

Inkrementeller Wandel mit transformativer Wirkung? Eine Bilanz der Bildungspolitik der vierten Regierung Merkel (2018–2021)

Moritz G. Bizer und Marius R. Busemeyer

1 Einleitung: Bildungspolitik in Deutschland

Das Feld der Bildungspolitik ist in besonderer Weise von dem Spannungsverhältnis zwischen Parteienwettbewerb und Föderalismusprinzip gekennzeichnet, das Lehbruch (2013) als besonderes Merkmal deutschen Regierungshandelns identifiziert hat. Auf der einen Seite stellt der Bildungsföderalismus ein Policy-Labor dar, in dem Länderregierungen unterschiedliche und parteipolitisch gefärbte Schwerpunkte bei Themen wie Inklusion von Schüler*innen mit Benachteiligungen, Reform des gegliederten Sekundarschulwesens, Förderung der beruflichen Bildung und Öffnung des Zugangs zu Hochschulen setzen können (vgl. Helbig & Nikolai, 2015 für einen exzellenten Überblick). Auch Bundesregierungen haben unterschiedliche bildungspolitische Schwerpunkte gesetzt, nicht nur, aber insbesondere auch im Hinblick auf das relative Verhältnis von zentraler Koordination und Autonomie der Länder (Busemeyer, 2019; Welsh, 2015). Auf der anderen Seite wird die föderale Vielfalt in der Bildungspolitik durch die horizontale Koordination der Bundesländer und vereinzelt die vertikale Kooperation zwischen Bund und Ländern eingehegt. In der Schulpolitik ist die horizontale Koordination über die Kultusministerkonferenz (KMK) besonders ausgeprägt und den Ländern verbleibt eine hohe Entscheidungsautonomie (Wolf, 2008). In der

M. G. Bizer · M. R. Busemeyer (✉)

Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, Universität Konstanz, Konstanz, Deutschland

E-Mail: marius.busemeyer@uni-konstanz.de

M. G. Bizer

E-Mail: moritz.bizer@uni-konstanz.de

beruflichen Bildung ist die Rolle des Bundes im Gegensatz dazu traditionell stärker, da die Sozialpartner (Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände) stärker auf einheitliche Abschlüsse für den nationalen Arbeitsmarkt drängen und formal der betriebliche Teil der dualen Ausbildung über ministeriale Verordnungen von Bundesministerien reguliert wird (Busemeyer, 2009). In der Hochschulpolitik ist es im Lauf der letzten Jahrzehnte zu gewissen Verschiebungen im Verhältnis zwischen Bund und Ländern gekommen, die – wie oben angedeutet – auch durch die parteipolitische Prägung der Regierung beeinflusst waren.

Vor diesem Hintergrund betrachtet dieses Kapitel die Entwicklung der Bildungspolitik der vierten Regierung Merkel in den Jahren 2018 bis 2021. Da nach den gescheiterten Verhandlungen zur Bildung einer sogenannten Jamaika-Koalition die bisherigen Koalitionspartner im Rahmen einer Neuauflage der Großen Koalition ihre gemeinsame Arbeit fortsetzten, ist hier zunächst nicht mit radikalen Veränderungen zu rechnen. Ohnehin ist das Politikfeld Bildung aufgrund seiner komplexen Sub-Struktur eher durch Kontinuität als radikalen Wandel gekennzeichnet (Busemeyer, 2019). Diese Komplexität ergibt sich aus der Tatsache, dass je nach Bildungssektor unterschiedliche gesellschaftliche Interessen und Akteure einen Einfluss auf das Regierungshandeln nehmen (in der Schulpolitik: Lehrgewerkschaften und -verbände, in der beruflichen Bildung: Sozialpartner und Berufsverbände, in der Hochschulpolitik: Universitäten, außeruniversitäre Forschungseinrichtungen) und die Zuständigkeiten für verschiedene Bildungssektoren auf Bundesebene faktisch auf unterschiedliche Ministerien verteilt sind (neben dem hauptamtlich zuständigen Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) außerdem das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), letztere vor allen Dingen im Feld der beruflichen Bildung). Darüber hinaus besteht in der Bildungspolitik natürlich das besondere Erfordernis der engen Koordination mit Länderministerien – auch hier sind die Zuständigkeiten, mit Variationen über die Länder hinweg, auf verschiedene Ministerien verteilt. Trotz dieser Zersplitterung der Kompetenzen hängen die verschiedenen Bildungssektoren eng voneinander ab, nicht zuletzt, weil sie die verschiedenen Stadien von Bildungs- und Erwerbskarrieren widerspiegeln, die Individuen durchlaufen. Die komplexen Verhandlungs- und Netzwerkstrukturen des Politikfelds Bildung jedenfalls machen es wahrscheinlich, dass Reformschritte eher inkrementell als radikal sind und in der Regel von breiten informellen oder eben auch formellen Großen Koalitionen getragen werden.

Dennoch – so die zentrale These dieses Kapitels – zeigt sich bei einer genaueren Betrachtung der bildungspolitischen Entscheidungen der Jahre 2018–21, dass

langjähriger inkrementeller Wandel in Summe durchaus eine transformative Wirkung haben kann (vgl. grundsätzlich zu dieser These: Streeck & Thelen, 2005). Die Große Koalition hatte in der vorangehenden Legislaturperiode bereits einige Reformprojekte und -initiativen angestoßen, die in der 19. Legislaturperiode konsequent weiterverfolgt wurden, beispielsweise die Exzellenzstrategie im Hochschulbereich und die (vorsichtige) Reform des Berufsbildungsgesetzes. Darüber hinaus sind aber auch neue Themen auf der Agenda erschienen, wie die Verabschiedung des Digitalpaktes zur Unterstützung des Aufbaus der digitalen Infrastruktur in Schulen, der bei der Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie eine wichtige Rolle spielte. Insgesamt betrachtet deuten die Entwicklungen der letzten vier Jahre auf eine stärkere Rolle des Bundes in der Bildungspolitik hin, bislang vor allen Dingen im Hinblick auf die Finanzierung von Bildung.

Im folgenden Abschnitt stellen wir zunächst die Positionen der Regierungsparteien sowie ausgewählter Oppositionsparteien im Wahlkampf 2017 und des schließlich verabschiedeten Koalitionsvertrags vor. Es folgt eine detaillierte Analyse der bildungspolitischen Entscheidungen in den Bereichen Hochschule, berufliche Bildung und Schulpolitik. In einem gesonderten Abschnitt diskutieren wir die bildungspolitischen Implikationen der Corona-Pandemie. Im abschließenden Teil ordnen wir unsere Befunde analytisch ein und diskutieren weitere Implikationen.

2 Position der Parteien bei Regierungsantritt

Auch wenn die Kompetenzen des Bundes in der Bildungspolitik deutlich beschränkter sind als in anderen Politikfeldern, nimmt das Thema Bildung in den Wahlprogrammen der Parteien und auch dem Koalitionsvertrag dennoch einen wichtigen Platz ein. Im Spiegel der öffentlichen Meinung war vor der Wahl vor allen Dingen das Thema Digitalisierung an Schulen ein wichtiges. So geben in Umfragen 75 % der Bevölkerung an, dass sie die Vermittlung von digitalen Kompetenzen an weiterführenden Schulen, Berufsschulen und Hochschulen für wichtig halten – bei den Grundschulen sind es immerhin 55 % (Wößmann et al., 2017: 23). Auch wenn öffentliche Meinung nicht der einzige Faktor ist, der Regierungshandeln beeinflusst (Busemeyer et al., 2020), so zeigen diese Zahlen dennoch, dass Bildungspolitik aus Sicht der Wahlbevölkerung ein wichtiges und zentrales Thema bleibt, und es insbesondere bei der Frage der Digitalisierung und der Verbesserung der Ausstattung von Schulen eine hohe Nachfrage nach Veränderung gibt. Daher ist es wenig überraschend, dass sowohl SPD als

auch CDU/CSU der Digitalisierung und speziell der Gestaltung der digitalen Lernumgebung einen hohen Stellenwert beimessen. So sprechen die Unionsparteien in ihrem Wahlprogramm von der Notwendigkeit einer „Digitalen Bildungsoffensive“ und wollen mit dem „Digitalpakt“ nicht nur in der schulischen und beruflichen Bildung, sondern auch im Hochschulbereich für eine adäquate digitale Ausstattung und Ausbildung sorgen (CDU/CSU, 2017: 53). Diese Ziele sind deckungsgleich mit denen der SPD, die sich für eine „zeitgemäße technische Ausstattung der Bildungseinrichtungen“ sowie der „Aus- und Weiterbildung der Lehrkräfte [im Hinblick] auf neue Entwicklungen in der digitalen Bildung“ einsetzt (SPD, 2017: 14). Auch FDP und Bündnis 90/Die Grünen greifen das Thema der Digitalisierung in der Bildungspolitik auf. Die Grünen bleiben bei dieser Thematik allerdings eher vage, wohingegen die FDP bspw. „1.000 Euro Technik-Investition pro Schülerin und Schüler“ (Bündnis 90/Die Grünen, 2017: 179–180; FDP, 2017: 26) fordert.

Die starke Überschneidung in den Positionen der Regierungsparteien zeigt sich auch im Koalitionsvertrag. Im Rahmen eines „gemeinsamen Digitalpakts Schule von Bund und Ländern“ planen die Koalitionspartner über einen Zeitraum von fünf Jahren fünf Mrd. Euro für die technische Modernisierung der Schulen bereitzustellen (CDU/CSU/SPD, 2018: 11–12). Der Digitalpakt ist ein gutes Beispiel für das Spannungsverhältnis zwischen der formalrechtlichen Dominanz der Länder in der Bildungspolitik einerseits und der faktischen Notwendigkeit der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern bei großen Vorhaben andererseits. Der Digitalpakt steht somit klar im Spannungsfeld des Parteienwettbewerbs und des Föderalismusprinzips (Lehmbruch, 2013). SPD und Grüne, die tendenziell positiv gegenüber einer Ausweitung der formalen Kompetenzen des Bundes in der Bildungspolitik eingestellt sind, sprechen sich daher bereits in ihrem Wahlprogramm für eine für die Umsetzung des Digitalpakts notwendige Änderung des Grundgesetzes zur Aufweichung bzw. Auflösung des Kooperationsverbots aus (SPD, 2017: 13; Bündnis 90/Die Grünen, 2017: 172). Im Gegensatz dazu stellen die Unionsparteien im Wahlprogramm klar: „Schulbildung ist nach der Ordnung des Grundgesetzes Ländersache und wird es bleiben“ (CDU/CSU, 2017: 35). Dass eine Grundgesetzänderung zur Aufweichung des Kooperationsverbots Eingang in den Koalitionsvertrag gefunden hat (CDU/CSU/SPD, 2018: 28), kann somit als Erfolg der SPD in den Koalitionsverhandlungen gewertet werden. Ebenso wollen die Koalierenden „nach dem Vorbild des Wissenschaftsrates einen Nationalen Bildungsrat einrichten“ (CDU/CSU/SPD, 2018: 28). Dieser mit den Zielen von mehr „Transparenz, Qualität und Vergleichbarkeit im Bildungswesen“ entworfene Rat würde zwar per se nicht mehr Kompetenzen von der Länder- auf die Bundesebene transferieren, jedoch lässt sich in diesem von den

Koalitionsparteien vorgeschlagenen „gemeinsamen Schulterschluss von Bund und Ländern“ doch zumindest eine relative Aufwertung der Rolle des Bundes in der Bildungspolitik erkennen.

Ein weiteres Themenfeld, in dem sich die SPD im Koalitionsvertrag durchsetzen konnte, ist der Bereich der finanziellen Unterstützung von Schüler*innen, Auszubildenden und Studierenden. Wie im SPD-Wahlprogramm beschrieben (SPD, 2017: 20–21), wird auch im Koalitionsvertrag ein Ausbau bisheriger Leistungen sowie eine Erweiterung des Kreises der Förderberechtigten im Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) verankert (CDU/CSU/SPD, 2018: 12–13). Ebenso wie die SPD (2017: 12) fordern auch die oppositionellen Grünen eine Mindestausbildungsvergütung zur Stärkung der Berufsausbildung (Bündnis 90/Die Grünen, 2017: 178). Dass auch dieser von den Grünen unterstützte Vorschlag der SPD im Rahmen einer Novellierung des Berufsbildungsgesetzes Einzug in den Koalitionsvertrag gehalten hat, deutet auf eine starke Verhandlungsposition der SPD in den Koalitionsgesprächen hin, zumindest im Bereich der Bildungspolitik. Vor dem Hintergrund einer tendenziell sinkenden Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen und zunehmenden Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Auszubildenden (BIBB, 2017) könnte sogar argumentiert werden, dass eine Mindestausbildungsvergütung die Bereitschaft der Unternehmen, in Ausbildung zu investieren, negativ beeinträchtigen könnte. Andererseits steigert eine solche Vergütung die Attraktivität der Ausbildung für die Jugendlichen.

Der Koalitionsvertrag enthält außerdem das Ziel, einen Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung im Grundschulalter einzuführen (CDU/CSU/SPD, 2018: 11). Auch wenn sich bereits in der vorangegangenen Legislaturperiode eine gewisse Übernahme von klassisch sozialdemokratischen Themen durch CDU und CSU andeutete (vgl. Busemeyer, 2019: 493), ist dies dennoch eine bemerkenswerte Veränderung, da die Unionsparteien hier traditionell eine abwehrende Haltung einnehmen. Die CDU sah lange Zeit in der Ausweitung des Ganztagsbetriebs „vor allem eine Gefährdung der Familie“ (Kuhlmann & Tillmann, 2009: 24), spricht sich nun zusammen mit der CSU in ihrem Wahlprogramm 2017 jedoch für „einen Rechtsanspruch auf Betreuung im Grundschulalter“ aus (CDU/CSU, 2017: 25). Somit kann die Übernahme dieses Themas durch die Unionsparteien und die Verankerung im Koalitionsvertrag durchaus als Erfolg für die SPD verbucht werden.

Abschließend seien noch zwei Beispiele für Policies genannt, die einerseits die Fortführung bestehender Initiativen darstellen, andererseits aber auch transformative Veränderungen in der Bildungspolitik andeuten: die Fortführung und Verstetigung der Exzellenzstrategie im Bereich der Hochschulpolitik und die

Fortführung der Allianz für Aus- und Weiterbildung in der Berufsbildungspolitik (CDU/CSU/SPD, 2018: 33; 11–12). Auf beide Projekte werden wir unten ausführlicher eingehen.

3 Bilanz der Bildungspolitik der Großen Koalition 2017–2021

Im Folgenden betrachten wir die Umsetzung der im Koalitionsvertrag vereinbarten politischen Initiativen und Projekte in der Regierungspolitik. Wir beginnen mit den Bereichen der Hochschulpolitik und der beruflichen Bildung, da in diesen Bereichen die formalrechtlichen Kompetenzen des Bundes relativ betrachtet am stärksten sind. Es folgt eine Analyse der Schulpolitik und ein gesonderter Abschnitt zu Bildungspolitik in Zeiten der Corona-Pandemie.

3.1 Hochschulpolitik

Wie bereits oben angedeutet, ist der Bereich der Hochschulpolitik ein besonders treffendes Beispiel für die Dynamik des inkrementellen Wandels mit transformativer Wirkung. Sowohl die Exzellenzstrategie als auch der Hochschulpakt 2020 stellen die Fortführung von bereits früher begonnenen Initiativen dar, zeigen allerdings durch ihre Verstetigung einen transformativen Wandel, der langfristig eine Stärkung der Rolle des Bundes in diesem Feld zur Folge haben wird.

Zunächst zum Hochschulpakt. In der vorangegangenen Großen Koalition wurde das Instrument zeitlich begrenzter Hochschulpakete eingesetzt, um den Ländern bei der Bewältigung von steigenden Studierendenzahlen zu helfen (vgl. Busemeyer, 2019). Die neue Große Koalition beschloss im Juni 2019 zusammen mit den Regierungen der Länder den „Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken“ (von hier an Zukunftsvertrag), der eine unbefristete Förderung der Hochschulen gemeinsam durch Bund und Länder vorsieht, was durch die Änderung des Art. 91b Abs. 1 GG im Jahr 2015 möglich geworden war. Der per Ländervereinbarung beschlossene Zukunftsvertrag sieht vor, dass der Bund von 2021 bis 2023 1,88 Mrd. € und ab 2024 pro Jahr auf unbefristete Dauer 2,05 Mrd. € an Bundesmitteln zur Verfügung stellt (BMBF, 2019a: 3). Die Länder beteiligen sich, neben der rein durch die Länder geleisteten Grundfinanzierung der Hochschulen, mindestens in gleicher Höhe wie der Bund an den Mitteln des Zukunftsvertrags. In der Fortführung der vorangegangenen Hochschulpakete rückt nun die Erhaltung

der aufgebauten Studienkapazitäten sowie die Finanzierung des dafür nötigen Hochschulpersonals in den Mittelpunkt.

In Zukunft wird sich der Bund somit dauerhaft zu einem bedeutenden Teil an der Finanzierung der universitären Lehre in Deutschland beteiligen. Dies ist vor dem Hintergrund der längerfristigen Entwicklung der Hochschulfinanzierung in Deutschland eine beachtliche Veränderung. Ging es in der Föderalismusreform I von 2006 noch um eine starke Trennung der Kompetenzen des Bundes und der Länder – verbunden mit der Einführung des Kooperationsverbotes zwischen Bund und Ländern – wurde diese strikte Arbeitsteilung vor allen Dingen in der Hochschulpolitik in den folgenden Jahren mehrmals faktisch durchbrochen, bis dann im Jahr 2015 die entsprechende Grundgesetzänderung diese Realität anerkannte. Der Zukunftsvertrag ist somit der (vorerst) letzte Schritt in der (Wieder-)Einführung der gemeinschaftlichen Finanzierungsverantwortung von Bund und Ländern im Hochschulbereich. Dass die Mittel des Bundes nun zudem nicht nur für die Bereitstellung von Studienkapazitäten, sondern auch dezidiert für den „Ausbau von dauerhaften Beschäftigungsverhältnissen des hauptberuflichen wissenschaftlichen und künstlerischen, mit Studium und Lehre befassten Personals an den Hochschulen“ verwendet werden, unterstreicht dies eindrücklich (BMBF, 2019a: 2).

Eine ähnliche Dynamik lässt sich bei der Verstetigung der Exzellenzstrategie (kurz: „ExStrat“), der Fortführung der Exzellenzinitiative („ExIni“), beobachten. Die Fortführung und Verstetigung der ExStrat als Förderinstrument der Spitzenforschung in Deutschland war bereits von der vorangehenden Großen Koalition beschlossen worden; die Umsetzung dieses Beschlusses fiel allerdings in die Verantwortung der aktuellen Großen Koalition. Nach einem langjährigen und aufwendigen Begutachtungs- und Entscheidungsprozess nahmen zum Januar 2019 57 Exzellenzcluster, die mit einer Summe von jährlich insgesamt 148 Mio. € gefördert werden, sowie zehn Exzellenzuniversitäten und ein Exzellenzverbund (von nun an nur „Exzellenzuniversitäten“) (jährlich mit einem Gesamtvolumen von 385 Mio. € gefördert) ihre Arbeit auf.¹

Auch wenn das Verfahren zur Auswahl der Forschungscluster und Exzellenzuniversitäten im Wesentlichen „rein wissenschaftlichen Kriterien“ folgte (DW, 2019), fiel die endgültige Entscheidung im September 2018 in der Exzellenzkommission, bestehend aus den zuständigen Ministerinnen und Ministern des Bundes und der Länder und einem wissenschaftlichen Expertengremium. Da

¹ Während Exzellenzuniversitäten dauerhaft ihren Status und die damit einhergehende Förderung erhalten, sich allerdings regelmäßigen externen Prüfungen unterziehen müssen, werden Cluster durch zwei Förderphasen hinweg über eine maximale Dauer von 14 Jahren gefördert.

im letzten Schritt somit auch politische Akteure an der Entscheidung beteiligt waren, sah sich die Politik im Nachgang einer Reihe von Kritikpunkten ausgesetzt. Aus der Wissenschaft wurde die Entscheidung kritisiert, mehr Cluster als ursprünglich geplant zu bewilligen, was für die erfolgreichen Anträge spürbare Mittelkürzung von etwa 26 % zur Folge hatte.² Ein weiterer Kritikpunkt betraf die schwache Repräsentation ostdeutscher Universitäten bei Clustern und Exzellenzuniversitäten. So bezeichneten die Hochschulvorsitzenden der ostdeutschen Universitäten die Exzellenz-Entscheidung in einem Memorandum als „ernüchternd“ und sehen weiterhin existierende strukturelle Unterschiede und verschiedene Rahmenbedingungen zwischen Universitäten in West- und Ost-Deutschland (Hochschulvorsitzende der ostdeutschen Universitäten, 2020: 1–2). Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) kritisierte die Förderungen einzelner Spitzeninstitutionen und forderte stattdessen, „die Hochschulfinanzierung stärker auf eine Förderung guter Forschung und Lehre in der Fläche auszurichten“ (GEW, 2020). Die geringen Erfolge der Universitäten in Ostdeutschland empfanden auch Politiker der SPD sowie der FDP als „Wermutstropfen“ und auch der forschungspolitische Sprecher der Grünen warnte vor der Gefahr „einer dauerhaft zweigeteilten Hochschullandschaft“ (Forschung und Lehre, 2019). Evaluationsstudien zu den Effekten der ExIni haben bislang aber keine dauerhaft verfestigten Ungleichheiten in der Finanzierung feststellen können (Bünstorf & König, 2020; Mergele & Winkelmayr, 2021: 10–11).

In Anbetracht der langfristigen Ausrichtung der ExStrat könnte allerdings zukünftig eine stärkere Ausdifferenzierung der deutschen Hochschullandschaft zu erwarten sein. Auch aus diesem Grund sah der Koalitionsvertrag der regierenden Parteien vor, weitere Fördermaßnahmen zu entwickeln, um „ausgewählte forschungsstarke und exzellente Institute an Hochschulen bundesseitig mitfördern zu können, ohne sie aus der Hochschule herauslösen zu müssen“ (CDU/CSU/SPD, 2018: 34). Mit dem Zukunftsvertrag ist dies zumindest in Teilen geschehen und umgesetzt worden. Damit auch in Zukunft weitere Universitäten durch die Ernennung zu Exzellenzuniversitäten gefördert werden können, wurde bereits im Jahr 2016 eine weitere Auswahlrunde für 2026 für mindestens vier neue Anträge beschlossen, unabhängig davon, ob die momentan geförderten Institutionen dann ihren Status verteidigen können (GWK, 2016). Zudem forderte Peter-André Alt, Präsident der Hochschulrektorenkonferenz (HRK), dass die Antragsstellung in Universitätsverbänden nach dem Vorbild des erfolgreichen Berliner Universitätsverbands, stärker gefördert werden sollte (Zeit Online, 2020), sodass die Mittel

² <https://www.forschung-und-lehre.de/politik/ministerin-karliczek-lehnt-forderung-der-lae-nder-ab-1146/> (abgerufen am 25.10.2021).

etwas breiter verteilt werden. Diese Ideen zur Weiterentwicklung der ExStrat finden sich auch in den Wahlprogrammen der Regierungsparteien zur Bundestagswahl 2021. So möchte die SPD (2021: 21) „die Unterstützung regionaler Kooperationen von Hochschulen und Forschungseinrichtungen“ im Rahmen der Exzellenzstrategie erweitern und speziell zum Vorteil der ostdeutschen Universitäten stärken. CDU und CSU wiederum möchten „die Exzellenzstrategie fortführen und für erfolgreiche Cluster neue Möglichkeiten der dauerhaften institutionellen Förderung schaffen“ (CDU/CSU, 2021: 84–85). Damit deutet sich, zumindest im Hinblick auf den Kurs der großen Parteien, eine Fortführung des bisherigen Kurses an.

Wie oben schon erwähnt, lag ein weiterer Schwerpunkt der hochschulpolitischen Arbeit der Koalition auf der Reform der Studien- und Ausbildungsfinanzierung. Wie im Koalitionsvertrag vorgesehen (CDU/CSU/SPD, 2018: 33), wurde zum August 2019 eine Reform des BAföG umgesetzt. Um die Situation der förderbedürftigen Studierenden weiter zu verbessern und um das BAföG-Angebot attraktiver zu machen, wurde an einer Reihe von Stellschrauben gedreht: eine Erhöhung des Wohnkostenzuschlags um 30 %, eine Anhebung des Förderungshöchstsatzes um mehr als 17 % sowie eine Erhöhung der Kinderbetreuungszuschläge und vereinfachte Rückzahlungsmodalitäten (BMBF, 2019b). Zudem wurden bis 2021 die Einkommensfreibeträge schrittweise um insgesamt mehr als 16 % erhöht ebenso wie die Freibeträge für finanzielle Rücklagen, wodurch der Kreis der prinzipiell Förderberechtigten deutlich größer wurde (ebd.) Durch die in der vorausgegangenen Legislaturperiode beschlossene Übertragung der vollständigen Finanzierungsverantwortung des BAföG an den Bund (Busemeyer, 2019) hat dieser im Jahr 2020 Ausgaben von über 2,9 Mrd. € getätigt – eine Zunahme von 9,2 % zum Vorjahr (Destatis, 2021). Trotz dieser signifikanten Verbesserung der BAföG-Konditionen und damit einhergehend der Bedingungen der Studierendenfinanzierung zeigen aktuelle Zahlen des Statistischen Bundesamtes, dass im Jahr 2020 die Zahl der BAföG-Geförderten im Vorjahresvergleich erneut um sechs Prozent fiel und sich anstelle der gewünschten Trendwende weiterhin der Abwärtstrend sowohl unter Studierenden als auch Schülerinnen und Schülern fortsetzt (ebd.), was nach Expertenmeinung unter anderem an der unzureichenden Erhöhung der Elternbeiträge liegen könnte.³ Es lässt sich dennoch festhalten, dass der Bund sein Engagement in der Studierendenfinanzierung, wie im Koalitionsvertrag vereinbart, erneut erhöht hat.

³ https://www.deutschlandfunk.de/bildungsoekonom-bafoeg-staerker-an-die-realitaeten-anpassen.680.de.html?dram:article_id=439637 (abgerufen am 25.10.2021).

Eine weitere Initiative der Bundesregierung unterstreicht die Notwendigkeit des Aufbaus einer digitalen Infrastruktur auch im Hochschulbereich. Mit der Bund-Länder-Vereinbarung vom November 2018 zum Aufbau und Förderung einer Nationalen Forschungsdateninfrastruktur (NFDI) setzte die Große Koalition einen weiteren Punkt ihres Koalitionsvertrages um (CDU/CSU/SPD, 2018: 33). Mit der NFDI sollen sowohl der Wissenschaft als auch der Gesellschaft ein „systematischer, nachhaltiger Zugang zu digitalisierten Datenbeständen“ bereit werden und die „oft dezentral, projektförmig und temporär gelagerten Datenbestände von Wissen und Forschung für das deutsche Wissenschaftssystem systematisch erschlossen werden“ (GWK, 2018: 1). Diese ebenso durch die Änderung des Art. 91b Abs. 1 GG möglich gewordene Förderung stellt bis zum Jahr 2028 jährlich bis zu 90 Mio. € für bis zu 30 Konsortien zur Verfügung, in denen Nutzende sowie Anbieter von Forschungsdaten zusammenarbeiten. Während zu Beginn zunächst neun Konsortien gefördert wurden, sind es nach der zweiten Ausschreibungsreihe inzwischen insgesamt 19 Konsortien, die von der Förderung profitieren.

3.2 Berufliche Bildung

Wie bereits in früheren Legislaturperioden beschrieben die regierenden Parteien in ihrem Koalitionsvertrag das deutsche Berufsbildungswesen weiterhin als „Erfolgsmodell“ und betonten, die berufliche Bildung sei für sie „gleichwertig mit der akademischen Bildung“ (CDU/CSU/SPD, 2018: 29–30). Selbst wenn der Koalitionsvertrag somit keine Notwendigkeit grundsätzlicher Reformen oder radikaler Veränderungen in diesem Bereich vorsah, möchten die Koalierenden dennoch die „Attraktivität der beruflichen Bildung“ steigern und erkannten somit ein dahingehendes Defizit an (ebd.). Trotz der – bis zur Corona-Pandemie – weiterhin vergleichsweise guten Lage auf dem Ausbildungsstellenmarkt baut die Sorge um die Attraktivität der beruflichen Bildung auf langfristigen, eher negativen Trends auf. So zeigt der Berufsbildungsbericht des Jahres 2021, dass im gesamten Bundesgebiet nicht nur die Zahlen der unbesetzten Ausbildungsplätze, sondern auch die Anzahl der unversorgten Bewerber*innen mit nur geringen Ausnahmen kontinuierlich zunahm (BMBF, 2021a: 54). Dies weist auf Passungsprobleme zwischen Ausbildungsplatznachfragenden einerseits und den ausbildenden Betrieben andererseits als eine zentrale Herausforderung hin (BIBB, 2017: 22–23). Die Gründe hierfür liegen unter anderem auch in der Zunahme an Abiturient*innen und einer damit einhergehenden Veränderung des berufsspezifischen Nachfrageverhaltens (ebd.: 23–24).

Die im Koalitionsvertrag vereinbarten Ziele und im Laufe der Legislaturperiode auch umgesetzten Maßnahmen greifen im Besonderen diese Problematiken auf. Mit der Ende 2019 beschlossenen und im Januar 2020 in Kraft getretenen Novellierung des Berufsbildungsgesetzes (BBiG) setzte die Bundesregierung ihr zentrales Vorhaben im Bereich der beruflichen Bildung erfolgreich um. In der Novelle sind mit der Einführung „einer Mindestausbildungsvergütung“ analog zum Mindestlohn sowie der „Modernisierung der Ausbildungs- und Aufstiegsordnungen“ zentrale Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag umgesetzt worden (CDU/CSU/SPD, 2018: 30). Mit der ebenso von den Grünen geforderten Einführung der Mindestausbildungsvergütung konnte die SPD ein weiteres zentrales Ziel ihres Wahlprogramms in die Regierung einbringen und umsetzen (Bündnis 90/Die Grünen, 2017: 178; SPD, 2017: 12). Seit 2020 erhalten Auszubildende nun im ersten Jahr ihrer Ausbildung eine Mindestvergütung von 515 €, die bis zum Jahr 2023 auf 620 € ansteigt – ausgenommen sind hierbei von Tarifverträgen abgedeckte Arbeitsverhältnisse (BMBF, 2020a: 17). Die vom Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) willkommen geheiene und als „Novum“ bezeichnete Mindestvergütung betrifft letzterem zufolge mit rund 115.000 Personen rund sieben Prozent aller Auszubildenden (DGB, 2019). Die Einführung einer Mindestausbildungsvergütung stellt eine wesentliche Weiterentwicklung der dualen Ausbildung dar, da hierdurch die Rolle des Staates in der Regulierung von Ausbildungsverhältnissen deutlich ausgeweitet wird. Gleichzeitig wird durch den Vorrang von tarifrechtlichen Vereinbarungen die zentrale Rolle der Sozialpartner als tragende Säulen der beruflichen Bildung anerkannt.

Die zweite signifikante Veränderung durch die BBiG-Novelle betraf die Umbenennung bzw. Erweiterung der Bezeichnungen von Fortbildungsstufen in der höherqualifizierenden Berufsbildung. Die Einführung der „einheitlichen Abschlussbezeichnungen ‘Geprüfter Berufsspezialist’, ‘Bachelor Professional’ und ‘Master Professional’“ sollte die Gleichwertigkeit der beruflichen und akademischen Bildung verdeutlichen und die bisherigen Bezeichnungen wie „Meister*in“ stärken (BMBF, 2019c). Das BMBF um Ministerin Karliczek sah in den „attraktiven, international anschlussfähigen Abschlussbezeichnungen“ eine Stärkung der „Mobilitäts- und Karrierechancen der Absolventen“ (ebd.). Im Gegensatz dazu kritisierten der Verein Deutscher Ingenieure (VDI) sowie die HRK neben zahlreichen anderen Berufsverbänden die Einführung dieser Bezeichnungen massiv. So sahen VDI und HRK die Maßnahme sogar als kontraproduktiv an, die anstelle von mehr Transparenz „zu Verwirrung führen“ werde, da die Bezeichnungen „Bachelor“ und „Master“ „in Deutschland eindeutig mit dem akademischen Bildungsweg assoziiert“ werden und die Reform „die bisherigen, in

der Gesellschaft, Wirtschaft und auf dem Arbeitsmarkt fest etablierten und angesehenen Fortbildungsbezeichnungen [...] in Frage“ stelle (VDI, 2019). Ministerin Karliczek stieß zudem auf Kritik aus der KMK, im Besonderen von ihrer Parteikollegin, der CDU-Kultusministerin Eisenmann aus Baden-Württemberg (SZ, 2019). Dass sogar der im Bundesrat federführende Ausschuss für Kulturfragen vor Beschluss des neuen BBiG die Einberufung des Vermittlungsausschusses zur Lösung der Problematik der Umbenennung der Fortbildungsstufen empfohlen hatte, unterstreicht die starke Gegenwehr gegen das Vorhaben und beleuchtet zudem die Uneinigkeit der Union in dieser Frage (Bundesrat, 2019a). Unterstützt und begrüßt wurde das Vorhaben hingegen vom Deutschen Industrie- und Handelskammertag (FAZ, 2019).

Abgesehen von diesen beiden größeren Aspekten enthält die BBiG-Novelle lediglich kleinere Anpassungen und Optimierungen der Rahmenbedingungen. So haben Auszubildende nun ohne Lohnkürzung Anspruch auf einen Lerntag vor den schriftlichen Abschlussprüfungen und müssen an Tagen mit mehr als fünf Unterrichtsstunden nicht mehr in den Ausbildungsbetrieb kommen. Ausbildungsbetriebe werden zur Übernahme der Kosten für Fachliteratur verpflichtet (BMBF, 2020a: 16). Die BBiG-Novelle verbesserte außerdem die Konditionen der im Zuge der Novellierung des BBiG im Jahr 2005 eingeführten Teilzeitberufsbildung. Seit 2020 steht die Alternative der Teilzeitberufsbildung nun für alle sich in dualen Ausbildungsverhältnis befindenden Personen zur Verfügung. In Abstimmung mit dem Ausbildungsbetrieb können Auszubildende nun die Ausbildungszeit um bis zur Hälfte der Zeit reduzieren sowie die Dauer dieser Reduzierung flexibel vereinbaren (ebd.: 12). Die Gesamtausbildungsdauer kann sich hierdurch um das bis zu 1,5-fache verlängern. Die Gewerkschaft IG Metall sieht in der Neuregelung der Teilzeitberufsbildung eine deutliche Stärkung der „Vereinbarkeit von Leben und Ausbildung“ sowie eine Öffnung von Ausbildungsstellen für Menschen, die keine Vollzeitausbildung wahrnehmen können – insbesondere betrifft dies oftmals Personen mit Behinderung, Personen mit Lernbeeinträchtigungen sowie Geflüchtete und andere Personen, die neben der Ausbildung erwerbstätig sein wollen oder sein müssen (IG Metall, 2020: 11).

Neben der Novellierung der gesetzlichen Rahmenbedingungen ist die Fortführung der Allianz für Aus- und Weiterbildung ein weiteres wichtiges Projekt im Bereich der beruflichen Bildung. Die Allianz wurde – aufbauend auf einer Reihe vormaliger Ausbildungspakte – 2014 ins Leben gerufen, war aber zeitlich befristet. Die Neuauflage und Fortführung wurde im August 2019 durch eine breite Koalition aus Bund und Ländern, der Bundesagentur für Arbeit, der Spitzenverbände der Wirtschaft sowie Gewerkschaftsvertretern beschlossen. Die im Koalitionsvertrag festgelegte „stärkere Ausrichtung [...] auf digitale Fort- und

Weiterbildung“ (CDU/CSU/SPD, 2018: 13) zieht sich durch die verschiedenen auch zuvor zentralen Themenfelder wie der weiteren Stärkung der dualen Ausbildung, der Lösung der Passungsprobleme im Ausbildungsmarkt sowie einer stärkeren Förderung der höherqualifizierenden Berufsbildung. Weiterhin steht die betriebliche Ausbildung im Zentrum der Vorhaben der Allianz und hat „klaren Vorrang“ (BMW, 2019: 2).

Inhaltlich befasst sich die Allianz mit der punktuellen Verbesserung der Rahmenbedingungen der betrieblichen Aus- und Weiterbildung, z. B. durch die Förderung der regionalen Mobilität von Auszubildenden oder der Verbesserung des Zugangs von Studienabbrechern zur beruflichen Fortbildung. Ein konkretes Projekt aus der früheren Allianz – das Instrument der „Assistierte Ausbildung“ – wurde in der Neuauflage zu einem „dauerhaften Instrument“ der Ausbildungsförderung, welches sich nach seiner Einführung dabei bewährt habe, „Jugendlichen mit schlechteren Startchancen den Weg zu einem qualifizierten Berufsabschluss zu ebnet“ (ebd.: 4). Neben diesen inhaltlichen Aspekten steht bei der Allianz aber ebenso das politische Ziel im Vordergrund, durch eine breite Koalition aus politischen und gesellschaftlichen „Stakeholdern“ die Sichtbarkeit und Attraktivität der beruflichen Bildung zu verbessern. Auch wenn parallel dazu die etablierten Steuerungsstrukturen der beruflichen Bildung bestehen bleiben, könnte die Allianz jedoch einen längerfristig transformativen Wandel von einem eher auf einzelbetriebliche Bedürfnisse zugeschnittenen zu einem stärker koordinierten und kollektiveren Steuerungsmodus signalisieren (Busemeyer et al., 2022).

3.3 Schulpolitik

Die Schulpolitik fällt traditionell klar in den Kompetenzbereich der Länder, sodass wenig Handlungsmöglichkeiten für Bundesregierungen in diesem Feld bleiben. Die Regierungsparteien halten daher im Koalitionsvertrag explizit fest: „die Kultushoheit bleibt Kompetenz der Länder“ (CDU/CSU/SPD, 2018: 28). Trotzdem enthält bereits der Koalitionsvertrag einige Vorschläge, die die Rolle des Bundes in der Schulpolitik langfristig verstärken dürften. Obwohl nicht alle vereinbarten Projekte tatsächlich umgesetzt wurden, hat die Große Koalition in der vergangenen Legislaturperiode doch maßgebliche Veränderungen auf den Weg gebracht, die den Bildungsföderalismus in Deutschland bedeutend verändern dürften.

Ein zentrales Projekt in dieser Hinsicht war der Beschluss des milliardenschweren Digitalpaktes und die damit einhergehende Änderung des Art. 104c

GG. Der Digitalpakt soll „Schülerinnen und Schüler besser auf das Leben und Arbeiten in der digitalen Welt vorbereiten und zugleich das Lernen in der Schule verbessern und modernisieren“ (ebd.: 28). Voraussetzung für eine finanzielle Unterstützung der Länder durch den Bund bei der Digitalisierung der Bildung war eine Lockerung des bis dahin bestehenden Kooperationsverbotes, wie sie auch von der FDP und den Grünen gefordert wurde. Während im Bundestag nach anfänglichen Diskussionen alle Parteien bis auf die AfD der entsprechenden Grundgesetzänderung zustimmten, stieß das Vorhaben im Bundesrat zunächst auf signifikanten Widerstand, vor allen Dingen von Seiten der Ministerpräsident*innen (DLF, 2018). Nach Verhandlungen und Kompromissen im Vermittlungsausschuss konnte die Grundgesetzänderung die 2/3 Hürde in der Länderkammer im März 2019 nehmen (Bundesrat, 2019b). Die erzielten Veränderungen an der ursprünglich vom Bundestag verabschiedeten Grundgesetzänderung verbesserten tendenziell die Stellung der Länder⁴ (Bundesrat, 2019c). Dass die im Spannungsfeld der Verwaltungshoheit von Bund und Länder getroffene Grundgesetzänderung zu Diskussionen führt, ist wenig überraschend. Die im Großen und Ganzen dennoch große Zustimmung zu dem Vorhaben belegt jedoch die weithin anerkannte Notwendigkeit einer finanziellen Unterstützung der Länder durch den Bund in Bildungsfragen, speziell im Hinblick auf die Digitalisierung. Somit ist nun auch in der Schulpolitik eine Entwicklung in Richtung eines stärkeren Engagements des Bundes erkennbar, die zuvor bereits im Hochschulbereich begonnen hatte (siehe oben). Offen bleibt allerdings, ob es auch über den Aspekt der finanziellen Unterstützung bei bestimmten Projekten wie der Digitalisierung hinaus einen Ausbau der Kooperation zwischen Bund und Ländern geben wird. Der bildungspolitische Sprecher der SPD Kaczmarek jedenfalls bezeichnete die Grundgesetzänderung als „Auftakt für mehr Kooperation von Bund und Ländern im Bereich Bildung“ (Taz, 2019).

Die Grundgesetzänderung machte den Weg für den im Rahmen einer Verwaltungsvereinbarung am 17. Mai 2019 beschlossenen „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“ frei (BMBF, 2019c). Mit einem Gesamtvolumen von 5 Mrd. € fördert der Bund nun eine Reihe von Investitionen, um „trägerneutral lernförderliche und belastbare, interoperable digitale technische Infrastrukturen sowie Lehr-Lern-Infrastrukturen zu etablieren“ (ebd.: 2). Hierzu zählen unter anderem schulisches WLAN, Lernplattformen, Cloudangebote, digitale Arbeits-, Anzeige-

⁴ So müssen die Länder nun nicht in gleicher Höhe Investitionen wie der Bund tätigen, die Kontrollrechte des Bundes wurden geschwächt und auch die zunächst inkludierte Formulierung, dass die Investitionen „zur Sicherstellung der Qualität und der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens“ seien, wurde gestrichen.

und Interaktionsgeräte sowie schulgebundene mobile Endgeräte. Auf die Förderung zurückgreifen können allgemeinbildende Schulen sowie Grund- und Berufsschulen. Einzelne Schulen können bis zu 25.000 € allein für digitale Endgeräte abrufen. Lob für den Digitalpakt kam von Seiten der GEW, die im Pakt einen „Schritt in die richtige Richtung“ sieht (GEW, 2019), gleichzeitig aber ebenso wie der Deutsche Philologenverband die Mittel als unzureichend und ausschließlich als „Anschubfinanzierung“ einstuft (DLF, 2019).

Mit Beginn der Covid-19-Pandemie im Frühjahr 2020 nahm der Stellenwert des Digitalpakts als zentrale Maßnahme der Bundesregierung zur Bewältigung der negativen Folgen der Pandemie weiter massiv zu. Um dem enormen Bedarf an digitalen Inhalten und Endgeräten sowohl unter den Lehrenden als auch den Schüler*innen für die erfolgreiche Durchführung von Online-Unterricht zu begegnen, hat die Bundesregierung durch Zusatzvereinbarungen das Gesamtvolumen des Digitalpakts im Jahr 2020 um weitere 1,5 Mrd. € für Sofortmaßnahmen aufgestockt (BMBF, 2020b).

Auch wenn von Gewerkschaftsseite noch deutlich höhere Investitionen gefordert wurden (DLF, 2020a), kann konstatiert werden, dass der Digitalpakt prinzipiell Mittel in erheblicher Höhe zur Verbesserung der digitalen Infrastruktur von Schulen zur Verfügung stellt. Bereits kurz nach Verabschiedung zeichneten sich allerdings massive Probleme bei der Bereitstellung und Bewirtschaftung der Mittel auf verschiedenen Ebenen ab. Zum Stichtag des 31. Dezember 2020 waren gerade einmal 875 Mio. € durch die Länder beantragt worden, wovon wiederum nur 488 Mio. € tatsächlich abgeflossen sind (BMBF, 2021b). Obwohl im Jahr 2021 eine positive Entwicklung zu erkennen ist und davon ausgegangen wird, dass bis zum Jahresende bis zu 1,7 Mrd. € abgerufen werden könnten (Stand Juni 2021: 1,4 Mrd. € beantragt, 852 Mio. € abgeflossen) (ebd.), ist festzuhalten, dass dies weit von den insgesamt möglichen 6,5 Mrd. € entfernt ist. Im Vergleich fließen die Mittel aus dem pandemie-bedingt eingerichteten Topf für Endgeräte für Schüler*innen vergleichsweise gut ab – hier sind bereits 470 von 500 Mio. € abgerufen worden. Eher träge fließen die vorgesehen Mittel zur Investition in die digitale Infrastruktur, was von der Opposition heftig kritisiert wurde. Beim Bund verweist man auf die Verwaltungshoheit der Länder (Spiegel Online, 2021). Kritik von Seiten der Städte und Kommunen an den Ländern fokussierte auf eine umständliche Bürokratie durch aufwendige Vergaberegeln und zu kurze Fristen sowie den massiven Mangel an IT-Fachpersonal in Schulen, welches in Konkurrenz zur Privatwirtschaft nur schwer gewonnen werden könne – speziell im Hinblick auf Wartung von neu angeschaffter Hard- und Software (Handelsblatt, 2021). Ebenso zeige sich auf der schulischen Ebene ein Mangel

an „technischem Know-How“ sowie pädagogischer Expertise zur Erstellung der erforderlichen „Medienentwicklungspläne“.

In eine ähnliche Richtung weist Kritik der GEW, die auf den eklatanten Fachkräftemangel bei IT-Personal hinweist, der die Umsetzung des Digitalpakts erschwere.⁵ Auch die KMK-Vorsitzende und SPD-Politikerin Ernst forderte, dass neben der Verstärkung des Digitalpaktes in der Fortsetzung vor allem die Didaktik sowie fachgerechte Aus- und Fortbildung von Lehrenden im Zentrum stehen sollte (Zeit Online, 2021). Die Kontroversen um den Digitalpakt zogen sich bis in die Wahlprogramme zur Bundestagswahl 2021. Während die SPD weiter in dieser Form investieren und zudem ein „Modernisierungsprogramm des Bundes aufsetzen“ möchte (SPD, 2021: 13), zieht die CDU den Digitalpakt als Beispiel heran, warum Ausgaben des Bundes stärker auf ihre „Effizienz“ evaluiert und ggf. gestrichen werden sollten (CDU/CSU, 2021: 70).

Neben der Stärkung der Rolle des Bundes in der Bildungsfinanzierung zeichnet sich auch eine stärkere Kooperation von Bund und Ländern in der Bildungssteuerung und -planung ab. Dieser Aspekt ist allerdings politisch stärker umstritten als die Finanzierungsfrage. Der Koalitionsvertrag sah die Einrichtung eines Nationalen Bildungsrates vor, „welcher auf Grundlage der empirischen Bildungs- und Wissenschaftsforschung Vorschläge für mehr Transparenz, Qualität und Vergleichbarkeit im Bildungswesen vorlegen“ und zudem die Zusammenarbeit der involvierten Akteure, speziell zwischen Bund und Ländern, verbessern soll (CDU/CSU/SPD, 2018: 28). Das CDU-geführte Ministerium um Ministerin Karliczek hatte stark für das Vorhaben geworben und auch die Lektüre des Koalitionsvertrages lässt darauf schließen, dass die Einrichtung eines solchen Bildungsrates „eines der großen Themen [der] Bundesbildungsministerin darstellt“ (BMBF, 2019d). Das Projekt erhielt von verschiedenen Seiten starken Zuspruch und Unterstützung. So sprach sich unter anderem der Verband Bildung und Erziehung (VBE) für die Einrichtung eines solchen Gremiums aus, um das „grundgesetzlich verankerte Recht auf die Herstellung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse umzusetzen“ (VBE, 2018). Bereits im Jahr 2012 wurde aus der Wissenschaft für die Einrichtung eines solchen Rates geworben (Baumert et al., 2012).

Die konkrete Umsetzung des Projekts stieß jedoch bald auf Widerstand, da es an den Grundprinzipien des deutschen Bildungsföderalismus rüttelte. Insbesondere die Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg sahen die Einrichtung eines Nationalen Bildungsrates kritisch. Trotz zahlreicher Bemühungen stiegen

⁵ <https://www.gew.de/aktuelles/detailseite/neuigkeiten/eine-daueraufgabe-1/>.

diese beiden Bundesländer im November 2019 aus Sorge vor einem „Zentralabitur aus Berlin“ aus dem Vorhaben aus und hatten es somit de facto noch in der Wiege gestoppt (Zeit Online, 2019). Dass das von einem CDU-geführten Ministerium vorgebrachte Unterfangen an Bundesländern scheiterte, in denen die Union selbst (mit-)regierte, unterstreicht erneut den starken Stellenwert föderalistischer Prinzipien in der deutschen Bildungspolitik. Mit dem Beschluss der Einrichtung einer „Ständigen wissenschaftlichen Kommission der Kultusministerkonferenz (StäwiKo)“ im Oktober 2020 auf Basis einer Ländervereinbarung konnte dennoch ein Schritt in die ursprünglich geplante Richtung gemacht werden – allerdings in reduzierter Form, da kein Vertreter des Bundes an dieser Kommission beteiligt ist (KMK, 2020). Das mit Bildungswissenschaftler*innen besetzte Gremium berät die Länder in Bildungsfragen, „insbesondere für die Sicherung und Entwicklung der Qualität, die Verbesserung der Vergleichbarkeit des Bildungswesens sowie die Entwicklung mittel- und längerfristiger Strategien“ (ebd.).

Anfang September 2021, kurz vor der Bundestagswahl, ist der Großen Koalition mit dem Beschluss des „Ganztagsförderungsgesetzes“ die Umsetzung eines weiteren zentralen Vorhabens gelungen (vgl. dazu auch Henninger/von Wahl i. d. B.). Dieses Gesetz führte einen Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für Grundschulkindern ein. Auch wenn es formal-rechtlich in die Zuständigkeit des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) fällt, hat es für die weitere Entwicklung der Bildungspolitik erhebliche Konsequenzen. Von 2006 bis 2019 ist „die Anzahl der Grundschulkindern in Hortbetreuung und ganztagsschulischen Angeboten von etwa 580.000 auf rund 1.454.000 [...] um knapp das 2,5-Fache gestiegen“ (BMFSFJ, 2020: 5). Die Bundesregierung reagierte mit dem verabschiedeten Gesetz somit auf den weiter steigenden Bedarf an Ganztagsbetreuung im Grundschulalter, um „die Weichen für eine strukturelle Verbesserung bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und der Chancengerechtigkeit [zu] stellen“ (BMFSFJ, 2021). Durch die im Vermittlungsausschuss erzielte Einigung gilt der Betreuungsanspruch für Kinder, die ab 2026 eingeschult werden (und damit ein Jahr später als im Koalitionsvertrag vorgesehen), sodass ab 2029 alle Kinder von der ersten bis zur vierten Klasse einen Rechtsanspruch auf eine insgesamt bis zu achtstündige Betreuung haben. Dies gilt bis zu einer Maximaldauer von vier Wochen auch in den Ferienzeiten. Um die nötige Infrastruktur für die Ganztagsbetreuung aufzubauen, investiert der Bund bis 2026 bis zu 3,5 Mrd. € und stellt für die Deckung der laufenden Kosten ab 2030 jährlich 1,3 Mrd. € zur Verfügung (ebd.). Auch wenn der Rechtsanspruch durch das SPD-geführte BMFSFJ vorangetrieben wurde, stellt es dennoch ein Beispiel für einen breiten Konsens zwischen den Regierungsparteien dar. Das Großprojekt,

das zuvor aufgrund von Fragen der Finanzierung zwischen Bund und Länder auf der Kippe gestanden hatte, bekommt auch von außerhalb der Politik viel Zuspruch. Die GEW erkennt in der Maßnahme die Förderung von „Chancen auf gute und erfolgreiche Bildungswege“ sowie „ein wichtiges Signal“ an Familien (GEW, 2021), merkt aber auch ebenso wie das Deutsche Kinderhilfswerk (DKHW) an, dass Betreuung per se nicht ausreiche, sondern auch auf eine hohe Qualität Wert gelegt werden müsse (DKHW, 2021).

3.4 Bildung in Zeiten von Corona

Neben den bisher beschriebenen Entwicklungen wurde und ist bis heute die Bildung in Deutschland massiv von der im Frühjahr 2020 beginnenden Covid-19-Pandemie und den in den Ländern jeweilig getroffenen Gegenmaßnahmen betroffen. Aufgrund der Verwaltungshoheit der Länder in Bildungsfragen nehmen diese, insbesondere auch die KMK als koordinierende Institution, eine zentrale Rolle in der Bewältigung der Krise ein. Der Bund spielt im Großen und Ganzen eine untergeordnete Rolle und unterstützt vor allem in der Finanzierung der verschiedenen Maßnahmen. Da sich dieser Beitrag mit dem Regierungshandeln der Großen Koalition auf Bundesebene befasst, konzentriert sich die folgende Darstellung nur auf ausgewählte Aspekte, die in diesem Zusammenhang von Relevanz sind.

Inzwischen erhobene erste Daten zeigen, wie stark die schulische Bildung durch die Pandemie eingeschränkt wurde und wie sich das Verhalten von Schüler*innen verändert hat. So ist bspw. die tägliche Lernzeit während des ersten Lockdowns im Frühjahr 2020 von im Durchschnitt zuvor 7,4 h auf 3,6 h gesunken. Im Frühjahr 2021 hat sich die Lernzeit auch aufgrund der verbesserten digitalen Ausstattung und generellen Ausgangslage durch im Jahr zuvor gemachte Erfahrungen auf 4,1 h pro Tag verbessert (Wößmann et al., 2021). Zudem zeigt sich, dass Kinder aus bildungsfernen Familien und leistungsschwache Schüler*innen besonders unter den negativen Auswirkungen der Pandemie leiden (ibid.). Erste Belege zeigen daher an, dass die Pandemie die Bildungsungleichheit tendenziell verstärkt hat.

Oben wurde bereits die pandemie-bedingte Aufstockung des Digitalpakts um 1,5 Mrd. € diskutiert. Darüber hinaus hat die Bundesregierung das „Aktionsprogramm Aufholen nach Corona“ verabschiedet. Das Programm zielt darauf ab, eventuelle Lernrückstände in den Kernfächern zu schließen, und unterstützt Projekte im außerschulischen Bereich (bspw. werden mit 100 Mio. € Maßnahmen zur Sprachförderung in der frühkindlichen Bildung gefördert). Für beide

Bereiche stellt der Bund jeweils bis zu 1 Mrd. € zur Verfügung und unterstützt hiermit die Länder. Neben diesen eher bildungspolitischen Maßnahmen unterstützt der Bund die Länder zudem bei der Ausstattung von Räumen, in denen Kinder unter 12 Jahren unterrichtet werden, mit mobilen Luftfiltern mit einer Fördersumme von 200 Mio. € (Bundesregierung, 2021a). Im Hinblick auf das Aufholprogramm des Bundes kommt die neu eingeführte StäwiKo im Juni 2021 zu der Einschätzung, dass das Programm zwar ein „wichtiger erster Schritt“ sei, die zur Verfügung gestellten Mittel allerdings bei weitem nicht ausreichen, um die Defizite auszugleichen (StäwiKo, 2021).

Ebenso wie die Schulen und Kitas waren die Universitäten und Hochschulen von langen Schließungen und Distanzlernen betroffen. Auch hierbei bestand die Rolle des Bundes vor allem in der finanziellen Unterstützung. Durch verschiedene Maßnahmen sollten die durch die Krise entstandenen Kosten und Einkommensausfälle ausgeglichen werden. Zum einen wurden die Studienkredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau seit März 2020 und voraussichtlich bis Ende 2021 zinsfrei zur Verfügung gestellt. Zum anderen wurde auch bei ausbleibendem Lehrbetrieb sowohl in Schulen als auch in Hochschulen BAföG-Zahlungen weiterhin getätigt. Darüber hinaus wurden aber auch Studierende, die keinen Anspruch auf BAföG-Leistungen haben, durch Überbrückungshilfen finanziell mit bis zu 500 € monatlich unterstützt (Bundesregierung, 2021b). Zudem wurde im Mai 2020 das Wissenschaftszeitvertragsgesetz angepasst, um Höchstbefristungsgrenzen für wissenschaftliches Personal zu verlängern (BMBF, 2020c).

Gravierende Auswirkungen hatte die Corona-Krise auch auf die berufliche Bildung. Wie oben diskutiert waren bereits vor der Krise Passungsschwierigkeiten und rückläufige Ausbildungsplatzzahlen zu verzeichnen, das heißt das Angebot an Ausbildungsplätzen durch die Unternehmen in bestimmten Regionen passt nicht gut zu den Ausbildungswünschen und -bedürfnissen der Jugendlichen. Die Krise hat diese Entwicklungen noch deutlich verschärft. Sowohl das Gastgewerbe als auch der Gesundheitssektor weisen starke Rückgänge an Bewerbungen auf. So zeigen Zahlen der Bundesagentur für Arbeit, dass im Jahr 2020 bundesweit nicht nur 12 % weniger Ausbildungsstellen angeboten wurden, sondern, dass auch die Bewerbendenzahlen um fast ein Fünftel eingebrochen sind (SWR, 2021). Mit dem im Juli 2020 beschlossenen Bundesprogramm „Ausbildungsplätze sichern“ versucht die Bundesregierung, diesem Trend entgegenzuwirken. Mit einer Reihe von Prämien und Zuschüssen sollen nicht nur Auszubildende in der Ausbildung gehalten, sondern auch die Bereitstellung von weiteren Ausbildungsplätzen subventioniert werden. Ausbildende Unternehmen können im

Rahmen des Programms Prämien für abgeschlossene Ausbildungsverträge erhalten (2000 € 2020/4000 € 2021) (BMAS/BMBF, 2021). Bei einer zusätzlichen Erhöhung der Ausbildungsplätze kann diese Prämie sogar auf 3000 bzw. 6000 € ansteigen. Wenn ausbildende Unternehmen trotz Arbeitsausfall weiterhin ausbilden, übernimmt der Bund 75 % der Brutto-Ausbildungsvergütung; wenn Unternehmen Auszubildende aus insolventen Betrieben übernehmen, erhalten sie bis zu 6000 €. Darüber hinaus können Kleinstunternehmen, die von Lock-downs betroffen sind, für jede/n Auszubildenden einmalig Zuschüsse in Höhe von 1000 € beantragen (ebd.). Trotz des Umfangs dieser Maßnahmen gab es erhebliche Kritik. So beklagt der Präsident der Handwerkskammer Hamburg, dass die Förderungen nur mit einem erheblichen bürokratischen Aufwand zu beantragen sind und viele kleine Unternehmen zwar stark von Corona betroffen sind, aber nicht stark genug, um von den Maßnahmen im Paket zu profitieren (DLF, 2021). Das Institut der Deutschen Wirtschaft kritisiert, dass die Ausbildungsprämien die Gesamtkosten der Ausbildung nur teilweise abdecken und somit eventuell „nicht den entscheidenden Impuls geben, dass ein Ausbildungsverhältnis geschlossen wird“ (DLF, 2020b).

4 Fazit und Diskussion

Dieses Kapitel untersuchte bildungspolitische Entscheidungen der vierten Regierung Merkel in den Jahren 2018 bis 2021. Unsere zentrale These war die eines inkrementellen, aber in der Wirkung transformativen Wandels. Diese These lässt sich für alle der drei betrachteten Bildungsbereiche bestätigen. In der Hochschulpolitik hat die vierte Regierung Merkel die Initiativen der Vorgängerregierung im Wesentlichen aufgegriffen und fortgeführt. Die Verstetigung der Exzellenzstrategie und des Instruments des Hochschulpakts in Form des „Zukunftsvertrags“ war sogar erst durch die zuvor verabschiedete Grundgesetzänderung möglich geworden. Eine Verstetigung dieser Instrumente könnte aber langfristig die deutsche Hochschullandschaft nachhaltig verändern, wenn – wie Kritiker befürchten – die finanzielle Ausstattung von Exzellenzstandorten und regulären Universitätsstandorten auseinanderdriften. In der beruflichen Bildung könnte die Allianz für Aus- und Weiterbildung, selbst wenn es sich im Wesentlichen um ein eher politisches Gremium handelt, zu einem inklusiveren Modell des Korporatismus führen, dass neben den klassischen Sozialpartnern auch andere Akteure in berufsbildungspolitische Prozesse einbindet. Auch wenn in der Schulpolitik die vom Bund ausgehende transformative Wirkung geringer ist als in den beiden anderen Bereichen (vgl. beispielsweise den gescheiterten Versuch der Etablierung eines

Nationalen Bildungsrats), zeigt die Einrichtung des Digitalpakts dennoch eine potentiell folgenreiche faktische Lockerung des Kooperationsverbots an. Auch zuvor hatte der Bund sich bei bestimmten Themen über finanzielle Beteiligungen in der Schulpolitik eingemischt (zum Beispiel über das erste Sonderprogramm zum Aufbau von Ganztagsbetreuungsangeboten der rot-grünen Bundesregierung); diese Art von Kooperation war aber durch die Föderalismusreform von 2006 nicht mehr länger möglich. Der Digitalpakt könnte hier eine Trendumkehr anzeigen, die sich durch den kurz vor Ende der Legislaturperiode getroffenen Beschluss zur Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung weiter verfestigen könnte.

Die Stärkung der Rolle des Bundes in der Bildungspolitik bedeutet allerdings nicht, dass die großen Reformbaustellen der Bildungspolitik abschließend bearbeitet sind. Die Corona-Pandemie und die Umsetzungsschwierigkeiten beim Digitalpakt zeigen deutlich, dass es beim Thema Digitalisierung der Schulen noch großen Reformbedarf gibt, insbesondere im Hinblick auf die Rekrutierung von Fachpersonal. In der beruflichen Bildung besteht auch nach der BBiG-Reform von 2019 ein Risiko, dass die berufliche Bildung an Attraktivität verliert. Die Exzellenzstrategie mag zwar einzelnen Standorten ermöglichen, im internationalen Wettbewerb mithalten. Andere Probleme, insbesondere die Prekarität von Arbeitsverhältnissen im Wissenschaftsbereich, werden dadurch aber noch nicht gelöst, wie die Diskussion zu *#IchBinHanna* gezeigt hat. Es bleibt abzuwarten, ob die sich zum Zeitpunkt des Schreibens abzeichnende Ampelkoalition aus SPD, Grünen und FDP diese Themen entschiedener anpackt als ihre Vorgängerin.

Literatur

- Baumert, J., Dittmann, A., Oelkers, J., Rau, H., Tenorth, H.-E., Thies, E., & Zöllner, J. (2012). *Plädoyer für die Einrichtung eines Nationalen Bildungsrats* (S. 1–4). Robert Bosch Stiftung.
- Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB). (2017). Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2017 – Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung. https://www.bibb.de/dokumente/pdf/bibb_datenreport_2017.pdf. Zugegriffen: 18. Sept. 2021.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)/Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). (2021). Zweite Änderung der Ersten Förderrichtlinie für das Bundesprogramm „Ausbildungsplätze sichern“. https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/downloads/files/banz-at-26-03-2021-b5.pdf;jsessionid=DFCCE2E61390ADDBAD41A64B4FDC5BD3.live091?__blob=publicationFile&v=1. Zugegriffen: 16. Aug. 2021.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). (2019a). Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91b Absatz 1 des Grundgesetzes über

- den Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken. https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/downloads/files/verwaltungsvereinbarung-zv_studium_und_lehre_staerken.pdf;jsessionid=6BBEF984FEF72811B7D92B2AD2F221B1.live381?__blob=publicationFile&v=1. Zugegriffen: 17. Jan. 2022.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). (2019b). BAföG-Reform – Die wichtigsten Änderungen. <https://www.bmbf.de/bmbf/shreddocs/kurzmeldungen/de/die-wichtigsten-aenderungen.html>. Zugegriffen: 3. Sept. 2021.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). (2019c). Verwaltungsvereinbarung DigitalPakt Schule 2019 bis 2024. https://www.digitalpaktschule.de/files/VV_DigitalPaktSchule_Web.pdf. Zugegriffen 17. Aug. 2021.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). (2019d). Mehr Qualität im Bildungssystem. <https://bmbf.bmbfcluster.de/de/menschen-mitnehmen-auf-reise-in-die-zukunft-8921.html>. Zugegriffen: 18. Sept. 2021.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). (2020a). Das neue Berufsbildungsgesetz (BBiG). https://www.bmbf.de/SharedDocs/Publikationen/de/bmbf/pdf/das-neue-berufsbildungsgesetz-bbig.pdf;jsessionid=498DD5B49C740A59131B6D0099AE5805.live091?__blob=publicationFile&v=2. Zugegriffen 26. Aug. 2021.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). (2020b). Der DigitalPakt und die Corona-Krise. <https://www.digitalpaktschule.de/de/der-digitalpakt-und-die-corona-krise-1784.html>. Zugegriffen: 5. Sept. 2021.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). (2020c). Wissenschaftszeitvertragsgesetz. https://www.bmbf.de/bmbf/de/forschung/wissenschaftlicher-nachwuchs/wissenschaftszeitvertragsgesetz/wissenschaftszeitvertragsgesetz_node.html. Zugegriffen: 30. Aug. 2021.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). (2021a). Berufsbildungsbericht 2021. https://www.bmbf.de/bmbf/shreddocs/downloads/files/21-04-28-bbb-2021a.pdf;jsessionid=FBCA58FABAF29622D269A491F1527078.live092?__blob=publicationFile&v=1. Zugegriffen: 18. Sept. 2021.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). (2021b). Die Finanzen im DigitalPakt Schule. <https://www.digitalpaktschule.de/de/die-finanzen-im-digitalpakt-schule-1763.html>. Zugegriffen: 25. Sept. 2021.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). (2020). Kindertagesbetreuung Kompakt – Ausbaustand und Bedarf 2019. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/162492/e277bc823d9d11a4df976b3b2e795428/kindertagesbetreuung-kompakt-ausbaustand-und-bedarf-2019-ausgabe05b-data.pdf>. Zugegriffen: 21. Sept. 2021.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). (2021). Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für ab 2026 beschlossen. <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/rechtsanspruch-auf-ganztagsbetreuung-fuer-ab-2026-beschlossen-178826>. Zugegriffen: 23. Sept. 2021.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi). (2019). Allianz für Aus- und Weiterbildung 2019 – 2021. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/A/allianz-fuer-aus-und-weiterbildung-2019-2021.pdf?__blob=publicationFile&v=4. Zugegriffen: 9. Sept. 2021.

- Bundesrat. (2019a). Empfehlung der Ausschüsse K-AIS-Wi zu Punkt ... der 983. Sitzung des Bundesrates am 29. November 2019. https://www.bundesrat.de/SharedDocs/druksachen/2019a/0501-0600/559-1-19.pdf?__blob=publicationFile&v=1. Zugegriffen: 2. Sept. 2021.
- Bundesrat. (2019b). Ausgewählte Tagesordnungspunkte der 975. Sitzung am 15.03.2019. <https://www.bundesrat.de/DE/plenum/bundesrat-kompakt/19/975/975-pk.html?nn=4352766#top-1>. Zugegriffen: 16. Aug. 2021.
- Bundesrat. (2019c). Vermittlungsausschuss erzielt Einigung zur Grundgesetzänderung. <https://www.bundesrat.de/SharedDocs/pm/2019c/003.html>. Zugegriffen: 16. Aug. 2021.
- Bundesregierung. (2021a). 200 Millionen Euro für mobile Luftfilter. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/mobile-luftfilter-corona-1941984>. Zugegriffen: 27. Sept. 2021.
- Bundesregierung. (2021b). So unterstützt der Bund Studierende. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/hilfen-fuer-studierende-1818846>. Zugegriffen: 25. Aug. 2021.
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. (2017). Zukunft wird aus Mut gemacht. Bundestagswahlprogramm 2017. https://cms.gruene.de/uploads/documents/BUENDNIS_90_DIE_GRUENEN_Bundestagswahlprogramm_2017_barrierefrei.pdf?site=https://www.gruene.de&from=/fileadmin/user_upload/Dokumente/BUENDNIS_90_DIE_GRUENEN_Bundestagswahlprogramm_2017.pdf&to=https://cms.gruene.de/uploads/documents/BUENDNIS_90_DIE_GRUENEN_Bundestagswahlprogramm_2017_barrierefrei.pdf. Zugegriffen: 1. Sept. 2021.
- Bünstorf, G., & König, J. (2020). Interrelated funding streams in a multi-funder university system: Evidence from the German Exzellenzinitiative. *Research Policy*, 49(3), 1–8.
- Busemeyer, M. R. (2009). *Wandel trotz Reformstau: Die Politik der beruflichen Bildung seit 1970*. Campus.
- Busemeyer, M. R. (2019). Bildung: Kontinuität und Wandel in der Politik der Großen Koalition (2013–2017). In R. Zohlnhöfer & T. Saalfeld (Hrsg.), *Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement: Eine Bilanz der Regierung Merkel 2013–2017* (S. 487–512). Springer.
- Busemeyer, M. R., Garritzmann, J. L., & Neimanns, E. (2020). *A loud, but noisy signal? Public opinion and the politics of education reform in Western Europe*. Cambridge University Press.
- Busemeyer, M. R., Carstensen, M. B., & Emmenegger, P. (2022). Orchestrators of coordination? Towards a new role of the state in coordinated capitalism. *European Journal of Industrial Relations*. <https://doi.org/10.1177/09596801211062556>.
- CDU/CSU. (2017). Für ein Deutschland, in dem wir gut und gerne leben. Regierungsprogramm 2017–2021. <https://archiv.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/170703regierungsprogramm2017.pdf?file=1>. Zugegriffen: 1. Sept. 2021.
- CDU/CSU. (2021). Das Programm für Stabilität und Erneuerung. GEMEINSAM FÜR EIN MODERNES DEUTSCHLAND. <https://www.csu.de/common/download/Regierungsprogramm.pdf>. Zugegriffen: 12. Sept. 2021.
- CDU/CSU/SPD. (2018). Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>. Zugegriffen: 1. Sept. 2021.

- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB). (2019). BBiG-Reform: Von Mindestausbildungsvergütung bis Freistellung an Berufsschultagen. https://www.dgb.de/themen/++co++6d9da96c-fa35-11e9-a31d-52540088cada#miav_gesamt. Zugegriffen: 5. Sept. 2021.
- Deutsches Kinderhilfswerk (DKHW). (2021). Aufbruch in ein kindgerechtes Deutschland: Deutsches Kinderhilfswerk fordert umfassende Neugestaltung der Kinder- und Jugendpolitik. <https://www.dkhw.de/presse/pressemitteilungen/presse-details/aufbruch-in-ein-kindgerechtes-deutschland-deutsches-kinderhilfswerk-fordert-umfassende-neugestaltung/>. Zugegriffen: 20. Sept. 2021.
- Deutsche Welle (DW). (2019). Exzellenzuniversitäten – Freude und Kritik nach der Entscheidung. <https://www.dw.com/de/exzellenzuniversitäten-freude-und-kritik-nach-der-entscheidung/a-49672808>. Zugegriffen: 11. Sept. 2021.
- Deutschlandfunk (DLF). (2018). Bundestag stimmt für Lockerung des Kooperationsverbotes. https://www.deutschlandfunk.de/grundgesetzeaenderung-bundestag-stimmt-fuer-lockerung-des.680.de.html?dram:article_id=434613. Zugegriffen: 20. Aug. 2019.
- Deutschlandfunk (DLF). (2019). Theorie gut, Praxis mangelhaft. https://www.deutschlandfunk.de/digitalpakt-schule-theorie-gut-praxis-mangelhaft.1773.de.html?dram:article_id=441513. Zugegriffen: 20. Aug. 2021.
- Deutschlandfunk (DLF). (2020a). Bildungsgewerkschaft GEW fordert 22 statt 5 Milliarden an Mitteln. https://www.deutschlandfunk.de/digitalpakt-bildungsgewerkschaft-gew-fordert-22-statt-5.680.de.html?dram:article_id=477929. Zugegriffen: 10. Sept. 2021.
- Deutschlandfunk (DLF). (2020b). 3.000-Euro-Ausbildungsprämie erntet Lob und Kritik. https://www.deutschlandfunk.de/coronakrise-3-000-euro-ausbildungspraemie-erntet-lob-und.680.de.html?dram:article_id=479251. Zugegriffen: 20. Aug. 2021.
- Deutschlandfunk (DLF). (2021). Woran der Digitalpakt für Schulen und die Ausbildungsprämien bislang scheitern. https://www.deutschlandfunk.de/buerokratie-huerden-woran-der-digitalpakt-fuer-schulen-und.680.de.html?dram:article_id=483413#Schule. Zugegriffen: 12. Sept. 2021.
- Die Tageszeitung (taz). (2019). Hausaufgaben für die Länder. <https://taz.de/Digitalpakt-verabschiedet/!5575155/>. Zugegriffen: 12. Aug. 2021.
- FDP. (2017). Denken wir neu. Das Programm der Freien Demokraten zur Bundestagswahl 2017: Schauen wir nicht länger zu. <https://www.fdp.de/beschluss/beschluss-des-68-ord-bundesparteitages-schauen-wir-nicht-laenger-zu>. Zugegriffen: 1. Sept. 2021.
- Forschung und Lehre. (2019). „Exzellenzunis“ feiern – Kritiker fordern Gleichbehandlung. <https://www.forschung-und-lehre.de/exzellenzunis-feiern-kritiker-fordern-gleichbehandlung-1974/>. Zugegriffen: 12. Sept. 2021.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ). (2019). Darf sich ein Meister „Bachelor professional“ nennen? <https://www.faz.net/aktuell/karriere-hochschule/darf-sich-ein-meister-bachelor-professional-nennen-16257603.html>. Zugegriffen: 11. Aug. 2021.
- Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW). (2019). DigitalPakt Schule. <https://www.gew.de/bildung-digital/digitalpakt-schule/>. Zugegriffen: 19. Aug. 2021.
- Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW). (2020). Gute Forschung und gute Lehre für alle! <https://www.gew.de/presse/pressemitteilungen/detailseite/neuigkeiten/gew-gute-forschung-und-gute-lehre-fuer-alle/>. Zugegriffen: 15. Sept. 2021.
- Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW). (2021). „Jetzt brauchen wir eine Qualitätsoffensive“. <https://www.gew.de/aktuelles/detailseite/neuigkeiten/grundschule-ganztagsbetreuung-gew-pocht-auf-qualitaet/>. Zugegriffen: 15. Sept. 2021.

- Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK). (2016). Bekanntmachung der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91b Absatz 1 des Grundgesetzes zur Förderung von Spitzenforschung an Universitäten – „Exzellenzstrategie“. <https://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Redaktion/Dokumente/Papers/Verwaltungsvereinbarung-Exzellenzstrategie-2016.pdf>. Zugegriffen: 17. Sept. 2021.
- Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK). (2018). Bund-Länder-Vereinbarung zu Aufbau und Förderung einer Nationalen Forschungsdateninfrastruktur (NFDI) vom 26. November 2018. <https://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Redaktion/Dokumente/Papers/NFDI.pdf>. Zugegriffen: 12. Sept. 2021.
- Handelsblatt. (2021). Digitalpakt Schule: Kommunen klagen über bürokratische Hürden und drohende Zusatzkosten. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/bildung-digitalpakt-schule-kommunen-klagen-ueber-buerokratische-huerden-und-drohende-zusatzkosten/27592288.html?ticket=ST-495573-dSDheehdzQH0pB6tj3F-ap2>. Zugegriffen: 13. Sept. 2021.
- Helbig, M., & Nikolai, R. (2015). *Die Unvergleichbaren: Der Wandel der Schulsysteme in den deutschen Bundesländern seit 1949*. Klinkhardt.
- Hochschulvorsitzende der ostdeutschen Universitäten. (2020). Memorandum der Hochschulratsvorsitzenden der ostdeutschen Universitäten. <https://forum-hochschulraete.de/download/file/fid/219>. Zugegriffen: 15. Sept. 2021.
- IG Metall. (2020). Licht und Schatten: Reform des Berufsbildungsgesetzes. https://wap.igmetall.de/docs_20200417_46629_88604_Brosch_Reform_BBiG_9855f9465563419f416dcf22ea7c5be67e0d2aeb.pdf. Zugegriffen: 27. Aug. 2021.
- Kuhlmann, C., & Tillmann, K.-J. (2009). Mehr Ganztagschulen als Konsequenz aus PISA? Bildungspolitische Diskurse und Entwicklungen in den Jahren 2000 bis 2003. In F.-U. Kolbe, S. Reh, T.-S. Idel, B. Fritzsche, & K. Rabenstein (Hrsg.), *Ganztagschule als symbolische Konstruktion* (S. 22–45). VS Verlag.
- Kultusministerkonferenz (KMK). (2020). Ständige wissenschaftliche Kommission der Kultusministerkonferenz (StäwiKo). <https://www.kmk.org/kmk/staewiko.html#c8404>. Zugegriffen: 20. Aug. 2021.
- Lehmbruch, G. (2013). *Parteienwettbewerb im Bundesstaat: Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. Springer.
- Mergele, L., & Winkelmayr, F. (2021). The relevance of the German excellence initiative for inequality in university funding. *Higher Education Policy*. <https://doi.org/10.1057/s41307-021-00233-1>.
- SPD. (2017). Zeit für mehr Gerechtigkeit. Unser Regierungsprogramm für Deutschland. https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Bundesparteitag_2017/Es_ist_Zeit_fuer_mehr_Gerechtigkeit-Unser_Regierungsprogramm.pdf. Zugegriffen: 1. Sept. 2021.
- SPD. (2021). Aus Respekt vor deiner Zukunft. Das Zukunftsprogramm der SPD. <https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Programm/SPD-Zukunftsprogramm.pdf>. Zugegriffen: 20. Sept. 2021.
- Spiegel Online. (2021). Digitalpakt-Milliarden kommen kaum in den Schulen an. <https://www.spiegel.de/panorama/bildung/digitalpakt-milliarden-kommen-kaum-in-den-schulen-an-a-b1b9e4f6-5f74-4099-88c1-981460bb2609>. Zugegriffen: 15. Sept. 2021.
- Ständige wissenschaftliche Kommission der KMK (StäwiKo). (2021). Pandemiebedingte Lernrückstände aufholen – Unterstützungsmaßnahmen fokussieren, verknüpfen und

- evaluieren. https://www.ipn.uni-kiel.de/de/das-ipn/archiv/StawiKoStellungnahme_PandemiebedingteLernruckstandeaufholen.pdf. Zugegriffen: 15. Sept. 2021.
- Statistisches Bundesamt (Destatis). (2021). BAFöG-Statistik: 6,0 % weniger Geförderte im Jahr 2020. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/08/PD21_369_214.html. Zugegriffen: 2. Sept. 2021.
- Streeck, W., & Thelen, K. (2005). Introduction: Institutional change in advanced political economies. In W. Streeck & K. Thelen (Hrsg.), *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies* (S. 1–39). Oxford University Press.
- Süddeutsche Zeitung (SZ). (2019). Streit um Umbenennung von Berufsabschlüssen bei Grün-Schwarz. <https://www.sueddeutsche.de/karriere/ausbildung-stuttgart-streit-um-umbenennung-von-berufsabschluessen-bei-gruen-schwarz-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-190614-99-648118>. Zugegriffen: 15. Aug. 2021.
- Südwestrundfunk (SWR). (2021). Entwicklung auf dem Ausbildungsmarkt ist alarmierend. <https://www.swr.de/swraktuell/ausbildungsmarkt-baden-wuerttemberg-rheinland-pfalz-corona-krise-100.html>. Zugegriffen: 28. Aug. 2021.
- Verband Bildung und Erziehung (VBE). (2018). Position – Einsetzung eines Nationalen Bildungsrates unter Beteiligung der Expertise von Lehrkräften. https://www.vbe.de/fileadmin/user_upload/VBE/Themen/Positionen/2018-11-19_Position_Einsetzung_eines_Nationalen_Bildungsrates.pdf. Zugegriffen: 12. Sept. 2021.
- Verein Deutscher Ingenieure (VDI). (2019). Gemeinsamer Protest gegen „Bachelor Professional“ und „Master Professional“. <https://www.vdi.de/news/detail/gemeinsamer-protest-gegen-bachelor-professional-und-master-professional>. Zugegriffen: 12. Sept. 2021.
- Welsh, H. A. (2015). Kontinuität als Markenzeichen: Die Bildungspolitik der christlich-liberalen Koalition (2009–2013). In R. Zohlnhöfer & T. Saalfeld (Hrsg.), *Politik im Schatten der Krise: Eine Bilanz der Regierung Merkel 2009–2013* (S. 469–491). Springer.
- Wolf, F. (2008). Die Schulpolitik – Kernbestand der Kulturhoheit. In A. Hildebrandt & F. Wolf (Hrsg.), *Die Politik der Bundesländer: Staatstätigkeit im Vergleich* (S. 21–41). VS Verlag.
- Wößmann, L., Lergetporer, P., Grewenig, E., Kugler, F., & Werner, K. (2017). Fürchten sich die Deutschen vor der Digitalisierung? Ergebnisse des ifo Bildungsbarometers 2017. *ifo Schnelldienst*, 70(17), 17–38.
- Wößmann, L., Freundl, V., Grewenig, E., Lergetporer, P., Werner, K., & Zierow, L. (2021). Bildung erneut im Lockdown: Wie verbrachten Schulkinder die Schulschließungen Anfang 2021. *ifo Schnelldienst*, 74(05), 36–52.
- Zeit Online. (2019). Bayern steigt aus Nationalem Bildungsrat aus. <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2019-11/markus-soeder-bildungsrat-ausstieg-bildungsstandards-bayern>. Zugegriffen: 11. Sept. 2021.
- Zeit Online. (2020). JETZT ZÜGIG PLANEN! Ein Gastbeitrag von Peter-André Alt – Warum für die Zukunft der Exzellenzstrategie vor allem Weitsicht erforderlich ist. <https://www.zeit.de/2020/08/exzellenzinitiative-universitaet-bildung-strategie>. Zugegriffen: 11. Sept. 2021.
- Zeit Online. (2021). KMK-Präsidentin für Fortsetzung von Digitalpakt Schule. <https://www.zeit.de/news/2021-08/30/kmk-praesidentin-fuer-fortsetzung-von-digitalpakt-schule>. Zugegriffen: 20. Sept. 2021.

Moritz G. Bizer ist statistischer Assistent im Directorate-General for Economic and Financial Affairs der Europäischen Kommission. Email: moritz.bizer@uni-konstanz.de.

Dr. Marius R. Busemeyer ist Professor für Politikwissenschaft und Sprecher des Exzellenzclusters „The Politics of Inequality“ an der Universität Konstanz. Email: Marius.Busemeyer@uni-konstanz.de; Internet: <https://www.polver.uni-konstanz.de/busemeyer/>.