

# ÖHW

## Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich

Spending Reviews als Ansatz zur Erhöhung der Wirkungsorientierung im dt. Bundeshaushalt.

Benchmarking im Rahmen des Finanzausgleichs – Rahmenbedingungen, Anforderungen und Erfolgsfaktoren.

Funktionale Privatisierung im österreichischen Sozialstaat – Grundlagen, aktuelle Trends und Herausforderungen.

15 Jahre Burgenländischer Landes-Rechnungshof.

Bewertung öffentlichen Vermögens.

Aktuelle Rechtsprechung – Interessantes für Gemeinden: Beispiele aus der zivil- und öffentlich-rechtlichen Judikatur.

Hinweis auf: Interesting article about health care in US and Canada.

**Jahrgang 58 (2017) · Heft 2 – 4**

INFOS – Mailto: [angela.grandl@vst.gv.at](mailto:angela.grandl@vst.gv.at)

Wikipedia: „ÖHW – Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich“

# Spending Reviews als Ansatz zur Erhöhung der Wirkungsorientierung im deutschen Bundeshaushalt

Von Regierungsdirektor Steffen Bach<sup>\*)</sup>



## Ziele der Wirkungsorientierung

In der öffentlichen und politischen Wahrnehmung befindet sich der Bundeshaushalt in Deutschland seit geraumer Zeit dank solider Haushaltspolitik in sicherem Fahrwasser. Der Haushalt kommt seit dem Jahr 2014 ohne die Aufnahme neuer Schulden aus und ermöglicht gleichzeitig bedeutsame Mehrausgaben in wichtigen Politikbereichen. Als Beispiele seien hier Verkehrsinfrastruktur, Energiewende/Klimaschutz oder (Ganztags-)Kinderbetreuung genannt. Die Herausforderungen aus der Bewältigung der Flüchtlingskrise seit 2015 konnten im Bundeshaushalt bisher ebenfalls ohne Neuverschuldung gemeistert werden.

Es zeigt sich aber immer deutlicher, dass die Anforderungen an die deutsche – und auch europäische – Finanzpolitik in den kommenden Jahren eher größer werden. Erhöhte Bedarfe zeichnen sich beispielsweise in den Politikfeldern Humanitäre Hilfe/Entwicklungszusammenarbeit, Verteidigung/Innere Sicherheit, Digitalisierung oder Bildung und Forschung ab. Längerfristig wird auch der demografische Wandel zu höheren Bedarfen im deutschen Bundeshaushalt führen.

Um dabei auch zukünftig die „Schuldenbremse“ der Verfassung (Grundgesetz) einhalten zu können bzw. weiterhin ganz ohne Nettokreditaufnahme auszukommen, hat die Frage an Bedeutung gewonnen, wo die begrenzten Haushaltsmittel des Bundes ihre größte Wirkung entfalten. Das Thema „Wirkungsorientierung“, das auch schon im Koalitionsvertrag der letzten Legislaturperiode seinen Niederschlag fand, rückt immer stärker in den Mittelpunkt solider Haushaltspolitik.

Gründe für mehr Wirkungsorientierung sind:

- Bürgerinnen und Bürger fordern zu Recht mehr Transparenz darüber, was mit ihren Steuergeldern gemacht wird.
- Der Druck auf die Politik steigt, die Wirksamkeit der von ihr ergriffenen Maßnahmen nachzuweisen.

<sup>\*)</sup> Es darf darauf hingewiesen werden, dass es sich bei dem Artikel um eine persönliche Meinung des Autors handelt und nicht zwingend um die Sichtweise des deutschen BMF

- Der Anspruch an die Verwaltung, die begrenzten Mittel effizient und zielgenau einzusetzen, nimmt zu.
- Fundiertes Wissen über Wirkungen von Ausgaben hilft, Ausgabenentscheidungen zielgenauer zu treffen.

## **Ansätze für eine verbesserte Wirkungsorientierung**

Aus der Perspektive des deutschen Haushaltsrechts tragen die durchführenden Ministerien die Verantwortung für die Wirkungen ihrer Fachpolitiken mit all ihren Maßnahmen und Programmen. Bei ihnen liegt der fachpolitische Sachverstand und dort muss geprüft werden, ob die angestrebten Ziele tatsächlich erreicht, die gewünschten Wirkungen erzielt werden und ob dies kosteneffizient erfolgt. Die Bundesregierung insgesamt ist aber auch immer der Frage verpflichtet, wie die Politik insgesamt noch verbessert werden kann. Für diese Frage interessiert sich ressortübergreifend auch das Bundesministerium der Finanzen (BMF) als Etatministerium und hat sich daher der Verbesserung der Wirkungsorientierung der eingesetzten Haushaltsmittel verschrieben.

### **Wirkungsorientierung in Deutschland**

Das Haushaltssystem der öffentlichen Hand in Deutschland und das des Bundes im Besonderen ist eher am Input orientiert. Es ist damit dem früher in Österreich praktizierten System sehr ähnlich. Es wird also genau dargestellt, in welcher Höhe Mittel für einen bestimmten Zweck zur Verfügung gestellt werden sollen. Im Unterschied zu anderen Staaten – auch Österreich – wird dies kleinteilig ausgewiesen (etwa 6.000 Haushaltstitel mit eigener Zweckbestimmung). Nach Ablauf eines Haushaltsjahres wird in der gleichen Detailtiefe abgerechnet, welche Mittel tatsächlich für die 6.000 Titel ausgegeben wurden. Ob damit die gewünschten Ziele und Wirkungen erreicht wurden, wird jedoch nicht in der Haushaltsrechnung dargestellt – hier besteht Nachholbedarf. Einerseits werden zwar regelmäßig Evaluierungen und/oder Wirkungskontrollen durch die durchführenden Stellen bzw. von ihnen beauftragte unabhängige Gutachter erstellt und die daraus folgenden Ergebnisse auch zur Nachjustierung in Programmen und Maßnahmen genutzt. Andererseits finden bisher nur in sehr geringem Umfang systematische Überprüfungen der Prioritätensetzungen und Mittelumschichtungen aufgrund von Neu-Priorisierungen statt.

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) untersucht regelmäßig, wie stark die Wirkungsorientierung in den Haushaltssystemen ausgeprägt ist. Im Jahr 2011 belegte Deutschland im Vergleich der Mitgliedsstaaten den letzten Platz.<sup>1</sup> Darüber hinaus hat die OECD bei

<sup>1</sup>) Vgl.: <https://www.slideshare.net/OECD-GOV/performance-budgeting-in-the-oecd-highlights-from-the-oecd-20112012-pb-survey-results-lisa-von-trapp-oecd>, Folie 15.

einer im Jahr 2014 durchgeführten Untersuchung des deutschen Haushaltssystems (OECD Budget Review<sup>2</sup>) – bei der Deutschland insgesamt ein gutes Zeugnis ausgestellt wurde – unter anderem eine Weiterentwicklung der Wirkungsorientierung und explizit die Einführung von Spending Reviews gefordert.

### **Ansätze zur Verbesserung der Wirkungsorientierung**

Die deutsche Bundesregierung und insbesondere das BMF haben sich – nicht zuletzt deshalb – seit 2012 dem Ziel einer Verstärkung der Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt verschrieben:

Als erster Schritt auf diesem Weg kann die Einführung des sog. Top-Down-Verfahrens beim regierungsinternen Haushaltsaufstellung betrachtet werden. Dadurch wurde mehr übergreifende Steuerungskompetenz zum BMF verlagert. Im Gegenzug dazu wurde die Eigenverantwortung der Fachministerien durch die grundsätzliche Freiheit der Schwerpunktsetzung innerhalb der vereinbarten Ausgabepfands verstärkt. Fachministerien können ihre Ziele unabhängiger definieren und erfolgversprechende Maßnahmen ergreifen – sie haben allerdings auch eine größere Verantwortung, die Zielerreichung zu kontrollieren und zu dokumentieren. Zwischen dieser Ressortautonomie einerseits und dem Anliegen, auch über die Evaluierung von Einzelmaßnahmen hinaus der Ergebnisorientierung im gesamten Haushaltsverfahren einen größeren Stellenwert einzuräumen, wurde versucht, ein Bindeglied zu schaffen.

Dabei sollte, anders als in anderen Staaten, jedoch nicht das gesamte Haushaltssystem auf den Ausweis von Output und Outcomes umgestellt werden (international: performance (based) budgeting). Die Bundesregierung präferiert den Weg der Erhöhung der Wirkungsorientierung in wohl dosierten Schritten. Hierzu wurden in einem zweiten Schritt ab dem Jahr 2015 themenbezogene Haushaltsanalysen (sog. Spending Reviews) eingeführt, um damit das Top-Down-Verfahren inhaltlich zu ergänzen. Durch die Spending Reviews wird eine tiefergehende – sowohl qualitative als auch quantitative – Betrachtung ausgewählter Politikbereiche als Ganzes möglich und damit insbesondere der programmübergreifende Blick auf die Effizienz ermöglicht.

<sup>2</sup> OECD (2014): Budget Review: Germany, OECD Journal on Budgeting, Volume 2014/2: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Budget-Review-Germany.pdf>

## Spending Reviews als positives Beispiel der Wirkungsorientierung

### Ausprägungen von Spending Reviews

International werden ganz unterschiedliche Ansätze zur Überprüfung bestehender Ausgaben, Maßnahmen oder Programme im Haushalt als Spending Reviews bezeichnet. In manchen Ländern (z. B. in Großbritannien oder Kroatien) sollen sie zu deutlichen Einsparungen führen. In Dänemark oder den Niederlanden liegt der Fokus der Spending Reviews auf der Überprüfung der Effektivität und Effizienz. Auch die Breite der Betrachtung in den Spending Reviews variiert deutlich. In einigen Staaten wird der gesamte Haushalt durchleuchtet (engl.: comprehensive spending review), in anderen begrenzte Politikfelder in sog. themenbezogenen Reviews (engl. auch: selective spending reviews). Einen guten Überblick über die unterschiedlichen Ausprägungen und ihre Anwendung findet sich bei Robinson (2013).<sup>3</sup>

### Konzept der Spending Reviews im Bundeshaushalt

In Deutschland hat man sich dazu entschieden, mithilfe der Spending Reviews einzelne begrenzte Politikfelder zu untersuchen – nicht den gesamten Haushalt. Es werden jährlich derzeit zwei Reviews durchgeführt. Ziel der Reviews sind nicht Einsparungen, sondern die Erhöhung von Effektivität und Effizienz – also die Erhöhung der Wirksamkeit der eingesetzten Mittel.

Leitmotiv der Spending Reviews in Deutschland ist eine enge Verzahnung mit dem Haushaltsaufstellungsverfahren. Einerseits zeitlich, so dass sich der Zeitplan der Spending Reviews in den Zeitplan der regierungsinternen Haushaltsaufstellung einbettet (vgl. unten). Andererseits auch inhaltlich – das heißt, dass die Ergebnisse einer Spending Review direkt im Regierungsentwurf zum Haushalt des kommenden Jahres ihren Niederschlag finden sollen. Es sollte kein wissenschaftliches sondern ein praktisch anwendbares und transparentes Verfahren entwickelt werden, mit dem die Prioritätensetzungen im Bundeshaushalt verbessert werden kann und die Wirkungsorientierung gestärkt wird.

### Organisatorischer Aufbau

Die Spending Reviews sind in Deutschland ein neuer, innovativer Politikanatz. Daher ging man davon aus, dass sie eine starke politische Begleitung benötigen – nicht zuletzt da es auch um selbstkritische Betrachtung der Fachpolitiken geht. Daher wurde die Einführung von Spending Reviews im Koalitionsvertrag von 2013 festgeschrieben. Ebenfalls diesen Überlegungen folgend wurde ein zweistufiger organisatorischer Aufbau der Spending Reviews gewählt:

<sup>3</sup>) Vgl.: Marc Robinson (2013): Spending Reviews, Working Paper for the 3<sup>rd</sup> Annual meeting of OECD SENIOR BUDGET OFFICIALS; [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2013\)6&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2013)6&doclanguage=en)

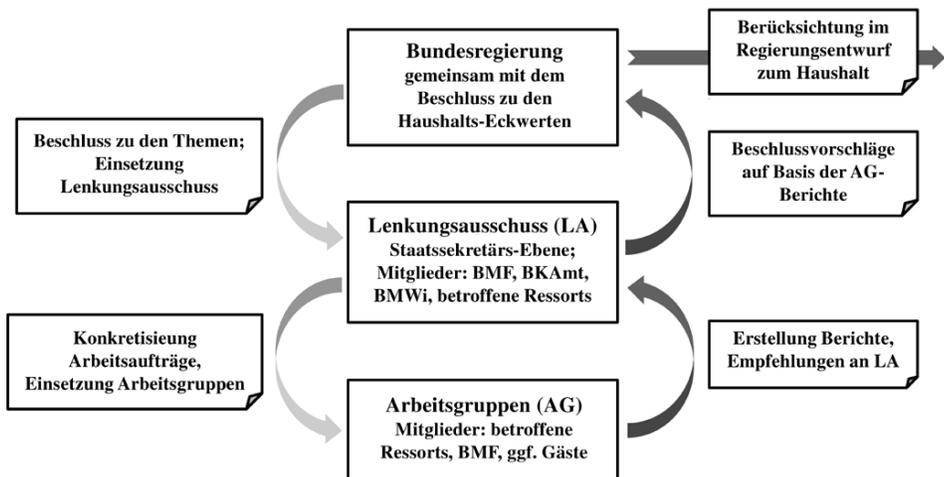
Es wird ein Lenkungsausschuss (LA) auf Ebene der Staatssekretäre (in Deutschland die Vertreter der Minister) gebildet. Der Haushalts-Staatssekretär des BMF führt den Vorsitz. Darüber hinaus sind die Staatssekretäre aus dem Bundeskanzleramt und jener Ministerien vertreten, deren Politikfelder von den Spending Reviews des laufenden Jahres betroffen sind.

Der Lenkungsausschuss steuert alle Reviews eines Jahres. Hierzu setzt er für jedes Spending Review-Thema eine Arbeitsgruppe (AG) ein und gibt dieser einen Arbeitsauftrag. Mitglieder der AG sind Vertreter des Finanzministeriums und der fachlich betroffenen Ministerien. Zur Unterstützung der fachlichen Arbeit können Gäste eingeladen und befragt werden. Typischerweise kommen hier Vertreter des Bundesrechnungshofs und von Bewilligungsbehörden, o.ä. in Betracht. Auch Wissenschaftler, Experten aus dem In- und Ausland oder Gutachter/Evaluatoren können im Einzelfall hinzugezogen werden.

Die Bundesregierung legt Wert darauf, dass die Spending Reviews nicht nur durch das BMF durchgeführt werden, sondern zusammen mit den fachlich zuständigen Ministerien als gemeinsame Aufgabe verstanden werden. Es ist gerade nicht so, dass die Mitarbeiter des BMF über ein Politikfeld zu Gericht sitzen und dem zuständigen Ministerium anschließend „das Urteil“ verkünden. Diesem Grundgedanken folgend erscheint es logisch, dass ein Lenkungsausschuss mehrere Arbeitsgruppen einsetzt. So müssen sich die Staatssekretäre auch mit der Materie der Arbeitsgruppen auseinander setzen, die die Belange ihres Ressorts nicht direkt berühren. Dadurch wird ein unabhängigeres Votum sichergestellt.

Einen Überblick über den organisatorischen Aufbau bietet das folgende Schaubild:

### Organisationsstruktur der Spending Reviews



Die Arbeitsgruppen legen dem Lenkungsausschuss jeweils einen Zwischen- und Endbericht vor. Wichtig für eine offene Diskussionskultur und zur Bereicherung der fachlichen Arbeit ist es, dass in den Berichten auch sich widersprechende Meinungen und Vorschläge geäußert werden können. Es existiert kein Veto-Recht. Die Arbeitsgruppen unterbreiten lediglich Vorschläge – Entscheidungen werden hier nicht getroffen.

Der Lenkungsausschuss nimmt die Berichte der Arbeitsgruppen zur Kenntnis, bildet sich eine Meinung und unterbreitet dem Bundeskabinett Beschlussvorschläge. Auf Basis dieser Beschlussvorschläge entscheidet das Bundeskabinett im Rahmen der Haushaltsaufstellung über deren Umsetzung im nächsten Haushaltsplanentwurf.

### **Methodische Herangehensweise**

Die Arbeit in den Arbeitsgruppen ist grundsätzlich in drei Schritte unterteilt, um die Wirkungen einer Maßnahme, eines Programms oder eines Politikfeldes herauszuarbeiten und beurteilen zu können:

#### *Zieldefinition*

Zuerst muss sich die Arbeitsgruppe über die Ziele verständigen, welche die Bundesregierung im zu untersuchenden Politikbereich verfolgt und deren Erreichung in der Arbeitsgruppe systematisch zu untersuchen ist. Dies erscheint auf den ersten Blick trivial, da in Förderrichtlinien oder ähnlichem stets Ziele definiert sind. Da innerhalb der Spending Reviews jedoch mehrere Maßnahmen und Programme betrachtet werden, kann es vorkommen, dass sich die Ziele widersprechen. Des Weiteren ist es vorstellbar, dass die Ziele eines Programms Zielen der Bundesregierung in angrenzenden Politikfeldern entgegenlaufen. Nicht zuletzt sollte – gerade bei älteren, lange laufenden Programmen – überprüft werden, ob die damals formulierten Ziele noch zeitgemäß sind.

#### *Identifikation von Indikatoren*

Als nächster Schritt erfolgt die Bestimmung von Indikatoren, anhand derer die Erreichung der zuvor definierten Ziele abgeschätzt werden soll. Hierbei muss vor allem darauf geachtet, dass sie wirklich eine Aussage darüber zulassen, ob zum Beispiel eine Förderung tatsächlich wirkt. Das heißt unter anderen auch, dass Indikatoren Information darüber liefern sollen, ob Mitnahmeeffekte genutzt werden. Um dies sicherzustellen muss ein Ursache-Wirkungs-Zusammenhang bestehen, der durch die Indikatoren verifiziert wird.

Im Gegensatz zu Haushaltssystemen, bei denen bereits bei der Aufstellung des Haushalts auf Daten zur Wirkungsmessung geachtet wird, kann diese Suche nach Indikatoren im Falle des Bundeshaushalts durchaus schwierig sein. Zum Teil existiert bei den Ressorts oder ausführenden Stellen umfangreiches Datenmaterial; aber auch Daten des Statistischen Bundesamtes oder von wissenschaftlicher

Seite können herangezogen werden. Vorzugsweise sind für die Indikatoren Daten zu verwenden, die öffentlich zugänglich sind, um zu nachvollziehbaren Ergebnissen gelangen zu können. Zum Teil muss das Datenmaterial aber auch aufwändig – zum Beispiel mittels Fragebogen – erhoben werden.

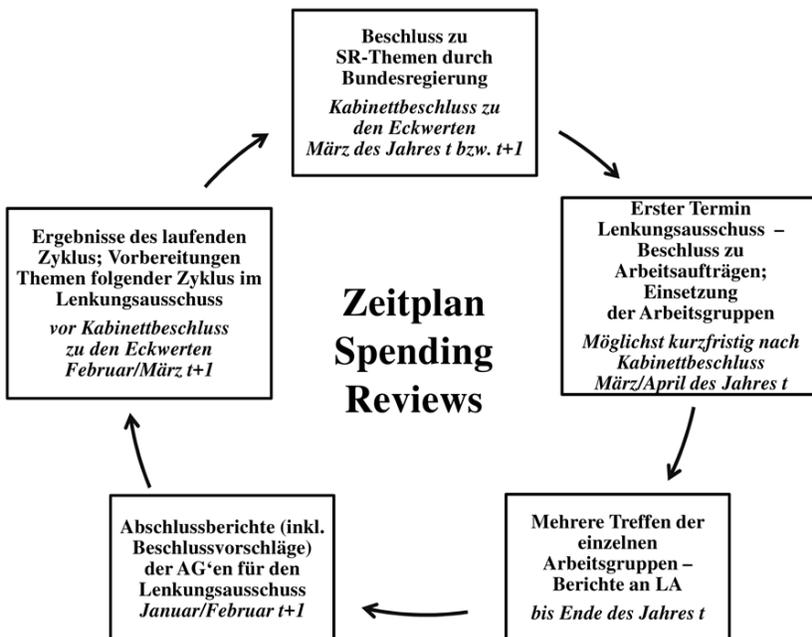
### *Diskussion der Entwicklung der Indikatoren*

Im dritten Schritt wird die Entwicklung der zuvor ausgewählten Indikatoren betrachtet und bewertet. Durch diese Betrachtung soll die Zielerreichung (Effektivität) im betrachteten Politikfeld untersucht werden. Wenn sich die Indikatoren nicht positiv entwickeln, kann man daraus schließen, dass die Förderung in der vorliegenden Form nicht wirkt oder gar überholt ist. Im Falle einer positiven Entwicklung muss noch berücksichtigt werden, in welchem Verhältnis (finanzieller) Aufwand und Ertrag einer Maßnahme stehen (Effizienz). Die Betrachtung des Datenmaterials kann daher auch zu dem Schluss führen, dass die Ziele zwar erreicht werden, der hierfür benötigte Mitteleinsatz jedoch zu hoch ist und daher die Förderung angepasst werden sollte.

Das Gesamturteil einer Spending Review lässt sich folglich aus der Entwicklung geeigneter Indikatoren ableiten, die aufzeigen, ob die Politikziele erreicht wurden.

### **Zeitplan**

Der Zeitplan der Spending Review orientiert sich stark am Zeitplan der Haushaltsaufstellung. Einen Überblick über den zeitlichen Ablauf bietet das folgende Schaubild:



## Zu den bisherigen Erfahrungen und Ergebnissen

Bisher wurden zwei Spending Review-Zyklen abgeschlossen. Der dritte Zyklus läuft derzeit und soll im Frühjahr 2018 beendet werden.

### Spending Review-Zyklus 2015/2016

#### *Themenfelder*

Für den ersten Zyklus wurden 2015/2016 zwei eher kleinere Politikfelder als Themen ausgewählt – auch um die Abläufe und Zeitpläne gemeinsam zu erproben. Die Bundesregierung hat im Juli 2015 beschlossen, dass die Themenfelder „Förderung des Kombinierten Verkehrs“ und „Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen aus Europa (MobiPro-EU)“ in Spending Reviews untersucht werden sollen.

- Die Arbeitsaufträge für beide Arbeitsgruppen bestanden darin, zu untersuchen,
- ob die Ziele der Programme noch angemessen sind sowie
  - ob diese Ziele erreicht werden (Effektivität) und
  - ob dies wirtschaftlich erfolgt (Effizienz) sowie
  - ob ggf. eine Mittelumichtung sinnvoll wäre und
  - wie ggf. die Förderung optimiert werden kann.

Das Bundesfinanzministerium hatte bereits zu Beginn zugesagt, dass ggf. identifizierte Einsparpotenziale im gleichen Politikbereich verbleiben dürfen – den Ministerien werden also insgesamt keine Mittel gekürzt. Das Geld sollte vielmehr dort eingesetzt werden, wo es die größte Wirkung entfaltet.

#### *Ergebnisse*

Die Förderung des kombinierten Verkehrs umfasst Zuschüsse zum Bau von Umschlaganlagen, um Güterverkehr von der Straße auf Schiene und Wasserstraße zu verlagern. Ziel ist die Entlastung der Straße vom Güterverkehr und daraus folgend die Reduzierung von CO<sub>2</sub>-Emissionen. Im Ergebnis des ersten Spending Review-Zyklus wurde festgestellt, dass die Förderung des Kombinierten Verkehrs einen Beitrag zur Erreichung der durch die Förderung angestrebten Ziele leistet – das heißt das Programm entfaltet Wirkung. Die Straße wird von Lkw-Fahrten entlastet und die CO<sub>2</sub>-Emissionen werden verringert, was der Umwelt zugutekommt. Die Förderbedingungen sind jedoch hinsichtlich des bürokratischen Verfahrens als auch der Höhe der bereitgestellten Mittel nicht optimal. Daher wurden die bereitgestellten Mittel durch die Bundesregierung für die Dauer von zwei Jahren um jährlich 20 Mio. € verringert, die Förderung wurde vereinfacht und es wurde vereinbart, die Evaluierungen des Förderprogramms zu verbessern mit dem Ziel den Ursache-Wirkungszusammenhang genauer zu untersuchen.

Das Sonderprogramm Mobipro-EU hat das Ziel arbeitslosen Jugendlichen aus Staaten der EU eine Ausbildung in Deutschland (inkl. Sprachkurse u.ä.) zu ermöglichen. Damit sollte einerseits die Jugendarbeitslosigkeit in den Herkunftsstaaten verringert werden als auch Arbeitskräfte für den deutschen Arbeitsmarkt gewonnen werden. Bzgl. dieses Pilotprojekts wurde innerhalb der Spending Review festgestellt, dass Aufwand und Ertrag der Förderung in keinem wirtschaftlichen Verhältnis stehen. Es wurde zwar ein Beitrag zur Reduktion der Arbeitslosenquote von Jugendlichen in Südeuropa und für die Gewinnung von Fachkräften in Deutschland erzielt, jedoch ist der Aufwand hierfür dauerhaft nicht zu rechtfertigen. Das Pilotprojekt wurde daher nicht fortgeführt, sondern läuft aus. Die durch das Pilotprojekt gewonnenen Erkenntnisse können jedoch für weitere Fördertätigkeit im Bereich Arbeitsmarkt genutzt werden.

Im Ergebnis des ersten Zyklus zeigte sich aus Sicht der Bundesregierung, dass die Spending Reviews geeignet sind die Effektivität und Effizienz von Politikbereichen beurteilen zu können. Es kann mit dem Instrument gelingen, die Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt zu erhöhen. Positiv war weiterhin zu bewerten, dass die Zusammenarbeit der beteiligten Ministerien sehr positiv beurteilt wurde. Alle Beteiligten konnten Erfahrungen mit dem Instrument sammeln, die auch bei größeren Politikbereichen in Zukunft nützlich sein werden. Es zeigte sich jedoch auch, dass größere, ressortübergreifende Politikfelder besser für eine Spending Review geeignet sind als die im ersten Zyklus untersuchten kleinen Förderprogramme. Ihre Stärke entfalten die Spending Reviews vor allem in der Beurteilung des Zusammenspiels mehrere Förderinstrumente.

## Spending Review-Zyklus 2016/2017

### *Themenfelder*

Im März 2016 beauftragte die Bundesregierung das BMF – gemeinsam mit den fachlich zuständigen Ministerien – Spending Reviews in den Politikbereichen

- „Wohnungswesen“ sowie
- „Klima/Energie“

durchzuführen. Im Gegensatz zum ersten Zyklus sollten damit ressortübergreifende Themen mit verschiedenen Förderinstrumenten betrachtet werden, die finanziell bedeutsam sind und im Fokus der politischen Diskussion stehen.

In der Review zum Politikbereich „Wohnungswesen“ wurden die Kompensationsmittel an die Länder wegen Beendigung der Finanzhilfen des Bundes zur Sozialen Wohnraumförderung (der Soziale Wohnungsbau ist in Deutschland seit 2005 Aufgabe der Bundesländer; diese erhalten jedoch hierfür Zahlungen vom Bund in Höhe von derzeit gut 1. Mrd. € jährlich) und die Wohnungsbauprämie (Prämien für Bausparverträge, die Beziehender geringerer Einkommen in die Lage versetzen sollen, Wohneigentum zu erlangen) betrachtet. Zuständige Ressorts

waren das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) und das BMF selbst (zuständig für die Wohnungsbauprämie).

Die Arbeitsgruppe im Politikbereich „Klima/Energie“ richtete ihr Augenmerk auf Förderprogramme, die sich an Kommunen und kommunale Einrichtungen richten. Es wurden nach Auswahl aus rd. 70 Programmen, letztlich 18 Fördermaßnahmen von sechs verschiedenen Ministerien im Detail betrachtet, bewertet und vor allem ihr Zusammenspiel und die gegenseitige Abgrenzung analysiert. Diese Review wurde aufgrund der Komplexität des Themengebietes durch ein wissenschaftliches Gutachten begleitet.

### *Ergebnisse*

Die AG zum Politikbereich Wohnungswesen hat in ihrem Abschlussbericht dargestellt, dass die Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern bei der Sozialen Wohnraumförderung als zweckmäßig angesehen wird. Die Länder können – nicht zuletzt aufgrund der räumlichen Nähe und der besseren Sachkenntnis der Gegebenheiten vor Ort – die Wohnungsbaupolitik zielgenau und damit effektiv gestalten und werden hierbei vom Bund mithilfe der Kompensationszahlungen finanziell unterstützt. Diese Form der Förderung soll daher fortgeführt werden. Trotzdem sollte die Bundesregierung – aufgrund der herausragenden Bedeutung dieses Themenfeldes – die Förderung des Sozialen Wohnungsbaus durch die Bundesländer auch in Zukunft aufmerksam beobachten. Bei der Untersuchung der Wohnungsbauprämie konnte nicht abschließend beurteilt werden, ob die Förderung in der derzeitigen Form wirkt – das heißt ihr Ziel in hinreichendem Maße erreicht. Trotz der langen Laufzeit des Programms (seit 1952) fehlen hierzu wissenschaftlich belastbare Daten. Deshalb wurden das BMF und das BMUB beauftragt, zügig eine gemeinsame wissenschaftliche Evaluierung der Wohnungsbauprämie zu veranlassen. Dadurch soll es bis Mitte der neuen Legislaturperiode gelingen, die Wirksamkeit der Wohnungsbauprämie zu verifizieren.

Die Arbeitsgruppe für den Politikbereich „Klima/Energie“ hat festgestellt, dass grundsätzlich alle untersuchten Maßnahmen einen Beitrag zur Erreichung der energie- und klimapolitischen Ziele der Bundesregierung leisten – d. h. in den meisten Fällen zu einer Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen beitragen. In vielen Fällen konnte allerdings nicht eindeutig quantitativ bestimmt werden, in welchem Umfang die Zielerreichung erfolgt. Daher waren Aussagen zur Effizienz der Maßnahmen nur teilweise möglich. Einig war man sich jedoch hinsichtlich der Aussage, dass ein trade-off zwischen dem Ziel einer Förderung von möglichst vielen Kommunen und dem Ziel einer möglichst günstigen Relation zwischen Mitteleinsatz und eingesparten Treibhausgas-Emissionen besteht.

Die Arbeitsgruppe hat zwölf Handlungsempfehlungen<sup>4</sup> erarbeitet, um in Zukunft für sämtliche Fördermaßnahmen im untersuchten Politikbereich die Effektivität und Effizienz sicherzustellen bzw. zu erhöhen. Zum Beispiel sollen neue Förderprogramme nun zwischen Bund und Ländern in bestehenden Arbeitsgruppen zentral besprochen und frühzeitig kommuniziert werden. Sämtliche Maßnahmen sollen darüber hinaus zeitlich befristet geplant werden und die Bemühungen, Synergiepotenziale zu identifizieren und zu nutzen sowie Überschneidungen zu vermeiden sollen fortgesetzt werden. Die Programme müssen schärfer voneinander abgegrenzt und diese mit Blick auf Effektivität und Effizienz der Förderung stärker aufeinander abgestimmt werden, um damit Spielräume für zukunftsorientierte Neu-Priorisierungen im Bundeshaushalt zu gewinnen. Die Umsetzung dieser Handlungsempfehlungen dauert derzeit noch an. Bis zum Sommer 2018 muss hierüber an die Bundesregierung berichtet werden. Diese Überprüfungs Klausel ist im Übrigen ein wichtiger neuer Schritt der Ergebnis-sicherung im Rahmen von Spending Reviews.

Die Ergebnisse des zweiten Spending Review-Zyklus zeigten einerseits, dass das Verfahren auch geeignet ist, größere Politikfelder zu beleuchten, in denen mehrere Ministerien gemeinsam wirken. Auch konnten mit den Handlungsempfehlungen im Bereich Klima/ Energie sowie dem Evaluierungsgutachten der Wohnungsbauprämie „Brücken in die Zukunft gebaut werden“, die zu einer Stärkung der Wirkungsorientierung führen werden. Andererseits zeigte sich in beiden Fällen auch, dass eine Beurteilung von Effektivität bzw. Effizienz zum Teil schwierig ist, da die hierfür notwendigen Daten (noch) nicht in jedem Fall vorliegen.

### **Laufende Arbeiten im Zyklus 2017/2018**

Seit März 2017 läuft der dritte Zyklus der Spending Reviews. Themen sind der Politikbereich „Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe“ und die „Beschaffung standardisierter Massengüter“. Im ersten Fall soll die Zusammenarbeit und Verzahnung von Auswärtigem Amt (AA) und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) analysiert und ggf. verbessert werden. Der Politikbereich hat in den vergangenen Jahren – bedingt durch internationale Entwicklungen – einen enormen Mittelaufwuchs erfahren. Daher ist eine effiziente Mittelverwendung umso wichtiger geworden.

In der Review zur „Beschaffung standardisierter Massengüter“ wird erstmals ein administratives Thema betrachtet, das Konsequenzen für die Verwaltungsorganisation haben kann. Es soll zuerst eine Bestandsaufnahme des Beschaffungswesens in der gesamten Bundesverwaltung erfolgen. Anschließend soll die AG

<sup>4)</sup> Zu den Handlungsempfehlungen im Detail vgl. Abschlussbericht der Spending Review-AG „Klima/Energie, Seite 28 ff.; [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finzen/Spending\\_Reviews/2017-08-21-abschlussbericht-klima-energie.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Spending_Reviews/2017-08-21-abschlussbericht-klima-energie.pdf?__blob=publicationFile&v=1)

konkrete Vorschläge zur weiteren Optimierung des Beschaffungswesens erarbeiten und Wege zur Vereinfachung und Erhöhung der Nutzerfreundlichkeit kostengünstiger Beschaffungswege aufzeigen.

Mit den beiden Themenfeldern wurden ressortübergreifende Politikbereiche gewählt, die Haushaltsvolumina im Milliardenbereich betreffen. Ergebnisse der beiden Reviews sind im Frühjahr 2018 zu erwarten.

Sämtliche Abschlussberichte zu den bisherigen Spending Reviews wurden in den Finanzberichten des Bundesministeriums der Finanzen veröffentlicht und sind auch über die Internetseite des BMF abrufbar.<sup>5</sup> Dort wird auch ein Überblick zum Konzept und die bisherige Arbeit gegeben.

### **Ausblick – ein Kulturwandel ist nötig**

Bei der neuesten Untersuchung zum Einsatz der Wirkungsorientierung in den Haushaltssystemen der OECD-Staaten hat Deutschland die „Rote Laterne“ abgegeben und konnte ins mittlere Drittel der Skala aufrücken.<sup>6</sup> Dies zeigt, dass die Spending Reviews einen anerkannten Beitrag zur Transparenz und Verbesserung der Wirkung öffentlicher Ausgaben geleistet haben. Die Arbeiten der Bundesregierung auf diesem Feld werden national wie international stark beachtet. Auch in der finanzwissenschaftlichen Forschung ist man auf die deutschen Spending Reviews aufmerksam geworden.<sup>7</sup>

Entscheidend ist jedoch, dass sich im politischen und öffentlichen Raum insgesamt der Kulturwandel hin zu mehr Wirkungsorientierung fortsetzt. Die Diskussionen um öffentliche Haushalte beziehen sich immer noch überwiegend auf die Ausgaben (also den Input). Die Wichtigkeit eines politischen Themenfeldes wird noch zu oft danach bemessen, wie viel Ausgaben dafür veranschlagt werden. Für verschiedene Politikziele werden Ausgabenziele – z. B. gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) – definiert. So soll zum Beispiel für Entwicklungszusammenarbeit 0,7 % des BIP verausgabt werden (sog. ODA-Quote (Official Development Aid)), für Verteidigung – in Absprache mit den NATO-Partnern – 2,0 % und für Ausgaben in Forschung und Entwicklung 3 % des BIP. Umso notwendiger ist es auch, in den Mittelpunkt zu rücken, was mit diesen Mitteln erreicht wird – welche Wirkung im Politikfeld erzielt wird.

Bereits bei der Beschreibung von Politikzielen muss mehr an Wirkungen und an die Messung der Zielerreichung gedacht werden. Darauf hinzuarbeiten ist ein schwieriges und langfristiges, aber lohnenswertes Ziel.

<sup>5</sup>) Vgl.: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Spending-Reviews>

<sup>6</sup>) OECD (2017): Government at a Glance – Highlights, Seite 6; <https://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-2017-highlights-en.pdf>

<sup>7</sup>) Vgl. z. B. Zimmermann, Henke, Broer (2017): Finanzwissenschaft, Seite 236 f.