Working Paper No. 125

Wie viel darf es kosten und wer soll es bezahlen?
Einstellungen der Schweizer Bevölkerung zu Fragen der Finanzierung des Bildungswesens

Maria A. Cattaneo und Stefan C. Wolter

Universität Zürich
IBW – Institut für Betriebswirtschaftslehre

b
UNIVERSITÄT
BERN

Working Paper No. 125

Wie viel darf es kosten und wer soll es bezahlen?
Einstellungen der Schweizer Bevölkerung zu Fragen der Finanzierung des Bildungswesens

Maria A. Cattaneo und Stefan C. Wolter

Februar 2016

Die Discussion Papers dienen einer möglichst schnellen Verbreitung von neueren Forschungsarbeiten des Leading Houses und seiner Konferenzen und Workshops. Die Beiträge liegen in alleiniger Verantwortung der Autoren und stellen nicht notwendigerweise die Meinung des Leading House dar.

Disussion Papers are intended to make results of the Leading House research or its conferences and workshops promptly available to other economists in order to encourage discussion and suggestions for revisions. The authors are solely responsible for the contents which do not necessarily represent the opinion of the Leading House.

The Swiss Leading House on Economics of Education, Firm Behavior and Training Policies is a Research Program of the Swiss State Secretariat for Education, Research, and Innovation (SERI).

www.economics-of-education.ch

Wie viel darf es kosten und wer soll es bezahlen?

Einstellungen der Schweizer Bevölkerung zu Fragen der

Finanzierung des Bildungswesens

Maria A. Cattaneo* und Stefan C. Wolter **

* Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung

** Universität Bern, Centre for Research in Economics of Education &
Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung & CESifo & IZA

Februar 2016

In diesem Paper werden die Ergebnisse der 3. Bevölkerungsbefragung zu Bildungsthemen des Leading Houses „Economics of Education“ präsentiert. Die präsentierten Ergebnisse betreffen die Antworten zu Fragen der Bildungsfinanzierung auf allen Ebenen des Bildungswesens. Neu an der Befragungstechnik war der Einsatz von sogenannten „Frames“, d.h. es konnte mit der Befragung auch getestet werden, ob Personen ihre bildungspolitischen Präferenzen ändern, wenn sie vorgängig zu den Fragen (unterschiedliche) Informationen erhalten. Es wurden fast durchgängig starke Effekte dieser Informationen auf die Präferenzen der Befragten gefunden und zwar i.d.R. in die Richtung, dass „informierte“ Befragte deutlich weniger bereit sind die Bildungsausgaben weiter steigen zu lassen. Bezüglich Ressourcenzuteilung in der obligatorischen Schule präferiert eine deutliche Mehrheit der Befragten eine Verkleinerung der Klassengrössen relativ zu den Alternativen einer Erhöhung der Lehrergehälter oder der Erhöhung der Ausgaben für Computer, Infrastruktur und Schulmaterialien. Bei der Finanzierung der höheren Berufsbildung zeigt sich schliesslich nur so lange eine Mehrheit bereit höhere staatliche Ausgaben zu akzeptieren, als diese nicht über das heutige Engagement der Arbeitgeber für die höhere Berufsbildung informiert sind.

Die Autoren danken dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) für die finanzielle Unterstützung über das Leading House of Economics of Education der Universitäten Zürich und Bern.

1. Einleitung

Nach Befragungen im Jahr 2007 (siehe *Cattaneo & Wolter, 2009*) und 2012 (siehe *Cattaneo &Wolter, 2013*) wurden im Sommer 2015 zum dritten Mal Schweizerinnen und Schweizer durch das Leading House on the Economics of Education[1] nach ihren Meinungen zu ausgewählten Themen des Schweizer Bildungswesens befragt. Wie in den vorherigen Wellen, wurde ein grosser Teil der Befragung dem Thema Finanzierung des Bildungswesens gewidmet. Wir befragten die Teilnehmenden insbesondere zu ihrer Meinung zu staatlichen Bildungsausgaben, zur Finanzierung der höheren Berufsbildung und zur Finanzierung der universitären Hochschulen. Neu in dieser dritten Befragung war der Fokus auf die Art und Weise, wie die Fragen gestellt wurden. Damit wollten wir untersuchen, inwieweit Meinungen zum Thema Finanzierung des Bildungswesens durch bestimmte Zusatzinformationen oder Veränderungen der Fragestellungen beeinflusst werden können.[2]

2. Befragungsmethode und Stichprobe

Die Befragung ist ein Projekt des Leading House on the Economics of Education und wurde durch das LINK-Institut im Juni und Juli 2015 durchgeführt. Auftraggeber war die Forschungsstelle für Bildungsökonomie an der Universität Bern. Im Unterschied zu den vorangegangenen Befragungen wurde diese Befragung computerbasiert durchgeführt. Insgesamt 6262 sprachassimilierte Personen aus den drei Sprachregionen Deutsch-, Westschweiz und Tessin im Alter von 18 bis 74 Jahren wurden befragt. Die Ziehung der Stichprobe erfolgte über das LINK-Internet-Panel mit über 130'000 aktiv rekrutierten Personen, welche repräsentativ über Telefonstudien mit Festnetz- und zufällig generierten Mobilfunknummern selektiert wurden. Um die Repräsentativität der Ergebnisse für die Bevölkerung in der Schweiz sicherzustellen, wurden anhand der amtlichen Statistik Quoten für Alter, Geschlecht, Region und Bildungsstand festgelegt. Da die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer in der Stichprobe als nicht-repräsentativ bezeichnet werden konnte, wurden diese aus der hier verwendeten Stichprobe ausgeschlossen. Die folgenden Analysen und Auswertungen basieren somit auf 5934 befragten Schweizerinnen und Schweizern.

Die methodische Besonderheit in der Befragung bestand darin, jeweils zufällig zusammengestellten Subgruppen der befragten Personen bei ausgewählten Fragen alternative Fragestellungen zum gleichen Thema zu zeigen, um damit die Sensitivität der ausgedrückten Meinungen bezüglich neuer und zusätzlicher Informationen sowie besonderer Formulierungen der Fragentexte zu eruieren.

Da der Stichprobenumfang in der vorliegenden Studie relativ gross war, lag der Fehlerbereich für Fragen, die allen Befragten gestellt wurden, nur zwischen rund 1 und 1,5 Prozentpunkten.

3. «Framing Effects» und Meinungsbefragungen

Framing Effects (auch als Einrahmungseffekte bekannt) spielen bei der Untersuchung öffentlicher Meinungen eine prominente Rolle. Die Forschung zu Befragungsdesigns legt nahe, dass schon geringe Abweichungen in der Fragenformulierung, in den Antwortmöglichkeiten oder in der Reihenfolge der Fragen zu einem geän-

1 Für weitere Informationen siehe www.leadinghouse.ch

2 Einzelne Fragen wurden in Zusammenarbeit mit dem Team von Professor Ludger Wößmann vom Ifo-Institut in München erarbeitet oder aus einer früheren Befragung, die von diesem Team durchgeführt worden war (siehe *Wößmann et al. 2014*), übernommen. Die Befragungen in Deutschland entstanden wiederum in Zusammenarbeit mit den Professoren Paul E. Peterson und Martin West (Harvard Kennedy School), die ähnliche Befragungen in den USA durchgeführt hatten. Erste Ergebnisse der deutschen Befragung aus dem Jahr 2015 finden sich in *Wößmann et al. (2015)*. Wir danken den deutschen und amerikanischen Kolleginnen und Kollegen an dieser Stelle für die gute und wertvolle Zusammenarbeit.

derten Antwortverhalten führen können. Der Ausgangspunkt zur Beschreibung von Framing Effects bildet die Prospect Theory nach *Tversky und Kahneman (1979)*. In ihr werden Ergebnisse als positive oder negative Abweichungen (Gewinne oder Verluste) von einem Referenzpunkt ausgedrückt. Variationen in den Referenzpunkten können somit bestimmen, ob ein gegebenes Ergebnis als Gewinn oder Verlust bewertet wird.

Aus sozialwissenschaftlicher Perspektive wird von Einrahmungseffekten gesprochen, wenn die Entscheidungsträger bei zwei logisch äquivalenten Aussagen zu einem bestimmten Problem trotzdem verschiedene Entscheidoptionen wählen *(Druckman, 2001; Druckman, 2011)*. Dies beinhaltet insbesondere die Formulierung gleicher Informationen entweder in einer positiven oder in einer negativen Art und Weise (was auch als Äquivalenz-Framing bezeichnet wird). Hier wird den Befragten zufällig eine positiv oder eine negativ formulierte Version derselben Fragestellung gezeigt. Ein klassisches Beispiel dafür ist das Experiment zur «Asiatischen Krankheit», das durch die Anzahl der Menschen, deren Leben gerettet wird, beschrieben werden kann, oder alternativ durch die Anzahl verlorener (also nicht geretteter) *(Tversky & Kahneman, 1981)*.

Äquivalenz-Framing unterscheidet sich von anderen Typen von Framing, z.B. Value-, Issue-oder Emphasis-Framing, die insbesondere in der Literatur zur politischen Kommunikation studiert werden. Issue-Framing bezieht sich auf Situationen, in denen durch die Betonung bestimmter Punkte, Teilnehmende einer Diskussion in ihrer Meinungsbildung auf ebendiese aufmerksam gemacht und dadurch beeinflusst werden. Durch beide Arten von Framing wird der Fokus von Individuen auf bestimmte Aspekte einer Frage oder eines Problems gelenkt, allerdings handelt es sich beim Issue Framing in der Regel nicht um logisch äquivalente Möglichkeiten oder Aussagen *(Druckman, 2011)*. Beispiele in der Politikwissenschaft umfassen Studien zu Abstimmungen, Meinungskampagnen, Prozessen politischer Entscheidfindung, Koalitionsverhandlungen und zu gerichtlichen Entscheidungen (siehe *Levy, 2003*).

In Bezug auf die Bildung der öffentlichen Meinung untersuchten beispielsweise *Marx und Schumacher (2014)*, wie verschiedene Formulierungen des wirtschaftlichen Wandels die Präferenzen der Bevölkerung für die Wirtschaftspolitik beeinflussen. Bei der Formulierung spielt auch eine wichtige Rolle, ob die transportierten Informationen eher allgemein oder sehr spezifisch gehalten sind. In Bezug auf die Präferenzen bei Staatsausgaben testete dies beispielsweise *Jacoby (2014)* für die USA und fand, dass eher allgemein gehaltene Informationen (eher von den Republikanern verwendet) eine grössere Wirkung auf die Präferenzen der Bevölkerung haben als sehr spezifische Informationen (eher von den Demokraten verwendet). Nebst dem Aspekt der Spezifizität von Informationen zeigen auch möglichst einfach formulierte Argumente eine grössere Wirkung auf die Meinungsbildung (siehe *Kangas et al., 2014*). Zudem zeigt die Forschung, dass Appelle an moralische Gefühle anstelle faktischer und eher neutraler Argumente die grössten Meinungsveränderungen provozieren.

Dass beim Issue Framing schon sehr kleine Änderungen in der Präsentation der Information die Meinungen der Befragten verändern können, demonstrierten auch *Bütler und Maréchal (2007)* mit Daten von schweizerischen Volksentscheiden und dem Vergleich zweier sehr ähnlicher Initiativen. In ihrer Untersuchung zeigten sie, dass schon der Titel einer Volksinitiative deren Annahme oder Ablehnung begünstigen kann.

Eine Kritik an der Verwendung von Framing Effects lautet, dass die Befragten entweder mit der einen oder der anderen Formulierung konfrontiert würden, sie aber nie beide Formulierungen gezeigt bekämen. In der realen Politik jedoch kann die Aufmerksamkeit von Wählerinnen und Wählern nicht nur auf einen Aspekt beschränkt werden. Im Gegenteil, gerade wenn konkurrierende Seiten um öffentliche Unterstützung kämpfen, werden die Bürgerinnen und Bürger mit gegensätzlichen Ansichten konfrontiert und sollten in der Lage sein, die Vor- und Nachteile der alternativen Möglichkeiten zu bewerten *(Sniderman und Thibauld, 2004)*. Obwohl die Wettbewerbssituation die Chancen verbessert, dass die Bürgerinnen und Bürger Framing-Strategien widerstehen können, garantiert eine solche aber nicht, dass die verschiedenen Parteien gleich stark sind und/oder das Zielpublikum die alternativen Framings in gleichem Ausmass und gleichermassen überzeugend präsentiert bekommt.

In der vorliegenden Meinungsbefragung sind mehrheitlich Issue Frames eingesetzt worden, bei denen zusätzliche Informationen zur Verfügung gestellt werden, die mit den Antworten auf die Fragen der Basisversion ohne Zusatzinformationen verglichen werden können. Während die Antworten auf die Fragen der Basisversion lediglich Aufschluss über die Zustimmung oder die Ablehnung bestimmter bildungspolitischer Fragen geben, zeigen die Reaktionen auf zusätzliche Kontextinformationen zwei Formen neuer Erkenntnisse. Erstens geben die Veränderungen der Präferenzen bei der Präsentation relativ neutraler Sachinformationen

Aufschluss über den Informationsstand der Bevölkerung. Wäre die Bevölkerung gut über das Bildungswesen informiert, dürften sich keine oder nur geringe Veränderungen der Präferenzen bei der Präsentation dieser Informationen zeigen. Zweitens gibt der Vergleich von Fragen mit verschiedenen Zusatzinformationen Auskunft darüber, wie verschiedene Informationen relativ zueinander gewichtet werden. Schliesslich lassen sich aufgrund der grossen Stichprobe und der umfangreichen Informationen über die sozioökonomische Position der befragten Personen, deren allgemeine politische Präferenzen und weitere Merkmale auch Unterschiede zwischen verschiedenen Personengruppen in der Reaktion auf Informationen analysieren. Hier steht nicht nur die Frage im Vordergrund, welche Personengruppen sich durch welche Informationen in ihren Präferenzen bewegen lassen, sondern auch die Frage, ob es Personengruppen gibt, die überhaupt nicht auf Informationen reagieren, d. h. auch unabhängig von Fakten an ihren Präferenzen festhalten.

4. Meinungen über die Finanzierung des Bildungswesens

Von den fünfzehn verschiedenen thematischen Frageblöcken der Umfrage bezogen sich fünf auf Finanzierungsfragen oder Fragen der Ressourcenzuteilung. Diese Finanzierungsfragen deckten fast das gesamte Spektrum des formalen Bildungswesens ab, d. h. es wurden Fragen zur obligatorischen Schule, zur höheren Berufsbildung und zu den Universitäten gestellt. Nachfolgend werden die Antworten dazu einzeln analysiert und interpretiert.

Bei den meisten Fragen konnten die Befragten zwischen fünf Optionen wählen: «sehr dafür», «eher dafür», «eher dagegen», «sehr dagegen» sowie «weder dafür noch dagegen». Die Kategorie «weder dafür noch dagegen» erschien immer als Option am Ende der Liste und nicht in der Mitte, um zu vermeiden, dass die Befragten sie als moderate oder ausgewogene Position interpretierten und so aus Gründen der sozialen Erwünschtheit wählten und nicht, weil die sie als Befragte wirklich neutral waren.

Finanzierung der obligatorischen Schule

Die Bildungsausgaben in der obligatorischen Schule lagen 2012 bei etwa CHF 20'000 pro Schülerin oder Schüler *(BfS, 2015)*. Die gesamten Bildungsausgaben für Personal und Sachaufwand für die obligatorische Schule stiegen zwischen 2000 und 2010 real pro Schülerin oder Schüler deutlich an (siehe auch *SKBF, 2014*), nicht zuletzt wegen des demografisch bedingten Rückgangs der Schülerzahlen, der zu kleineren Klassen und weniger gut ausgelasteten Schulhäusern führte.

Die Klassengrösse in den öffentlichen Schweizer Primarschulen betrug laut OECD im Jahr 2010 19,1 und im OECD-Durchschnitt 21,3 Kinder *(SKBF, 2014)*. Was die Schulinfrastruktur und die verfügbaren Ressourcen angeht, ist die Schweiz in einer sehr guten Position. Gemäss der PISA-Befragung aus dem Jahr 2012 besuchten zwischen 76 und 89 Prozent der 15-jährigen Schülerinnen und Schüler Schulen, die über angemessene wissenschaftliche Laborgeräte, Unterrichtsmaterialien, Computer, Internetanschlüsse, Computersoftware und Bibliotheksbestände verfügten *(OECD, 2013)*. Zwischen 75 und 88 Prozent der 15-Jährigen besuchten Schulen mit ausreichender physischer Infrastruktur.[3]

Eine zentrale Rolle bei den Bildungskosten spielen die Gehälter der Lehrpersonen. Gemäss BFS-Statistiken für das Jahr 2012 gingen etwa 50 Prozent der gesamten Bildungskosten auf das Konto der Besoldung

3 Fragen zu den Schulressourcen wurden von Schulverantwortlichen beantwortet. Im Detail: 81 Prozent der Befragten finden, dass es keine oder nur geringfügige Engpässe bzw. Mängel an wissenschaftlichen Laborequipments gibt. 89 Prozent der Befragten finden, dass es keine oder nur geringfügige Engpässe bzw. Mängel an Unterrichtsmaterialien und an Bibliotheksbeständen gibt. 76 (85) Prozent finden, dass es keine oder nur geringfügige Engpässe bzw. Mängel an Computerhard- und -softwareausstattung gibt. 81 Prozent finden, dass Internetverbindungen nicht oder nur unzureichend vorhanden sind. Bezüglich physischer Infrastruktur sagen 77 Prozent, dass es keine oder nur geringfügige Engpässe bzw. Mängel an Schulgebäuden und an Schulgeländen gibt. 88 Prozent finden, dass es keine oder nur geringfügige Mängel an Heizung/Kühlung und Beleuchtung gibt. 75 Prozent finden, dass es keine oder nur geringfügige Mängel an Unterrichtsraum gibt.

der Lehrpersonen, in der Primarschule waren es sogar bis zu 65 Prozent der Kosten *(BfS, 2014)*. Die Löhne der Lehrpersonen in der Schweiz gehören laut internationalen Vergleichen zu den höchsten in industrialisierten Ländern. Ob diese aber in der Schweiz, verglichen mit anderen Hochschulberufen, hoch oder tief liegen, ist je nach Perspektive umstritten.

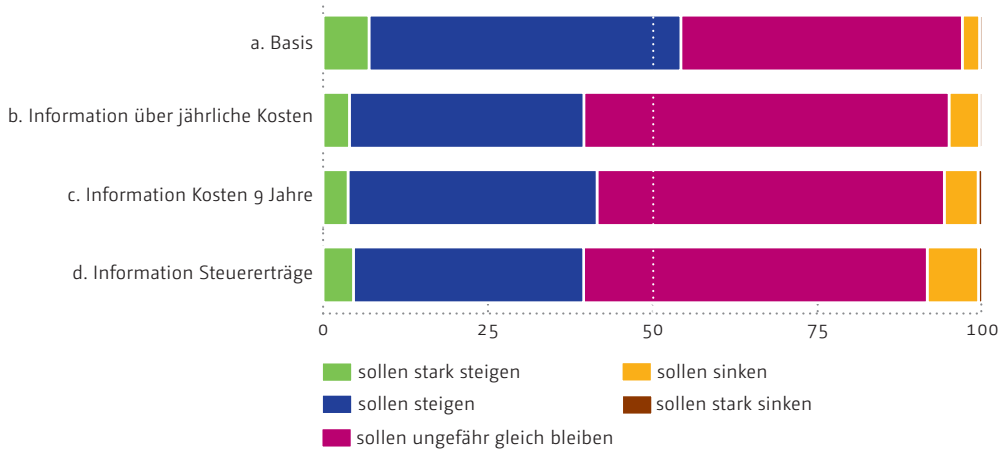
Aus den drei Tatbeständen hohe Ausgaben pro Schülerin bzw. Schüler, relativ kleine Klassengrössen und relativ hohe Gehälter der Lehrpersonen (im internationalen Vergleich) wurden drei Fragen abgeleitet. Die erste bezog sich auf die allgemeinen Ausgaben pro Schülerin und Schüler, die zweite stellte die Frage nach der Ressourcenzuteilung, d. h. ob die Ressourcen eher in kleinere Klassen, höhere Gehälter der Lehrpersonen oder mehr Sachausgaben zu investieren seien, und bei der dritten Frage wurde direkt nach einer Beurteilung der Höhe der Löhne der Lehrpersonen gefragt.

Höhe der Bildungsausgaben für die obligatorische Schule

Bei dieser Frage wurde untersucht, ob die staatlichen Ausgaben für die obligatorische Schule steigen, sinken oder unverändert bleiben sollten. In den Fragevariationen wurden den Befragten drei verschiedene Informationen über die relative und absolute Höhe der Bildungsausgaben vermittelt, d. h. die erste Gruppe erhielt Informationen über die jährlichen Kosten pro Schülerin bzw. Schüler, die zweite Gruppe erhielt Informationen über die Gesamtkosten pro Schülerin bzw. Schüler für die neun Jahre der obligatorischen Schule und die dritte Gruppe erhielt Informationen über die relativen Kosten pro Schülerin oder Schüler, ausgedrückt in der Steuerbelastung für eine Medianverdienerin bzw. einen Medianverdiener in der Schweiz.

In der Basisversion (ohne Informationen) ergab sich eine leichte Mehrheit für steigende Bildungsausgaben von 54 Prozent der Befragten (siehe Abbildung 1). Bei den Gruppen, die in verschiedener Weise über die wahren Bildungskosten aufgeklärt wurden, wurden die Befürwortenden steigender Bildungsausgaben in die Minderheit versetzt und zwar unabhängig davon, welche Information man den Befragten präsentiert hatte. In diesen drei Teilgruppen sank der Anteil der Zustimmung für eine Erhöhung der Bildungsausgaben auf rund 40 Prozent. Am stärksten stieg der Anteil jener, die ein Sinken der Ausgaben befürworteten, bei jener Gruppe, die auf die Steuerbelastung hingewiesen wurde. Dieser – wenn auch kleine Anteil – stieg statistisch signifikant von rund 3 Prozent in der Basisgruppe auf über 8 Prozent.

Abbildung 1: Bildungsausgaben für die obligatorische Schule



Anmerkung: Die zugrunde liegenden Fragen lauteten: a) Basisfrage: Sollten die staatlichen Ausgaben für Schulen (1.–9. Klasse) in der Schweiz Ihrer Meinung nach: stark steigen, steigen, ungefähr gleich bleiben oder sinken? b) In der Schweiz werden im Durchschnitt jährlich ca. 20'000 Franken pro Schülerin oder Schüler in der obligatorischen Schule ausgegeben. Sollten die staatlichen Ausgaben für Schulen in der Schweiz Ihrer Meinung nach … ? c) In der Schweiz werden für neun Schuljahre im Durchschnitt ca. 180'000 Franken pro Schülerin oder Schüler in der obligatorischen Schule ausgegeben. Sollten die staatlichen Ausgaben für Schulen in der Schweiz Ihrer Meinung nach … ? d) Um eine Schülerin oder einen Schüler für die gesamte obligatorische Schulzeit zu finanzieren, braucht es die gesamten Steuererträge eines durchschnittliches Steuerzahlers über einen Zeitraum von 16 Jahren. Sollten die staatlichen Ausgaben für Schulen in der Schweiz Ihrer Meinung nach … ? – Die Abbildung zeigt die Anteile den einzelnen Antwortkategorien.

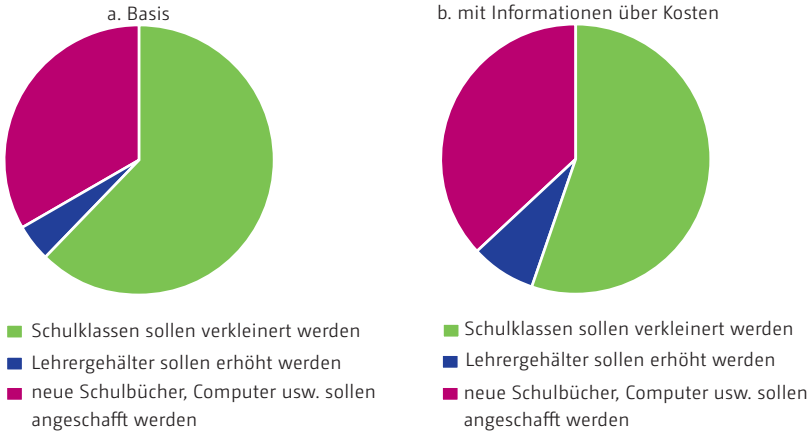
Detailanalysen der Faktoren, die die Präferenzen der Befragten beeinflussen, zeigen, dass die Wahrscheinlichkeit für die Unterstützung höherer Bildungsausgaben tendenziell höher ist bei Personen, die Kinder im schulpflichtigen Alter haben, und auch bei solchen, die selbst eine Ausbildung zur Lehrperson absolviert haben. Ebenso ist die Unterstützung für höhere Bildungsausgaben grösser bei denjenigen Personen, die politische Präferenzen für Parteien haben, die eher dem linken politischen Spektrum zugeordnet werden.[4] Insgesamt kann gesagt werden, dass bei allen Fragen die Präferenzen sehr stark von den parteipolitischen Präferenzen abhängen und es somit ein grosse Rolle spielt, wie sich politische Parteien zu Bildungsfragen positionieren (siehe auch *Bolsen et al., 2014*).

Ressourcenzuteilung in der obligatorischen Schule

Zusätzlich zur Frage nach mehr oder weniger Mitteln für die obligatorische Schule wurde auch nach den Präferenzen für die Mittelaufteilung bei zusätzlichen Bildungsausgaben gefragt. Dabei wurde bei der Zuweisung neuer Mittel folgende Optionen unterschieden: kleinere Klassengrössen, Erhöhung der Gehälter der Lehrerinnen und Lehrer oder Kauf neuer Bücher und Technologien für jede Klasse. Wiederum wurden einer randomisierten Teilgruppe zusätzliche Informationen bereitgestellt. Diese klärten die Befragten über die ungefähren relativen Kosten der verschiedenen Verwendungsmöglichkeiten auf. So würde eine Reduktion der Klassengrösse um drei Schülerinnen bzw. Schüler in etwa gleich viel kosten wie die Erhöhung der Löhne der Lehrpersonen um 15 Prozent oder die Beschaffung neuer Lehrmittel im Wert von jährlich 20'000 CHF für jede Klasse.

Ohne zusätzliche Informationen bevorzugten 62 Prozent der Befragten eine Reduktion der Klassengrössen. Nur gerade 5 Prozent würden zusätzliche Mittel dafür verwenden, die Löhne der Lehrerinnen und Lehrer zu erhöhen (siehe Abbildung 2). Mit den zusätzlichen Kosteninformationen reduzierte sich die Unterstützung für kleinere Klassen auf 55 Prozent, die Unterstützung für höhere Gehälter der Lehrpersonen stieg auf 8 Prozent, und die Unterstützung für den Kauf neuer Lehrmittel betrug neu 37 Prozent.

Abbildung 2: Zuweisung von neuen Mitteln



Anmerkung: Die zugrunde liegenden Fragen lauteten: a) Basisfrage: Stellen Sie sich vor, die Regierung plant, die Ausgaben für das Schulsystem zu erhöhen. Für welche der folgenden Möglichkeiten sind Sie? Schulklassen verkleinern, Gehälter der Lehrpersonen erhöhen oder neue Schulbücher, Computer und andere Lehrmittel anschaffen? b) Stellen Sie sich vor, die Regierung plant, die Ausgaben für das Schulsystem zu erhöhen. Die Schulklassen um drei Schülerinnen oder Schüler zu verkleinern würde in etwa so viel kosten wie die Gehälter von Lehrpersonen um 15 Prozent zu erhöhen oder neue Lehrmittel im Wert von jährlich 20'000 CHF für jede Klasse anzuschaffen. Für welche dieser Möglichkeiten sind Sie? – Die Abbildung zeigt die Anteile der einzelnen Antwortkategorien.

4 Die Parteien wurden dabei dem «Eher links/eher rechts»-Schema gemäss dem Parlamentarier-Rating für das Bundesparlament zugewiesen. Wir haben deshalb analog Personen als «eher links orientiert» bezeichnet, wenn sie der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz oder den Grünen ihre Stimme geben würden. Als «eher rechts orientiert» bezeichnen wir Befragte, die für die Schweizerische Volkspartei, die Schweizer Demokraten, die Eidgenössisch Demokratische Union, die Lega oder den Mouvement Citoyens Romands abstimmen würden. Die Freisinnig-Liberalen und die CVP sind diesem Schema zufolge Mitteparteien.

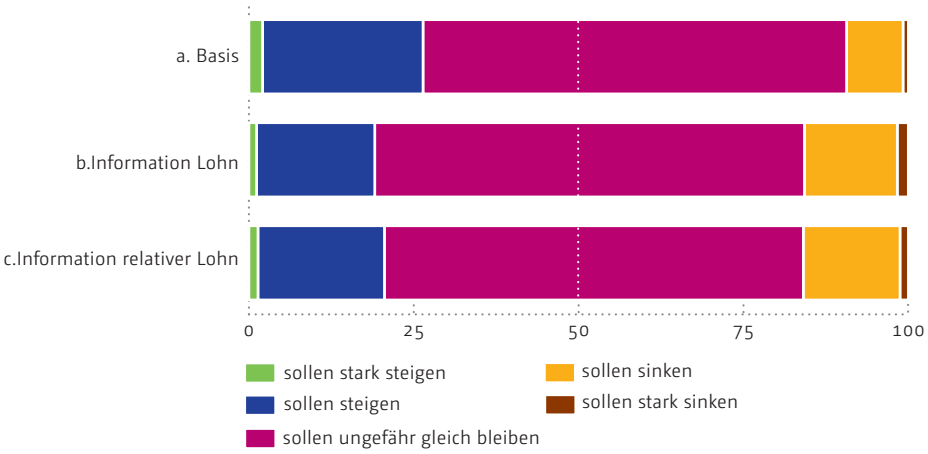
Im Vergleich mit den Befragungen in Deutschland und den USA (siehe Fussnote 2) zeigt sich, dass die Präferenz für kleinere Klassen in der Schweiz etwa gleich ausgeprägt ist wie in Deutschland, aber deutlich höher liegt als in den USA, dass aber die Präsentation der relativen Austauschverhältnisse der Kosten in der Schweiz die geringste Wirkung zeigt. In den beiden anderen Ländern sinkt die Zustimmung zu kleineren Klassen deutlich über 10 Prozentpunkte. Im Vergleich zu den USA hat die grössere Zustimmung zu kleineren Klassen als in der Schweiz sicherlich damit zu tun, dass die Schweizerinnen und Schweizer bei den Gehältern der Lehrpersonen weniger Handlungsbedarf sehen als die US-Amerikanerinnen und US-Amerikaner, wie sich auch in den Antworten zur nächsten Frage zeigt.

Höhe der Gehälter von Lehrerinnen und Lehrern

Nur eine Minderheit von 26 Prozent der Schweizerinnen und Schweizer war der Meinung, dass die Gehälter der Lehrpersonen steigen sollten (Abbildung 3). Die grosse Mehrheit (rund 64 Prozent) sprach sich für unveränderte Gehälter aus. Präsentierte man den Befragten Informationen über die absoluten Löhne der Lehrpersonen[5] oder Informationen zu den Medianverdienerinnen und Medianverdienern in der Schweiz, sank der Anteil derer, die steigende Gehälter für Lehrpersonen befürworteten statistisch signifikant auf noch 18 Prozent (bei absoluten Löhnen) und 19 Prozent (bei relativen Löhnen).

Wie erwartet, waren Personen mit einer Ausbildung als Lehrkraft eher für Lohnerhöhungen. Steigende Löhne befürworteten je nach Frage zwischen 53 und 67 Prozent der Befragten, dabei resultierte bei der Präsentation des relativen Lohnes von Lehrpersonen die geringste Zustimmung zu steigenden Löhnen. Personen mit politischen Präferenzen für linke Parteien weisen Zustimmungsraten für steigende Löhne von Lehrpersonen zwischen 24 und 39 Prozent auf; hier resultierte die geringste Zustimmung bei der Präsentation der absoluten Löhne. Interessant ist, dass die beiden Gruppen mit der grössten Zustimmung für steigende Löhne gleichzeitig auch am stärksten negativ auf die Zusatzinformationen reagierten.

Abbildung 3: Meinung über die Gehälter der Lehrpersonen



Anmerkung: Die zugrunde liegenden Fragen lauteten: a) Basisfrage: Sollten die Gehälter von Lehrerinnen und Lehrern Ihrer Meinung nach stark steigen, steigen, ungefähr gleich bleiben, sinken oder stark sinken? b) In der Schweiz verdienen Lehrerinnen und Lehrer der Primarschule nach zehn Jahren Berufserfahrung im Durchschnitt rund 100'000 Franken brutto im Jahr. Sollten die Gehälter von Lehrerinnen und Lehrern Ihrer Meinung nach … ? c) In der Schweiz verdienen Lehrerinnen und Lehrer der Primarschule nach zehn Jahren Berufserfahrung im Durchschnitt etwa 20% mehr als eine durchschnittliche Arbeitnehmerin oder ein durchschnittlicher Arbeitnehmer. Sollten die Gehälter von Lehrerinnen und Lehrern Ihrer Meinung nach … ? – Die Abbildung zeigt die Anteile der einzelnen Antwortkategorien.

5 Datenquelle: *D-EDK, 2013*

Finanzierung der Tertiärstufe

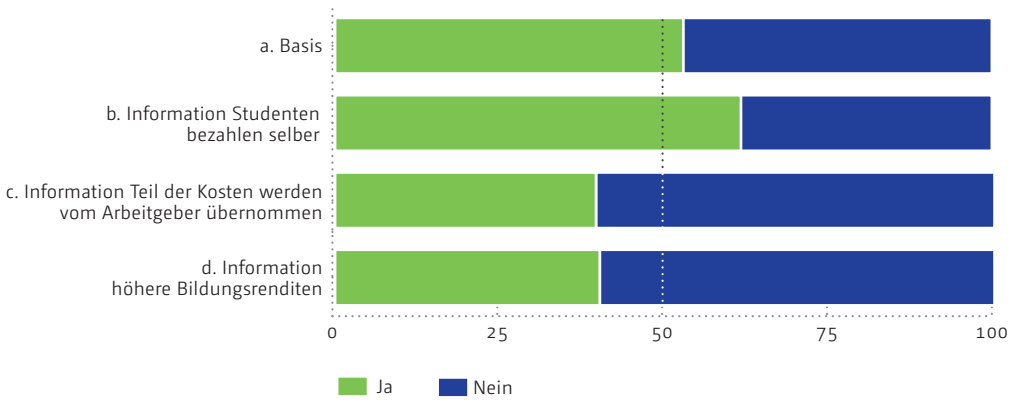
Bei der Finanzierung der Tertiärstufe wurden Fragen zu den Universitäten und zur höheren Berufsbildung gestellt. Finanzierungsfragen waren für beide Bereiche einzeln interessant, aber besonders auch im Vergleich, da die Kostenbeteiligung des Staates an Universitäten und an der höheren Berufsbildung auf den ersten Blick praktisch spiegelbildlich umgekehrt ist. An die Universitäten bezahlen die privaten Nachfragenden (d.h. die Studierenden) einen kleinen Teil der Vollkosten, während sich die öffentliche Hand im Bereich der Eidgenössischen Berufs- und der höheren Fachprüfungen bislang nur geringfügig beteiligt hat. Allerdings wird bei letzteren häufig übersehen, dass die Bundesbeiträge schon heute 60 bis 80 Prozent der Prüfungskosten decken und rund 80 Prozent der Absolventinnen und Absolventen einer Prüfung finanzielle Unterstützung von den Arbeitgebern erhalten. Bei einem Viertel der Absolvierenden übernehmen die Arbeitgeber sogar die vollen Kosten des Abschlusses (siehe auch *SKBF, 2014*). Weil der Bund entschieden hat, sich zukünftig noch stärker an den Kosten der höheren Berufsbildung zu beteiligen, war es interessant zu erfahren, ob die Bevölkerung diese staatlichen Mehrausgaben auch begrüsst.

Wer soll die Kosten der höheren Berufsbildung tragen?

In der Basisversion ohne Informationen ergab sich eine kleine Mehrheit (siehe Abbildung 4), die eine Ausweitung des staatlichen Engagements für die höhere Berufsbildung begrüsst. Interessanterweise war die Unterstützung mit fast zwei Dritteln am höchsten bei Personen mit einer universitären Ausbildung oder einer Ausbildung zur Lehrperson und am geringsten bei Personen mit einem Lehrabschluss, einer höheren Berufsbildung oder einem Fachhochschulabschluss, bei denen die Zustimmung zu Mehrausgaben nur gerade knapp 50% ausmachte.

Wies man die Befragten in einer Information explizit auf den an und für sich bekannten Umstand hin, dass Universitätsstudierende mit ihren Studiengebühren nur einen kleinen Teil der Vollkosten eines Studiums tragen, erhöhte sich die Zustimmung um fast zehn Prozentpunkte und ergab eine satte Mehrheit. Interessant war aber, dass die Wirkungen auf die eingangs erwähnten Unterschiede für Gruppen mit unterschiedlichem Bildungshintergrund eine entgegengesetzte Wirkung zeigten. Bei universitär gebildeten Personen und Personen mit einer Ausbildung zur Lehrperson reduzierte sich die Zustimmungsrate deutlich, während sie sich bei den anderen Gruppen stark erhöhte. Es kann vermutet werden, dass letztere durch die Information einem Gerechtigkeitsargument folgend für höhere Staatsausgaben in der höheren Berufsbildung zu gewinnen waren, während erstere durch den Hinweis auf die Finanzierung der Hochschulen eher das Gefühl bekamen, dass eine Ausweitung der staatlichen Mittel in der höheren Berufsbildung durch Kürzungen im Hochschulbereich oder eine stärkere Belastung der Studierenden kompensiert werden könnte.

Abbildung 4: Soll der Staat die Ausbildungskosten in der höheren Berufsbildung übernehmen?



Anmerkung: Die zugrunde liegenden Fragen lauteten: a) Basisfrage: Sind Sie der Meinung, dass der Staat auch die Ausbildungskosten in der höheren Berufsbildung übernehmen sollte? b) Studierende der höheren Berufsbildung (z.B. Berufs- und Meisterprüfung) müssen ihre Ausbildung im Gegensatz zu Studierenden an Universitäten und Fachhochschulen privat

bezahlen. Sind Sie der Meinung, dass der Staat … ? c) Die Bildungskosten von 80 Prozent der Studierenden in der höheren Berufsbildung (z.B. Berufs- und Meisterprüfung) werden von der Arbeitgeberin/vom Arbeitgeber teilweise oder komplett übernommen *(SKBF, 2014)*. Sind Sie der Meinung, dass der Staat … ? d) Die höhere Berufsbildung weist die höchste Bildungsrendite von allen Abschlüssen im Tertiärbereich (Universitäten und Fachhochschulen) in der Schweiz auf. Bei einem erfolgreichen Bildungsabschluss steigt der jährliche Lohn sofort um rund 10'000 CHF im Vergleich zum Jahr vor der Prüfung *(SKBF, 2014)*. Sind Sie der Meinung, dass der Staat … ? – Die Abbildung zeigt die Anteile der einzelnen Antwortkategorien.

Ebenso interessant war die Tatsache, dass zwei weitere Informationen, die eine zur hohen privaten Rentabilität der höheren Berufsbildung (siehe *Cattaneo & Wolter, 2011*) und die andere zur Beteiligung der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber an den individuellen Kosten der höheren Berufsbildung, die Zustimmung zu höheren Ausgaben um mehr als zehn Prozentpunkte reduzierte und, dass somit nach diesen Informationen eine Mehrheit der Bevölkerung gegen eine stärkere Beteiligung der öffentlichen Hand an den Kosten der höheren Berufsbildung wäre. Die Ergebnisse dieser Frage zeigten deutlich, dass selektive Informationen die Ja- oder Nein-Haltungen zu einer Vorlage völlig umkehren können.

Multivariate Analysen zeigten zudem grosse regionale Unterschiede. Personen aus der Westschweiz und aus dem Tessin waren eher der Meinung, dass die Kosten vom Staat getragen werden sollten. Dieses Ergebnis gilt allerdings nicht spezifisch für die höhere Berufsbildung, sondern lässt sich in den letzten drei Befragungen beobachten, dass nämlich die Deutschschweizerinnen und Deutschschweizer bei allen Finanzierungsfragen für eine starke individuelle Beteiligung plädierten. Das gleiche Muster liess sich auch bei politischen Präferenzen finden, so auch bei der Frage nach mehr stattlichen Mitteln, wo Personen, die eher linke Parteien präferierten, zustimmend reagierten.

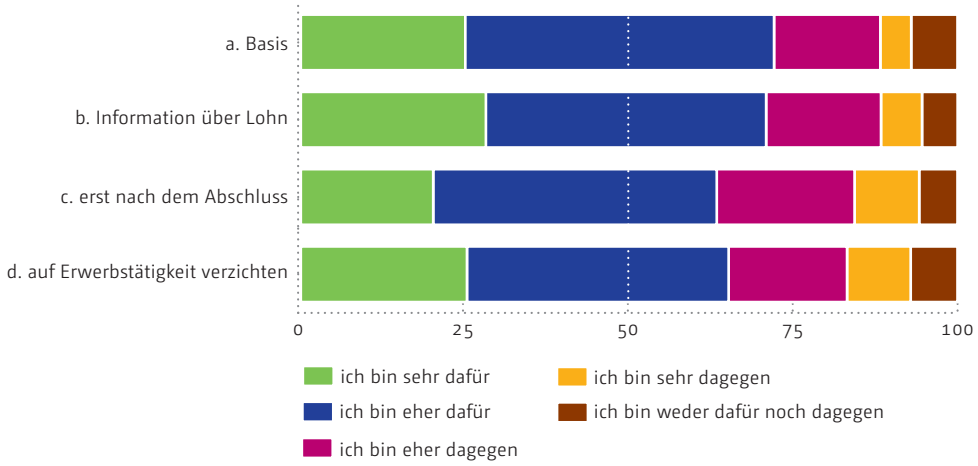
Sollten Universitäten über höhere Studiengebühren finanziert werden?

Die Studiengebühren für Universitätsstudierende sind seit langem ein kontrovers diskutiertes Thema. Je nach Universität betragen die Studiengebühren in der Schweiz 500 bis 2000 CHF pro Semester, aber in allen Fällen weit unter den Vollkosten für ein Studium. Im Vergleich zum Ausland nimmt die Schweiz eine mittlere Position ein zwischen den Ländern, in denen Studiengebühren, auch in geringer Höhe, keine Chance haben, und einigen, auch europäischen Ländern, wie beispielsweise England, in denen die Studiengebühren immer näher an die Vollkosten heranreichen.

Zu den Studiengebühren wurden die Umfrageteilnehmer und -teilnehmerinnen mit drei verschiedenen Varianten gefragt, wie sie sich die Finanzierung der Hochschulen vorstellen könnten. In der ersten Variante wurden sie zu den Studiengebühren zur Teilfinanzierung der Hochschulkosten befragt, einmal ohne und einmal mit zusätzlichen Informationen. In der zweiten Variante wurde den Befragten ein alternatives Finanzierungsmodell vorgelegt, bei dem die Studierenden sich erst nachträglich, d.h. nach dem Studium, über die Steuern an den Kosten beteiligen würden. Bei dieser über die Steuern erfolgenden, retrospektiven Finanzierung, wie sie beispielsweise in Australien angewandt wird, wäre das Studium während der Studienzeit kostenlos. Die dritte Variante schlug eine zusätzliche Steuer für jene ehemaligen Studierenden vor, die nach dem Studium freiwillig auf eine Erwerbstätigkeit verzichten und somit nicht wie die anderen Studierende über höhere Löhne und die Steuerprogression ihre Studienkosten indirekt der Gesellschaft zurückzahlen.

In der Basisversion (ohne zusätzliche Informationen) wurden Studiengebühren als Teilfinanzierung der universitären Kosten von einer grossen Mehrheit (72 Prozent) befürwortet. Hier zeigte sich schon ein grosser Unterschied zur parallel in Deutschland durchgeführten Befragung, bei der sich keine Mehrheit für Studiengebühren abzeichnete (siehe *Wößmann et al., 2015*). Informierte man die Befragten zusätzlich darüber, welche Medianlöhne man derzeit in der Schweiz mit unterschiedlichen Bildungsabschlüssen erzielen kann, veränderten sich die Präferenzen der Schweizerinnen und Schweizer für die Studiengebühren praktisch nicht. Es kam nur zu einer leichten Verschiebung zwischen den Kategorien die «sehr dafür» oder «eher dafür» waren (siehe Abbildung 5).

Abbildung 5: Sollten Studierende, die an einer Universität oder Hochschule in der Schweiz studieren, einen Teil der Studienkosten durch Studiengebühren tragen?



Anmerkung: Die zugrunde liegenden Fragen lauteten: a) Basisfrage: Sind Sie dafür oder dagegen, dass Studierende, die an einer Universität oder Hochschule in der Schweiz studieren, einen Teil der Studienkosten durch Studiengebühren tragen? b) Personen mit einem abgeschlossenen Studium (Universität, Fachhochschule, pädagogische Hochschule) verdienen im Durchschnitt dieser drei Kategorien etwa 9000 CHF brutto im Monat, Personen mit abgeschlossener beruflicher Ausbildung (Lehre) etwa 6000 CHF und Personen ohne abgeschlossene Ausbildung etwa 4500 CHF. Sind Sie dafür oder dagegen, dass Studierende … ? c) In anderen Ländern gibt es Studiengebühren, die erst nach dem Abschluss des Studiums erhoben werden, wenn die ehemaligen Studierenden Einkommen erwerben. Die Gebühren müssen nur dann zurückgezahlt werden, wenn ihr Jahreseinkommen über einem gewissen Schwellenwert liegt. Sind Sie dafür oder dagegen, dass Studierende, die an einer Universität oder Hochschule in der Schweiz studieren, einen Teil der Studienkosten durch eine solche Form von Studiengebühren tragen? d) In der Schweiz wird ein Hochschulstudium mehrheitlich vom Staat finanziert. Hochschulabsolventinnen und -absolventen bezahlen die Studienkosten jedoch später durch höhere Steuern zurück. Dies aber natürlich nur in denjenigen Fällen, in denen sie auch erwerbstätig sind. Sind Sie dafür oder dagegen, dass Personen, die nach dem Studium freiwillig auf eine Erwerbstätigkeit verzichten (also bspw. nicht wegen Arbeitslosigkeit), in diesen Fällen ihre Studienkosten dem Staat ganz oder teilweise zurückerstatten sollten? – Die Abbildung zeigt die Anteile der einzelnen Antwortkategorien.

Für alternative Finanzierungsmodelle, die in der Schweiz nicht bekannt sind, wie zum Beispiel das Modell der nachgelagerten Studiengebühr, würden sich Mehrheiten ergeben, allerdings sind diese weniger ausgeprägt als die Zustimmung zu den heutigen Studiengebühren. Sogar für das Modell einer «Strafsteuer» für freiwillig nicht erwerbstätige Personen liesse sich in der Schweiz eine deutliche Mehrheit finden.

Unabhängig von der gestellten Frage zeigten unsere multivariaten Analysen, dass die Zustimmung zu Studiengebühren bei Personen mit einem Sekundarstufe-II-Abschluss als höchster abgeschlossener Ausbildung insgesamt signifikant höher waren. Auch parteipolitisch zeigten sich grosse Differenzen. Studiengebühren fanden zwar überall Mehrheiten, aber bei Personen mit Präferenzen für linke Parteien waren dies rund 62 Prozent gegenüber leicht über 80 Prozent der Befragten mit Präferenzen für Parteien des rechten Spektrums. Diese Differenzen blieben auch in multivariaten Betrachtungen als statistisch signifikante Differenzen bestehen.

5. Schlussfolgerungen

Mit Hilfe eines innovativen experimentellen Befragungsdesigns konnten wir zeigen, dass die Art und Weise, wie Fragen zum Thema Finanzierung des Bildungssystem gestellt werden und insbesondere wie detailliert und fokussiert die zusätzlichen Informationen sind, tatsächlich einen Einfluss auf das Antwortverhalten der befragten Personen haben. Drei Dinge fielen dabei besonders auf: Erstens war es überraschend, wie sich die Präferenzen teilweise mit Fakteninformationen beeinflussen liessen, von denen man hätte erwarten dürfen, dass sie einerseits allgemein bekannt und andererseits in ihrer Wirkung eigentlich neutral seien. Zweitens zeigten einige Ergebnisse, dass man die Präferenzen mit relativ einfachen Informationen so stark bewegen

kann, dass aus Mehrheiten Minderheiten werden und umgekehrt. Mit anderen Worten, ob und welche Informationen man in der Öffentlichkeit einsetzt, hat einen entscheidenden Einfluss darauf, ob politische Vorlagen eine Mehrheit finden oder chancenlos bleiben. Drittens lässt sich sagen, dass ohne Informationen die Zustimmung zu mehr Ressourcen und mehr öffentlicher Finanzierung eher grösser ausfällt, als wenn die Befragten über die heutigen Verhältnisse aufgeklärt werden. Hier kann man also davon ausgehen, dass ein Teil der grossen Unterstützung für Bildungsausgaben auf der Annahme beruht, die Ressourcenausstattung sei schlechter als sie tatsächlich ist.

Wie schon eingangs erwähnt, würden in einem realen Abstimmungskampf im Gegensatz zur hier angewandten Übungsanlage nicht nur einzelne sondern viele Informationen und vor allem auch sich widersprechende Informationen zum Einsatz kommen. Die hier dargestellten Ergebnisse zeigen, welche Informationen die Präferenzen von Bürgerinnen und Bürgern zu beeinflussen vermögen, aber sie geben keine Auskunft darüber, ob man durch positive Informationen negative Informationen kompensieren oder durch mehrere Informationen derselben Natur die Wirkung einer Information sogar potenzieren könnte. Um solche Fragen zu testen, muss man zuerst wissen, mit welchen Informationen Präferenzen überhaupt bewegt werden können. Dazu aber liefert diese Untersuchung interessante Anhaltspunkte.

6. Literatur

D-EDK [Deutschschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz] (2013). Lohndatenerhebung der Lehrkräfte Auswertung 2013. Luzern: D-EDK

BFS [Bundesamt für Statistik]. 2014. Bildungsfinanzen. Neuenburg: BFS

BFS [Bundesamt für Statistik]. 2015. Bildungsfinanzen. Neuenburg: BFS

Bolsen, T.; Druckman, J. & Lomax Cook, F. (2014). The Influence of Partisan Motivated Reasoning on Public Opinion (*Political Behavior*, 36: 235–262)

Bütler, M. & Marechal, M. A. (2007). Framing Effects in Political Decision Making: Evidence From a Natural Voting Experiment (CEPR Discussion Paper No. 6200)

Cattaneo, Maria A. & Wolter, Stefan C. (2009). Are the Elderly a Threat to Educational Expenditures? (*European Journal of Political Economy*, 25, 225–236)

Cattaneo, Maria A. & Wolter, Stefan C. (2011). Der individuelle Ertrag einer höheren Berufsbildung (*Die Volkswirtschaft*, 12, 63–66)

Cattaneo, Maria A. & Wolter, Stefan C. (2013). Nationale Eigenheiten von Bildungssystemen in Zeiten der Globalisierung (SKBF Staff Paper 10)

Druckman, J. N. (2001). The Implications of Framing Effects for Citizen Competence (*Political Behavior*, 23(3): 225–56)

Druckman, J. N. (2011). What's It All About? Framing in Political Science. In: Gideon Keren (ed.): Perspectives on Framing. New York: Taylor & Francis

Jacoby, W. G. (2000). Issue Framing and Public Opinion on Government Spending (*American Journal of Political Science*, 44(4): 750–767)

Kangas, O. E.; Niemelä, M. & Varjonen, S. (2014). When and why do ideas matter? The influence of framing on opinion formation and policy change (*European Political Science Review*, 6, 73–92)

Levy, J. S. (2003). Applications of Prospect Theory to Political Science (*Synthese*, 135(2): 215–241)

Marx, P. & Schumacher, G. (forthcoming). The Effect of Economic Change and Elite Framing on Support for Welfare State Retrenchment: A Survey Experiment *(Journal of European Social Policy)*

OECD (2013). What makes a school successful? Resources, Policies and Practices IV. Paris: OECD

SKBF (2014). Bildungsbericht Schweiz. Aarau: SKBF

Sniderman, P. M. & Theriault, S. M. (2004). The Structure of Political Argument and the Logic of Issue Framing. In: Willem E. Saris & Paul M. Sniderman (eds.): Studies in Public Opinion. Princeton, NJ: Princeton University Press

Tversky, A. & Kahneman, D. (1979). Prospect Theory (*Econometrica*, 47(2): 263–91)

Tversky, A. & Kahneman, D. (1981). The Framing of Decisions and the Psychology of Choice (*Science*, 211 (January): 453–458)

Wößmann, L.; Lergetporer, P.; Kugler, F. & Werner, K. (2014). Was die Deutschen über die Bildungspolitik denken – Ergebnisse des ersten ifo-Bildungsbarometers (*ifo-Schnelldienst* 67(18), 16–33)

Wößmann, L.; Lergetporer, P.; Kugler, F.; Oestreich, L., & Werner, K. (2015). Deutsche sind zu grundlegenden Bildungsreformen bereit – Ergebnisse des ifo-Bildungsbarometers 2015 (*ifo-Schnelldienst* 68(17), 29–50)