

11. Bildungsgerechtigkeit im Koalitionsvertrag und in den Wahlprogrammen im Vergleich

11.1 Einleitung

Das Politikziel Bildungsgerechtigkeit hat bereits in den Wahlprogrammen und auch in der Sondierungsphase eine bedeutende Rolle gespielt. Kaum überraschend spiegelt sich die Bedeutung des Politikziels auch im Koalitionsvertrag wider. Wie bereits die Analyse der Koalitionspotentiale zeigen konnte, gab es bereits in den Wahlprogrammen einige gleiche oder ähnliche Zielsetzungen – besonders zwischen SPD und Grünen. Wie haben sich die Ampelparteien letztlich geeinigt? Welche bildungspolitischen Ziele haben sie (nicht) in den Koalitionsvertrag aufgenommen? Konnte sich auch die FDP gegenüber den beiden anderen Koalitionären durchsetzen?

11.2 Was ist drin? Bedeutung des Politikziels, Pläne und Versprechen im Koalitionsvertrag

Im Koalitionsvertrag beziehen sich 3,2 Prozent der Aussagen auf das Politikziel Bildungsgerechtigkeit. Das ist im Vergleich weniger als der Platz, der dem Politikziel in den Wahlprogrammen aller Bundestagsparteien durchschnittlichen gewidmet wurde (3,9 Prozent); in den Wahlprogrammen von SPD, Grünen und FDP waren es anteilig jeweils sogar über vier Prozent. Im Vergleich zur Bedeutung der anderen Politikziele, die in diesem Buch untersucht werden, ist Bildungsgerechtigkeit im Koalitionsvertrag weniger salient als die Verkehrswende, aber weitaus bedeutender als die beiden übrigen Politikziele.

Insgesamt hat die Ampelkoalition in ihrem Koalitionsvertrag 42 Versprechen zum Politikziel Bildungsgerechtigkeit festgehalten. Das

ist fast doppelt so viel wie in den Wahlprogrammen von SPD und FDP (24), aber nicht ganz so viel wie die 51 Versprechen im Wahlprogramm der Grünen. Dem Politikfeld Bildung ist im Koalitionsvertrag ein eigenständiges Kapitel »V. Chancen für Kinder, starke Familien und beste Bildung ein Leben lang« gewidmet, in dem sich die meisten Versprechen zur Bildungsgerechtigkeit finden. Zwar dreht sich dort nicht alles um Bildungsgerechtigkeit im frühkindlichen und schulischen Alter, sondern zum Beispiel auch um Erwachsenen- und Hochschulbildung, aber der Großteil des Kapitels V setzt den Fokus auf dieses Politikziel.

Das Politikziel Bildungsgerechtigkeit war bereits in den Wahlprogrammen aller Koalitionsparteien ein wichtiger Punkt, wenn auch die anvisierten Mittel zur Erreichung des Ziels nicht immer identisch waren oder sich das Ausmaß oder die Höhe staatlicher Fördermaßnahmen unterschied. Im Koalitionsvertrag spiegelt sich wider, dass die bestehende und sich weitere verschärfende Bildungsungleichheit ein Problem ist, das politischem Handeln bedarf. Besonders in der Corona-Krise ist deutlich geworden, wie groß die Bildungsunterschiede und -ungerechtigkeiten sind. Die Koalitionäre sehen im Bildungsbereich vielfältige Stellen und Ebenen, an denen sie ansetzen wollen. Ein zentraler Programmpunkt ist die Neugestaltung des Kindergelds und die Überführung in eine Kindergrundsicherung, die in Abhängigkeit des Einkommens der Eltern Zusatzbeträge und auch Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket enthält. Dieses Koalitionsversprechen setzt bereits im Bereich der frühkindlichen Bildung an. Im schulischen Bereich ist das »Startchancenprogramm« ein zentrales Versprechen, um Schulen in sozial benachteiligten Gebieten zu fördern. Ein Investitionsprogramm richtet sich an mehr als »4.000 allgemeine und berufsbildende Schulen mit einem hohen Anteil sozial benachteiligter Schülerinnen und Schüler« und beinhaltet »ein Chancenbudget zur freien Verfügung« sowie die dauerhafte Unterstützung mit Stellen für schulische Sozialarbeit. Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Unterstützung bei der Digitalisierung: neben der Erleichterung bereits zur Verfügung stehender Mittel im DigitalPakt, soll ein »DigitalPakt 2.0 für Schulen mit einer Laufzeit bis 2030 auf den Weg« gebracht werden (alle Zitate dieses Absatzes aus dem Koalitionsvertrag 2021).

Die Problematik der Zusammenarbeit zwischen Bund Ländern im Bildungsbereich wurde im Koalitionsvertrag aufgegriffen, allerdings sehr zurückhaltend und ohne dass eine bestimmte Lösung erkennbar wäre. Es ist die Rede von einem »Kooperationsgebot«, der Einberu-

fung eines Bildungsgipfels, »auf dem sich Bund, Länder, Kommunen, Wissenschaft und Zivilgesellschaft über neue Formen der Zusammenarbeit und gemeinsame ambitionierte Bildungsziele verständigen« sowie »Soweit erforderlich, bieten wir Gespräche über eine Grundgesetzänderung an.« Damit hält sich die Koalition alle Türen offen (alle Zitate dieses Absatzes aus dem Koalitionsvertrag 2021).

Bezüglich der Konkretheit der Versprechen entfällt mit einer Anzahl von 16 der größte Teil auf vage Versprechen (anteilig 38 Prozent). Danach folgen rhetorische Versprechen (15, bzw. 36 Prozent). Mit einer Anzahl von 11 machen die konkreten, eindeutig überprüfbaren Versprechen den kleinsten Anteil aus (26 Prozent). Die absolute Anzahl an konkreten Versprechen deckt sich damit zwar fast mit der Anzahl im Wahlprogramm der FDP (12), dort war allerdings der Anteil mit 50 Prozent höher. Im Vergleich zur SPD ist der Anteil absolut gesehen zwar etwas höher (9), aber anteilig ebenfalls deutlich geringer (38 Prozent). Nur die Grünen waren sowohl absolut als auch relativ in ihrem Wahlprogramm unkonkreter (sieben konkrete Versprechen, anteilig 14 Prozent).

11.3 Wer hat sich durchgesetzt? Rückführung des Koalitionsvertrags auf die Wahlprogramme

Lassen sich die 27 vagen und konkreten Versprechen im Koalitionsvertrag auf die Wahlprogramme der Regierungsparteien zurückführen? Der Großteil ist teilweise oder vollständig mindestens auf eine Partei rückführbar: 70 Prozent der Versprechen (19) finden sich in den Wahlprogrammen wieder. 40 Prozent der Koalitionsversprechen weisen partielle oder vollständige Überschneidung mit der Programmatik zweier Parteien auf (11), und vier Versprechen (15 Prozent) weisen sogar mit allen Parteien Überschneidungen auf.

Welche parteipolitische Handschrift trägt der Koalitionsvertrag beim Politikziel Bildungsgerechtigkeit? Die meisten konkreten und vagen Versprechen lassen sich auf das Programm der Grünen zurückführen: fast 60 Prozent (16 der 27 Koalitionsversprechen) finden ihren Ursprung im Wahlprogramm der Partei, vier davon vollständig. An zweiter Stelle steht die SPD: 37 Prozent (zehn Koalitionsversprechen) weisen eine Verbindung zu ihrem Wahlprogramm auf; vier Versprechen lassen sich vollständig zurückführen. Immerhin noch fast ein Drittel (acht Koalitionsversprechen) weisen schließlich eine Verbin-

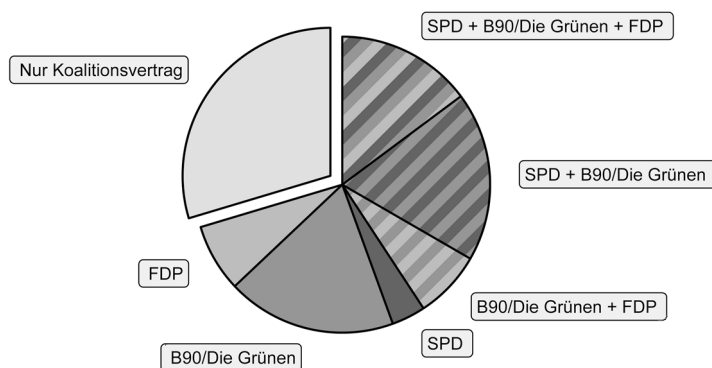
dung zum FDP-Wahlprogramm auf, zwei Versprechen sind vollständig rückführbar.

Gibt es von vornherein Überschneidungen zwischen mehreren Parteien, steigt die Chance, dass ein Wahlversprechen auch in den Koalitionsvertrag aufgenommen wird. Bei den elf konkreten und vagen Koalitionsversprechen, die sich auf das Programm mindestens zweier Parteien zurückführen lassen, stammen alle – bis auf zwei – von den Grünen und der SPD, zum Beispiel bei der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern. Zwei Versprechen lassen sich zumindest teilweise auf die FDP und die Grünen zurückführen, darunter die Zusage, die Bildungsausgaben zu erhöhen. Allerdings hatten die beiden Parteien sehr unterschiedliche Vorstellungen darüber, woher diese Mittel kommen sollen.¹

Besonders interessant für die Frage, wer sich durchsetzen konnte und den Koalitionsvertrag parteipolitisch prägt, sind jene Versprechen, die sich nur bei einer Partei wiederfinden. Auch hier liegen die Grünen mit fünf vagen und konkreten Koalitionsversprechen (19 Prozent) vorne. Eines davon lässt sich vollständig auf das Wahlprogramm der Grünen zurückführen: das konkrete Versprechen zum Gute-Kita-Gesetz. Zwei Koalitionsversprechen lassen sich ausschließlich auf das FDP-Programm zurückführen, darunter das konkrete Versprechen, ein digitales Kinderchancenportal einzurichten. Nur ein Koalitionsvorhaben lässt sich einzig auf das Wahlprogramm der SPD zurückführen: das vage Koalitionsversprechen, den Mittelabruf beim DigitalPakt Schule zu vereinfachen und zu beschleunigen, hatte die Partei schon im Wahlprogramm versprochen.

1 Die Grünen wollten unter anderem über eine Vermögenssteuer mehr Geld für Bildung zur Verfügung stellen, die FDP hingegen über Einnahmen der Mehrwertsteuer.

Abbildung 11.1: Rückführung der Versprechen zur Bildungsgerechtigkeit im Koalitionsvertrag 2021 auf die Wahlprogramme der Ampelparteien



Anmerkung: Die Grundgesamtheit ergibt sich aus den konkreten und vagen Versprechen im Koalitionsvertrag. Gegensätzliche Zielsetzungen wurden in diese Graphik nicht miteinbezogen, da sich diese nicht im Koalitionsvertrag wiederfinden.

Beim Politikziel Bildungsgerechtigkeit weist der Koalitionsvertrag also eindeutig eine grüne Prägung auf. Aber auch Versprechen der beiden anderen Parteien haben in den Koalitionsvertrag Eingang gefunden, wenn auch bei einigen zentralen Vorhaben in der Form eines Kompromisses. Beispielfhaft sei hier das Startchancen-Programm genannt. Alle Parteien haben bereits in ihren Wahlprogrammen zusätzliche Förderungen an Schulen – besonders in sozial benachteiligten Gebieten – thematisiert, allerdings in unterschiedlichem Ausmaß und in Verknüpfung mit verschiedenen Maßnahmen. Die FDP hat einen German-Dream-Zuschuss (»eigenverantwortlich individuelle Förderkonzepte für Kinder und Jugendliche mit mehr Förderbedarf«), die Grünen den Einsatz von multi-professionellen Teams (Ergänzung der Lehrkräfte durch »Schulsozialarbeiter*innen, Erzieher*innen, Schulpsycholog*innen und weitere«) und die SPD ein Bundesprogramm für Schulsozialarbeit (»Chancenhelfer an jeder Schule«) versprochen. Das Startchancen-Programm greift diese Einzelideen auf und verspricht die Förderung von 4.000 Schulen mit einem hohen Anteil sozial benachteiligter Schüler:innen. Das Investitionsprogramm beinhaltet

sowohl ein »Chancenbudget«, das den Schulen zur freien Verfügung steht, als auch dauerhafte Stellen für schulische Sozialarbeit.

Wie sieht es nun mit Verschiebungen hinsichtlich der Konkretheit aus? Sind die Versprechen im Koalitionsvertrag mehr oder weniger konkret als sie es in den Wahlprogrammen der Regierungsparteien waren? In fast der Hälfte der Fälle (45 Prozent) hat sich bei der Konkretheit nichts verändert. Ein Drittel der Koalitionsversprechen (33 Prozent) ist beim Übertrag aus den Wahlprogrammen unkonkreter geworden. Ein Beispiel für eine Verschiebung von einem konkreten Versprechen im Wahlprogramm zu einem vagen Versprechen im Koalitionsvertrag stammt sowohl von der SPD als auch von den Grünen, die beide die Bereitstellung eines digitalen Endgeräts für Schüler:innen in ihren Wahlprogrammen gefordert haben. Im Koalitionsvertrag heißt es dann nur noch: »Die digitale Lernmittelfreiheit werden wir für bedürftige Schülerinnen und Schüler weiter fördern.« Der kleinste Anteil an Versprechen (23 Prozent) ist im Koalitionsvertrag konkreter geworden. Ein Beispiel für ein Versprechen, das im Vergleich zum Wahlprogramm der Grünen konkreter geworden ist, ist etwa das Koalitionsversprechen zum DigitalPakt 2.0 für Schulen mit einer Laufzeit bis 2030, der Mittel für die Neuanschaffung von Hardware, den Austausch veralteter Technik sowie die Gerätwartung und Administration bereitstellen soll. Die Grünen haben in ihrem Wahlprogramm zum Punkt Digitalisierung an Schulen nur relativ unkonkret versprochen, den »DigitalPakt zu einem echten gemeinsamen Vorhaben nachhaltig und dauerhaft weiter[zuentwickeln – mit klaren Zielen und Zeithorizonten, die gemeinsam im Rahmen der jeweiligen Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen erreicht werden sollen.«

11.4 Was ist neu? Versprechen im Koalitionsvertrag ohne Vorlage in den Wahlprogrammen

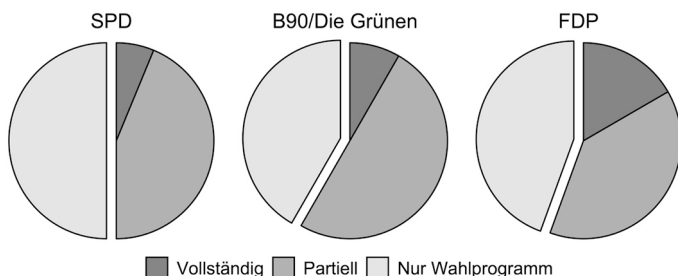
Schließlich stellt sich auch die Frage nach den Koalitionsversprechen, die sich auch nicht teilweise auf eines der Wahlprogramme der Ampelkoalitionäre zurückführen lassen. Acht von den insgesamt 27 vagen und konkreten Koalitionsversprechen zum Politikziel Bildungsgerechtigkeit, also fast 30 Prozent, tauchen erst im Koalitionsvertrag auf. Darunter fallen fünf vage und drei konkrete Versprechen. Bei diesen originären Koalitionsversprechen handelt es sich in erster Linie um proze-

durale Absprachen, wie die Einberufung von Kommissionen oder Arbeitsgruppen. Diese Art von Versprechen sind nachvollziehbarerweise in den Wahlprogrammen nicht enthalten. Sie sind oft Produkt der Einsicht, dass es zur Umsetzung bestimmter Maßnahmen noch begleitender Expertise bedarf (z.B. die Arbeitsgruppe zur Prüfung der Wechselwirkung der Kindergrundsicherung mit anderen Leistungen) oder einer nicht erfolgten Einigung in den Koalitionsverhandlungen. Ein veranschaulichendes Beispiel für die Vertagung eines Konflikts ist die Kompetenzfrage im Bildungsbereich. Hier wird im Koalitionsvertrag die Einberufung eines Bildungsgipfels und einer Arbeitsgruppe von Bund, Ländern und Kommunen versprochen, um sich auf gemeinsame Bildungsziele zu einigen und die Art der Kooperation auf den unterschiedlichen Ebenen miteinander abzustimmen. Für die FDP war es ein zentrales Anliegen, eine Grundgesetzänderung zur Neuordnung der Kompetenz mit einer stärkeren Zentrierung auf den Bund vorzunehmen – dieser Konflikt konnte in den Koalitionsverhandlungen ganz offensichtlich nicht gelöst werden.

11.5 Wie erfolgreich waren die Parteien? Übertragung der Wahlversprechen in den Koalitionsvertrag

Die Analyse der Rückführbarkeit des Koalitionsvertrags auf die Wahlprogramme suggeriert zunächst, dass sich die Grünen beim Politikziel Bildungsgerechtigkeit am besten durchsetzen konnten. Um aber eine umfassende Antwort auf die Frage der Durchsetzbarkeit zu geben, muss auch die Analyserichtung vom Wahlprogramm als Ausgangspunkt eingenommen werden, denn nur weil sich Koalitionsversprechen auf die Wahlprogramme zurückführen lassen, heißt das noch nicht, dass eine Partei auch ihre Wahlversprechen komplett in den gemeinsamen Regierungsvertrag überführen konnte. Wie viele der in den Wahlprogrammen konkreten und vagen Versprechen der Regierungsparteien konnten (nicht) in den Koalitionsvertrag übertragen werden? Welche Partei war also bei der Überführung ihrer Wahlversprechen in den Koalitionsvertrag besonders erfolgreich?

Abbildung 11.2: Übertragung der Versprechen zur Bildungsgerechtigkeit aus den Wahlprogrammen 2021 in den Koalitionsvertrag



Anmerkung: Die Grundgesamtheit ergibt sich aus den konkreten und vagen Versprechen in den Wahlprogrammen. Die Tortenstücke markieren den Anteil an diesen Versprechen der voll, partiell bzw. nicht in den Koalitionsvertrag überführt wurde. Die jeweils am dunkelsten eingefärbten Tortenstücke stehen für die voll überführten, die hellsten für die nicht überführten Versprechen.

Von den Grünen konnten 14 von ihren insgesamt 24 vagen und konkreten Versprechen und damit der Großteil (58 Prozent) zumindest teilweise in den Koalitionsvertrag übertragen werden. Von den sieben konkreten Wahlversprechen wurden sechs in den Koalitionsvertrag teilweise oder vollständig aufgenommen. Nicht aufgenommen wurden zehn vage und konkrete Wahlversprechen (42 Prozent), darunter das konkrete Versprechen, zur Finanzierung der wachsenden Bildungsaufgaben eine Vermögenssteuer einzuführen.

Auch von der FDP haben es mit 56 Prozent die meisten der vagen und konkreten Wahlversprechen in den Koalitionsvertrag geschafft (zehn von 18). Allerdings heißt das auch, dass 44 Prozent der Wahlversprechen nicht im Koalitionsvertrag auftauchen, unter anderem das konkrete Versprechen einer bundesweiten Abschlussprüfung sowohl für die mittlere Reife als auch das Abitur.

Bei der SPD haben es genau die Hälfte der vagen und konkreten Wahlversprechen (acht von 16) in den Koalitionsvertrag geschafft. Unter den Wahlversprechen, die nicht in den Koalitionsvertrag übertragen wurden, ist unter anderem das konkrete Vorhaben der Initiierung eines Bundesprogramms Gemeindehaus 2.0 zur gebündelten Bereitstellung von außerschulischen, interkulturellen Angeboten für Kinder.

Damit zeigt sich auch bei der Analyserichtung vom Wahlprogramm zum Koalitionsvertrag, dass die Grünen beim Politikziel Bildungsgerechtigkeit den stärksten Einfluss auf das Koalitionsprogramm haben – besonders, wenn man berücksichtigt, dass sie ursprünglich die meisten Wahlversprechen in Bezug auf das Politikziel Bildungsgerechtigkeit formuliert haben. Aber auch bei FDP und SPD haben (mehr) als die Hälfte der konkreten und vagen Wahlversprechen Eingang in den gemeinsamen Koalitionsvertrag gefunden.

