

Schweizerische Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften
Académie suisse des sciences humaines et sociales
Accademia svizzera di scienze umane e sociali
Accademia svizra da ciencias umanas e socialas
Swiss Academy of Humanities and Social Sciences



Investieren wir genügend in die Volksschule?

Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben für die Volksschule und den Hochschulbereich 2008–2018

Studie im Auftrag der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften

Sabina Schmidlin und Francesco Montemurro

Impressum

Herausgeberin

Schweizerische Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften • Haus der Akademien • Laupenstrasse 7 • Postfach • 3001 Bern • Schweiz +41 31 (0)31 306 92 50 • sagw@sagw.ch • sagw.ch

Autorschaft

across-concept (acrossconcept.ch):
Sabina Schmidlin • Francesco Montemurro

Zitiervorschlag

Schmidlin, Sabrina und Francesco Montemurro (2021): Investieren wir genügend in die Volksschule? Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben für die Volksschule und den Hochschulbereich 2008–2018. Studie im Auftrag der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften, Bern.

DOI: doi.org/10.5281/zenodo.4778686

Französische Übersetzung der Zusammenfassung

Valentine Meunier

Layout

Marie Steck

1. Version, 2021 (online)

Dies ist eine Open-Access-Publikation, lizenziert unter der Lizenz Creative Commons Attribution (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). Der Inhalt dieser Publikation darf demnach uneingeschränkt und in allen Formen genutzt, geteilt und wiedergegeben werden, solange der Urheber und die Quelle angemessen angegeben werden. Das Verwertungsrecht bleibt bei den Autorinnen und Autoren der Artikel. Sie gewähren Dritten das Recht, den Artikel gemäss der Creative-Commons-Lizenzvereinbarung zu verwenden, zu reproduzieren und weiterzugeben. Autorinnen und Autoren wird empfohlen, ihre Daten in Repositorien zu veröffentlichen.

Creative Commons Attribution 4.0 International License



Inhalt

| | |
|--|-----------|
| Impressum | 2 |
| Zusammenfassung | 4 |
| Résumé | 6 |
| 1. Einleitung | 8 |
| 2. Datenquelle und Analyse | 9 |
| 3. Öffentliche Bildungsausgaben für die obligatorische Schulstufe und den Hochschulbereich | 10 |
| 3.1 Allgemeine Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben | 10 |
| 3.2 Veränderung der Bildungsausgaben gegenüber dem Vorjahr | 11 |
| 3.3 Öffentliche Bildungsausgaben nach Ausgabenart | 12 |
| 3.4 Fazit: Die öffentlichen Bildungsausgaben sind im Hochschulbereich stärker gestiegen als für die obligatorische Schulstufe | 14 |
| 4. Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben der Kantone und ihrer Gemeinden | 15 |
| 4.1 Zuwachsraten bei den Bildungsausgaben der Kantone und ihrer Gemeinden | 15 |
| 4.2 Die Ausgaben der Kantone und ihrer Gemeinden für die Volksschule und den Hochschulbereich..... | 17 |
| 4.3 Entwicklung der Lernendenzahlen und des Ausgabenwachstums für die Bildung | 19 |
| 4.4 Fazit: Die Kantone wählen unterschiedliche Strategien bei der Anpassung der Bildungsausgaben an die demografische Entwicklung..... | 21 |
| 5. Öffentliche Bildungsausgaben pro Person | 21 |
| 5.1 Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben pro Einwohnerin und Einwohner..... | 21 |
| 5.2 Öffentliche Bildungsausgaben pro Person in Ausbildung | 25 |
| 5.3 Kantone geben unterschiedlich viel pro Person in Ausbildung aus..... | 25 |
| 5.4 Fazit: Die öffentlichen Bildungsausgaben pro Volksschülerin und -schüler sind stärker gestiegen als die Ausgaben pro Hochschulstudentin und -student | 28 |
| 6. Literatur | 29 |
| Abkürzungsverzeichnis | 29 |
| Anhang | 32 |

Zusammenfassung

Die Finanzierung des Schweizer Bildungswesens ist eine partnerschaftliche Aufgabe zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden. Nennt die Bundesverfassung nicht ausdrücklich den Bund, liegt die Zuständigkeit für das Bildungswesen bei den Kantonen. Sie tragen auch die finanzielle Hauptlast: Die Hochschulen werden primär durch die Kantone finanziert, ausser die beiden eidgenössischen Hochschulen Zürich (ETHZ) und Lausanne (EPFL), für die der Bund alleiniger Finanzierungsträger ist. Für die Finanzierung der obligatorischen Schulstufe sind ausschliesslich die Kantone und ihre Gemeinden verantwortlich. Die Ausgaben der drei Staatsebenen für die Bildung machen 5,4 Prozent des BIP der Schweiz aus und belasten die staatlichen Gesamtausgaben mit 17,6 Prozent.

Knapp die Hälfte (49,2 %) der gesamten öffentlichen Bildungsausgaben fliesst von den Kantonen und ihren Gemeinden in die obligatorische Schulbildung. Ein guter Fünftel der Ausgaben (21,6 %) – die hauptsächlich bei Bund und Kantonen anfallen – kommt der Hochschulbildung zugute.

Die Schweizerische Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften (SAGW) möchte sich einen Überblick darüber verschaffen, wie sich die öffentlichen Bildungsausgaben für die obligatorische Schulstufe und für den Hochschulbereich in den Jahren 2008–2018 entwickelt haben.

Die öffentlichen Bildungsausgaben sind im Hochschulbereich stärker gestiegen als für die obligatorische Schulstufe

Die Kantone und ihre Gemeinden haben 2018 für die obligatorische Schulstufe (inkl. Sonderschulen) 19,1 Milliarden Franken aufgewendet. Dies entspricht einem Ausgabenzuwachs von 27 Prozent seit 2008. In der gleichen Zeit sind die jährlichen Ausgaben von Bund und Kantonen für die Hochschulbildung um ein gutes Drittel (34 %) auf 8,4 Milliarden Franken gestiegen. Mit 4,3 Milliarden Franken investierte der Staat 2018 zudem 60 Prozent mehr Mittel in die Forschung als er zehn Jahre zuvor dafür aufgewendet hat.

Der grösste Ausgabenposten in der Bildung sind die Personalkosten: Sie machen gut zwei Drittel der öffentlichen Bildungsausgaben aus. Die öffentliche Hand hat die Ausgaben für das Volksschulpersonal in den zehn Jahren 2008–2018 um 18 Prozent oder 1,8 Milliarden Franken aufgestockt. In der Hochschulbildung stiegen die Ausgaben der öffentlichen Hand für die Besoldung des Hochschulpersonals in derselben Zeit um 40 Prozent oder 1,6 Milliarden Franken.

Die Kantone und ihre Gemeinden haben zudem im Volksschulbereich umfassende Investitionsausgaben getätigt. Diese sind im zehnjährigen Vergleich um 84 Prozent gewachsen. Auch in der Hochschulbildung hat der Staat (Bund und Kantone) die Investitionsausgaben mit einem Plus von 46 Prozent in überdurchschnittlichem Ausmass angehoben.

Ab 2015 beginnt die öffentliche Hand das jährliche Ausgabewachstum sowohl für die Volksschulbildung als auch für die Hochschulbildung zu drosseln. Die jährlichen Zuwachsraten liegen nun unter der Zweiprozentmarke. Allerdings verzeichnet die Schweiz in diesen Jahren auch tiefe – teilweise auch negative – Inflationsraten.

Die Kantone wählen unterschiedliche Strategien bei der Anpassung der Bildungsausgaben an die demografische Entwicklung

Die Kantone Basel-Landschaft, Wallis und Zug haben beispielsweise die Ausgaben für die Hochschulbildung (ohne Forschung) in deutlich grösserem Ausmass angehoben als die Studierendenzahlen gewachsen sind. Dafür investierten die drei Kantone weniger Geld in die Volksschulbildung. Die drei Kantone Basel-Stadt, Waadt und Zürich verfolgten eine entgegengesetzte Strategie: Sie haben die Ausgaben für die Volksschulbildung in den Jahren 2008–2018 deutlich stärker erhöht als sich die Lernendenzahlen entwickelt haben. Hingegen haben die drei Kantone die Ausgaben für die Hochschulbildung jeweils den Studierendenzahlen entsprechend angepasst.

Ein gutes Drittel der Kantone und ihre Gemeinden hat zudem die Ausgaben für die Volksschulbildung in den letzten Jahren deutlich stärker angehoben als die Ausgaben für die Hochschulbildung. Dazu zählen die Universitätskantone Basel-Stadt, Genf, Neuenburg und Waadt sowie die Kantone Glarus, Graubünden, Obwalden, Solothurn und Uri.

In neun Kantonen fällt das Ausgabenwachstum sowohl für die obligatorische Schulstufe als auch für die Tertiärbildung A unterdurchschnittlich aus. Der grösste Teil dieser Kantone hat keine Hochschulstandorte. Zudem verzeichnen sie sowohl bei der Lernendenzahlen auf obligatorischer Schulstufe als auch bei den Studierendenzahlen seit 2008 ein verhältnismässig geringes Wachstum.

Allgemein besteht zwischen der Zunahme der öffentlichen Bildungsausgaben und der Entwicklung der Lernenden- und Studierendenzahlen ein relativ enger Zusammenhang. Dennoch stiegen die öffentlichen Ausgaben für die Volksschulbildung nur in der Hälfte der Kantone in gleichem oder einem stärkeren Ausmass als sich die Zahl der Schülerinnen und Schüler entwickelt hat. In den anderen Kantonen liegt das Ausgabenwachstum für die obligatorische Schule unterhalb des erwarteten Niveaus.

Ein ähnliches Bild zeigt sich in der Hochschulbildung: Auch hier sind die öffentlichen Ausgaben für die Hochschulbildung (ohne Forschung) in rund der Hälfte der Kantone weniger stark gestiegen als anhand der Entwicklung der Studierendenzahlen zu erwarten gewesen wäre.

Steigende Bildungsausgaben pro Einwohnerin und Einwohner

In neun Kantonen sind die öffentlichen Bildungsausgaben pro Einwohnerin und Einwohner für die Volksschulbildung stärker gestiegen als die Ausgaben für die Hochschulen und Grundlagenforschung. Der Kanton Zürich und seine Gemeinden geben 2018 sowohl für die Volksschule als auch für den Hochschulbereich (inkl. Forschung) pro Einwohnerin und Einwohner je 24 Prozent mehr aus als zehn Jahre zuvor.

In drei von fünf Kantonen sind hingegen die Ausgaben pro Person für den Hochschulbereich (inkl. Forschung) in grösserem Ausmass gestiegen als jene für die Volksschulbildung. Der grösste Teil der Kantone, die zu dieser Gruppe zählen, hat die Ausgaben für die Volksschule um weniger als 10 Prozent pro Einwohnerin und Einwohner angehoben.

Die öffentlichen Bildungsausgaben pro Volksschülerin und -schüler sind stärker gestiegen als die Ausgaben pro Hochschulstudentin und -student

Die Kantone und ihre Gemeinden investierten 2018 im Durchschnitt gut 20'000 Franken pro Schülerin und Schüler auf obligatorischer Schulstufe. Dies entspricht im Zehnjahresvergleich einem Anstieg von 22 Prozent. Pro Studentin und Student auf Hochschulstufe gibt der Staat jährlich 34'397 Franken für die Bildung aus. Die Ausgaben pro Studierende sind seit 2008 leicht gesunken (-2 %).

Zwischen dem Ausgabenzuwachs pro Lernende auf Volksschulstufe und dem Ausgabenanstieg pro Hochschulstudierende zeigt sich für die Jahre 2008–2018 ein negativer Zusammenhang: Je stärker die öffentlichen Bildungsausgaben pro Lernende auf Volksschulstufe in einem Kanton ansteigen, desto geringer ist das Ausgabenwachstum pro Studierende in Hochschulbildung.

In den meisten Kantonen verlief der Ausgabentrend der öffentlichen Hand zugunsten der Lernenden auf obligatorischer Schulstufe. Der prozentuale Anstieg der öffentlichen Bildungsausgaben pro Volksschülerin und -schüler liegt in diesen Kantonen in den Jahren 2008–2018 teilweise deutlich über dem Ausgabenanstieg pro Hochschulstudentin und -student. So haben beispielsweise Glarus, Graubünden, Ob- und Nidwalden, Neuenburg und Solothurn die Bildungsausgaben pro Volksschülerin und -schüler in den zehn Jahren um mehr als einen Viertel erhöht, gleichzeitig haben sie die Ausgaben pro Hochschulstudentin und -student gesenkt.

Résumé

Le financement du système éducatif en Suisse est une mission assumée en partenariat par la Confédération, les cantons et les communes. Dès lors que la Constitution fédérale ne nomme pas explicitement la Confédération, la compétence de l'instruction publique est du ressort des cantons. Ils prennent également en charge la majeure partie de son financement : les hautes écoles sont financées essentiellement par les cantons, à l'exception des deux établissements fédéraux de Zurich (ETHZ) et Lausanne (EPFL), dont le financement incombe entièrement à la Confédération. Celui de la scolarité obligatoire échoit exclusivement aux cantons et à leurs communes. Les dépenses des trois niveaux étatiques en matière de formation représentent 5,4 % du PIB de la Suisse et 17,6 % des dépenses publiques totales.

La scolarité obligatoire, financée par les cantons et leurs communes, absorbe près de la moitié des dépenses publiques globales pour l'éducation (49,2%). Un gros cinquième des dépenses (21,6%) – supportées par la Confédération et les cantons – est consacré à l'enseignement supérieur.

L'Académie suisse des sciences humaines et sociales (ASSH) souhaite se faire une idée de l'évolution des dépenses publiques investies dans la scolarité obligatoire et dans l'enseignement supérieur sur la période 2008-2018.

L'augmentation des dépenses publiques en matière d'éducation est plus élevée dans le secteur de l'enseignement supérieur que dans celui de l'école obligatoire

En 2018, les cantons et leurs communes ont alloué 19,1 milliards de francs à l'enseignement obligatoire (écoles spéciales comprises), ce qui correspond à une hausse des dépenses de 27 % depuis 2008. Sur la même période, les dépenses annuelles de la Confédération et des cantons pour l'enseignement supérieur se sont accrues d'un bon tiers (34 %) pour s'élever à 8,4 milliards de francs. Avec une enveloppe de 4,3 milliards de francs, l'État a, de surcroît, investi en 2018 dans la recherche 60 % de plus qu'une décennie plus tôt.

Le personnel représente le plus gros poste budgétaire de

l'éducation, en accaparant deux bons tiers des dépenses publiques de ce secteur. Les pouvoirs publics ont augmenté leur financement du personnel dans les écoles obligatoires de 18 % soit 1,8 milliard de francs sur la décennie 2008-2018. Dans l'enseignement supérieur, les dépenses publiques pour la rémunération du personnel ont grimpé de 40 % ou 1,6 milliard de francs au cours de la même période.

En outre, les cantons et leurs communes ont effectué d'importants investissements dans le secteur de l'école obligatoire. On relève une hausse de 84 % en dix ans. L'ampleur des investissements de l'État (Confédération et cantons) dans le degré tertiaire a également dépassé la moyenne (+46 %).

Les pouvoirs publics commencent en 2015 à réduire la hausse des dépenses, que ce soit pour l'école obligatoire ou les hautes écoles. Les taux annuels de croissance se situent désormais en deçà de la barre des 2%. Au demeurant, la Suisse enregistre également des inflexions profondes de ses taux d'inflation – parfois négatifs – durant ces mêmes années.

Les cantons choisissent différentes stratégies pour aligner leurs dépenses pour l'éducation sur l'évolution démographique

L'évolution des dépenses pour l'enseignement supérieur (hors recherche) des cantons de Bâle-Campagne, du Valais et de Zoug, par exemple, suit une courbe nettement supérieure à celle du nombre d'étudiant-e-s. En contrepartie, ils investissent moins dans l'enseignement obligatoire. Les cantons de Bâle-Ville, Vaud et Zurich ont adopté une stratégie inverse : la hausse de leurs dépenses pour l'école obligatoire entre 2008 et 2018 dépasse de loin celle du nombre d'élèves. Ces trois cantons ont en revanche ajusté leurs dépenses pour l'enseignement supérieur au nombre d'étudiant-e-s.

Ces dernières années, un bon tiers des cantons et communes ont augmenté plus fortement les dépenses dans le secteur de la scolarité obligatoire que dans l'enseignement supérieur. Parmi eux, les cantons universitaires de Bâle-Ville, Genève, Neuchâtel et Vaud, mais aussi les cantons de Glaris, des Grisons, d'Obwald, de Soleure et d'Uri.

Dans neuf cantons, la courbe de croissance des dépenses, que ce soit pour l'école obligatoire ou le tertiaire A, est inférieure à la moyenne. La plupart de ces cantons ne possèdent pas d'établissements du degré tertiaire. De plus, ils se distinguent par une hausse relativement faible de la population apprenante depuis 2008, que ce soit au degré obligatoire ou dans l'enseignement supérieur.

De façon générale, on observe un lien assez étroit entre l'augmentation des dépenses publiques d'éducation et l'évolution du nombre d'élèves et d'étudiant·e·s. Toutefois, la courbe des dépenses pour l'école obligatoire suit ou dépasse celle de l'évolution du nombre d'élèves dans seulement la moitié des cantons. Pour le reste, la hausse des dépenses pour la scolarité obligatoire se situe en deçà du niveau attendu.

Un tableau similaire se dessine pour l'enseignement supérieur : dans la moitié des cantons, les dépenses publiques (hors recherche) ont augmenté plus faiblement que ce que l'on aurait pu attendre au vu de l'évolution du nombre d'étudiant·e·s.

Hausse des dépenses d'éducation par habitant·e

Dans neuf cantons, les dépenses publiques d'éducation par personne ont augmenté plus fortement dans le secteur de la scolarité obligatoire que dans celui des hautes écoles et de la recherche fondamentale. En 2018, le canton de Zurich et ses communes ont dépensé 24 % de plus que dix ans auparavant dans chacun des deux degrés – école obligatoire et degré tertiaire (recherche incluse).

Dans trois cantons sur cinq, en revanche, les montants alloués par personne pour l'enseignement supérieur (recherche comprise) ont plus fortement augmenté que ceux consacrés à l'école obligatoire. La plupart des cantons de ce groupe ont augmenté les dépenses pour le degré obligatoire de moins de 10 % par habitant·e

Les dépenses publiques par élève en scolarité obligatoire ont plus fortement augmenté que celles par étudiant·e des hautes écoles

En 2018, les cantons et leurs communes ont investi en moyenne un peu plus de 20 000 francs par élève de l'école obligatoire, soit 22 % de plus qu'en 2008. L'État débourse annuellement 34 397 francs par étudiant·e en degré tertiaire, une somme en légère baisse depuis 2008 (-2%).

La décennie 2008-2018 fait ressortir une corrélation négative entre l'augmentation des dépenses par élève en scolarité obligatoire et celle par étudiant·e dans l'enseignement supérieur : plus l'augmentation des dépenses publiques par élève en scolarité obligatoire est importante, plus la croissance des dépenses par étudiant·e de l'enseignement supérieur est faible.

Dans la plupart des cantons, la tendance des dépenses publiques est en faveur des élèves de l'école obligatoire. Proportionnellement, la hausse des dépenses éducatives par élève est, dans ces cantons, parfois nettement supérieure à celle des montants alloués aux étudiant·e·s sur la période 2008-2018. Ainsi, par exemple, les cantons de Glaris, des Grisons, d'Obwald et de Nidwald, de Neuchâtel et de Soleure ont augmenté de plus d'un quart leurs dépenses par élève en scolarité obligatoire sur dix ans, tout en réduisant celles destinées aux étudiant·e·s.

1. Einleitung

Die Finanzierung des Schweizer Bildungswesens ist eine partnerschaftliche Aufgabe zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden. Je nach Bildungsstufe variieren Zuständigkeit und Beiträge an die Bildungsfinanzierung zwischen den drei Staatsebenen (Statistik Luzern 2016). Die Hochschulen werden primär durch die Kantone finanziert, ausser bei den beiden eidgenössischen Hochschulen Zürich (ETHZ) und Lausanne (EPFL), für die der Bund alleiniger Finanzierungsträger ist. Ausserdem ist er mehrheitlich zuständig für die Finanzierung der Forschungs- und Innovationsförderung und leistet Beiträge an die Betriebs- und Investitionskosten der kantonalen Hochschulen.

Für die Finanzierung der obligatorischen Schulstufe sind ausschliesslich die Kantone und ihre Gemeinden verantwortlich. Die Kantone unterstützen die Gemeinden mit Beiträgen an die Betriebskosten der Schulen und beteiligen sich an den Schuldiensten, wie beispielsweise an den Tagesstrukturen. Die Aufteilung der Zuständigkeiten auf mehrere Staatsebenen führt zu zahlreichen Finanzflüssen und indirekten Finanzierungen. So werden die Ausgaben nicht immer vollumfänglich von jener Staatsebene getätigt, die auch massgeblich zur Finanzierung beiträgt (BFS 2015). Der Bund leistet beispielsweise Transferzahlungen

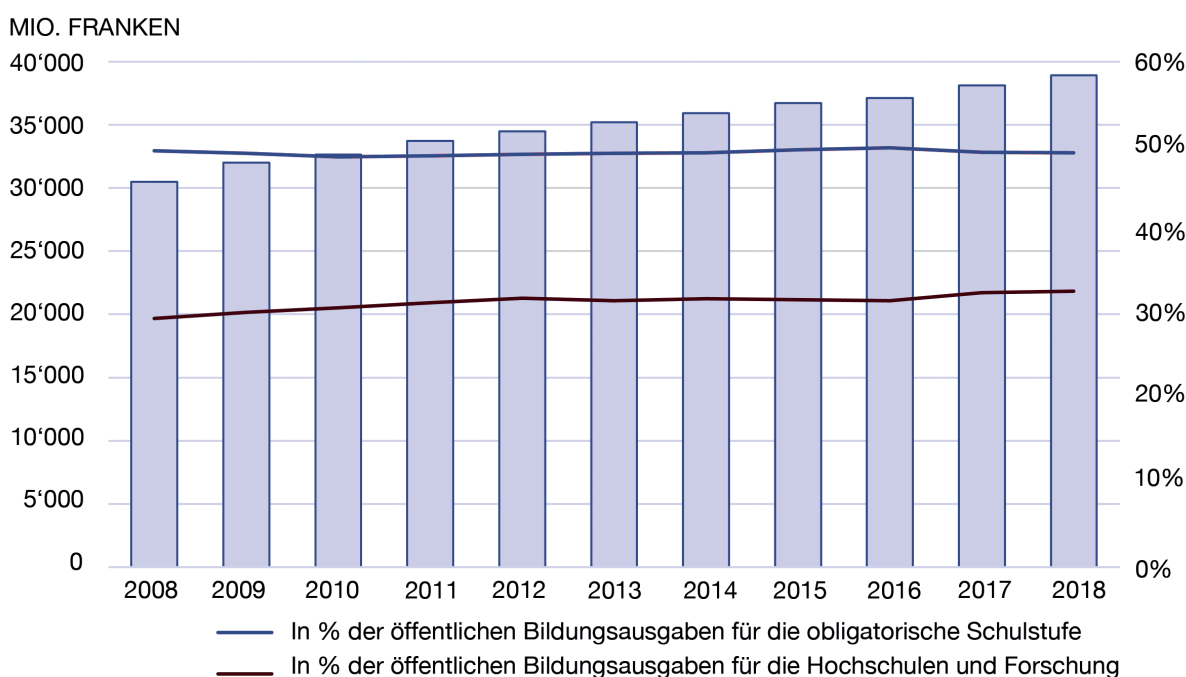
an die Kantone für die Hochschulforschung, welche die Beiträge dann an die Bildungsinstitutionen entrichten.

Bund, Kantone und Gemeinden investierten 2018 gemeinsam 38,9 Milliarden Franken in die Bildung und Grundlagenforschung (inkl. F&E in Bildung). Seit 2008 sind die nominalen Bildungsausgaben der öffentlichen Hand um 28 Prozent gestiegen. Rund die Hälfte der staatlichen Bildungsausgaben geht an die Volksschule, ein Drittel an die Hochschulen und die Forschung. Die Ausgaben der drei Staatsebenen für die Bildung entsprechen 5,4 Prozent des BIP der Schweiz und machen 17,6 Prozent der staatlichen Gesamtausgaben aus.

Die Schweizerische Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften (SAGW) möchte sich einen Überblick darüber verschaffen, wie sich die öffentlichen Bildungsausgaben für die obligatorische Schulstufe und für den Hochschulbereich in den Jahren 2008–2018 entwickelt haben. Die Ausgaben der öffentlichen Hand für die beiden Bildungsbereiche sollen einander gegenübergestellt und verglichen werden.

Der Bericht gliedert sich in fünf Kapitel: Nach der Einleitung (Kapitel 1) werden die genutzten Datenquellen und

Abbildung 1: Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben 2008-2018



Quelle: BFS - Öffentliche Bildungsausgaben (ÖBA), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR); EFV - Finanzstatistik (FS), eigene Darstellung

das Vorgehen kurz erläutert. Kapitel 3 zeigt die allgemeine Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben für den Volksschul- und Hochschulbereich und stellt diese der Entwicklung der Lernendenzahlen in den beiden Bildungsbereichen gegenüber. In Kapitel 4 wird auf die Entwicklung der Bildungsausgaben der einzelnen Kantone eingegangen. In Kapitel 5 liegt der Fokus auf den öffentlichen Ausgaben pro Person für die Volksschul- und Hochschulbildung.

2. Datenquelle und Analyse

Auf nationaler Ebene sind die öffentlichen Bildungsausgaben der Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) die einzige Datenquelle, die eine einheitliche Analyse der Bildungsfinanzen von der Primarstufe bis zur Tertiärstufe erlaubt. Dabei handelt es sich um konsolidierte Ergebnisse: Die Rechnungen der einzelnen Haushalte werden zu einem aggregierten Gesamtabchluss zusammengezogen, indem die «internen» Transferleistungen zwischen den zu konsolidierenden Einheiten abgezogen werden. Bilden beispielsweise die Kantone in einem Ausgabenbereich eine Einheit, werden alle Transfers zwischen den Kantonen abgerechnet, damit die konsolidierten Ausgaben aufgrund von Doppelzählungen nicht zu hoch ausgewiesen werden.

Die Auswertungen der vorliegenden Untersuchung basieren hauptsächlich auf den folgenden beiden Datenquellen:

- BFS: Öffentliche Bildungsausgaben (ÖBA) in den Jahren 2008-2018
- EVF: Finanzstatistik (FS) der Jahre 2008-2018

Mit dem Rechnungsjahr 2008 wurde die Finanzstatistik an neue Standards angepasst. Dabei wurde das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell (HRM2) eingeführt, um dadurch die öffentliche Rechnungslegung von Bund, Kantonen und Gemeinden anzugleichen (Tschanz-Gerber 2012). Während die meisten Kantone HRM2 ab 2012 eingeführt haben, benötigten verschiedene Gemeinden bis spätestens 2018 Zeit dafür.

Der Fokus der Analysen liegt einerseits auf den öffentlichen Bildungsausgaben für die obligatorische Schulstufe. Dazu zählen: Kindergarten, Eingangs-, Primar- und Se-

kundarstufe I und Sonderschulung¹. Diesen werden andererseits die öffentlichen Bildungsausgaben für den Hochschulbereich gegenübergestellt. Dazu zählen: Universitäre Hochschulen, Fachhochschulen und pädagogische Hochschulen sowie die Grundlagenforschung inklusive F&E in Bildung.

Es interessieren die nachfolgenden Fragestellungen:

- Wie haben sich die öffentlichen Bildungsausgaben in den beiden Bildungsbereichen «obligatorische Schulstufe» und «Hochschulen» von 2008 bis 2018 entwickelt?
- Wie viel gibt die öffentliche Hand für die beiden Bildungsbereiche pro Einwohnerin und Einwohner aus und wie haben sich diese pro Kopf-Ausgaben seit 2008 entwickelt?
- Wie viel gibt die öffentliche Hand pro Person in Ausbildung aus und wie haben sich diese Ausgaben seit 2008 in den beiden interessierenden Bildungsbereichen entwickelt?

Es werden die öffentlichen Bildungsausgaben von 2008 bis 2018 für die Volksschul- und Hochschulbildung jeweils aus gesamtschweizerischer Sicht sowie für die einzelnen Kantone und ihre Gemeinden dargestellt. Dabei handelt es sich um die Entwicklung der nominalen Bildungsausgaben der öffentlichen Hand.

¹ Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) zwischen Bund und Kantonen im Jahr 2008 hat im Bereich der Bildung dazu geführt, dass die Kantone seither die alleinige organisatorische und finanzielle Verantwortung für die Sonderschulung tragen.

3. Öffentliche Bildungsausgaben für die obligatorische Schulstufe und den Hochschulbereich

gut 11 Prozent der gesamten Bildungsausgaben der drei Staatsebenen aus. Dabei trägt der Bund knapp drei Viertel (72 %) der Ausgaben für die Grundlagenforschung und für F&E in Bildung.

3.1 Allgemeine Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben

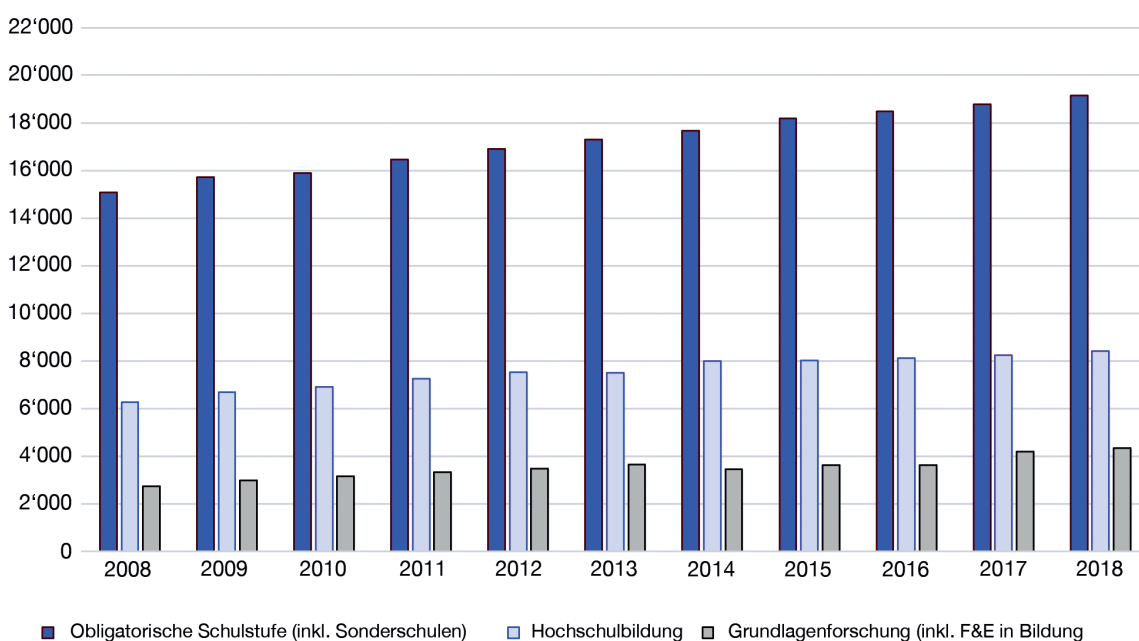
19,1 Milliarden Franken haben die Kantone und ihre Gemeinden im Jahr 2018 für die obligatorische Schulstufe (inkl. Sonderschulen) aufgewendet. 2008 waren es 15,0 Milliarden Franken (Abb. 2). Die Ausgaben der öffentlichen Hand für die Volksschule sind in den Jahren 2008–2018 um 27 Prozent angestiegen. Die Ausgaben von Bund und Kantonen für die Hochschulbildung (ohne Forschung) beliefen sich 2018 auf 8,4 Milliarden Franken. Dies entspricht einem Zuwachs von 34 Prozent in den zehn Jahren. Hinzu kommen Ausgaben für die Grundlagenforschung und für F&E in Bildung, welche 2018 bei der öffentlichen Hand mit 4,3 Milliarden Franken zu Buche schlugen. Dies sind knapp 60 Prozent mehr als 2008.

Knapp die Hälfte (49,2 %) der gesamten öffentlichen Bildungsausgaben fliesst von den Kantonen und ihren Gemeinden in die obligatorische Schulbildung. Ein guter Fünftel der Ausgaben (21,6 %) – die hauptsächlich bei Bund und Kantonen anfallen – kommt der Hochschulbildung zugute (Tab. 1).

Die Investitionen in die Grundlagenforschung machen

Abbildung 2: Allgemeine Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben für die obligatorische Schulstufe, die Hochschulbildung und die Forschung 2008-2018

MIO. FRANKEN



Quelle: BFS - ÖBA, VGR; EFV - FS, eigene Darstellung

Tabelle 1: Allgemeine Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben und der Anteile in Prozent an den gesamten Bildungsausgaben 2008-2018

| Jahr | Obligatorische Schulstufe | | Sonderschulen | | Hochschulbildung | | Forschung (inkl. F&E in Bildung) | |
|---------------------|---------------------------|------------|---------------|-------------|------------------|------------|----------------------------------|------------|
| | Mio. Franken | in % | Mio. Franken | in % | Mio. Franken | in % | Mio. Franken | in % |
| 2008 | 13 318.9 | 43.7 | 1 750.5 | 5.7 | 6 265.3 | 20.6 | 2 731.4 | 9.0 |
| 2009 | 13 993.2 | 43.7 | 1 723.7 | 5.4 | 6 676.9 | 20.9 | 2 993.0 | 9.4 |
| 2010 | 14 122.6 | 43.3 | 1 769.3 | 5.4 | 6 899.3 | 21.1 | 3 149.1 | 9.6 |
| 2011 | 14 599.4 | 43.3 | 1 855.3 | 5.5 | 7 248.6 | 21.5 | 3 330.0 | 9.9 |
| 2012 | 15 027.1 | 43.6 | 1 868.4 | 5.4 | 7 515.5 | 21.8 | 3 484.2 | 10.1 |
| 2013 | 15 400.5 | 43.7 | 1 893.7 | 5.4 | 7 502.9 | 21.3 | 3 637.5 | 10.3 |
| 2014 | 15 762.9 | 43.9 | 1 900.6 | 5.3 | 7 997.2 | 22.3 | 3 448.3 | 9.6 |
| 2015 | 16 259.8 | 44.3 | 1 920.4 | 5.2 | 8 025.2 | 21.9 | 3 634.9 | 9.9 |
| 2016 | 16 580.8 | 44.7 | 1 900.1 | 5.1 | 8 109.6 | 21.8 | 3 625.3 | 9.8 |
| 2017 | 16 840.4 | 44.2 | 1 929.1 | 5.1 | 8 234.9 | 21.6 | 4 181.7 | 11.0 |
| 2018 | 17 213.4 | 44.2 | 1 929.0 | 5.0 | 8 416.8 | 21.6 | 4 331.4 | 11.1 |
| Δ2008 - 2018 | 29% | 0.6 | 10% | -0.8 | 34% | 1.1 | 59% | 2.2 |

Quelle: BFS - ÖBA, VGR; EFV-FS

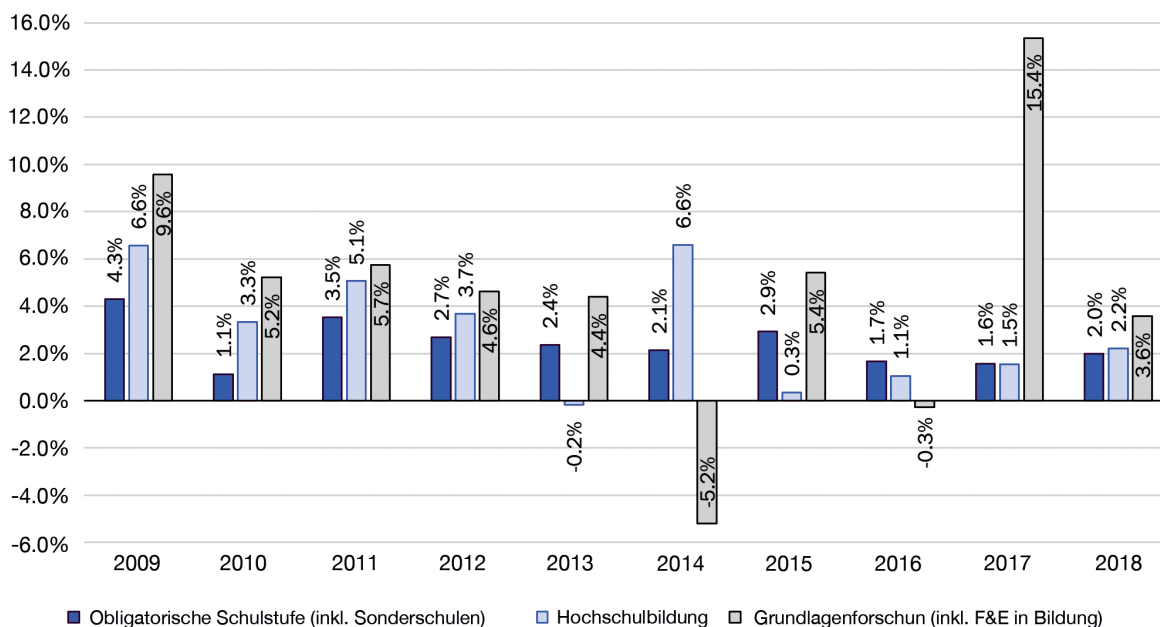
3.2 Veränderung der Bildungsausgaben gegenüber dem Vorjahr

Jährlich fallen bei der öffentlichen Hand für die Volksschule zusätzliche Ausgaben im Umfang von 1,1 bis 4,3 Prozent gegenüber dem Vorjahr an (Abb. 3). 2009 haben die Kantone und ihre Gemeinden die Ausgaben für die obligatorische Schulstufe gegenüber dem Vorjahr noch um 4,3 Prozent angehoben. In den Folgejahren fällt der jährliche Ausgabenzuwachs für die obligatorische Schulbildung indes deutlich geringer aus und stagniert ab 2016 unter der Zweiprozentmarke.

In ähnlicher Weise hat sich das jährliche Ausgabenwachstum für die Hochschulbildung entwickelt: Zum einen schwanken auch hier die Zuwachsraten der öffentlichen Bildungsausgaben zwischen den Jahren teilweise deutlich. Ab 2015 reduziert die öffentliche Hand das Ausmass der jährlichen zusätzlichen Ausgaben für die Hochschulbildung. Die Staatsausgaben für die Hochschulbildung steigen jährlich nur noch zwischen 0,3 und 2,2 Prozent. Dabei gilt es zu beachten, dass die Inflationsrate der Schweiz in den Jahren 2015/16 negativ war und anschliessend nur langsam anstieg.

Deutlich höher als in den beiden Bildungsbereichen fallen in der Regel die jährlichen Zuwachsraten bei den öffentlichen Forschungsausgaben aus. In den Jahren 2009 bis 2013 schüttete die öffentliche Hand jährlich zwischen 261,6 Millionen (9,6 %) und 153,3 Millionen (4,4 %) zusätzliche Gelder für die Grundlagenforschung (inkl. F&E in Bildung) aus. Der markante Anstieg der Forschungsausgaben der öffentlichen Hand im Jahr 2017 um 15,4 Prozent dürfte mit der in Kraftsetzung des neuen Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetzes (HFKG) zusammenhängen: Zum einen berechnet der Bund ab 2017 die Grundbeiträge an die Hochschulen neu auf Basis der Referenzkosten. Zum anderen mussten die Fachhochschulen den Forschungsanteil an den Grundbeiträgen von 10 auf 15 Prozent anheben (vgl. SAGW 2018).

Abbildung 3: Veränderung der öffentlichen Bildungsausgaben für die obligatorische Schulstufe, die Hochschulbildung und die Forschung, in Prozent gegenüber dem Vorjahr 2009-2018



Quelle: BFS - ÖBA, VGR; EFV-FS; eigene Berechnungen

3.3 Öffentliche Bildungsausgaben nach Ausgabenart

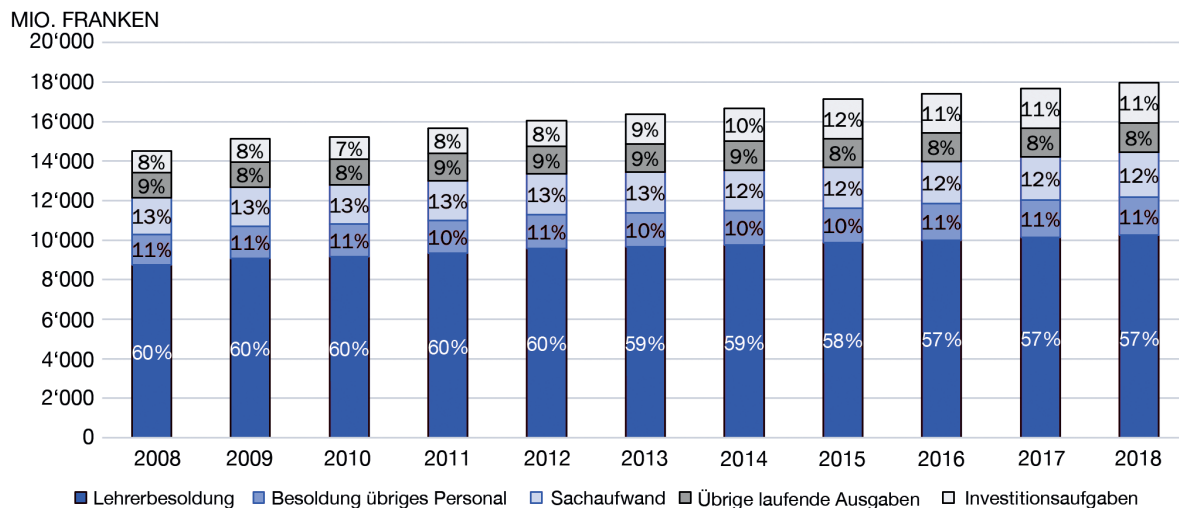
Aufgeschlüsselt nach Ausgabenart stellt der Personalaufwand den grössten Ausgabeposten in der Bildungsfinanzierung der öffentlichen Hand dar². Die öffentlichen Ausgaben für die Löhne der Lehrkräfte und des übrigen Personals machen auf obligatorischer Schulstufe rund 70 Prozent der Bildungsausgaben aus. Die Kantone und ihre Gemeinden haben 2018 für das Personal der obligatorischen Schule 12,1 Milliarden Franken aufgewendet (Abb. 4). **Dies sind 1,8 Milliarden Franken oder 18 Prozent mehr als 2008.**

Für die Besoldung der Hochschuldozierenden verwenden Bund und Kantone rund zwei Fünftel der jährlichen Hochschulausgaben (43 %). Die Besoldungskosten für das übrige Personal machen knapp ein Viertel der Ausgaben (24 %) aus. Die beiden Staatsebenen haben 2018 für die Personalkosten in der Hochschulbildung 5,6 Milliarden Franken ausgegeben. **Dies sind 1,6 Milliarden Franken oder 40 Prozent mehr als 2008** (Abb. 5).

Im Bereich der Forschung ist es die Besoldung für das übrige Personal, welche mit 43 Prozent bei den öffentlichen Forschungsausgaben am stärksten ins Gewicht fallen. Dabei dürfte es sich bei dieser Personalkategorie vorwiegend um wissenschaftliches Personal handeln. Der Ausgabenanteil für die Löhne der Dozierenden in der Forschung ist in den Jahren 2008–2018 um 18 Prozent gewachsen. Insgesamt haben Bund und Kantone 2018 für die Besoldung des Forschungspersonals knapp eine Milliarde Franken oder **56 Prozent mehr ausgegeben als zehn Jahre zuvor** (Tab. A3 im Anhang).

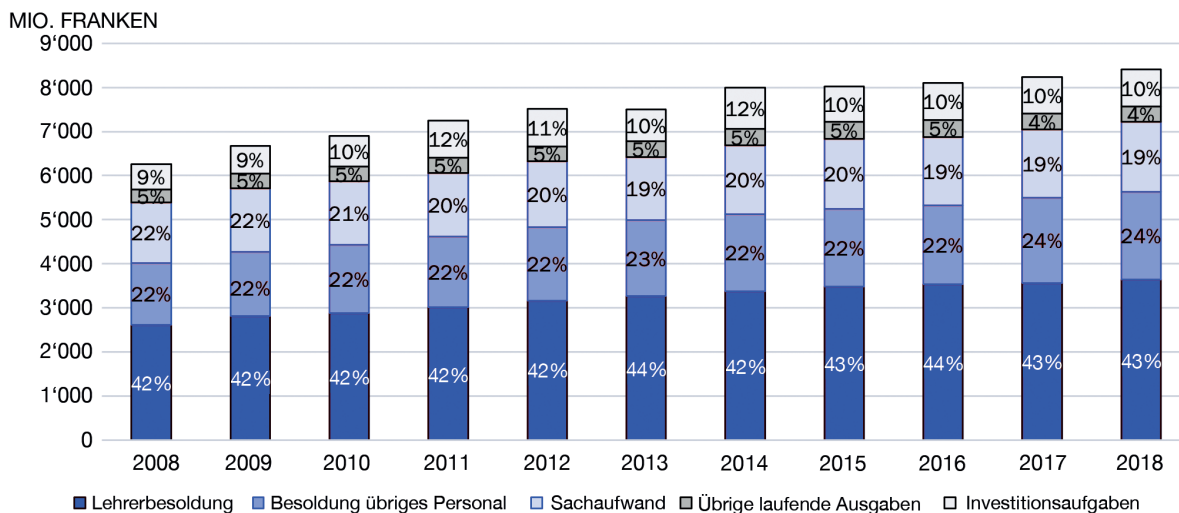
² Ohne Musikschule, Tagesbetreuung und Verwaltungskosten

Abbildung 4: Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben für die Volksschule nach Ausgabenart



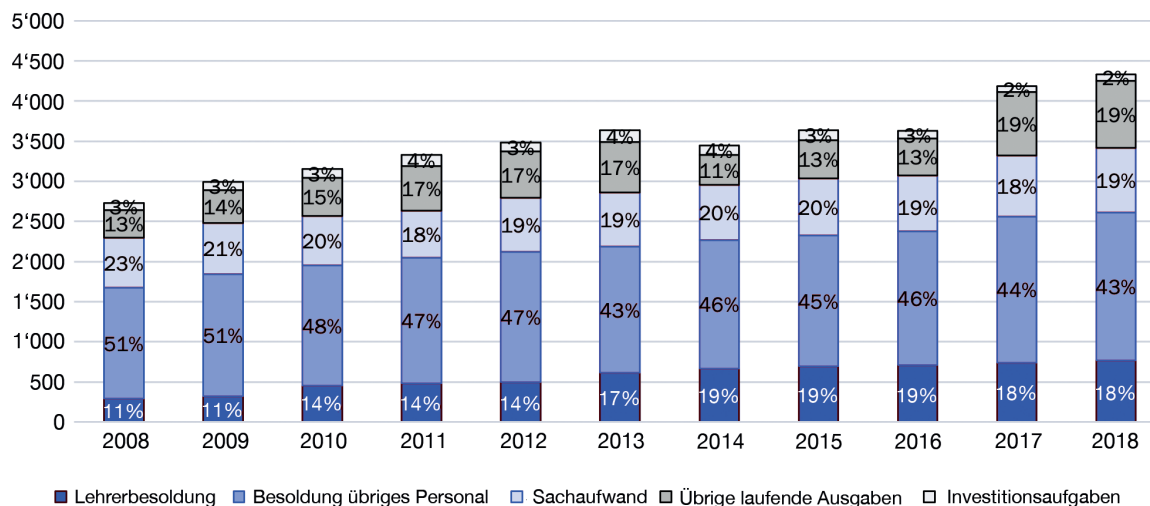
Quelle: BFS - Öffentliche Bildungsausgaben, eigene Berechnungen

Abbildung 5: Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben für die Hochschulbildung nach Ausgabenart



Quelle: BFS - Öffentliche Bildungsausgaben, eigene Berechnungen

Abbildung 6: Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben für die Forschung nach Ausgabenart



Quelle: BFS - Öffentliche Bildungsausgaben, eigene Berechnungen

13 Prozent der öffentlichen Bildungsausgaben gehen auf **obligatorischer Schulstufe** an den **Sachaufwand**. Die Ausgaben dafür sind in den Jahren 2008–2018 nominal um 24 Prozent gestiegen. In deutlich ausgeprägterem Ausmass sind indes auf Volksschulebene die **Investitionsausgaben** gestiegen. Die öffentliche Hand investierte 2018 rund 84 Prozent mehr Geld in Schulinfrastruktur, Schulhaussanierungen, Neubauten etc. als zehn Jahre zuvor.

In der **Hochschulbildung** fliesst und ein Fünftel der Staatsausgaben in den Sachaufwand. Die öffentlichen Ausgaben für diesen Posten sind seit 2008 nominal um 19 Prozent gestiegen. Die übrigen laufenden Aufwendungen wie Subventionen oder Stipendien an private Institutionen und Haushalte sind in der Hochschulbildung mit einem Anteil von 5 Prozent gering. Deutlich bedeutender sind indes die Investitionsausgaben, welche einen Zehntel der öffentlichen Hochschulausgaben ausmachen. Sie sind seit 2008 um einen guten Drittel (34 %) angestiegen.

In der **Forschung** machen Sachaufwand (19 %) und übrige laufende Aufwendungen (19 %) gemeinsam rund ein Fünftel der Ausgaben von Bund und Kantonen aus. Dabei sind die Ausgaben für übrige laufende Aufwendungen seit 2008 mit Mehrausgaben von 144 Prozent besonders stark gestiegen. Gleichzeitig hat die öffentliche Hand die Investitionsausgaben in der Forschung um 10 Prozent reduziert. Allerdings macht dieser Ausgabenposten in der Regel nicht mehr als 3 Prozent der öffentlichen Forschungsausgaben aus.

3.4 Fazit: Die öffentlichen Bildungsausgaben sind im Hochschulbereich stärker gestiegen als für die obligatorische Schulstufe

Die Kantone und ihre Gemeinden haben die Bildungsausgaben für die obligatorische Schulstufe in den Jahren 2008–2018 um 27 Prozent angehoben. Die Ausgaben von Bund und Kantonen für die Hochschulbildung sind in der gleichen Zeit um ein gutes Drittel (34 %) gestiegen. Mit einem Plus von 60 Prozent wurden die Staatsausgaben für die Forschung am deutlichsten erhöht.

Die grössten Ausgabenposten in der Bildung sind die Personalkosten: Sie machen gut zwei Drittel der öffentlichen Bildungsausgaben aus. Die Ausgaben der öffentlichen Hand für die Personalbesoldung stiegen in der Hochschulbildung in den Jahren 2008–2018 um 40 Prozent oder 1,6 Milliarden Franken. Das ist prozentual deutlich mehr als der Ausgabenanstieg für das Volksschulpersonal, für das die öffentliche Hand die Finanzierung um 18 Prozent oder 1,8 Milliarden Franken erhöht hat.

Die Kantone und ihre Gemeinden haben in den letzten Jahren jedoch im Volksschulbereich umfassende Investitionsausgaben getätigt. Diese sind im zehnjährigen Vergleich um 84 Prozent gewachsen. Auch in der Hochschulbildung hat der Staat (Bund und Kantone) die Investitionsausgaben mit einem Plus von 46 Prozent in überdurchschnittlichem Ausmass angehoben.

4. Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben der Kantone und ihrer Gemeinden

Für das Bildungswesen sind hauptsächlich die Kantone zuständig. Sie tragen finanziell auch die Hauptlast für den Bildungsbereich. Die Finanzierung der obligatorischen Schulstufe fällt ausschliesslich in die Kompetenz der Kantone und ihrer Gemeinden. Im Hochschulbereich beteiligt sich der Bund mit Grundbeiträgen an den Ausgaben der universitären Hochschulen und der Fachhochschulen (SBFI 2020, LUSTAT 2016).

4.1 Zuwachsraten bei den Bildungsausgaben der Kantone und ihrer Gemeinden

Die öffentlichen Ausgaben für die Bildung haben sich in den Kantonen in den Jahren 2008–2018 unterschiedlich entwickelt. Auf Stufe der obligatorischen Schule beeinflussen Bevölkerungszahl und Lohnkosten der Lehrpersonen den Umfang der Bildungsausgaben. Im Hochschulbereich liegen hingegen die Bildungsausgaben in den Universitätskantonen³ deutlich höher als in Kantonen ohne Hochschulstandorte. Obwohl die Kantone ohne Hochschulen für ihre Studierenden Beiträge an die Hochschulkantone leisten, beinhalten diese in der Regel keine Betriebs-, Investitions- oder Forschungsausgaben. Entsprechend fallen die Ausgaben für den Hochschulbereich in diesen Kantonen deutlich tiefer aus als in den Hochschulkantonen, wo unter anderem die Bundesbeiträge für die Hochschulen hinfließen. Um die Ausgaben der Kantone für die Tertiärstufe A vergleichen zu können, werden die Ausgaben für den Hochschulbereich in den folgenden Darstellungen nur in Bezug auf die Hochschulbildung abgebildet. Die kantonalen Ausgaben für die Forschung, welche rund ein Viertel der Forschungsausgaben der öffentlichen Hand ausmachen, sind darin nicht enthalten.

In den Kantonen Freiburg, Schaffhausen, Waadt und Zürich (Tab. 2, grün eingefärbt) sind die öffentlichen Ausgaben sowohl für die obligatorische Schulbildung als auch für die Hochschulbildung seit 2008 überdurchschnittlich angestiegen. Insbesondere der Kanton Waadt und seine Gemeinden haben 2018 für die Volksschulbildung 53 Prozent mehr Geld ausgegeben als zehn Jahre zuvor. In der Hochschulbildung sind die Ausgaben des Kantons Waadt um 42 Prozent gestiegen.

³ Die Universitätskantone sind in Abbildung 7 fett markiert.

In sieben Kantonen (Tab. 2, gelb eingefärbt) liegt das Ausgabenwachstum für die Hochschulbildung in den Jahren 2008–2018 überdurchschnittlich hoch. Hingegen sind die öffentlichen Ausgaben für die Volksschulbildung unterdurchschnittlich gestiegen. Der hohe Ausgabenzuwachs in der Hochschulbildung dürfte indes nicht in erster Linie steigenden Studierendenzahlen geschuldet sein, was lediglich auf die Kantone Aargau und Zug zutrifft. Vielmehr erfolgte in den Kantonen Basel-Landschaft, Luzern, Tessin und Wallis ein teilweise umfangreicher Ausbau der Hochschulen. So tätigte der Kanton Basel-Landschaft mit dem Neubau FHNW-Campus ab 2009 besonders hohe Investitionsausgaben. Die Hochschulen in den Kantonen Luzern, Tessin und Wallis haben in den letzten Jahren vor allem das Studienangebot ausgebaut, was zu einem steigenden Bedarf an Lehrpersonal geführt hat. Entsprechend stiegen in diesen Kantonen vor allem die Ausgaben für die Lehrerbesoldung.

Zehn Kantone (Tab. 2, blau eingefärbt), haben die Ausgaben sowohl für die Volksschul- als auch für die Hochschulbildung in unterdurchschnittlichem Ausmass angehoben. In den Kantonen Genf, Glarus, Solothurn und Uri liegt das Ausgabenwachstum für die Volksschulbildung allerdings über jenem für die Hochschulbildung. Der Kanton Glarus hat seine Ausgaben für die Hochschulbildung seit 2008 leicht reduziert.

In den Kantonen Basel-Stadt, Graubünden und Neuchâtel (Tab. 2, rot eingefärbt) sind die kantonalen Ausgaben für die Hochschulbildung im Zeitraum 2008–2018 deutlich weniger ausgeprägt gewachsen als die Ausgaben der Kantone und ihrer Gemeinden für die Volksschulbildung. Besonders zu erwähnen ist der Kanton Basel-Stadt, der die öffentlichen Ausgaben für die Volksschulbildung in den zehn Jahren um 56 Prozent und jene für die Hochschulbildung um 33 Prozent angehoben hat. Ebenfalls zu erwähnen ist der Kanton Neuenburg, wo die öffentlichen Ausgaben für die Hochschulbildung im zehnjährigen Vergleich praktisch ein Nullwachstum verzeichnen, und dies obwohl die Zahl der Hochschulstudierenden seit 2008 steigt⁴.

⁴ Die Universität Neuenburg musste in den letzten Jahren in den naturwissenschaftlichen und technischen Disziplinen verschiedene Fächer abtreten: Das Studienfach Physik wurde an die Universität Bern, die Geologie an die Universität Lausanne verlegt. Das Institut für Mikrotechnik musste die Hochschule 2009 an die ETH Lausanne abgeben (NZZ 2011). 2015 erfolgte die Schliessung der theologischen Fakultät. Diese Veränderungen dürften eine Reduktion der Grundbeiträge des Bundes, welche sich an den universitären Leistungen in Lehre und Forschung bemessen, ausgelöst haben. Insbesondere in der Forschung hat der Kanton Neuenburg seine Ausgaben in den Jahren 2008–2018 um einen Viertel gekürzt (Tab. 3).

Tabelle 2: Ausgabenwachstum der öffentlichen Hand für die Volksschul- und Hochschulbildung (ohne Forschung), in Tausend Franken

| | Obligatorioische Schulstufe (inkl. Sonderschulen) | | | Hochschulbildung (ohne Forschung) | | |
|----|---|-----------|--------------|-----------------------------------|-----------|--------------|
| | 2008 | 2018 | Δ2008 - 2018 | 2008 | 2018 | Δ2008 - 2018 |
| ZH | 2 815 304 | 3 999 707 | 42% | 1 378 121 | 1 965 755 | 43% |
| VD | 1 211 366 | 1 857 950 | 53% | 588 777 | 833 928 | 42% |
| FR | 568 744 | 735 534 | 29% | 342 330 | 497 807 | 45% |
| SH | 130 132 | 172 390 | 32% | 18 788 | 25 391 | 35% |
| BL | 562 157 | 654 557 | 16% | 204 033 | 381 913 | 87% |
| ZG | 277 974 | 325 361 | 17% | 33 881 | 63 315 | 87% |
| VS | 496 184 | 540 942 | 9% | 156 672 | 291 418 | 86% |
| LU | 767 804 | 890 664 | 16% | 160 821 | 250 202 | 56% |
| TI | 497 929 | 571 264 | 15% | 199 489 | 303 096 | 52% |
| SZ | 289 676 | 338 948 | 17% | 34 942 | 50 049 | 43% |
| AG | 1 354 876 | 1 579 105 | 17% | 166 456 | 226 428 | 36% |
| SO | 480 682 | 600 137 | 25% | 81 263 | 90 911 | 12% |
| GE | 874 411 | 1 086 380 | 24% | 841 476 | 934 054 | 11% |
| BE | 1 553 349 | 1 879 485 | 21% | 797 577 | 971 938 | 22% |
| UR | 66 180 | 79 252 | 20% | 10 314 | 11 393 | 10% |
| GL | 79 739 | 92 338 | 16% | 11 038 | 10 909 | -1% |
| NW | 87 137 | 99 416 | 14% | 10 916 | 13 592 | 25% |
| AR | 100 567 | 113 414 | 13% | 15 157 | 17 954 | 18% |
| SG | 1 092 869 | 1 216 576 | 11% | 267 317 | 348 944 | 31% |
| AI | 31 331 | 34 553 | 10% | 4 100 | 5 381 | 31% |
| JU | 130 280 | 136 784 | 5% | 31 889 | 38 017 | 19% |
| BS | 373 939 | 584 202 | 56% | 367 748 | 487 773 | 33% |
| GR | 326 219 | 446 029 | 37% | 127 142 | 133 094 | 5% |
| NE | 290 986 | 393 225 | 35% | 170 703 | 175 132 | 3% |
| OW | 59 775 | 76 490 | 28% | 8 703 | 10 921 | 25% |

Quelle: BFS - ÖBA, VGR; EFV - FS; eigene Berechnungen

In der Gesamtbetrachtung haben die neuen Kantone Waadt, Solothurn, Genf, Uri, Glarus, Basel-Stadt, Graubünden, Neuenburg und Obwalden die Ausgaben für die Volksschulbildung in den letzten Jahren deutlich stärker angehoben als die Ausgaben für die Hochschulbildung. Die Kantone Basel-Landschaft, Zug und Wallis investierten indes in den Jahren 2008–2018 vor allem in die Hochschulbildung. Das Ausgabenwachstum der Hochschulbildung macht in den drei Kantonen über 80 Prozent aus.

4.2 Die Ausgaben der Kantone und ihrer Gemeinden für die Volksschule und den Hochschulbereich

Gut ein Fünftel (21,6 %) der öffentlichen Bildungsausgaben für die obligatorische Schule und den Hochschulbereich (inkl. Forschung) fallen beim Kanton Zürich an. Der Kanton und seine Gemeinden investierten 2018 knapp 4 Milliarden Franken in die Volksschulbildung und knapp 2 Milliarden Franken in die Hochschulbildung. Zusätzlich investierte der Kanton 285,7 Millionen Franken in die Grundlagenforschung (inkl. F&E in Bildung). Die bevölke-

rungsstarken Kantone (AG, BE, GE, SG, VD, ZH) tragen gemeinsam 62,4 Prozent der öffentlichen Bildungsausgaben der Kantone und ihrer Gemeinden für die Volksschule, die Hochschulbildung und die Forschung. Die sechs bevölkerungsstarken Kantone haben 2018 für die drei Bildungsbereiche gut einen Drittel (31,5 %) mehr Ausgaben getätigt als noch 2008.

Im Hochschulbereich fallen hingegen 77,9 Prozent der öffentlichen Ausgaben für die Hochschulbildung und Grundlagenforschung bei den zehn Universitätskantonen an (Tab. 3, grün markiert). Sie investierten 2018 gemeinsam 6,3 Milliarden Franken in die Hochschulbildung und 1,3 Milliarden Franken in die Grundlagenforschung (inkl. F&E in Bildung). Die zehn Universitätskantone tragen mit einem Anteil von 86,5 Prozent gemeinsam praktisch die gesamten Ausgaben, welche die Kantone in die Forschung investieren. Die restlichen Kantone investieren entweder nichts oder nur wenig in die Grundlagenforschung. Seit 2008 steigerten die zehn Universitätskantone ihre Ausgaben für die Forschung um 46,8 Prozent. Gleichzeitig erhöhten sie auch die Ausgaben für die Hochschulbildung um 32,3 Prozent.

Tabelle 3: Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben der Kantone und ihrer Gemeinden, in Tausend Franken

| | Obligatorische Schulstufe (inkl. Sonderschulen) | | | Hochschulbildung | | | Forschung (inkl. F&E in Bildung) | | |
|--------------|---|------------|------------|------------------|-----------|-----------|----------------------------------|-----------|-----------|
| | 2008 | 2013 | 2018 | 2008 | 2013 | 2018 | 2008 | 2013 | 2018 |
| ZH | 2 815 304 | 3 437 872 | 3 999 707 | 1 378 121 | 1 778 903 | 1 965 755 | 209 099 | 254 109 | 285 705 |
| BE | 1 553 349 | 1 681 021 | 1 879 485 | 797 577 | 917 428 | 971 938 | 208 921 | 279 250 | 341 542 |
| LU | 767 804 | 846 429 | 890 664 | 160 821 | 203 985 | 250 202 | 3 312 | 8 075 | 11 576 |
| UR | 66 180 | 71 910 | 79 252 | 10 314 | 10 748 | 11 393 | 0 | 0 | 0 |
| SZ | 289 676 | 303 050 | 338 948 | 34 942 | 40 539 | 50 049 | 0 | 0 | 271 |
| OW | 59 775 | 70 985 | 76 490 | 8 703 | 10 284 | 10 921 | 0 | 0 | 0 |
| NW | 87 137 | 80 221 | 99 416 | 10 916 | 12 508 | 13 592 | 0 | 0 | 20 |
| GL | 79 739 | 85 945 | 92 338 | 11 038 | 10 268 | 10 909 | 0 | 0 | 0 |
| ZG | 277 974 | 298 644 | 325 361 | 33 881 | 44 859 | 63 315 | 0 | 0 | 0 |
| FR | 568 744 | 643 730 | 735 534 | 342 330 | 422 655 | 497 807 | 45 081 | 58 287 | 76 411 |
| SO | 480 682 | 571 173 | 600 137 | 81 263 | 101 983 | 90 911 | 0 | 0 | 0 |
| BS | 373 939 | 496 225 | 584 202 | 367 748 | 436 887 | 487 773 | 105 629 | 154 408 | 198 763 |
| BL | 562 157 | 595 117 | 654 557 | 204 033 | 243 522 | 381 913 | 0 | 3 000 | 3 000 |
| SH | 130 132 | 166 361 | 172 390 | 18 788 | 23 887 | 25 391 | 0 | 0 | 0 |
| AR | 100 567 | 116 229 | 113 414 | 15 157 | 16 481 | 17 954 | 0 | 0 | 0 |
| AI | 31 331 | 31 195 | 34 553 | 4 100 | 5 275 | 5 381 | 0 | 0 | 0 |
| SG | 1 092 869 | 1 140 432 | 1 216 576 | 267 317 | 325 925 | 348 944 | 83 493 | 78 600 | 85 239 |
| GR | 326 219 | 381 557 | 446 029 | 127 142 | 111 745 | 133 094 | 0 | 0 | 0 |
| AG | 1 354 876 | 1 536 829 | 1 579 105 | 166 456 | 214 096 | 226 428 | 0 | 6 600 | 2 500 |
| TG | ... | ... | 676 818 | ... | ... | 95 026 | ... | ... | 0 |
| TI | 497 929 | 502 419 | 571 264 | 199 489 | 251 877 | 303 096 | 16 162 | 35 958 | 44 781 |
| VD | 1 211 366 | 1 554 411 | 1 857 950 | 588 777 | 739 132 | 833 928 | 133 877 | 159 691 | 183 439 |
| VS | 496 184 | 539 776 | 540 942 | 156 672 | 180 464 | 291 418 | 1 340 | 1 051 | 1 016 |
| NE | 290 986 | 345 764 | 393 225 | 170 703 | 165 460 | 175 132 | 45 522 | 61 971 | 34 337 |
| GE | 874 411 | 1 034 547 | 1 086 380 | 841 476 | 878 540 | 934 054 | 169 313 | 195 559 | 250 829 |
| JU | 130 280 | 139 258 | 136 784 | 31 889 | 36 844 | 38 017 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 14 519 610 | 16 671 100 | 19 181 521 | 6 029 653 | 7 184 295 | 8 234 341 | 1 001 749 | 1 296 559 | 1 519 429 |

Quelle: BFS - ÖBA, VGR; EFV - FS; eigene Berechnungen

4.3 Entwicklung der Lernendenzahlen und des Ausgabenwachstums für die Bildung

Wie umfangreich die Kantone und ihre Gemeinden die Bildungsausgaben in den Jahren 2008–2018 erhöht haben, hängt eng mit der Entwicklung der Lernenden- und Studierendenzahlen zusammen (Korrelationskoeffizient = 0,5). Die Zahl der Lernenden auf obligatorischer Schulstufe ist seit 2008 schweizweit um 4 Prozent gestiegen, die öffentlichen Bildungsausgaben für die Volksschule wurden um 24 Prozent erhöht (Abb. 7).

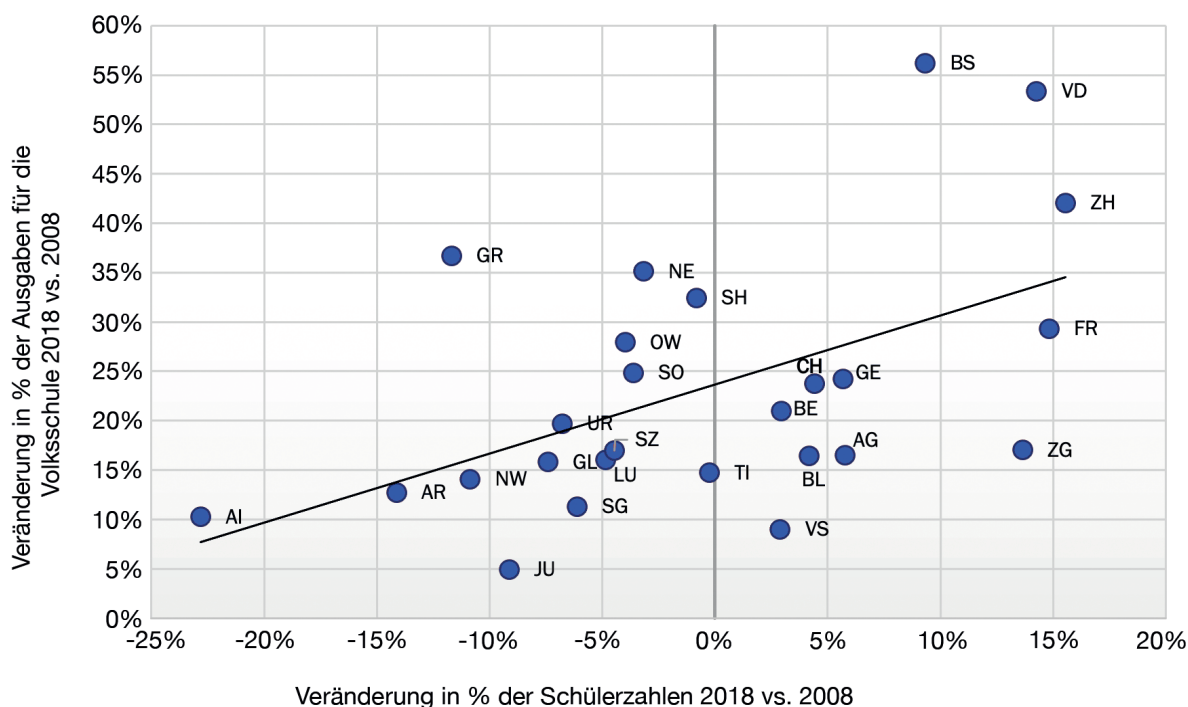
In der Hälfte der Kantone hat die Zahl der Schülerinnen und Schüler im obligatorischen Schulalter abgenommen, und zwar teilweise um mehr als ein Zehntel (AI, AR, GR, NW). Die Kantone Graubünden, Neuenburg, Obwalden, Solothurn und Schaffhausen haben trotz einem rückläufigen Trend der Lernendenzahlen die Ausgaben für die Volksschule überdurchschnittlich angehoben. Sie liegen in Abbildung 7 oberhalb der Trendlinie. Im Vergleich dazu haben sich die Schülerzahlen im Kanton Jura, St. Gallen und Tessin zwar ebenfalls reduziert, alle drei Kantone haben die Ausgaben für den Volksschulbereich jedoch in deutlich geringerem Ausmass aufgestockt.

In den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Bern, Freiburg, Genf, Wallis und Zug ist die Schülerzahl auf obligatorischer Schulstufe in den letzten zehn Jahren zwar gestiegen, die öffentlichen Bildungsausgaben für die Volksschulen wurden jedoch unterdurchschnittlich oder nicht im erwarteten Ausmass angehoben. Sie liegen in Abbildung 7 unterhalb der Trendlinie. Besonders zu erwähnen sind die Kantone Wallis und Zug, die ihre Ausgaben für die Volksschule deutlich stärker hätten anheben müssen, um den steigenden Schülerzahlen zu entsprechen. Beide Kantone haben indes die Ausgaben für die Hochschulbildung in den Jahren 2008–2018 massiv ausgebaut.

In den drei Kantonen Basel-Stadt, Waadt und Zürich sind die Lernendenzahlen auf obligatorischer Schulstufe seit 2008 stark gestiegen – teilweise über 50 Prozent (BS und VD). Gleichzeitig haben diese Kantone und ihre Gemeinden die Bildungsausgaben für die obligatorische Schule in deutlich höherem als dem zu erwartenden Ausmass angehoben.

Gegenüber der Entwicklung auf der obligatorischen Schulstufe, wo die Zahl der Lernenden in der Hälfte der

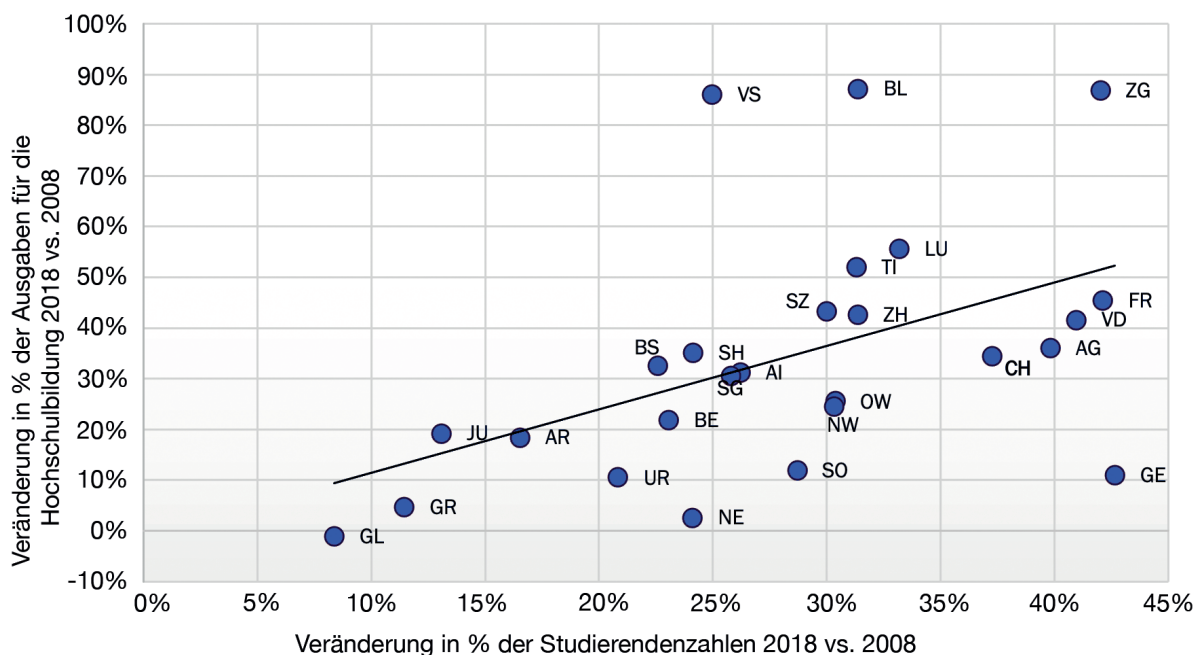
Abbildung 7: Prozentuale Veränderung der Lernendenzahlen und der öffentlichen Bildungsausgaben für die obligatorischer Schulstufe 2018 vs. 2008



Quelle: BFS - ÖBA, Lernende (Schüler/innen und Studierende, Schul- und Berufsbildung), eigene Berechnungen

Kantone abgenommen hat, sind die Studierendenzahlen⁵ auf Tertiärstufe A in den Jahren 2008–2018 in allen Kantonen gestiegen, wenn auch in unterschiedlichem Ausmass. Gesamtschweizerisch beträgt der Anstieg der Studierendenzahl 37 Prozent, die Ausgaben für die Hochschulbildung (ohne Forschung) sind indes in den zehn Jahren mit 34 Prozent etwas weniger stark gestiegen.

Abbildung 8: Prozentuale Veränderung der Studierendenzahlen und der öffentlichen Ausgaben für die Hochschulbildung (ohne Forschung) 2018 vs. 2008



Quelle: BFS - ÖBA, Lernende (Schüler/innen und Studierende, Schul- und Berufsbildung), eigene Berechnungen

Die Kantone, welche in Abbildung 8 unterhalb der linearen Trendlinie liegen, haben die öffentlichen Ausgaben für die Hochschulbildung weniger stark angehoben, als aufgrund der Zunahme der Studierendenzahlen zu erwarten gewesen wäre. In diesem Zusammenhang besonders zu erwähnen sind die Kantone Genf, Neuenburg und Solothurn, die trotz einem verhältnismässig starken Anstieg der Studierendenzahlen die öffentlichen Ausgaben für die Hochschulbildung nur in einem sehr geringen Ausmass erweitert haben. Im Kanton Genf ist beispielsweise die Zahl der Studierenden um 43 Prozent, die Ausgaben für

die Hochschulbildung aber nur um 11 Prozent gestiegen. Bei einer linearen Entwicklung wäre ein Ausgabenanstieg von 50 Prozent zu erwarten gewesen.

Jene Kantone, die in Abbildung 8 oberhalb der Trendlinie liegen, haben die öffentlichen Ausgaben für die Hochschulbildung im Verhältnis zum Wachstum der Studierendenzahl stärker angehoben, als es das lineare Modell nahelegen würde. Dies trifft insbesondere auf die drei Kantone Basel-Landschaft, Wallis und Zug zu, welche die Ausgaben für die Hochschulbildung in den Jahren 2008–2018 um mehr als 80 Prozent vergrössert haben. Aber auch in den Kantonen Luzern und Tessin sind die Ausgaben für die Hochschulbildung deutlich ausgeprägter gestiegen, als es die Entwicklung der Studierendenzahl erwarten liesse.

⁵ Die Berechnung der Studierendenzahl nach Kanton bezieht sich auf den Wohnkanton der Studierenden vor Beginn des Studiums. Über die Interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV) oder die interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV) kaufen die Kantone Leistungen ein: der Herkunftskanton bezahlt für seine Studierenden an ausserkantonalen Hochschulen jedes Jahr einen Beitrag, der in der IUV oder FHV festgelegt ist (z.B. IUV-Tarif). Die Zahlung geht an den Hochschulkanton. Der Herkunftskanton leistet damit einen Beitrag an die Ausbildungskosten seiner Kantonsangehörigen. Im Gegenzug haben diese an der Hochschule die gleiche Rechtsstellung wie alle anderen Studierenden (EDK 2018, EDK 2012).

In den fünf Kantonen Appenzell Ausserrhoden und Innerhoden, Basel-Stadt, Jura, St. Gallen und Zürich hat sich der prozentuale Ausgabenanstieg für die Hochschulbildung beinahe linear zur Veränderung der Studierendenzahlen entwickelt. Diese Kantone liegen in Abbildung 8 entweder auf oder nahe an der Trendlinie.

4.4 Fazit: Die Kantone wählen unterschiedliche Strategien bei der Anpassung der Bildungsausgaben an die demografische Entwicklung

Die Kantone und ihre Gemeinden setzen im Bereich der Bildungsausgaben auf unterschiedliche Strategien: Die Kantone mit Hochschulstandorten tragen zwar gemeinsam den grössten Teil der öffentlichen Bildungsausgaben. Dies bedeutet jedoch nicht, dass in diesen Kantonen im Zeitraum 2008–2018 die öffentlichen Bildungsausgaben auch überdurchschnittlich gestiegen sind. Lediglich die Kantone Freiburg, Schaffhausen, Waadt und Zürich verzeichnen nämlich **ein überdurchschnittliches Ausgabenwachstum sowohl auf obligatorischer Schulstufe als auch auf Hochschulstufe.**

Ein gutes Drittel der Kantone und ihrer Gemeinden hat **die Ausgaben für die Volksschulbildung in den zehn Jahren deutlich stärker angehoben als die Ausgaben für die Hochschulbildung.** Dazu zählen die Universitätskantone Basel-Stadt, Genf, Neuenburg und Waadt sowie die Kantone Glarus, Graubünden, Obwalden, Solothurn und Uri.

In neun Kantonen (AI, AR, GL, JU, NW, SG, SO, UR) fällt **das Ausgabenwachstum sowohl für die obligatorische Schulstufe als auch für die Tertiärbildung A unterdurchschnittlich aus.** Der grösste Teil dieser Kantone hat keine Hochschulstandorte. Zudem verzeichnen sie sowohl bei der Lernendenzahlen auf obligatorischer Schulstufe als auch bei den Studierendenzahlen seit 2008 ein verhältnismässig geringes Wachstum.

Allgemein besteht zwischen dem Ausgabenzuwachs der Kantone für die Bildung und der Entwicklung der Lernenden- und Studierendenzahlen ein relativ enger Zusammenhang. Dennoch stiegen die öffentlichen Ausgaben für **die Volksschulbildung** nur in der Hälfte der Kantone in gleichem oder einem stärkeren Ausmass als sich die Zahl der Schülerinnen und Schüler entwickelt hat. In den

anderen Kantonen liegt das Ausgabenwachstum für die obligatorische Schule unterhalb des erwarteten Niveaus.

Ein ähnliches Bild zeigt sich in **der Hochschulbildung:** Auch hier sind die öffentlichen Ausgaben für die Hochschulbildung (ohne Forschung) in rund der Hälfte der Kantone stärker gestiegen als anhand der Entwicklung der Studierendenzahlen zu erwarten gewesen wäre.

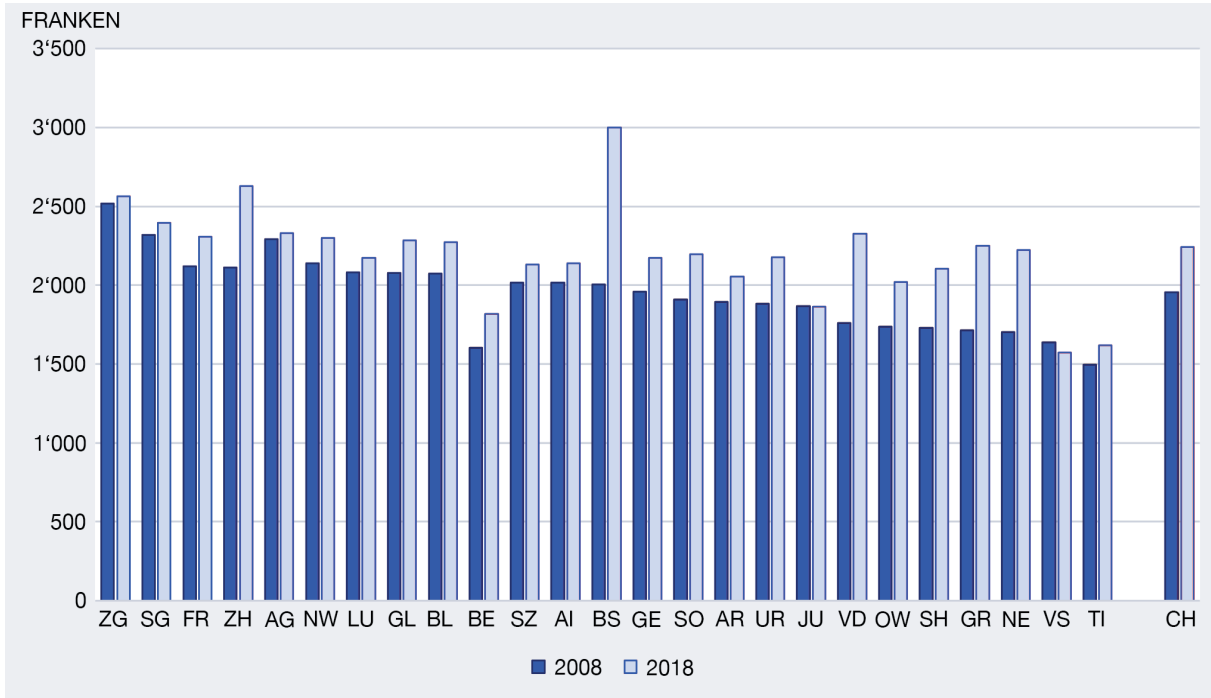
5. Öffentliche Bildungsausgaben pro Person

5.1 Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben pro Einwohnerin und Einwohner

Die öffentlichen Bildungsausgaben pro Einwohnerin und Einwohner erlauben einen direkten Kostenvergleich zwischen den Kantonen (BFS 2018). Die Kantone und ihre Gemeinden geben im Durchschnitt für die obligatorische Schulstufe jährlich 2'240 Franken pro Einwohnerin und Einwohner aus (Abb. 9). Für die Hochschulbildung und Grundlagenforschung (inkl. F&E in Bildung) investieren Bund und Kantone jährlich 1'492 Franken pro Person in der Schweiz (Abb. 10). **Die Kantone und ihre Gemeinden wendeten 2018 für die Volksschule 14 Prozent mehr Geld pro Einwohnerin und Einwohner auf als zehn Jahren zuvor.** Die Ausgaben von Bund und Kantonen für **die Hochschulbildung und Grundlagenforschung** haben im gleichen Zeitraum **mit einem Mehraufwand von 28 Prozent pro Einwohnerin und Einwohner deutlich stärker zugelegt.**

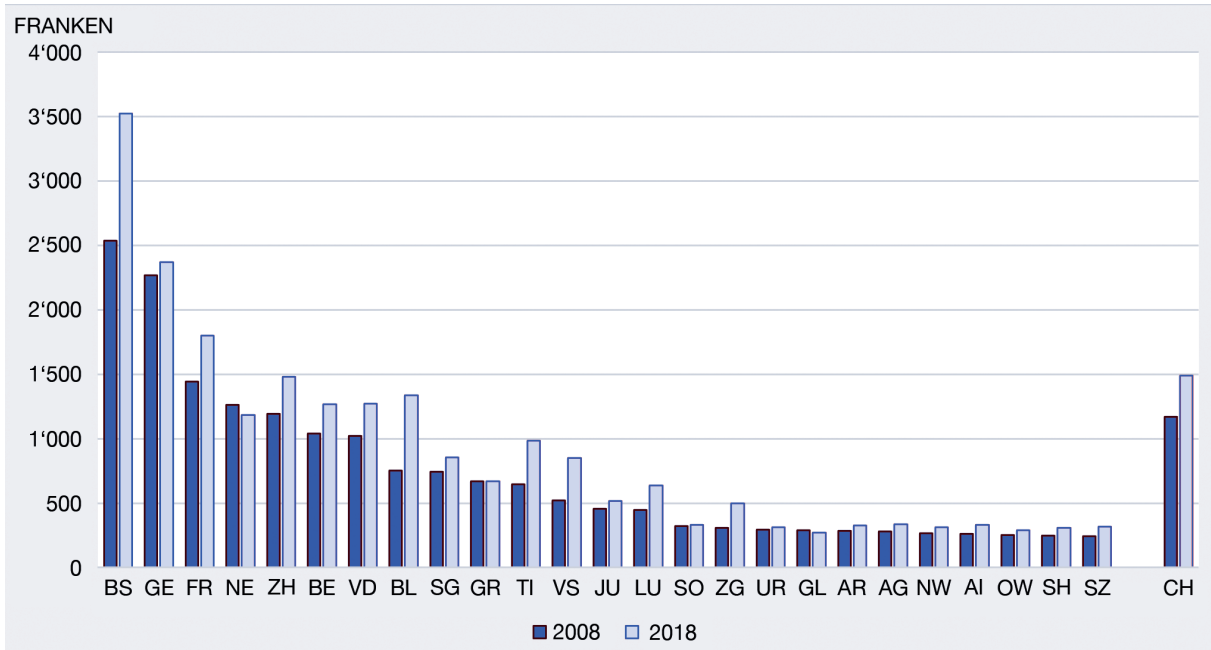
Die Kantone und ihre Gemeinden geben unterschiedlich viel Geld pro Personen für die beiden Bildungsbereiche aus: Auf Stufe der obligatorischen Schule sind vor allem die Lebenshaltungskosten und damit verbunden das Lohnniveau der Lehrpersonen dafür verantwortlich, dass sich die Bildungsausgaben pro Einwohnerin und Einwohner zwischen den Kantonen unterscheiden. Im Hochschulbereich weisen insbesondere die Universitätskantone überdurchschnittliche Bildungsausgaben pro Person aus. Sie geben jährlich im Durchschnitt gut dreimal mehr pro Einwohnerin und Einwohner aus als jene Kantone, die nicht zu den Universitätsstandorten zählen.

Abbildung 9: Öffentliche Ausgaben für die obligatorische Schulstufe pro Einwohnerin und Einwohner in den Jahren 2008 und 2018



Quelle: BFS - Öffentliche Bildungsausgaben, STATPOP, eigene Berechnungen

Abbildung 10: Öffentliche Ausgaben für die Hochschulbildung und Grundlagenforschung pro Einwohnerin und Einwohner in den Jahren 2008 und 2018



Quelle: BFS - Öffentliche Bildungsausgaben, STATPOP, eigene Berechnungen

Basel-Stadt verzeichnet als einziger Kanton **sowohl für die obligatorische Schulstufe als auch für den Hochschulbereich**, inklusive Grundlagenforschung, einen überdurchschnittlichen Ausgabenanstieg pro Einwohnerin und Einwohner: So gaben die Stadt und ihre Gemeinden im Jahr 2018 für die Volksschulbildung pro Person rund 50 Prozent mehr aus als 2008. Zugleich hat der Kanton auch die Ausgaben im Hochschulbereich (inkl. Forschung) um 39 Prozent pro Einwohnerin und Einwohner angehoben (Quadrant I, Abb. 11).

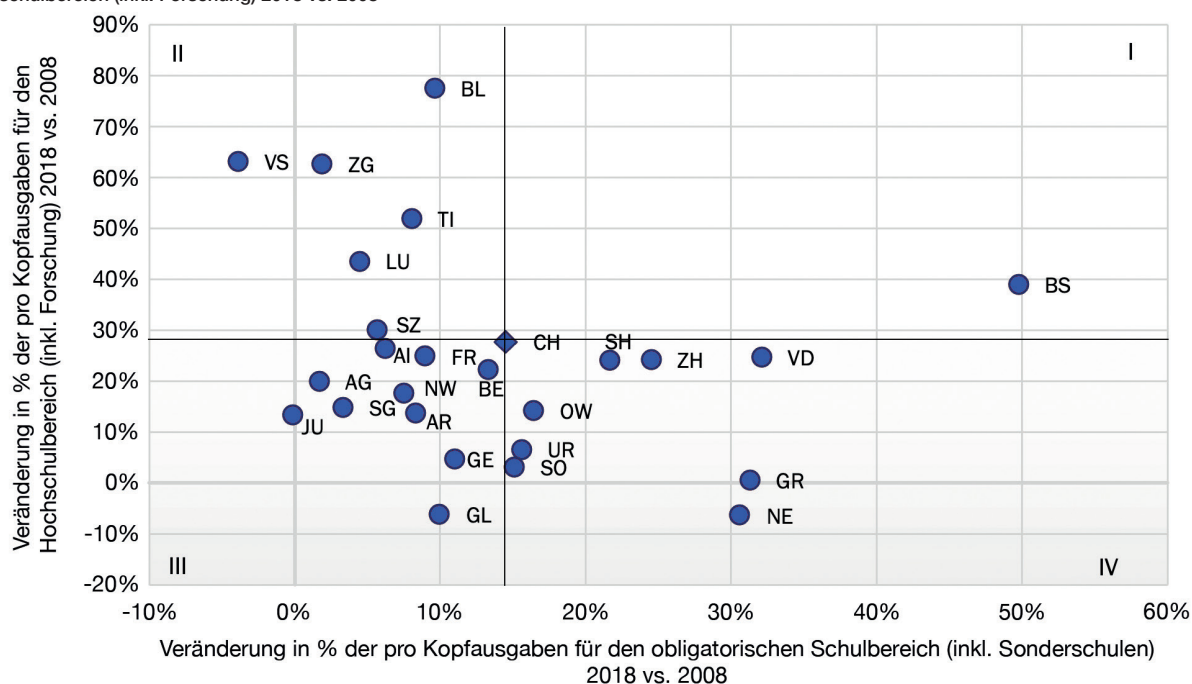
des Kantons Glarus 2018 zwar 10 Prozent mehr für die Volksschulbildung ausgeben, aber 6 Prozent weniger für die Hochschulbildung. Ausgaben für die Forschung fallen in diesem Kanton keine an. Auch im Kanton Genf sind die öffentlichen Ausgaben für die Volksschule mit einem Mehraufwand von 11 Prozent pro Person in den Jahren 2008–2018 etwas stärker gestiegen als die pro Kopf-Ausgaben für den Hochschulbereich, für den die Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Genf mit 5 Prozent mehr belastet werden. In den anderen acht Kantonen (AG, AI, AR, BE, FR, JU, NW, SG) ist der Trend gegenläufig: Die öffentlichen Ausgaben pro Person für die Hochschulbildung und Forschung sind in den Jahren 2008–2018 zwar stärker gestiegen als jene für die Volksschule. **In beiden Bildungsbereichen liegt das Ausgabenwachstum pro Einwohnerin und Einwohner aber unter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt.**

In den Kantonen, welche in Abbildung 11 zum Quadrant II zählen, sind die öffentlichen Bildungsausgaben für **den Hochschulbereich pro Person teilweise deutlich stärker gewachsen als im gesamtschweizerischen Durchschnitt**. Unterdurchschnittlich entwickelt haben sich indes in diesen Kantonen die pro Kopf-Ausgaben für die Bildung auf obligatorischer Schulstufe. Zu dieser Gruppe zählen vor allem Kantone, die in den letzten Jahren stark in die Hochschulentwicklung investiert haben.

Knapp ein Drittel der Kantone und ihre Gemeinden (Quadrant IV) hat in den Jahren 2008–2018 **die Ausgaben pro Einwohnerin und Einwohner für die obligatorischen Schulstufe überdurchschnittlich angehoben**. Gleichzeitig bleibt der Ausgabenanstieg pro Kopf für die Hochschulbildung und Grundlagenforschung in diesen Kantonen unterdurchschnittlich. Im Kanton Neuenburg reduzierten sich die Ausgaben pro Einwohnerin und Einwohner für den Hochschulbereich sogar um 6 Prozent.

In zwei von fünf Kantonen (Quadrant III) haben sich die öffentlichen Bildungsausgaben pro Person **sowohl im Bereich der Volksschule als auch im Hochschulbereich unterhalb des Schweizer Durchschnitts entwickelt**. Dennoch mussten die Einwohnerinnen und Einwohner

Abbildung 11: Prozentuale Veränderung der öffentlichen Bildungsausgaben pro Einwohnerin und Einwohner für die Volksschule und den Hochschulbereich (inkl. Forschung) 2018 vs. 2008



Quelle: BFS - Öffentliche Bildungsausgaben, STATPOP, eigene Berechnungen

Tabelle 4: Ausgabenwachstum pro Einwohnerin und Einwohner für die Volksschule und den Hochschulbereich (inkl. Forschung), in Franken

| | Obligatorische Schulstufe (inkl. Sonderschulen) | | | Hochschulbildung (ohne Forschung) | | |
|----|---|-------|--------------|-----------------------------------|-------|--------------|
| | 2008 | 2018 | Δ2008 - 2018 | 2008 | 2018 | Δ2008 - 2018 |
| BS | 2 003 | 3 000 | 50% | 2 536 | 3 525 | 39% |
| VD | 1 760 | 2 325 | 32% | 1 021 | 1 273 | 25% |
| GR | 1 713 | 2 248 | 31% | 668 | 671 | 1% |
| NE | 1 702 | 2 223 | 31% | 1 265 | 1 184 | -6% |
| OW | 1 736 | 2 021 | 16% | 253 | 289 | 14% |
| UR | 1 882 | 2 175 | 16% | 293 | 313 | 7% |
| SO | 1 909 | 2 197 | 15% | 323 | 333 | 3% |
| GE | 1 960 | 2 175 | 11% | 2 266 | 2 372 | 5% |
| GL | 2 078 | 2 285 | 10% | 288 | 270 | -6% |
| ZH | 2 112 | 2 630 | 24% | 1 191 | 1 480 | 24% |
| BL | 2 073 | 2 272 | 10% | 752 | 1 336 | 78% |
| VS | 1 636 | 1 573 | -4% | 521 | 850 | 63% |
| ZG | 2 518 | 2 565 | 2% | 307 | 499 | 63% |
| TI | 1 496 | 1 617 | 8% | 648 | 985 | 52% |
| LU | 2 082 | 2 175 | 4% | 445 | 639 | 44% |
| SZ | 2 016 | 2 130 | 6% | 243 | 316 | 30% |
| AI | 2 015 | 2 140 | 6% | 264 | 333 | 26% |
| SH | 1 728 | 2 103 | 22% | 249 | 310 | 24% |
| FR | 2 118 | 2 308 | 9% | 1 443 | 1 802 | 25% |
| BE | 1 603 | 1 816 | 13% | 1 038 | 1 269 | 22% |
| AG | 2 290 | 2 328 | 2% | 281 | 338 | 20% |
| NW | 2 139 | 2 300 | 8% | 268 | 315 | 18% |
| SG | 2 320 | 2 396 | 3% | 745 | 855 | 15% |
| AR | 1 896 | 2 053 | 8% | 286 | 325 | 14% |
| JU | 1 866 | 1 863 | 0% | 457 | 518 | 13% |
| CH | 1 957 | 2 240 | 15% | 1 168 | 1 492 | 28% |

Quelle: BFS - Öffentliche Bildungsausgaben, STATPOP, eigene Berechnungen

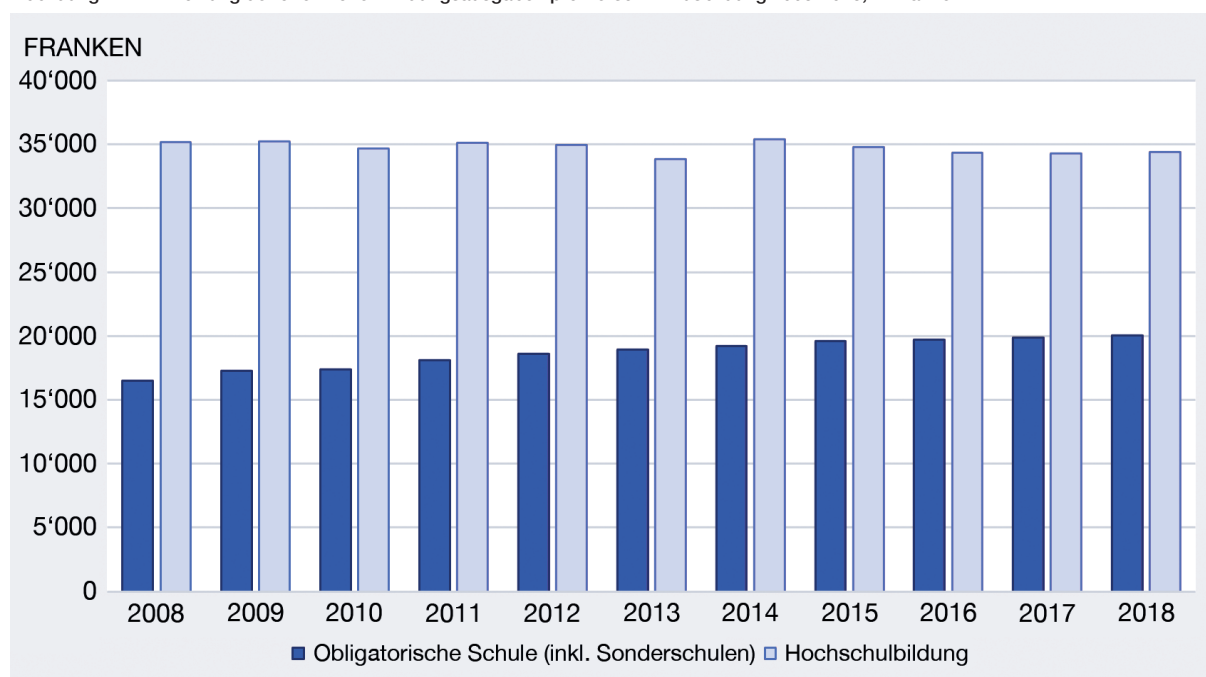
5.2 Öffentliche Bildungsausgaben pro Person in Ausbildung

Die öffentliche Hand investiert gut 20'000 Franken pro Lernende auf der obligatorischen Schulstufe (inkl. Sonderschulen). Die Bildungsausgaben pro Volksschülerin und -schüler haben in den Jahren 2008–2018 gesamtschweizerisch um einen guten Fünftel (22 %) zugenommen. Pro Studierende auf Hochschulstufe gibt der Staat jährlich 34'397 Franken⁶ aus (Abb. 12). Die Ausgaben der öffentlichen Hand pro Studierende sind im zehnjährigen Vergleich 2008–2018 leicht gesunken (-2 %). In der Gesamtbetrachtung waren die Bildungsausgaben pro Person im Hochschulstudium über die letzten zehn Jahre stabiler als jene pro Lernende auf obligatorischer Schulstufe: Gab die öffentlich Hand 2008 pro Studentin und Student noch gut doppelt so viel aus wie pro Volksschülerin und -schüler, lagen die Bildungsausgaben pro Person im Studium 2018 nur noch 40 Prozent über den Ausgaben pro Schülerin und Schüler auf obligatorischer Schulstufe.

5.3 Kantone geben unterschiedlich viel pro Person in Ausbildung aus

Die öffentlichen Bildungsausgaben pro Lernende auf obligatorischer Schulstufe sind in den Jahren 2008–2018 zwar in allen Kantonen gestiegen, teilweise jedoch in sehr unterschiedlichem Ausmass. Die Kantone Appenzell Innerrhoden, Basel-Stadt, Graubünden und Neuenburg haben die Bildungsausgaben pro Volksschülerin und -schüler in den Jahren 2008–2018 um mehr als 40 Prozent angehoben (Abb. 15). Mit 31'162 Franken gibt der Kanton Basel-Stadt am meisten Geld pro Lernende auf obligatorischer Schulstufe aus und doppelt so viel wie der Kanton Tessin, der mit 15'181 Franken (2018) die tiefsten Ausgaben pro Schülerin und Schüler ausweist (Abb. 13). Wie die Analysen zeigen, sind nicht in erster Linie steigende Lehrerlöhne für die Zunahme der Bildungsausgaben pro Lernende auf Volksschulstufe verantwortlich. Vielmehr sind die Ausgaben für die Besoldung des übrigen Personals in manchen Kantonen markant angestiegen. Zudem haben verschiedene Kantone im Jahr 2018 vermehrt Investitionsausgaben getätigt. Dies führte in rund der Hälfte der Kantone zu massiven Mehrausgaben ($\geq 100\%$) im Volksschulbereich (Tab. A4 im Anhang). Entsprechend stiegen auch die öffentlichen Ausgaben pro Volksschülerin und -schüler.

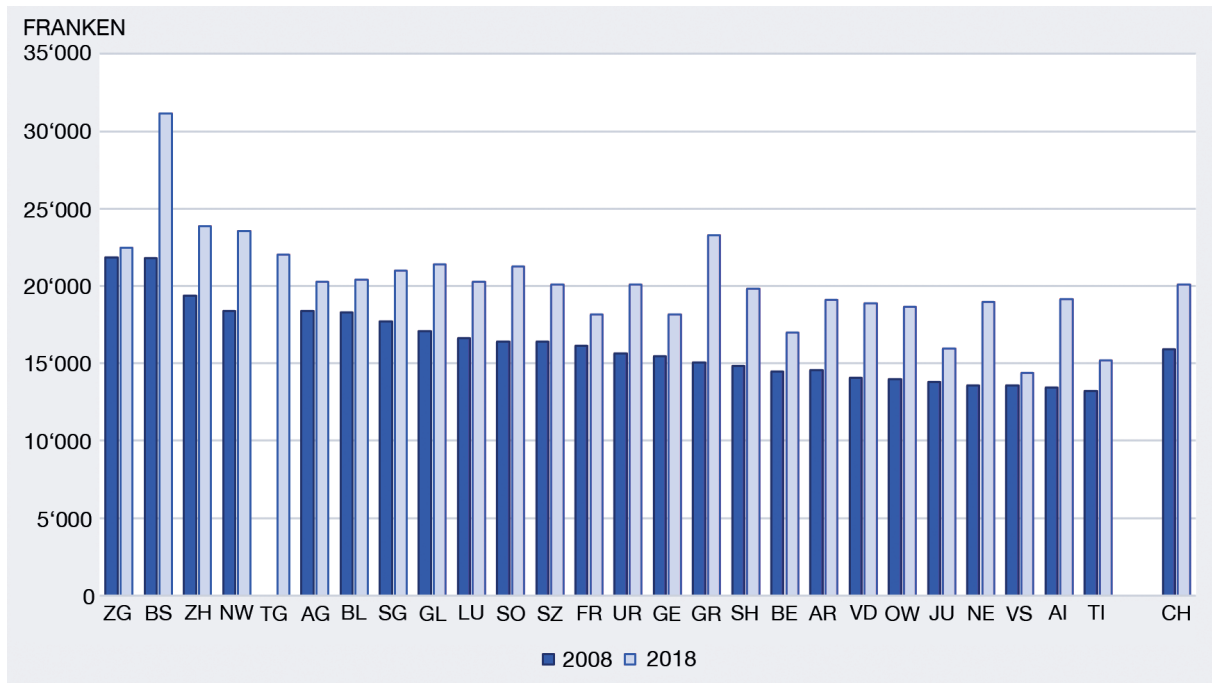
Abbildung 12: Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben pro Person in Ausbildung 2008-2018, in Franken



Quelle: BFS - ÖBA, Lernende (Schüler/innen und Studierende, Schul- und Berufsbildung), eigene Berechnungen

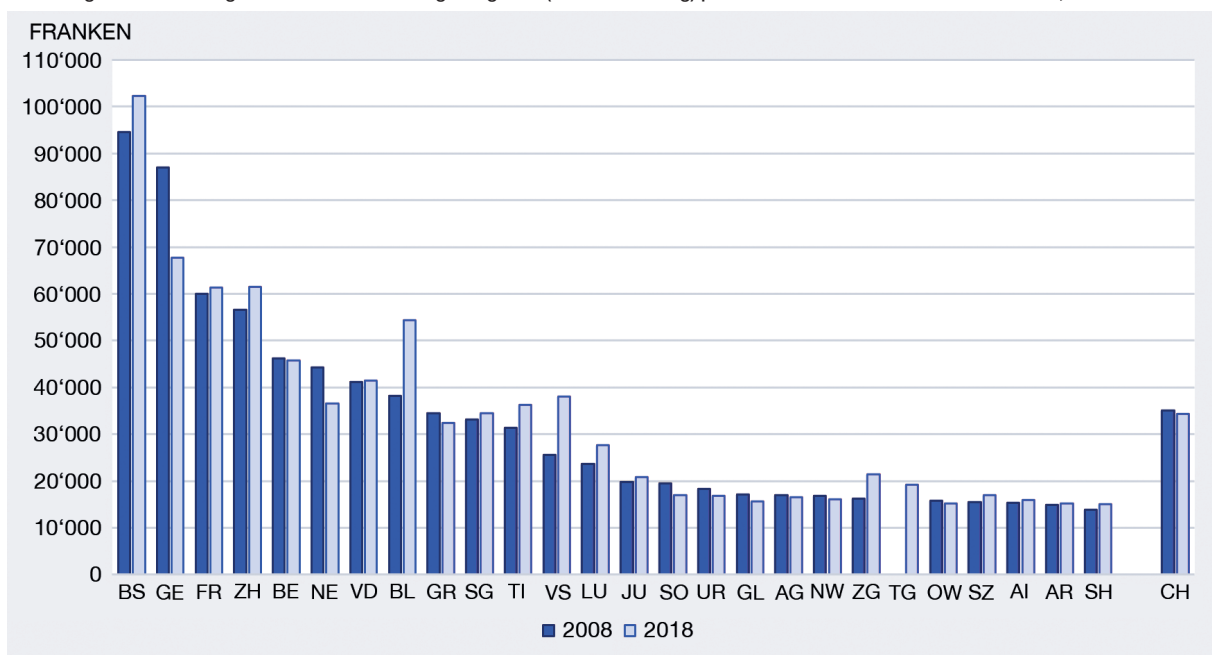
⁶ Die Berechnungen beziehen sich nur auf die Ausgaben für die Hochschulbildung ohne Grundlagenforschung und F&E in Bildung.

Abbildung 13: Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben pro Lernende auf obligatorischer Schulstufe 2008 und 2018, in Franken



Quelle: BFS - ÖBA, Lernende (Schüler/innen und Studierende, Schul- und Berufsbildung), eigene Darstellung

Abbildung 14: Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben (ohne Forschung) pro Hochschulstudierende 2008 und 2018, in Franken



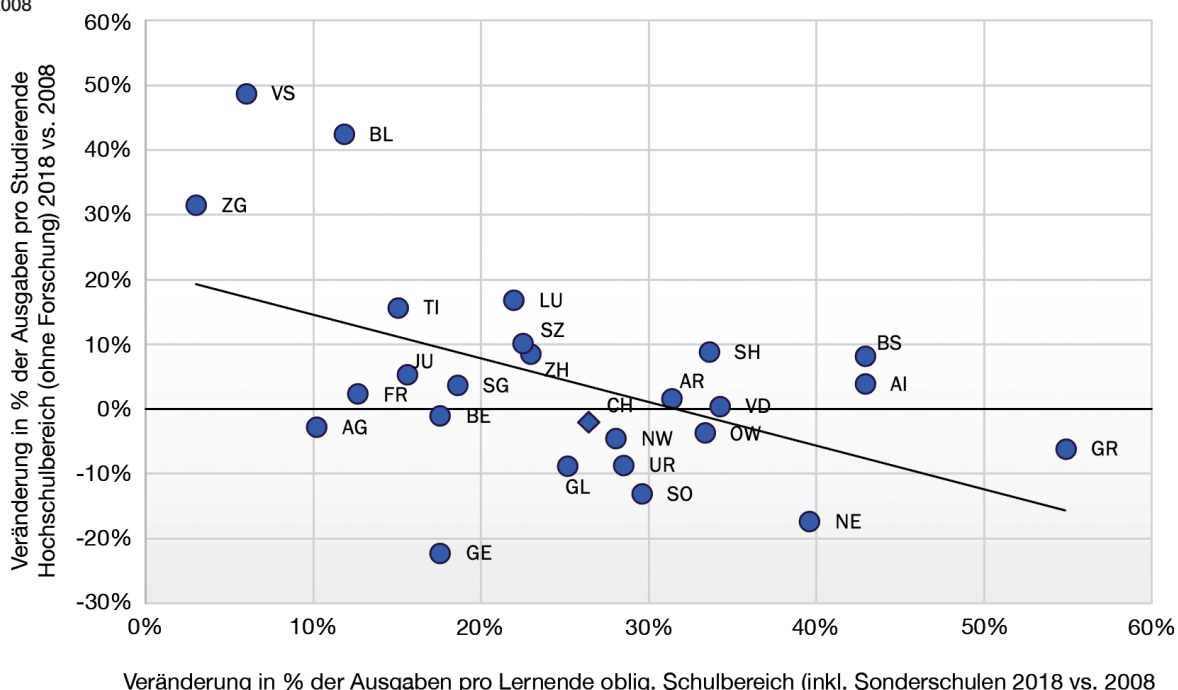
Quelle: BFS - ÖBA, Lernende (Schüler/innen und Studierende, Schul- und Berufsbildung), eigene Berechnungen

Im Gegensatz zur Volksschule steigen die öffentlichen Ausgaben pro Studierende in den Jahren 2008–2018 nicht in allen Kantonen. Mehrere Kantone (AG, BE, GE, GL, GR, OW, NE, NW, SO, UR) gaben 2018 für eine Person in Hochschulbildung bis zu einem Fünftel (z.B. Genf) weniger aus als zehn Jahre zuvor. Dazu zählen zwar insbesondere – aber nicht nur – die Kantone ohne Hochschulstandorte. Sie weisen generell deutlich geringere Bildungsausgaben pro Hochschulstudentin und -student aus. Folglich wenden Kantone mit Universitäts- und/oder Fachhochschulstandorten pro Studierende überdurchschnittlich viele Mittel auf. Ausgenommen davon sind die Kantone Genf und Neuenburg, welche den Sachaufwand bzw. die Ausgaben für das übrige Hochschulpersonal in den letzten Jahren stark reduziert haben. Entsprechend sind auch die Ausgaben pro Studierende gesunken (Abb. 14). An der Fachhochschule Wallis, der USI im Tessin oder der Universität und der Hochschule Luzern sind indes die Ausgaben für die Lehrerbesoldung stark gestiegen. Zusätzlich fielen in diesen Kantonen in der Hochschulbildung Mehrausgaben beim Sach- oder Investitionsaufwand an. Diese Entwicklungen haben schliesslich dazu geführt, dass die öffentlichen Bildungsausgaben pro Studentin und Student in den Kantonen Luzern, Wallis und Tessin seit 2008 markant gestiegen sind.

Wird der Ausgabenzuwachs pro Schülerin und Schüler auf Volksschulstufe jenem pro Hochschulstudentin und -student gegenübergestellt, zeigt sich ein leicht negativer Zusammenhang (Korrelationskoeffizient = 0.38). Das heisst: Je stärker die öffentlichen Bildungsausgaben für Lernende auf Volksschulstufe ansteigen, desto weniger stark steigen die Ausgaben pro Studierende in Hochschulbildung (Abb. 15).

In den meisten Kantonen verlief der Ausgabentrend der öffentlichen Hand allerdings zugunsten der Lernenden auf obligatorischer Schulstufe. Der prozentuale Anstieg der öffentlichen Bildungsausgaben pro Volksschülerin und -schüler liegt in diesen Kantonen in den Jahren 2008–2018 teilweise deutlich über dem Ausgabenanstieg pro Hochschulstudentin und -student. So haben beispielsweise Glarus, Graubünden, Ob- und Nidwalden, Neuenburg und Solothurn die Bildungsausgaben pro Volksschülerin und -schüler in den zehn Jahren um mehr als ein Viertel erhöht, gleichzeitig haben sie die Ausgaben pro Hochschulstudentin und -student gesenkt.

Abbildung 15: Prozentuale Veränderung der öffentlichen Bildungsausgaben pro Volksschullernende und pro Hochschulstudierende 2018 vs. 2008



Quelle: BFS - ÖBA, Lernende (Schüler/innen und Studierende, Schul- und Berufsbildung), eigene Berechnungen

5.4 Fazit: Die öffentlichen Bildungsausgaben pro Volksschülerin und -schüler sind stärker gestiegen als die Ausgaben pro Hochschulstudentin und -student

In neun Kantonen sind **die öffentlichen Bildungsausgaben pro Einwohnerin und Einwohner für die Volksschulbildung stärker gestiegen als die Ausgaben für die Hochschulen und Grundlagenforschung** (Tab. 4, gelb markiert). Der Kanton Zürich und seine Gemeinden gaben 2018 sowohl für die Volksschule als auch für den Hochschulbereich (inkl. Forschung) pro Einwohnerin und Einwohner je 24 Prozent mehr aus als zehn Jahre zuvor.

In drei von fünf Kantonen sind hingegen **die pro Kopf-Ausgaben im Hochschulbereich (inkl. Forschung) in grösserem Ausmass gestiegen als jene in der Volksschulbildung** (Tab. 4, grün markiert). Der grösste Teil dieser Kantone hat die Ausgaben für die Volksschule um weniger als 10 Prozent pro Einwohnerin und Einwohner angehoben.

Die Kantone und ihre Gemeinden investierten 2018 im Durchschnitt **gut 20'000 Franken pro Schülerin und Schüler auf obligatorischer Schulstufe**. Dies entspricht im Zehnjahresvergleich einem Anstieg von 22 Prozent. Pro Studentin und Student auf Hochschulstufe gibt der Staat jährlich 34'397 Franken für die Bildung aus. **Die Ausgaben pro Studierende sind seit 2008 leicht gesunken** (-2 %).

Zwischen dem Ausgabenzuwachs pro Lernende auf Volksschulstufe und dem Ausgabenanstieg pro Hochschulstudierende zeigt sich für die Jahre 2008–2018 ein negativer Zusammenhang: **Je stärker die öffentlichen Bildungsausgaben pro Lernende auf Volksschulstufe in einem Kanton ansteigen, desto weniger stark ist das Ausgabenwachstum pro Studierende in Hochschulbildung** (Abb. 15).

In den meisten Kantonen liegt allerdings der prozentuale Anstieg der öffentlichen Bildungsausgaben pro Volksschüler und -schülerin über dem Ausgabenanstieg pro Hochschulstudentin und -student.

6. Literatur

BFS – Bundesamt für Statistik (2015): Bildungsfinanzen. Ausgabe 2015. Neuchâtel.

BFS – Bundesamt für Statistik (2018): Bildungsfinanzen. Ausgabe 2018. Neuchâtel.

EDK – Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (2018): Interkantonale Vereinbarung über die Beiträge an Ausbildungskosten von universitären Hochschulen (interkantonale Universitätsvereinbarung, IUUV). Erläuterungen zum Konkordatsentwurf für die Vernehmlassung vom 1. August 2017 bis 31. Januar 2018. Generalsekretariat EDK.

EDK – Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (2012): Interkantonale Vereinbarung über den Schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat). Erläuterungen zum Konkordatsentwurf für die Vernehmlassung vom 2. Juli 2012 bis 31. Dezember 2012. Generalsekretariat EDK.

LUSTAT Statistik Luzern (2016): Luzerner Bildungslandschaft – Stufen, Wege und Ressourcen. Bildungsbericht 2016. LUSTAT Statistik Luzern, Themen Band 7. BFS – Bundesamt für Statistik (2015): Bildungsfinanzen. Ausgabe 2015. Neuchâtel.

SAGW – Schweizerische Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften (2018): Finanzierung von Forschung und Innovation durch den Bund ab 2008. Swiss Academies Reports 13 (3).

SBFI – Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (2020): Forschung und Innovation in der Schweiz 2020. Bern, SBFI.

Schwarzenbach, R. (2011): [Die Vergessene am Neuenburgersee](#). In Neue Zürcher Zeitung (NZZ), 25.11.2011

Tschanz-Gerber, A. (2012): Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2 im Teilbereich Bildung der Einwohnergemeinde Bettlach. Praxisarbeit FHNW.

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|--------|---|
| BFS | Bundesamt für Statistik |
| BIP | Bruttoinlandprodukt |
| EDK | Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren |
| F&E | Forschung und Entwicklung |
| FS | Finanzstatistik |
| LUSTAT | Statistik Luzern |
| NFA | Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung |
| ÖBA | Öffentliche Bildungsausgaben |
| SAGW | Schweizerische Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften |
| SBFI | Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation |
| VGR | Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Abbildung 1: Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben 2008-2018..... | 8 |
| Abbildung 2: Allgemeine Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben für die obligatorische Schulstufe, die Hochschulbildung und die Forschung 2008-2018..... | 10 |
| Abbildung 3: Veränderung der öffentlichen Bildungsausgaben für die obligatorische Schulstufe, die Hochschulbildung und die Forschung, in Prozent gegenüber dem Vorjahr 2009-2018..... | 12 |
| Abbildung 4: Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben für die Volksschule nach Ausgabenart | 13 |
| Abbildung 5: Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben für die Hochschulbildung nach Ausgabenart | 13 |
| Abbildung 6: Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben für die Forschung nach Ausgabenart | 14 |
| Abbildung 7: Prozentuale Veränderung der Lernendenzahlen und der öffentlichen Bildungsausgaben für die obligatorischer Schulstufe 2018 vs. 2008..... | 19 |
| Abbildung 8: Prozentuale Veränderung der Studierendenzahlen und der öffentlichen Ausgaben für die Hochschulbildung (ohne Forschung) 2018 vs. 2008 | 20 |
| Abbildung 9: Öffentliche Ausgaben für die obligatorische Schulstufe pro Einwohnerin und Einwohner in den Jahren 2008 und 2018..... | 22 |
| Abbildung 10: Öffentliche Ausgaben für die Hochschulbildung und Grundlagenforschung pro Einwohnerin und Einwohner in den Jahren 2008 und 2018 | 22 |
| Abbildung 11: Prozentuale Veränderung der öffentlichen Bildungsausgaben pro Einwohnerin und Einwohner für die Volksschule und den Hochschulbereich (inkl. Forschung) 2018 vs. 2008..... | 23 |
| Abbildung 12: Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben pro Person in Ausbildung 2008-2018, in Franken | 25 |
| Abbildung 13: Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben pro Lernende auf obligatorischer Schulstufe 2008 und 2018, in Franken | 26 |
| Abbildung 14: Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben (ohne Forschung) pro Hochschulstudierende 2008 und 2018, in Franken..... | 26 |
| Abbildung 15: Prozentuale Veränderung der öffentlichen Bildungsausgaben pro Volksschullernende und pro Hochschulstudierende 2018 vs. 2008 | 27 |

Tabellenverzeichnis

| | |
|---|----|
| Tabelle 1: Allgemeine Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben und der Anteile in Prozent an den gesamten Bildungsausgaben 2008-2018 | 11 |
| Tabelle 2: Ausgabenwachstum der öffentlichen Hand für die Volksschul- und Hochschulbildung (ohne Forschung), in Tausend Franken | 16 |
| Tabelle 3: Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben der Kantone und ihrer Gemeinden, in Tausend Franken ... | 18 |
| Tabelle 4: Ausgabenwachstum pro Einwohnerin und Einwohner für die Volksschule und den Hochschulbereich (inkl. Forschung), in Franken | 24 |
| Tabelle A1: Entwicklung der Bildungsausgaben für die obligatorische Schulstufe nach Ausgabenart 2008-2018, in Mio. Franken | 32 |
| Tabelle A2: Entwicklung der Bildungsausgaben für die Hochschulbildung nach Ausgabenart 2008-2018, in Mio. Franken | 32 |
| Tabelle A3: Entwicklung der Bildungsausgaben für die Grundlagenforschung und F&E in Bildung nach Ausgabenart 2008-2018, in Mio. Franken..... | 33 |
| Tabelle A4: Prozentuale Veränderung der Bildungsausgaben für die obligatorische Schulstufe nach Ausgabenart 2018 vs. 2008 | 34 |
| Tabelle A5: Prozentuale Veränderung der Bildungsausgaben für die Hochschulbildung (ohne Forschung) nach Ausgabenart 2018 vs. 2008 | 35 |

Anhang

Tabelle A1: Entwicklung der Bildungsausgaben für die obligatorische Schulstufe nach Ausgabenart 2008-2018, in Mio. Franken

| | Lehrerbesoldung | Besoldung übriges Personal | Sachaufwand | Übrige laufende Ausgaben | Investitionsausgaben | Total |
|---------------------|-----------------|----------------------------|-------------|--------------------------|----------------------|------------|
| 2008 | 8 763 | 1 536 | 1 851 | 1 259 | 1 117 | 14 527 |
| 2009 | 9 088 | 1 612 | 1 982 | 1 271 | 1 167 | 15 120 |
| 2010 | 9 163 | 1 654 | 1 976 | 1 293 | 1 137 | 15 223 |
| 2011 | 9 353 | 1 637 | 2 027 | 1 384 | 1 259 | 15 660 |
| 2012 | 9 586 | 1 691 | 2 074 | 1 392 | 1 307 | 16 050 |
| 2013 | 9 677 | 1 698 | 2 074 | 1 432 | 1 504 | 16 385 |
| 2014 | 9 766 | 1 727 | 2 054 | 1 457 | 1 660 | 16 663 |
| 2015 | 9 862 | 1 763 | 2 057 | 1 453 | 1 996 | 17 131 |
| 2016 | 10 003 | 1 836 | 2 147 | 1 455 | 1 975 | 17 416 |
| 2017 | 10 128 | 1 905 | 2 186 | 1 453 | 1 997 | 17 669 |
| 2018 | 10 247 | 1 923 | 2 287 | 1 465 | 2 056 | 17 978 |
| Δ2008 - 2018 | 17% | 25% | 24% | 16% | 84% | 24% |

Quelle: BFS - Öffentliche Bildungsausgaben, eigene Darstellung

Tabelle A2: Entwicklung der Bildungsausgaben für die Hochschulbildung nach Ausgabenart 2008-2018, in Mio. Franken

| | Lehrerbesoldung | Besoldung übriges Personal | Sachaufwand | Übrige laufende Ausgaben | Investitionsausgaben | Total |
|---------------------|-----------------|----------------------------|-------------|--------------------------|----------------------|------------|
| 2008 | 2 611 | 1 405 | 1 378 | 289 | 581 | 6 265 |
| 2009 | 2 810 | 1 466 | 1 442 | 335 | 624 | 6 677 |
| 2010 | 2 884 | 1 545 | 1 443 | 334 | 694 | 6 899 |
| 2011 | 3 013 | 1 608 | 1 440 | 349 | 839 | 7 249 |
| 2012 | 3 164 | 1 670 | 1 489 | 344 | 850 | 7 516 |
| 2013 | 3 267 | 1 723 | 1 435 | 357 | 721 | 7 503 |
| 2014 | 3 377 | 1 750 | 1 564 | 367 | 939 | 7 997 |
| 2015 | 3 480 | 1 767 | 1 587 | 396 | 796 | 8 025 |
| 2016 | 3 536 | 1 794 | 1 548 | 386 | 845 | 8 110 |
| 2017 | 3 562 | 1 935 | 1 555 | 353 | 829 | 8 235 |
| 2018 | 3 642 | 1 996 | 1 580 | 346 | 852 | 8 417 |
| Δ2008 - 2018 | 39% | 42% | 15% | 20% | 46% | 34% |

Quelle: BFS - Öffentliche Bildungsausgaben, eigene Darstellung

Tabelle A3: Entwicklung der Bildungsausgaben für die Grundlagenforschung und F&E in Bildung nach Ausgabenart 2008-2018, in Mio. Franken

| | Lehrerbesoldung | Besoldung übriges Personal | Sachaufwand | Übrige laufende Ausgaben | Investitionsausgaben | Total |
|---------------------|-----------------|----------------------------|-------------|--------------------------|----------------------|------------|
| 2008 | 293 | 1 380 | 626 | 342 | 89 | 2 731 |
| 2009 | 321 | 1 523 | 639 | 406 | 104 | 2 993 |
| 2010 | 454 | 1 498 | 619 | 473 | 105 | 3 149 |
| 2011 | 479 | 1 567 | 590 | 553 | 141 | 3 330 |
| 2012 | 495 | 1 629 | 666 | 578 | 115 | 3 484 |
| 2013 | 611 | 1 574 | 678 | 628 | 146 | 3 638 |
| 2014 | 668 | 1 603 | 686 | 369 | 123 | 3 448 |
| 2015 | 696 | 1 627 | 715 | 475 | 122 | 3 635 |
| 2016 | 706 | 1 668 | 701 | 458 | 92 | 3 625 |
| 2017 | 738 | 1 826 | 760 | 786 | 71 | 4 182 |
| 2018 | 769 | 1 842 | 806 | 835 | 80 | 4 331 |
| Δ2008 - 2018 | 162% | 33% | 29% | 144% | -10% | 59% |

Quelle: BFS - Öffentliche Bildungsausgaben, eigene Berechnungen

Tabelle A4: Prozentuale Veränderung der Bildungsausgaben für die obligatorische Schulstufe nach Ausgabenart 2018 vs. 2008

| Kanton | Lehrerbesoldung | Besoldung übriges Personal | Sachaufwand | Übrige laufende Ausgaben | Investitionsausgaben |
|--------------|-----------------|----------------------------|-------------|--------------------------|----------------------|
| ZH | 36% | 55% | 24% | 26% | 106% |
| BE | 8% | 92% | 8% | 29% | 106% |
| LU | 18% | 13% | 8% | -34% | 67% |
| UR | 7% | 17% | 8% | 17% | 530% |
| SZ | 13% | 7% | 15% | -5% | 103% |
| OW | 15% | 20% | 58% | 60% | 167% |
| NW | 5% | 2% | -18% | 184% | 94% |
| GL | 9% | 72% | 4% | 36% | -18% |
| ZG | 17% | 45% | 25% | 46% | -32% |
| FR | 22% | 50% | 27% | 44% | 38% |
| SO | 21% | 42% | 35% | 7% | 51% |
| BS | 16% | 71% | 98% | 104% | 404% |
| BL | 4% | 58% | 13% | 19% | 85% |
| SH | 3% | 11% | 19% | 353% | 287% |
| AR | 8% | 27% | 43% | -1% | -5% |
| AI | 1% | -2% | -2% | -43% | 481300% |
| SG | 6% | 20% | 24% | 0% | 38% |
| GR | 17% | 21% | 54% | 41% | 204% |
| AG | 18% | 20% | -2% | 2% | 59% |
| TI | 13% | 33% | 12% | 97% | 0% |
| VD | 28% | 56% | 133% | 33% | 344% |
| VS | -5% | 130% | 42% | 53% | -10% |
| NE | 14% | 33% | 48% | 64% | 499% |
| GE | 15% | 32% | 9% | 186% | 20% |
| JU | 5% | 12% | 12% | -5% | 3% |
| Total | 17% | 25% | 24% | 16% | 84% |

Quelle: BFS - Öffentliche Bildungsausgaben, eigene Berechnungen

Tabelle A5: Prozentuale Veränderung der Bildungsausgaben für die Hochschulbildung (ohne Forschung) nach Ausgabenart 2018 vs. 2008

| Kanton | Lehrerbesoldung | Besoldung übriges Personal | Sachaufwand | Übrige laufende Ausgaben | Investitionsausgaben |
|--------------|-----------------|----------------------------|-------------|--------------------------|----------------------|
| ZH | 34% | 86% | 23% | 18% | 65% |
| BE | 43% | -8% | -7% | 17% | 113% |
| LU | 423% | -52% | 298% | 4% | -24% |
| UR | | | | 12% | -33% |
| SZ | | 981% | | 5% | -93% |
| OW | | | | 26% | -27% |
| NW | | | | 26% | -72% |
| GL | | | | -2% | |
| ZG | | | 279% | 30% | -9% |
| FR | 33% | 55% | 34% | 78% | 45% |
| SO | | | | 12% | -37% |
| BS | 13% | 17% | 38% | 60% | 288% |
| BL | | | -100% | 29% | 1507163% |
| SH | 32% | 21% | 19% | 37% | 50% |
| AR | | | | 19% | -47% |
| AI | | | | 31% | |
| SG | 55% | 78% | 54% | 27% | -97% |
| GR | 59% | 15% | 33% | -8% | -80% |
| AG | | 23% | 17677% | 38% | -75% |
| TI | 95% | 25% | 38% | 36% | 30% |
| VD | 42% | 63% | 44% | 36% | -1% |
| VS | 176% | 5% | 139% | 51% | 145% |
| NE | 50% | -99% | 6% | 50% | -95% |
| GE | 18% | 34% | -54% | 37% | 121% |
| JU | | | 72% | 21% | -44% |
| Total | 43% | 40% | 14% | 33% | 76% |

Quelle: BFS - Öffentliche Bildungsausgaben, eigene Berechnungen