

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.