

Finanz-Monitoring: Bildung

Die vorliegende Ausgabe dossierpolitik ist Bestandteil eines umfassenden Monitorings der öffentlichen Ausgaben. Anknüpfungspunkt bildet das von economiesuisse im letzten Jahr publizierte Ausgabenkonzept. Basierend auf diesen Prognosen wird die effektive Ausgabenentwicklung jedes Bereichs aktualisiert. Ziel ist es festzustellen, ob und wo sich die Ausgaben nachhaltig entwickeln. Je nach Entwicklung werden grüne, gelbe oder rote Karten erteilt. – Im Bereich Bildung erhöhten sich die Ausgaben im Jahr 2000 im Vergleich zum Vorjahr um 3,8 Prozent. Dieser Wert liegt zwischen der im Ausgabenkonzept empfohlenen Zielentwicklung von 2,6 Prozent und der angenommenen Trendentwicklung von 4,5 Prozent. Hauptursachen für das Ausgabenwachstum sind der Ausbau der Fachhochschulen, Mehrausgaben für die Volksschulen, ein verstärktes Engagement der öffentlichen Hand für die Berufsbildung und höhere Aufwendungen für die Grundlagenforschung.

Höhere Priorität für den Bildungsbereich

Gelbe Karte für die bisherige Ausgabenentwicklung

Im Jahr 2000 stiegen die Bildungsausgaben stärker als die Gesamtausgaben der öffentlichen Hand und der Sozialversicherungen. Davon entfielen 15 Prozent auf den Bildungsbereich. Damit bildet dieser hinter der Sozialen Wohlfahrt den zweitgrössten Ausgabenposten des Staates. Gegenüber 1990 mit 15,9 Prozent ist der Anteil der Bildung etwas zurückgegangen. In Zukunft dürfte er jedoch wachsen.

Grösseres Gewicht der Hochschulen

Die *Volksschulen*, bestehend aus Primarschulen und Sekundarstufe I (Sekundar-, Realschulen), machen mit 11,7 Mrd. Franken über die Hälfte der gesamten Bildungsausgaben von 22,8 Mrd. Franken aus. Sie werden vollständig von Gemeinden und Kantonen finanziert.

Für die (*höhere*) *berufliche Ausbildung* kommen öffentliche Hand und Wirtschaft gemeinsam auf. Die Hauptlast des Staatsanteils von insgesamt 3,3 Mrd. Franken liegt bei den Kantonen.

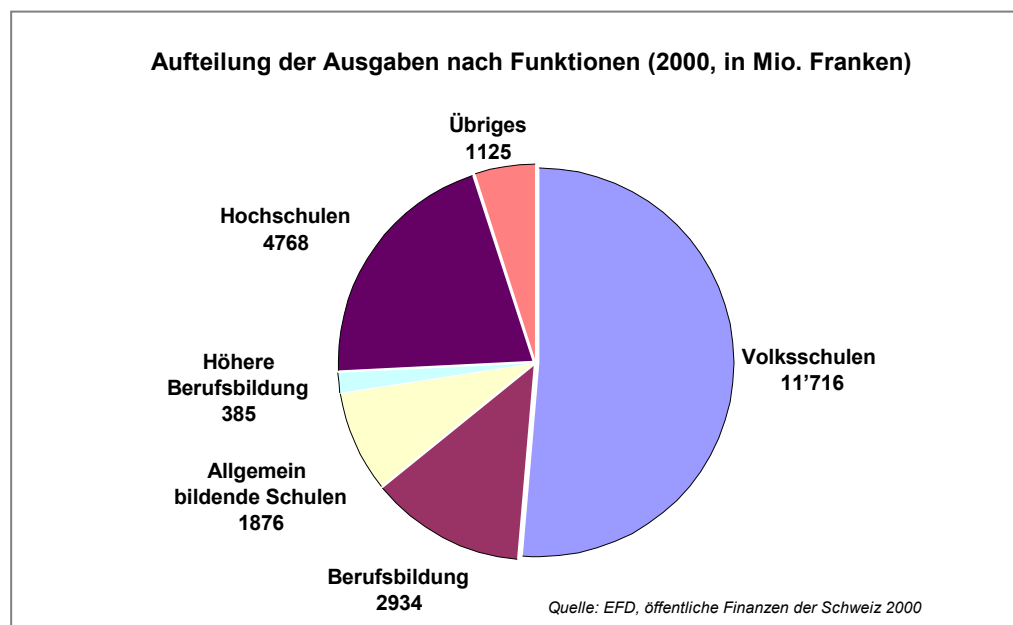
Die *allgemein bildenden Schulen* (Maturitätsschulen) mit Aufwendungen von 1,8 Mrd. Franken werden von den Kantonen getragen.

Die *Hochschulen* (ETH, Universitäten, Fachhochschulen) haben unterschiedliche Trägerschaften. In die Ausgaben

von 4,8 Mrd. Franken teilen sich der Bund zu 46,5 Prozent und die Kantone zu 53,5 Prozent. Der Bund beteiligt sich an den Fachhochschulen in seinem Kompetenzbereich mit 33 Prozent, an den kantonalen Hochschulen mit gegen 20 Prozent. Die ETH werden vollständig durch den Bund getragen. Die Überführung von höheren Fachschulen in Fachhochschulen – und damit vom Berufsbildungs- in den Hochschulbereich – hat die Hochschulausgaben 2000 im Vergleich zum Vorjahr um rund ein Viertel ansteigen lassen. Umgekehrt sind die Ausgaben für höhere Berufsbildung um zwei Drittel gesunken.

Der Posten *Übriges* besteht vorwiegend aus Aufwendungen für die Grundlagenforschung (0,7 Mrd. Franken ausschliesslich auf Stufe Bund) und aus sonstigen Verwaltungskosten. Die Ausgaben für die Forschung im weiten Sinn sind jedoch auf viele Institutionen und verschiedene Aufgabengebiete verteilt. Die Aufwendungen für die angewandte Forschung (0,6 Mrd. Franken) sind in den jeweiligen Bereichen (Energie, Verkehr, Gesundheit, Landwirtschaft usw.) verbucht und deshalb nicht in den Zahlen der Grafik „Ausgaben nach Funktionen“ enthalten. Zählt man sie hinzu, so kommt man für den Bund insgesamt auf Forschungsausgaben von 1,3 Mrd. Franken. Die Grundlagenforschung umfasst dabei nationale Forschungsaktivitäten

und internationale Forschungsprogramme. In einigen Fällen sind die Grenzen zur angewandten Forschung fließend.



**Ausgabenentwicklung:
Die Zeichen stehen auf Wachstum**

Bisherige Entwicklung

Die Nachfrage nach Bildungsleistungen wird von der Anzahl Schüler, Lehrlinge und Studenten, der Ausbildungsdauer sowie der gewünschten Qualität der Ausbildung bestimmt. Im letzten Jahrzehnt dürfte die demographische Alterung der Gesellschaft infolge steigender Lebenserwartung und niedrigerer Geburtenrate die gesamte Kostenentwicklung eher stabilisierend beeinflusst haben. Allerdings hat mit dem Trend zur höheren Maturitätsquote die Zahl der Schüler in den allgemein bildenden Schulen und der Studierenden auf Tertiärstufe kontinuierlich zugenommen. Auf der Angebotsseite bleibt der Personalaufwand der bestimmende Ausgabenfaktor, dies besonders bei Volksschulen und allgemein bildenden Schulen, zunehmend aber auch auf Tertiärstufe. Für den ganzen Bildungs- und Forschungsbereich entfallen auf die Personalkosten 66 Prozent der Gesamtausgaben. Die Entwicklung des Personalaufwands war wesentlich von der generell moderaten Lohnentwicklung im öffentlichen Sektor geprägt.

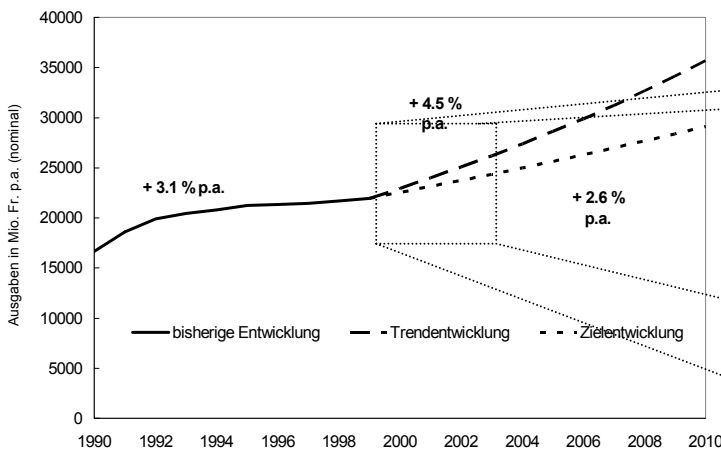
Trendentwicklung

Längerfristig dürfte sich der demographische Trend einer tiefen Geburtenrate verstärkt fortsetzen und entsprechende Folgen für die Gesamtzahl von Schülern, Lehrlingen und Studenten haben. Auf die Ausgaben sollte dies stabilisierend wirken. Allenfalls könnte eine verstärkte Einwanderung diesem Trend entgegenwirken. Ein stärkerer Andrang auf universitärer Stufe ist jedoch ohne Gegenmassnahmen voraussehbar. In einigen Kantonen bestehen zudem bei

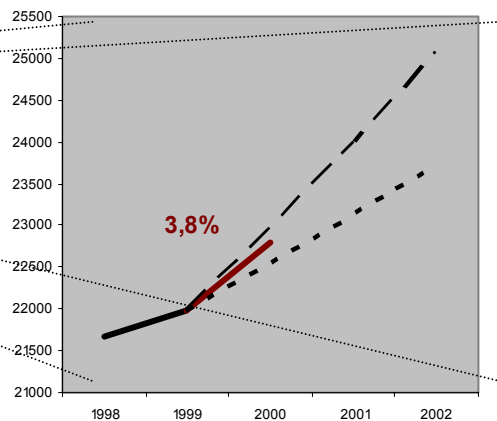
der Lehrerschaft Begehren nach höheren Löhnen und nach der Abgeltung von privat erbrachten Leistungen. Gefordert werden ferner weniger Pflichtlektionen und kleinere Schulklassen. Darüber hinaus sind zum Teil aufwändige Reformvorhaben, insbesondere bei Volksschulen, zu beobachten. So sollen etwa das Frühenglisch und der Informatikunterricht eingeführt bzw. gefördert werden. Einen starken Dämpfer erhielten die Reformprojekte im Kanton Zürich, wo die Einführung einer so genannten Basisstufe (fliessender Übergang vom Kindergarten in die erste Klasse) von den Stimmbürgern abgelehnt wurde.

Eine kräftige Steigerung erfahren die Bildungsausgaben (inkl. Forschung) im Bundesbudget 2003. Sie sollen im Vergleich zum Budget 2002 um 7,5 Prozent zunehmen, vor allem im Bereich der Grundlagenforschung. Expansive Impulse empfangen die Bildungsausgaben ferner von den laufenden Reformen bei der Berufsbildung und der tertiären Ausbildung sowie der generell höheren Priorität für die Bildung, was sich im Finanzplan 2004 bis 2006 des Bundes widerspiegelt. In einem am 29. November 2002 verabschiedeten Paket (Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie, BFT-Botschaft) beantragt der Bundesrat einen Vierjahreskredit (2004 bis 2007) von 17,3 Mrd. Franken für die ETH und die Förderung der Forschung, der Universitäten, der Fachhochschulen und der Berufsbildung. Gegenüber dem Rahmenkredit 2000 bis 2003 bedeutet dies eine Zunahme von 3,1 Mrd. Franken. Die Aufwendungen sollen von 2004 bis 2007 jährlich um 6,0, unter Berücksichtigung der Kreditsperre im Rahmen des Entlastungsprogramms um 4,5 bis 5,0 Prozent wachsen. Ein erheblich grösseres Bundesengagement für die Berufsbildung sieht das neue Berufsbildungsgesetz vor, das als indirekter Gegenvorschlag zur Lehrstellen-Initiative

Entwicklung der Bildungsausgaben: gelbe Karte



Quelle: Ausgabenkonzept



Aktuelle Entwicklung

Quelle: EFV

am 18. Mai 2003 zur Abstimmung kommt. Der Anteil des Bundes an den öffentlichen Aufwendungen soll von gegenwärtig etwa 16 auf 25 Prozent steigen. Die Lehrstellen-Initiative würde dagegen einen Ausgabenschub bewirken, der durch eine von den Arbeitgebern finanzierte Berufsbildungsabgabe finanziert würde. Ferner existieren Forderungen, einen Teil der überschüssigen Goldreserven der Nationalbank für die Bildung zu verwenden.

Angesichts der vielfältigen im Raum stehenden Mehrbelastungen ist insgesamt von einem deutlich überproportionalen Ausgabenzuwachs im Bildungsbereich auszugehen. Mit der Umsetzung der nachfolgenden Leitlinien und Massnahmen dürfte es allerdings möglich sein, das durchschnittliche Ausgabenwachstum auf 2,6 Prozent pro Jahr zu konzentrieren.

Gelbe Karte für die effektive Ausgabenentwicklung

Die Bildungsausgaben 2000 sind gegenüber dem Vorjahr um 3,8 Prozent gestiegen. Sie liegen zwischen der Ziel- und der Trendentwicklung von 2,6 bzw. 4,5 Prozent, womit sie die gelbe Karte erhalten. Die Ausgabenentwicklung im Berichtsjahr liegt auch über der durchschnittlichen Zunahme von jährlich 3,1 Prozent im Zeitraum 1990 bis 1999. Die Ursachen für den kräftigen Ausgabenanstieg 2000 liegen u.a. in um 4,9 Prozent höheren Aufwendungen für die Berufsbildung (z.B. Bildungsoffensive im Informatikbereich). Eingeschenkt haben aber vor allem die Mehrausgaben von 25,2 Prozent für die Hochschulen, welche grossenteils dem Aufbau der Fachhochschulen zugute kamen. Zum Teil handelt es sich dabei um Umlagerungen aus dem Bereich höhere Berufsbildung. Bedeutend mehr Mittel (+4,6 Prozent) flossen in die Grundlagenforschung. Über der Zielentwicklung lagen ferner die Ausgaben für die Volksschulen (+2,9 Prozent). Eine Rolle spielten dabei Lohnforderungen der Lehrer und diverse Schulreformen.

Da sich die aktuelle Ausgabenentwicklung im Bildungsbe- reich nicht auf Zielkurs befindet, gilt es nach wie vor, die im Ausgabenkonzept erläuterten Leitlinien für Reformen zu berücksichtigen.

Leitlinien für eine nachhaltig tragbare Bildungspolitik

Die geplanten und zum Teil schon laufenden Reformen zur Stärkung des schweizerischen Bildungssystems sind zu unterstützen. Im Vordergrund stehen – neben massvollen zusätzlichen Ressourcen – vor allem strukturelle Reformen, um die vorhandenen Mittel mit grösserem Wirkungsgrad einsetzen zu können. Im relativen Vergleich der Ausgabenentwicklung der verschiedenen Aufgabengebiete ist allerdings eine Prioritätensetzung auf die Bildung notwendig. Die Schweiz braucht in Zukunft ein starkes staatliches Bildungssystem, das Chancengleichheit für alle gewährleistet und dem internationalen Wettbewerb standhält. Die

kantonale Schulhoheit sollte beibehalten werden, wobei die Kantone verstärkt untereinander kooperieren sollten.

Die einzelnen Bildungsstufen

- > **Grundschulen:** Das heutige System der öffentlichen Grundschulen hat einen relativ hohen Stand. Deshalb ist auf dieser Stufe Skepsis gegenüber Privatisierungsbestrebungen oder der Idee von Bildungsgutscheinen angebracht. Privatschulen sollen aber komplementär zu den öffentlichen Schulen wirken können, um einen qualitativen Wettbewerb zu fördern. Ein generell früherer Schuleintritt drängt sich auf, da dieser im internationalen Vergleich hoch liegt.
- > **Berufslehre und -matura:** Die Attraktivität des dualen Bildungswegs muss erhalten bzw. gesteigert werden. Am Ende der obligatorischen Schulzeit soll die Berufsausbildung Jugendlichen als gleichwertige Alternative zu Maturitätsschulen offen stehen. Das neue Berufsbildungsgesetz bringt diesbezüglich wertvolle Fortschritte. Die Berufslehre und -matura ist eine Verbundaufgabe von Wirtschaft, Kantonen und Bund, wobei die Wirtschaft weiterhin einen grossen Teil der Verantwortung tragen soll. Demgegenüber würde eine Annahme der Lehrstellen-Initiative mehr staatliche Regulierung und weniger Eigenverantwortung bringen. Die Einführung der Berufsmatura und die Möglichkeit zur Weiterbildung an Fachhochschulen mit erleichteter Durchlässigkeit bis zum Universitätsstudium sind wichtige Reformelemente. Einheitliche Grundregelungen auf Bundesstufe erhöhen die Transparenz und Vergleichbarkeit.
- > **Gymnasien:** Die Maturität sollte früher abgeschlossen werden. Die Verkürzung der Ausbildungsdauer am Gymnasium um ein halbes Jahr – wie dies z.B. im Kanton Zürich geschehen ist – ist zu begrüssen. Angesichts des grossen Anteils Studienabbrecher nach dem ersten Jahr an der Universität muss die Selektionsfunktion des Gymnasiums im Hinblick auf das Universitätsstudium wieder stärker wahrgenommen werden – auch um die Gleichbehandlung zum Zugang über die Fachhochschulen sicherzustellen. Die Maturität muss so selektionieren, dass Eintrittsprüfungen für Hochschulen vermieden werden können. Nur so lässt sich der ursprüngliche Sinn der Maturität beibehalten.
- > **Hochschulen:** Die Stärkung der Hochschullandschaft wird ein zentraler Faktor für den Forschungs- und Wirtschaftsplatz Schweiz im 21. Jahrhundert sein. Die dabei notwendigen Refor-

men erfordern nicht nur eine stärkere Gewichtung des staatlichen Engagements gegenüber den anderen Aufgabengebieten, sondern vor allem Effizienzsteigerung im ganzen Wissenschaftssystem. Der Bund sollte seine Koordinationsfunktion in Zukunft stärker auf die Festlegung formaler Aspekte und durch ein einheitliches Finanzierungsregime für alle Hochschulen mit leistungsorientierten Beiträgen beschränken. Denn durch grössere Autonomie, Wettbewerb und Differenzierung der Universitäten werden die eingesetzten Ressourcen effizienter verwendet sowie Doppelspurigkeiten abgebaut. Die vor gut vier Jahren eingeleiteten strukturellen Reformen sollen fortgesetzt werden, wie es die BFT-Botschaft vorsieht. Es geht um bessere Aufgabenteilung und Zusammenarbeit sowie Qualitätssicherung in Lehre und Forschung. Durch Spezialisierung und dank der entlastenden Wirkung durch den gleichzeitigen Aufbau der Fachhochschulen können sich die schweizerischen Universitäten wieder vermehrt darauf konzentrieren, Zentren der internationalen Exzellenz zu schaffen. Das Bachelor-/Master-System, welches nun sukzessive eingeführt wird, sollte nicht nur die Mobilität national und international erleichtern, sondern auch die Durchlässigkeit zur Berufswelt erhöhen und die Studienzeit verkürzen. Um Anreize für einen zügigen Studienabschluss zu schaffen, um zusätzliche Mittel für die Institutionen aufzubringen und auch um den Wettbewerb zwischen den Universitäten über die Nachfrage spielen zu lassen, sollten die Studiengebühren erhöht werden. Damit die Chancengleichheit gewährleistet bleibt, ist das System von Darlehen zu günstigen Konditionen

> **Forschung:** Das Haupttätigkeitsfeld des Staates in der Forschungspolitik sollte in erster Linie die freie Grundlagenforschung sein. Sie wurde in den letzten Jahren zugunsten der angewandten Forschung zurückgedrängt. Angewandte Forschung sollte primär von privaten Unternehmen betrieben werden. Mit der KTI steht ein bewährtes Instrument zur Verfügung, um unternehmenseigenes Innovationspotenzial und wissenschaftlich-technische Kompetenz der Hochschulen zusammenzubringen. Dies dient der wechselseitigen Verflechtung von Grundlagenforschung und angewandter Forschung und führt so zu volkswirtschaftlichem Mehrwert.

Kommentar

Der Bundesrat will der Finanzierung von Bildung und Forschung gegenüber anderen staatlichen Aufgaben Priorität geben. Dies bezeugt er mit der Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie. In der Beitragsperiode 2004 bis 2007 soll für diesen Bereich jährlich 6,0 Prozent, unter der Berücksichtigung der Kreditsperre immerhin noch 4,5 bis 5,0 Prozent mehr ausgegeben werden. Die Stossrichtung ist grundsätzlich richtig, gehört doch die Bildung zu den Schlüsselfaktoren für zukünftiges wirtschaftliches Wachstum. Trotzdem ist zu fordern, dass die Aufgabe möglichst effizient erfüllt wird.

Zu den möglichen Massnahmen mit einer erheblichen finanziellen Potenzialwirkung gehören die Steigerung der Effizienz etwa im Hochschulbereich. Es kann nicht darum gehen, dass die öffentliche Hand ohne strukturelle Reformen bloss ihr finanzielles Engagement erhöht. Doppelspurigkeiten sind abzubauen und Kompetenzzentren zu bilden. Dass die Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie entsprechende Bestrebungen vorsieht, ist zu begrüßen. Sodann ist die Studienzeit durch die Möglichkeit eines mehrstufigen Abschlusses wie mit dem Bachelor-/Master-System zu verkürzen. Dieses befindet sich im Stadium der Umsetzung. Bei den Volksschulen ist zu beobachten, dass sie immer mehr Aufgaben zu erfüllen haben (therapeutische, erzieherische, sozialpädagogische usw.). Effizienzsteigerungen könnten sich ergeben, wenn der Auftrag klar und eng definiert, dafür konsequent umgesetzt wird. Sparpotenzial besteht ferner bei Bau und Bewirtschaftung der Infrastruktur. Was das Lehrpersonal betrifft, so setzt das Ausgabenkonzept den Akzent sowohl bei den Volks- als auch den Mittelschulen auf Sicherung der Qualität statt generellen Ausbau der Bestände. Dem Anliegen, die Attraktivität der Berufslehre zu erhalten oder gar zu steigern, trägt das neue Berufsbildungsgesetz Rechnung. ER

> **Rückfragen:** pascal.gentinetta@economiesuisse.ch