



Die Bundesausgaben haben seit 2000 um über einen Drittel zugenommen.

ALESSANDRO DELLA VALLE / KEYSTONE

## Es drohen steigende Schulden, wenn der Bund nicht richtig spart

*Der Bundesrat will das Ausgabenwachstum bremsen. Die vorgeschlagenen Sparschritte werden aber nicht reichen, um den Bundeshaushalt langfristig wieder ins Lot zu bringen. Es braucht grundlegende Reformen. Gastkommentar von Christoph A. Schaltegger und Michele Salvi*

Der Bundeshaushalt weist für 2022 ein Defizit von 1,9 Milliarden Franken aus. Im Gegensatz zu den beiden Vorjahren kann das Minus aber weder auf pandemiebedingte Mehrausgaben noch auf die missliche wirtschaftliche Lage zurückgeführt werden. Das negative Ergebnis ist struktureller Natur – die Ausgaben lassen sich mit den konjunkturbereinigten Einnahmen des Bundes nicht decken.

Erstmals seit 2005 wurden die Vorgaben der Schuldenbremse überschritten. Zwar muss der strukturelle Fehlbetrag in Höhe von 1,6 Milliarden Franken dank den hohen Überschüssen der Vergangenheit im Budget nicht kompensiert werden. Trotzdem entsteht im Finanzplan Handlungsbedarf. Denn auch für die Jahre 2023 und 2024 rechnet der Bund mit erheblichen Defiziten.

Als Reaktion auf die unerfreulichen Prognosen hat der Bundesrat seine Gegenmassnahmen präsentiert. Einerseits sollen bei nicht gesetzlich festgelegten Ausgabenposten jährlich rund 2 Milliarden Franken eingespart werden. Im Budget für 2024 sollen unter anderem die Armeeausgaben weniger stark erhöht und der Beitrag für «Horizon Europe» gestrichen werden. Andererseits wurde eine Automobilsteuer auf Elektrofahrzeugen aufgelegt. Doch der Bundesrat geht weiter. Bei den schwach gebundenen Ausgaben, darunter fallen auch die Personalausgaben, sind lineare Kürzungen von 2 Prozent vorgesehen. Zugleich will der Bundesrat in den nachfolgenden Jahren auch bei den stark gebundenen Ausgaben ansetzen. Jährlich soll der Haushalt um bis zu eine Milliarde Franken entlastet werden. Dafür sind eine Kürzung der Witwenrente sowie Gegenfinanzierungen im Bereich der familienexternen Betreuung in Prüfung. Was ist von diesem Massnahmenpaket zu halten?

Die Empirie weist darauf hin, dass ausgaben- seitige Sparanstrengungen zum Abbau von Defiziten zielführender sind als Steuererhöhungen. Mittels gezielter und konsequenter Prioritätensetzung sollte das Budget wieder ausgeglichen werden. Für den nachhaltigen Konsolidierungserfolg sind gerade vertrauensstärkende Ausgabenenkungen von Bedeutung: Beherzte Massnahmen dokumentieren der Bevölkerung den Sparwillen, der Handlungsbedarf wird deutlicher hervorgehoben – bei einem wachsenden Staatsanteil wirkt auch Zurückhaltung bei den Löhnen im öffentlichen Sektor als Signal.

Nimmt man diese Kriterien zum Massstab, fällt die Bewertung der bundesrätlichen Stossrichtung verhalten positiv aus. Der Hebel wird richtigerweise bei den Ausgaben angesetzt. Die klarere Trennung zwischen Bundes- und Kantonsaufgaben sowie die kritische Überprüfung der Bundesfonds sind zu begrüssen. Doch angesichts des Ausgabenwachstums wirken die Massnahmen eher kosmetisch.

So haben die ordentlichen Bundesausgaben seit dem Jahr 2000 pro Kopf um über einen Drittel auf fast 9000 Franken zugenommen. Zwar waren die Ausgaben gemessen am BIP stabil, doch ob das BIP ein guter Indikator für die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen ist, bleibt offen. Dazu kommt, dass das Parlament bei fast zwei Dritteln der Ausgaben aufgrund ihrer Zweckbindung nicht mehr beliebig kürzen kann – der finanzpolitische Spiel-

**Die Empirie zeigt: Sparanstrengungen sind zum Abbau von Defiziten zielführender als Steuererhöhungen.**

raum schrumpft stetig. Der Bund wird somit nicht um eingreifende Reformen auf der Ausgabenseite herkommen. Für einen erfolgreichen Ausgleich des Bundesbudgets sind drei Ausgabenposten besonders relevant:

*Erstens* sollte die verzerrende, von Partikularinteressen geleitete Subventionspolitik überprüft werden. Näher zu betrachten sind dabei nicht nur die vom Bundesrat vorgesehenen Direktzahlungen in der Landwirtschaft, sondern auch Unterstützungsleistungen im Energiesektor und in der Industriepolitik.

*Zweitens* die Sozialversicherungen: Sie machen einen Grossteil der gebundenen Ausgaben aus. Das grösste Einsparpotenzial liegt in der Finanzierung der Altersvorsorge. Neben einer Erhöhung des Rentenalters sollte hier auch eine Neuausrichtung der Ergänzungsleistungen diskutiert werden sowie eine Aufhebung der Bundeszuschüsse an die Arbeitslosenversicherung. Generell sollte für die Sozialversicherungen die Einführung einer Schuldenbremse zur Diskussion gestellt werden.

*Drittens* muss auch bei den Personalausgaben angesetzt werden. Eine Studie des Instituts für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP) hat ergeben, dass die Löhne beim Bund im Vergleich zur Privatwirtschaft rund 12 Prozent höher ausfallen. Der Personalaufwand ist für mehr als die Hälfte der laufenden Eigenausgaben des Bundes verantwortlich. Die hohen Löhne belasten damit nicht nur das Budget, sondern erhöhen auch in der Wirtschaft den Kostendruck.

Die Einhaltung der Schuldenbremse ist für die Verlässlichkeit der Finanzpolitik zentral. Das hat genau zwanzig Jahre nach ihrer Einführung unverändert Gültigkeit. Ohne klaren Ausgabenrahmen drohen chronische Defizite und steigende Schulden.

Christoph Schaltegger ist Professor für politische Ökonomie und Direktor des Instituts für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP) an der Universität Luzern; Michele Salvi ist Fellow am IWP.

Der möglichst freie Zugang zu den Ergebnissen der öffentlichen Forschung ist untrennbar mit den Werten Offenheit und Universalität verbunden, die der Wissenschaft zugrunde liegen. Dieser Grundsatz ist zu einem Leitgedanken der Open-Science-Bewegung geworden. Der wohl symbolträchtigste Aspekt ist Open Access: ein Konzept, mit dem versucht wird, die von einigen grossen internationalen Verlagen ausgeübte Kontrolle über wissenschaftliche Zeitschriften und deren enorme Kosten zu überwinden.

In den letzten drei Jahrzehnten sind zahlreiche Initiativen entstanden – von der Bereitstellung von Preprint-Servern und kostenlosen Fachzeitschriften bis hin zum Plan S von Science Europe, der einen freien Zugang zur öffentlichen europäischen Forschung fordert.

### Open Access erhöht Publikationskosten

Die gegenwärtige Entwicklung von Open Access ist für öffentliche Institutionen aber paradoxerweise kontraproduktiv. Read-and-Publish-Vereinbarungen, die das Lesen und Publizieren von Open-Access-Artikeln für viele Zeitschriften umfassen, sind sogar noch teurer als das alte System mit Lese-Abonnements. Zudem können solche Vereinbarungen nur mit einer begrenzten Anzahl von Verlagen ausgehandelt werden, wodurch die unzähligen Kleinverlage, die für die Vielfalt der wissenschaftlichen Verlagslandschaft sorgen, auf der Strecke bleiben. Letztlich stärkt das von den grossen Verlagen praktizierte Open-Access-Modell deren kommerzielle Vormachtstellung, statt den Zugang zur Wissenschaft zu öffnen.

Hinzu kommt, dass die grossen Verlage einen juristischen Winkelzug nutzen, um sich die Urheberrechte zu sichern («Blog sOApbox»), was gegen den Open-Access-Gedanken verstösst. So müssen Forschungsteams für die Publikation ihrer Ergebnisse bezahlen und ihr Urheberrecht gemäss

## Wissenschaftliche Ergebnisse für alle

*Open Access will die Ergebnisse der Forschung zugänglich machen. Allerdings verstärkt das gegenwärtige Modell der grossen Verlage deren Vormachtstellung. Gastkommentar von Stéphanie Girardclos und Jérôme Kasparian*

den Bedingungen des Gesamtvertrags ausüben, ohne verhandeln zu können.

Da die Bewertung von Karrieren und Forschungsteams weiterhin stark auf Publikationen in renommierten Zeitschriften beruht, sind Forschende bereit, auf ihr Urheberrecht zu verzichten und die Kosten für die Veröffentlichung eines Open-Access-Artikels, die sich auf bis zu 10 000 Franken belaufen können, über ihr Forschungsbudget zu begleichen. Die Möglichkeit, Wissen zu publizieren und an die Gesellschaft weiterzugeben, wird so von wirtschaftlichen Interessen und Kräften abhängig gemacht, was den demokratischen

und egalitären Prinzipien von Open Science diametral widerspricht. Das von den grossen Verlagen eingeführte Open-Access-Modell weckt aber auch grundlegendere Bedenken. Das Hosting von digitalen Artikeln «für die Ewigkeit» ist mit wiederkehrenden Kosten verbunden, die für ein kommerzielles Unternehmen nur dann tragbar sind, wenn die Zahl der publizierten und damit in Rechnung gestellten Artikel so stark zunimmt, dass sie die Pflege aller bisherigen Publikationen abdeckt. Dieses Geschäftsmodell basiert also auf einem unendlichen Wachstum oder prosaischer ausgedrückt auf einem Ponzi-System.

Um ihre wirtschaftliche Abhängigkeit von grossen Verlagen zu vermindern und bereits publizierte Artikel dauerhaft verfügbar zu machen, muss die wissenschaftliche Gemeinschaft die Kontrolle über das öffentliche Gut – das von ihr produzierte wissenschaftliche Wissen – zurückerlangen.

### Qualität, Urheberrecht und Preispolitik

Für die Schweiz schlagen wir vor, dass Institutionen wie der Schweizerische Nationalfonds, die Akademien und die Hochschulen zusammen mit den wissenschaftlichen Gesellschaften Konsortien bilden, die die Verantwortung für die Zeitschriften übernehmen und deren Publikationspolitik in Bezug auf Qualität, Urheberrecht und Preispolitik festlegen. Die technische Umsetzung kann gemäss den heutigen Standards und Anforderungen und mittels Ausschreibungen an kommerzielle Verlage delegiert werden.

Dieser Ansatz würde die Wissenschaft rasch von der finanziellen und rechtlichen Vereinnahmung des Wissens, das mit öffentlichen Mitteln erzeugt wurde, befreien und ihr zugleich die Möglichkeit bieten, vom technischen Know-how der grossen Verlage zu profitieren.

Ein wirklich offener Zugang zu wissenschaftlichen Publikationen sowohl bezüglich des Lesens als auch bezüglich des Publizierens ist eine zentrale Herausforderung, der sich die wissenschaftliche Gemeinschaft unbedingt stellen muss. Nur dann kann sie die Offenheit und den Anspruch auf Qualität und Vertrauen in die Wissenschaft bewahren.

Stéphanie Girardclos ist Lehr- und Forschungsbeauftragte an der Universität Genf und war an der Gründung des Earth-ArXiv-Preprints-Servers beteiligt; Jérôme Kasparian ist Professor an der Universität Genf. Beide gehörten zur Arbeitsgruppe, die das Fact-Sheet «Open Science in Switzerland: Opportunities and Challenges» initiiert hat.