

Kommentar zum Gutachten von

Soguel, Nils et Angela Rodrigues Roberto (2025): Analyse comparative de la structure des dépenses du canton de Fribourg, Rapport à l'attention de la Direction des finances de l'État de Fribourg, Lausanne, 2025

25. August 2025

Von

Prof. Dr. Mark Schelker

Prof. Dr. Reiner Eichenberger

Professoren für Volkswirtschaftslehre
Universität Freiburg, Schweiz

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	3
1. Einleitung	4
2. Vergleich der Bruttoausgaben im Hochschulbereich	5
2.1 Replikation und Illustration der Resultate von SR25	5
2.2 Adäquatere Vergleiche – Andere Schlüsse	6
2.3 Das rasante Bevölkerungswachstum des Kantons Freiburg.....	8
3. Vergleich der Nettoausgaben im Hochschulbereich.....	8
4. Vergleich der Finanzen der universitären Hochschulen	9
5. Fazit.....	12
Datenquellen	14

Executive Summary

Die von Soguel und Rodrigues Roberto (2025) erstellte Studie zur Analyse der Ausgabenstruktur des Kantons Freiburg kommt unter anderem zum Schluss, dass der Kanton Freiburg im Hochschulbereich überdurchschnittlich hohe Bruttoausgaben pro Kopf tätigt. Leider sind die angestellten Vergleiche für die Evaluation der Hochschulpolitik ungeeignet. Bei angemesseneren Vergleichen zeigt sich das Gegenteil: Freiburg tätigt pro Einwohner und pro jungem erwachsenen Einwohner im Studienalter tiefere Hochschulausgaben als vergleichbare Kantone mit Volluniversität.

Drei Eigenheiten der Studie von Soguel und Rodrigues Roberto (2025) sind entscheidend:

Erstens vergleicht die Studie die Hochschulausgaben zwischen allen Kantonen und innerhalb der Gruppe der Universitätskantone. Bei den Universitäten wird nicht zwischen Volluniversitäten und spezialisierten (Teil-)Universitäten ohne naturwissenschaftliche oder medizinische Fakultäten unterschieden. Dies verzerrt das Bild erheblich. Freiburg hat eine Volluniversität mit aufwendigen Fachbereichen wie den Naturwissenschaften und der Medizin und zweisprachigem Angebot. Deshalb ist vor allem ein Vergleich mit anderen Kantonen mit einer Volluniversität sinnvoll. Schon unter Berücksichtigung dieses Aspekts weist der Kanton Freiburg keine höhere Belastung als vergleichbare Kantone aus.

Zweitens bleibt die demografische Struktur unberücksichtigt. Freiburg ist der jüngste Kanton der Schweiz, mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil von Personen im Ausbildungsalter. Pro-Kopf-Vergleiche auf Basis der Gesamtbevölkerung ignorieren diesen Umstand und lassen die Ausgaben im Bildungsbereich höher erscheinen, als sie es im Verhältnis zur demografischen Ausgangslage tatsächlich sind. Bei Berücksichtigung der demografischen Unterschiede zeigt sich das Gegenteil des Studienergebnisses: Die Hochschulausgaben pro Person im Studienalter liegen im Kanton Freiburg unter dem Durchschnitt vergleichbarer Kantone.

Drittens beruht die Studie auf Bruttoausgaben. Sie weist sämtliche Hochschulausgaben Freiburgs dem Kanton zu, ohne die substanziellen Kompensationen des Bundes und anderer Kantone abzuziehen. Diese Transfers mindern die Nettobelastung des Kantons Freiburg erheblich. In Freiburg liegen die Nettokosten besonders weit unter den Bruttokosten, weil die Hochschulen relativ zur Bevölkerungsgrösse bedeutend sind. Unter Berücksichtigung dieses Aspekts fallen die Kosten pro Einwohner und erst recht pro jungem Erwachsenen Einwohner fast auf das Niveau der Kantone mit spezialisierten (Teil-)Universitäten.

Schliesslich werden die Ausgaben für Universität, Fachhochschulen und Pädagogische Hochschule in Summe ausgewiesen, wodurch die institutionellen Unterschiede verwischt werden. Aussagen zur Effizienz der Universität Freiburg oder der diversen Fachhochschulen lassen sich daraus nicht ableiten. Ein separater Vergleich der Universitäten zeigt, dass die Universität Freiburg im Vergleich mit anderen Volluniversitäten mit den geringsten Kosten pro Studierenden arbeitet.

Zusammenfassend: Die in der Studie von Soguel und Rodrigues Roberto (2025) dargestellten scheinbar hohen Bildungsaufwendungen des Kantons Freiburg sind auf methodische Unzulänglichkeiten zurückzuführen. Die darin angestellten Vergleiche taugen nicht, um darauf aufbauend finanzpolitische Weichenstellungen oder Priorisierungen im Hochschulbereich vorzunehmen.

1. Einleitung

Die Finanzdirektion des Kantons Freiburg hat im Oktober 2024 den Auftrag erteilt, die Freiburger Kantonsfinanzen einem interkantonalen Vergleich zu unterziehen. Das Gutachten von Professor Dr. Nils Soguel und Frau Angela Rodrigues Roberto vom IDHEAP der Universität Lausanne (nachfolgend «SR25») wurde im Februar 2025 erstellt und von der Finanzdirektion im Juni 2025 vorgestellt.^{1,2} Die Studie erfüllt den von der Finanzdirektion des Kantons Freiburg vorgegebenen Rahmen, und die Datenquellen und Berechnungen sind nachvollziehbar.

Eine Kernaussage des Gutachtens ist, dass die Bruttoausgaben des Kantons Freiburg mit seinen Gemeinden in den Bereichen Hochschule und Landwirtschaft im Vergleich zum Durchschnitt anderer Kantone einen höheren Anteil an den Gesamtausgaben ausmachen und höhere pro-Kopf-Ausgaben verursachen (SR25, Tabellen 1 und 2). Dieser Befund ist nicht unerwartet, ist der Kanton Freiburg doch bekannt für seine Universität und seine Landwirtschaft.

Doch die angestellten Vergleiche sind für die Evaluation der essenziellen Fragen der Hochschulpolitik ungeeignet und irreführend. Sie sind ungeeignet, weil sie beispielsweise nichts darüber aussagen, was die Hochschulen den Kanton Freiburg selbst tatsächlich kosten, was die Kostenunterschiede zwischen den Hochschulen – also Universität, Fachhochschulen und Pädagogische Hochschule – sind, oder ob die Leistungen im Vergleich mit anderen Hochschulen kosteneffizient erbracht werden. Sie sind irreführend, weil bereits kleine Verbesserungen bei der Vergleichbarkeit der Vergleichsgruppen die Resultate ins Gegenteil drehen. Die angestellten Vergleiche taugen daher nicht, um darauf aufbauend finanzpolitische Weichenstellungen oder Priorisierungen im Hochschulbereich vorzunehmen.

Wir sehen wenigstens fünf Hauptprobleme:

Erstens sind Vergleiche der Bruttoausgaben des Kantons Freiburg sowohl mit dem Durchschnitt der Kantone als auch mit dem Durchschnitt der Universitätskantone wenig aussagekräftig. Bereits eine Unterscheidung der Vergleichsgruppe der Universitätskantone bezüglich der Frage, ob es sich um eine Volluniversität (inkl. naturwissenschaftlichem und medizinischem Fachbereich) oder eine spezialisierte «Teil-Universität» (Spezialisierungen ohne Naturwissenschaften und Medizin) handelt, revidiert das von SR25 gezeichnete Bild. Im Vergleich mit anderen Kantonen mit Volluniversität liegen die Bruttoausgaben pro Kopf des Kanton Freiburgs auf vergleichbarem oder tieferem Niveau. Siehe Kapitel 2.

Zweitens ignoriert der pro-Kopf-Vergleich, dass der Kanton Freiburg eine vergleichsweise junge Bevölkerung ausweist und damit automatisch höheren Bildungsausgaben gegenübersteht. Das Nichtberücksichtigen der demografischen Unterschiede verzerrt die Vergleiche zwischen den Kantonen. Unter Berücksichtigung der demografischen Unterschiede liegt der Kanton Freiburg bei den Bruttoausgaben pro Person im Studienalter deutlich unter jenen vergleichbarer Kantone mit Volluniversität. Siehe Kapitel 2.

¹ SR25 : Soguel, Nils et Angela Rodrigues Roberto (2025) : Analyse comparative de la structure des dépenses du canton de Fribourg, Rapport à l'attention de la Direction des finances de l'État de Fribourg, Lausanne, 2025, <https://www.fr.ch/de/document/556936>

² Pressemitteilung: <https://www.fr.ch/de/find/news/die-oeffentliche-hand-des-kantons-freiburg-gibt-pro-einwohnerin-fuer-die-erfuellung-der-meisten-ihrer-aufgaben-weniger-als-als-der-schweizer-durchschnitt>

Drittens, und verwandt mit dem vorherigen Punkt, verzeichnet der Kanton Freiburg ein ausserordentlich starkes Bevölkerungswachstum mit einem überdurchschnittlichen Anteil der sich in Ausbildung befindenden Kohorte. Dies führt automatisch dazu, dass der Kanton steigende Ausbildungskosten schultern muss. Der Kanton wird entweder im Rahmen von eigenen Institutionen der Hochschulbildung oder im Rahmen von Abgeltungen an andere Kantone an der Kostenentwicklung partizipieren müssen. Die Ausgabenhöhe und -entwicklung ist also zum grossen Teil die Folge des hohen Bevölkerungswachstums und steht damit nicht im direkten Zusammenhang mit der Hochschulpolitik. Siehe Kapitel 2.

Viertens überschätzen die angestellten Vergleiche anhand von Bruttoausgaben die tatsächliche Finanzierungslast des Kantons, weil die substanziellen Transfers des Bundes und anderer Kantone nicht miteinbezogen werden. Auf diesen Umstand verweisen auch die Studienautoren (SR25, S. 2). Die Bruttoausgaben von knapp 509 Millionen Franken im Jahr 2022 enthalten alle Ausgaben im Hochschulbereich. Sie umfassen sowohl die Ausgaben der Universität, der Fachhochschulen und der Pädagogischen Hochschule (402 Mio.) als auch die Transferzahlungen (106 Mio.), die der Kanton Freiburg an andere Kantone im Rahmen interkantonaler Vereinbarungen zur Abgeltung von Ausbildungskosten tätigt. Die Bruttoausgaben vernachlässigen, dass der Kanton Freiburg als Trägerkanton von Hochschulen durch Transfereinnahmen von Bund und anderen Kantonen (197 Mio.) und Entgelte wie Schul- und Benützungsgebühren (71 Mio.) entlastet wird. Bei den Transfers handelt sich primär um den Grundbeitrag des Bundes an die Hochschulfinanzierung (53 Mio.) und die Beiträge anderer Kantone (142 Mio.) im Rahmen interkantonaler Vereinbarungen zur Abgeltung von Ausbildungskosten. Siehe Kapitel 3.

Fünftens lassen sich durch die Aufsummierung der Ausgaben unterschiedlicher Hochschulen keine Rückschlüsse auf einzelne Hochschulen ziehen.

Zur finanzpolitischen Evaluation der Hochschulpolitik, etwa der Frage der Kosteneffizienz der eignen Hochschulen, taugen die in SR25 gemachten Vergleiche nicht. Hierzu bräuchte es vertiefte Analysen zur Kosteneffizienz der einzelnen Institutionen. Als erster Schritt in diese Richtung, vergleicht Kapitel 4 die Ausgaben pro Studierenden der Universität Freiburg mit allen anderen universitären Hochschulen der Schweiz. Dieser Vergleich zeigt, dass die Universität Freiburg die mit Abstand günstigste Volluniversität der Schweiz ist.

2. Vergleich der Bruttoausgaben im Hochschulbereich

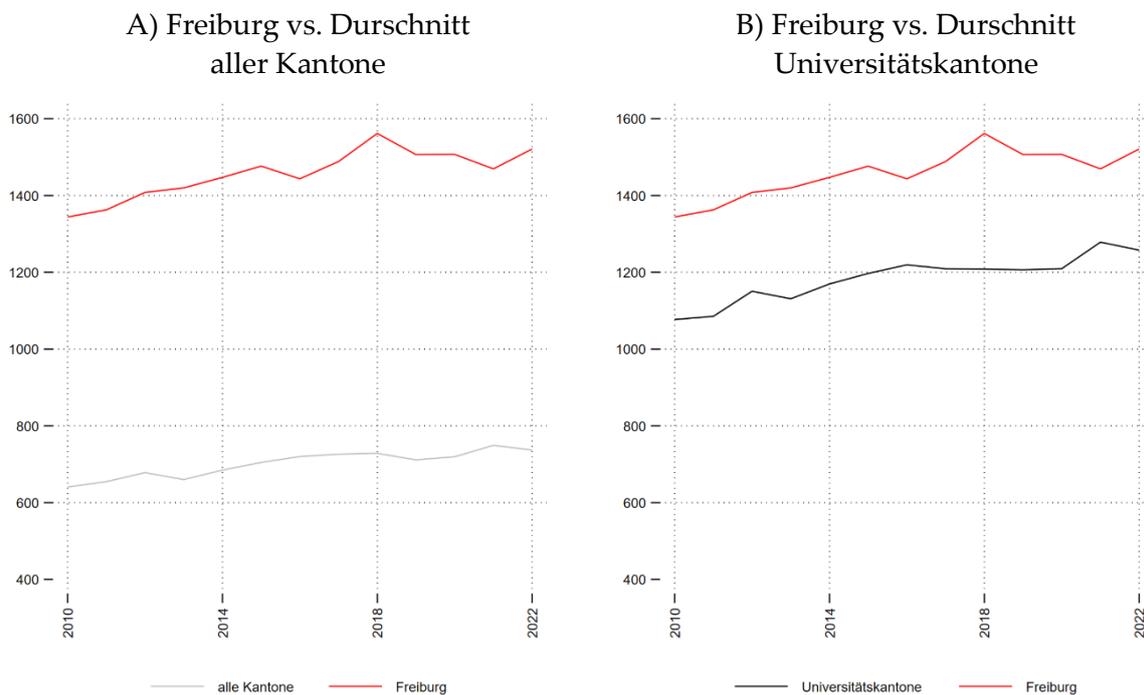
Obwohl der Vergleich von Bruttoausgaben im Hochschulbereich wie oben andiskutiert wenig sinnvoll ist, soll in diesem Kapitel kurz auf diese in SR25 angestellten Vergleiche eingegangen werden. Zum einen replizieren wir die Resultate von SR25 und stellen diese für einen längeren Zeitraum dar. Zum anderen nehmen wir die ersten beiden genannten Hauptprobleme der mangelnden Vergleichbarkeit der in SR25 gebildeten Vergleichsgruppen auf und illustrieren Resultate mit adäquaterer Gruppenbildung für den Zeitraum 2010-2022.

2.1 Replikation und Illustration der Resultate von SR25

SR25 vergleichen die Bruttoausgaben im Hochschulbereich zwischen den Kantonen; einmal als Anteil an den Gesamtausgaben und einmal pro Kopf der Bevölkerung. Wir konzentrieren uns auf die Bruttohochschulausgaben pro Kopf der Freiburger Bevölkerung aus den Tabellen

1 und 2 in SR25. Die zugrundeliegenden Daten entstammen der Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und enthalten sowohl die laufenden Ausgaben als auch die Investitionsausgaben der Kantone und Gemeinden. SR25 verwenden den Durchschnitt der Jahre 2021 und 2022. Laut SR25 gibt der Kanton Freiburg im Durchschnitt 1495 Franken pro Kopf für die Hochschulbildung aus. Dies seien 629 Franken oder 73 Prozent mehr als der Durchschnitt der anderen Kantone (SR25, Tabelle 2). Der Vergleich mit anderen Universitätskantonen halbiert diesen Unterschied, aber er bleibt mit Mehrkosten im Kanton Freiburg von 292 Franken pro Kopf oder 24 Prozent immer noch gross (SR25, Tabelle 4).

Abb. 1: Entwicklung der Bruttoausgaben der Kantone und Gemeinden im Hochschulbereich pro Kopf, 2010-2022, Gruppierung nach SR25



Anmerkungen: Bruttoausgaben: Gesamtausgaben (laufende Ausgaben + Investitionsausgaben) (EFV)

Quellen: Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV), Bundesamt für Statistik (BfS); eigene Berechnungen und Darstellung

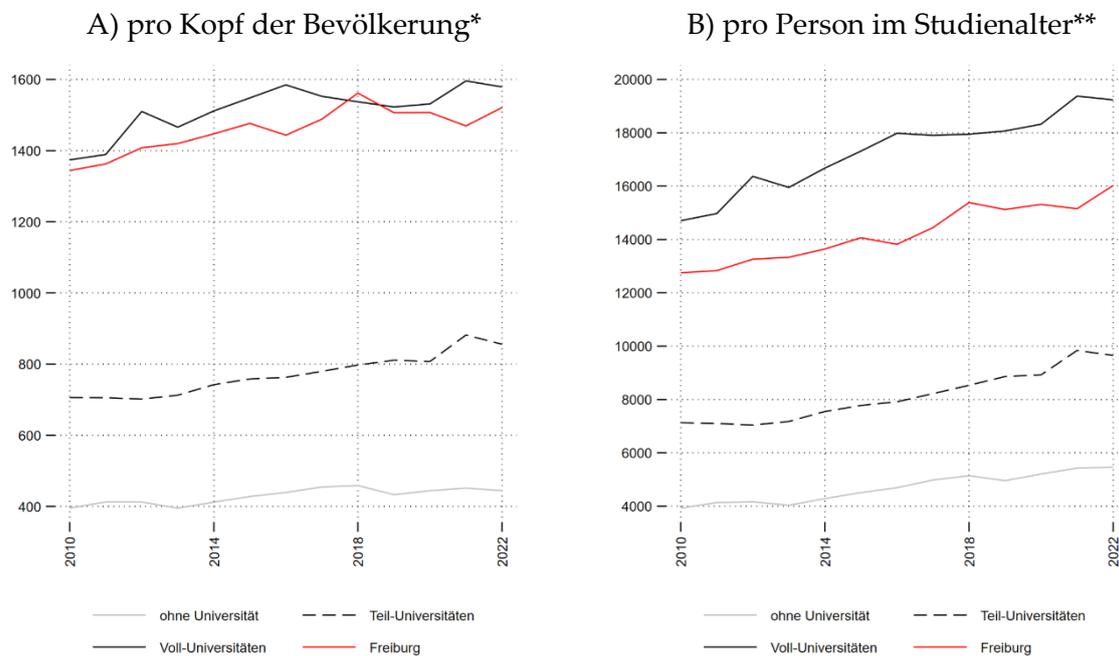
In Abb. 1 illustrieren wir die Vergleiche aus SR25 über einen verlängerten Zeitraum von 2010 bis 2022. Wir nutzen die exakt gleichen Datenquellen und Definitionen der Vergleichsgruppen und können die Angaben in SR25 replizieren. Es zeigen sich die in SR25 genannten Unterschiede im pro-Kopf-Vergleich zwischen dem Kanton Freiburg und dem Durchschnitt der anderen Kantone (Panel A) und dem Durchschnitt der Universitätskantone (Panel B).

2.2 Adäquatere Vergleiche – Andere Schlüsse

Nehmen wir uns den ersten beiden Hauptproblemen bei der Vergleichbarkeit der Bruttoausgaben aus dem Einführungskapitel an: der Unterscheidung der Vergleichsgruppe der

Universitätskantone in Teil- und Volluniversität, und den demografischen Unterschieden zwischen den Kantonen mit der vergleichsweisen jungen Bevölkerung des Kantons Freiburg.

Abb. 2: Entwicklung der Bruttoausgaben der Kantone und Gemeinden im Hochschulbereich, 2010-2022, Gruppierung gemäss Universitätstypus



Anmerkungen: Bruttoausgaben: Gesamtausgaben (laufende Ausgaben + Investitionsausgaben) (EFV)

* Ständige Wohnbevölkerung (BfS), ** Gruppe der 18- bis 25-Jährigen ständigen Wohnbevölkerung (BfS)

Quellen: Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV), Bundesamt für Statistik (BfS); eigene Berechnungen und Darstellung.

Abb. 2, Panel A) illustriert die Entwicklung der Bruttoausgaben pro Kopf der Bevölkerung und unterscheidet zwischen Teil- und Volluniversitäten in der Vergleichsgruppe der Universitätskantone. Ein sinnvoller Vergleich zwischen Universitätsstandorten muss die unterschiedliche Dienstleistungsbreite (Teil- versus Volluniversität) der Universitäten mitberücksichtigen. Ansonsten werden sprichwörtlich Äpfel mit Birnen verglichen. Es zeigt sich, dass die vergleichsweise hohen Bruttoausgaben des Kantons Freiburg im Vergleich zu anderen Kantonen vollständig dem Umstand der mangelnden Vergleichbarkeit der Vergleichsgruppen in SR25 geschuldet sind. Der Kanton Freiburg weist als Standort einer Volluniversität vergleichbare oder tiefere Bruttoausgaben pro-Kopf als der Durchschnitt vergleichbarer Kantone mit Volluniversität auf.

Abb. 2, Panel B) berücksichtigt zudem die unterschiedliche demografische Struktur zwischen den Kantonen und illustriert die Bruttoausgaben pro Person im Studienalter (18-25 Jahre) des Kantons Freiburg im Vergleich mit Kantonen ohne Universität, mit Teil-Universität, und mit Volluniversität. Es zeigt sich, dass unter Berücksichtigung der Demografie das in SR25 implizierte Bild komplett revidiert werden muss. Der Kanton Freiburg liegt bei den Bruttoausgaben

pro Person im Studienalter, also unter Berücksichtigung der Demografie, deutlich unter dem Durchschnitt vergleichbarer Kantone mit Volluniversität.

2.3 Das rasante Bevölkerungswachstum des Kantons Freiburg

Der Kanton Freiburg verzeichnet seit Jahren ein ausserordentlich starkes Bevölkerungswachstum mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil an jungen Personen im Bildungsalter. Der Kanton setzt bei seiner Wirtschafts- und Sozialpolitik auf Instrumente, die das Bevölkerungswachstum beschleunigen. Die ständige Wohnbevölkerung des Kantons Freiburg ist gemäss Daten des Bundesamts für Statistik (BFS) im Zeitraum 2010-2022 um 20 Prozent gewachsen. Damit ist der Kanton Freiburg in diesem Zeitraum der schnellst-wachsende Kanton der Schweiz. Gleichzeitig ist die Wirtschaftsleistung (BIP) pro Kopf im gleichen Zeitraum nur um 9.6 Prozent gewachsen. Der Kanton Freiburg gehört damit zu den drei Kantonen mit dem kleinsten Wirtschaftswachstum pro Kopf der Schweiz.

Die Konsequenzen dieser seit Jahrzehnten verfolgten Wirtschaftspolitik des Kantons Freiburg, zeigen sich automatisch in der Entwicklung der Ausbildungsausgaben und speziell in den Hochschulausgaben. Stetig steigende Bildungsausgaben sind also eine direkte Konsequenz dieses starken Bevölkerungswachstums. Bei der Evaluation der Bildungspolitik muss dieser Umstand berücksichtigt werden. Stellschrauben im Umgang mit diesem Phänomen sind daher nicht in erster Linie in der Bildungspolitik zu suchen.

3. Vergleich der Nettoausgaben im Hochschulbereich

Auf Bruttoausgaben beruhende Vergleiche der Belastung der kantonalen Finanzen durch die Hochschulpolitik sind wenig aussagekräftig. So überschätzen Vergleiche der Bruttoausgaben die tatsächliche Finanzierungslast des Kantons. Trägerkantone von Hochschulen profitieren von substanziellen Transfers des Bundes und anderer Kantone, welche in einem Brutto-Vergleich nicht miteinbezogen werden. Dadurch liegen die Bruttoausgaben substantiell über den tatsächlichen Nettoausgaben zu Lasten des Kantons, und die Vergleiche mit anderen Kantonen mit unterschiedlichen Bildungsinstitutionen sind verzerrt.

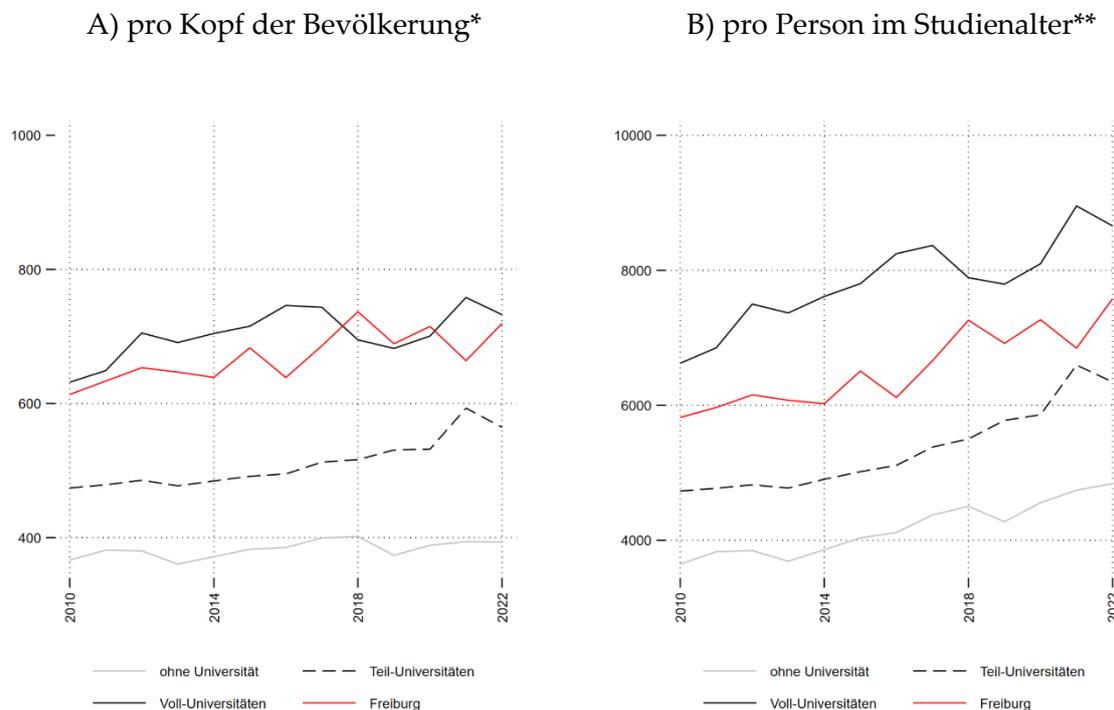
Zu betonen ist, dass auch in den Nettoausgaben Transferzahlungen des Kantons Freiburg an andere Kantone zur Abgeltung von Ausbildungsleistungen miteingeschlossen sind. So beliefen sich 2022 die Transferzahlungen des Kantons Freiburg an andere Hochschulkantone («Beiträge and Kantone und Konkordate») auf über 100 Millionen Franken.

Abb. 3 vergleicht die Nettoausgaben des Kantons Freiburg mit Kantonen ohne Universität, mit Teil- und mit Volluniversität, wiederum pro Kopf der Bevölkerung (Panel A) und pro Person im Studienalter (Panel B). Die Resultate in Panel A zeigen, dass der Kanton Freiburg keine höheren Nettoausgaben pro-Kopf als der Durchschnitt der anderen Kantone mit Volluniversität zu bewältigen hat. Die Berücksichtigung der demografischen Unterschiede in Panel B zeigt weiter, dass der Kanton Freiburg bei den Nettoausgaben pro Person im Studienalter deutlich weniger ausgibt als der Durchschnitt der Kantone mit Volluniversität.

Es gilt zu betonen, dass sich weder aus den Brutto- noch aus den Nettoausgaben die Ausgaben pro Hochschule identifizieren lassen. Die Daten der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) enthalten summarisch sowohl die Ausgaben der einzelnen Bildungsinstitutionen als auch

Transfers an andere Kantone zur Abgeltung von Ausbildungsleistungen für Studierende aus dem eigenen Kanton, und weitere Ausgabenkategorien.

Abb. 3: Entwicklung der Nettoaussgaben der Kantone und Gemeinden im Hochschulbereich, 2010-2022, Gruppierung gemäss Universitätstypus



Anmerkungen: Nettoaussgaben: Gesamtausgaben - Entgelte - Transfereinnahmen - Investitionseinnahmen
 * Ständige Wohnbevölkerung (BfS), ** Gruppe der 18- bis 25-Jährigen ständigen Wohnbevölkerung

Quellen: Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV), Bundesamt für Statistik (BfS); eigene Berechnungen und Darstellung

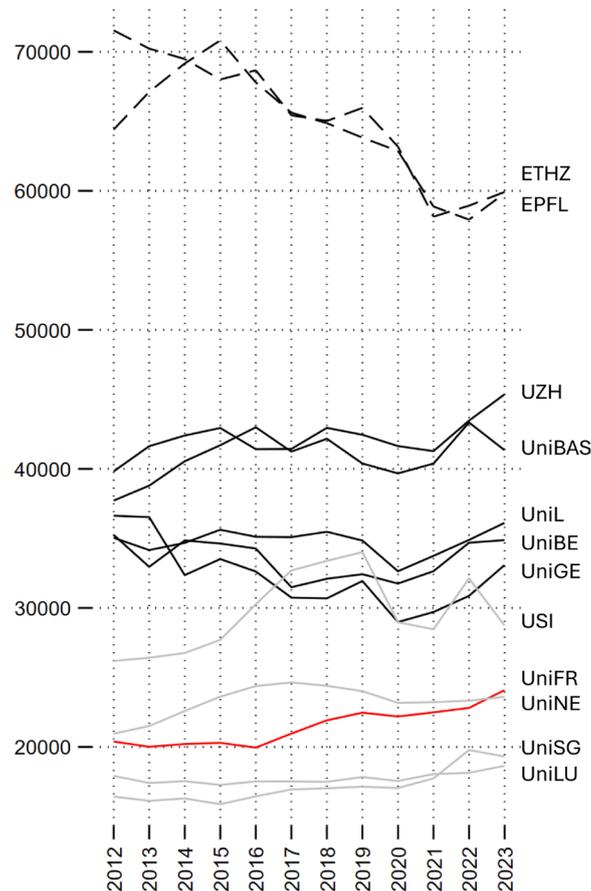
4. Vergleich der Finanzen der universitären Hochschulen

Um die Kosten im Hochschulbereich einigermaßen sinnvoll vergleichen zu können, müssten direkt die Kosten individueller Bildungsinstitutionen verglichen werden. Es ist aber offensichtlich, dass auch der naive Vergleich der jährlichen Gesamtausgaben der unterschiedlichen Hochschulen wenig sinnvoll wäre. Universitäten unterscheiden sich stark bezüglich ihrer Grösse, beispielsweise der Anzahl Studierenden, oder ihrem Fächerangebot.

Zur Illustration der Kostenunterschiede im Bereich der Hochschulen zeigt Abb. 4 beispielhaft die Ausgaben der universitären Hochschulen pro Studierenden. Der Vergleich berücksichtigt Grössenunterschiede hinsichtlich der Anzahl Studierenden, unterscheidet aber das unterschiedliche Fächerangebot nur sehr rudimentär. In Abb. 4 werden alle Schweizer universitären Hochschulen einzeln aufgeführt und visuell nach Teil- (Grau) und Volluniversitäten (Schwarz) und Eidgenössischen Technischen Hochschulen (Schwarz-gestrichelt)

unterschieden. Abb. 4 berücksichtigt Drittmittel, z.B., des Schweizerischen Nationalfonds (SNF), nicht. Deren Einbezug würde die dargestellten Unterschiede akzentuieren.

**Abb. 4: Finanzen der universitären Hochschulen 2012-2023
(ohne Drittmittel)**



Anmerkungen: Aufwand gemäss Total der Hochschulrechnung pro Studierende ohne Drittmittel (BfS).

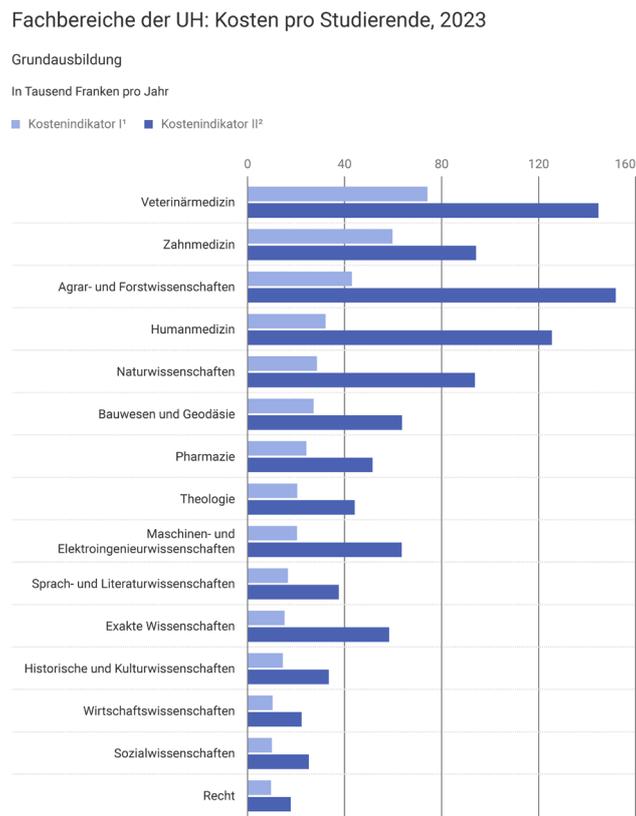
Quellen: Bundesamt für Statistik (BfS); eigene Berechnungen und Darstellung

Die Universität Freiburg ist in diesem Vergleich die Volluniversität mit den mit Abstand geringsten Ausgaben pro Studierenden. Nur gerade die (Teil-)Universität Luzern mit ihrem Fokus auf die günstigen Wirtschafts-, Rechts-, und Kulturwissenschaften, und die (Teil-)Universität St. Gallen mit ihrem Fokus auf die günstigen Wirtschafts-, Rechts-, und Sozialwissenschaften sind durchwegs günstiger. Die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETHZ und EPFL) weisen die höchsten Ausgaben pro Studierenden aus. Die Spezialisierung auf Natur- und Ingenieurwissenschaften sind starke Kostentreiber, gehören sie doch zu den teuersten Fachrichtungen. Abb. 5 illustriert die grossen Kostenunterschiede zwischen den Fachbereichen.

Zur aussagekräftigen Evaluation der Kosteneffizienz müsste zudem zwischen Ausgaben in den Bereichen Administration, Lehre und Forschung unterschieden werden. Und nicht nur das: die Unterschiede bezüglich Fächerangebot und Fächernachfrage in den unterschiedlichen Fachbereichen müsste für einen stringenten Kostenvergleich viel detaillierter einfließen.

Zur Evaluation der tatsächlichen Effizienz müssten zudem viele zusätzliche Aspekte berücksichtigt werden. Beispiele hierfür sind sowohl die Qualität in Lehre und Forschung als auch der wirtschaftliche und soziale Impact einer Bildungsinstitution, immer im Vergleich zu den eingesetzten finanziellen Mitteln.

Abb. 5: Kosten pro Studierende der universitären Hochschulen 2023



¹ Kosten der Lehre in der Grundausbildung pro Student/-in in der Grundausbildung (pro Kopf)

² Kosten der Lehre in der Grundausbildung pro Student/-in in der Grundausbildung (pro Kopf) und Anteil der Forschungskosten (inklusive der Drittmittel) pro Student/-in in der Grundausbildung und vertieften Ausbildung (pro Kopf)

Bemerkung: Die Daten der interdisziplinären Fachbereiche werden nach wie vor aus der Indikatorberechnung ausgeschlossen.

Datenstand: 05.12.2024
Quelle: BFS – SHIS-FIN, SHIS-STUDEX

gr-d-15.06.03.01a
© BFS 2024

Quellen: Bundesamt für Statistik (BFS)

Beispielhaft seien an dieser Stelle gängige Forschungsrankings basierend auf Publikationsoutput, Zitationen, etc. erwähnt. Vergleiche der rohen Output-Masse ohne Berücksichtigung des verfügbaren Finanzrahmens lassen aber noch keine Schlüsse bezüglich der Effizienz im Forschungsbereich zu. Hierzu müsste die Frage des marginalen Effektes zusätzlichen

Forschungsbudgets auf den Forschungsoutput beantwortet werden. Eine erste Approximation dazu lieferte das Ranking der Forschungsleistung pro Budget-Franken von Krebs, O'Neill und Eichenberger (2014).³ Sie zeigten, dass die Universität Freiburg bei der Anzahl Publikationen pro Franken hinter der Universität Lausanne auf Platz 2 lag. Im Ranking basierend auf der Anzahl oft zitierter Wissenschaftler – ein oft benutzter Indikator in Forschungsrankings – und unter Berücksichtigung des verfügbaren Budgets, erhielt die Universität Freiburg gar die Top-Platzierung vor der Universität Basel. Dies illustriert, dass gerade die Universität Freiburg mit vergleichsweise knappen Ressourcen einen hohen Output erzielt.

5. Fazit

Die Studie von Soguel und Rodrigues Roberto (2025) – SR25 – vergleicht die Bruttoausgaben zwischen den Kantonen, unter anderem auch im Hochschulbereich. Die Auswertung folgt den Vorgaben des Auftraggebers, der Finanzdirektion des Kantons Freiburg. Sie zeigt, dass die Bereiche Hochschulen und Landwirtschaft höhere Bruttoausgaben als der Durchschnitt der anderen Kantone ausweisen, während andere Bereiche im Kantonsvergleich ähnliche oder unterdurchschnittliche Ausgaben aufweisen.

Wir zeigen auf, warum die in der Studie angestellten Vergleiche der kantonalen Bruttoausgaben für die Evaluation der Hochschulpolitik nicht zielführend sind, und darauf basierende Interpretationen in die Irre führen.

Der Fokus auf die Bruttoausgaben pro Kopf der Bevölkerung oder anteilmässig an den gesamten Bruttoausgaben des Kantons lässt i) die Unterschiede zwischen den kantonalen Bildungsinstitutionen unberücksichtigt (Kantone ohne Universität versus mit Teil- oder Volluniversität) und ignoriert ii) die demografischen Unterschiede (den überdurchschnittlich hohen Anteil der Bevölkerung im Studienalter im Kanton Freiburg) und iii) das grosse Bevölkerungswachstum des Kantons Freiburg. Berücksichtigt man diese Aspekte auch nur einzeln, so liegen die Bruttoausgaben des Kantons Freiburg *unterhalb* des Durchschnitts vergleichbarer Kantone, was den Grundaussagen in SR25 grundlegend widerspricht.

Zudem widerspiegeln die Bruttoausgaben die tatsächliche finanzielle Belastung des Kantons nicht. Neben den Bruttoausgaben für die Hochschulen (509 Millionen Franken im Jahr 2022) werden Trägerkantone von Hochschulen durch Transfers des Bundes und der anderen Kantone (197 Millionen Franken im Jahr 2022) und Entgelte wie Schul- und Benützungsgebühren (71 Millionen Franken im Jahr 2022) entlastet. Es müssten also wenigstens die Nettoausgaben betrachtet werden. Unter Berücksichtigung der Unterschiede zwischen den Universitäten (Teil- vs. Volluniversität) und/oder den demografischen Unterschieden zwischen den Kantonen liegen auch die Nettoausgaben des Kantons Freiburg wiederum *unter* dem Durchschnitt vergleichbarer Kantone. Aber auch der Vergleich der Nettoausgaben im Hochschulbereich ist für viele relevante Fragen wenig aussagekräftig: die Nettoausgaben enthalten summarisch sowohl die Kosten der Bildungsinstitutionen als auch die vom Kanton bezahlten Transfers zur Abgeltung von Ausbildungsleistungen an andere Kantone (100 Millionen Franken im Jahr

³ Krebs, Benjamin, Joel O'Neill und Reiner Eichenberger (2014). Mehr Geld für die Kleinen. NZZ am Sonntag, 26. Januar 2014.

2022). Zudem lassen sie unberücksichtigt, welche Leistungen die unterschiedlichen Bildungsinstitutionen eines Kantons erbringen und zu welchen individuellen Kosten.

Ein beispielhafter Vergleich der Universitätsfinanzen pro Studierenden nähert sich der zentralen Frage bei der Evaluation der Hochschulpolitik: der Effizienz der Mittelverwendung. Sie zeigt, dass die Universität Freiburg die mit Abstand günstigste Volluniversität der Schweiz ist. Berücksichtigt man weiter, dass die Universität Freiburg ein umfassendes zweisprachiges (Französisch/Deutsch) oder teilweise sogar dreisprachiges Studienangebot (Französisch/Deutsch/Englisch) liefert – ein praktisch einmaliges Alleinstellungsmerkmal in der Universitätslandschaft Europas –, so ist der Befund der Universität Freiburg als kostengünstigste Volluniversität der Schweiz umso beeindruckender.

Die Frage der Effizienz liesse sich aber nur durch zusätzliche und umfangreiche Analysen sauber und systematisch beantworten. Dies liegt ausserhalb des Rahmens dieses einordnenden Kommentars.

Zusammengefasst halten wir fest, dass die von der Finanzdirektion des Kantons Freiburg in Auftrag gegebene Studie von Soguel und Rodrigues Roberto (2025) keine zielführende empirische Grundlage für die Evaluation der Kosten im Hochschulbereich darstellt.

* *
*

Datenquellen

Bundesamt für Statistik (BfS), 2025

- Statistik der Bevölkerung und der Haushalte.
- Studierende und Abschlüsse der Hochschulen.
- Finanzen der universitären Hochschulen.

Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV), 2025

- Finanzstatistik, Kantone und ihre Gemeinden, Finanzierungsrechnung nach Sachgruppen und Funktionen.