der Grünen – 8 Mio. Euro (über 4 Jahre) in den Ausbau von Kitas zu Kinder- und Familienzentren, in denen Eltern durch an sie gerichtete Angebote zur Elternberatung, -vernetzung und -begleitung aktiv (aktiver als in „normalen“ Kitas) in den Bildungsprozess einbezogen werden¹³. Dieses Modellprojekt war von Grün-Rot eingeführt worden; quantitativ sollen die bestehenden 186 Zentren um weitere 100 ergänzt werden. Zwei – wenn auch kleinere – Koalitionsversprechen wurden damit relativ schnell eingelöst; jeder der Koalitionspartner konnte „sein“ Modellprojekt zwar nicht breitflächig einführen, aber doch längerfristig verstetigen.

Bemerkenswerter ist, dass die im Koalitionsvertrag angekündigte Einführung eines KinderBildungsPasses, der Eltern im letzten Kindergartenjahr mit 75 € monatlich finanziell entlasten sollte – anders als im Koalitionsvertrag

¹¹ https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Bildungsfinanzen-Ausbildungsfoerderung/Publikationen/Downloads-Bildungsfinanzen/bildungsfinanzbericht-1023206197004.pdf?__blob=publicationFile (letzter Zugriff: 30.12.2020).

¹² <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/haushalt-2017-setzt-neue-akzente-in-der-bildung/> (letzter Zugriff: 04.01.2021).

¹³ <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/haushalt-2017-setzt-neue-akzente-in-der-bildung/> (letzter Zugriff: 04.01.2021).

angekündigt und in den „Nebenabsprachen“ mit 84 Mio. Euro veranschlagt – von der Regierung offiziell zurückgenommen wurde¹⁴. Stattdessen solle das Geld laut Koalition den Kitas zugutekommen. Wir sehen drei mögliche Gründe für diesen überraschenden Kurswechsel: Erstens kritisierten die Oppositionsparteien, vor allem die FDP, den KinderBildungsPass als Geldverschwendung, da bereits 99 % jeder Kohorte das letzte Kindergartenjahr besuchen würde; auch die GEW unterstützte den KinderBildungsPass nicht, da das Geld dringender für die Qualitätsentwicklung in Kitas gebraucht würde¹⁵. Es wäre also plausibel, dass die Regierungsparteien hier aufgrund einer Parteienwettbewerbslogik bei einem extrem teuren und salienten Reformvorschlag einen Rückzieher gemacht haben, um der Opposition keine einfache Angriffsfläche zu bieten. Ein zweiter möglicher Grund ist das kurz vorher bekannt gewordene, relativ schlechte Abschneiden von BaWü in Bildungsleistungsstudien, verbunden mit der Experten-Empfehlung eines stärkeren Fokus auf frühkindliche Bildung. Drittens schließlich könnten parteiinterne Debatten ein weiterer Grund gewesen sein. Während die Frauenunion die Aufkündigung des KinderBildungsPasses „äußerst bedauerlich“ fand, kommentierte die CDU-Kultusministerin Susanne Eisenmann schlicht: „Das Kultusministerium verfolgt das Thema Gebührenfreiheit überhaupt nicht“¹⁶.

Und in der Tat hat die grün-schwarze Regierung zwei andere Reformvorhaben im Bereich frühkindliche Bildung durchgesetzt und die frei gewordenen Ressourcen hier genutzt: Zum einen wurde Anfang 2019 der „Pakt für gute Bildung und Betreuung“ zwischen dem Land und den Kommunen geschlossen. Dieser beinhaltet u. a. eine Ausbildungsoffensive für Fachkräfte (finanzielle Anreize für Kommunen, mehr Ausbildungsplätze für die praxisintegrierte Ausbildung als Erzieher*in anzubieten), sprachliche und elementare Förderung, Entwicklungsgespräche mit Erziehungsberechtigten im Anschluss an die Einschulungsuntersuchung, Unterstützung der Inklusion durch mobile Fachdienste und Qualitätsbegleiter (zunächst in wenigen Modellkommunen), finanzielle Unterstützung für intensivere Kooperation zwischen Kindertageseinrichtungen und Grundschulen, Beteiligung des Landes an Ausgaben der Kommunen für die Stundensätze von Tagespflegepersonen von Kindern ab 3 Jahren, sowie die Einrichtung eines „Forum Frühkindliche Bildung“, das als zentrale Einrichtung des

¹⁴ <https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.kinderbildungspass-fruehfoerderung-statt-beitragsenkung.bb2dfdbf-85cd-4147-9b3f-d4d777ccf217.html> (letzter Zugriff: 04.01.2021).

¹⁵ <https://www.gew-bw.de/presse/detailseite/neuigkeiten/mehr-qualitaet-fuer-kinder-statt-kinderbildungspass/> (letzter Zugriff: 15.04.2021).

¹⁶ https://www.rnz.de/politik/suedwest_artikel,-geplanter-kinderbildungspass-kein-extrageld-fuer-die-kinderbetreuung-_arid,310647.html (letzter Zugriff: 04.01.2021).

Landes für frühkindliche Bildung die vorschulische Bildung institutionell aufwerten soll. Zum anderen hat die Landesregierung im September 2019 einen Vertrag mit dem Bund im Rahmen des Gute-KiTa-Gesetzes geschlossen: Mithilfe der Bundesmittel soll die Qualität der Kitas (primär durch mehr Leitungszeit) verbessert, die Ausbildungskapazität erhöht und die Qualifizierung und Fortbildung von Tagespflegepersonen verbessert werden¹⁷.

Insgesamt betrachtet hat die grün-schwarze Koalition somit einige Reformvorhaben durchgesetzt, welche – wie der Koalitionsvertrag schon vermuten ließ – den Fokus eher auf die Qualität der vorschulischen Bildung legten als auf deren quantitativen Ausbau. Auch die Weiterbildung von Tageseltern (anstatt des Versuches, diese semi-privaten Angebote in öffentliche Kitas zu überführen) spricht dafür. Insbesondere im Vergleich zur von der SPD vorgelegten Programmatik fällt auf, dass die resultierenden policies kaum Fokus auf soziale Gerechtigkeit und Bildungschancen legen. Vielmehr können sie als hoch qualitative, aber – mit der Typologie von J. Garritzmann et al. (im Erscheinen) – „sozial stratifizierende“ Sozialinvestitionen verstanden werden. Sozialinvestitionen können drei distributiven Profilen folgen: sie können inklusiv sein (und damit allen zu Gute kommen), stratifizierend (indem sie vor allem Mittelschichten zu Gute kommen, was Ungleichheiten verstärken kann) oder „targeted“ (indem sie sozial schwächeren Gruppen zu Gute kommen). Die stratifizierenden Sozialinvestitionen der grün-schwarzen Koalition können als Bestätigung der Parteiendifferenztheorie verstanden werden, da viele Grüne- und CDU-Wähler*innen aus der Mittelschicht vermutlich schon von Kita-Plätzen profitieren (sofern sie dies wünschen) und eher Wert auf qualitative Verbesserung als auf weiteren Ausbau legen.

4.3 Schulen

Im Bereich der Schulpolitik ist die Landesregierung ihrem Koalitionsvertrag weitestgehend gefolgt (wir fokussieren hier auf die größeren Reformen): Im *Grundschulbereich* wurde beschlossen, dass der weiterführenden Schule die Grundschulempfehlung vorgelegt werden muss, das Entscheidungsrecht aber bei den Erziehungsberechtigten bleibt (Gesetzesblatt 10 vom 16.05.2017). Das Gesetz hält dabei auch erstmals fest, wie die Empfehlung zustande kommen muss, was zuvor nur per Rechtsnorm geregelt war, und dass regelmäßige Eltern-Beratungen

¹⁷ <http://kindergaerten-bw.de/Lde/Startseite/Fruehe+Bildung/Gute-KiTa-Gesetz> (letzter Zugriff: 04.01.2021).

stattfinden sollen¹⁸. Im *Realschulbereich* wurde eine Orientierungsstufe (Klassenstufen 5 und 6) eingerichtet, während der die Schüler*innen gemeinsam lernen; erst ab Klasse 7 soll es leistungsdifferenzierte Gruppen oder Klassen geben können, in denen die Schüler*innen auf den Hauptschul- oder Realschulabschluss vorbereitet werden. Hier hat sich das verabschiedete Gesetz im Vergleich zum Koalitionsvertrag etwas in Richtung CDU-Position bewegt, da Leistungsdifferenzierung nun auch zwischen Klassen möglich ist. Zusätzlich wurde die Zahl der Poolstunden¹⁹ auf das Niveau der Gemeinschaftsschulen angehoben um sie diesen anzugleichen.

Auch bei *Gemeinschaftsschulen* haben die Koalitionäre Wort gehalten: Diese können auf Antrag der Kommunen Oberstufen einrichten, wenn mindestens 60 Schüler*innen zu erwarten sind²⁰. Während manchen diese Vorgabe zu hoch war (der Verein für Gemeinschaftsschulen kritisierte sie als „vernichtenden Kurs“ gegenüber den Gemeinschaftsschulen²¹) kritisierten andere, insb. der Berufsschullehrerverband und die AfD, dass die Einführung einer Oberstufe in Gemeinschaftsschulen auf Kosten der beruflichen Gymnasien gehen würde²² (Landtag BW Drucksache 16/3916). Interessant ist auch, dass die ursprüngliche CDU-Forderung der stärkeren Leistungsdifferenzierung in Gemeinschaftsschulen aus dem Koalitionsvertrag nicht umgesetzt wurde – mutmaßlich als ‚Deal‘ für die stärkere Leistungsdifferenzierung innerhalb der Realschulen.

Bei *Werkrealschulen* gab es bislang (Stand Januar 2021) keine Reformen. Diese sind allerdings indirekt über die ‚regionale Schulentwicklung‘²³ betroffen:

¹⁸ <https://beteiligungsportaal.baden-wuerttemberg.de/de/mitmachen/lp-16/grundschulempfehlung/antwort-des-ministeriums/> (letzter Zugriff: 04.01.2021).

¹⁹ Poolstunden sind Unterrichtsstunden, die Schulen zusätzlich zur Verfügung gestellt werden und die letztlich mit mehr Lehrerstellen einhergehen. Die Poolstunden werden den Schulen direkt zugewiesen und können von ihnen frei eingesetzt werden, z. B. zur individuellen Förderung von Schüler*innen oder für ergänzende Angebote.

²⁰ https://km-bw.de/,Lde/Startseite/Service/26_07_2016+Prognosekriterien+fuer+die+Genehmigung+einer+gymnasialen+Oberstufe/?LISTPAGE=4425695 (letzter Zugriff: 04.01.2021).

²¹ <https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.gymnasiale-oberstufe-abiturpruefung-nur-an-grossen-gemeinschaftsschulen.fc113cf0-d21c-47d5-bca8-63101bcf6cc3.html> (letzter Zugriff: 04.01.2021).

²² <https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.kinderbildungspass-fruehfoerderung-statt-beitragssenkung.bb2dfdbf-85cd-4147-9b3f-d4d777ccf217.html> (letzter Zugriff: 15.04.2021).

²³ Die ‚regionale Schulentwicklung‘ ist ein dezentral (also nicht durch das Kultusministerium) anzustoßendes und zu organisierendes Dialog- und Beteiligungsverfahren, mit dem die Schulstruktur in einer ‚Raumschaft‘ (dem Bereich, der durch die Änderungen betroffen ist) an sich verändernde Schüler*innenzahlen (und Schulwahlverhalten) angepasst wird.

Bisher bestand die Notwendigkeit für einen Prozess der ‚regionalen Schulentwicklung‘, wenn weniger als 16 Schüler*innen in der Eingangsklasse in zwei aufeinanderfolgenden Jahren gemeldet waren; jedoch sieht das Schulgesetz vor, dass ein Werkrealschulabschluss landesweit in zumutbarer Erreichbarkeit bestehen muss – weshalb Grün-Schwarz dem Kultusministerium die Diskretion darüber zuspricht, ob eine schließungsgefährdete Werkrealschule den aufwendigen Prozess der regionalen Schulentwicklung angehen muss oder eine Bestandsgarantie bekommt²⁴. Dies könnte (je nachdem, wie das Ministerium seine Entscheidungsmacht nutzt) dazu führen, dass insbesondere in bevölkerungsärmeren Regionen Werkrealschulen trotz kleiner Klassengröße fortbestehen. Dies ist besonders vor dem Hintergrund interessant, dass unter Grün-Rot einige Gemeinschaftsschulen in ländlichen Regionen aus pragmatischen Gründen – ihrer drohenden Schließung – entstanden sind (Busemeyer und Haastert 2017); die neue grün-schwarze Politik könnte also über die regionale Schulentwicklung den weiteren Ausbau der Gemeinschaftsschulen verlangsamen.

Auch im Bereich der *Ganztags-Förderung* und der *Privatschulen* ist die Regierung im Rahmen des Koalitionsvertrages tätig geworden: Während zweier Ganztags-Gipfel (im November 2016²⁵ und Mai 2017²⁶) sowie eines Fachtages zum Ganzttag im Juni 2018²⁷ wurde ausgiebig über verschiedene Modelle diskutiert, mit dem Ergebnis, dass – wie im Koalitionsvertrag vereinbart – Ganztags-Angebote ausgebaut werden, aber größtenteils flexibel und unverbindlich bleiben. Entsprechend handelte die Kultusministerin Eisenmann aus, dass Bundesmittel für die Förderung von Ganztagsbetreuung – anders als ursprünglich vom Bund vorgesehen – in BaWü auch für flexible Angebote genutzt werden können²⁸. Während der rhythmisierte (=verbindliche) Ganzttag nicht ausgebaut wurde, wurde dennoch ein „Qualitätsrahmen“ für Schulen mit verbindlichem Ganzttag entwickelt²⁹.

²⁴ https://km-bw.de/,Lde/Startseite/Service/2020+01+21+Gruenes+Licht+_Einschulungsstichtag_+fuer+eine+Reihe+von+Schulgesetzaenderungen (letzter Zugriff: 04.01.2021).

²⁵ https://km-bw.de/,Lde/Startseite/Service/24_11_2016+Ganztagsgipfel?LISTPAGE=131491 (letzter Zugriff: 04.01.2021)

²⁶ https://km-bw.de/,Lde/Startseite/Service/15_05_2017+Ganztagsgipfel (letzter Zugriff: 04.01.2021).

²⁷ <https://km-bw.de/,Lde/Startseite/Service/2018+06+18+Fachtag+Ganzttagsschule> (letzter Zugriff: 04.01.2021)

²⁸ <https://km-bw.de/,Lde/Startseite/Service/2020+12+28+Einigung+bei+Verwaltungsvereinbarung+zum+Ganzttag> (letzter Zugriff: 04.01.2021).

²⁹ https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/190708_Qualitaetsrahmen-Ganzttagsschule_Kultusministerium_BW.pdf (letzter Zugriff: 04.01.2021)

Auch im Bereich der *Privatschulen* entsprechen die Reformen dem Koalitionsvertrag: Einem Urteil des Verfassungsgerichts folgend wird die Finanzierung von Privatschulen geändert, sodass das Land „Schülerbruttokosten“ in Höhe von 80 % einer vergleichbaren öffentlichen Schule übernimmt³⁰. Weitere 10 % werden übernommen, wenn kein Schulgeld erhoben wird, was schwächeren sozialen Schichten zugutekommen könnte. Außerdem müssen die Privatschulen weiterhin „angemessene Angebote“³⁰ an Kinder aus sozial schwächeren Haushalten machen (z. B. durch ein nach Einkommen gestaffeltes Schulgeld oder Stipendien); die Einhaltung des Sonderungsverbots wird durch die Regierungspräsidien stärker als zuvor kontrolliert³⁰.

Eine letzte Reform von Grün-Schwarz, die hier kurz benannt werden soll, betrifft die *Umstrukturierung der Bildungsadministration*. Diese Reform war weder Bestandteil der Wahlprogramme der Koalitionäre, noch des Koalitionsvertrags, wurde aber vom Kultusministerium recht früh in der Legislaturperiode angeregt. Schon im Sommer 2017 wurde ein Qualitätskonzept vorgestellt, das laut Kultusministerium auf dem Austausch mit einer Vielzahl an Expert*innen und Praktiker*innen im Bildungsbereich beruhte³¹. Das Qualitätskonzept sah vor, die zuvor zersplitterten Zuständigkeiten der Bildungsadministration in neu geschaffenen Instituten zu bündeln und ein datengestütztes Bildungsmonitoring – u. a. zum Zweck der systematischen Qualitätsentwicklung im Bildungswesen – einzuführen³¹. Im März 2019 wurden daraufhin das „Zentrum für Schulqualität und Lehrerbildung“ (ZSL) und das „Institut für Bildungsanalysen Baden-Württemberg“ (IBBW) eingerichtet. Während das ZSL mit seinen regionalen Außenstellen für die Lehrkräfteaus- und -fortbildung sowie Beratung und Unterstützung der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen zuständig ist, soll das IBBW ein datenbasiertes Bildungsmonitoring etablieren und darauf basierend Empfehlungen zur Qualitätsentwicklung erarbeiten. Während die (oppositionellen Parteien) FDP und SPD ebenso wie die GEW grundsätzlich die Ziele eines datengestützten Monitorings und verbesserten Qualitätsentwicklung unterstützten, kritisierten sie die Umsetzung der Reform: So bemängelte die GEW den „hektisch und ohne Konzept“ gestarteten Prozess und forderte stattdessen die Einrichtung einer überparteilichen Enquete-Kommission³², und FDP und SPD monierten, dass

³⁰ <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/ministerrat-gibt-anhoerung-zur-novelle-des-gesetzes-fuer-die-schulen-in-freier-traegerschaft-frei/> (letzter Zugriff: 04.01.2021).

³¹ <https://km-bw.de/Qualitaetskonzept> (letzter Zugriff: 15.04.2021).

³² <https://www.gew-bw.de/aktuelles/detailseite/neuigkeiten/qualitaetsentwicklung-an-schulen-kommt-nicht-voran/> (letzter Zugriff: 15.04.2021).

sich durch den „überstürzten Start“ der Umstrukturierung – mit nicht funktionsfähiger Software und unbesetzten Stellen – die Unterstützung, Fort- und Ausbildung von Lehrkräften und Schulen verschlechtert habe^{33,34}.

Insgesamt lässt sich im Schulbereich somit festhalten, dass Grün-Schwarz dem Koalitionsvertrag weitestgehend gefolgt ist: *Alle* Schularten wurden weiterhin gefördert und die nicht-gymnasialen Schularten wurden einander institutionell angeglichen (wenn auch etwas weniger als im Koalitionsvertrag vereinbart). Ganztagsangebote wurden ausgebaut, allerdings größtenteils flexibel und unverbindlich – auch dies ein Kompromiss zwischen Grünen und CDU. Ein noch offener Punkt aus dem Koalitionsvertrag ist die Ausweitung der Schulautonomie – hier sind bislang (Stand Januar 2021) keine expliziten Reformvorhaben sichtbar. Allerdings hat das Kultusministerium mit der Umstrukturierung der Bildungsadministration eine nicht im Koalitionsvertrag vorgesehenen Reform umgesetzt.

4.4 Berufliche Bildung

Berufliche Bildung war in der Landtagswahl 2016 kaum parteipolitisch polarisiert. Entsprechend konsensual war auch der Koalitionsvertrag. Das Hauptprogramm war, die Empfehlungen einer vorangegangenen überparteilichen Enquete-Kommission umzusetzen, Berufsschulen mehr Autonomie zu verleihen und duale berufliche Gymnasien als Modellversuch einzuführen.

Eine Enquete-Kommission hatte schon 2010 (noch unter Schwarz-Gelb) einen ausführlichen Bericht und (hunderte konkrete) Empfehlungen unter dem Titel „Fit fürs Leben in der Wissensgesellschaft – berufliche Schulen, Aus- und Weiterbildung“ publiziert³⁵. Die Kommission hatte u. a. empfohlen eine Gleichwertigkeit zwischen beruflicher und allgemeiner Bildung herzustellen, auch im ländlichen Raum Berufsbildungsstandorte zu erhalten, Absolvent*innen Hochschulzugang zu ermöglichen, berufliche Gymnasien auszubauen und Jugendliche mit Migrationshintergrund besser zu integrieren.

³³ <https://fdp-dvp-fraktion.de/qualitaetskonzept-der-landesregierung-zulasten-der-unterrichtsqualitaet/> (letzter Zugriff: 15.04.2021).

³⁴ <https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.lehrerfortbildung-im-verzug-spd-qualitaetskonzept-in-der-bildung-saeuft-ab.19bf6f8f-a822-49ad-8046-ad5bfaa69a4a.html> (letzter Zugriff: 15.04.2021).

³⁵ https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP14/Drucksachen/7000/14_7400_D.pdf (letzter Zugriff: 04.01.2021).

Schon die schwarz-gelbe Vorgängerregierung unter Stefan Mappus hatte erste Maßnahmen (wie bessere Englischkenntnisse und die Einführung neuer Profile an beruflichen Gymnasien) angestoßen, die weitere Umsetzung aber eher als „Richtschnur“ für die nächste(n) Legislaturperiode(n) interpretiert³⁶. Die Grün-Rote Kretschmann I Regierung fokussierte ihre Aufmerksamkeit und ihr politisches Kapital jedoch stark auf ihre Sekundarschulreformen (Busemeyer und Haastert 2017) und war kaum in der Berufsbildung aktiv. So kritisierte der Berufsschullehrerverband – in dieser Sache nicht zu Unrecht – die „berufliche Bildung sei das ‚Stiefkind‘ von Grün-Rot, die geplante Gemeinschaftsschulreform das ‚Lieblingskind‘“³⁷; die CDU meinte, Grün-Rot „benachteilige [...] ganz klar die beruflichen Schulen“³⁸; und die FDP/DVP sah die Berufsschulen als „vernachlässigt“³⁹.

Wenig verwunderlich aus dieser Sicht hatten demnach alle Parteien in der Landtagswahl 2016 zugesagt, die Empfehlungen der Enquete-Kommission aufzugreifen. Die Parteien blieben dabei aber unkonkret, welche der vielen empfohlenen Maßnahmen implementiert werden sollten. Ähnlich unkonkret bleibt der grün-schwarze Koalitionsvertrag. Auf eine parlamentarische Kleine Anfrage nach eben diesen Prioritäten (durch Elke Zimmer, Grüne) betonte das Kultusministerium „Sicherung des Fachkräftebedarfs in der sich wandelnden Arbeitswelt“, „Stärkung der Integrationsleistung der beruflichen Schulen und Qualitätsentwicklung“ und „Stärkung der Eigenständigkeit beruflicher Schulen“⁴⁰ – um danach 19 konkrete Ziele zu nennen.

Bei den entsprechenden konkreten Reformen unter Grün-Schwarz fallen vier Maßnahmen ins Auge: erstens die Ankündigung, die Bildungspläne an beruflichen Gymnasien zu reformieren (Richtung: weniger Leistungsfächer, mehr Naturwissenschaften, mehr Differenzierung)⁴¹; zweitens die Einführung eines

³⁶ <https://bildungsklick.de/schule/detail/auftaktveranstaltung-zur-umsetzung-der-handlungsempfehlungen-der-enquetekommission-fit-fuers-leben-in-der-wissensgesellschaft-berufliche-schulen-aus-und-weiterbildung> (letzter Zugriff: 04.01.2021).

³⁷ <https://www.stimme.de/suedwesten/nachrichten/pl/Berufsschullehrer-schlagen-Alarm-Stiefkind-von-Gruen-Rot;art19070,2229062> (letzter Zugriff: 04.01.2021)

³⁸ <http://www.pfisterer.net/2012/04/27/gruenrot-benachteiligt-die-beruflichen-schulen/> (letzter Zugriff: 04.01.2021).

³⁹ <https://fdp-dvp-fraktion.de/pressemitteilungen/kern-grn-rot-vernachlssigt-berufliche-schulenzugunsten-des-lieblingsprojekts-gemeinschaftsschule/> (letzter Zugriff: 04.01.2021).

⁴⁰ <https://kleineanfragen.de/baden-wuerttemberg/16/3109-umsetzung-der-handlungsempfehlungen-der-enquetekommission-und-verwendung-der-enquetemittel.txt> (letzter Zugriff: 04.01.2021).

⁴¹ https://km-bw.de/,Lde/Startseite/Service/12_08_2016+Bildungsplanreform+berufliches+Gymnasium/?LISTPAGE=4425695 (letzter Zugriff: 04.01.2021).

an allen weiterführenden Schulen obligatorischen „Tags der beruflichen Orientierung“ inkl. seiner Vor- und Nachbereitung im Unterricht zur Stärkung der beruflichen Orientierung im Schulleben⁴²; drittens eine Rahmenvereinbarung zwischen Kultusministerium und Bundesagentur für Arbeit zur Zusammenarbeit zwischen Schule und Berufsberatung⁴³; und viertens – potentiell am Einflussreichsten – schließlich die Neugestaltung eines Übergangsprogramms von der Schule in den Beruf u. a. durch den Ausbau des Programms „Ausbildungsvorbereitung dual“ [AVdual] für Schüler*innen mit Förderbedarf, ein Grün-Rotes Modellprojekt⁴⁴. Laut Regierung gelingt mit AVdual ca. 36 % der benachteiligten Jugendlichen ein Einstieg in eine Ausbildung, und 6 % in den Arbeitsmarkt⁴³.

Insgesamt betrachtet ist die grün-schwarze Regierung somit aktiver in der beruflichen Bildung als ihre Vorgängerinnen. Die konkreten Politiken erscheinen dabei kaum parteigetrieben, sondern konsensual, teilweise fast technokratisch. In diesem Sinne ist die Politik weder parteipolitisch noch direkt pfadabhängig geprägt, sondern eher beeinflusst durch ein überparteiliches Bestreben, die ebenfalls überparteilichen Empfehlungen der Enquete Kommission von 2010 umzusetzen, nachdem die berufliche Bildung seitdem eher stiefmütterlich behandelt wurde. Im Vergleich zum Koalitionsvertrag fällt auf, dass andere angekündigte Projekte (operative Eigenständigkeit der beruflichen Schulen, duales berufliches Gymnasium, Projekt Spurwechsel, Tablet-Projekt) bis zum Ende der Legislaturperiode jedoch nicht angegangen wurden.

4.5 Exkurs: Die Corona-Pandemie

Die Ausbreitung des Corona-Virus in Deutschland hat die Bundes- ebenso wie die Landesregierungen vor große Herausforderungen gestellt. Neben dem Gesundheitswesen und der Wirtschaft war und ist (Stand März 2021) das Bildungssystem einer der am stärksten von der Pandemie betroffenen Bereiche – und die Corona-Bildungspolitik ein enorm relevantes Thema für alle Eltern, Kita-, Kindergarten- und Schulkinder sowie Lehrkräfte. Wie im gesamten Bundesgebiet wurden auch in Baden-Württemberg die Schulen nach dem 13. März 2020 für

⁴² <https://km-bw.de/,Lde/Startseite/Service/2018+02+02+Tag+der+beruflichen+Orientierung> (letzter Zugriff: 04.01.2021).

⁴³ <https://km-bw.de/,Lde/Startseite/Service/2018+05+08+Rahmenvereinbarung+KM+RD> (letzter Zugriff: 04.01.2021).

⁴⁴ <https://km-bw.de/,Lde/Startseite/Service/2020+01+09++Land+baut+Neugestaltung+des+Uebergangs+von+der+Schule+in+den+Beruf+aus> (letzter Zugriff: 04.01.2021).

über einen Monat geschlossen⁴⁵ um die die weitere Ausbreitung des Virus zu bremsen. Der Unterricht sollte per ‚Home-schooling‘ stattfinden, was Familien ebenso wie Lehrkräfte große Schwierigkeiten bereitete: Weder hatten alle Schüler*innen einen Arbeitsplatz, WLAN und/oder Endgerät, noch gab es eine digitale Infrastruktur für ‚remote learning‘ – es zeigten sich die Rückstände Deutschlands in Bezug auf die Digitalisierung im Bildungssystem⁴⁵ (zu Digitalisierung siehe auch Siewert und König 2021). Zusätzlich wurden Geschlechterungleichheiten verstärkt, da insbesondere Mütter die Erziehungs- und Bildungsarbeit übernahmen.

Um das Homeschooling zu ermöglichen und zu erleichtern, ergriff das baden-württembergische Kultusministerium verschiedene Maßnahmen, von denen wir einige beispielhaft nennen. So wurde zu Beginn der Schulschließungen allen Schulen das Open-Source-Lernmanagementsystem ‚moodle‘ zur Verfügung gestellt⁴⁶, das im Lauf der Zeit auch von über der Hälfte der Schulen genutzt wurde, doch traten auch nach 10 Monaten noch immer Störungen auf⁴⁷. Seit April 2020 sollte der Messenger-Dienst ‚Threema‘, der im September 2020 offiziell der erste Baustein der Digitalen Bildungsplattform wurde, die Kommunikation zwischen Schüler*innen und Lehrkräften zusätzlich erleichtern⁴⁸. Auch verdoppelte BaWü die 65 Mio. € aus dem ‚DigitalPakt Schule‘ des Bundes, damit Schulen Laptops, Tablets und sonstige Ausstattung anschaffen konnten⁴⁹ und stellte über 16 Mio. € für Vertretungslehrkräfte bei Präsenzunterricht zur Verfügung⁵⁰. Trotz dieser Maßnahmen sahen die Lehrgewerkschaften GEW und VBE übereinstimmend Ende 2020 ein großes Digitalisierungsdefizit im baden-württembergischen Bildungssystem, welches das digitale Fernlernen erschwerte^{51,52}.

⁴⁵ https://www.deutschlandfunk.de/rueckblick-2020-chronologie-eines-schuljahrs-in-der-680.de.html?dram:article_id=489919 (letzter Zugriff: 15.04.2021).

⁴⁶ <https://km-bw.de/,Lde/Startseite/Service/2020+03+16+Schulen+bereiten+sich+auf+Schliessungen+vor> (letzter Zugriff: 15.04.2021).

⁴⁷ <https://km-bw.de/2021-01-11-Stellungnahme-Moodle> (letzter Zugriff: 15.04.2021).

⁴⁸ <https://km-bw.de/,Lde/Startseite/Service/2020+04+27++Messengerdienst+unterstuetzt+Lehrerinnen+und+Lehrer> (letzter Zugriff: 15.04.2021).

⁴⁹ https://km-bw.de/,Lde/Startseite/Service/2020+06+24+Sofortausstattungsprogramm_+Richtlinien+zur+Verteilung+der+Mittel (letzter Zugriff: 15.04.2021).

⁵⁰ <https://km-bw.de/,Lde/Startseite/Service/2020+09+02+Mehr+Mittel+fuer+Praesenzunterricht> (letzter Zugriff: 15.04.2021).

⁵¹ <https://www.gew-bw.de/aktuelles/detailseite/neuigkeiten/schulen-und-kitas-in-coronazeiten/> (letzter Zugriff: 15.04.2021).

⁵² <https://www.vbe-bw.de/meldung/vbe-umfrage-corona-aus-sicht-der-schulen-berufszufriedenheit-stuerzt-drastisch-ab/> (letzter Zugriff: 15.04.2021).

Zudem machte sich Kultusministerin Eisenmann bundesweit einen Namen für ihre wiederholten Ankündigungen schneller Schulöffnungen in BaWü, die Ministerpräsident Kretschmann oft revidierte und darauf hinwies, dass Schulöffnungen immer an Inzidenzen gebunden seien^{53,54,55}. Derartige Vorkommnisse führten bei Lehrkräften ebenso wie bei Eltern zu einem Vertrauensverlust in das Kultusministerium und steigender Unzufriedenheit mit der Corona-Bildungspolitik. Dies zeigte sich auch in Umfragen unter Wähler*innen im Vorfeld der Landtagswahl: 57 % der Bürger*innen lehnten die Schulpolitik der Regierung während Corona ab⁵⁶. Dies könnte zum schlechten Abschneiden der CDU in der Landtagswahl vom 14. März beigetragen haben, in der Eisenmann die Spitzenkandidatin ihrer Partei war.⁵⁷

5 Fazit und Diskussion

In unseren heutigen post-industriellen Wissensgesellschaften ist kein Politikfeld so relevant wie die Bildungspolitik. Die Gestaltung der Bildungspolitik ist dabei in Deutschland (weitestgehend) eine Kompetenz der Bundesländer (zum internationalen Vergleich der bildungspolitischen Zuständigkeiten siehe J. Garritzmann et al. im Erscheinen). Wie nutzte die grün-schwarze Regierung Kretschmann II in BaWü diesen Gestaltungsspielraum? Mit welchen bildungspolitischen Versprechen warben die Parteien um Wähler*innen? Auf welche bildungspolitischen

⁵³ <https://www.swr.de/swraktuell/baden-wuerttemberg/kretschmann-eisenmann-schulalltag-nach-sommerferien-100.html> (letzter Zugriff: 15.04.2021).

⁵⁴ <https://signin-lexisnexis-com.proxy.ub.uni-frankfurt.de/lnaccess/app/signin?back=https%3A%2F%2Fadvance.lexis.com%3A443%2Fdocument%2F%3Fpdmfid%3D1516831%26clid%3Dfc53d04e-d360-4f8a-bf0f-de08813009fe%26pdcontentfullpath%3D%252Fshared%252Fdocument%252Fnews%252Furn%253AcontentItem%253A61F3-7N41-JCR4-R01S-00000-00%26pdcontentcomponentid%3D330091%26pdteaserkey%3Dsr1&aci=la> (letzter Zugriff: 15.04.2021).

⁵⁵ <https://www.swr.de/swraktuell/baden-wuerttemberg/kretschmann-pressekonzferenz-locked-down-100.html> (letzter Zugriff: 15.04.2021).

⁵⁶ <https://www.news4teachers.de/2020/11/gew-verunsicherung-und-unmut-unter-lehrern-waechst-auch-buerger-mehrheitlich-unzufrieden-mit-der-schulpolitik-in-der-krise/> (letzter Zugriff: 15.04.2021).

⁵⁷ Jedoch beschreibt die Tagesschau, dass der Abstand zwischen Eisenmann und Kretschmann auch vor der Corona-Pandemie ähnlich groß gewesen sei (<https://www.tagesschau.de/inland/landtagswahl-baden-wuerttemberg-analyse-101.html>, letzter Zugriff: 15.04.2021). Es lässt sich daraus ableiten, dass Eisenmann ihr Corona-Krisenmanagement in der Bildungspolitik zumindest nicht positiv nutzen konnte.

Themen und Maßnahmen einigte sich die Koalition, die sich – in den Worten von Vize-Regierungschef Thomas Strobl (CDU) – „nicht gesucht, aber gefunden“⁵⁸ hatte? Und setzten die Koalitionäre ihr Programm um oder blieben die Vorhaben leere Versprechungen? Sprechen die resultierenden Reformen eher für Kontinuität im Sinne der Pfadabhängigkeitstheorie oder für politischen Wandel, wie eine parteiendifferenztheoretische Perspektive dies erwarten würde? Unser Beitrag widmete sich diesen zentralen Fragen.

Unsere Analyse der Wahlprogramme ergab große Übereinstimmung in den Positionen zur Bildungspolitik zwischen Grünen und SPD, jedoch deutliche Unterschiede zur CDU, insbesondere bei schulischer und vorschulischer Bildung, kaum bei beruflicher Bildung. Kurz zusammengefasst: Die SPD betonte dabei Bildungsgerechtigkeit (durch staatlich finanzierte, durchlässige, Randgruppen fördernde, inklusive gemeinsame Bildung), die Grünen Bildungsgerechtigkeit, jedoch verbunden mit stärkerem Leistungsgedanken und mehr Fokus auf Bildungsqualität und die CDU vor allem Bildungsqualität durch begabungsgerechtes und differenziertes Lernen. Diese Beobachtungen unterstützen Erwartungen der Parteiendifferenztheorie, die die Parteipositionen auf deren jeweilige Wählerklientele zurückführt.

Spannend war vor diesem Hintergrund die Frage, wie sich die unterschiedlichen Positionen von Grünen und CDU im Koalitionsvertrag niederschlagen würden. Unsere Analyse ergab, dass die Koalitionäre einen Koalitionsvertrag ausgearbeitet haben, der sich wie ein 50–50 Abkommen auf Augenhöhe liest. Entgegen den Erwartungen, die mit einer „Komplementärkoalition“ einhergingen (siehe die Einleitung dieses Bandes: Wurster und Hörisch 2021, sowie Gross 2021), zeigt sich weder die Dominanz einer Partei im gesamten Bereich der Bildungspolitik, noch ein ‚Tit for Tat‘ (à la „Partei A kriegt im Bereich X ihre Maximalposition, während Partei B in Bereich Y freie Hand hat“) innerhalb der Bildungspolitik. Stattdessen sehen wir überall inhaltliche Einigung ‚in der Mitte‘ zwischen den Parteipositionen. Insgesamt entsteht somit das Bild einer pragmatischen, ideologisch moderaten, ‚funktionierenden‘ Koalition. Um zu der eingangs angeführten Metapher zurückzukommen, schließen wir, dass die grün-schwarze Bildungspolitik nicht einer Kiwi gleicht (viel Grün mit schwarzen Punkten). Vielmehr sind die Positionen zu einem grün-schwarzen Amalgam verwoben: Es sind klar grüne und schwarze Präferenzen erkennbar, insgesamt dominiert jedoch keine der beiden Parteien im Bereich der Bildungspolitik.

⁵⁸ <https://www.tagesspiegel.de/politik/gruen-schwarz-in-baden-wuerttemberg-wir-besche-essen-uns-nicht/14427776.html> (letzter Zugriff: 04.01.2021).

Nicht zuletzt vor diesem Ergebnis sollte jedoch noch einmal die Bedeutung der „Nebenabsprachen“ zum Koalitionsvertrag erwähnt werden. In diesen hatten Grüne und CDU konkrete Politiken benannt, die von der durch die Schuldenbremse notwendigen Kürzungspolitik unangetastet bleiben sollten. Spannend ist dabei vor allem, dass das in diesen Nebenabkommen im Bildungsbereich teuerste Projekt (der KinderBildungsPass) schlussendlich – aus den oben diskutierten Gründen – als Reform scheiterte. Somit waren sowohl Koalitionsvertrag und Nebenabsprachen weniger bindend als angenommen.

Betrachtet man jedoch das bildungspolitische Reformprogramm als Ganzes, so muss ganz klar konstatiert werden, dass Grün-Schwarz einen beachtlichen Teil der Koalitionszusagen in Reformen umgesetzt und implementiert hat. In allen Bildungsbereichen wurden die angekündigten (inkrementellen) Reformvorhaben angegangen und größtenteils umgesetzt. Weiterhin fällt – insbesondere im Vergleich zur Grün-Roten Vorgängerregierung Kretschmann I – auf, dass Grün-Schwarz sehr viel pragmatischere, inkrementellere, weniger ideologisch motivierte und weniger ambitionierte (im Sinne größerer struktureller Veränderungen) Reformen angekündigt und durchgeführt hat. Während die Regierung Kretschmann I anscheinend ihr ‚window of opportunity‘ im Bildungswesen nach 57 Jahren CDU-Dominanz nutzen wollte, ging die nachfolgende zwei-Lager-Koalition Kretschmann II viel weniger radikale Projekte an. Insgesamt betrachtet entwickelte sich das Bildungssystem unter Kretschmann II somit auch nicht in eine bestimmte ideologische Richtung weiter, weder im vorschulischen noch im schulischen oder im beruflichen Bereich. Die konkrete Bildungspolitik wird dabei in einer Gesamtbetrachtung ‚zentristischer‘, d. h. das Bildungssystem wurde inkrementell in eine Richtung entwickelt, die zwischen den Parteipositionen liegt und weniger stark ein ideologisches Profil erkennen lässt als unter Schwarz-Gelb einerseits und Grün-Rot andererseits. Interessant ist dabei auch das Timing der Reformen: Während die Regierung unter Kretschmann I alle großen bildungspolitischen Reformen sehr früh in der Legislaturperiode anging (potenziell einerseits um die hohe Popularität zu nutzen, andererseits um Tatsachen und neue Pfadabhängigkeiten zu schaffen), startete die Regierung unter Kretschmann II zunächst mit kleineren Reformen, bevor etwas größere Reformen angegangen werden (potenziell, da diese zunächst innerhalb der Koalition im Detail ausgehandelt werden mussten).

Spannend ist zuletzt, dass sowohl Grün-Rot als auch Grün-Schwarz durch starke exogene Krisen herausgefordert wurde, die auch wichtige Konsequenzen für die Bildungspolitik haben: Kretschmann I durch den rapiden Anstieg von Flüchtlingszahlen während der sogenannten ‚Flüchtlingskrise‘, Kretschmann II

durch die sogenannten ‚Corona-Krise‘. Aus Platzgründen sind wir in diesem Beitrag nur kurz auf die bildungspolitischen Antworten von Grün-Schwarz auf diese Krise eingegangen – betonen dies aber als äußerst vielversprechendes Thema für zukünftige Forschung auch im Bundesländer-Vergleich.

Literatur

- Ansell, B. W. 2010. *From the ballot to the blackboard: The redistributive political economy of education*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bartscherer, F. 2021. In unruhigem Fahrwasser: Grün-schwarze Wissenschaftspolitik. In *Kiwi im Südwesten – Eine Bilanz der zweiten Landesregierung Kretschmann, 2016–2021*, Hrsg. Hörisch, F. und S. Wurster, 235–259. Wiesbaden: Springer VS.
- Busemeyer, M. R. 2009. Social democrats and the new partisan politics of public investment in education. *Journal of European Public Policy*, 16(1), 107–126.
- Busemeyer, M. R. 2015a. *Bildungspolitik im internationalen Vergleich*. Konstanz: UVK
- Busemeyer, M. R. 2015b. *Skills and inequality: Partisan politics and the political economy of education reforms in western welfare states*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Busemeyer, M. R., S.T. Franzmann, und J.L. Garritzmann. 2013. Who owns education? Cleavage structures in the partisan competition over educational expansion. *West European Politics*, 36(3), 521–546.
- Busemeyer, M. R., und J.L. Garritzmann. 2019. Bildungspolitik und der Sozialinvestitionsstaat. In *Handbuch der Sozialpolitik*, Hrsg. H. Obinger und M. G. Schmidt, 783–805. Wiesbaden: VS Springer.
- Busemeyer, M. R., und S. Haastert. 2017. Bildungspolitik: Nicht alles anders, aber manches. In *Das grün-rote Experiment in Baden-Württemberg*, Hrsg. F. Hörisch und Wurster, S., 125–158. Wiesbaden: Springer VS.
- Busemeyer, M. R., und L. Seitzl. 2017. The partisan politics of early childhood education in the German Länder. *Journal of Public Policy*, 38(2), 243–274.
- CDU. 2015. *Gemeinsam. Zukunft. Schaffen*. Das Regierungsprogramm der CDU Baden-Württemberg 2016–2021. Stuttgart: CDU.
- Debus, M. 2021. Parteienwettbewerb und Koalitionsbildung in Baden-Württemberg im Rahmen der Landtagswahl 2021. In *Kiwi im Südwesten – Eine Bilanz der zweiten Landesregierung Kretschmann, 2016–2021*, Hrsg. Hörisch, F. und S. Wurster, 21–41. Wiesbaden: Springer VS.
- Garritzmann, J. L. 2016. *The Political Economy of Higher Education Finance. The Politics of Tuition Fees and Subsidies in OECD countries, 1945–2015*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Garritzmann, J. L., L. Röth, und H. Kleider. 2021. Policy-Making in Multi-Level Systems: Ideology, Authority, and Education. *Comparative Political Studies*. online first.
- Garritzmann, J. L. und K. Seng. 2016. Party Politics and Education Spending: Challenging Some Common Wisdom. *Journal of European Public Policy*, 23(4), 510–530.
- Garritzmann, S. 2020. *Education Systems and Political Inequality – How Educational Institutions Shape Turnout Gaps*. Dissertation, Universität Konstanz.

- Garrizmann, J. L., Häusermann, S., und Palier, B. Im Erscheinen. *The World Politics of Social Investment. Volume I: The Welfare State in the Century of Knowledge.* Oxford: Oxford University Press.
- Gingrich, J. 2011. *Making Markets in the Welfare State.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Glaeser, E. L., R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, und A. Shleifer. 2004. Do Institutions Cause Growth? *Journal of Economic Growth*, 9, 271–303.
- Goerres, A., und M. Tepe. 2012. Doing It for the Kids? The Determinants of Attitudes towards Public Childcare in Unified Germany. *Journal of Social Policy*, 41, 349–372.
- Green-Pedersen, C., und Jensen, C. 2019. Electoral competition and the welfare state, *West European Politics*, 42(4), 803–823.
- Gross, M. 2021. Die grün-schwarze Landesregierung in Baden-Württemberg 2016 im Lichte der Regierungsbildungsforschung. In *Kiwi im Südwesten – Eine Bilanz der zweiten Landesregierung Kretschmann, 2016 – 2021*, Hrsg. Hörisch, F. und S. Wurster. Wiesbaden: Springer VS.
- Grüne. 2015. *Grün aus Verantwortung für Baden-Württemberg. Wahlprogramm zur Landtagswahl 2016.* Stuttgart: Die Grünen.
- Grüne/CDU. 2016. *Baden-Württemberg gestalten: Verlässlich. Nachhaltig. Innovativ. Koalitionsvertrag zwischen Bündnis 90/Die Grünen Baden-Württemberg und der CDU Baden-Württemberg 2016–2021.* Stuttgart: Die Grünen und CDU.
- Hibbs, D. A. 1977. Political parties and macroeconomic policy. *American Political Science Review*, 71, 1467–1487.
- Hörisch, F., und S. Wurster. 2017. *Das grün-rote Experiment in Baden-Württemberg. Eine Bilanz der Landesregierung Kretschmann 2011–2016.* Wiesbaden: VS Verlag.
- Iversen, T., und J.D. Stephens. 2008. Partisan politics, the welfare state, and three worlds of human capital formation. *Comparative Political Studies*, 41(4), 600–637.
- Jungblut, J. 2016. From preferences to policies in coalition governments—Unpacking policy making in European higher education. *Public Policy and Administration*, 32(4), 323–348.
- Lemieux, T. 2006. The ‘Mincer Equation’ Thirty Years After *Schooling, Experience, and Earnings.* In *Jacob Mincer: A Pioneer of Modern Labor Market Economics.*, Hrsg. S. Grossbard, 127–148. New York: Springer.
- Lipset, S. M. 1959. Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy. *American Political Science Review*, 53(1), 69–105.
- Müller, W., und M. Gangl. 2003. *The Transition from School to Work in Europe. The Integration of Youth into EU Labour Markets.* Oxford: Oxford University Press.
- OECD. 2018. *Education at a Glance 2018.* Verlagsort: OECD Publication.
- Österman, M. 2017. *Education, Stratification and Reform. Educational Institutions in Comparative Perspective.* Uppsala: Uppsala University.
- Pappi, F. U., und N.M. Seher. 2009. Party Election Programmes, Signalling Policies and Salience of Specific Policy Domains: The German Parties from 1990 to 2005. *German Politics*, 18(3), 403–425.
- Pierson, P. 1993. When Effect Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change. *World Politics* 45, 595–628.
- Schmidt, M. G. 1980. *CDU und SPD an der Regierung: Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern.* Frankfurt a.M./New York: Campus Verlag.

- Schmidt, M. G. 1996. When parties matter: A review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy. *European Journal of Political Research*, 30(2), 155–183.
- Schmidt, M. G. 2002. Warum Mittelmaß? Deutschlands Bildungsausgaben im internationalen Vergleich. *Politische Vierteljahresschrift*, 43(1), 3–19.
- Siewert, M. und P.D. König. 2021. Auf dem Weg zum digitalen Musterlände? Die Digitalpolitik der grün-schwarzen Regierung. In *Kiwi im Südwesten – Eine Bilanz der zweiten Landesregierung Kretschmann, 2016 – 2021*, Hrsg. Hörisch, F. und S. Wurster. Wiesbaden: Springer VS.
- SPD. 2015. *Baden-Württemberg leben. Regierungsprogramm der SPD Baden-Württemberg 2016–2021*. Stuttgart: SPD.
- Thelen, K. 2004. *How institutions evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wolf, F., und A. Kraemer. 2012. On the Electoral Relevance of Education Policy in the German Länder. *German Politics*, 21(4):444–63.
- Wurster, S., und F. Hörisch. 2021. Eine grün-schwarze Bilanz im Vergleich: Komplementärkoalition zwischen Aufbruch und Status quo?. In *Kiwi im Südwesten – Eine Bilanz der zweiten Landesregierung Kretschmann, 2016 – 2021*, Hrsg. Hörisch, F. und S. Wurster. Wiesbaden: Springer VS.