Ein lautes und klares Signal?

Zum Einfluss der öffentlichen Meinung auf bildungspolitische Entscheidungsprozesse

| MARIUS R. BUSEMEYER | **Regelmäßig wird kritisiert, dass die Hochschulen in Deutschland im internationalen Vergleich unterfinanziert seien. Gleichzeitig plädiert eine große Mehrheit der deutschen Bevölkerung für eine bessere Ausfinanzierung des Bildungssektors. Wie kommt es zu dieser Diskrepanz? Ergebnisse einer aktuellen Studie.***

In politisch bewegten Zeiten, in denen populistische Parteien und Bewegungen im Aufwind sind, mag eine Analyse, die sich mit dem Einfluss öffentlicher Meinung auf politische Entscheidungsprozesse befasst, zunächst trivial erscheinen. Ist es nicht eine weithin anerkannte Selbstverständlichkeit, dass politische Akteure ihr Handeln an öffentlichen Meinungsumfragen ausrichten, um ihre Wiederwahlchancen zu erhöhen? Gleichzeitig sieht sich die Politik in kritischen öffentlichen Diskursen allerdings auch immer wieder mit dem Vorwurf konfrontiert, dass sie zu stark auf die Interessen von einflussreichen Lobbyisten Rücksicht nähme oder parteipolitische Überlegungen über das Allgemeinwohl stellen würde.

Im Rahmen eines vom European Research Council (ERC) finanzierten Forschungsprojekts („Investing in Education in Europe: Attitudes, Politics and Policies"; INVEDUC) sind wir der Frage nachgegangen, unter welchen Bedingungen die öffentliche Meinung, Parteipolitik oder Interessengruppen einen starken Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse haben. Zur Beantwortung dieser Frage haben wir das Politikfeld der Bildungspolitik näher analysiert.

Zwei Dimensionen

Zwei Dimensionen spielen für diese Frage eine zentrale Rolle: Zum einen ist dies die „Salienz" eines bestimmten (bildungspolitischen) Themas. Unter Salienz versteht die Politikwissenschaft den Grad der Bedeutung und die Aufmerksamkeit, die einem Thema in der öffentlichen Debatte gewidmet werden. Die zweite Dimension ist das Ausmaß der Kohärenz der individuellen Einstellungen und Präferenzen zum besagten Thema. Hiermit ist nicht gemeint, ob die Präferenzen der Befragten auf irgendeine Art „rational" und damit kohärent sind. Stattdessen geht es um die Frage, ob sich in den Mustern individueller Einstellungen eine hohe Einigkeit abzeichnet (z.B. durch eine starke Unterstützung (oder auch Ablehnung) eines Reformvorschlags durch eine große Mehrheit) oder ob die Einstellungen und Präferenzen „konfliktiv" sind, d.h. ob sich starke Spaltungslinien, beispielsweise im Zusammenhang mit dem sozio-ökonomischen Status, dem Alter, Geschlecht oder Bildungshintergrund des bzw. der Befragten, zeigen.

> »Im Vergleich zu anderen Bereichen des Sozialstaats erfreut sich die Bildungspolitik einer überdurchschnittlich hohen Unterstützung.«

Wenn die Salienz eines Thema hoch ist und die damit einhergehenden Einstellungen sehr kohärent, also wenig konfliktiv, sind, dann sendet die öffentliche Meinung ein lautes und klares Signal an die Politik („loud politics"), so dass diese mit hoher Wahrscheinlichkeit diesem Signal folgt. Wenn die Salienz eines Themas allerdings niedrig ist, befinden wir uns im Reich der „leisen" Politik („quiet politics") – hier spielen die öffentliche Meinung und auch die Parteipolitik keine große Rolle, so dass Interessengruppen besonders effektiv ihren Einfluss ausüben können. Schließlich gibt es die Welt der „lauten und lärmenden" Politik („loud, but noisy politics"). In dieser Welt trifft ein Thema, das eine hohe Salienz hat, mit Einstellungen zusammen, die kein klares Signal an die Politik senden, da sie konfliktiv sind und damit viel „Lärm" („Noise") produzieren. In dieser Konstellation muss die Politik zwar reagieren, weil das Thema salient ist, aber die Reaktion ist sehr viel stärker durch parteipolitische Dynamiken geprägt, da jeweils unterschiedliche Akteure in der Politik die konfligierenden Interessen der Wählerschaft vertreten.

Öffentliche Meinung zur Bildungs- und Hochschulpolitik

Abbildung 1 (S. 913) zeigt das Ausmaß der öffentlichen Unterstützung – ein grobes Maß für die Salienz im Projekt des Themas Bildung – in den acht untersuchten Ländern an. Die Werte auf der y-Achse geben den Anteil der Befragten an, die „mehr" oder sogar „viel mehr" öffentliche Investitionen in die

AUTOR

Foto: Ines Janas

Marius R. Busemeyer ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Konstanz.

Bildungspolitik unterstützen (im Vergleich zu weniger oder gleichbleibenden Ausgaben) – in Deutschland ist das beispielsweise eine große Mehrheit von fast 84 Prozent. Im Vergleich zu anderen Bereichen des Sozialstaats erfreut sich die Bildungspolitik einer überdurchschnittlich hohen Unterstützung – lediglich die Gesundheitspolitik kann, was die Gunst der Wählerschaft angehen, mithalten. In Deutschland, wie andere Auswertungen der Daten zeigen, ist die Unterstützung für mehr Bildungsausgaben sogar besonders hoch – mutmaßlich, weil dieser Sektor im Verhältnis zu anderen Bereichen des Sozialstaats verhältnismäßig unterversorgt ist.

Hier fällt besonders die finanzielle Unterversorgung des Hochschulbereichs im internationalen Vergleich auf. Wie auch die neuesten Zahlen des OECD-Bildungsberichts zeigen, liegen die öffentlichen Ausgaben für Deutschlands Hochschulen mit genau 1,0 Prozent des BIP zwar auf dem OECD-Durchschnitt, aber deutlich unter dem Niveau anderer europäischer Länder (Norwegen: 1,8 Prozent, Dänemark: 1,6 Prozent; Österreich: 1,6 Prozent). Die Umfragedaten unseres Projekts können dazu beitragen, die scheinbare Diskrepanz zwischen einer vermeintlich hohen Nachfrage nach mehr Investitionen im Hochschulbereich mit einer trägen Reaktion der politischen Entscheidungsprozesse zu erklären.

So zeigt Abbildung 2 (S. 913) zwar einerseits, dass die öffentliche Unterstützung für mehr öffentliche Ausgaben im Hochschulbereich (ca. 56 Prozent unterstützen mehr oder sogar viel mehr Ausgaben) in Deutschland durchaus hoch und höher als in anderen Ländern ist (wobei in Italien und Spanien die Unterstützung noch höher liegt). Andererseits bringt die Abbildung aber auch zum Ausdruck, dass die öffentliche Unterstützung für mehr öffentliche Ausgaben im Bereich der allgemeinbildenden Schulen und der frühkindlichen Bildung noch deutlich höher liegt (73 Prozent bzw. 63 Prozent der Befragten möchten hier mehr/viel mehr Ausgaben). An dieser Zahl wird bereits deutlich, dass es auch innerhalb des Bildungssektors Ressourcenkonflikte geben kann, die von politischen Entscheidungsträgern auf Landes- oder Bundesebene durchaus unterschiedlich gelöst werden.

Fallbeispiele aus der deutschen Bildungspolitik

Zur Untersuchung des konkreten Einflusses von öffentlicher Meinung auf bildungspolitische Entscheidungsprozesse wurden im Fall Deutschland (sowie in den anderen von der Studie abgedeckten Fällen) politische Entscheidungsträger auf Bundes- und Länderebene interviewt sowie umfangreiches Quellenmaterial ausgewertet. Ein gutes Beispiel für ein lautes und klares Signal an die Politik war die hohe Nachfrage nach öffentlichen Investitionen im Bereich der frühkindlichen Bildung und Erziehung. Die Expansionsphase der frühkindlichen Bildung setzte etwa Mitte der 2000er Jahre ein und hat in einem Zeitraum von etwas mehr als zehn Jahren die Zahl der verfügbaren

Anzeige

DFG Deutsche Forschungsgemeinschaft

STIFTERVERBAND

DFG schreibt Communicator-Preis 2021 aus

50 000 Euro für herausragende Leistungen in der Wissenschaftskommunikation

Die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) schreibt erneut den „Communicator-Preis – Wissenschaftspreis des Stifterverbandes" aus. Dieser Preis wird an Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler für herausragende Leistungen in der Wissenschaftskommunikation vergeben und ist mit einem Preisgeld von 50 000 Euro dotiert. Mit diesem persönlichen Preis zeichnen DFG und Stifterverband Forscherinnen und Forscher aller Fachgebiete dafür aus, dass sie ihre wissenschaftliche Arbeit und ihr Fachgebiet einem breiten Publikum auf besonders kreative, vielfältige und nachhaltige Weise zugänglich machen und sich so für den Dialog zwischen Wissenschaft und Gesellschaft engagieren.

Der Preis kann an einzelne Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie an kleine Forschungsteams verliehen werden. Dabei sind sowohl Selbstbewerbungen als auch Vorschläge möglich. Die Ausschreibung richtet sich an Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die an Hochschulen und Forschungseinrichtungen in Deutschland tätig sind. Detaillierte Informationen und Hinweise zum Bewerbungsverfahren und zum Preis sind abrufbar auf der Webseite der DFG.

Bewerbungen und Vorschläge können bis spätestens **7. Januar 2021** eingereicht werden.

Über die Vergabe des Preises entscheidet eine Jury aus Kommunikationsexperten und Wissenschaftsjournalisten unter Vorsitz einer DFG-Vizepräsidentin oder eines DFG-Vizepräsidenten. Die Auswahl und Bekanntgabe der Preisträgerin oder des Preisträgers erfolgt im Frühjahr 2021. Die Preisverleihung findet am 6. Juli 2021 im Rahmen der DFG-Jahresversammlung in Berlin statt.

Weiterführende Informationen

Informationen zum Communicator-Preis, zum Bewerbungs- und Auswahlverfahren und zu den bisherigen Preisträgerinnen und Preisträgern:

www.dfg.de/communicator-preis

Ansprechpartnerin in der Geschäftsstelle der DFG:
Dr. Jutta Rateike, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Leitung Öffentlichkeitsarbeit, Tel. +49 228 885-2665, jutta.rateike@dfg.de

Abbildung 1: Öffentliche Unterstützung für mehr öffentliche Bildungsausgaben in acht europäischen Ländern, Quelle: INVEDUC Datensatz.

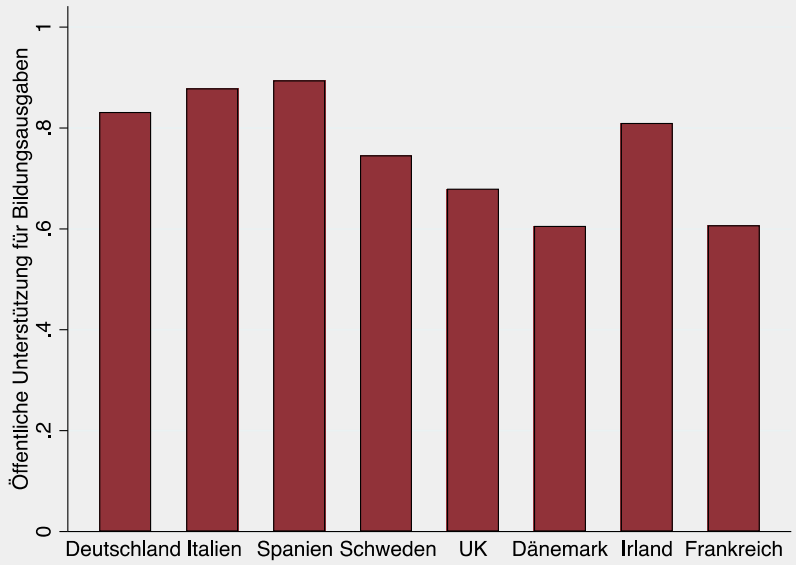
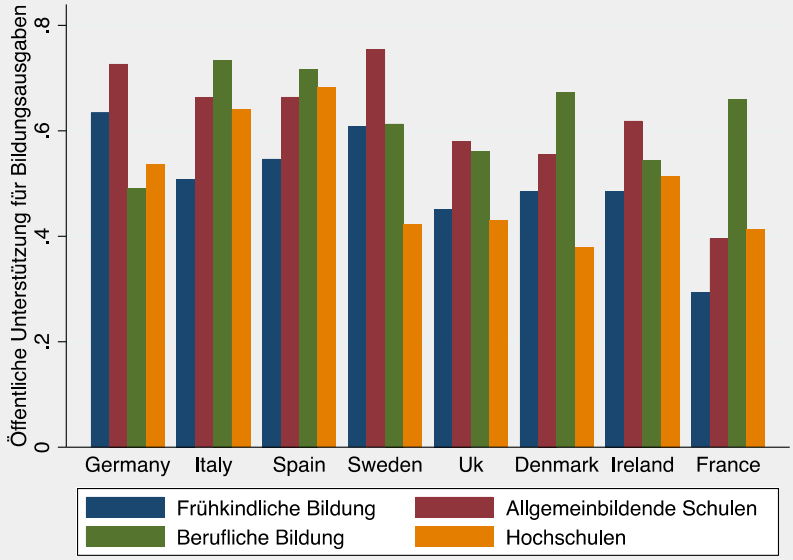


Abbildung 2: Öffentliche Unterstützung für mehr öffentliche Bildungsausgaben in verschiedenen Bildungssektoren, Quelle: INVEDUC-Datensatz.



Plätze für Kinder unter zwei Jahren in Betreuungseinrichtungen in etwa verdoppelt. Die Einführung eines Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz im Jahr 2013 hat diesen Trend nicht beendet, sondern sogar weiter verstärkt. Vor dem Hintergrund des oben aufgestellten Theorierahmens handelt es sich hierbei um ein lautes und klares Signal der öffentlichen Meinung an die Politik; entsprechend haben Regierungen unterschiedlicher parteipolitischer Färbung diese Expansion fortgesetzt.

Der Bereich der beruflichen Bildung ist im Gegensatz dazu ein gutes Beispiel für „leise“ Politik, in der Interessengruppen, insbesondere Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, einen starken Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse haben. So wurde – weitestgehend unbeachtet in der Öffentlichkeit – im Jahr 2016 eine umfassende Evaluation des dualen Berufsbildungssystems vorgenommen, die trotz anhaltender struktureller Probleme bei der Versorgung von benachteiligten Jugendlichen mit Ausbildungsplätzen im Wesentlichen zu dem Schluss kam, dass keine großen Änderungen am System notwendig seien.

Ein besonders gutes Beispiel für „laute und lärmende“ Bildungspolitik schließlich ist die Umsetzung von Strukturreformen im Sekundarschulwesen wie die Einführung der teilintegrierten Gemeinschaftsschule in Baden-Württemberg unter der grün-roten Regierungskoalition im Jahr 2012. Hierbei handelt sich um ein hoch-salientes Thema, bei dem allerdings die Einstellungen der Bevölkerung durchaus gespalten sind. Aus diesem Grund gab es bei der Umsetzung der Gemeinschaftsschul-Reform eine klare Frontstellung zwischen den Befürwortern auf der Regierungsseite, der progressiv-linken GEW sowie Schüler- und Elternvertretungen und den Gegnern in der politischen Opposition und eher konservativ geprägten Lehrerverbänden. Dass die Gemeinschaftsschul-Reform dann trotzdem verabschiedet wurde, hatte weniger mit dem klaren Signal der öffentlichen Meinung zu tun (was es ja so nicht gab), sondern der parteipolitischen Konstellation, die es der grün-roten Regierung erlaubte, diese umstrittene Reform umzusetzen.

„Manipulationsversuche“ selten erfolgreich

Zusammenfassend gesprochen bleibt festzuhalten, dass öffentliche Meinung einen durchaus signifikanten Einfluss auf bildungspolitische Reformprozesse haben kann – allerdings nur unter bestimmten Bedingungen. Letztlich hängt es wesentlich davon ab, wie salient ein bestimmtes Thema in öffentlichen Debatten und wie kohärent die Meinungen der Wählerschaft zu diesem Thema sind. Politische Parteien und Interessengruppen versuchen durchaus, die öffentliche Meinung in ihrem Sinne zu beeinflussen. Unsere Fallstudien zeigen jedoch, dass diese „Manipulationsversuche“ nur selten erfolgreich sind. Vielmehr sehen sich politische Entscheider und Entscheiderinnen häufiger mit der Situation konfrontiert, dass sie aufgrund von Druck aus der öffentlichen Meinung zum Handeln gezwungen werden. Eine hohe Responsivität der Entscheidungsträger und Entscheiderinnen gegenüber öffentlichen Belangen gehört allerdings zum Wesenskern eines demokratischen Staatswesens.

**Busemeyer, Marius R., Julian L. Garritzmann und Erik Neimanns. 2020. A Loud but Noisy Signal? Public Opinion and Education Reform in Western Europe. Cambridge, New York: Cambridge University Press.*