

Thöne, Michael; Happ, Daniel

Research Report

Institutionelle Strukturen zur Verbesserung von Transparenz und Wirksamkeit von Subventionen

FiFo-Berichte, No. 17

Provided in Cooperation with:

FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne

Suggested Citation: Thöne, Michael; Happ, Daniel (2015) : Institutionelle Strukturen zur Verbesserung von Transparenz und Wirksamkeit von Subventionen, FiFo-Berichte, No. 17, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln), Köln, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:hbz:38-62090>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/221894>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

FiFo-Berichte

Nr. 17 Januar 2015

FiFo-Reports

No. 17 January 2015



Institutionelle Strukturen zur Verbesserung von Transparenz und Wirksamkeit von Subventionen

Michael Thöne

Daniel Happ

unter Mitarbeit von Daniel Boller und Simon Rock

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne

fifokoeln.de

Zu den FiFo-Berichten

Mit den FiFo-Berichten werden Studien und Gutachten aus der Arbeit des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln in elektronischer Form vorgelegt.

FiFo-Berichte zeigen in der Regel monographischen Charakter. Die Reihe umfasst vor allem aktuelle Studien. In besonderen Fällen werden in der Reihe auch ältere FiFo-Untersuchungen wiederveröffentlicht.

About FiFo-Reports

In its Reports-series the FiFo Institute for Public Economics at the University of Cologne publishes many of its studies in electronic format.

Usually, FiFo-Reports are monographs that feature current work. Yet in special cases, also older studies are reprinted here.

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Adresse/address:

Wörthstr. 26
D-50668 Köln

Tel. +49 (0)221 – 139751-0

www.fifo-koeln.de

Postanschrift/postal address

Postfach 130 136
D-50495 Köln

Fax. +49 (0)221 – 139751-11

ISSN 1860-6679

Das FiFo Köln wird rechtlich und wirtschaftlich von der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, getragen. Urheber- und Verwertungsrechte des vorliegenden FiFo-Berichts liegen bei der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung.

Von den Autoren dieses Berichts vertretene Auffassungen spiegeln nicht notwendigerweise die Ansichten der Trägergesellschaft oder ihrer Organe wider.

Dieser Bericht kann kostenlos unter www.fifo-koeln.de oder <http://kups.ub.uni-koeln.de/> heruntergeladen werden.

Die Wiedergabe zu erzieherischen, wissenschaftlichen und nicht-kommerziellen Zwecken ist gestattet, vorausgesetzt die Quelle wird angegeben.

Alle Rechte vorbehalten.

© Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, 2015.

The Cologne-based Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e. V. (Society for the Advancement of Research in Public Finance) serves as the legal subject and financial agent of FiFo Köln. Thereby, the copyrights of this report pertain to the Gesellschaft.

The views expressed in this report do not necessarily reflect those of the Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung or any of its bodies.

This report can be downloaded without charge from: www.fifo-koeln.de or <http://kups.ub.uni-koeln.de/>.

Reproduction for educational and non-commercial purposes is permitted provided that the source is acknowledged.

All rights reserved.

Institutionelle Strukturen zur Verbesserung von Transparenz und Wirksamkeit von Subventionen

Studie im Auftrage der Bundesministeriums der Finanzen

Michael Thöne¹

Daniel Happ²

Unter Mitarbeit von Daniel Boller und Simon Rock

1 Dr. Michael Thöne ist Geschäftsführer des FiFo Köln; thoene[a]fiffo-koeln.de.

2 Daniel Happ, MSc, war wissenschaftlicher Mitarbeiter am FiFo Köln.

Zusammenfassung

Institutionelle Strukturen zur Verbesserung von Transparenz und Wirksamkeit von Subventionen

Die Forderung nach höherer Transparenz und besserer Wirkungsorientierung von Subventionen ist ein finanzpolitischer *Evergreen*, der mit der Schuldenbremse und der Forderung nach langfristiger Tragfähigkeit der Finanzpolitik, zusätzliche Dringlichkeit erhält. Die im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen durchgeführte Untersuchung fe 6/13 hat anhand der praktischen Erfahrungen in sechs Ländern – Dänemark, USA, Australien, Niederlanden, Schweiz und Vereinigtes Königreich – Anregungen zur Weiterentwicklung des Subventionsregimes des Bundes identifiziert und entwickelt.

Diese Anregungen werden mit Blick auf die Besonderheiten der deutschen Subventionspolitik formuliert, die mit einem kurzen Stärken-Schwächen-Profil charakterisiert wird. Als besondere Stärke der deutschen Subventionspolitik wird dabei der alle zwei Jahre erstellte Subventionsbericht des Bundes hervorgehoben; an ihn knüpfen zentrale Weiterentwicklungsoptionen an. Folgende Module zur Weiterentwicklung der Subventionstransparenz und –kontrolle des Bundes entwickelt die Studie:

- I. Verbreiterung des Berichtsgegenstandes: Die Studie zeigt Wege, wie mehr Maßnahmen mit subventionsäquivalenten Charakter unter dem Rubrum „Förderungen und Transfers“ in die quantitative und qualitative Berichterstattung des Subventionsberichts einbezogen werden können.
- II. Ein neutraleres Image für Subventionen: Subventionskritik ist wichtig; die häufige Stigmatisierung von Finanzhilfen aber schadet der Finanzpolitik. Skizziert wird eine Regierungs-Kampagne „Meine Subvention“, die den Weg zu einem neutraleren Image eröffnet.
- III. Subventionsdatenbank: Eine Datenbank in Anlehnung das schweizerische Online-Verzeichnis der Bundeshilfen könnte die Subventionstransparenz merklich verbessern.
- IV. Rollierende Evaluationszyklen und Spending Reviews: Es werden drei Stufen für regelmäßige vollständige Evaluierungspflichten entworfen, wobei die oberste Stufe den Einstieg in Subventions-orientierte Spending Reviews markieren würde.
- V. Steuervergünstigungen systematisieren und dem Bundeshaushalt annähern: Steuervergünstigungen sind Substitute für direkte Staatsausgaben. Um beide so weit wie möglich gleich zu behandeln, entwirft der Bericht drei Stufen der Annäherung bzw. fiktiven Vollintegration von Steuervergünstigungen in den jährlichen Haushaltsprozess.
- VI. Nachhaltigkeitsprüfung durch den Subventionsbericht: Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung ist vereinbart, dass der Subventionsbericht stärker überprüfen soll, ob die dargestellten Maßnahmen nachhaltig sind. Im Bericht werden umsetzbare Optionen für eine Nachhaltigkeitsüberprüfung von Subventionen entwickelt.

Schlagerworte: Subventionen, Subventionskontrolle, Steuervergünstigungen, Spending Reviews

JEL-Classification:

H50, H71, H83

Abstract

Institutional structures to improve the transparency and performance of subsidies

The call for greater transparency and more performance orientation of subsidies is an *evergreen* of German economic policy. The new budgetary Debt Brake and the demand for long-term fiscal sustainability add to the urgency of this claim. The research report fe 6/13 commissioned by the Federal Ministry of Finance analyses the practical experiences in six countries - Denmark, the USA, Australia, the Netherlands, Switzerland and the United Kingdom – and develops suggestions for the further improvement of German subsidy policy.

The suggestions are formulated with a view to the special features of the German subsidy policy, characterized with a short SWOT profile. Here, the biannual Federal subsidy report stands out as a particular strength of the German regime. Most of the following modules to improve of the transparency and performance of subsidies are attached to this report – directly or indirectly:

- I. Broadening the subsidy report's coverage: Today, many budgetary transfers which are narrow equivalents to classical subsidies are not covered by the subsidy report. The study proposes to establish a new report-section "aid and transfers". Here, these equivalent measures can be described and, thus, gradually integrated into the subsidy report.
- II. A more neutral image for subsidies: Many subsidies deserve the critical scrutiny they receive in public. Yet justified criticism has turned into a common stigma for subsidies which is detrimental to rational expenditure policy. The study outlines a government campaign "My Subsidy" as path to a more neutral image.
- III. Subsidy database: A database in line with the Swiss online-register of all federal subsidies could improve state aid transparency markedly.
- IV. Periodic subsidy evaluations and spending reviews: We develop three stages of obligatory regular evaluation-cycles for subsidies, with the top stage marking an entry into subsidy-oriented spending reviews.
- V. Integration of tax expenditures with the federal budget: Tax expenditures are close substitutes for direct government spending. As far as possible both should be treated alike. We design three stages of convergence to the budget. The top stage would offer the full integration of tax expenditures with the budget process.
- VI. Sustainability impact assessment by the subsidy report: The coalition agreement of the German federal government stipulates, inter alia, that the subsidy report in future shall monitor whether subsidies are sustainable. The study develops a framework for these sustainability impact assessments of subsidies.

Keywords: Subsidies, Subsidy Control, Tax Expenditures, Spending Reviews

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	7
1 Orientierung	18
1.1 Einleitung	18
1.2 Struktur der Untersuchung: Das Verhältnis von Instrumenten zur Subventionssteuerung und Instrumenten der Ausgabensteuerung	20
2 Ex ante-Profil der Subventionstransparenz und -steuerung in Deutschland.....	23
3 Internationale Trends.....	26
3.1 Langfristige Trends bei den Reformen der öffentlichen Haushalts- und Verwaltungsstrukturen	26
3.2 Die Entwicklung der Subventionsvolumina im internationalen Vergleich	29
3.2.1 Die Begriffsproblematik	29
3.2.2 Subventionsentwicklung im Untersuchungsraum	31
4 Kommunikation und Transparenz im Subventionswesen.....	38
4.1 Grundfragen zur Subventionsbegriffen und -abgrenzungen.....	38
4.2 Nationale Subventionsdefinitionen? Deutschland im Vergleich mit den Untersuchungsländern	40
4.2.1 Thematisch orientierte Subventionsdiskussionen	41
4.2.2 Thematisch orientierte versus allgemeingültige Subventionsbegriffe	44
4.2.3 Breitere allgemeingültige Subventionsbegriffe	45
5 Subventionskontrolle als Element eines wirkungsorientierten Haushaltswesens	50
5.1 Satellitensysteme Subventionskontrolle	50
5.1.1 Eidgenössischer Subventionsbericht und Subventionsüberprüfung	50
5.2 Integrierte Wirkungsorientierung: Spending Reviews, Performance Reviews und Evaluationskultur	51
5.3 Spending Reviews	54
5.3.1 Spending Reviews als Teil des Haushaltsprozesses.....	55
5.3.2 Internationale Erfahrungen mit Spending Reviews	55
5.3.3 Vereinigtes Königreich: Comprehensive Spending Review (2010) und Gründung des Office for Tax Simplification	59
5.3.4 Niederlande: Comprehensive Expenditure Review (2010)	61
5.3.5 Dänemark: Special Studies	62

5.3.6	Australien: Comprehensive Expenditure Review 2008–2010.....	63
5.3.7	Diskussion mit Blick auf Subventionssteuerung und -kontrolle.....	65
5.4	Performance Budgeting	67
5.4.1	Performance Budgeting in Australien	70
5.4.2	Performance Budgeting in Dänemark	72
5.4.3	Performance Budgeting in den Niederlanden.....	73
5.4.4	Performance Budgeting in den Vereinigte Staaten von Amerika	74
6	Reformmodule für ein institutionelles Design verbesserter Subventionstransparenz und Wirksamkeitskontrolle	77
6.1	Reformmodule Kommunikation: Weiterentwicklung des Subventionsberichts	78
6.1.1	Verbreiterung des Berichtsgegenstandes: „Förderungen und Transfers“	79
6.1.2	Peer Reviews zur Vertiefung der Subventionsbetrachtung:	82
6.1.3	Neutraleres Image für den Subventionsbegriff.....	83
6.1.4	Subventionsdatenbank.....	85
6.2	Reformmodul: Von rollierenden Evaluationen zu Spending Reviews	86
6.3	Reformmodul: Performance-Informed Subsidy Budgeting (PISB).....	89
6.4	Reformmodul: Steuervergünstigungen systematisieren und dem Bundeshaushalt annähern	92
6.5	Reformmodul: Nachhaltigkeitsprüfung durch den Subventionsbericht	99
6.5.1	Nachhaltigkeitspolitik als Korrektur des Gegenwarts-bias‘	99
6.5.2	Kriterien für die Nachhaltigkeitsprüfung.....	100
6.5.3	Abfrage Subventions-Nachhaltigkeit.....	103
6.6	Prototypische Institutionen für projektbezogene Reformmodule	105
7	Zusammenfassung der Ergebnisse	108
7.1	Die Reformmodule für ein Institutionelles Design verbesserter Subventionstransparenz und Wirksamkeitskontrolle in der Zusammenschau	108
7.1.1	Verbreiterung des Berichtsgegenstandes	109
7.1.2	Ein neutraleres Image für Subventionen	110
7.1.3	Subventionsdatenbank.....	110
7.1.4	Rollierende Evaluationszyklen und Spending Reviews	110
7.1.5	Steuervergünstigungen systematisieren und dem Bundeshaushalt annähern	111

7.1.6	Nachhaltigkeitsprüfung durch den Subventionsbericht	112
8	Quellen	114

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Institutionelles Design verbesserter Subventionstransparenz und Wirksamkeitskontrolle	20
Abbildung 2:	Subventionen nach VGR-Definition in Prozent des BIP: Durchschnitt Untersuchungsländer und Deutschland	32
Abbildung 3:	Subventionen nach VGR-Definition in Prozent des BIP	33
Abbildung 4:	Subventionen nach VGR-Definition in Prozent der staatlichen Gesamtausgaben	34
Abbildung 5:	Staatliche Beihilfen in Prozent des BIP in DE, DK, NL und UK	35
Abbildung 6:	Subventionsquoten in Deutschland nach dem Subventionsbegriff des Subventionsberichts	36
Abbildung 7:	Subventionen und sonstige Transfers in WDI-Abgrenzung (1996-2012)	37
Abbildung 8:	Gebräuchliche Subventionsabgrenzungen für Deutschland (2011)	38
Abbildung 9:	Leitbild „Zwiebelmodell“	39
Abbildung 10:	Handlungsfelder Subventionsabgrenzung	40
Abbildung 11:	CH-Bundeshaushalt – Subventionsanteile in wichtigen Aufgabengebieten (2013)	46
Abbildung 12:	Stilisierte Darstellung der Bottom-up Review-Methode	57
Abbildung 13:	Stilisierte Darstellung der Joint Review-Methode	57
Abbildung 14:	Zentrale Komponenten eines standardisierten Performance Budgeting Systems (Anzahl der Nennungen)	89
Abbildung 15:	Die Aufstellung des Bundeshaushalts	91
Abbildung 16:	Australien: Direkte und steuerliche Ausgaben des Bundes (2012)	96
Abbildung 17:	Optimales Ablaufschema einer Subventionskontrolle	102
Abbildung 18:	Schema Nachhaltigkeitsprüfung („Stufe 2“)	104
Abbildung 19:	Reformmodule für Subventionstransparenz und -wirksamkeit	108

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Stärken und Schwächen der Subventionstransparenz und -steuerung in Deutschland	24
Tabelle 2:	Thematische Schwerpunkte aktueller Subventionsdiskussionen in den Untersuchungsländern (2014)	43
Tabelle 3:	Kategorien des Performance Budgeting	68
Tabelle 4:	Performance Budgeting auf zentralstaatlicher Ebene in den Untersuchungsländern (2011)	69

Verzeichnis der Textboxen

Kasten 1:	Subventionspolitische Leitlinien der Bundesregierung	19
Kasten 2:	Zentrale Befunde: Subventionsbericht Schweiz	51
Kasten 3:	Zentrale Befunde: Spending Review Vereinigtes Königreich.....	61
Kasten 4:	Zentrale Befunde: Spending Review Niederlande	62
Kasten 5:	Zentrale Befunde: Spending Review Dänemark	63
Kasten 6:	Zentrale Befunde: Spending Review Australien	65
Kasten 7:	Zentrale Befunde: Performance Budgeting Australien.....	71
Kasten 8:	Zentrale Befunde: Performance Budgeting Dänemark	73
Kasten 9:	Zentrale Befunde: Performance Budgeting Niederlande	74
Kasten 10:	Zentrale Befunde: Performance Budgeting Vereinigte Staaten von Amerika	76

Kurzfassung

Institutionelle Strukturen zur Verbesserung von Transparenz und Wirksamkeit von Subventionen

Forschungsvorhaben fe 6/13 im Auftrag des
Bundesministeriums der Finanzen

Die Empfehlungen der Studie im Überblick

A. Ausgangspunkte

Höhere Transparenz und bessere Wirkungsorientierung von Subventionen sind finanzpolitische *Evergreens*, die mit der Schuldenbremse und der darüber hinausgehenden Anforderung, langfristig tragfähige Budgets zu gestalten, eine zusätzliche Dringlichkeit erhalten. Doch nicht nur das fachliche Bedürfnis nach Subventionstransparenz und -kontrolle ist hoch. Auch zeichnet sich Deutschland durch eine besonders subventionskritische öffentliche Meinung aus, die sensibel reagiert, wenn neue Fördermaßnahmen ordnungspolitische Zweifel nähren oder in den Ruch der Klientelpolitik kommen. Das *Stigma*, das Subventionen hier zuweilen tragen, erleichtert es, eine restriktive, auf gut gerechtfertigte und effizient gemanagte Subventionen beschränkte Förderpolitik anzustreben. Zugleich erschwert das Stigma zuweilen die leidenschaftslose Diskussion staatlicher Förderpolitiken.

Die Rahmenbedingungen für ein klares Subventionsregiment mit Erfassung, Monitoring, Evaluierung und erfolgsabhängiger Steuerung sind in Deutschland gut. Auf Bundesebene sind mit dem Subventionsbericht, der Umstellung des Haushaltsverfahrens auf Top-Down-Planung und mit den subventionspolitischen Leitlinien wichtige Elemente eines solchen Regiments schon implementiert. Gleichwohl ist die Subventionssteuerung des Bundes in einigen Aspekten noch klar verbesserungsfähig. Ein zentraler Punkt ist dabei die unzureichende Wirkungsorientierung von Subventionen. Hier entwickelt das Forschungsvorhaben auf Basis von internationalen Erfahrungen konkrete Module zur Stärkung von Subventionstransparenz und -kontrolle. Dabei gilt es, die institutionellen Besonderheiten des deutschen Systems und die damit einhergehenden polit-ökonomischen Herausforderungen zu berücksichtigen.

Generell sieht sich die Bundesregierung vor dem Hintergrund von Schuldenbremse und demografischem Wandel mit der Anforderung konfrontiert, den öffentlichen Haushalt strukturell zu konsolidieren und langfristig tragfähige Budgets zu gestalten. Dabei gilt es in Zeiten der wirtschaftlichen Erholung im Anschluss an die Finanz- und Wirtschaftskrise die strukturelle Haushaltskonsolidierung vor allem durch Erhöhung der Effizienz und Effektivität wachstumsfreundlich zu gestalten. Die Bundesregierung bekennt sich im Koalitionsvertrag dezidiert zur nachhal-

tigen Konsolidierung des öffentlichen Gesamthaushalts. Dieses Ziel soll durch eine stärkere Wirkungsorientierung des Haushalts, eine Effizienzsteigerung der Ausgaben auf allen Ebenen sowie eine stetige und konsequente Überprüfung bestehender und neuer Subventionen gemäß den Subventionspolitischen Leitlinien erreicht werden. Auch soll eine Nachhaltigkeitsprüfung für Subventionen im Subventionsbericht etabliert werden.

Die im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen durchgeführte Untersuchung „Institutionelle Strukturen zur Verbesserung von Transparenz und Wirksamkeit von Subventionen“ hat die Aufgabe, anhand der praktischen Erfahrungen in sechs Untersuchungsländern – Dänemark, den USA, Australien, den Niederlanden, der Schweiz und des Vereinigten Königreichs – Anregungen zur Weiterentwicklung des Subventionsregiments des Bundes zu identifizieren und auf Deutschland zu übertragen.

Institutionelles Design verbesserter Subventionstransparenz und Wirksamkeitskontrolle



Eigene Darstellung.

Die Studie greift diese Impulse auf, holt aus den sechs Untersuchungsländern Beispiele für gutes institutionelles Management der Transparenz und Wirksamkeit von Subventionen ein und formuliert Weiterentwicklungs-Optionen für Subventionsberichterstattung und -kontrolle.

B. Ex ante-Profil der Subventionstransparenz und -steuerung in Deutschland

Primärer Zweck der Sammlung internationaler Erfahrungen zur Transparenz und wirksamkeitsorientierten Steuerung von Subventionen ist es, Anregungen zur Weiterentwicklung der Subventionsberichterstattung und -kontrolle in Deutschland zu gewinnen. Das setzt nicht nur institutionensensibles Verständnis der Übertragbarkeit von ausländischen Beispielen voraus: „Was kann wie übertragen werden?“ *Davor* steht die grundsätzlichere Frage: „Was soll übertragen werden?“ In welchen Feldern kann durch eine erfolgreiche Adaption ausländischer Praxis ein Fortschritt erwartet werden?

Das gewählte Paradigma „Stärken stärken“ verlangt zunächst ein differenziertes Bild zu Schwächen und Stärken des deutschen Instrumentariums. Stärken sollen gestärkt, aber auch Schwächen ausgeglichen werden.

Doch auch mit internationalen Vergleichen im Hintergrund kann ein Stärken-Schwächen-Profil der Subventionstransparenz und -steuerung für Deutschland nicht leicht formuliert werden. Gerade auch die Doppelperspektive unserer Untersuchung - Binnensicht und Außensicht – lässt eine eindeutige Klassifizierung bestimmter Eigenschaften des deutschen Subventionswesens als „Stärken“ oder „Schwächen“ zu einer strittigen Angelegenheit werden. Diesem Doppelcharakter entspricht die dargestellte Grundeinschätzung, die der weiteren Untersuchung vorangestellt wurde.

Stärken und Schwächen der Subventionstransparenz und -steuerung in Deutschland

Aktionsfeld	Institution / Regel / Praxis	Die Stärke daran...	Die Schwäche daran...
Transparenz	Subventionsbericht (SB) des Bundes	Die <i>Existenz</i> des SB als solcher ist ein großer Pluspunkt.	--
	Gesetzliche Pflicht zum regelmäßigen SB.	(Selbst-)Bindung der Regierung.	--
	SB ist <i>Regierungsbericht</i>	Konform mit finanzpolitischer und administrativer Verantwortlichkeit.	Elemente der Unabhängigkeit könnten den SB als Instrument der demokratischen Kontrolle stärken.
	Subventionsabgrenzung des SB nach Stabilitätsgesetz von 1967 (StWG).	Lässt <i>verhältnismäßig</i> wenig Spielräume zum diskretionären Verschweigen von Subventionen.	Subventionsbegriff nach StWG nicht mehr zeitgemäß; viele gleichartige Transfers bleiben außen vor.
	Abgrenzung Steuervergünstigungen (StV).	Konzentration auf „eindeutige“ Subventionsäquivalente	Merklich enger als international übliche <i>tax expenditures</i> .
	Berichtsort Steuervergünstigungen im SB.	StV erhalten die gleiche öffentliche Aufmerksamkeit wie Finanzhilfen als Subventionen.	StV kein obligatorischer Anhang im Haushaltsplan (das wäre OECD- <i>best practice</i> der Budgettransparenz).
	Hohe und kritische öffentliche Aufmerksamkeit für Subventionen.	Opportunistische Nutzung von Subventionen in Deutschland politisch <i>vergleichsweise</i> schwerer.	„Stigma Subvention“ erschwert leidenschaftslose Erfassung und Kontrolle.
Evaluierungen / Spending Reviews	Ein großer Anteil der Subventionen des Bundes wird evaluiert.	Evaluierungen sind zentral für die Wirkungskontrolle.	Verbleibende Evaluierungslücken.
	Evaluierungen in der Regel in der Hoheit der betreuenden Ressorts.	Informationsvorteile und Steuerpflicht liegen bei den Ressorts.	Odium des Interessenskonflikts mindert die Glaubwürdigkeit nach außen.
	Keine einheitlichen Evaluierungsmaßstäbe (Ausnahme: EU-Subv.).	Methodenvielfalt ist sachlich angemessen und dynamisch effizient	Fehlende Mindeststandards begünstigen methodische Laxheit.
	Keine umfassende Pflicht zur regelmäßigen Evaluierungen (Ausnahme: EU-Subv.)	Effiziente Prioritätensetzung möglich.	Verschonung von politisch sensiblen Subventionen möglich.

Aktionsfeld	Institution / Regel / Praxis	Die Stärke daran...	Die Schwäche daran...
	Kein Monitoring der Umsetzung von Evaluationsempfehlungen.	Wären Empfehlungen verbindlich, würden Evaluierungen von vornherein „harmloser“ formuliert.	„Ignorieren“ von Evaluationsergebnissen fällt leicht.
	Umfassende <i>Reviews</i> mehrerer Subventionen sehr selten.	Aufwand ist so groß, dass dergleichen seltener als Einzelevaluierungen gemacht würde.	Einheitlichkeit und Vollständigkeit ermöglichen weitergehende Schlüsse.
Integration in den Haushaltsprozess	Subventionskontrolle nicht Teil einer wirkungsorientierten Budgetsteuerung	Subventionskontrolle kann aktuell ambitionierter sein.	Subventionen und andere fiskalische und nicht-fiskalische Instrumente werden nicht integriert gegeneinander abgewogen.
	Subventionspolitische Leitlinien getrennt von haushaltspolitischen Grundsätzen.	Leitlinien können subventionsspezifischer sein und länger Bestand haben.	Subventionspolitische Leitlinien werden im Konflikt nachgeordnet.

Eigene Darstellung.

Auch, aber nicht nur an diesen Einschätzungen knüpfen die in der Studie diskutierten Reformmodule zur Weiterentwicklung der Transparenz und Wirkungsorientierung von Subventionen in Deutschland an.

C. Die Analysen für die Untersuchungsländer

Die empirische Untersuchung der Studie widmet sich ausführlich dem Subventions- und Haushaltswesen der sechs Untersuchungsländer Dänemark, USA, Australien, die Niederlande, Schweiz und Vereinigtes Königreich. Ein wichtiger Befund steht dabei über allen Einzelbefunden: Mit Ausnahme der Eidgenossenschaft – und in gewissen Maße Großbritannien – haben die betrachteten Länder *keine* spezifische Politik der Subventionsanalyse und –steuerung. Stattdessen nutzen sie in größerem Ausmaße Instrumente der modernen internationalen Haushaltssteuerung, innerhalb derer Subventionen nur eine von mehreren Instrumentenarten ist, die keine „Sonderbehandlung“ erhält. Insofern greift die Untersuchung diese Mechanismen auf und fragt, was aus deren Nutzung für Deutschland und für die hiesige Subventionspolitik gelernt werden kann.

Die Untersuchung betrachtet zunächst die Instrumente und Erfahrungen zur Kommunikation und Transparenz von Subventionsfragen. Danach wird die Subventionskontrolle als Element eines wirkungsorientierten Haushaltswesens diskutiert, zum Teil als Satellitensysteme der Subventionskontrolle, zum Teil als Element einer umfassenderen Wirkungsorientierung.

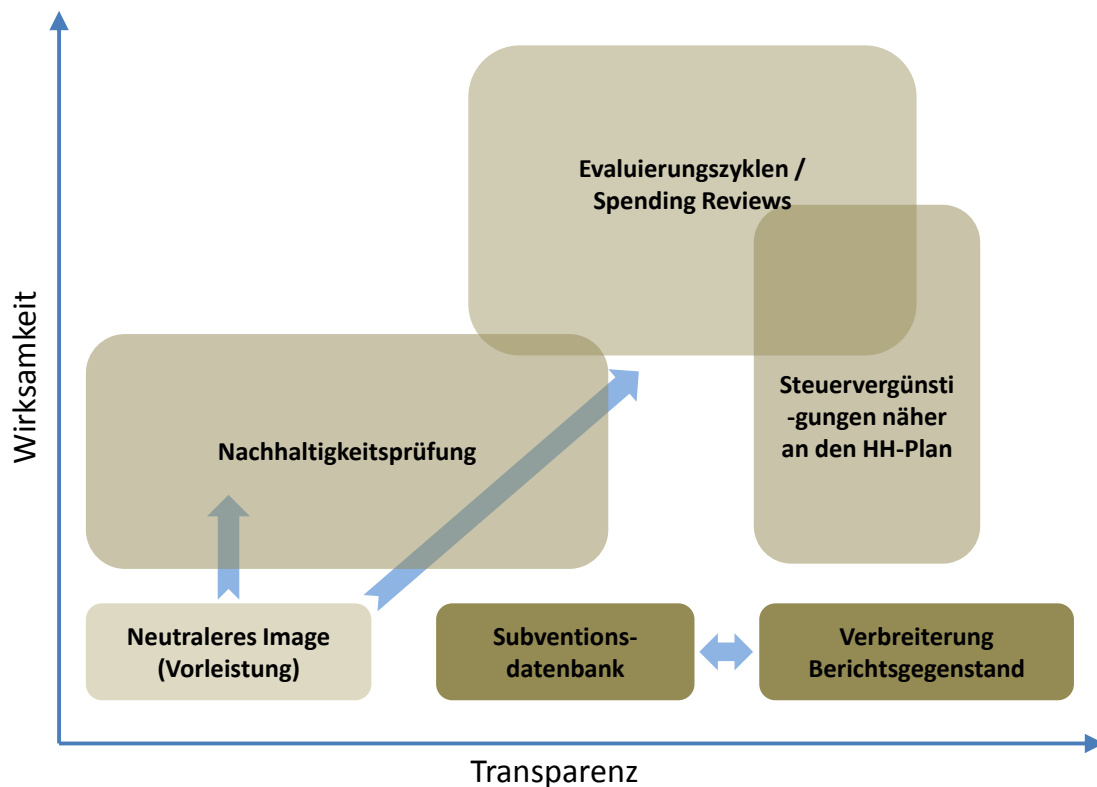
Einzelne Befunde für die Untersuchungsländer können im Rahmen der Kurzfassung nicht wiedergegeben werden. Im Abgleich Deutschlands mit den Beispielländern wurde - mit wenigen Ausnahmen - sehr deutlich, dass gerade im Subventionswesen die ausländischen Erfahrungen nicht ohne weiteres übertragen werden können. Dazu ist Deutschland mit allen Stärken und Schwächen ein zu einzigartiges „Subventionsland“.

D. Reformmodule für ein institutionelles Design verbesserter Subventionstransparenz und Wirksamkeitskontrolle

Das Gutachten entwickelt eine Reihe von Reformmodulen für ein institutionelles Design verbesserter Subventionstransparenz und Wirksamkeitskontrolle. Es werden, wo es geht, die internationalen Erfahrungen aufgegriffen, die zur Verbesserung von Transparenz und Wirksamkeit von Subventionen großes Potenzial bieten. Einige Reformmodule mussten auch frei von internationalen Anregungen entwickelt werden, wenn die deutschen Anforderungen zu weit von den Bedingungen in den Untersuchungsländern abwichen.

Es werden *Module* zur Weiterentwicklung der Subventionspolitik skizziert, die jeweils für eine bestimmte Aufgabe oder einen bestimmten Bereich einen funktionalen Mechanismus schaffen können. Die Formulierung modularer Weiterentwicklungsoptionen kann auch als Umsetzung einer Lehre aus der praktischen Politikberatung gesehen werden: Große integrierte Reformmodelle oder gar Rangfolgen der Wichtigkeit von Reformschritten scheitern oft in einer politischen Praxis, deren Prioritäten sich nach eigenen Gesetzmäßigkeiten herausbilden.

Reformmodule für Subventionstransparenz und -wirksamkeit



Quelle: Eigene Darstellung.

Die entwickelten Reformmodule sind in der Abbildung nach ihrem erwarteten Wirkungsgrad in den Dimensionen „Subventionstransparenz“ und „Stärkere Wirkungsorientierung“ dargestellt. Wenn manche Maßnahmen hier einen größeren Raum einnehmen als andere, kommt damit

zum Ausdruck, dass innerhalb einiger Module unterschiedliche – zumeist drei – Ausformungsvarianten und –intensitäten angeboten werden.

Einige Module verstärken sich gegenseitig, wenn sie parallel eingeführt werden. Grundsätzlich aber sind alle Module so formuliert, dass sie jeweils allein eingeführt werden könnten.

I) Verbreiterung des Berichtsgegenstandes

Eine wiederkehrende Kritik am deutschen Subventionsbericht ist die Abgrenzung der dargestellten Maßnahmen gegenüber anderen Transfers mit subventionsäquivalenten Charakter, die hier nicht erfasst sind bzw. über die in anderen Fachberichten der Bundesregierung Rechenschaft abgelegt wird. Diese historisch gewachsenen Abgrenzungen führen zu der Frage, ob der Subventionsbegriff des Subventionsberichts noch tauglich ist oder ob eine systematische Erweiterung des Subventionsbegriffs angestrebt werden soll.

Der Mehrwert, ein breiteres Spektrum von Subventionen und subventionsäquivalenten Transfers integriert zu betrachten, liegt aus einer Perspektive wirkungsorientierter Steuerung auf der Hand: Transfers mit Förderungs- und Lenkungsabsicht unterscheiden sich mitunter stark in der Qualität ihres Designs, der Nüchternheit ihrer Wirkungserwartung und in ihrer Performance. Dahingegen fallen die Unterschiede zwischen Maßnahmen, die gerade noch in die aktuelle Auslegung des Subventionsbegriffs nach § 12 StWG fallen, und solchen, die davon nicht mehr erfasst sind, mitunter sehr gering aus. Folglich berichtet der Subventionsbericht zwar von zahlreichen Fördermaßnahmen in vielen Aktionsfeldern, oft aber unvollständig.

Hier setzt das Reformmodul „Förderungen und Transfers“ an. Ziel ist es, die instrumentell und fiskalisch geprägte Perspektive des Subventionsberichts mit den funktional dominierten Perspektiven der Fachberichte zu verzahnen. Eine mögliche Ausformung wäre:

- Pro Turnus werden im Subventionsbericht ein bis zwei Fokusthemen unter dem Rubrum „Förderungen und Transfers“ vertieft betrachtet.
- „Forschungsbericht im Subventionsbericht“: Eine Orientierung direkt an den anderen Fachberichten wäre wegen der angestrebten Niedrigschwelligkeit zu bevorzugen.
- Qualitative Dimension: Das Format „Förderungen und Transfers“ böte zudem die Möglichkeit, für das jeweilige Fachgebiet über die Wirksamkeit und Performance von fördernder, korrigierender und intervenierender Politik im Instrumentenmix zu berichten.

Eine wichtige Perspektive für den Subventionsbericht ist ein neuer breiterer Subventionsbegriff, der sich am schweizerischen Beispiel orientiert. Eine inkrementelle Annäherung über die Integration bestehender Berichtsformate ist hier ein pragmatischer Weg, der auch die Selbstverstärkungseffekte eines solchen Prozesses nutzen kann.

II) Ein neutraleres Image für Subventionen

Die Erweiterung des Subventionsberichts und –begriffs um subventionsäquivalente Transfers ist keineswegs ein „Selbstläufer“. Deutschland hat eine sehr subventionssensible und kritische Öffentlichkeit und Presse. Das ist im Untersuchungskontext eine gute Voraussetzung, um auf Interesse an Instrumenten für mehr Transparenz und Wirksamkeitskontrolle im Subventionswesen zu stoßen. Das wird allerdings auch durch ein Stigma „Subvention“ begleitet. Zu häufig und undifferenziert werden Subvention mit Klientelismus und Rent Seeking gleichgesetzt. In der Konsequenz meiden die meisten für Transferprogramme Verantwortlichen es sehr sorgfältig, dass ihre Maßnahmen mit dem Begriff der Subvention in Verbindung gebracht werden. Klar und ausgewogen kann man über Subventionen aber nur sprechen, wenn man sie auch beim Namen nennt.

Die zentrale Frage ist hier, ob an dem negativen Image der Subventionen etwas getan werden kann, um dieses Stigma zu überwinden. Amerikanische und niederländische Anregungen aufgreifend diskutiert die Studie, welchen Beitrag eine Kampagne „Meine Subvention“ in Deutschland leisten könnte. Gelingt es, auch positive Seiten darzustellen, ohne Subventionen dabei „über den grünen Klee“ zu loben, könnte der Weg zu einem neutraleren Image eröffnet werden. Selbstredend sollten in einer derartigen Kampagne auch die berechtigten kritischen Töne gegenüber Subventionen ausreichenden Raum erhalten.

III) Subventionsdatenbank

Die Schaffung einer Datenbank für Subventionen in Anknüpfung an den Subventionsbericht ist eine wünschenswerte Maßnahme zur Verbesserung der Subventionstransparenz und des allgemeinen Subventionswissens. Als Vorbild kann hier die schweizerische Datenbank der Bundessubventionen dienen, die von der Eidgenössischen Finanzverwaltung unterhalten wird.

In Deutschland sollte die Grundlage einer solchen Subventionsdatenbank in den Informationen des Subventionsberichts bestehen. Mit den verschiedenen Anlagen des Berichts, insbesondere mit den umfangreichen Datenblättern der Anlagen 7 (Finanzhilfen) und 8 (Steuervergünstigungen), besteht hier ein Grundstock, auf dem erweiternd aufgebaut werden sollte. Der Mehrwert einer ergänzenden Datenbank gegenüber dem Subventionsberichts liegt in der höheren Aktualität, in der durch Verlinkungen möglichen Interkonnektivität, in der durch publikumsnahe Aufbereitung besseren Anschaulichkeit sowie in der Barrierefreiheit.

IV) Rollierende Evaluationszyklen und Spending Reviews

Evaluationen und Spending Reviews werden nicht als zwei gänzlich unterschiedlich Dinge angesehen sondern als zwei verschiedene Ausprägungen des Wunsches, mehr über die Wirksamkeit von Regierungshandeln zu erfahren und diese Erkenntnisse für Verbesserungen der Praxis

zum Einsatz zu bringen. In diesem Sinne werden hieran anknüpfende Reformmodule gestuft formuliert:

- Erste Stufe – Regelmäßige und flächendeckende Evaluationszyklen für alle Subventionen. Hier geht es zunächst darum, den evaluatorischen Flickenteppich gleichmäßiger und dichter zu weben. Zumindest für die Finanzhilfen und die Steuervergünstigungen sowie günstigenfalls auch für die großen „Grenzfälle“ wäre festzulegen, dass rollierend und regelmäßig neue Evaluationen vorgelegt werden müssen. Diese Reformoption erscheint besonders geeignet, als ergänzende Verpflichtung in die Subventionspolitischen Leitlinien aufgenommen zu werden.
- Zweite Stufe – Gemeinsame Leitlinien für Evaluationen: Neben der Vollabdeckung und Regelmäßigkeit von Evaluationen werden auch die Standards fixiert, denen diese Überprüfungen methodisch und hinsichtlich der zu beantwortenden Fragendimensionen genügen müssen.
- Dritte Stufe – Einstieg in die Durchführung von Subventions-orientierten Spending Reviews: Zu den regelmäßigen, nach einheitlichen Maßstäben durchgeführten Evaluierungen kommen nun auch Spending Reviews hinzu. Die Voraussetzungen für Spending Reviews sind im Subventionsbereich besonders günstig, weil der Subventionsbericht als einer der ganz wenigen ressortübergreifenden Regierungsberichte eine sehr gute Grundlage für einen themenspezifischen, ressortübergreifenden Spending Review-Ansatz bietet.

V) Steuervergünstigungen systematisieren und dem Bundeshaushalt annähern

Bei Steuervergünstigungen handelt es sich um Substitute für direkte Staatsausgaben, um „Ausgaben über das Steuersystem“. Im Gegensatz zu den direkten Staatsausgaben sind Steuervergünstigungen aber nicht dem jährlichen Haushaltsprozess zugeordnet, sie folgen allein den steuergesetzlichen Vorgaben. Beratung und Durchführung des Haushalts beruhen in dieser Hinsicht auf einer unvollständigen Informationsgrundlage. Der Subventionsbericht illustriert diese haushaltspolitische Asymmetrie: Für das Jahr 2014 werden budgetäre Finanzhilfen im Umfang von 6,3 Milliarden Euro ausgewiesen, zugleich sind aber dem Bund zugerechneten 15,5 Milliarden Euro ausgabenäquivalenter Steuervergünstigungen nicht Gegenstand des jährlichen Haushaltprozesses.

Mit Blick auf die subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung und die im Koalitionsvertrag bekräftigte Absicht, der Wirkungsorientierung in der Haushalts- und Politikgestaltung eine größere Rolle einzuräumen, erscheint es vordringlich, dass steuerliche Ausgaben und konventionelle Haushaltsausgaben planerisch gleichrangig und als potenzielle Substitute betrachtet werden. Dazu werden drei unterschiedlich weit gehende Reformmodule für steuerliche Ausgaben (hier: Steuervergünstigungen nach Anlage 2 und sonstige steuerliche Regelungen nach Anlage 3) formuliert:

1. Klassifikation nach Haushaltssystematik
2. Klassifikation nach Haushaltssystematik und Integration in den Bundeshaushalt als Anlage
3. Klassifikation nach Haushaltssystematik und Integration in den Bundeshaushalt als Top-Down-Verfahren (3a: Nachrichtliche Integration, 3b: Fiktive Vollintegration).

Eine Reform in diesem Bereich wäre ein ambitionierter Schritt, mit dem Deutschland eine echte budgettechnische Innovation vorlegen würde. Auch böte diese Art der Betrachtung eine wichtige Voraussetzung, eine der zentralen subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung in die Tat umzusetzen: „Es wird geprüft, inwieweit bestehende Steuervergünstigungen in Finanzhilfen oder andere, den Staatshaushalt weniger belastende Maßnahmen überführt werden können.“ Diese Leitlinie hat seit ihrer Inkraftsetzung 2006 noch keine praktische Wirkung entfalten können. Mit der durch die fiktive Vollintegration ermöglichten Betrachtung von konventionellen und steuerlichen Ausgaben auf gleicher Augenhöhe enden die gegenwärtigen starken Anreize *gegen* eine Umwandlung von Steuervergünstigungen in Finanzhilfen.

Mit dem avisierten Ende polit-ökonomischer Widerstände *nach* Einführung eines solchen Modells werden zugleich auch erwartbare Widerstände *gegen* die Einführung des skizzierten Integrationsmodells beschrieben. Insofern handelt es sich hier um eine Innovation, die voraussichtlich nicht leicht umzusetzen sein dürfte.

VI) Nachhaltigkeitsprüfung durch den Subventionsbericht

Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung ist unter anderem vereinbart, dass der Subventionsbericht stärker überprüfen soll, ob die dargestellten Maßnahmen nachhaltig sind. Da die künftige Funktion des Subventionsberichts ein zentraler Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist, wird abschließend auch betrachtet, wie eine Nachhaltigkeitsprüfung durch den Subventionsbericht gestakten werden könnte.

Dazu wird auf das gemeinsame Paradigma der ökologischen, sozialen und ökonomisch-fiskalischen Dimensionen der Nachhaltigkeitspolitik zurückgegriffen: Nachhaltigkeit formuliert immer das Postulat, die Gegenwart in Einklang zu bringen mit den Bedürfnissen der Zukunft. Praktische Tagespolitik ist häufig zugunsten gegenwärtiger Bedürfnisbefriedigung verzerrt, Zukunftserfordernisse werden latent vernachlässigt. Nachhaltige Subventionen sind demgegenüber Maßnahmen, die

- keine intertemporale Verschiebung sozialer Chancen und gesellschaftlicher Teilhabe zu Lasten junger und zukünftiger Generationen bewirken,
- keine Gegenwartsvorteile durch längerfristig wirksame bzw. später auftretende ökologische und klimatische Belastungen erkaufen,
- keine Umverteilung von Finanzierungslasten in die Zukunft mit sich bringen sowie keine materiellen oder immateriellen Gegenwartsvorteile durch eine Verschlechterung der langfristigen Staatsfinanzierung erkaufen.

Diese Maßstäbe beschreiben Konstellationen, in denen Subventionen hinsichtlich ihrer Nachhaltigkeitswirkungen *neutral* sind, sie verursachen keine zusätzlichen Lasten zuungunsten künftiger Generationen. Eine hieran anknüpfende Nachhaltigkeitsüberprüfung ist in unterschiedlicher Dimensionierung vorstellbar und umsetzbar.

Schema Nachhaltigkeitsprüfung

Nachhaltigkeitsprüfung für Subvention XY				Bewertung	
A. Fachliche Nachhaltigkeit der Subvention				ex ante	ex post
Ökologisch	positiv	neutral	negativ	e.a.	e.p.
Sozial	positiv	neutral	negativ	e.a.	e.p.
Finanziell / Ökonomisch	positiv	neutral	negativ	e.a.	e.p.
B. Fiskalität der Subvention					
Jährliche Ausgaben (-äquivalente):	xx Mio. Euro				
Effizienzpotenziale ausgeschöpft?		ja	nein	e.a.	e.p.
Umwandlungspotenziale ausgeschöpft?		ja	nein	e.a.	e.p.
C. Hauptziel der Subvention					
Die Subvention soll erreichen, ...	(... Ziel benennen)				
Performance-Monitoring in Kraft?	ja		nein		e.p.
Subv-Ergebnisse transparent berichtet?	ja	teils	nein		e.p.
Letzte Evaluierung durchgeführt?*	< 5 J.	5-10 J.	> 10 J., nie		e.p.
Empfehlungen Evaluierung umgesetzt?	komplett	teils	gar nicht		e.p.

Anm: Die einzelnen Antwort-Bereiche sollen ausgefüllt, nicht "angekreuzt" werden.

* Nur anwendbar bei älteren Subventionen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Für eine Nachhaltigkeitsüberprüfung durch den Subventionsbericht gilt es, einen Mittelweg zwischen Praktikabilität und zu Vielschichtigkeit des Nachhaltigkeitsbegriffs in der Politikgestaltung zu finden. Hier ist es ein gangbarer Kompromiss, drei Prüfdimensionen der fachlichen Nachhaltigkeitsprüfung mit einigen prozeduralen Fragen zum Subventionsmanagement kombinieren. Die in der Abbildung dargestellte Prüfliste erscheint dabei komprimierter als sie wäre, denn die Felder sollten mit kurzen Argumenten beantwortet werden, nicht angekreuzt.

Diese Formulierung der Nachhaltigkeitsprüfung stellt keine sehr hohen Informations- und Bewertungsanforderungen. Gering sind Informationsansprüche allerdings auch nicht, zudem sind die Bewertungen mitunter kontrovers, wenn auch negative Nachhaltigkeitswirkungen von Subventionen thematisiert werden. Das ist gewollt und im Sinne einer nachhaltigen Subventionspolitik notwendig. Es könnte allerdings auf Akzeptanzprobleme bei betroffenen Akteuren stoßen.

Werden diese Hürden als sehr hoch eingeschätzt, könnte ein niedrighschwelliger Einstieg in der Nachhaltigkeitsprüfung erwogen werden. Hier würden ebenfalls die Informationen genutzt, wie sie in der Abbildung dargestellt sind. Es würden jedoch allein die für die jeweilige Subvention zuständigen Ressorts aufgefordert, die Nachhaltigkeit der Maßnahmen in den drei Dimensionen kurz darzustellen.

1 Orientierung

1.1 Einleitung

Das Forschungsvorhaben „Institutionelle Strukturen zur Verbesserung von Transparenz und Wirksamkeit von Subventionen“ wird im Ergebnis um zwei zentrale Thesen zur Subventionspolitik in Zeiten der Schuldenbremse kreisen:

- Subventionen werden in einer dauerhaft auf Schuldenbremse und Fiskalpakt eingerichteten Finanzpolitik eine *abnehmende Rolle* spielen.
- Subventionen werden in einer dauerhaft auf Schuldenbremse und Fiskalpakt eingerichteten Finanzpolitik eine *zunehmende Rolle* spielen.

Diese beiden gegenläufigen Thesen könnten beim Gelingen des Prozesses – wenn institutionelle Strukturen zur Verbesserung von Transparenz und Wirksamkeit von Subventionen entwickelt und umgesetzt werden – *beide* zutreffen. Eine *abnehmende* quantitative Rolle käme bei erfolgreicher, effektivitätsorientierter Subventionssteuerung auf traditionelle Finanzhilfen und Steuervergünstigungen zu, da nur noch die nachhaltig wirksamen Subventionen und äquivalenten Transfers an Unternehmen und Wirtschaftszweige aufrecht erhalten werden.

Eine *zunehmende* Rolle käme staatlichen Subventionen insofern zu, als Schuldenbremse und das Gebot fiskalischer Tragfähigkeit der Diskussion „Gewährleistungsstaat oder Leistungsstaat?“ schon heute wieder spürbaren Auftrieb verleihen. Wo der Staat bei Dienstleistungen, vor allem aber auch bei Infrastrukturinvestitionen nicht mehr alles selbst machen kann, können Subventionen und staatlicher Risikoübernahmen bei privater Bereitstellung öffentlicher Leistungen die entscheidenden Instrumente zur Wahrung des öffentlichen Einflusses werden. Eine *zunehmende* Rolle kann Subventionen im Zuge des Vorhabens auch noch in anderer Hinsicht zukommen: Die bis dato genutzten Subventionsabgrenzungen können für eine moderne, wirkungsorientierte Haushaltssteuerung unbrauchbar geworden sein. Wo eine breitere Erfassung intervenierender Transfers sinnvoll ist, um die Übergänge von Staat und Markt besser zu erfassen, kann es zu einer Ausweitung der betrachteten Subventionen kommen.

Höhere Transparenz und bessere Wirkungsorientierung von Subventionen sind finanzpolitische „Evergreens“, die mit der Schuldenbremse und der darüber hinausgehenden Anforderung, langfristig tragfähige Budgets zu gestalten, eine zusätzliche Dringlichkeit erhalten. Doch nicht nur das fachliche Bedürfnis nach Subventionstransparenz und –kontrolle ist hoch. Auch zeichnet Deutschland sich durch eine besonders subventionskritische öffentliche Meinung aus. Beispielhaft sei hier nur an den Sturm der Entrüstung erinnert, der 2010 mit der Einführung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für Hotelübernachtungen losbrach. Dergleichen wäre in den USA kaum vorstellbar, auch in vielen anderen OECD-Ländern ist die deutsche kritische Aufmerksamkeit speziell für Subventionen in der Form nicht anzutreffen.

Die Rahmenbedingungen für ein klares Subventionsregiment mit Erfassung, Monitoring, Evaluierung und erfolgsabhängiger Steuerung sind in Deutschland mithin gut. Auf Bundesebene sind

mit dem Subventionsbericht, der Umstellung auf Top-Down-Planung und den subventionspolitischen Leitlinien wichtige Elemente eines solchen Regiments implementiert. Gleichwohl ist die Subventionssteuerung des Bundes in einigen Aspekten noch klar verbesserungsfähig. Ein zentraler Punkt ist dabei die unzureichende Wirkungsorientierung von Subventionen. Hier entwickelt das Forschungsvorhaben auf Basis von internationalen Erfahrungen konkrete Module zur Stärkung von Subventionstransparenz und -kontrolle. Dabei gilt es, die institutionellen Besonderheiten des deutschen Systems und die damit einhergehenden polit-ökonomischen Herausforderungen zu berücksichtigen.

Kasten 1: Subventionspolitische Leitlinien der Bundesregierung	
-	Neue Subventionen werden nur gewährt, wenn sie sich gegenüber sonstigen Maßnahmen als das am besten geeignete, auch unter Kosten-Nutzen-Aspekten effiziente Instrument darstellen.
-	Neue Subventionen werden vorrangig als Finanzhilfen gewährt und sind durch Einsparungen an anderer Stelle zu finanzieren.
-	Neue Finanzhilfen werden nur noch befristet und grundsätzlich degressiv ausgestaltet.
-	Die Ziele der Finanzhilfen werden in einer Form festgehalten, die eine Erfolgskontrolle ermöglicht.
-	Die Subventionspolitik der Bundesregierung orientiert sich an wachstums-, verteilungs-, wettbewerbspolitischen und umweltpolitischen Wirkungen.
-	Es wird geprüft, inwieweit bestehende Steuervergünstigungen in Finanzhilfen oder andere, den Staatshaushalt weniger belastende Maßnahmen überführt werden können.
-	Auch bei bestehenden und bisher nicht befristeten und/oder nicht degressiv ausgestalteten Finanzhilfen wird eine Befristung und grundsätzlich eine Degression eingeführt.

Darüber hinaus sieht sich die Bundesregierung vor dem Hintergrund von Schuldenbremse und demografischem Wandel mit der Anforderung konfrontiert, den öffentlichen Haushalt strukturell zu konsolidieren und langfristig tragfähige Budgets zu gestalten. Dabei gilt es in Zeiten der wirtschaftlichen Erholung im Anschluss an die Finanz- und Wirtschaftskrise die strukturelle Haushaltskonsolidierung vor allem durch Erhöhung der Effizienz und Effektivität wachstumsfreundlich zu gestalten. Die Bundesregierung bekennt sich im Koalitionsvertrag dezidiert zur nachhaltigen Konsolidierung des öffentlichen Gesamthaushalts. Dieses Ziel soll durch eine stärkere Wirkungsorientierung des Haushalts, eine Effizienzsteigerung der Ausgaben auf allen Ebenen sowie eine stetige und konsequente Überprüfung bestehender und neuer Subventionen gemäß den Subventionspolitischen Leitlinien erreicht werden (Koalitionsvertrag, 2013).

Abbildung 1: Institutionelles Design verbesserter Subventionstransparenz und Wirksamkeitskontrolle



Eigene Darstellung.

Das vorliegende Forschungsvorhaben greift diese Impulse auf, holt aus den sechs Untersuchungsländern Beispiele für gutes institutionelles Management der Transparenz und Wirksamkeit von Subventionen ein und formuliert Weiterentwicklungsoptionen für Subventionsberichterstattung und -kontrolle. (Abbildung 1).

1.2 Struktur der Untersuchung: Das Verhältnis von Instrumenten zur Subventionssteuerung und Instrumenten der Ausgabensteuerung

Die Struktur der Untersuchung ist durch die zentralen Erhebungen zu den sechs Untersuchungsländern Dänemark, USA, Australien, die Niederlande, die Schweiz und das Vereinigte Königreich geprägt. Das wird nach außen hin nicht unmittelbar deutlich, da die Untersuchungen nicht in Länderkapiteln dargestellt werden, sondern thematisch gegliedert sind.¹

Die Vorprägung durch die internationale Vergleichsbetrachtung kommt darin zum Ausdruck, dass die Untersuchung kontinuierlich zwischen zwei Analyseperspektiven wechselt, zwischen

- dem Blick auf Instrumente zur speziellen Subventionssteuerung und
- dem Blick auf Instrumente der allgemeinen Ausgabensteuerung.

Formuliert man das Forschungsinteresse aus rein deutscher Sicht, käme es nicht zu dieser Doppelsicht. Hier würde einzig und klar die Transparenz und Wirksamkeit von Subventionen im

¹ Im Gegensatz zur Vorgängerstudie Thöne (2003).

Sinne von Finanzhilfen, Steuervergünstigungen sowie subventionsähnlichen Transfers und Steuerregeln ins Auge gefasst, denn Subventionen erfahren in Deutschland eine spezielle Aufmerksamkeit und Behandlung.

In der Mehrheit der Untersuchungsländer ist das nicht der Fall. Dort bringt die Suche nach subventionsspezifischen Transparenz- und Steuerungsmechanismen prima facie ernüchternd wenige Befunde. Tatsächlich erfahren Subventionen – mit Ausnahmen der Schweiz und, in einigen Aspekten, dem Vereinigten Königreich – in den Untersuchungsländern keine institutionelle Aufmerksamkeit, die dem deutschen Beispiel auch nur annähernd gleichkäme. Sie werden aber auch nicht durchgehend vernachlässigt. In den Ländern, die in der Transparenz- und performanceorientierten Reform des gesamten Ausgaben- bzw. Haushaltswesens (schon) weiter vorangeschritten sind als Deutschland, werden Subventionen auch mit hoher Aufmerksamkeit behandelt – so wie *alle anderen* Staatsausgaben und Ausgabenäquivalente auch. Wo die Wirkungsorientierung aller Staatsausgaben beachtet wird, brauchen – so die Perspektive der breiten Haushaltsreformen – Subventionen keine „Sonderbehandlung“.

Um den besten Ertrag aus der internationalen Vergleichsbetrachtung zu generieren, ist es notwendig, die skizzierte Doppelperspektive einzunehmen. Damit erhalten auch die Ansätze zur Übertragung erfolgreicher Mechanismen auf Deutschland eine Doppelperspektive:

- Wo und wie können internationale Erfahrungen mit breiter angelegten Instrumenten der Ausgabensteuerung für Deutschland auf den Subventionsbereich „heruntergezoomt“ werden?
- Wo und wie sollten die internationalen Erfahrungen mit breiter angelegten Ansätzen der Haushaltsreform zum Anlass genommen werden, über ein „Hochzoomen“ des deutschen Steuerungssystems über die Subventionen hinaus nachzudenken?

Dabei ist festzuhalten: Es ist nicht Ziel dieses Forschungsvorhabens, die Erfahrungen mit modernen Instrumenten für Budgettransparenz und Wirkungsorientierung im Allgemeinen und in aller Breite aufzuarbeiten. Ziel der Untersuchung ist es Weiterentwicklungsoptionen primär für das Subventionsmanagement zu entwickeln. Es wäre aber angesichts der fachlichen Nähe unredlich, wenn man nicht in darauf einginge, dass Reformoptionen für das Subventionswesen in einigen Fragen durchaus als *pars pro toto* für alle Staatsausgaben und Ausgabenäquivalente angesehen werden können. Es wird aber, wie die Untersuchung ebenfalls deutlich machen wird, auch genug Subventionsspezifisches geben.

Die Untersuchung besteht aus folgenden Elementen: Abschnitt 2 schiebt zunächst ein kurzes Stärken-Schwächen-Profil des deutschen Subventionswesens ein. In Abschnitt 3 stellen wir langfristige internationale Trends in der Reform der öffentlichen Verwaltung der Entwicklung der Subventionsvolumina gegenüber. Ohne hier vertieft Kausalitäten auszuloten, werden dabei die Parallelen von unterschiedlich stark ausgeprägten Reformen des Subventions- bzw. Haushaltswesens und den Subventionsvolumina deutlich werden.

Abschnitt 4 widmet sich Instrumenten und Erfahrungen zur Kommunikation und Transparenz von Subventionsfragen. Abschnitt 5 diskutiert dann die Subventionskontrolle als Element eines

wirkungsorientierten Haushaltswesens, zum Teil als Satellitensysteme der Subventionskontrolle, zum Teil als Element einer umfassenderen Wirkungsorientierung.

Schließlich entwickelt Abschnitt 6 die zu Diskussion gestellten Reformmodule für ein institutionelles Design verbesserter Subventionstransparenz und Wirksamkeitskontrolle. Es werden – wo es geht – die internationalen Erfahrungen aufgegriffen, die zur Verbesserung von Transparenz und Wirksamkeit von Subventionen großes Potenzial bieten. Die interessantesten Elemente werden auf den deutschen Kontext übertragen und mit für Deutschland spezifischen Gestaltungsoptionen ergänzt. Dabei wird die Weiterentwicklung der Subventionssteuerung und -kontrolle in modularer Form erarbeitet.

2 Ex ante-Profil der Subventionstransparenz und -steuerung in Deutschland

Primärer Zweck der Sammlung internationaler Erfahrungen zur Transparenz und wirksamkeitsorientierten Steuerung von Subventionen ist es, Anregungen zur Weiterentwicklung der Subventionsberichterstattung und –kontrolle in Deutschland, besonders beim Bund, zu gewinnen. Das setzt nicht nur ein kritisches und institutionensensibles Verständnis der Übertragbarkeit von ausländischen Beispielen voraus: „Was *kann* wie übertragen werden?“ Diese Frage wird im Abschnitt 6 „Reformmodule für ein institutionelles Design verbesserter Subventionstransparenz und Wirksamkeitskontrolle“ behandelt. *Davor* aber steht die grundsätzlichere Frage: „Was *soll* übertragen werden?“ In welchen Feldern kann durch eine erfolgreiche Adaption ausländischer Praxis ein Fortschritt erwartet werden?

„Stärken stärken“ ist ein Paradigma der Entwicklung von möglichen Reformmodulen, die mit der vorliegenden Untersuchung zur Diskussion gestellt werden.² Im Abgrenzung zu dem zuweilen stark pauschalierenden Misstrauen gegenüber Subventionen fußt die vorliegende Untersuchung auf einem differenzierteren Erfahrungsbild zu Schwächen und Stärken des deutschen Instrumentariums. Schwächen sollen ausgeglichen, Stärken gestärkt werden.

Doch auch mit internationalen Vergleichen im Hintergrund kann ein Stärken-Schwächen-Profil der Subventionstransparenz und -steuerung in Deutschland nicht leicht formuliert werden. Vor allem kann es nicht unumstritten formuliert werden. Der Grund dafür ist hauptsächlich in unterschiedlichen Vorstellungen zum jeweils *realisierbaren* Optimum zu sehen. Da helfen auch ausländische Erfahrungen nicht immer weiter. So kann beispielsweise der zweijährliche Subventionsbericht des Bundes in mancher Hinsicht als internationale *Best Practice* im Subventionswesen gelten. Das heißt aber nicht, dass der Bericht nicht an vielen Stellen noch merklich verbessert und weiterentwickelt werden könnte. Auch die Perspektive ist entscheidend: Mit Fokus auf das Subventionswesen ist der Bericht in mancher Hinsicht vorbildlich. Berücksichtigt man aber, dass andere Länder ein integriertes Berichts- und Analysewesen für den *ganzen* Haushalt haben, könnte der derselbe deutsche Subventionsbericht auf einmal wie ein „Anachronismus“ anmuten.

Derart bewerten wir den Subventionsbericht hier nicht. Aber es wird deutlich, dass die Doppelperspektive unserer Untersuchung - Binnensicht und Außensicht - eine eindeutige Klassifizierung bestimmter Eigenschaften des deutschen Subventionswesens als „Stärken“ oder „Schwächen“ zu einer strittigen Angelegenheit werden lässt. Vor diesem Hintergrund ist das nachfolgend in Tabelle 1 dargestellte Stärken-Schwächen-Profil klar als die *Einschätzung* des (in der Subventionsforschung durchaus erfahrenen) Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts gekennzeichnet. Viele der hier stichwortartig skizzierten Eigenschaften sind in vorangegangenen Forschungsarbeiten des Hauses ausführlicher gewürdigt und bewertet worden. Die für

² Vgl. Abbildung 1 oben und Abschnitt 6 unten.

die am Ende zu diskutierenden Reformmodule wichtigen Stärken und Schwächen des Subventionsregiments werden zudem größtenteils im weiteren Bericht wieder aufgegriffen, so zum Beispiel die Diskussion zur Abgrenzung des Subventionsbegriffs ausführlich in Abschnitt 4.

Tabelle 1: Stärken und Schwächen der Subventionstransparenz und -steuerung in Deutschland

Aktionsfeld	Institution / Regel / Praxis	Die Stärke daran...	Die Schwäche daran...
Transparenz	Subventionsbericht (SB) des Bundes	Die <i>Existenz</i> des SB als solcher ist ein großer Pluspunkt.	--
	Gesetzliche Pflicht zum regelmäßigen SB.	(Selbst-)Bindung der Regierung.	--
	SB ist <i>Regierungsbericht</i>	Konform mit finanzpolitischer und administrativer Verantwortlichkeit.	Elemente der Unabhängigkeit könnten den SB als Instrument der demokratischen Kontrolle stärken.
	Subventionsabgrenzung des SB nach Stabilitätsgesetz von 1967 (StWG).	Lässt <i>verhältnismäßig</i> wenig Spielräume zum diskretionären Verschweigen von Subventionen.	Subventionsbegriff nach StWG nicht mehr zeitgemäß; viele gleichartige Transfers bleiben außen vor.
	Abgrenzung Steuervergünstigungen (StV).	Konzentration auf „eindeutige“ Subventionsäquivalente	Merklich enger als international übliche <i>tax expenditures</i> .
	Berichtsort Steuervergünstigungen im SB.	StV erhalten die gleiche öffentliche Aufmerksamkeit wie Finanzhilfen als Subventionen.	StV kein obligatorischer Anhang im Haushaltsplan (das wäre OECD- <i>best practice</i> der Budgettransparenz).
	Hohe und kritische öffentliche Aufmerksamkeit für Subventionen.	Opportunistische Nutzung von Subventionen in Deutschland politisch <i>vergleichsweise</i> schwerer.	„Stigma Subvention“ erschwert leidenschaftslose Erfassung und Kontrolle.
Evaluierungen / Spending Reviews	Ein großer Anteil der Subventionen des Bundes wird evaluiert.	Evaluierungen sind zentral für die Wirkungskontrolle.	Verbleibende Evaluierungslücken.
	Evaluierungen in der Regel in der Hoheit der betreuenden Ressorts.	Informationsvorteile und Steuerpflicht liegen bei den Ressorts.	Odium des Interessenskonflikts mindert die Glaubwürdigkeit nach außen.
	Keine einheitlichen Evaluierungsmaßstäbe (Ausnahme: EU-Subv.).	Methodenvielfalt ist sachlich angemessen und dynamisch effizient	Fehlende Mindeststandards begünstigen methodische Laxheit.
	Keine umfassende Pflicht zur regelmäßigen Evaluierungen (Ausnahme: EU-	Effiziente Prioritätensetzung möglich.	Verschonung von politisch sensiblen Subventionen möglich.

Aktionsfeld	Institution / Regel / Praxis	Die Stärke daran...	Die Schwäche daran...
	Förderungen)		
	Kein Monitoring der Umsetzung von Evaluationsempfehlungen.	Wären Empfehlungen verbindlich, würden Evaluierungen von vornherein „harmloser“ formuliert.	„Ignorieren“ von Evaluationsbefunden fällt leicht.
	Umfassende <i>Reviews</i> mehrerer Subventionen sehr selten.	Aufwand ist so groß, dass dergleichen seltener als Einzelevaluationen gemacht würde.	Einheitlichkeit und Vollständigkeit ermöglichen weitergehende Schlüsse.
Integration in den Haushaltsprozess	Subventionskontrolle nicht Teil einer wirkungsorientierten Budgetsteuerung	Subventionskontrolle kann aktuell ambitionierter sein.	Subventionen und andere fiskalische und nicht-fiskalische Instrumente werden nicht integriert gegeneinander abgewogen.
	Subventionspolitische Leitlinien getrennt von haushaltspolitischen Grundsätzen.	Leitlinien können subventionsspezifischer sein und länger Bestand haben.	Subventionspolitische Leitlinien werden im Konflikt nachgeordnet.

Eigene Darstellung.

Auch, aber nicht nur an diesen Einschätzungen knüpfen die im Weiteren diskutierten Reformmodule zur Weiterentwicklung der Transparenz und Wirkungsorientierung von Subventionen in Deutschland an.

3 Internationale Trends

3.1 Langfristige Trends bei den Reformen der öffentlichen Haushalts- und Verwaltungsstrukturen

Zu den zentralen Fragen des Forschungsvorhabens zählt die Frage, ob die Subventionssteuerung und Wirkungskontrolle als integraler Bestandteil eines wirkungsorientierten Haushaltswesens oder als ein separates System verstanden wird. Zur Beantwortung dieser Frage vergleichen wir langfristige Entwicklungen bei den öffentlichen Verwaltungsstrukturen mit den Trends der Subventionsquoten in einer Reihe von OECD-Ländern. Das Interesse gilt dabei besonders den Parallelen zwischen Reformen von Haushalts- und Verwaltungsstrukturen und den Subventionsvolumina, die – ohne den Kausalitäten im Detail nachspüren zu wollen – auf die Verzahnung der Subventionssteuerung mit dem allgemeinen Haushaltswesen hinweisen. Auf dieser Basis ist es dann sinnvoll, bei der Suche nach institutionellen Ansätzen zur Verbesserung von Transparenz und Wirksamkeit von Subventionen auch erfolgswährte Konzepte eines wirkungsorientierten Haushaltswesens zu Rate zu ziehen. Gleichzeitig gilt es die Hypothese der Neuen Politischen Ökonomik zu überprüfen, derzufolge die Entwicklung von Subventionsvolumina von einer starken Persistenz sein soll. Wäre dies der Fall, würde dies nur bescheidene Erwartungen an die auch mit einer verbesserten Subventionskontrolle erreichbaren Auswirkungen auf Subventionsquoten vermuten lassen.

Mit der Verbreitung der keynesianischen Schule bildete sich in der Nachkriegszeit in den westlichen Demokratien zunehmend ein Konsens darüber, dass wirtschaftspolitische Interventionen des Staates zur Glättung des Konjunkturverlaufs und zur Bewältigung von in westlichen Volkswirtschaften typischen Marktversagensproblemen notwendig sind (Obinger und Zohlnhöfer, 2007, S. 203f). Diese Entwicklung fand auch in Deutschland statt und führte 1967 zur Verabschiedung des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes, welches unter anderem als Ziel formuliert, dass ein gleichmäßiges Wachstum ohne größere konjunkturelle Schwankungen – also durch den Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente – erzielt werden soll. Als Folge dieser internationalen wirtschaftspolitischen Entwicklung kam es in den Jahren zwischen 1960 und 1980 zu einer stark expansiven Ausgabenpolitik des Staates, die von der Verstaatlichung von Unternehmen und einer kräftigen Ausweitung des Wohlfahrtsstaats geprägt war. Diese Phase des „big government“ ist auch an der Entwicklung der Subventionsvolumina deutlich erkennbar, die innerhalb dieses Zeitraums stark anstiegen.

Die wirtschaftlichen Herausforderungen nach den Ölkrisen in den 1970er Jahren sowie die stark gestiegenen Staatsausgaben führten zu einer schrittweisen Neuorientierung der Wirtschaftspolitik nach angebotspolitischen Konzepten und leitete die Phase des „zurückweichen des Staates“ zwischen 1980 und 1990 ein (OECD, 2013a). Diese Entwicklung fand zunächst vor allem in den angelsächsischen Ländern statt, breitete sich aber bald auch auf andere Länder aus. Der Staat wurde zunehmend auch in seiner Rolle als Problemerzeuger und nicht länger nur als Instrument zur Überwindung ökonomischer Ungleichgewichte angesehen. Besonderes

Augenmerk wurde deshalb auf der Reduktion der staatlichen Aufgaben durch Deregulierung, Privatisierung, Dezentralisierung, Ausgabenreduktion und Steuererleichterungen gelegt. Diese Reformen führten zu einem deutlichen Rückgang der Subventionsvolumina in nahezu allen OECD Ländern, mit Ausnahme einiger nordischer Länder (Obinger und Zohlnhöfer, 2007).

Im Zeitraum 1990 bis 2005 wurden die öffentlichen Verwaltungsstrukturen in vielen Ländern überwiegend von den Reformen nach dem Vorbild des New Public Managements (NPM) geprägt. Das Ziel war dabei eine ergebnisorientierte Umgestaltung des öffentlichen Sektors durch die Einführung betriebswirtschaftlicher Effizienzkriterien. Zentrale Elemente des NPM sind dabei:

- Trennung von Entwicklung und Umsetzung politischer Konzepte,
- Größere operative Eigenverantwortung in Verwaltungseinheiten („let managers manage“),
- Ergebnis- und Leistungsorientierte Budgetierung („performance budgeting“),
- Modernisierung des Rechnungswesens und Einführung von Controllingkonzepten zur Ergebnissteuerung

In großen Teilen der wissenschaftlichen Diskussion wird das New Public Management nach wie vor als Idealmodell für die Organisation der öffentlichen Verwaltung angesehen. Ein Blick auf die internationalen Erfahrungen offenbart allerdings ein differenziertes Bild: Während sich einige der Elemente des NPM als äußerst erfolgreich erwiesen haben und deshalb auch in vielen OECD-Ländern implementiert und beibehalten wurden, haben andere Elemente zu unerwarteten und problematischen Konsequenzen geführt. Dazu gehören beispielsweise ein unerwünscht starkes Wachstum angebotener Dienstleistungen bei gleichzeitigem Qualitätsverlust, ein starker Anstieg der Anzahl an Ministerien und Behörden sowie eine mangelnde Motivation von Beamten (OECD, 2013a, S. 4). Eine wichtige Ursache für diese unerwünschten Entwicklungen im Rahmen des NPM war die teilweise sehr einseitige Ausrichtung auf eine outputorientierte Steuerung im Rahmen eines standardisierten Top-down-Ansatzes (Kuhlmann, 2010).

Als Beispiel für solch eine suboptimale Entwicklung wird zuweilen auch das „Neue Steuerungsmodell“ abgeführt, der deutschen Variante des NPM auf kommunaler Ebene. Die entwickelten Leistungskennzahlen zur Performancemessung in der öffentlichen Verwaltung bezogen sich ausschließlich auf einfach zu quantifizierende Kosten (Inputs) und Produkte (Outputs) und gelegentlich Prozessindikatoren. Qualitative Indikatoren zur Messung von Effektivität und Effizienz im weiteren Sinne fanden hingegen nahezu keine Anwendung. Zudem wurden kontinuierlich neue Performanceindikatoren und Produkte zu dem bestehenden Steuerungssystem hinzugefügt, was zu teilweise absurden Dimensionen führte (Kuhlmann, 2010, S.339).³

³ Beispielsweise empfiehlt die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) für die outputorientierte Steuerung des Bürgeramts 66 Leistungskennzahlen mit detaillierten Quantifizierungsanweisungen.

Der OECD-Studie „Value for Money in Government – Public Administration *after* ‘New Public Management’“⁴ zufolge ist seit 2005 eine neue Episode in der öffentlichen Verwaltung zu beobachten, wobei Elemente des NPM an veränderte Bedingungen angepasst oder sogar wieder zurückgenommen werden. Ein gemeinsames Charakteristikum dieser Entwicklung ist ein verstärkter Fokus auf die Bereitstellung von staatlichen Grunddienstleistungen und eine Verkleinerung der Verwaltungsstrukturen. Die OECD führt folgende Beispiele für Elemente dieses Trends zum „basic government“ an:

- Kleinere Ministerien, welche sich verstärkt auf die Entwicklung und Evaluierung politischer Programme fokussieren;
- Klarere und transparentere Aufgabenteilung zwischen den Gebietskörperschaften;
- Stärkere Integration von Experten und Praktikern in den Politikentwicklungsprozess (vertikale Integration);
- Verstärkte Zusammenarbeit durch gemeinsame Durchführungseinheiten und Zusammenlegung von Behörden (horizontale Integration);
- Integration von Aufsichts- und Regulierungsbehörden sowie risikogesteuerte Aufsichtsdurchführung;
- Zentrierung der Entwicklung von Standards und Normen für das operative Management in der Verwaltung (z.B. Personalpolitik, Budgetierung und Rechnungslegung) in wenigen Ministerien;
- Verkleinerung der Führungsriege in den Ministerien.

Die Gemeinsamkeit dieser Reformen ist das Potenzial zur Kostenreduktion, was auch die Konsolidierungsnotwendigkeiten aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2008 dienlich sein konnte. Auch wenn die Phase des „basic government“ schon vor der Finanzkrise begann, ist es nachvollziehbar, dass der Druck auf die öffentlichen Haushalte einen positiven Einfluss auf die Implementierbarkeit dieser Reformen ausübte. Dabei sind die Reformelemente keineswegs ausschließlich mit Konsolidierungsdruck zu rechtfertigen, denn sie leisten alle einen Beitrag zu einer effizienteren Verwaltung.

Die skizzierten Trends in der Reform der öffentlichen Verwaltung spiegeln sich in Deutschland nicht in gleicher Intensität wider. Sieht man von vielen Bewegungen auf der kommunalen Ebene ab, steht New Public Management in vielen Bundesländern und beim Bund. Mit der ab 2012 erfolgten Umstellung der Haushaltsaufstellung vom traditionellen Bottom-Up auf Top-Down wurde ein wichtiger Schritt getan. Mit Blick auf die vielen weiteren Elemente, die NPM in einer Vielzahl der der OECD-Länder mit sich gebracht hat, kann gleichwohl vereinfachend festgestellt werden, dass der zitierte programmatische Titel „Public Administration *after* ‘New Public Management’“ für Deutschland insofern nicht zutreffen kann, als es sich im Wesentlichen (noch) *davor* befindet. In Adaption eines spieltheoretischen Konzepts kann hier von einem „Second-Mover Advantage“ gesprochen werden, d.h. auf den Weg zur Modernisierung der öffentlichen Hand kann aus den Erfahrungen – und auch aus den Fehlern – der frühen Reformer gelernt werden. Diese Konstellation der Ungleichzeitigkeit wird auch über weite Stre-

⁴ OECD (2010b), Hervorhebung d. Verf.

cken die vorliegende internationale Vergleichsuntersuchung und die Lehren für das deutsche Subventionsregiment prägen.

3.2 Die Entwicklung der Subventionsvolumina im internationalen Vergleich

Wie ersichtlich wurde, waren die Haushalts- und Verwaltungsstrukturen von OECD-Ländern durch internationale Trends geprägt. Dem soll nun die empirische Entwicklung der Subventionsausgaben gegenübergestellt werden. Bevor jedoch ein konkreter Blick auf die quantitative Entwicklung im internationalen Vergleich geworfen werden kann, muss kurz auf die Abgrenzungsproblematik bei der Quantifizierung von Subventionen eingegangen werden.

3.2.1 Die Begriffsproblematik

In der Finanzwissenschaft gibt es keinen Konsens hinsichtlich der exakten Definition des Begriffes „Subvention“, stattdessen existiert eine Vielfalt an möglichen Subventionsabgrenzungen. Die in der Praxis genutzten Subventionsabgrenzungen unterscheiden sich was die berücksichtigten Subventionstechniken, die einbezogenen Subventionsgeber und die erfassten Subventionsempfänger angeht. Die Vielfalt an Subventionsbegriffen erschwert den Vergleich von Subventionsvolumina über Landesgrenzen.

Die zwei prominentesten Abgrenzungskonzepte, welche für internationale Vergleiche genutzt werden, sind der Subventionsbegriff der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) sowie der Beihilfenbegriff der nach EU-Recht. Während Daten nach VGR-Abgrenzung für eine große Anzahl an Ländern verfügbar sind, stehen Subventionsvolumina nach europäischem Beihilfenrecht nur für Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) sowie des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) zur Verfügung, was die Möglichkeit internationaler Vergleiche einschränkt. Andererseits besitzt der Beihilfenbegriff nach EU-Recht den Vorteil, dass ein instrumentell deutlich breiteres Subventionsspektrum erfasst wird. Deshalb werden im Folgenden beide Abgrenzungskonzepte zum Vergleich der Entwicklung der Subventionsausgaben in den Untersuchungsländern verwendet. Auf den systemisch sehr guten, in der Praxis aber politisch permanent vernachlässigten Subventionsbegriff nach dem WTO-Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen⁵ wurde hier verzichtet, weil die der Welthandelsorganisation von den Mitgliedstaaten gemeldeten Maßnahmen nur ein Bruchteil der tatsächlichen Subventionen darstellen (wie auch Abbildung 8 unten deutlich macht).

Dem Vorteil seiner international einheitlichen Verwendung steht bei der VGR-Abgrenzung der Nachteil gegenüber, dass sich dieser Begriff aufgrund seiner sehr engen Auslegung kaum als Orientierungsmaß für eine fiskalpolitische Subventionskontrolle eignet. Konkret umfasst der VGR-Subventionsbegriff ausschließlich Finanzhilfen des Staates an Unternehmen für *laufende* Zwecke und ignoriert damit Investitionszuschüsse und andere Transfers für einmalige Zwecke. Zudem bleiben Steuervergünstigungen gänzlich unberücksichtigt. Aufgrund dieser engen Be-

⁵ Vgl. hierzu Thöne/Dobroschke (2008).

griffsabgrenzung unterschätzen die nach VGR-Abgrenzung ausgewiesenen Subventionszahlungen die tatsächlichen nationalen Subventionsvolumina und bilden damit nur einen Teil der gesamten staatlichen Subventionstätigkeit ab. Die VGR-Daten sind entsprechend mit der gebotenen Vorsicht zu interpretieren.

Die Abgrenzung nach europäischem Beihilfenrecht ist instrumentell wesentlich breiter gefasst. Sie umfasst alle staatlichen Beihilfen, die Gegenstand der europäischen Beihilfenaufsicht nach Artikel 107 und 108 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der EU) sind, und damit alle „staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art“ (Art. 107 Abs. 1 S. 1).⁶ Obwohl der europäische Beihilfenbegriff damit deutlich weiter geht als die VGR-Abgrenzung, sind die nach EU-Beihilfenrecht ausgewiesenen Subventionsvolumina häufig geringer. Dies hat mehrere Gründe: Zum einen wird – wo möglich – nur das Beihilfenelement, also das Subventionsäquivalent, ausgewiesen. Des Weiteren zielt die europäische Beihilfenaufsicht lediglich auf den Anteil staatlicher Subventionen, welche den innergemeinschaftlichen Handel beeinträchtigen und den Wettbewerb verfälschen bzw. zu verfälschen drohen. Ebenfalls nicht erfasst sind die De-Minimis-Beihilfen – Subventionen von kleinem Volumen, die nicht genehmigungspflichtig sind – sowie Subventionen, die unter eine Gruppenfreistellungsverordnung fallen.

In jüngerer Zeit hat sich zudem ein dritter, international vergleichender Begriff etabliert: Die Weltbank weist im Rahmen ihrer „World Development Indicators“ (WDI) unter anderem eine länderspezifische Zeitreihe von „Subventionen und anderen Transfers“ aus. Diese Definitionen ist VGR-basiert, im Gegensatz zu den reinen VGR-Subventionen erfährt der Begriff aber durch die Hinzunahme aller anderen Zahlungen der öffentlichen Hand, die im weitesten Sinne als Transfers gelten können, eine enorme Erweiterung. Neben den VGR-Subventionen für laufende Zwecke werden hier auch noch alle anderen nicht rückzahlbaren Zuweisungen und Zuschüsse an private und öffentliche Unternehmen, staatliche Sozialleistungen und sonstige nicht-rückzahlbare Transfers an Privatpersonen und Privathaushalte, nicht-rückzahlbare Transfers an ausländischen Regierungen, internationale Organisationen, andere inländische Regierungseinheiten und –ebenen; Transfers an sonstige öffentliche Einrichtungen, sowie finanzielle und geldwerte Sozialleistungen für Staatsbedienstete und denen gleichgestellte Personen.⁷ Steuervergünstigungen und andere „tax expenditures“ sind nicht erfasst. Aber auch ohne die steuerliche Seite liegt die WDI-Definition von Staatstransfers weit oberhalb der beiden anderen Subventionsbegriffe.

Transfers an Unternehmen und zugunsten bestimmter Wirtschaftszweige, der begriffliche gemeinsame Nenner der VGR-Definition, des EU-Beihilfenbegriffs und auch des Subventionsbegriffs im Subventionsbericht, machen unstreitig nur eine kleine Teilmenge des WDI-Begriffs aus. So klein, dass aus den Trends der WDI-Transfers (vgl. Abbildung 7 unten) keine Rückschlüsse zur Subventionspolitik im hergebrachten Sinnen gezogen werden können.

⁶ Da die Schweiz als einziges Mitglied der Europäische Freihandelsassoziation (EFTA) nicht das Abkommen zum Europäischen Wirtschaftsraum mit der EU abgeschlossen haben, sind die schweizerischen Subventionen – im Gegensatz zum Untersuchungsland Dänemark – nicht Gegenstand der europäischen Beihilfenaufsicht. Deshalb ist das schweizerische Subventionsvolumen nach europäischem Beihilfenrecht nicht verfügbar.

⁷ Vgl. World Development Indicators, <http://data.worldbank.org/indicator/GC.XPN.TRFT.ZS>.

Aus zwei Gründen ist die WDI-Abgrenzung gleichwohl in unserem Untersuchungszusammenhang interessant: Sie bildet den Gegenpol zu den beiden anderen, jeweils recht engen Subventionsabgrenzungen. Damit steht die WDI-Abgrenzung stellvertretend für alle Ansätze, die die Subventionspolitik nicht in erster Linie als ordnungs- und wettbewerbspolitische Fragestellung ansehen, sondern sie stärker aus steuerungspolitischer Perspektive betrachten. Staatliche Transfers, denen keine marktliche Gegenleistung gegenüber steht (wie bei einem Kauf), sondern die mit der Erwartung einer anderen, nicht-marktlichen Gegenleistung des Empfängers verbunden sind, stehen häufig vor ganz ähnlichen Herausforderungen wie konventionelle Subventionen hinsichtlich der wirksamen, aber sparsamen Transferdosierung, hinsichtlich des Monitorings und der Erfolgskontrolle. Ob es sich bei Adressaten einer dergestalt lenkenden Transfermaßnahme um ein privates Unternehmen, eine staatliche Forschungseinrichtung, einen privaten Haushalt oder eine andere staatliche Ebene handelt, ist aus der Steuerungsperspektive häufig nachrangig, die Gemeinsamkeiten können hier überwiegen.

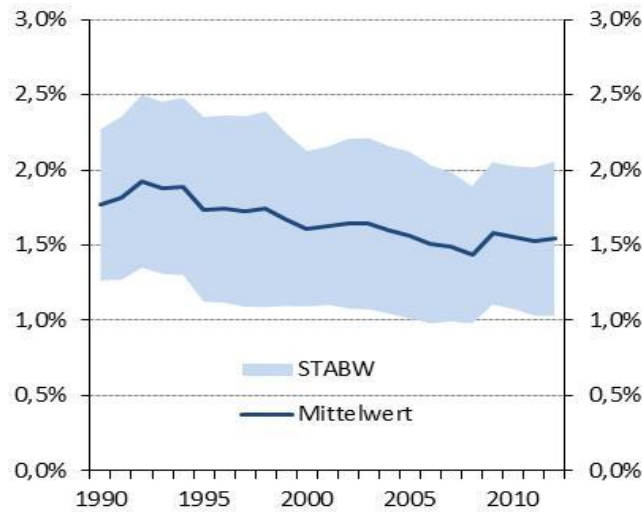
Der zweite Grund, die WDI-Abgrenzung hier mitaufzunehmen, knüpft hieran an, nimmt allerdings eine praktische Wendung: Der in der Schweiz verwendete Subventionsbegriff ähnelt am meisten der WDI-Abgrenzung von „Subventionen und anderen Transfers“ (siehe Abschnitt 4.2 unten).

3.2.2 Subventionsentwicklung im Untersuchungsraum

In der hier betrachteten frühen Phase, dem von der keynesianischen Schule geprägten Zeitraum von 1960 bis 1980 sind die Subventionszahlungen (VGR-Abgrenzung) in den zwanzig wichtigsten OECD-Staaten deutlich angestiegen – im Durchschnitt von 1,3 Prozent des BIP im Jahr 1960 auf 2,4 Prozent im Jahr 1980 (Obinger und Zohlhöfer, 2007). Auch die anschließende Phase des „zurückweichenden Staates“ spiegelt sich in der Entwicklung der Subventionsvolumina wider. In den zehn Jahren zwischen 1980 bis 1990 sanken die Subventionsquoten im Durchschnitt um annähernd ein Viertel auf 1,8 Prozent des BIP. Der Trend sinkender Subventionsvolumina hat sich in der Periode der Reformen zum New Public Management weiter fortgesetzt: Im Zeitraum von 1990 bis 2004 gingen die Subventionsquoten noch einmal um durchschnittlich mehr als 30% zurück.

Abbildung 2 zeigt eine vergleichbare Analyse für die im Rahmen des Vorhabens ausgewählten Untersuchungsländer – Australien, Dänemark, Niederlande, Schweiz, Großbritannien und die Vereinigten Staaten – sowie Deutschland für den Zeitraum 1990 bis 2012. Hinsichtlich der Entwicklung der Subventionsquoten ist der gleiche Trend erkennbar: Die Quoten sinken kontinuierlich im Betrachtungszeitraum, wobei der Rückgang seit 2005 recht gering ist.

Abbildung 2: Subventionen nach VGR-Definition in Prozent des BIP: Durchschnitt Untersuchungs-länder und Deutschland

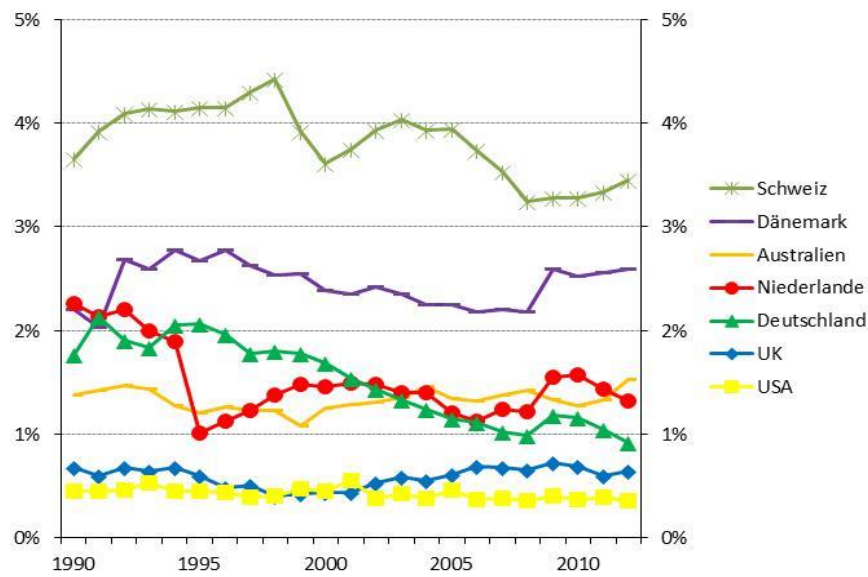


Quelle: OECD und eigene Berechnungen.

Der Grund für die hohen Standardabweichungswerte wird beim Blick auf die individuellen Subventionsquoten deutlich. Die nachfolgende Abbildung 3 zeigt die Subventionsquoten nach VGR-Definition in Prozent des BIP für die sechs Untersuchungs-länder und Deutschland. In den angelsächsischen Ländern liegen die Subventionsquoten durchweg auf niedrigem Niveau.⁸ Zusammen mit der Schweiz weist Dänemark die höchste Subventionsquote innerhalb der Gruppe der sieben Länder auf. Deutschland und die Niederlande liegen in dieser Betrachtung im Mittelfeld mit Subventionsquoten von rund 1,5% des BIP und leicht abnehmender Tendenz.

⁸ Für Großbritannien und besonders für die USA sollte aber an dieser Stelle nicht vergessen werden, dass beide Länder eine lange Tradition haben, im Subventionsbereich hohes Gewicht auf Steuervergünstigungen zu legen. Diese einnahmeseitigen Subventionen sind in der dargestellten VGR-Abgrenzung nicht erfasst. (Es gibt derzeit keine internationalen Abgrenzungen für Steuervergünstigungen, die eine vergleichbare Quantifizierung zulie- Ben. Der einzige bisherige Versuch in McDaniel/Surrey (1985) ist am eigenen Anspruch gescheitert.)

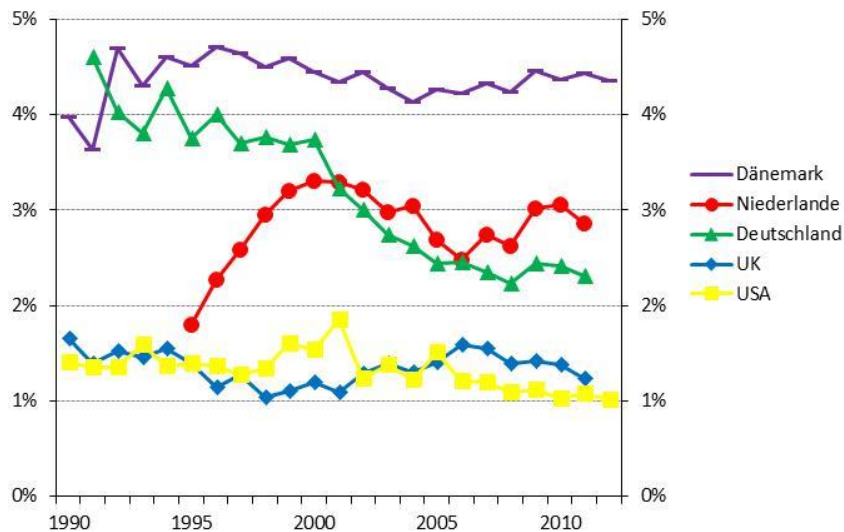
Abbildung 3: Subventionen nach VGR-Definition in Prozent des BIP



Quelle: OECD und eigene Berechnungen.

Betrachtet man die Veränderung der Subventionsvolumina in den sechs Untersuchungsländern und Deutschland über die Zeiträume 1990-2005 und 2005-2012, wird deutlich, dass es in der Phase des NPM in einem Großteil der untersuchten Länder zu einem teilweise sehr deutlichen Rückgang der Subventionsvolumina gekommen ist. Lediglich in der Schweiz und in Dänemark kam es zu einem Anstieg der Subventionsquoten. Ein Blick auf die Veränderung im Zeitraum 2005 bis 2012 zeigt wachsende Subventionsquoten in vier von sieben Ländern, was vor allem auf krisenbedingte Maßnahmen zurückzuführen ist. Im Gesamtzeitraum können die meisten Länder einen Rückgang der Subventionsquoten verzeichnen. Die Ausnahme dabei bilden Australien und Dänemark, bei denen die Subventionsquoten im Untersuchungszeitraum leicht angestiegen sind.

Abbildung 4: Subventionen nach VGR-Definition in Prozent der staatlichen Gesamtausgaben



Anmerkung: Daten zu staatl. Gesamtausgaben sind für AUS nicht und für NL erst ab 1995 verfügbar.

Quellen: OECD, Eurostat und eigene Berechnungen.

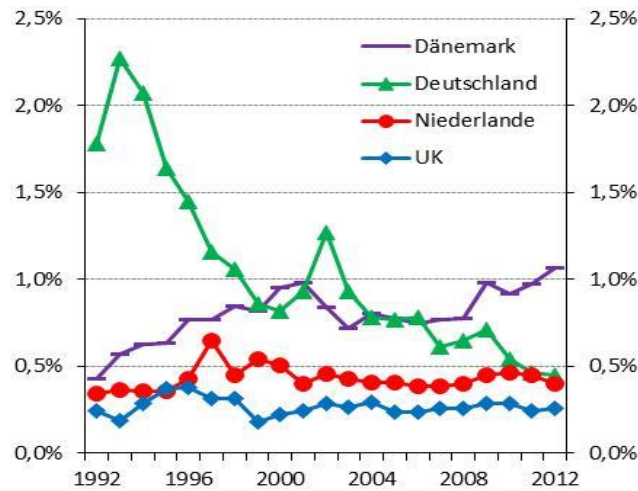
Es ist festzustellen, dass die Subventionsvolumina entgegen der polit-ökonomischen Persistenzerwartung de facto recht volatil sind, wie der Blick auf die Entwicklung in der Schweiz und auch in Deutschland zeigt. Vor allem Deutschland zeigt dabei einen beeindruckenden Rückgang der Subventionsquote. Das gilt auch, wenn man zur Überprüfung der Robustheit dieser Beobachtung auch einen kurzen Blick auf die Subventionsausgaben (VGR-Definition) als Anteil an den Gesamtausgaben des Staates wirft (Abbildung 4).

Aufgrund der engen Subventionsabgrenzung nach volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung sind diese Beobachtungen mit Vorsicht zu interpretieren. Wie erläutert, erfasst die VGR-Abgrenzung weder Investitionshilfen noch Steuervergünstigungen. Zur Ergänzung betrachten wir die Entwicklung der Staatlichen Beihilfen in den EU-Ländern.⁹

Abbildung 5 zeigt die Entwicklung der Beihilfenausgaben in Prozent des BIP. Die Veränderung der Beihilfezahlungen im Zeitraum von 1992 bis 2012 befindet sich größtenteils in Übereinstimmung mit der Entwicklung nach VGR-Definition. Die staatlichen Beihilfen sanken im Mittel von 0,7% des BIP in 1992 auf 0,54% in 2012. Besonders auffällig ist erneut die Entwicklung deutscher Beihilfen, die im betrachteten Zeitraum einen rasanten Rücklauf verzeichnen konnten. Die anfänglichen Spitzen und der Rückbau der Beihilfen in Deutschland spiegeln natürlich auch den transferpolitischen Umgang mit der deutschen Vereinigung wieder.

⁹ Hier ist anzumerken, dass Subventionen an den Eisenbahnsektor nicht Teil der Beihilfendefinition sind.

Abbildung 5: Staatliche Beihilfen in Prozent des BIP in DE, DK, NL und UK



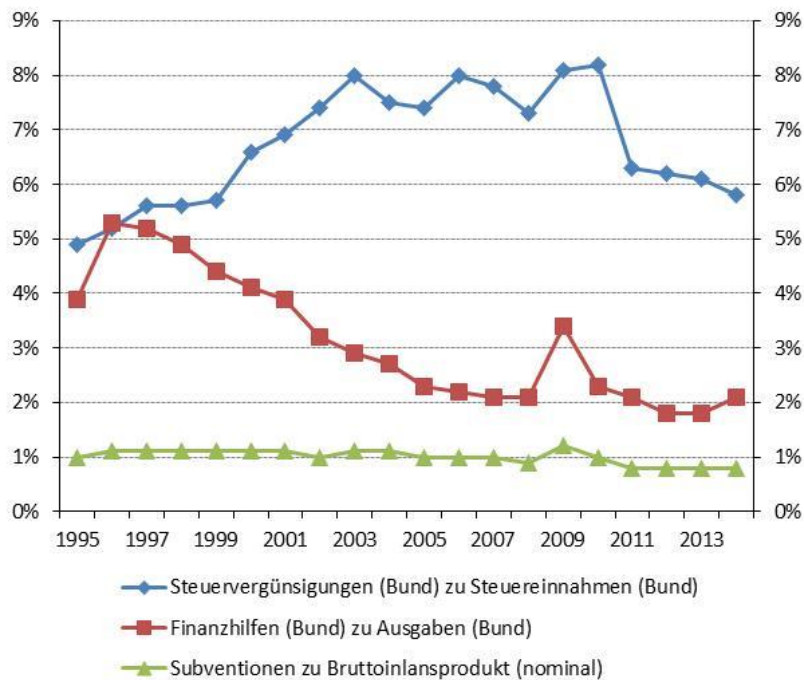
Anmerkungen: Daten für nicht-krisenbezogene staatliche Beihilfen nach KOM-Definition.
 Quelle: Europäische Kommission (Non-Crisis State Aid Scoreboard), OECD und eigene Berechnungen.

Insgesamt ist ein Trend rückläufiger Subventionsquoten im internationalen Vergleich erkennbar. Dies gilt sowohl für eine größere Gruppe an OECD-Ländern als auch für unsere Untersuchungsländer. In Deutschland ist dieser Trend sogar besonders deutlich – sowohl nach VGR-Definition als auch nach EU-Beihilfenbegriff sanken die Subventionsausgaben in Deutschland stark.

Ein kurzer Blick auf die Entwicklung verschiedener Subventionsquoten basierend auf dem Subventionsbegriff des Subventionsberichts zeichnet ein ähnliches Bild. Abbildung 6 zeigt das deutsche Subventionsvolumen nach Begriffsdefinition des § 12 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StWG) seit 1995, untergliedert nach Finanzhilfen und Steuervergünstigungen. Abgesehen von dem temporären Anstieg im Zuge der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise befinden sich die Gesamtsubventionen relativ zum BIP sowie die Finanzhilfen relativ zu den staatlichen Gesamtausgaben auf historisch niedrigem Niveau, wobei ein jüngster Anstieg in den Finanzhilfen nicht übersehen werden sollte.¹⁰ Kritisches Augenmerk verdient auch die klare relative Verschiebung der Subventionen weg von den Finanzhilfen und hin zu den Steuervergünstigungen.

¹⁰ Laut dem 24. Subventionsbericht der Bundesregierung (BMF, 2013) ist dies auf aufgestockte und neu eingeführte Finanzhilfen im Energiebereich zurückzuführen.

Abbildung 6: Subventionsquoten in Deutschland nach dem Subventionsbegriff des Subventionsberichts

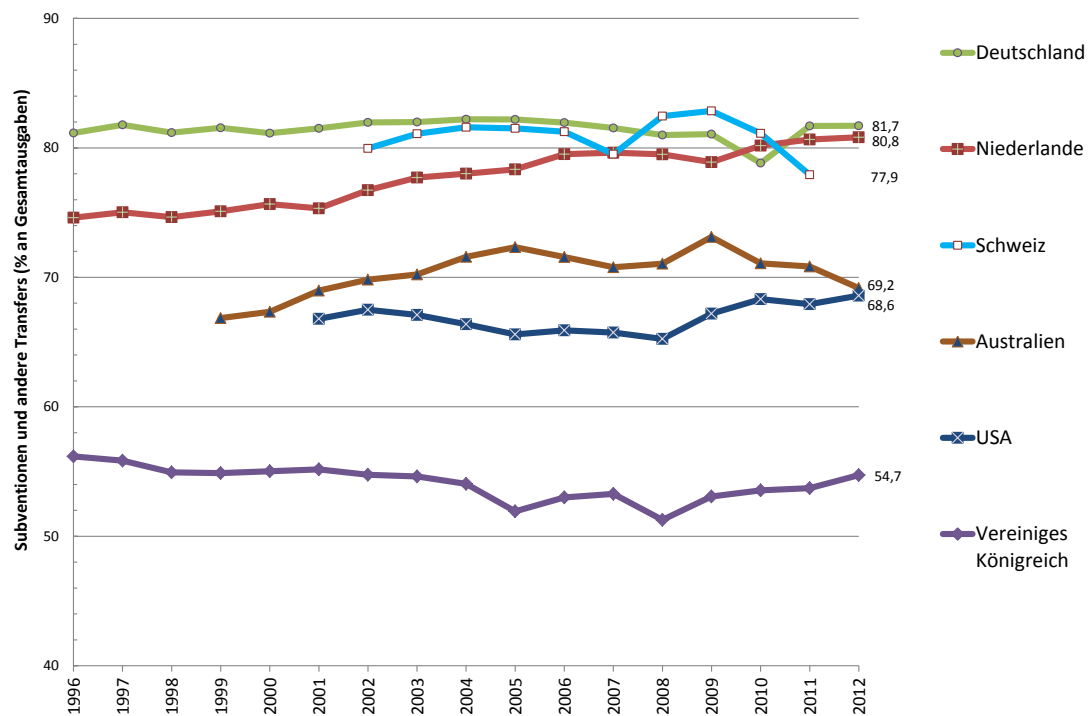


Quelle: Eigene Darstellung nach Bundesfinanzministerium (2013).

Insgesamt liefert die Betrachtung Hinweise die der polit-ökonomische Persistenzthese für Subventionen widersprechen. Allerdings ist diese rückläufige Entwicklung bei den Subventionsvolumen nicht automatisch als Qualitätssiegel für die Subventionssteuerung und -kontrolle zu verstehen. Zwar sinken die Subventionsquoten im Zeitverlauf, was schon einen Erfolg darstellt. Jedoch ist dies kein Garant dafür, dass diese Entwicklung auf einem Abbau der ordnungspolitisch besonders kritikwürdigen Subventionen beruht.

Stellt man nun diesen insgesamt drei Subventionsbegriffen, die auf Transfers an Unternehmen beruhen, den oben schon kurz skizzierten Begriff der „Subventionen und anderen Transfers“ aus den „World Development Indicators“ (WDI) der Weltbank gegenüber, so werden die Dimensionsunterschiede unmittelbar augenfällig, wie Abbildung 7 zeigt.

Abbildung 7: Subventionen und sonstige Transfers in WDI-Abgrenzung (1996-2012)



Quelle: Eigene Darstellung nach World Bank, World Development Indicators Database (2014).

In allen aufgeführten Untersuchungsländern¹¹ machen die Subventionen und sonstigen Transfers nach WDI-Abgrenzung durchgehend mehr als 50 Prozent der gesamten Staatsausgaben aus; Deutschland liegt hier zusammen mit den Niederlanden und der Schweiz sogar bei rund 80 Prozent. Es liegt auf der Hand, dass diese Abgrenzung die konventionellen Subventionsbegrenzungen quantitativ sehr weit hinter sich lässt. Sie ist für anders gelagerte Transferfragen wahrscheinlich sogar ein besserer, wenngleich auch dort sehr umfänglicher Indikator (z.B. Art und Grad der Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen gliedstaatlichen Ebenen innerhalb eines Staates). Wir werden in der weiteren Diskussion noch einmal auf die WDI-Abgrenzung zurückkommen, da ihr in seiner Reichweite der schweizerische Subventionsbegriff nahekommt (siehe Abschnitt 4.2.3).

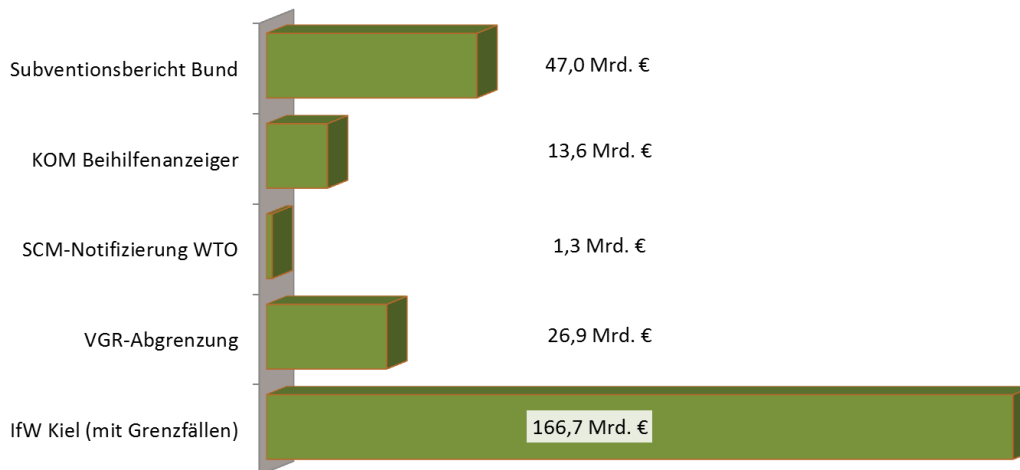
¹¹ Die Daten für Dänemark in der WDI-Datenbank sind offensichtlich fehlerhaft und wurden nicht aufgenommen.

4 Kommunikation und Transparenz im Subventionswesen

4.1 Grundfragen zur Subventionsbegriffen und -abgrenzungen

Bei dem Begriff „Subvention“ handelt es sich um einen wertfreien Terminus für ein normales finanzpolitisches Instrument. In der finanzpolitischen Realität ist die Kennzeichnung als Subvention – und die damit einhergehende Nennung im Subventionsbericht – allerdings mit einem Stigma verbunden. Die Ursache dafür liegt in der – oftmals ordnungspolitisch nicht unberechtigten – negativen Konnotation des Begriffs in der öffentlichen Diskussion. Aus berechtigter Kritik in vielen Einzelfällen ist ein pauschales Vorurteil gegenüber Subventionen geworden. An diesem Stigma scheitert regelmäßig der Versuch, zusätzliche subventionsäquivalente Maßnahmen in den Bereich der Subventionssteuerung hineinzuziehen – also den Subventionsbegriff weiter zu fassen – und damit in eine konsistente Effizienz- und Effektivitätskontrolle einzuziehen. Daher gilt es, bei der Entwicklung von Reformvorschlägen zur verbesserten Subventionssteuerung und Wirkungskontrolle auch nach Möglichkeiten zu suchen, die kommunikativen und polit-ökonomischen Herausforderungen einer systematischen Erweiterung des Subventionsbegriffs zu überkommen.

Abbildung 8: Gebräuchliche Subventionsabgrenzungen für Deutschland (2011)

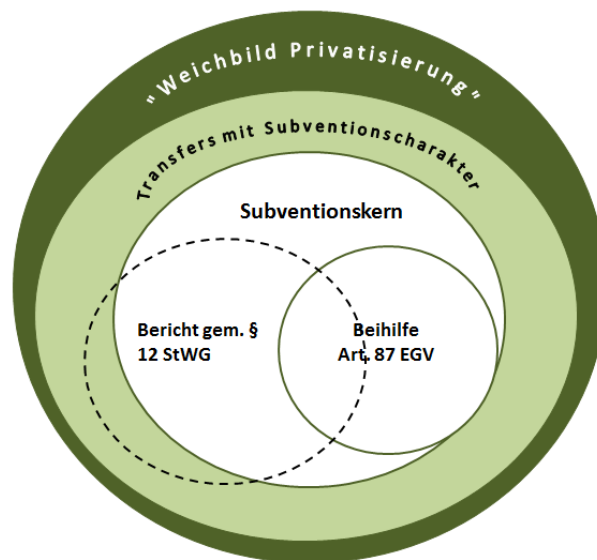


Quelle: Eigene Darstellung auf Basis StBA, KOM: State aid scoreboard, BMF: Subventionsbericht, IfW Kiel, und WTO.

Vorweg sei dazu angemerkt, dass eine vollständige Umsetzung eines internationalen Standards bei der Subventionsabgrenzung als nicht realisierbar einzuschätzen ist.¹² Abbildung 8 illustriert die definitorische Vielfalt im Bereich der Subventionsabgrenzung und die damit einhergehenden Unterschiede in den ausgewiesenen Subventionsvolumina mit Daten für Deutschland aus dem Jahr 2011.

Abbildung 9 zeigt das Leitbild „Zwiebelmodell“ aus einer früheren Forschungsarbeit des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts. Dieser macht deutlich, dass Vollerfassungen zwar systematisch attraktiv sind, aber in der Praxis ein schwer umsetzbares Ideal bleiben.

Abbildung 9: Leitbild „Zwiebelmodell“

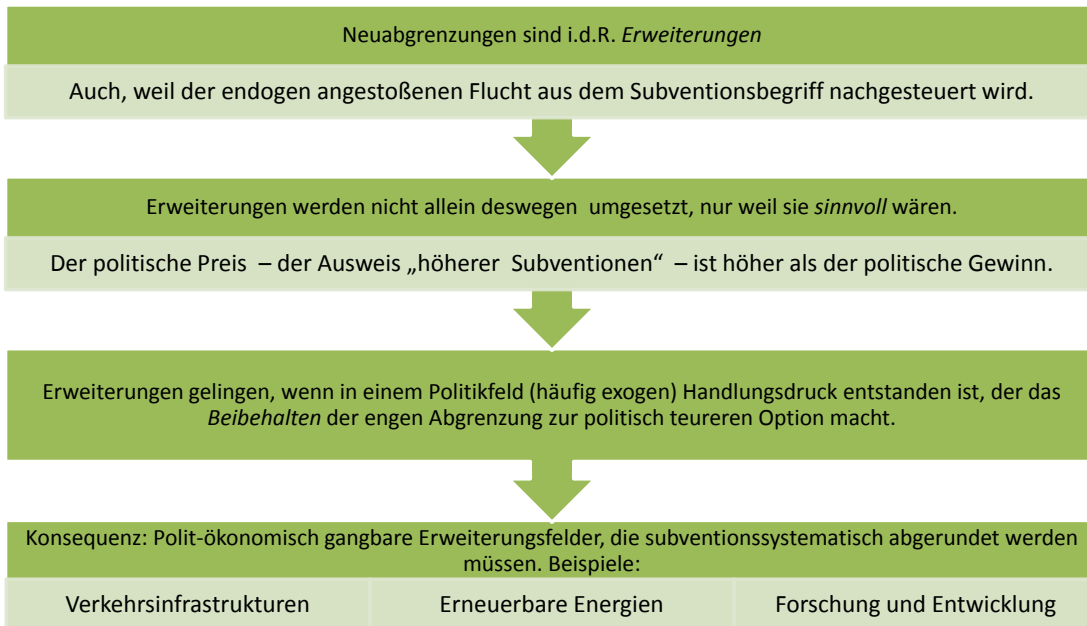


Quelle: Eigene Darstellung (Thöne, 2005).

Im Rahmen der vorliegenden Forschungsarbeit wird in der länderübergreifenden Analyse – neben anderem – auch nach ausländischen Abgrenzungskonzepten gesucht, die die Weiterentwicklung des deutschen Subventionsbegriffs inspirieren können. Eine wichtige Frage wird dabei sicherlich sein, die ob anderswo eine grundsätzlich negative Wahrnehmung von Subventionen als vermeintlich reines Rent-Seeking-Instrument ebenfalls anzutreffen ist und, wenn nein, ob es gelingen kann, ein ausgewogeneres Bild mit allen Chancen und Risiken von Subventionen zu etablieren. Aus deutscher Sicht „typische“ Hemmnisse und daran ansetzende Handlungsoptionen sind in Abbildung 10 paraphrasiert.

¹² Vergleiche hierzu: Thöne, M. (2003), Subventionskontrolle: Ziele - Methoden - internationale Erfahrungen. Berlin, edition sigma; Thöne, M. (2005), Subventionen und staatliche Beihilfen in Deutschland, FiFo-Berichte Nr. 4; Dobroschke, S., Thöne, M. (2008), WTO Subsidy Notifications – Assessing German subsidies under the GSI notification template proposed for the WTO. - Köln/Genf/Winnipeg, 2008.

Abbildung 10: Handlungsfelder Subventionsabgrenzung



Quelle: Eigene Darstellung

Grundsätzlich könnte sich die Aufnahme von positiv assoziierten Elementen (wie z.B. Förderung von bestimmten Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten) in den Subventionsbericht und damit in den Subventionsbegriff dabei als eine nützliche Maßnahme erweisen, um dem Stigma-Effekt zu entkommen.

Allerdings kann die Erwartung wesentlicher internationaler Impulse für die deutsche Diskussion enttäuschen. Vorschläge, die sich ausschließlich aus internationaler Praxis speisen, würden gerade in diesem Teilbereich nicht alle Möglichkeiten ausloten. Der Grund ist einfach: Deutschland hat im internationalen Vergleich auch heute schon einen der besten Subventionsberichte. Das schließt im Grundsatz gute Anregungen zur Weiterentwicklung aus dem Ausland nicht aus.

4.2 Nationale Subventionsdefinitionen? Deutschland im Vergleich mit den Untersuchungsländern

In den vorangegangenen Abschnitten 3.2 und 4.1 zu Abgrenzung und Entwicklung der Subventionen in den Untersuchungsländern wurden u.a. die primären international vergleichbaren und damit üblichen Abgrenzungen dargestellt.

Aus deutscher Sicht aber ist die Frage, welche Anregungen aus den jeweiligen *nationalen* Abgrenzungen für die deutsche Diskussion gewonnen werden können, deutlich wichtiger. Die Frage der Abgrenzung ist in Deutschland wichtig – und seit Jahrzehnten heftig umstritten –, weil subventionsartige Transfers sehr unterschiedlich behandelt werden, je nachdem ob sie

wegen ihrer Nennung im Subventionsbericht der Bundesregierung nun gleichsam amtlich als Subvention gelten oder nicht. Am augenfälligsten wurde dies mit dem Entwurf für ein Steuervergünstigungsabbaugesetz, das der Bundesminister der Finanzen 2002 vorgelegt hat. Hier wurde ihm von Kritikern u.a. vorgeworfen, dass von den 41 zur Abschaffung vorgesehenen Steuersubventionen nur 14 bei den Steuervergünstigungen des Subventionsberichts aufgetaucht seien. Weil es sich bei den anderen Regelungen deshalb nicht um offizielle Steuervergünstigungen handelte, stieß der Plan als „heimliche Steuererhöhung“ auf breite Ablehnung und scheiterte letztlich 2013 im Bundesrat.

Sicherlich wäre es zu einfach zu meinen, der Abbau steuerlicher Privilegien sei letztlich daran gescheitert, dass diese nicht frühzeitig durch den Subventionsbericht als Subventionen gekennzeichnet worden waren. Dennoch ist die Art, in der die definitorische Frage politisiert wurde, symptomatisch für die deutsche Auseinandersetzung um die „richtige“ Abgrenzung von einnahme- und ausgabenseitigen Subventionen. Zugleich ist das Beispiel ein guter Anhaltspunkt, dass die Abgrenzungen des Subventionsberichts sehr eng sind, denn der Entwurf für das Steuervergünstigungsabbaugesetz enthielt in der Tat durchweg Maßnahmen, die zu Recht als steuerliche Subventionen verstanden werden können.

4.2.1 Thematisch orientierte Subventionsdiskussionen

Welche internationalen Erfahrungen können vor diesem Hintergrund hilfreiche Hinweise geben? Wie sehen die nationalen Subventionsabgrenzungen in den Untersuchungsländern aus? Die Antworten auf diese Fragen fallen für Steuervergünstigungen und Finanzhilfen unterschiedlich aus. Die Steuervergünstigungen werden in allen Untersuchungsländern, anders als in Deutschland, in Anhängen zum Haushaltsentwurf oder vergleichbaren frühen Dokumenten des Budgetentwurfs dargestellt, was den OECD „Best Practice Guidelines -- Off Budget and Tax Expenditures“ (2004) entspricht.¹³ Für Finanzhilfen und damit auch für die Gesamtheit der Subventionen führt die internationale Vergleichsbetrachtung dagegen zu einem einfachen, auf den ersten Blick verblüffenden Befund: *Es gibt in den Untersuchungsländern keine nationalen Subventionsdefinitionen.* Eine Ausnahme bildet die Schweiz.

Das Fehlen jeweils nationaler Abgrenzungen kann nicht damit erklärt werden, dass stattdessen die oben dargestellten internationalen Definitionen in der subventionspolitischen Diskussion präsent wären. Die internationalen Abgrenzungen spielen in Australien, Großbritannien, Dänemark, den Niederlanden, den USA und auch in der Schweiz eine ebenso kleine Rolle wie in Deutschland. Außerhalb von akademischen Untersuchungen und explizit international ausgerichteten Vergleichsbetrachtungen kommen sie nicht vor.

Über Subventionen wird in den meisten unserer Untersuchungsländer gesprochen und gestritten, ohne dass es eine gemeinsame begriffliche Grundlage gibt, welche der Transfers genau dazu gehören und welche nicht. Den deutschen Forscher, der von der schon sehr lange andauernden deutschen Diskussion konkurrierender Subventionsabgrenzungen geprägt ist, muss es

¹³ OECD (2010a) gibt einen konzisen Überblick.

zunächst irritieren, im Ausland hiervon kein erwähnenswertes Abbild vorzufinden. Die Gesprächspartner in den Untersuchungsländern hingegen irritiert das deutsche Insistieren auf eine „offizielle“ oder zumindest allgemein akzeptierte Subventionsdefinition. In den Untersuchungsländern überwog eindeutig die Einstellung, dass man auch so wisse, worüber man spreche, wenn Subventionen behandelt werden.

Auf den zweiten Blick erklärt sich der Unterschied zwischen den meisten Untersuchungsländern auf der einen Seite und Deutschland sowie der Schweiz auf der anderen Seite recht einfach: Länder mit offiziellem Subventionsbericht brauchen (und haben) eine allgemeine Subventionsdefinition – sowie mitunter die Auseinandersetzung, wie tauglich diese ist. Länder, in denen nicht in einem Bericht oder einer Statistik alle staatlichen Subventionen und subventionsähnlichen Transfers dargestellt werden, haben keinen allgemeinen Subventionsbegriff, denn sie brauchen keinen. Es gibt auch kaum private oder wissenschaftliche Initiativen, die diesen Mangel nachhaltig - d.h. rekurrierend - wettmachen. Entsprechend schlechter steht es in diesen Ländern um die allgemeine Subventionstransparenz.

Interessant ist hier vor allem das Beispiel der Vereinigten Staaten von Amerika. Die USA haben eine lange Tradition, dass spenden-, stiftungs- und anderweitig privat finanzierte Think Tanks und Political Action Groups Transparenzaufgaben übernehmen, die die Regierung und der Kongress in ihren Augen unzureichend erfüllen. Für die zahlreichen Subventionen zugunsten von Unternehmen und Wirtschaftszweigen, die die US-Bundesstaaten und die Kommunen gewähren, trägt der Washingtoner Think Tank „Good Jobs First“ (GJF) seit einigen Jahren in mühevoller Kleinarbeit Daten zusammen und macht sie über eine inzwischen „Subsidy Tracker 2.0“ genannte Datenbank der Öffentlichkeit zugänglich.¹⁴ ETrotz der großen Zahl erfasster Maßnahmen erheben die Urheber der Datenbank keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Auch ist diese nicht nach einer im Voraus festgelegten „Top-Down“-Subventionsdefinition gestaltet, sondern reflektiert analog zu ihrer „Bottom-Up“-Erhebung einen inkrementell entwickelten Subventionsbegriff.

Das Prozesshafte dieser Art der Subventionserfassung wird auch an dem Projekt „United States of Subsidies“ der *New York Times* deutlich.¹⁵ Unter anderem, weil ihr die mit dem Subsidy Tracker möglichen Darstellungen des Subventionswesens in den USA nicht ausreichten, hat die große Tageszeitung ein eigenes, insgesamt zehnmonatiges Rechercheprojekt gestartet, an dessen Ende eine enorme, fünfzig Staaten und viele hundert Städte und Kreise erfassende Subventionsdatenbank steht.¹⁶ Auch diese Datenbank ist nicht vollständig. Nicht nur fehlt der Bund, auch verlangen derartige Datenbanken so viel kontinuierliche Pflege, dass sie schnell veralten. Bemerkenswert bleibt allerdings das enorme Engagement einer einzelnen Zeitung für so breit angelegte Subventionstransparenz.

¹⁴ Vgl. <http://www.goodjobsfirst.org/subsidy-tracker>.

¹⁵ Vgl. Story/Fehr/Watkins (2012).

¹⁶ Vgl. http://www.nytimes.com/interactive/2012/12/01/us/government-incentives.html?_r=0.

Die geschilderte amerikanische Initiative für eine in die Breite gehende Subventionserfassung spiegelt auch die themengebundene Art wider, in der Subventionsdiskussionen und dadurch veranlasste Subventionserfassungen in den meisten Untersuchungsländern vorstattengehen. Sowohl der Subsidy-Tracker als auch die NYT-Datenbank können partiell auf eine in den letzten Jahren gestiegene öffentliche Aufmerksamkeit für die verteilungspolitischen Dimensionen der Subventionierung von Unternehmen zurückgeführt werden. Thematische Schwerpunkte wie der GJF-Bericht „Subsidizing the Corporate One Percent“ (Mattera, 2014) oder die NYT-Datenbankanalyse „How Taxpayers Bankroll Business“ illustrieren diesen thematischen Fokus.

Tabelle 2 gibt einen kurzen Überblick über die aktuell in den Untersuchungsländern wichtigsten thematischen Schwerpunkte der Subventionsdiskussion. Dieser Überblick erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben, ebenso wenig muss die aktuelle Präsenz eines Themas in der subventionspolitischen Diskussion mit dessen fiskalischer Bedeutung korrelieren.

Tabelle 2: Thematische Schwerpunkte aktueller Subventionsdiskussionen in den Untersuchungsländern (2014)

Themen der Subventionsdiskussion	DK	NL	CH	AUS	UK	USA
E-Mobilität / Automobilbau		X		X		
Erneuerbare Energien	X	X	X	X	X	X
Existenzgründung		X				
Familien / Kinderbetreuung	X				X	X
Film- und Fernsehproduktionen					X	X
Fossile Energien				X		X
Gesundheitswesen			X	X		X
Investitionsanreize f. (Groß-) Unternehmen						X
Kultur und Kunst		X				
Landwirtschaft	X	X	X		X	X
Nah- und Fernverkehr				X	X	
Wohnen	X	X				

Quelle: Eigene Recherchen (Internet und Befragung nationale Experten).

Auch in Deutschland verlaufen subventionspolitische Debatten anlassgebunden und entlang bestimmter, thematisch geprägter Pfade. Insofern kann man argumentieren, dass das Fehlen einer allgemeinen überthematischen Subventionsabgrenzung in fünf der sechs Untersuchungsländer deren Subventionstransparenz um diese Dimension ärmer macht.

Dennoch kann aus dem thematischen Fokus der Subventionsbetrachtung in den Untersuchungsländern eine Lehre für die deutsche Subventionstransparenz gezogen werden. Wo ein Subventionsfeld aus einer problembezogenen Perspektive analysiert und diskutiert wird, sind die Voraussetzungen sehr gut, dass alle für die Fragestellung relevanten Transfers und Begüns-

tigungstatbestände auch erfasst werden. Diese Herangehensweise entspricht dem von Andel (1970) schon vor langem formulierten analytischen Ideal, demzufolge die Definition von Subventionen immer eine Frage der Zweckmäßigkeit im Rahmen des jeweiligen Erkenntnisziels sein muss.

4.2.2 Thematisch orientierte versus allgemeingültige Subventionsbegriffe

Die analytische Zweckmäßigkeit eines Subventionsbegriffs lässt sich an dem für alle untersuchten Länder (siehe Tabelle 2) und für Deutschland derzeit so wichtigen Beispiel der Förderung erneuerbarer Energien anschaulich machen. Eine rein problemorientiert vorgehende Betrachtung wird mit großer Selbstverständlichkeit die deutsche EEG-Umlage von Stromkunden an Produzenten erneuerbarer Energien als eine finanzwirksame Fördermaßnahme – d.h. als eine Subvention - kennzeichnen, denn ökonomisch hat sie die Wirkung einer Subvention und war förderpolitisch auch von Anfang an als Subventionsäquivalent gestaltet. Mit einem Volumen von netto 19,4 Milliarden Euro im Jahr 2013 handelt es sich sogar um das größte Subventionsprogramm in Deutschland, worin sich der hohe politische Stellenwert der Energiewende widerspiegelt.

Bei der Nutzung einer allgemeinen Querschnittsdefinition, eines nationalen Subventionsbegriffs, sieht das anders aus. *De jure* handelt es sich bei der deutschen EEG-Umlage weder um eine Subvention im Sinne des § 264 (7) StGB, noch um eine staatliche Beihilfe im Sinne des Europarechts, denn es werden im engeren Sinne keine *staatlichen* Mittel transferiert. Dies ist aber eine konstituierende Bedingung dieser beiden Legaldefinitionen. Unter Verweis auf eine „geltende“ Subventionsabgrenzung kann die Subventionseigenschaft der EEG-Umlage bestritten werden. Damit kann dem vermeintlichen Stigma der Subvention entkommen werden; auch unterliegt das Erneuerbare-Energien-Gesetz damit nicht der Europäischen Beihilfenkontrolle.

Manche Kritiker vermuten, dass die Umgehung der Beihilfenkontrolle die eigentliche Motivation war, warum schon der EEG-Vorläufer, das Stromeinspeisungsgesetz von 1991, so gestaltet wurde, dass zwar bis ins Detail staatlich *reguliert* wird, wie die einen Privaten (die Stromkunden) die anderen Privaten (die EE-Produzenten) subventionieren sollen, der Staat selbst aber mit diesem Geld niemals in Berührung kommt, so dass es nicht zu „staatlichen Mitteln“ wird. Hätte man den förder technisch naheliegenden Weg genommen, die Weiterleitung der Umlage mithilfe eines staatlichen Fonds abzuwickeln, hätte sich weder bei den Empfängern noch bei den Finanziers der EEG-Förderung etwas geändert, aber die Umlage wäre eine konventionelle Subvention. Auch heute kann mit oder ohne Fonds die EEG-Umlage für beide Seiten völlig äquivalent ausgestaltet werden. Ob eine Umgehung der Beihilfenkontrolle in Deutschland oder in den EU-Staaten, die das deutsche Modell adaptiert haben, eine nennenswerte Rolle gespielt hat, ist für unsere Betrachtung irrelevant. Wichtig ist, ob die energie- und klimapolitisch bedeutungslose Detailfrage „Fondslösung oder nicht?“ Einfluss nehmen kann auf die Transparenz eines der politisch wichtigsten Förderthemen des Bundes, der Energiewende. In einer problembezogenen Betrachtung könnte die EEG-Umlage wegen ihrer neuartigen Technik der unmittelbaren Fördermittelakquise bei Privaten als *innovative Subvention* gekennzeichnet wer-

den. Die in diesem Fall einengende allgemeine Subventionsdefinition verhindert eine solche realistische Betrachtung.

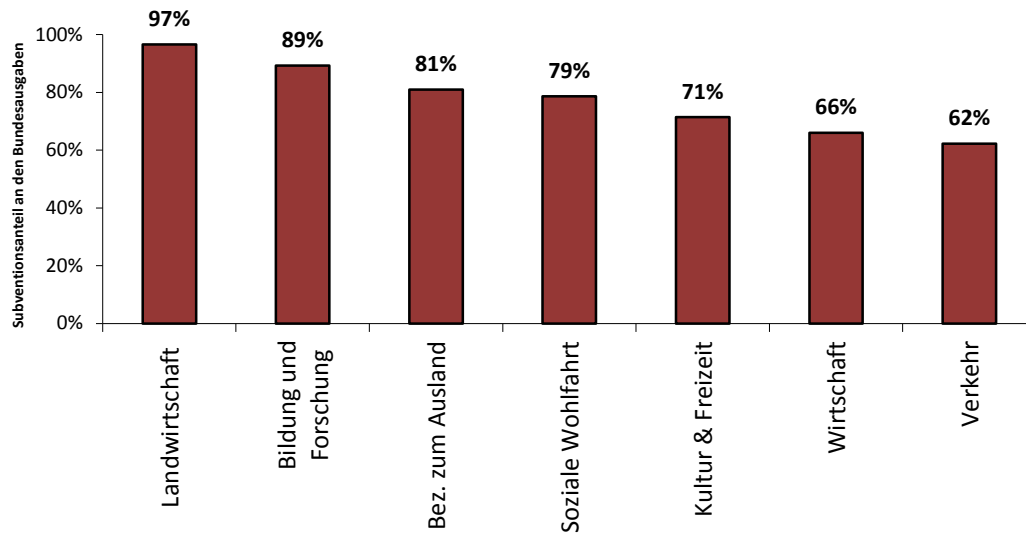
4.2.3 Breitere allgemeingültige Subventionsbegriffe

Subventionstransparenz und gesellschaftliche Akzeptanz einer nationalen Subventionsdefinition, welche die Grundlage des Subventionsberichts bildet, kann nicht losgelöst von der anderen, thematisch orientierten Subventionsdiskussionen betrachtet werden. Der 24. Subventionsberichts der Bundesregierung weist für das Jahr 2013 als Summe der Finanzhilfen des Bundes und der auf den Bund entfallenden Anteile an den Steuervergünstigungen 21,3 Milliarden Euro aus. Der Netto-Förderbetrag der ebenfalls allein dem Bund zuzurechnenden EEG-Umlage, um das Beispiel noch einmal aufzunehmen, betrug im selben Jahr 19,4 Milliarden Euro. Schon im Jahr 2014 könnte die EEG-Förderung die gesamte Summe der im Subventionsbericht ausgewiesenen Bundessubventionen übersteigen. Durch diese „Auslassung“ entsteht für den Subventionsbegriff des Subventionsberichts ein Glaubwürdigkeitsrisiko, das als durchaus substanzuell einzuschätzen ist. Das wirft die Frage auf, ob – auch jenseits des EEG-Beispiels – ein sehr viel breiterer Subventionsbegriff hier Abhilfe schaffen könnte.

Unter allen in der vorliegenden Arbeit untersuchten Ländern nutzt nur die Schweiz einen allgemeinen Subventionsbegriff, denn nur dort besteht auf Grundlage des Subventionsgesetzes von 1990 die Pflicht, einen regelmäßigen Subventionsbericht vorzulegen (siehe auch Abschnitt 5.1.1 unten).

Der in der Schweiz – konkret auf der Bundesebene der Eidgenossenschaft – genutzte ausgabenseitige Subventionsbegriff unterscheidet sich grundlegend vom deutschen, er ist sehr viel weiter gefasst. Dies wird mit einem Blick auf den Bundeshaushalt unmittelbar deutlich: Bei Gesamtausgaben von 63,7 Milliarden Franken im Jahr 2013 betrug die Transferzahlungen immerhin 48,3 Mrd. CHF (76 %), die Subventionen im engeren Sinne des schweizerischen Legalverständnisses noch 39,6 Mrd. CHF (rd. 62 %). In zentralen Aufgabenbereichen liegen die Subventionsanteile an den Bundesausgaben sogar noch höher, wie Abbildung 11 zeigt. Auch als Ausdruck der föderalen Struktur der Schweiz ist der Bundeshaushalt im Wesentlichen ein Transferhaushalt (Widmer, 2014).

Abbildung 11: CH-Bundshaushalt – Subventionsanteile in wichtigen Aufgabengebieten (2013)



Quelle: Eidgenössisches Finanzdepartement/Eidgenössische Finanzverwaltung, zit. nach Widmer (2014).

Das Subventionsgesetz von 1990 unterscheidet zwei Subventionsarten, Finanzhilfen und Abgeltungen. Aufgrund spezieller Nennung im Subventionsgesetz werden zudem im Subventionsbericht auch Leistungen, die an ausländische Staaten und internationale Organisationen sowie an Institutionen im Ausland dargestellt.

1. „Mit der *Finanzhilfe* fördert der Bund Tätigkeiten, die im öffentlichen Interesse liegen, oder trägt zu deren Erhaltung bei. Sie werden von außerhalb der zentralen Bundesverwaltung Stehenden – sogenannten Dritten – erbracht. Dritte können Private oder Kantone sein.“¹⁷

Finanzhilfen werden in folgenden Formen erfasst

- Ausgabenseitige Finanzhilfen (Zahlungen des Bundes an Dritte), darunter;
 - Nicht rückzahlbaren Geldleistungen (à-fond-perdu-Beiträge),
 - Vorzugsbedingungen bei Darlehen,
 - Bürgschaften oder Garantien.
 - Einnahmenseitige Finanzhilfen (Einnahmenverzicht des Bundes bzw. Gewährleistung von Steuervergünstigungen an Dritte).
2. „Mit den *Abgeltungen* leistet der Bund Dritten, d.h. außerhalb der zentralen Bundesverwaltung Stehenden, eine Milderung oder einen Ausgleich von Lasten, die sich ihnen aus vom Bund übertragenen oder aus bundesrechtlich vorgeschriebenen Aufgaben ergeben. Bezüger von Abgeltungen aus Erfüllung von übertragenen Aufgaben sind vielfach Organisationen und Unternehmen des Bundes, die solche Aufgaben an seiner Stelle wahrnehmen.“¹⁸

¹⁷ Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2008), Subventionsbericht 2008, S. 6242 f.

¹⁸ Ebd.

3. Beiträge an internationale Organisationen, darunter

- Pflichtbeiträge und
- freiwillige Beiträge.

Dieser sehr weite Subventionsbegriff ist ohne Zweifel geeignet, dass kaum noch Maßnahmen durch den Rost fallen. Allerdings sind auch viele Transfers dabei, die sehr fern von einem ökonomischen Subventionsverständnis liegen.

Für das Verständnis der schweizerischen Herangehensweise es wichtig zu wissen, dass das Image von Subventionen in der Eidgenossenschaft weniger eindeutig negativ geprägt ist als in Deutschland. Zwar gibt es auch hier die oftmals berechtigten Vorbehalte gegenüber dem ordnungspolitisch anfälligen Transferinstrument, das strukturkonservierend und anfällig für Nepotismus ist. Zugleich aber sind in der Schweiz Subventionen in weiter Abgrenzung das Zeichen eines *zurückhaltenden* Bundesstaates. In der von stark dezentral-föderalen Werten geprägten Schweizer Gesellschaft gilt ein Zentralstaat, der viel seiner Finanzen für sich selbst verbraucht, als größeres politisches Risiko als ein Zentralstaat, der subsidiär unterstützt, hilft und finanziell „etwas zurückgibt“. Gewissermaßen gilt der Subventionsstaat in der Schweiz auch als eine Form des schlanken Gewährleistungsstaats.

Der sehr breit angelegte Subventionsbegriff machte zudem auch von Anfang an deutlich, dass die mit dem Subventionsbericht einhergehende periodische Subventionsüberprüfung (siehe Abschnitt 5.1.1 unten), zwar auf Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit ausgerichtet sein soll, aber keine Agenda „massiver Sparübungen“¹⁹ umfasst. Je breiter der Subventionsbegriff ist und je mehr unverzichtbare, ordnungspolitisch unverdächtige Transfers dieser mit erfasst, desto geringer die Stigmatisierungsgefahr.

Hierin kann auch eine Lehre für Deutschland liegen: Zwar zeigen auch heute schon viele tiefgehende Evaluierungen, dass für viele im deutschen Subventionsbericht aufgeführten Finanzhilfen und Steuervergünstigungen sowohl hinsichtlich der ordnungspolitischen Legitimation als auch mit Blick auf die praktische Wirksamkeit Konsens zu deren Beibehaltung besteht. Dennoch begünstigt der enge, nur auf Unternehmen und Wirtschaftszweige fokussierte deutsche Subventionsbegriff die ordnungspolitischen Instinkte, alles über einen Kamm zu scheren bzw. alles nach Rasenmähermethode kürzen und abschaffen zu wollen. Wenn der Subventionsbegriff breiter ist und mehr allokativ gut gerechtfertigte Transfers umfasst, wird es unglaubwürdig, Subventionen in Bausch und Bogen zu verurteilen. Die weite Subventionsdefinition erzwingt die differenzierte Betrachtung.

Gelingt ein Wechsel in diese Perspektive, verstärkt sich der Prozess selbst. Je weniger pauschalierend über Subventionen geurteilt werden kann, desto mehr verliert sich das Stigma der Subvention. Damit sollten auch die *dann* unbegründeten Widerstände vieler Akteure sinken, ihre subventionsäquivalenten Transfers als Subventionen zu kennzeichnen.

¹⁹ So der Bundesrat schon 1986 in einer Botschaft zu einem Vorgängergesetz des Subventionsgesetzes, Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Botschaft SuG; BBl 1987 I 373).

Kann aus dem schweizerischen Beispiel auch etwas zur *Art* der weiten Abgrenzung gelernt werden? Ähnlich wie bei der sehr weiten Abgrenzung der „Subventionen und anderen Transfers“ aus den „World Development Indicators“ (WDI),²⁰ könnte eine schlankere Fassung der sehr breit angelegten eidgenössischen Subventionsdefinition zeigen, in welche Richtung die Entwicklung eines Transferbegriffs für den deutschen Subventionsbericht gehen kann.

In der WDI-Abgrenzung umfassen Subventionen und sonstige Transfers gleichsam den ganzen Zwischenraum zwischen Staatsausgaben, die am Markt getätigt werden (Güterkäufe, Kreditkosten etc.), und Staatsausgaben, die in einem hierarchischen Verhältnis getätigt werden (Löhne und Gehälter). Auch der Ersatz von Ausgaben zwischen staatlichen Ebenen bei übertragenen Aufgaben kommt einem quasi-marktlichen Leistungstausch gleich. Da die weltweit orientierte VGR-Basis hier keine feinere Unterscheidung ermöglicht, sind in den „Subventionen und sonstigen Transfers“ noch Zahlungen erfasst, die eigentlich dem hierarchischen Bereich zuzuordnen wären. Das betrifft vor allem die sozialen Leistungen, die den Staatsbediensteten zukommen; hier handelt es sich um Personalnebenkosten. Entsprechende Anpassungen beim schweizerischen Subventionsbegriff liefen vor allem darauf hinaus, den Bereich der Abgeltungen zurückzustellen. Auch Beiträge an internationale Organisationen müssen nicht im primären Fokus einer Subventionsdefinition stehen.

Im Vordergrund eines weiten Subventionsbegriffs stehen damit alle staatlichen oder staatlich veranlassten Transfers, denen eine nicht rein marktliche Gegenleistung des Empfängers gegenübersteht, sei es, dass sie vom Transfergeber erwartet wird, sei es dass, sie eintritt, ohne dass dies explizit erwartet wird. Subventionen in diesem Sinne sind Lenkungstransfers. Dies grenzt sie von „reinen“ Einkommenstransfers ab (wobei schon in der finanzwissenschaftlichen Theorie Maßnahmen mit reinen Einkommenseffekten recht selten sind). Bei den Empfängern sollten Private im Vordergrund stehen: Unternehmen, Vereine, private Haushalte etc.

Aber schon hier tritt das Problem abstrakter Subventionsdefinitionen deutlich zutage, und die Lehren aus der thematisch orientierten Subventionsbetrachtung (siehe oben) kommen zum Tragen. Ein gutes Beispiel bieten Forschungssubventionen. *Wer* den gesellschaftlichen Mehrwert der Forschung schafft, ist für die zumeist positive subventionspolitische Bewertung nachrangig. In der Praxis werden prinzipiell subventionswürdige Forschungen von einem Kontinuum rein privater bis rein staatlicher Einheiten erbracht: Private Unternehmen, privatrechtliche Stiftungen und Vereine, gemeinnützige GmbHs, öffentlich-rechtliche Körperschaften, privatrechtliche Unternehmen im Staatseigentum, Öffentlich-Private-Partnerschaften, internationale Organisationen (z.B. OECD), rechtlich eigenständige Universitäten, rechtlich unselbständige Universitäten, nachgeordnete Behörden, staatliche Einheiten (z.B. Kommunen). Auf der Seite der Empfänger hier irgendwo eine Grenze zu ziehen, bis zu der eine Maßnahme der Forschungsförderung noch Subvention ist und ab der dann *dieselbe* Maßnahme nicht mehr als Subvention gilt, muss willkürlich bleiben. Eine ernsthafte problembezogene Subventionsbetrachtung würde, wie oben argumentiert, eine solche Grenze nicht ziehen. Zugleich würde aber eine abstrakte, von Forschungsaktivitäten *entkoppelte* Subventionsdefinition viel zu weit

²⁰ Siehe oben Abschnitt 3.2.2.

werden, wenn sie *alle* Transfers an die genannten Empfängerkreise unterschiedslos den Subventionen zurechnete. Damit stellt sich die Frage, ob die Stärken einer thematisch orientierten Subventionsbetrachtung für einen neuen, dem Subventionsbericht dienlichen Subventionsbegriff mobilisiert werden können.

Die oben schon angeschnittene Frage, ob die EEG-Umlage als Subvention betrachtet werden kann oder nicht, kann hier als Prüfstein dienen. Eine Subventionsdefinition – besser: ein *Prozess* zur Erarbeitung eines Subventionsbegriffs – bewährt sich dann, wenn es gelingt, diese subventionsidentischen Maßnahmen zu integrieren, ohne dass auf der anderen Seite alle Regulierungen erfasst werden müssen, mit denen der Staat in die finanziellen Verhältnisse zwischen privaten Parteien eingreift. Ein solcher Prozess der Generierung eines breiten Subventionsbegriffs ist für die Praxis durchaus vorstellbar; er wird unten als die inkrementelle themenorientierte Erweiterung des Subventionsberichts entworfen (siehe Abschnitt 6.1.1).

Vorstellbar wäre alternativ auch der „big leap“, der große Sprung zu einer breiteren, sofort eindeutig definierten Subventionsabgrenzung. Neben der grob skizzierten, schlankeren Version des schweizerischen Subventionsbegriffs stehen hier zahlreiche, über die Jahrzehnte akkumulierte Vorschläge zur Verfügung, allen voran die bekannte Abgrenzung des Kieler Instituts für Weltwirtschaft.²¹ Bei allen Unterschieden im Detail haben diese Vorschläge alle eine große Gemeinsamkeit: Sie wurden nicht umgesetzt; standen auf der Bundesebene auch nie kurz davor, umgesetzt zu werden. Damit ist selbstredend nicht ausgeschlossen ist, dass es doch noch zum subventionspolitischen „big leap“ kommen kann. Das Versagen der bisherigen Ansätze kann aber auch daran liegen, dass die oben beschriebene, polit-ökonomisch mitunter bedeutende Selbstverstärkung im Prozess der Begriffserweiterung beim großen Sprung nicht zum Tragen kommen kann. Aus diesem Grund wird diese Option in der vorliegenden Studie, wenn auch nicht ausgeschlossen, so doch auch nicht weiter betrachtet.

²¹ Überblicke geben u.a. Thöne (2005) und Rave/Thöne (2010), beide auch mit eigenen Vorschlägen für erweiterte Abgrenzungen.

5 Subventionskontrolle als Element eines wirkungsorientierten Haushaltswesens

5.1 Satellitensysteme Subventionskontrolle

Separate Module zur Subventionskontrolle, die nicht Teil eines budgetintegrierten Ansatzes für Wirkungsorientierung sind, sind in den Untersuchungsländern – wie, so unser Eindruck, generell in den Mitgliedstaaten von EU und OECD – inzwischen die klare Minderheit. Ein belastbares Beispiel fand sich nur in der Schweiz.

5.1.1 Eidgenössischer Subventionsbericht und Subventionsüberprüfung

In der Schweiz gibt es keinen Spending Review-Prozess im Sinne der unten geschilderten Länderbeispiele. Jedoch gibt es in der Schweiz einen periodischen Subventionsbericht auf der Basis des Subventionsgesetzes von 1990, den man – nur bezogen auf die Kategorie „Subventionen“ – als eine spezielle Ausprägung eines Spending Reviews verstehen kann. Das wird im weiteren Verlauf deutlich werden, wenn wir die in den Untersuchungsländern praktizierten unterschiedlichen Formen von Spending Reviews näher betrachten (Abschnitt 5.3).

Das schweizerische Subventionsgesetz schreibt eine periodische Überprüfung *aller* vom Bund ausgerichteten Subventionen in der Form eines Subventionsberichts vor.²² Dabei soll überprüft werden, ob die ausgerichteten ausgabenseitigen und einnahmeseitigen Subventionen mit den Grundsätzen des Subventionsgesetzes übereinstimmen.²³ Im Vordergrund steht dabei die wirksame und effiziente Ausgestaltung der Subventionen und nicht primär die Erzielung von Ausgabenkürzungen. Fiskalische Entlastungen sind ein willkommener Nebeneffekt und für die Schweiz von besonderer Relevanz, da Subventionen nahezu 60 Prozent der Staatsausgaben ausmachen.²⁴ Dass Konsequenzen aus der Evaluation, wie die Kürzung oder Abschaffung einer Subvention, nicht undifferenziert umgesetzt werden sollen, ist im Gesetz verankert: Bei notwendigen Korrekturen ist den Interessen der Subventionsnehmer an einer steten Rechtsentwicklung Rechnung zu tragen.

Der Subventionsbericht soll einen Überblick für die Ergebnisse der Evaluationen geben sowie die darauf basierenden Korrekturmaßnahmen aufzeigen. Die Subventionsüberprüfung wird dabei unter Federführung des Finanzministeriums (EFD) durchgeführt. Dieses wird allerdings

²² Vgl. ausführlich auch schon Thöne (2003).

²³ Konkret ist zu prüfen, ob die ausgerichteten Subventionen (i) durch ein Bundesinteresse hinreichend begründet sind, (ii) ihren Zweck auf wirtschaftliche und wirkungsvolle Art erreichen, (iii) einheitlich und gerecht geleistet werden, (iv) in ihrer Ausgestaltung den finanzpolitischen Erfordernissen Rechnung tragen, und (v) einer sinnvollen Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen entsprechen (Schweizerischer Subventionsbericht, 2008, S. 6237).

²⁴ Daten für das Jahr 2010. Quelle: Eidgenössisches Finanzdepartement (<http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00579/00595/00606/index.html?lang=de>)

gesetzlich zu einer engen Zusammenarbeit mit den entsprechenden Fachressorts verpflichtet. Die Informationsbasis für die Evaluationen wird durch umfangreiche, elektronische Fragebögen von den Fachressorts erhoben. Zur Steigerung der Transparenz werden die wichtigsten Informationen zu jeder Subvention im Rahmen einer Subventionsdatenbank öffentlich zugänglich gemacht. Hier berichtet der Subventionsbericht von 2008 von einem regen Interesse der Bevölkerung, belegt durch hohe Nutzerzahlen der Online-Datenbank.

Die letzte flächendeckende Subventionsüberprüfung fand im Rahmen des Subventionsberichts von 2008 statt. Dabei wurden von 361 ausgerichteten Subventionen 228 überprüft und bei 70 Subventionen ein konkreter Handlungsbedarf festgestellt. Bei 20 Subventionen wurde ein grundlegender Reformbedarf festgestellt oder zumindest Änderungsbedarf von Ausgestaltung, Steuerung und Höhe der Subvention identifiziert. Bei rund 30 meist kleineren Subventionen konnte das Potenzial zur Einstellung festgestellt werden. Bei den restlichen Subventionen wurden vor allem Maßnahmen zur Erhöhung von Transparenz und Effizienz angemahnt. Anschließend wurden die entsprechenden Departments (Ressorts) beauftragt, die im Rahmen des Subventionsberichts erarbeiteten Maßnahmen umzusetzen. Der Bundesrat kontrolliert die Umsetzung regelmäßig mit Controlling-Berichten.

Mit der Verabschiedung des letzten Subventionsberichts 2008 hat der Bundesrat zudem beschlossen, dass bei der Schaffung neuer oder Veränderung bestehender Subventionen über die Ausgestaltung der subventionsrelevanten Bestimmungen Bericht erstattet werden muss. Ziel dieser Vorschrift ist die kontinuierliche Überprüfung sämtlicher Bundessubventionen sowie die Flexibilisierung des bestehenden Prüfverfahrens. Während die Subventionsüberprüfung vorher an den alle sechs Jahre erscheinenden schweizerischen Subventionsbericht gekoppelt war, werden nun auch jene Gesetzgebungsprojekte einer systematischen Ex-ante Prüfung unterzogen, die zwischen der Veröffentlichung zweier Subventionsberichte verabschiedet werden.

Kasten 2: Zentrale Befunde: Subventionsbericht Schweiz
<ul style="list-style-type: none"> - Subventionen mit 60% des Bundeshaushaltes wichtiger Ausgabefaktor. - Periodischer Subventionsbericht des Bundes zur Evaluation <i>aller</i> Bundessubventionen, de facto noch nicht ganz erreicht. - Einrichtung einer Subventionsdatenbank zur Steigerung der Transparenz der Subventionsvergabe. - Ex-ante Prüfung bei neuen Subventionen.

5.2 Integrierte Wirkungsorientierung: Spending Reviews, Performance Reviews und Evaluationskultur

Abschnitt 2 zeigte gewisse Parallelen zwischen den Reformtrends in den Verwaltungsstrukturen und den Entwicklungen der Subventionsquoten. Aber auch ohne diesen Zusammenhang ist plausibel, dass institutionelle Strukturen zur effektiven Subventionskontrolle als integraler Bestandteil eines wirkungsorientierten Haushaltswesens zu verstehen sind. Deshalb soll zu-

nächst eine internationale Analyse von Schlüsselkomponenten des modernen Haushaltswesens durchgeführt werden.

Zu den elementaren institutionellen Strukturen in der Haushaltssteuerung, die auch für eine erfolgreiche Subventionskontrolle von großer Bedeutung sind, zählen vor allem Spending Reviews und das Performance Budgeting:

- **Spending Reviews (SR)**. Hierbei handelt es sich, wie gleich erläutert wird, um breiter und grundsätzlicher angelegte Untersuchungen zu Wirksamkeit und Effizienz des Staatshandelns in bestimmten Politikfeldern und vorstellbaren Alternative. Spending Reviews werden häufig mit einem hohen politischen Veränderungswillen initiiert; in der Umsetzung eines solchen Review-Prozesses spielt das Finanzministerium häufig eine wichtige Rolle.
- **Performance Budgeting (PB)**. Performance Budgeting bzw. ergebnisorientierte Haushaltspolitik ergänzt die konventionelle budgetpolitische Steuerung über Haushaltsmittel – die „Inputs“ der staatlichen Aufgabenerfüllung – um Indikatoren, die die Erfolge der Politikmaßnahmen – ihre „Outputs“ oder „Outcomes“ – messbar machen.

Im Abschnitt 5.3 werden Spending Reviews und im Abschnitt 5.4 Performance Budgeting skizziert sowie die nationalen Systeme in den Untersuchungsländern analysiert. Bevor diese beiden zentralen Begriffe eines modernen Haushaltswesens im und auch „nach“²⁵ dem New Public Management für die betroffenen Untersuchungsländer dargestellt werden, sollen die Grundbegriffe kurz und pointiert voneinander abgegrenzt werden. Wichtig ist es vor allem, die Begriffe in ihrem Verhältnis zu **Evaluationen** zu klären. Evaluationen - ungeschminkte, verständliche, interessen-unabhängige und nach Möglichkeit regelmäßige Überprüfungen der Wirkungen und Erfolge staatlicher Maßnahmen – sind augenscheinlich eine zentrale Institution wenn es um die Wirksamkeit von Subventionen geht. Evaluationen spielen auch eine große Rolle für Spending Reviews und Performance Budgeting, oftmals vermischen sich die Begriffe in der Literatur auch bzw. werden nicht einheitlich genutzt. Insbesondere der sehr unterschiedlich weit oder eng genutzte Begriff der Evaluation ist hier ein steter Quell der (begrifflichen) Unsicherheit. Zwar halten wir es im Allgemeinen für nicht umsetzbar, den Begriff der Evaluation auf eine bestimmte Erscheinungsform der Wirkungskontrolle festzuschreiben zu wollen. Dennoch ist es sinnvoll, eine grobe Orientierung anhand der wichtigsten äußeren Merkmale vorzunehmen. Wir folgen Kraans (2007) Unterscheidung von Evaluationen und Spending Reviews (vgl. auch OECD, 2012c). Dieser Begriff deckt die ersten *drei* Ziffern unten ab. Spending Reviews gehen weiter als Evaluationen:

1. Spending Reviews betrachten nicht nur Wirksamkeit und Effizienz von Ausgabenprogrammen beim aktuellen Finanzierungsvolumen, sondern betrachten auch die Folgen für Politik-Outputs und Ergebnisse (Outcomes) unter verschiedenen Annahmen zum Finanzierungsvolumen.

²⁵ Vgl. Abschnitt 3.1 oben.

2. Bei Spending Reviews spielt das Finanzministerium immer eine wichtige, wenn auch in der konkreten Ausgestaltung variierende Rolle.
3. Die Konsequenzen eines Spending Reviews werden im Haushaltsprozess bewertet und entschieden.
4. Spending Reviews kümmern sich häufig ressortübergreifend um (mindestens) ein Politikfeld oder einen Instrumententyp, nicht allein um Einzelmaßnahmen.

Diese Unterscheidung impliziert eine enge Definition von Evaluationen als Überprüfungen von Einzelmaßnahmen und –programmen, die innerhalb von Ressortministerien durchgeführt werden und schon auf eine tatsächliche oder erwogene Instrumentausprägung festgelegt sind. Auch wenn der Begriff der Evaluation keineswegs festgeschrieben ist auf dieses enge Verständnis, ist damit dennoch das Gros der real durchgeführten Evaluationen (auch im Subventionsbereich) treffend charakterisiert. Demgegenüber sind Spending Reviews immer weiter gefasst, auch in ihrer Ausprägung als Spezialuntersuchung erfassen sie einen thematischen oder instrumentellen Regelungsbereich umfänglicher als eine Einzelevaluation. Damit ermöglichen Spending Reviews eine breiter angelegte Politikfeldanalyse, die mehr Raum für allokativen Verbesserungen des Regierungshandels und/oder fiskalische Einsparungen eröffnen kann. Diese Eigenschaft soll hier, in Ergänzung zu Kraans Definition, als viertes konstituierendes Charakteristikum eines prototypischen Spending Reviews festgehalten werden: Spending Reviews kümmern sich häufig ressortübergreifend um (mindestens) ein Politikfeld oder einen Instrumententyp, nicht allein um Einzelmaßnahmen.²⁶

Aus dieser Perspektive wird deutlich, dass der Schweizerische Subventionsbericht was seinen auf eine ganze Instrumentenklasse bezogene Prüfgegenstand, was die starke Einbindung des Finanzdepartements und was die formale Annahme durch den Haushaltsgesetzgeber angeht, einem Spending Review nahezu gleichkommt.

Performance Budgeting, die wirkungsorientierte Haushaltsteuerung, knüpft auf den ersten Blick hieran direkt an. Wie Spending Reviews ist das Performance Budgeting fest in den Haushaltsprozess integriert, das Finanzministerium spielt hier ebenfalls eine zentrale Funktion. Schließlich bliebe eine wirkungsorientierte Haushaltsteuerung *ohne* evaluationsgeneriertes Wissen über Wirkungszusammenhänge und –intensitäten allemal hinter ihren Möglichkeiten zurück. Performance Budgeting kann von den Informationen, die Evaluationen und Spending Reviews schaffen, sehr profitieren. Dennoch liegt der primäre Fokus hier anders: Evaluationen und Spending Reviews sind *Analyseinstrumente* mit variierend großem Einfluss auf die Politiksteuerung. Performance Budgeting hingegen ist ein *Steuerungsinstrument*, in das *unter ande-*

²⁶ Es sei aber betont, dass der hier vorgenommenen Abgrenzung von Evaluationen und Spending Reviews in Praxis und Literatur keineswegs einheitlich gefolgt wird. *Spending Reviews* werden durchweg als breit und grundsätzlich angelegte Vorhaben der Politiküberprüfung verstanden. *Evaluationen* werden aber nicht immer als demgegenüber enger angelegte Prozesse verstanden. Insofern ist es auch nicht „falsch“, wenn Spending Reviews materiell als Evaluationen im erweiterten Sinne, als gründliche und allokativ orientierte Evaluationen bezeichnet werden. Auch die Einbindung des Finanzministeriums und die Berücksichtigung der Analyseergebnisse unmittelbar im Haushaltsprozess sind für Evaluationen i.w.S. denk- und wünschbare Ausgestaltungen. Insofern sind die häufig anzutreffenden begrifflichen Unschärfen zwischen Evaluationen und Spending Reviews nicht verwunderlich; auch die OECD bezeichnet Spending Reviews u.a. als Maßnahmen der Evaluation.

rem Informationen aus Analyseinstrumenten einfließen können. Die wirkungsorientierte Steuerung erfolgt im PB über im Vorab festgelegte Indikatoren. Diese Indikatoren sollten unmittelbar mess- und beobachtbar sein. Sie können auch auf der Grundlage von Erfahrungswissen festgelegt werden, nicht nur auf der Basis evaluatorischer Erkenntnisse. Wichtig für die laufende Steuerung und Kontrolle im PB ist es aber, dass die genutzten laufenden Wirkungsindikatoren nicht ausschließlich durch Evaluationen ermittelt werden können. Performance-Indikatoren müssen leicht messbar und für die Haushaltssteuerung und -kontrolle direkt zugänglich sein.

5.3 Spending Reviews

Im Vorfeld der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise waren Spending Reviews kaum noch verbreitet. Allgemein war in den Ländern mit Spending Review-Tradition zu beobachten, dass die Ambition zur Überprüfung bestehender Ausgaben parallel zu abnehmendem Konsolidierungsdruck zurückgegangen war.²⁷ In Folge der Finanzkrise haben Spending Reviews eine enorme Verbreitung erlebt. Sie sind mittlerweile ein zentrales Element eines wirkungsorientierten Haushaltswesens in einer Vielzahl von OECD-Ländern. Insbesondere die fiskalischen Herausforderungen in Folge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise haben zu der zunehmenden Nutzung dieses Instruments geführt. Laut einer OECD-Umfrage hatten im Jahre 2011 bereits 17 von 33 befragten OECD-Ländern Spending Reviews installiert (OECD, 2013c). Zudem zeigt der Querschnitt, dass diese durch ambitioniertere Ziele und einen größeren Umfang charakterisiert sind.²⁸ Mittlerweile gibt es auch in annähernd allen für das Forschungsvorhaben ausgewählten Untersuchungsländern eine Form von Spending Review.

Der Begriff „Spending Review“ wird international vielfältig verwendet und bezieht sich je nach Länderkontext auf teilweise sehr unterschiedlichen fiskalpolitischen Instrumenteneinsatz. Die OECD definiert Spending Review als einen Prozess, in dem durch eine systematische Evaluation bestehender Ausgaben Sparmaßnahmen entwickelt und umgesetzt werden (OECD, 2013a).²⁹ Dadurch soll die Kontrolle über das Niveau der Staatsausgaben erhöht und die Ausgabenpriorisierung verbessert werden. Ein zentrales Charakteristikum von Spending Reviews nach OECD-Definition ist, dass zusätzlich zur Evaluation von Effizienz und Effektivität auch daraus abgeleitete Handlungsempfehlungen für den Haushalt gegeben werden. Dabei geht es nicht notwendigerweise um Mittelkürzungen; Ergebnis der Evaluation kann auch die effizienzverbessernde Modifikation oder auch eine Mittelaufstockung sein.

²⁷ Hier ist anzumerken, dass es Spending Reviews nach OECD-Definition lediglich in den Niederlanden und Dänemark gab (Robinson, 2013: 10). Zwar gibt es in Großbritannien und Australien eine lange Tradition mit Prozessen, die Spending Reviews ähneln. Diese sind allerdings keine Spending Reviews im Sinne der OECD-Definition, da die Überprüfung bestehender Ausgaben dort kein fester Bestandteil des Evaluierungsprozesses war. Auch wenn in Dänemark und den Niederlande die Ambition der Spending Reviews mit Abnahme des Konsolidierungsdrucks zurückging, wurde stets ein gewisses Quantum an Überprüfung bestehender Ausgaben beibehalten.

²⁸ Großbritannien (2010) und die Niederlande (2010) als führende Beispiele werden im Rahmen der Analyse einzelner Länderbeispiele vorgestellt.

²⁹ Die Bewertung von neuen finanzwirksamen politischen Vorschlägen ist dabei nicht expliziter Bestandteil eines Spending Reviews nach OECD-Definition.

5.3.1 Spending Reviews als Teil des Haushaltsprozesses

Die verstärkte Nutzung von Spending Reviews in Zeiten hohen fiskalischen Drucks ist ein Indiz für die unzureichende Ausgabenpriorisierung im Rahmen des konventionellen Haushaltsprozesses. Der Schwerpunkt der Haushaltsaufstellung liegt häufig überproportional auf neuen fiskalwirksamen Vorhaben und selten auf der Überprüfung bestehender Ausgaben. Dies dürfte grundsätzlich mit der inhärenten Asymmetrie des Haushaltsprozess zusammenhängen: Fachressorts haben einen stärkeren Anreiz, Vorschläge für neue, effiziente und effektive Vorhaben vorzulegen, um so das ministerielle Budget zu erweitern, nicht aber bestehende Programme einer kritischen Evaluierung zu unterziehen. Gleichzeitig sind die Informationsanforderungen hinsichtlich Effizienz und Wirksamkeit von Programmen immens, um eine Reallokation von Ressourcen von zentraler Stelle vorzunehmen. Hier ist auch mit großem politischem Widerstand von Seiten der ‚Verlierer‘ zu rechnen.

Allgemein ist es deshalb mitunter attraktiver, neue Vorhaben durch Einnahmezuwächse oder Schulden zu finanzieren, als vorhandene Mittel umzuverteilen.³⁰ Diese Unzulänglichkeit der Haushaltsaufstellung soll durch den Spending Review-Prozess adressiert werden, indem durch den klaren Fokus auf Ausgabenpriorisierung die Reallokation von Ressourcen vereinfacht wird. Damit der Spending Review dieses ambitionierte Ziel verfolgen kann, muss er zu einem gewissen Grad an den Haushaltsprozess gekoppelt sein. Denn um positive Effekte auf die Gesamthöhe der Staatsausgaben sowie die allokativen Effizienz realisieren zu können, müssen die Ergebnisse der Evaluation bestehender und neuer Vorhaben bereits im Rahmen der Haushaltsaufstellung Berücksichtigung finden. Eine verstärkte und systematische Evaluation bestehender Ausgaben kann Einsparpotenziale offenbaren, mit denen neue, politisch gewünschte Vorhaben ohne Erhöhung der Gesamtausgaben finanziert werden können. Dadurch wird auch der direkte Vergleich von neuen und bestehenden Vorhaben gefördert und das Top-Down-Verfahren bei der Haushaltsaufstellung gestärkt.

Um diese simultane Betrachtung im Rahmen des Haushaltsprozesses zu gewährleisten, gilt es die Erstellung des Spending Reviews und der Haushaltsaufstellung terminlich zu koordinieren. Gleichzeitig kommt dem Finanzministerium eine zentrale Rolle bei der Durchführung des Spending Reviews innerhalb der Administration auf Verwaltungsebene zu, da dieses auch im Haushaltsaufstellungsprozess über eine zentrale Stellung verfügt. Diese Erkenntnis spiegelt sich in der Empirie wider – im internationalen Vergleich wird der Großteil der Spending Reviews unter Schirmherrschaft der Finanzministerien durchgeführt.

5.3.2 Internationale Erfahrungen mit Spending Reviews

In der weiteren Betrachtung wird u.a. deutlich werden, dass die generelle Nutzung von Spending Reviews als fester Bestandteil des Haushaltswesens des Bundes vorteilhaft sein könnte. Es

³⁰ Sofern Einnahmezuwächse oder Schulden als Finanzierungsform für neue Vorhaben keine Option darstellen, wird häufig eine Ausgabenkürzung nach der Rasenmähermethode gegenüber gezielter Kürzungen bevorzugt, um die politischen Widerstände betroffener Interessensgruppen zu minimieren.

ist allerdings nicht die Aufgabe dieses Forschungsvorhabens, eine solche allgemeine Abwägung durchzuführen. Mit dem Interesse an institutionellen Strukturen zur Verbesserung von Subventionstransparenz und -wirksamkeit analysieren wir die – zumeist breiter angelegten – internationalen Erfahrungen mit Spending Reviews immer „durch die subventionspolitische Brille“.

Aufgrund des subventionsspezifischen Fokus wird dabei hier keine spezifische oder gar kategoriale Definition von Spending Review zugrunde gelegt. Vielmehr geht es uns um eine allgemeine Bestandsaufnahme unterschiedlicher Spending Review-Designs, um für den deutschen Kontext interessante Elemente identifizieren zu können. Folgende Grundsatzfragen sollen in Anlehnung an Robinson (2013) die Bestandsaufnahme internationaler Spending Review-Praktiken leiten:

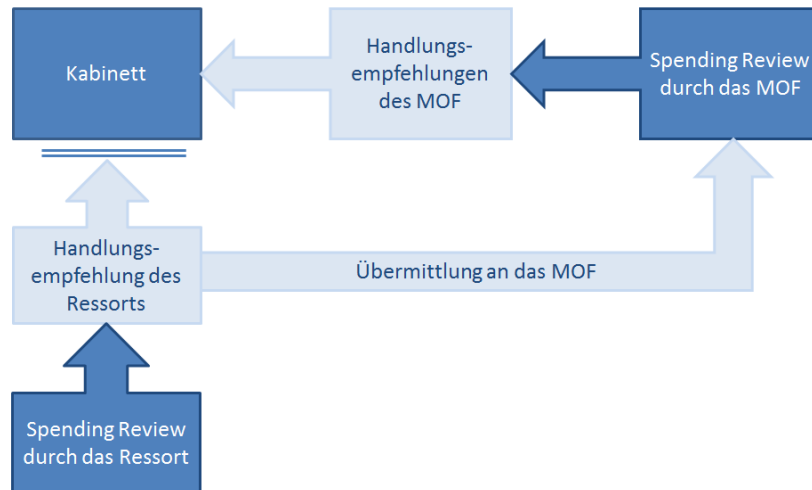
- Was sind die Ziele, die mit dem Spending Review verfolgt werden?
- Welchen Umfang hat der Spending Review?
- Welche Themenbereiche sind Untersuchungsgegenstand des Spending Reviews?
- Welche Methode wird bei der Erstellung des Spending Reviews angewendet?

Hinsichtlich der **Zieldimension** wird grundsätzlich zwischen Effizienzreviews und strategischen Reviews unterschieden, wobei auch Mischformen möglich sind. *Effizienzreviews* beziehen sich auf die Entwicklung von Sparpotenzialen ausschließlich durch Effizienzsteigerungen (Ausgabenkritik), während *strategische Reviews* Einsparungen durch eine Reduktion oder Einstellung staatlicher Dienstleistungen erreichen sollen (*Aufgabenkritik*). Der **Umfang** eines Spending Reviews kann umfassend oder selektiv sein. Ein *selektiver* Spending Review evaluiert eine im Vorfeld bestimmte Themenauswahl, während ein *umfassender* (comprehensive) Spending Review nicht durch eine ex-ante festgelegte Themenliste beschränkt, sondern auf alle Ausgabenbereiche angewandt wird. **Themenbereiche** können allgemein nach Programmen, Prozessen oder administrativen Einheiten gegliedert sein.

Die zentralen Akteure auf Seiten der Verwaltung bei der Durchführung von Spending Reviews sind das Finanzministerium sowie die Fachressorts. Bei der Rollenverteilung hinsichtlich des Spending-Review Prozesses gibt es prinzipiell drei alternative **Methoden**: Zum einen können Evaluierungen *bottom-up* durchgeführt werden. Hier führen die jeweiligen Ressorts ihre Evaluationen eigenverantwortlich durch und übermitteln diese an das Finanzministerium, das parallel auch eigene Beurteilungen anfertigt. Im Gegensatz dazu werden bei *Joint* Reviews Evaluierungen durch Arbeitsgruppen durchgeführt, die sich aus Vertretern des jeweiligen Fachressorts sowie des Finanzministeriums zusammensetzen. Darüber hinaus ist auch die *top-down* Methode denkbar, bei der Evaluierungen allein durch das Finanzministerium ohne Beteiligung der Ressorts durchgeführt werden. Ein Blick auf das französische System zeigt, dass das Top-Down-Verfahren grundsätzlich nicht zu empfehlen ist (OECD, 2012a). Es hat sich gezeigt, dass die Einbeziehung der Ressorts in den Evaluierungsprozess von großer Bedeutung ist: Zum einen, um von der ressortspezifischen Expertise und der besseren Informationslage zu profitieren und

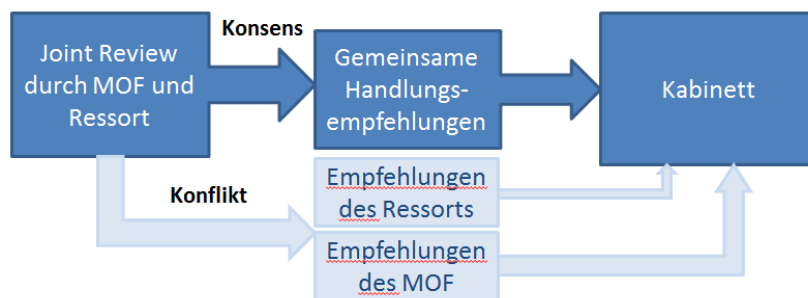
zum anderen, um die Partizipationsanreize für die Fachministerien zu erhöhen. Folglich stehen zur Vorgehensweise lediglich der *Bottom-up* sowie der *Joint Review* Ansatz zur Disposition.³¹

Abbildung 12: Stilisierte Darstellung der Bottom-up Review-Methode



Quelle: Eigene Darstellung nach Robinson, 2013.

Abbildung 13: Stilisierte Darstellung der Joint Review-Methode



Quelle: Eigene Darstellung nach Robinson, 2013.

Es ist kein Zufall, dass seit der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise der Fokus von reinen Effizienz-Reviews verstärkt auf die Suche nach ‚strategischen‘ Einsparpotenzialen gelegt wird. Die Erfahrung zeigt, dass sich mit Effizienz-Reviews keine umfassenden und schnellen Ausgabenkürzungen erreichen lassen. Selbst ambitionierte Effizienz-Reviews haben in der Vergangenheit nicht mehr als zwei Prozent der Staatsausgaben einsparen können. Im Gegensatz dazu sind mit umfassenden strategischen Reviews schnelle signifikante Ausgabenkürzungen erwirkt worden.

³¹ Hier ist anzumerken, dass die Unterschiede zwischen der Bottom-up Methode und dem Joint Review-Ansatz weniger stark ausfallen, als diese Beschreibung sowie die stilisierte grafische Darstellung vermuten lassen. Beispielsweise liegt dem Spending Review in Großbritannien zwar ein Bottom-up Ansatz zu Grunde, trotzdem übt hier das Finanzministerium einen hohen Druck auf die Fachressorts aus, angemessene Reformvorschläge zu erarbeiten. Reine Bottom-up und Joint Review-Ansätze sind daher als Extreme eines Kontinuums zu verstehen, in das sich die praktischen Spending Reviews einordnen.

Ein beeindruckendes Beispiel ist hier der Comprehensive Spending Review in Großbritannien 2010, der nach Angaben der Regierung Kürzungen der Ressortbudgets von durchschnittlich 19 Prozent über vier Jahre ermöglichte. Insgesamt liegen Spending Reviews, die sich strategischen und wirtschaftlichen Zielen widmen, im OECD-Vergleich deutlich im Trend.

Dem *Bottom-up* Ansatz sowie *Joint Reviews* ist gemein, dass das Finanzministerium hierin eine wichtige Rolle spielt. Dies hat, wie eingangs erwähnt, nicht zuletzt mit der Einbindung des Spending Reviews in die Haushaltsgestaltung zu tun. Ein weiterer entscheidender Punkt ist, dass dem Finanzministerium eine Kontrollfunktion gegenüber den anderen Ministerien zukommt. Es ist essentiell, dass das Finanzministerium die *Compliance* mit den Richtlinien zur Erstellung des Spending Reviews sowie die Qualität der Evaluationen sorgfältig prüft. Im Fall von *Joint Reviews* haben die Mitglieder der Arbeitsgruppe, die aus dem Finanzministerium stammen, diese Kontrollfunktion zu erfüllen. Bei *Bottom-up* Reviews müssen entsprechende Kontrollmechanismen etabliert werden. Beispielsweise können hier die Vorschläge der Ressorts an verschiedenen Stationen geprüft und gegebenenfalls Anpassungen gefordert werden, bevor diese an das Kabinett übermittelt werden. Um diese Kontrollfunktion ausüben zu können, sind auf Seiten des Finanzministeriums entsprechende Kompetenzen und Ressourcen notwendig. Ein Beispiel ist hier die Schaffung einer entsprechenden Spending Review-Einheit, die – gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit anderen zentralen Ressorts – die Federführung übernimmt.

Grundsätzlich ist allein aufgrund der Erwartung der Ressorts, im als Folge eines Spending Review ggf. durch das Finanzministerium mit alternativen Handlungsempfehlungen konfrontiert zu werden, ein zusätzlicher „Disziplinierungseffekt“ zu erwarten. Das ist mittlerweile auch internationaler Konsens: In 14 der 15 Länder, die laut der OECD-Umfrage von 2011 Spending Review-Prozesse implementiert hatten, war das Finanzministerium verantwortlich für die Steuerung des Spending Review-Prozesses. Natürlich müssen bei der genauen Zuteilung der Verantwortlichkeiten an die beteiligten Akteure die jeweiligen institutionellen Besonderheiten berücksichtigt werden. In den Ländern, in denen das Finanzministerium eine entscheidende Rolle im Haushaltsprozess spielt, ist es auch in der Regel der entscheidende Antagonist zu den Fachressorts im Spending Review-Prozess. Sofern die Kompetenzen im Haushaltsprozess anders verteilt sind, muss eine enge Koordination der verantwortlichen Akteure gewährleistet werden.

Unabhängig davon, welcher Ansatz letztlich in der Praxis verfolgt wird, ist für einen erfolgreichen Spending Review ein gewisser Grad an Verbindlichkeit notwendig, um die Ressorts zu einer angemessenen Beteiligung am Spending Review-Prozess zu bewegen. Allein auf Basis einer freiwilligen und selbstbestimmten Partizipation der Ressorts am Evaluationsprozess sind budgetrelevante Konsequenzen wie die Ressourcenumschichtung, Kürzung oder gar Einstellung von Programmen nicht zu erwarten. Entsprechend wichtig ist ein klares Bekenntnis zum Spending Review-Prozess von Seiten der politischen Führung. Vor allem muss es Konsequenzen für Ressorts geben, deren Compliance unter den Erwartungen bleibt. Grundsätzlich kann das politische Gewicht zudem erhöht werden, wenn zusätzlich zum Finanzministerium weitere zentrale Akteure als „Gegenspieler“ der Fachressorts in den Prozess einbezogen werden. In

Australien beispielsweise hat sich die traditionelle Kooperation von Finanzministerium und dem *Department of the Prime Minister* bei der Erstellung des Spending Reviews als sehr erfolgreich erwiesen.

Ein Ansatz, welcher ausschließlich auf politischen Druck und Sanktionen baut, um die Ressorts zur Partizipation zu bewegen, stößt schnell an seine Grenzen. Eine Möglichkeit, die Anreize zur Partizipation für die Fachressorts zu erhöhen, ist die Option, eigene Vorschläge zur Ressourcen-Reallokation zu präsentieren. So könnten ein gewisser Teil der aufgrund eines Spending Review freigewordenen Mittel zur Finanzierung neuer Vorhaben innerhalb des Ressorts freigegeben werden, wodurch die finanziell negativen Konsequenzen aus der Teilnahme am Spending Review für die Ministerien reduziert werden.

Hinsichtlich der Rolle externer Experten zeigt sich empirisch, dass diese in der Regel nur eine untergeordnete Rolle spielen. Hauptsächlich werden Spending Reviews von der Verwaltung durchgeführt, externe Experten werden dabei häufig als Berater (manchmal auch als Mitglieder der Arbeitsgruppe) engagiert, die von den Arbeitsgruppen konsultiert werden. Die lediglich beratende Funktion verwaltungsexterner Experten ist auf eine Reihe von negativen Erfahrungen der Vergangenheit zurückzuführen, in denen Spending Reviews primär von Externen durchgeführt wurden, die nicht über ein ausreichendes Maß an fachspezifischem Wissen verfügten (OECD, 2013). Darüber hinaus wirkt sich eine starke Rolle externer Sachverständiger bei der analytischen Arbeit negativ auf die Kapazitäten des Finanzministeriums aus. In Dänemark haben externe Sachverständige beispielsweise traditionell eine Schlüsselrolle bei der Evaluierung, was die Wissensbasis des Finanzministeriums geschwächt hat.

Die Rolle der politischen Gremien im Spending Review Prozess ist in großem Maße von dem jeweiligen politischen System abhängig. In Staaten mit parlamentarischen Regierungsformen kann sich die Regierung in aller Regel auf eine parlamentarische Mehrheit stützen. Dementsprechend ist die Kontrollfunktion der Legislative gegenüber der Exekutive tendenziell nicht so stark ausgeprägt wie in präsidentiellen Systemen mit echter Gewaltenteilung. Dies kann zur Folge haben, dass in solchen Regierungssystemen, unbeschadet der parlamentarischen Haushaltshoheit, der Exekutive ein höheres Maß an diskretionärem Entscheidungsspielraum bei Haushaltsaufstellung und -vollzug zur Verfügung steht als dies in präsidentiellen Regierungsformen der Fall ist. Ein Blick auf die Empirie zeigt, dass es zudem eine Rolle spielt, ob es sich um eine Einparteienregierung oder eine Koalition handelt. Während im ersteren Fall dem Amt des Ministerpräsidenten eine dominante Rolle zukommt, ist bei Koalitionsregierungen das Kabinett der entscheidende Akteur auf der politischen Ebene.

5.3.3 Vereinigtes Königreich: Comprehensive Spending Review (2010) und Gründung des Office for Tax Simplification

Der Comprehensive Spending Review (CSR) wurde ist unter der neu gewählten Regierungskoalition aus Konservativen und Liberalen erstellt worden und stellt ein Paradebeispiel für den Effekt der Finanzkrise und den daraus resultierenden Konsolidierungsdruck auf die Ambitioniertheit sowie den Umfang von Spending Reviews dar. Das Vereinigte Königreich blickt auf

eine lange Erfahrung mit Spending Reviews zurück. Jedoch war der Fokus im Vorfeld der Finanzkrise entweder ausschließlich auf Effizienzgewinnen gerichtet (z.B. Gershon Efficiency Review in 2004) oder es wurde sich primär auf die Überprüfung neuer Maßnahmen konzentriert. Der CSR hingegen war eine Prüfung annähernd aller Bereiche staatlicher Ausgaben inklusive Steuervergünstigungen auf Effizienz- sowie strategischer Einsparpotenziale. Dieser umfassende Spending Review hatte das primäre Ziel, große Einsparvolumina bei den öffentlichen Ausgaben zu erreichen, um so die angespannte Haushaltslage zu verbessern, ohne Steuererhöhungen vollziehen zu müssen.

Als Methode wurde im Vereinigten Königreich primär ein *Bottom-up* Ansatz verfolgt. Dazu wurden in den Ressorts interne Teams gebildet, die die Evaluation gemäß expliziter, im Vorfeld festgelegter Kriterien in Form eines standardisierten Fragenkatalogs durchführten. Zentrale Elemente waren dabei offensichtliche Kriterien wie Wirtschaftlichkeit und Effektivität der Maßnahme. Aber auch normative Fragen waren enthalten, wie beispielsweise hinsichtlich der politischen Priorisierung. Die auf Basis der Evaluierungen entwickelten Kürzungsvorschläge wurden dann an das britische Finanzministerium übermittelt. Bevor diese jedoch das eigens eingerichtete Public Expenditure Committee of Cabinet (PEX) erreichten, welches die Leitung des Prozesses auf Verwaltungsebene innehatte und in dem der Finanzminister den Vorsitz hatte, wurden die Vorschläge der Fachressorts mehrfach geprüft. Dazu wurde eigens ein Komitee gegründet, welches sich aus leitenden Angestellten sowie bilaterale Gespräche zwischen Treasury und den jeweiligen Fachressorts zusammensetzte. Zusätzlich gab es noch eine sogenannte ‚Independent Challenge Group‘, bestehend aus Vertretern der öffentlichen Verwaltung sowie externen Experten, die zur Aufgabe hatte, die negativen Auswirkungen der Kürzungsvorschläge auf die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen zu minimieren. Ziel dieses mehrstufigen Verfahrens war es, die Vorschläge der Ressorts auf verschiedenen Ebenen mit den Vorstellungen des Finanzministeriums anzureichern. Gleichzeitig übte dies einen erheblichen Druck auf die Fachressorts aus, ihre Vorschläge in einer Form auszuarbeiten, die den Erwartungen des Finanzministeriums möglichst weitgehend entsprechen. Erst dann ging der Spending Review an das PEX und die politische Führung.

Um die bestehenden Steuervergünstigungen evaluieren zu können, hat die britische Regierung mit dem *Office for Tax Simplification* eine eigene Institution ins Leben gerufen. Unter Zuhilfenahme externer Unterstützung wurden zunächst alle 1042 bestehenden Steuervergünstigungen aufgelistet und anschließend in einem ersten Schritt zunächst 155 von diesen untersucht. Dabei kam das Office for Tax Simplification zu der Einschätzung, dass knapp ein Drittel dieser Vergünstigungen abgeschafft werden sollten. Dies ist seitens von Parlament und Regierung auch in weiten Teilen geschehen, wobei dabei gleichzeitig die Auswirkungen der Abschaffung auf Unternehmen und Verbraucher berücksichtigt worden sind.

Ein innovatives Element des CSR war die Beteiligung der Öffentlichkeit am Spending Review-Prozess. Dazu wurden im Rahmen einer sogenannten Spending Challenge zunächst Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung und anschließend die breite Öffentlichkeit um Vorschläge gebeten. Dabei setzte die britische Regierung auf Social Media zur Mobilisierung sowie auf eine Smartphone-App, über die Bürger/-innen Vorschläge übermitteln konnten. Nach Angaben der

britischen Regierung konnten allein auf diese Weise Einsparungen von mehr als einer halben Milliarde Euro erreicht werden. Insgesamt werden die durch den CSR erwirkten Einsparungen auf annähernd 100 Mrd. Euro beziffert.

Kasten 3: Zentrale Befunde: Spending Review Vereinigtes Königreich
<ul style="list-style-type: none"> - Wiederbelebung des Spending-Review-Prozesses zum Zweck der Haushaltskonsolidierung. - Bottom-Up-Prozess zur Ermittlung von Effizienz- und Einsparpotenzialen. - Gründung des Office of Tax Simplification zur Evaluierung der bestehenden Steuervergünstigungen. - Beteiligung der Öffentlichkeit mithilfe von Social Media.

5.3.4 Niederlande: Comprehensive Expenditure Review (2010)

Ein weiteres beachtenswertes Beispiel für einen modernen Spending Review ist der für die Niederlande entstandene „Comprehensive Expenditure Review“ (CER) von 2010. Wie auch im Fall des Vereinigten Königreiches ist in den Niederlanden der Einfluss von Finanzkrise und resultierendem Konsolidierungsdruck deutlich: Zwar wird in den Niederlanden ein selektiver Spending Review-Ansatz verfolgt, wobei im Vorfeld des Reviews von zentraler Stelle eine Liste mit Themenbereichen anhand der erwarteten Kürzungspotenziale aufgestellt wurde. Jedoch ist die Anzahl der Ausgabenbereiche, die einer Evaluation unterzogen wurden, im Rahmen des CER auf 20 erhöht worden. Der CER zielte auf umfassende Einsparungen mit der Vorgabe, dass jede Evaluation eines Ausgabenbereichs ein Konzept für eine Ausgabenkürzung um mindestens 20 Prozent über einen Zeitraum von vier Jahren enthalten musste.

Dabei wurde anders als im Vereinigtes Königreich ein *Joint Review*-Ansatz verfolgt, die Evaluationen bestehender Vorhaben sind also durch gemeinsame Arbeitsgruppen durchgeführt worden. Jede Arbeitsgruppe arbeitete unter Vorgabe individueller Zielvorgaben, die vom Finanzministerium aufgesetzt und vom Kabinett verabschiedet wurden. In diesen themenspezifischen Reviewteams hatte jeweils ein gegenwärtiger oder früherer hochrangiger Beamter aus einem anderen Politikbereich den Vorsitz. Ziel war es, Kreativität und Unkonventionalität zu fördern, während durch die Mitarbeiter aus den jeweiligen Fachressorts die fachliche Expertise in die Arbeitsgruppe miteingebracht wurde. Zur Kontrolle und Konsistenzprüfung waren zudem auch Repräsentanten des Finanzministeriums sowie des Ministeriums für allgemeine Angelegenheiten in die Arbeitsgruppe entsandt. Die Entsendung leitender Angehöriger des Finanzministeriums, nicht zuletzt vom Haushaltsreferat, wird als eine zentrale Erfolgskomponente angesehen. Denn diese haben nicht nur eine disziplinierende Wirkung auf die Arbeit der Arbeitsgruppe insgesamt, sondern bringen selbst auch eigene Vorstellungen in den Prozess mit ein. Externe Experten konnten bei Bedarf zusätzlich zu Rate gezogen werden. Auf politischer Ebene waren der Premierminister sowie seine beiden Stellvertreter für den Spending Review-Prozess verantwortlich.

Bei der Konzeption des CER konnten die Niederlande auf eine lange Erfahrung mit Spending Reviews zurückblicken. Im Gegensatz zu anderen Ländererfahrungen mit Spending Reviews wurden in den Niederlanden stets – zumindest zu einem gewissen Grad – bestehende Ausgaben evaluiert. Legt man die aktuelle OECD-Definition zugrunde, sind die Niederlande neben Dänemark sogar das einzige Land mit langjähriger Spending Review-Erfahrung. Mittlerweile gibt es auch den parteiübergreifenden Konsens, einen Spending Review-Prozess mit einem Turnus von vier Jahren im Vorfeld jeder Wahl fest zu etablieren.

Kasten 4: Zentrale Befunde: Spending Review Niederlande
<ul style="list-style-type: none"> - Spending-Review-Prozess als Antwort auf gestiegene Haushaltsdefizite - Top-Down-Ansatz mit ex-ante festgelegten Kürzungszielen - Joint-Review-Ansatz unter Einbeziehung sowohl der Fachressorts als auch des Finanzministeriums - Neuauflage des Spending-Review-Prozesses alle vier Jahre

5.3.5 Dänemark: Special Studies

In Dänemark gibt es einen Spending Review-Prozess seit Mitte der 1980er Jahre, bekannt als *Special Studies*, der Teil des jährlichen Haushaltsprozesses ist.³² Allerdings ist dieser Prozess nicht in einen standardisierten Rahmen zur Performanceverbesserung eingebunden. Traditionell liegt der Schwerpunkt der *Special Studies* auf der Schaffung von finanzpolitischem Spielraum für neue Vorhaben, jedoch hat sich dieser unter dem Konsolidierungsdruck im Zuge der Finanzkrise hin zur allgemeinen Ausgabenreduktion verlagert. Dies spiegelt sich sowohl in der Anzahl der *Special Studies*, die pro Jahr durchgeführt werden, als auch in ihrem Umfang wider. Während 10-15 *Special Studies* im Vorfeld der Finanzkrise die Regel waren, hat sich die Anzahl seitdem deutlich erhöht.

Zielsetzung der *Special Studies* sind Einsparungen primär durch Effizienzsteigerungen, Sie werden entweder auf Behörden- oder Programmebene und als *Joint Review* durchgeführt.³³ Die Arbeitsgruppen arbeiten, wie in den Niederlanden, nach Zielvorgaben, die vom Kabinett verabschiedet wurden. Ihre Ergebnisse werden dem Finanzminister sowie dem Wirtschaftskomitee des Kabinetts präsentiert – entweder in Form eines Konsenses oder als separate Berichte. In der Regel trifft der von Finanzministerium präsierte Wirtschaftsausschuss der Regierung (Økonomiudvalget) die Entscheidung, welche der Handlungsempfehlungen letztlich umgesetzt werden.³⁴

³² Allerdings wurden nicht ausnahmslos in jedem Jahr *Special Studies* durchgeführt.

³³ Konkrete Einsparzielvorgaben waren traditionell nicht Teil des Spending Review-Prozesses. Das hat sich in jüngerer Zeit geändert – für einzelne *Special Studies* werden mittlerweile quantitative Ziele formuliert.

³⁴ Innerhalb des dänischen Kabinetts sind vier Ausschüsse gebildet, die jeweils mehrere Ressorts umfassen und innerhalb ihrer Zuständigkeiten die Regierungsarbeit stark prädestinieren. Neben dem Wirtschaftsausschuss

Während das dänische Spending Review-System vor allem dem niederländischen in zentralen Aspekten ähnelt, weist es zugleich auch einige Besonderheiten auf. Ein elementarer Aspekt ist dabei, dass es in Dänemark keinen allgemeingültigen Rahmen oder feste Evaluierungsstandards gibt. Diese werden zwar für größere *Special Studies* in den jeweiligen Zielvorgaben definiert, für kleinere Evaluationen, die nicht durch Arbeitsgruppen, sondern allein durch das Finanzministerium durchgeführt werden, ist dies aber nicht der Fall. Die Abwesenheit eines standardisierten Rahmens wird in Dänemark auch als Stärke gesehen. Denn so kann die Regierung oder das Finanzministerium in dem Fall, dass ein Finanzierungsproblem in einem Ministerium oder bezüglich eines bestimmten Programmes besteht, schnell und unkompliziert einen gezielten Spending Review veranlassen. Nichtsdestotrotz scheint es ein klares Bedürfnis nach einem systematischeren und standardisierten Prozess zu geben.

Ein weiteres Alleinstellungsmerkmal ist die prominente Rolle externer Experten im dänischen Spending Review-Prozess. Diese werden intensiv bei der Verrichtung der analytischen Arbeit zu Rate gezogen. Das Finanzministerium verspricht sich durch die weitgehende Unabhängigkeit der externen Berater eine höhere Bereitschaft der Ressorts, am Spending Review-Prozess mitzuwirken. Der entscheidende Faktor ist hierbei jedoch eindeutig der politische Druck, der eine Partizipation der Ministerien gewährleistet. Die starke Rolle externer Sachverständiger ist zudem problematisch, da so nur eingeschränkt Kapazitäten im Finanzministerium aufgebaut werden konnten und da zugleich aufgrund der hohen Expertenonorare die Kosten für *Special Studies* vergleichsweise hoch liegen.

Kasten 5: Zentrale Befunde: Spending Review Dänemark
<ul style="list-style-type: none"> - Seit den 1980ern Spending-Review-Prozess (Special Studies) zur Haushaltskonsolidierung - Teil des Haushaltsprozesses - Joint-Review-Ansatz - Keine einheitlichen Evaluierungsstandards - Prominente Einbeziehung externen Sachverständigen

5.3.6 Australien: Comprehensive Expenditure Review 2008–2010

Australien kann auf eine lange Erfahrung mit Spending Reviews zurückblicken. Einen systematischen Spending Review-Prozess gibt es dort schon seit Mitte der 1970er Jahre. Intensive Spending Review-Anstrengungen wurden jedoch nur in drei Perioden unternommen – in den späten 1970er und Mitte der 1980er Jahre sowie über die Haushaltsjahre 2008-2010 mit dem Comprehensive Expenditure Review (CER). Mit diesem wurde das erste Mal seit den 1980er Jahren aufgrund des Konsolidierungsdrucks nach der Finanzkrise auch wieder explizit bestehende Ausgaben miteinbezogen.

gibt es derzeit noch den zentralen Koordinierungsausschuss, den Sicherheitsausschuss und den Personalausschuss. Vgl. http://www.stm.dk/_a_1848.html.

Allgemein ist der Spending Review-Prozess auf die Identifikation von Ausgabenkürzungen sowohl durch Effizienzsteigerungen als auch durch Ausgabenpriorisierungen fokussiert und nicht formell an einen allgemeinen Rahmen zur Performance-Steigerung gekoppelt. Dabei kommen Behörden-, Programm- und Prozess-Reviews zur Anwendung. In Australien liegt die Haushaltskompetenz primär bei der Regierung. Dabei trifft das Kabinett – vor allem das Budgetkomitee des Kabinetts (Expenditure Review Committee, ERC) – wichtige Haushaltsentscheidungen. Der Finanzminister spielt dabei sowohl im ERC als auch in der allgemeinen Haushaltsvorbereitung eine Schlüsselrolle. Auch das Department of the Prime Minister haben großen Einfluss auf den Haushaltsprozess.

Das ERC ist auf politischer Ebene für den Spending Review-Prozess verantwortlich. Es definiert ex-ante, welche Behörden, Vorhaben bzw. Prozesse Gegenstand des Spending Reviews sind. Auf Verwaltungsebene überwachen das Finanzministerium sowie das Ministerium für den Premierminister und sein Kabinett in enger Kooperation den Prozess. Grundsätzlich wird der Spending Review dabei überwiegend von Verwaltungsangestellten durchgeführt. Zwar gab es gelegentlich externe Vorsitzende für einzelne Spending Reviews, die Arbeitsgruppen wurden jedoch ausnahmslos mit Verwaltungsangestellten besetzt. Häufig werden allerdings externe Sachverständige als Berater hinzugezogen.

In Australien kommt bei der Erstellung von Spending Reviews ein *Bottom-up* Ansatz zur Anwendung. Jedes Ressort führt interne Spending Reviews durch, während das Finanzministerium parallel eigene Evaluationen durchführt. Dadurch konnte das Finanzministerium über die Zeit umfangreiche Kompetenzen aufbauen. Anschließend werden beide Spending Review-Versionen an das ERC übermittelt, das die Entscheidungskompetenz darüber hat, welche Handlungsempfehlungen übernommen werden.

Der Comprehensive Expenditure Review unterschied sich in mehrerer Hinsicht von bisherigen Spending Reviews. Zum einen wurden keine expliziten quantitativen Ziele definiert, wie es bisher in Australien üblich war. Darüber hinaus hatten die Verantwortlichen auf Seiten des Finanzministeriums die Möglichkeit, in Eigeninitiative Elemente außerhalb der vom ERC definierten Liste einer Evaluation zu unterziehen. Auch wurde im Gegensatz zur bisherigen Praxis beim CER eine Arbeitsgruppe innerhalb des Finanzministeriums gegründet, um die Kompetenzen zu bündeln. Eine weitere Innovation war die Einbeziehung der Öffentlichkeit in den Spending Review-Prozess.

Auch um die Informationsbasis für zukünftige Spending Reviews zu erhöhen, wurde in Australien 2007 ein *Strategic Review*-System eingeführt. Im Rahmen solcher *Strategic Reviews* wurden ausgewählte Programme oder Prozesse evaluiert. Anders als bei Spending Reviews wurden daraus aber keine konkreten Handlungsempfehlungen abgeleitet. Diese Evaluationen wurden gemeinsam von Arbeitsgruppen von Finanzministerium und Fachressorts durchgeführt und konnten anschließend für den CER genutzt werden. Allerdings werden *Strategic Reviews* vom Finanzministerium nur beschränkt als Erfolg gewertet; weiterhin wird der Bedarf nach einer besseren Informationsbasis für kommende Spending Reviews geäußert. Zusätzlich zeigt sich das Finanzministerium unzufrieden hinsichtlich der Qualität von Evaluationen, die eigenständig von Ressorts durchgeführt werden.

Kasten 6: Zentrale Befunde: Spending Review Australien

- Systematischen Spending-Review Prozess schon seit den 1970er Jahren
- Zielsetzung ist das Offenlegung von Kürzungspotenzial durch Priorisierung und Effizienzsteigerung
- Starke Rolle der Regierung und vor allem des Finanzministers im Haushaltsprozess
- Bottom-Up-Ansatz durch interne Reviews der einzelnen Fachressorts
- Neuere Spending-Reviews verzichten auf explizite quantitative Ziele und beziehen die Öffentlichkeit mit in den Prozess ein

5.3.7 Diskussion mit Blick auf Subventionssteuerung und -kontrolle

Die Erfahrungen mit Spending Reviews in den Untersuchungsländern zeigen, dass das evaluationsbasierte Instrument des Spending Reviews eine sinnvolle Ergänzung des Haushaltswesens darstellen kann und die systeminhärente Schwäche vieler Haushaltssysteme bei der Bildung klarer Ausgabenprioritäten mildert. Auch können Spending Reviews durch ihren im Vergleich zu punktuellen Programmevaluationen breiteren und systematischeren Ansatz der Politikfeld-Evaluation sehr viel besser Effizienzpotenziale offenlegen, die es erlauben, die gleichen Politikziele mit einer neuen, in der Gesamtperspektive kohärenten Instrumentierung anzusteuern. Allerdings ist es nicht der Anspruch dieses Forschungsvorhabens, vollständige Spending Review-Prozess für den deutschen Kontext zu entwickeln. Es zeigt sich aber auch für den Subventionskontext das Potenzial, wichtige Lehren aus den Erfahrungen der Untersuchungsländer mit Spending Reviews zu ziehen.

Das wird auch dadurch noch erleichtert, dass sich der schweizerische Subventionsbericht bei näherer Betrachtung über ein weite Strecke als ein auf ein Instrumentarium konzentriertes Spending Review dargestellt, wie in Abschnitt 5.2 schon kurz angeschnitten: Nicht nur was seinen auf eine ganze Instrumentenklasse bezogenen Prüfgegenstand angeht, auch wegen der starken Einbindung des Finanzministeriums und wegen der vollzugsverbindlichen Annahme des Berichts und seiner Schlussfolgerungen durch den Haushaltsgesetzgeber, kommt der eidgenössische Subventionsbericht einem Spending Review nahezu gleich.

Folgende Lehren können aus der internationalen Betrachtung der Spending Reviews für die Gestaltung des Subventionswesens gezogen werden. Weil die Reformempfehlungen in Abschnitt 6 *modular* formuliert werden sollen, betrachten wir in dieser Perspektive die vier verschiedenen Hauptcharakteristika von Spending Reviews (siehe Abschnitt 5.2) nicht mehr als zwingende Einheit, sondern als kumulative Elemente. In einer solchen Perspektive wird deutlicher, dass Evaluierungen und Spending Reviews nicht streng als *unterschiedliche* Prozesse zu sehen sind, vielmehr kann durch graduelle Weiterentwicklung bestehendes Evaluierungs-Know How zur Etablierung wirksamer Spending Reviews genutzt werden.³⁵

³⁵ Was nicht heißt, dass Spending Reviews perspektivisch Evaluationen ablösen sollten; Einzelevaluierungen spezieller Programme haben auch dauerhaft einen wichtige Funktion.

Wie in der Untersuchung deutlich wurde, gibt es zwei zentrale Funktionen von Spending Reviews: Die Stärkung der Ausgabenpriorisierung sowie in der Hebung von Effizienzpotenzialen. Ein vollständig in das System zur Subventionssteuerung und -kontrolle integrierter Spending Review kann daher einen großen Beitrag zu einer konsequenten Wirkungsorientierung beitragen.

Die internationalen Erfahrungen machen deutlich, dass zur Implementierung eines effektiven Spending Review-Prozesses zu Beginn entsprechende Leitlinien formuliert werden, welche die grundlegenden Charakteristika und Parameter des Spending Review-Prozesses spezifizieren und so eine systematische und zielgerichtete Vorgehensweise sicherstellen. Dazu gilt es, die grundlegenden Parameter – Zieldimension, Umfang, Themenbereiche sowie verwendete Methode – detailliert zu beschreiben und den beteiligten Akteuren klare Rollen zuzuweisen. Diese Parameter werden im Folgenden für den deutschen Subventionskontext diskutiert.

Das Ideal wäre dabei ein Subventions-Spending Review, der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen sowohl hinsichtlich Effizienz und Wirksamkeit als auch politischer Prioritäten evaluiert, und die Schlussfolgerungen direkt in den politischen Prozess einspeist. Konkret wäre sich hinsichtlich der Evaluierungsdimensionen an dem optimal realisierbaren Ablaufschema der Kontrolle einzelner Subventionsprogramme zu orientieren (vgl. BMF, 2003), das analog auch für ein Spektrum von Transferinstrumenten genutzt werden kann. Es umfasst folgende Elemente:

- Allokative Subventionskontrolle: Zielkritik,
- Instrumentelle Eignung und instrumentelle Alternativen,
- Wirksamkeit,
- Effizienz,
- Transparenz.

Hinsichtlich des Umfangs eines Subventions-Spending Reviews wäre dabei aus Gründen der Praktikabilität von einem voll-umfassenden Spending Review abzusehen. Die Evaluierung *aller* Fördermaßnahmen würde extreme Anforderungen an die beteiligten Akteure (insbesondere das Finanzministerium) stellen und eignet sich damit nicht für einen turnusmäßigen Spending Review-Prozess. Entscheidet man sich für einen selektiven Ansatz, stellt sich in einem nächsten Schritt die Frage, nach welchen Prinzipien Förderbereiche für verschiedene Berichtsrunden ausgewählt werden sollten. Um politischen Opportunitäten keinen Nährboden zu bieten, ist hier von großer Bedeutung ist, dass grundsätzlich keine Möglichkeit bestehen darf, bestimmte Förderbereiche von vornherein von der Überprüfung auszuschließen. Dies könnte dafür sprechen, den Fachressorts kein Mitspracherecht bei der Auswahl der zu evaluierenden Themenbereiche einzuräumen. Entscheiden würde in einer solchen Konstellation nur das Finanzministerium, das dabei auch auf den politischen Bedarf eingehen kann. Alternativ – und politisch leichter umzusetzen – sind automatische Überprüfungsturnusse zu fixieren, die für alle gelten. So kommt es de facto zu einer graduellen Überprüfung der gesamten Förderlandschaft im Zeitverlauf.

Um möglichst nah an den bestehenden Verhältnissen zu bleiben und damit den Änderungsbedarf zu begrenzen, bietet sich prinzipiell ein *Bottom-up* Verfahren an. Schon jetzt werden Eva-

lationen einzelner Subventionen durch die Ressorts selbst durchgeführt. Diese Evaluationen finden allerdings weder nach systematisch und nach einheitlichen Kriterien statt noch sind die Ministerien grundsätzlich verpflichtet, ihre Evaluationen dem Finanzministerium oder gar der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Das Finanzministerium kann für einzelne Programme Evaluationen anregen, kann aber auf die Art der Durchführung keinen Einfluss nehmen.

Die Tiefen-Evaluation der Programme in den ausgewählten Förderbereichen wird in einem solchen Szenario nicht im Rahmen des Spending Reviews *selbst* durchgeführt. Dies wäre zu aufwändig und würde den Spending Review-Prozess überladen. Vielmehr wird sich bei Bewertung und Ableitung von Reformvorschlägen im Rahmen der Spending Review-Erstellung auf die bestehende Informationsbasis (einschließlich vorliegender bzw. regelmäßig vorzulegender Evaluation) gestützt. Die bestehende Informationsbasis, auf die ein Spending Review zugreift, profitiert auch von Wirkungs-Informationen, die regulär im Rahmen des Performance Budgeting vorgelegt werden (siehe nächster Abschnitt 5.4).

Zu dieser Erkenntnis sind auch einige Länder im Rahmen ihrer jüngsten Spending Reviews gelangt, darunter die Niederlande und Australien. Dort wurde die vorhandene Informationsbasis kritisiert und festgestellt, dass zur Verbesserung des Spending Review-Prozesses die Qualität und Verfügbarkeit von Performance-Informationen erhöht werden müsse. Welche konkreten Implikationen das für kommende Spending Reviews haben wird, kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht beurteilt werden. Australien hatte (unter anderem) zu diesem Zweck schon 2007 das Strategic Review-System etabliert, sich damit aber noch nicht vollständig zufrieden gezeigt und weitere Reformen angekündigt.

Dabei sind nicht nur die im Rahmen eines Performance Budgetings generierten Informationen hilfreich für den Erfolg des Spending Review-Prozesses. Umgekehrt ist auch die Durchführung von Spending Reviews sehr fruchtbar für ein erfolgreiches Performance Budgeting. Denn allein die Tatsache, dass Performance-Informationen generiert werden, impliziert nicht automatisch, dass diese auch zur Steuerung und Kontrolle von Programmen verwendet werden.

Zudem wurde in der Vergangenheit häufig der Fehler gemacht, Performance-Informationen ausschließlich auf quantitative Indikatoren zu reduzieren. Zwar sind diese zweifellos von großer Bedeutung bei der Evaluation von Programmen, haben aber auch eindeutige Grenzen in ihrer Aussagekraft. In der Regel ist es geradezu unmöglich, Wirksamkeit und Effizienz allein auf Basis quantitativer Performanceindikatoren zu beurteilen. Vielmehr müssen diese Informationen sorgfältig und unter Berücksichtigung spezifischer Umstände analysiert und interpretiert werden – genau das hat im Rahmen einer Evaluation stattzufinden.

5.4 Performance Budgeting

Wirkungsorientierte Haushaltsführung beinhaltet die Verwendung von Performanceinformationen – Output-, Outcome- und ggf. Impact-Indikatoren - im Haushaltswesen. Der Grundgedanke, die Haushaltsplanung und –durchführung nicht nur an den Inputs, den eingesetzten

Haushaltsmitteln, sondern auch an den Ergebnissen und Wirkungen – der *Performance* - auszurichten, ist schon wesentlich älter als das New Public Management.

Schon in den 1960er Jahren herrschte hier eine große, letztlich gescheiterte Reformeuphorie um Programmbudget (PPBS = Planning-Programming-Budgeting-Systems; vgl. Rürup/Hansmeyer, 1998). Was vor fünfzig Jahren an der Diskrepanz von sehr hohen Steuerungsansprüchen und geringen, auch technisch unzureichenden Steuerungsfähigkeiten scheitern musste, wird nun in umsetzbarer Dimensionierung beginnend mit den 1990er Jahren als *Performance Budgeting* in zahlreichen OECD-Staaten umgesetzt.

Im internationalen Vergleich findet sich eine Vielzahl von unterschiedlichen Ansätzen, da sich kein Konsens hinsichtlich des besten Systems gebildet hat. Nach OECD-Schema lassen sich die Performance Budgeting-Systeme in drei Kategorien einteilen (siehe Tabelle 3):

- Präsentierendes Performance Budgeting: Hierbei geht es um die Veröffentlichung von Leistungsinformationen und damit lediglich um eine Maßnahme zur Erhöhung der Transparenz und Rechenschaftspflicht. Eine Verwendung der Performanceinformation in Entscheidungsprozessen ist nicht vorgesehen.
- Performance-Informed Budgeting: Neben der Veröffentlichung von Leistungsinformationen werden diese auch bei der Allokation von Ressourcen zu Rate gezogen.
- Direktes Performance Budgeting: Hier wird die Ressourcenallokation direkt von Leistungskennzahlen abhängig gemacht. Diese Form kommt nur in speziellen Sektoren zum Einsatz, z.B. im Bildungsbereich oder im Gesundheitswesen.

Tabelle 3: Kategorien des Performance Budgeting

Performance Budgeting Kategorie	Verbindung zwischen Performance-Information und Mittelzuweisung	Geplante oder tatsächliche Performance	Hauptzweck in der Haushaltsplanung
Präsentierend	keine Verbindung	Performance-Ziele und/oder Performance-Ergebnisse	Rechenschaft
Performance-informed	indirekte Verbindung	Performance-Ziele und/oder Performance-Ergebnisse	Planung und/oder Rechenschaft
Direkt/automatisch	enge/direkte Verbindung	Performance-Ergebnisse	Mittelverteilung und Rechenschaft

Quelle: Eigene Abbildung nach OECD (2007).

Eine OECD-Umfrage zum Thema Performance Budgeting (OECD, 2011b) zufolge sind die erste und zweite Kategorie des Performance Budgeting in den OECD-Ländern am weitesten verbreitet. Primär geht es dabei demnach nicht darum, Performance-Informationen als politischen

Steuerungsparameter zu nutzen, sondern vielmehr um eine eher „operative“ Verbesserung des Haushaltsaufstellungsprozesses. Deshalb, so zeigt die Studie, wird diese Form der Finanzplanung im internationalen Vergleich überwiegend in dezentralisierter Form praktiziert, mit der Ausnahme von Spending Reviews, die auf Zentralregierungsebene angesiedelt sind. Demnach werden Performance Budgeting Methoden häufig nicht zur Allokation des Gesamthaushalts, sondern primär von Fachministerien zur Steuerung ihres eigenen Ressortbudgets genutzt. In Untersuchungsländern der vorliegenden Studie ist das Verhältnis ein etwas anderes – ein standardisierter Performance Budgeting Rahmen ist dort keine Seltenheit. Tabelle 4 zeigt eine umfassende Übersicht über die in den Untersuchungsländern und Deutschland verwendeten Performance Budgeting Systeme. Sie zeigt, dass Dänemark, Niederlande, Schweiz und die USA einen regierungsweiten Ansatz zur Performance-Messung nutzen bzw. genutzt haben. Dänemark ist hierbei besonders interessant, da hier Performance-Ziele direkte finanzielle Konsequenzen mit sich bringen.

Tabelle 4: Performance Budgeting auf zentralstaatlicher Ebene in den Untersuchungsländern (2011)

Existenz eines standardisierten Rahmens für Performance Budgeting		Verwendung von Performance-Informationen in Verhandlungen mit der zentralen Haushaltsbehörde						Konsequenzen bei schlechten Leistungen		
		Finanzdaten	Betriebsdaten und Leistungsberichte	Spending Reviews	Statistische Daten	Unabhängige Leistungsinformationen	Leistungsevaluationen	Veröffentlichung der schlechten Leistungsergebnisse	Verstärkte Aufsicht über die Organisationseinheit und/oder die Programme	Budgetkürzungen
Australien	Nein, Fachressorts haben ggf. eigenen Rahmen	●	●	●	○	○	●	○	●	○
Dänemark	Ja	●	○	○	○	○	○	●	○	●
Deutschland	Nein, Fachressorts haben ggf. eigenen Rahmen	○	○	x	○	○	○	○	●	○
Niederlande	Ja	●	○	●	●	●	○	○	○	○
Schweiz	Ja	●	●	○	●	●	○	○	○	○
Großbritannien	Nein, Fachressorts haben ggf. eigenen Rahmen	●	●	●	○	●	○	●	○	○
USA	Ja	x	x	x	x	x	x

mit: ● immer ● normalerweise ○ gelegentlich ○ selten ○ nie x nicht anwendbar
 Quelle: Eigene Abbildung nach OECD (2011b).

5.4.1 Performance Budgeting in Australien

Australien kann seit den frühen 1980er Jahren Erfahrungen mit Performance Budgeting vorweisen und verfügt mittlerweile über ein breitgefächertes Angebot an Performance-Informationen. Der australische Performance-Ansatz lässt sich als evolutiver und langfristig angesetzter Prozess charakterisieren. Den Startpunkt hierzu setzte dabei das Financial Management Improvement Programm aus dem Jahre 1983.

Diese Reformen nahmen zusätzliches Tempo durch einen Bericht des australischen Rechnungshofes aus dem Jahre 1996 auf, welcher sich mit dem australischen Haushaltsvollzug beschäftigte und sowohl eine höhere Transparenz im Haushaltsvollzug als auch eine betriebswirtschaftlichere Ausrichtung des Haushaltswesens sowie der öffentlichen Verwaltung anmahnte.

Daraus ergaben sich dann zum Ende der 1990er Jahre entsprechende Veränderungen. Insbesondere sind hier die Verabschiedung der Charter of Budget Honesty 1998 zur Erhöhung der Haushaltstransparenz sowie der Wechsel zur doppischen Haushaltsführung und die Schaffung eines Rahmenwerkes für Outcome, Output und Performance-Informationen zur Jahrtausendwende zu nennen.

Dabei unterteilen sich die eher allgemein gehaltenen Outcome-Ziele in jeweils mehrere Output-Gruppen, wobei letztere im Haushaltsvolumen eine heterogene Bandbreite einnehmen, die von wenigen Millionen bis mehreren Milliarden Australischen Dollar variieren.

Die angesprochenen Reformen hatten darüber hinaus zum Ziel, den einzelnen Ressorts ein höheres Maß an Freiräumen im Haushaltsvollzug zu geben, sie allerdings gleichzeitig zu verpflichten, die öffentlichen Mittel effizient und effektiv einzusetzen. Aus diesem Grund gab es auch entsprechende Performance-Vereinbarungen zwischen den jeweiligen Abteilungsleiter und deren Ministern, welche in aller Regel die wichtigsten Zielvereinbarungen betreffen. Anliegen der Reformen war es ferner, klare Verantwortlichkeiten für die Performance-Ziele zu benennen. Dabei wurde auch ein höherer Wert auf in der praktischen Umsetzung messbare Zielgrößen gelegt.

Die konkrete Performance-Messung ist Aufgabe des jeweiligen Fachressorts, wobei die Outcomes mit dem Finanzministerium abgestimmt werden müssen. Die einzelnen Ministerien sind dabei sowohl zu einem umfangreichen Berichtswesen verpflichtet, als auch dazu, die Performance ihrer Programme zu überwachen und laufend zu evaluieren.

So hat jedes Fachressort die Verpflichtung, jährlich einen ausführlichen Bericht über die haushaltspolitischen Pläne sowie Prognosen der kommenden Haushaltsjahre abzugeben. Dabei werden die Outcome-Informationen durch eine große Anzahl von Performance-Indikatoren, Messgrößen und Zielvorgaben für die geplanten zukünftigen Resultate ergänzt.

Hauptnutzer der Performance-Messung sind parlamentarische Komitees wie das Joint Committee of Public Accounts and Audit (JCPAA) sowie das Senate Standing Committee on Finance and Public Administration (SCFPA), welche die Haushaltsprognosen kritisch unter die Lupe nehmen.

Nach dem Auditor-General Act von 1997 kommt dem Präsidenten des australischen Rechnungshofes das Recht zu, Performance-Prüfungen durchzuführen. Er hat in der Vergangenheit häufig davon Gebrauch gemacht, um Qualität, Umfang und Informationsgehalt der Performance-Messungen zu untersuchen.

Obwohl Australien somit über ein recht gut ausgebautes System des Performance-Budgeting verfügt, sehen sowohl ANAO (2007), OECD (2007) als auch Weltbank (2010) noch einige Verbesserungsmöglichkeiten:

Kritisiert wird unter anderem, dass zwar ein gut ausgebautes Berichtswesen über die Abweichungen zwischen den Planzielen und dem tatsächlichen Zielerreichungsgrad existiere, es allerdings kein klares Anreiz-Sanktionsschema diesbezüglich gebe und darüber hinaus die Frage unbeantwortet bleibe, wie Abweichungen von den Planzielen zu bewerten seien.

Außerdem wird moniert, dass bis dato noch keine zentrale Datensammelstelle für die Performance-Informationen und dementsprechend auch kein systematisches Kontrollsystem eingerichtet sei, welches die Einhaltung der Performance-Ziele überwacht, wie es im allgemeinen Haushalt bei den einzelnen Ausgabepositionen der Fall sei.

Auch kommt Kritik an der praktischen Nutzung von Performance-Informationen durch das Parlament auf. Offenbar werden die Informationen im parlamentarischen Beratungs- und Haushaltsprozess weniger genutzt als dies möglich wäre. Das wirft bei den Kritikern die Frage auf, warum die Ministerien so viel Information bereitstellen sollen, wenn das Parlament diese kaum abrufen kann.

Kasten 7: Zentrale Befunde: Performance Budgeting Australien

- Evolutiver Performance-Ansatz seit den 1980ern
- Reformen zu mehr Haushaltstransparenz und Wechsel auf doppische Haushaltsführung in den 1990er Jahren
- Performance-Vereinbarungen innerhalb der Fachministerien, um klare Verantwortlichkeiten für die Performance-Ziele zu induzieren
- Konkrete Performance-Messung Aufgabe der einzelnen Ressorts
- Starke Stellung des Rechnungshofes bei der Performance-Budgetierung
- Momentan fehlt noch ein klares Anreiz-Sanktions-Schema und eine zentrale Datensammelstelle für die Performance-Informationen

5.4.2 Performance Budgeting in Dänemark

Auch in Dänemark sind seit Beginn der 1980er Jahre erste Bestrebungen zu einer Performancebasierten Budgetierung staatlicher Aktivitäten zu identifizieren – bis zu diesem Zeitpunkt waren Budgetallokation und Ausgabenkontrolle allein dem Finanzministerium zugeordnet. Die verstärkt suboptimale Allokation staatlicher Mittel und ein signifikant anwachsendes staatliches Defizit seit Mitte der 1970er Jahre begründeten schließlich 1985 eine Reform der staatlichen Ausgabenpolitik mit dem Ziel einer Limitierung der Ausgaben auf Ministeriumsebene sowie einer Erhöhung der Autonomie bzgl. der Verwendungsfreiheit der zugewiesenen Mittel und damit auch einer neuen Kontrollinstanz.

Im Jahr 1993 wurde schließlich ein umfassendes System der Performance Budgetierung etabliert, das *Ergebnisbasierte Management*. Es umfasst

- a) die Definition staatlicher Aufgaben mit dem Ziel der Priorisierung staatlichen Aktivitäten,
- b) die Entwicklung von ergebnisbasierter Vereinbarungen (zwischen Finanzministerium und staatlichen Ausgabenträgern) mit dem Ziel der Budgetierung der Ausgaben und paralleler Kontrollaktivitäten sowie
- c) einer jährlichen Berichterstattung über die Vertragserfüllung.

Die Einführung der ergebnisorientierten Verträge ist dabei das Kernelement dieses Steuerungsmodells.

Ein Beispiel für die aktivitätsbasierte Budgetierung von staatlichen Aufgaben ist das „Taximeter“-Modell. Das Modell wurde Anfang der 1990er Jahre implementiert und deckt heute die gesamten Ausgaben im sekundären und tertiären Bildungssektor (bzw. die Hälfte der laufenden Ausgaben der Ministerien für Bildung und Wissenschaft) ab sowie ein Fünftel der Gesundheitsausgaben (in Zukunft sollen 50% der Gesundheitsausgaben auf Basis des „Taximeter“-Modell verteilt werden). Das Modell gliedert sich in ein „Average price budgeting“-Modell („Durchschnittspreis-Budget“-Modell) im Bildungssektor sowie ein „Marginal budgeting“-Modell („Grenz-Budget“-Modell) im Gesundheitssektor. Das „Average price budgeting“-Modell weist Hochschulen 30% bis 50% ihrer Finanzmittel im Verhältnis zu ihrer Bildungsproduktion, gemessen an der Zahl examinierter Studenten (freie Verwendung der zufließenden Mittel) zu; die verbleibenden Ausgaben werden durch fixe Zuweisungen abgedeckt, wobei die Hochschule in der Verwendung dieser Mittel gebunden ist (z.B. Ausgaben für allgemeine Verwaltung, Bautätigkeit etc.). Zurzeit werden Tarifoptionen bzgl. der Dauer eines Studiums (bis zum Abschluss) und Differenzierungen bzgl. Bachelor/Master eruiert. Das „Marginal budgeting“-Modell als zweite Modellvariante berücksichtigt in einem höheren Maße die tatsächlichen Kosten in den verschiedenen Landesregionen und variiert (stärker) mit der spezifischen Leistung bzw. Aktivität.

Aktuell wird eine Vielzahl von Maßnahmen im Bereich des „result-based Management“ diskutiert, wobei an dieser Stelle zwei Diskussionspunkte Eingang finden sollen. Zunächst werden neue Effizienzstrategien evaluiert, deren Aktivitäten sich auf die Verbesserung von Effizienz und Effektivität staatlicher Aufgaben konzentrieren und weniger eine allgemeine Beschreibung

von Verantwortlichkeiten darstellen. Kernelemente sind z.B. die Definition von Zielen für staatliche Aufgaben mit Bürgerbezug zwecks Herstellung einer transparenten Darstellung bzgl. des Nutzens der staatlichen Einrichtung für Bürger und Unternehmen. Ferner werden Leistungsverträge sowie eine Berichterstattung über die Ergebnisse zur Sicherstellung von Produktivität, Effektivität und Effizienz bei der Aufgabenerfüllung angeregt. Darüber hinaus soll eine „Periodenrechnung“ mit dem Ziel der Fokussierung auf die zur Verfügung stehenden Ressourcen und die Kostenverursachung und -verteilung angelegt werden; die eindeutige aktivitätsbezogene Schlüsselung von Kosten ermöglicht die nachhaltige effiziente Budgetierung der einzelnen Aktivitäten, wobei die Maßnahme immer in Verbindung mit der Berichterstattung und Zielerreichung der einzelnen Aktivität zu verstehen ist.

Kasten 8: Zentrale Befunde: Performance Budgeting Dänemark
<ul style="list-style-type: none"> - Seit den 1980ern Ansätze der Performance-Budgetierung - Etablierung eines umfassenden Performance-Budgetierungssystem in den 1990er Jahren, in welchem vor allem staatliche Aufgaben und Ausgaben priorisiert werden sollen - Aktuell werden viele weitere Reformvorhaben im Bereich des ergebnisorientierten Haushaltswesens mit dem Fokus auf Verbesserung der Effektivität und Effizienz staatlicher Aufgaben angegangen

5.4.3 Performance Budgeting in den Niederlanden

Die Niederlande haben bereits seit den 1970er Jahren erste Erfahrungen mit Performance-Budgetierung gemacht. Diese Reformvorstöße geschahen nicht zuletzt bedingt durch die seinerzeit stark gestiegenen Staatsausgaben und damit einhergehenden Haushaltsdefiziten. Allerdings waren diese Reformmaßnahmen, welche zunächst unter dem alten Namen Planning Programming Budgeting System (PPBS) firmierten, anfangs nur von mäßigem Erfolg gekrönt. Dies dürfte nicht zuletzt der Tatsache geschuldet sein, dass die Teilnahme der einzelnen Fachressorts an PPBS von Seiten der Regierung bis zum Jahre 1981 nicht durchgesetzt wurde.

Dies änderte sich mit dem im gleichen Jahr umgesetzten sog. *reconsideration procedure*. Ziel war es dabei, in einem vierjährigen Zeitraum Einsparungen in Höhe von 20% zu erreichen. Diese Zielvorgaben wurden auf Druck der Fachressorts in den 1990er Jahren wieder aufgegeben.

Der Bericht wurde in zwei Teile aufgespalten: In einen mit objektiver Analyse und einen, welcher politische Empfehlungen seitens der Regierung beinhaltetete. Die Federführung lag dabei bei dem Finanzministerium. Die in dem Bericht enthaltenen Reformvorschläge mussten sowohl vom Kabinett als auch von den Fachressorts angenommen werden, wobei letztere zur Kooperation verpflichtet waren. Die Endberichte werden dem Parlament vorgelegt sowie der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

Eine erneute Reform hat es im Jahre 2001 mit der sogenannten VBTB-Operation („Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording“, auf Englisch: „Policy Budget and Policy Accountabi-

lity“) gegeben. Ziel dieser Reform war es, eine Verbindung zwischen Staatsausgaben und Zielerreichung herzustellen und dadurch die Transparenz im Haushaltsprozess zu erhöhen. Dem Finanzministerium kam dabei die wichtige Rolle der Koordinations- und Kontrollinstanz zu, während den einzelnen Fachressorts die Verantwortung zukam, die Performance-Indikatoren zu liefern.

Nach einer Einführungsphase wechselten zum Haushaltsjahr 2002 alle Fachministerien auf das neue Budgetierungssystem über. Der Dollpunkt dabei war, die politischen Ziele operationalisierbar zu machen, d.h. Zielvorgaben zu definieren, deren Erreichung mit realistischem Verwaltungsaufwand messbar sein mussten. Angemerkt werden muss dabei, dass die Umsetzung der Reform einige Jahre in Anspruch nahm. Seit 2001 werden dem Parlament von Seiten des Finanzministeriums aus im Mai die Rechnungsergebnisse des letzten Haushaltsjahres vorgelegt und debattiert.

Ursprüngliches Ziel der VBTB-Reform war auch weniger, die Effizienz der staatlichen Ausgaben, sondern vielmehr die Transparenz im Haushaltsvollzug zu erhöhen. Letzteres wird im internationalen Vergleich auch als vorbildlich gelobt.

Gleichwohl bemängelt die OECD (2007) immer noch das vergleichsweise umfangreiche und dadurch schwer lesbare Haushaltsgesetz. Darüber hinaus seien die Performance-Ziele teilweise so abstrakt gehalten, dass deren Zielerreichungsgrad teilweise nur schwer messbar seien. Für die Zukunft werden auch dementsprechend weitere Schritte in Richtung leicht lesbaren und verständlicheren Haushaltsdokumenten angemahnt.

Kasten 9: Zentrale Befunde: Performance Budgeting Niederlande	
<ul style="list-style-type: none"> - Erste Erfahrungen seit den 1970er Jahren mit Performance-Budgetierung aufgrund fiskalischen Drucks, anfangs eher mäßiger Erfolg - Durch bessere Einbeziehung der Fachressorts konnte der Erfolg erhöht werden - Endberichte wurden der Öffentlichkeit zugänglich gemacht - Seit Anfang der 2000er Bestrebungen die Transparenz im Haushaltsvollzug zu erhöhen, aber Haushaltsgesetz immer noch vergleichsweise schwere Kost 	

5.4.4 Performance Budgeting in den Vereinigte Staaten von Amerika

Die Einführung des “Government Performance and Result Act” (GPRA) im Jahr 1993 setzte den Startpunkt für das Performance Budgeting in den USA. Der GPRA sah eine Veröffentlichung jährlicher Informationen bzgl. der Planungsaktivitäten sowie Ergebnisse staatlicher Aktivitäten vor. Die Ergebnisse waren jedoch nur bedingt quantitativ zu evaluieren, da keine validen Indikatoren zur Leistungsmessung und Ergebnisbeurteilung existierten. Die „Budget and Performance Integration Initiative“ (BPII) sollte den GPRA ergänzen sowie den beschriebenen Herausforderungen sinnvoll begegnen; der BPII verfolgte zwei grundsätzliche Ansätze: Zunächst sollten die staatlichen Aufgabenträger auf Basis jährlicher Berichte dazu verpflichtet werden, mögliche Schwachstellen in ihren Programmlinien zu identifizieren und Optionen zur Verbesse-

rung zu entwickeln. Im Weiteren sollte eine Allokation knapper Ressourcen zu Programmen mit höchster, respektive besserer, Performance erfolgen.

Die BP11 bildete sich konkret in vier einzelnen Maßnahmen ab:

1. Die Performance-Messung auf Basis des PART (Program Assessment Rating Tool),
2. die Veröffentlichung einer Scorecard um Ergebnisse für die aus dem PART-Tool resultierenden Empfehlungen zu überwachen,
3. die Veröffentlichung der Ergebnisse, sowie
4. die Implementierung ressortübergreifender Programme.

Das PART-Toolkit wurde für die Überprüfung von über 80 Prozent aller staatlichen Programme genutzt. Das PART differenzierte zwischen sieben verschiedenen Programm-Kategorien bzw. – Linien.³⁶ Jedes PART-Toolkit beinhaltet 25 Basisfragen sowie weitere programmspezifische Fragen; die programmspezifischen Fragen wurden vier Kategorien zugeordnet (z.B. Kategorie 1 untersucht ob Programm-Design und -Zweck klar und vertretbar sind, Kategorie 2 untersucht inwieweit die gewährende staatliche Stelle valide kurz- und langfristige Programmziele definierte). Die Ergebnisse der Basisfragen sowie programmspezifische PART-Ergebnisse wurden in ein einheitliches Punkte-Schema bzw. Rating transferiert, welches eine programmübergreifende Beurteilung bzgl. der Effektivität ermöglichte.

Die Scorecard war ein Instrument zur Etablierung detaillierter und aussagekräftiger Aktionspläne um die Performance der Programme zu verbessern und stellt ein für alle evaluierenden staatlichen Stellen identisches Set-Up dar. Die Ansätze bzw. Kriterien der Scorecard waren z.B. vierteljährliche Treffen des Senior Managements, um Berichte bzgl. Finanz- und Leistungsinformationen zu untersuchen. Jede programmverantwortliche Stelle erhielt vierjährlich zwei Ratings auf Basis der Scorecard-Kriterien. Die Ratings beinhalten zum einem ein Rating über die absolute Zielerreichung der Scorecard-Ziele (mit Ampel-Kennzeichnung) und zum anderen ein Rating über die Zielerreichung der Scorecard-Ziele auf Basis der individuellen Planung/Strategie (mit Ampel-Kennzeichnung).

Die Ergebnisse des PART sowie der Scorecard-Evaluation wurden öffentlich zugänglich gemacht. Die Internetseite *expectmore.gov* stellte die Ergebnisse der PART-Analyse zur Verfügung. Die Bürger hatten damit die Möglichkeit, staatliche Programme hinsichtlich deren Effizienz und Wirkung zu beurteilen. Die intendierten Effekte waren eine erhöhte Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit bzgl. des staatlichen Leistungsangebots und Effizienz der Bereitstellung sowie eine verstärkte Kontrolle der staatlichen Entscheidungsträger bzw. der konkreten Programmstelle.

Zwischenzeitlich ist die Internetseite *expectmore.gov* nur noch als historische Quelle der George W. Bush-Administration zugreifbar, sie wurde wie auch das Program Assessment Rating Tool 2009 außer Dienst gestellt. Trotz (oder wegen) sehr klarer quantitativer Bewertungen der

³⁶ Z.B. direct federal; competitive grant; block/formula grant; research and development; capital assets and acquisition; credit; and regulatory).

Performance der betrachteten Programme und der öffentlichen Kommunikation dieser Befunde, war auch schon zuvor mehrfach konstatiert worden, dass der Kongress in seinen Haushaltsentscheidungen die PART-Informationen wenig nutzte (Frisco/Stalebrink, 2008, Moy-nihan, 2008).

Im Jahr 2010 hat das Office for Management and Budget des Weißen Hauses (OMB) eine Art Nachfolgevorhaben initiiert. Mit dem GPRA Modernization Act of 2010 (GPRAMA) wurde die Grundlage für eine neues, deutlich schlankeres Programm gelegt, das mit der Internetseite *Performance.gov* 2012 online gegangen ist. Dessen Leistungsfähigkeit kann noch nicht beurteilt werden; Mitte 2013 legte der Rechnungshof GAO einen Bericht vor, der kritisierte, dass der Aufbau von *performance.gov* zu lange durch die Beschäftigung mit internen Fragen verzögert wurde und dass auch drei Jahre nach GPRAMA Ziel und Adressaten des Programms noch zu unklar waren.

Im Laufe des Jahres 2014 hat die Qualität und Abdeckung von *Performance.gov* signifikant verbessert. Das Performance Budgeting soll nach Angaben des Weißen Hauses noch

Kasten 10: Zentrale Befunde: Performance Budgeting Vereinigte Staaten von Amerika

- Reformen seit den frühen 1990ern, die vor allem auf höhere Haushaltstransparenz zielen.
- Öffentliche Verwaltungseinheiten sollten sich selbst evaluieren, Schwachstellen und Verbesserungsmöglichkeiten aufzeigen.
- Veröffentlichung der Performance-Evaluationen, um Öffentlichkeit bessere Kontrollmöglichkeiten zu gewähren.
- Reformmaßnahmen der Obama-Administration greifen erst langsam.

6 Reformmodule für ein institutionelles Design verbesserter Subventionstransparenz und Wirksamkeitskontrolle

Nach dem die aus subventionspolitischer Perspektive interessanten Komponenten des modernen Haushaltswesens vorgestellt und im internationalen Rahmen der betrachteten Untersuchungsländern diskutiert wurden, geht es im nächsten Schritt um die konkrete Auswahl und Anpassung geeigneter Elemente für den deutschen Subventionskontext.

Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Subventionssteuerung in den Feldern Transparenz und Wirksamkeitskontrolle werden im Folgenden unter kombinierten Voraussetzungen formuliert:

- **Stärken stärken:** Empfohlene Verbesserungen im Subventionswesen setzen in Deutschland – insbesondere auf Bundesebene – auf einem etablierten Instrumentarium auf, das in der internationalen Gegenüberstellung an manchen Stellen seines Gleichen sucht. Besonders die Regelmäßigkeit, die Verlässlichkeit und der Informationsreichtum des Subventionsberichts des Bundes werden im internationalen Feld besonders positiv hervorgehoben. Aus der heimischen Perspektive sind das keine Lorbeeren, die zum Ausruhen einladen, sondern eine gesunde Basis, die zum weiteren Ausbau einlädt.
- **Internationale Anregungen nutzen:** Zentrale Aufgabe des Forschungsvorhabens ist es, aus der Erhebung von Instrumenten zur Subventionstransparenz und –wirksamkeitskontrolle in den sechs Untersuchungsländern Anregungen einzuholen und zu bewerten, welche dort bewährten Maßnahmen lohnenswert erscheinen, sie für Deutschland vertieft zu prüfen. Aber nicht alle Empfehlungen, die hier für Deutschland formuliert werden, speisen sich aus den ausländischen Vorbildern. Das hat den einfachen Grund, dass die sechs Beispielländer nicht in jeder Hinsicht vorbildlich sind.
- **Internationale Erfahrungen für Deutschland übersetzen:** In den Vergleichsbetrachtungen zwischen den Untersuchungsländern und dem Subventionswesen des Bundes wird schnell deutlich, dass es nur sehr wenige Elemente gibt, die aus beispielhaften Anwendungen im internationalen Umfeld direkt importiert und in Deutschland implementiert werden können. Mehrheitlich greifen die Reformmodule Anregungen aus dem internationalen Kontext auf, formen sie dann aber für Deutschland neu. Die teils sehr unterschiedlichen Implementationsvoraussetzungen machen eine solche *Übersetzung* notwendig, wie am Beispiel des Performance-Informed Budgetings unmittelbar anschaulich wird. Die Formulierung von möglichen Reformmodulen für Deutschland erfolgt dabei kontextsensibel; sie kann und soll aber nicht durchweg *passgenau* erfolgen. Weiterentwicklungsvorschläge, welche sich nahtlos an existierende Instrumente und Mechanismen anzupassen versprechen, sind leicht der Gefahr unterworfen, in ihrem Anspruch eher unambitioniert zu bleiben, da sie die aktuelle Rahmenbedingungen als „gegeben“ postulieren, ohne dass es dafür belastbare

rechtliche oder auch politische Gründe gäbe. Umgekehrt werden Weiterentwicklungsempfehlungen aber auch nicht als Maximalvorschläge formuliert, deren Umsetzung von vielen begünstigenden Umständen abhinge.

Am Ende sollen die zur Diskussion gestellten Reformmodule einen Mittelweg finden zwischen einer zurückhaltenden, von der normativen Kraft des Faktischen dominierten Perspektive und einer idealistischen Wunschliste kaum umsetzbarer Maximalvorstellungen. Der empirische, an ausländischer Praxis geschulte Blick wird helfen, zwischen diesen beiden Klippen hindurch zu steuern.

6.1 Reformmodule Kommunikation: Weiterentwicklung des Subventionsberichts

Der Subventionsbericht des Bundes ist, wie schon betont, eine wichtige Stärke des deutschen Subventionswesens. Maßnahmen, die zur Verbesserung der Subventionstransparenz ergriffen werden können, sollten die wichtige Rolle des Berichts in der Kommunikation von Subventionsfragen nach innen in den politischen Raum und in die Administration sowie nach außen in die Medien und die Öffentlichkeit berücksichtigen und diese weiter zu stärken suchen. Mit dieser Perspektive stehen für den Subventionsbericht als ein in zweijährigem Rhythmus erscheinendes, faktisch vom Budgetprozess entkoppeltes Forum zwei Entwicklungsrichtungen im Vordergrund:

- Verbreiterung des Berichtsgegenstandes und
- Vertiefung der Subventionsbetrachtung.

Neben dieser im Anschluss erläuterten, vorstellbaren Erweiterungen des Subventionsberichts haben auch die weiteren Reformmodule direkt oder indirekt Einfluss auf die Subventionstransparenz, sie würden aber stärker dem Budgetprozess angenähert. Der Subventionsbericht hingegen kann seine Stärken besser entwickeln, wenn er die gegenwärtige (naturgemäß nur partielle) Distanz zum Budgetprozess bewahrt.³⁷

Rolle und Form des Subventionsberichts im Grundsatz zu erhalten, liegt auch mit Blick auf dessen gesetzliche Rolle nahe. Diese gesetzlichen Anforderungen sind in § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft formuliert. Der gesetzliche Berichtsauftrag bezieht sich auf solche Finanzhilfen und Steuervergünstigungen, die „(...) der *Erhaltung* von Betrieben oder Wirtschaftszweigen, der *Anpassung* von Betrieben oder Wirtschaftszweigen an neue Bedingungen und der *Förderung* des Produktivitätsfortschritts und des Wachstums von Betrieben oder Wirtschaftszweigen, insbesondere durch Entwicklung neuer Produktionsmethoden und -richtungen dienen.“ Für beide Subventionsarten sollen in dieser Dreigliederung „zahlenmäßige Übersichten“ vorgelegt werden. Der gesetzliche Auftrag als solcher stellt sich recht schlank dar und bietet – nota bene – *keine* Definition des Begriffs der

³⁷ Es sei darauf hingewiesen, dass der Subventionsbericht gemäß § 12 (2) Stabilitäts- und Wachstumsgesetz dem Bundestag und Bundesrat „(...) zusammen mit dem Entwurf des Bundeshaushaltsplan“ vorgelegt werden soll. Diese zeitliche Koordination gelingt in der Praxis nicht immer.

Subvention: Der Gegenstand des gemeinhin „Subventionsbericht“ genannten Formats wird nicht erwähnt.

Legt man die Subventionsberichte vom der ersten bis zur aktuell vierundzwanzigsten Ausgabe nebeneinander und bewertet ihre Entwicklung in Berichtsbreite und -tiefe, so wird schnell deutlich, dass der gesetzliche Auftrag in lang geübter Praxis kein Hindernis für sinnvolle und fruchtbare Erweiterungen des Subventionsberichts darstellt. In diesem Sinne werden auch die weiteren Vorschläge zur Stärkung des Subventionsberichts formuliert: So lange den Anforderungen von § 12 (2) StWG genüge getan wird, sind darüber hinausgehende Erweiterungen des Berichts rechtlich unschädlich.³⁸

6.1.1 Verbreiterung des Berichtsgegenstandes: „Förderungen und Transfers“

Eine immer wiederkehrende Kritik am Subventionsbericht ist die Abgrenzung der Maßnahmen, die in diesem Bericht dargestellt werden, gegenüber lenkenden und fördernden Transfers mit subventionsäquivalenten Charakter, die nicht erfasst sind, bzw. über die in anderen Berichten der Bundesregierung Rechenschaft abgelegt wird. Diese historisch gewachsenen Abgrenzungen führen immer wieder zu der Frage, ob der Subventionsbegriff des Subventionsberichts noch der Richtige sei oder ob systematische Erweiterungen des Subventionsbegriffs nicht eine sinnvolle Alternativen wären. Auch das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln hat sich im BMF-Auftrag schon recht ausführlich mit diesen Fragen beschäftigt (vgl. Thöne, 2005, und Thöne et al., 2009).

Derartige Ansätze, den aus der Sicht eines modernen Transfer- und Interventionsmanagements nicht mehr ganz satisfaktionsfähigen Subventionsbegriff mit Bezug auf § 12 StWG durch eine systematisch transparentere und weitergehende Fassung zu ersetzen, wären weiterhin der Königsweg zur sachlich angemessenen Erfassung eines größeren Anteils der Subventionen des Bundes und der gleichgerichteten Transfers sowie Einnahmenverzichten. Der Weg dorthin ist aber mit vielen, nicht zuletzt polit-ökonomischen Stolpersteinen gepflastert. Als das spezifische Hindernis zur Implementierung eines breiteren rationalen Subventionsbegriffes sind dabei nicht einmal die entgegenstehenden Interessen derjenigen Akteure auf Geber- und Nehmerseite zu sehen, die „ihre“ Transfers auf einmal mit dem Stigma Subvention konfrontiert sehen. Diese Widerstände gibt es immer, egal welcher Weg zu einer thematischen Verbreiterung des Subventionsberichts eingeschlagen wird. Sie müssen immer erwartet werden.

Als *spezifisches* Hindernis für die Implementierung des systematisch tauglicheren Subventionsbegriffes ist vielmehr die reformtypische zeitliche Asymmetrie von Kosten und Nutzen einer Maßnahme zu sehen: Ein großes und potenziell sehr streitträchtiges Reformthema wie die Neudefinition des (vermeintlich) bewährten Subventionsbegriffs bringt hohe politische Kosten

³⁸ Davon unbenommen kann man selbstredend fragen, ob eine gesetzliche Klärung nach modernen Maßstäben nicht sinnvoll sein könnte. Gesetze – auch solche mit hohem Symbolwert, wie das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz – müssen dort, wo sie nicht mehr zeitgemäß sind, modernisiert werden.

mit sich, aber keinen kurzfristigen Nutzen außer der Befriedigung, eine langfristig tauglichere Systematik zu gewinnen.

Der Mehrwert, ein breiteres Spektrum von Subventionen und subventionsäquivalenten Transfers integriert zu betrachten, liegt aus einer Perspektive wirkungsorientierter Steuerung auf der Hand: Transfers mit Förderungs- und Lenkungsabsicht unterscheiden sich mitunter stark in der Qualität ihres Designs, dem Realismus ihrer Ex-ante-Wirkungserwartung und damit letztlich auch in ihrer effektiven Performance. Dahingegen fallen die Unterschiede zwischen Maßnahmen, die gerade noch in die aktuelle Auslegung des Subventionsbegriffs nach § 12 StWG fallen, und solchen, davon nicht mehr erfasst sind, mitunter sehr gering aus. In der Folge berichtet der Subventionsbericht zwar von zahlreichen Fördermaßnahmen in vielen Aktionsfeldern, oft aber unvollständig. Der Subventionsbericht selbst stellt dieses Manko in einer Auflistung der betroffenen Felder heraus: „Über eine Reihe von staatlichen Aufgabenfeldern, in denen zum Teil auch subventionsähnliche Zuwendungen eine Rolle spielen, informiert die Bundesregierung gesondert, wie z. B.

- im Beteiligungsbericht,
- im Sozialbericht,
- im Umweltbericht,
- im Wohngeld- und Mietenbericht,
- im Forschungsbericht,
- im Agrarpolitischen Bericht,
- im Berufsbildungsbericht,
- im Raumordnungsbericht,
- im Bericht zur Entwicklungspolitik,
- im Jahreswirtschaftsbericht,
- im Kulturfinanzbericht,
- im Städtebaulichen Bericht und
- im Bundesverkehrswegeplan.“³⁹

Hier setzt das Reformmodul „Förderungen und Transfers“ an. Ohne den Anspruch, die im hergebrachten Sinne nicht unter Finanzhilfen und Steuervergünstigungen erfassten Zuwendungen nun dem Subventionsbegriff zu subsumieren, könnte damit ein (relativ) niedrighwelliges Format geschaffen werden, um die verschiedenen Perspektiven integriert zu betrachten. Ziel wäre es, die instrumentell und fiskalisch geprägte Perspektive des Subventionsberichts mit den funktional dominierten Perspektiven der Fachberichte zu verzahnen. Ein solches Format kann in vielen Richtungen gestaltet werden. Eine mögliche Ausformung soll hier kurz in einigen Stichworten umrissen werden:

- Pro Turnus werden im Subventionsbericht **ein bis zwei Fokusthemen** unter dem Rubrum „Förderungen und Transfers“ vertieft betrachtet. Dabei wären zwei Fokusthemen zu be-

³⁹ Vierundzwanzigster Subventionsbericht (2013), Anlage 6.

vorzuzug, da der Prozess angesichts der Vielfalt der Aufgabenfelder und des zweijährigen Turnus des Subventionsberichts sonst sehr weit in die Zukunft dehnen würde.

- **„Forschungsbericht im Subventionsbericht“:** Eine Orientierung direkt an den oben aufgezählten Berichten wäre wegen der angestrebten, relativen Niedrigschwelligkeit klar zu bevorzugen. Allenfalls wäre zu prüfen, ob nicht auch weitere Berichte der Bundesregierung in das Spektrum einbezogen werden sollten (z.B. der Familienbericht).
- **Quantitative Dimension:** Neben- bzw. miteinander betrachtet werden die Finanzhilfen und Steuervergünstigungen, welche in dem jeweils betrachteten Aufgabenfeld zum Einsatz kommen, und die weiteren gewährten Transfers, die eine ähnliche Lenkungsabsicht verfolgen. Ob man innerhalb dieser Gruppe der subventionsähnlichen Transfers noch eine sachlich angemessene Differenzierung umsetzen sollte, dürfte voraussichtlich erst im Zuge der Erstellung dieser Gastthemen festzustellen sein. Sofern zweifelhaft ist, ob mit den kombinierten Maßnahmen aus Subventions- und Fachbericht auch wirklich alle relevanten Transfers erfasst werden, können Reviews durch Externe und durch Peers (Ressorts, die gerade nicht im Fokus stehen) genutzt werden.
- Quantitative Befunde aus Fokusthemen sollten auch in darauf folgenden Subventionsberichten aktualisiert werden und in einem speziellen Anhang des Subventionsberichts bzw. in einer Subventionsdatenbank (Abschnitt 6.1.4) nachgehalten werden, damit peu à peu ein vollständiges Bild über alle relevanten Aufgabengebiete erreicht wird.
- **Qualitative Dimension:** Das Format „Förderungen und Transfers“ böte zudem die Möglichkeit, für das jeweilige Fachgebiet über die Wirksamkeit und Performance von fördernder, korrigierender und intervenierender Politik im Instrumentenmix zu berichten. Dabei sollte auch besonders über herausgehobene Good Practice berichtet werden (z.B. im Bericht zur Entwicklungszusammenarbeit über die ersten Erfahrungen mit dem Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit).

Eine solche qualitative Dimension mit Betonung der Good Practice kann auch helfen, das vermeintliche Stigma, im Subventionsbericht erwähnt zu werden, zu überwinden. Aus der Vergangenheit gibt es zahlreiche anekdotischen Evidenz für die Sorge einzelner Ressorts, mit bestimmten Maßnahmen und Programmen im Subventionsbericht aufzutauchen, verbunden mit der Befürchtung, dadurch auf Subventionsabbauisten aufzutauchen.

Diese Sorge hatte vor dem Hintergrund der jahrelang geführten, wissenschaftlich wie auch finanzpolitisch aber unfruchtbaren Diskussion um einen Abbau nach „Rasenmähermethode“ eine reale Berechtigung. Je stärker sich das Paradigma Wirkungs- und Performanceorientierter Steuerung durchsetzt, umso mehr verliert die Ideologie des undifferenzierten Subventionsabbaus an Bedeutung. Auf der Gegenseite wird auch deutlicher, dass die in kritischer Subventionsaufmerksamkeit trainierte deutsche Öffentlichkeit ebenfalls nicht mehr vor Transfers haltmacht, die im herkömmlichen Subventionsbericht nicht auftauchen würden. Die im Sommer und Herbst 2013 geführte Debatte um die vielfältigen Transfers der Familienpolitik legen hiervon eindrucksvoll Zeugnis ab.

Eine wichtige Zielperspektive der Verbreiterung des Berichtsgegenstandes des Subventionsberichts ist ein neuer breiterer Subventionsbegriff, wie er oben am schweizerischen Beispiel dis-

kutiert wurde (Abschnitt 4.2.3). Die inkrementelle Annäherung über die Integration bestehender Formate ist hier ein pragmatischer Weg, der vor allem auf die Selbstverstärkungseffekte eines solchen Prozesses setzt. Kritisch ist dabei einzuwenden, dass damit nicht von Anfang an ein vollständiger neuer Subventionsbegriff existiert. Vor- und Nachteil eines „big leap“ zum neuen Subventionsbegriff wurden ebenfalls in Abschnitt 4.2.3 diskutiert. Geht man inkrementell vor und setzt an bestehenden Berichtsformaten an, beschreitet man – so unser Dafürhalten – den gangbaren Weg. Es ist aber auch offensichtlich, dass die Addition etablierter Formate allein nicht zu einem vollständigen, in sich schlüssigen Subventionsbegriff reifen kann. In den Zwischenräumen etablierter Berichtsformate warten noch manche Subventionen auf ihre Entdeckung.

Dass ein solcher Entdeckungsprozess alles andere als trivial ist, kann abschließend mit dem britischen Beispiel illustriert werden. Zur Gründung des Office of Tax Simplification wurden zunächst alle „tax expenditures“ neu erfasst. Bis dahin hatte man im Budget eine offizielle Liste von rund 90 Steuervergünstigungen aufgeführt. Im Vorfeld der Neuerfassung hatte die Administration vermutet, dass 400 eine realistischere Zahl wären (Sherwood, 2014). Seit dem Ende der Neuerfassung nutzt man nun eine Liste mit 1.042 Steuervergünstigungen und strukturellen Steuererleichterungen.

6.1.2 Peer Reviews zur Vertiefung der Subventionsbetrachtung:

Schon die vorgeschlagene Rubrik „Förderungen und Transfers“ lief auf eine parallele Verbreiterung und Vertiefung hinaus. Die weitere Vertiefung des Subventionsberichts darf kein Selbstzweck sein; schon mit der Gast-Rubrik würde der Bericht leicht die 300 Seiten-Marke überschreiten. Das Gros hiervon sind allerdings Anhänge, die zwar vollständige Druckversionen aufblähen, eigentlich aber in einer gut zugänglichen Datenbank und Webapplikation besser aufgeboben wären.

Hier steht eine Vertiefungsdimensionen im Vordergrund, die sinnvoll sein könnte: Eingeladene Peer-Reviews zum Subventionsbericht. Mit diesem Instrument des eingeladenen Außenblicks wird in zahlreichen Arbeitsforen von EU und OECD recht erfolgreich gearbeitet. Im konkreten Fall ist offen, ob internationale Peer-Reviews die beste Lösung wären oder ob nicht nationale Akteure (z.B. Rechnungshof, SVR o.ä.) einen klareren Beitrag liefern könnten. Es bietet sich an, ein solches – ohnehin offenes und experimentelles – Vorhaben nicht im Voraus auf eine dieser beiden Gruppen zu beschränken.

- Von *ausländischen Partnern* ein (nützliches) Peer Review zu erhalten, ist nur dann zu erwarten, wenn diese Partner entweder eigene Subventionsberichte anfertigen oder das zu tun beabsichtigen. Da Deutschland auch heute schon den ausführlichsten Subventionsbericht weltweit vorlegt, ist die Zahl potenzieller Beiträger begrenzt. In der Dimension Finanzhilfen wäre ein Feedback aus der Schweiz von Interesse, bei den Steuervergünstigungen könnten Peer Reviews aus dem Vereinigten Königreich, den Vereinigten Staaten von Amerika und Australien besonders interessant sein, mitunter

auch aus Finnland und Südkorea. Die OECD könnte zu beiden Dimensionen befragt werden.

- *Inländische Stellungnahmen* von Rechnungshof, Sachverständigenrat oder hier ebenfalls aktiven Bundesländern hätten hierbei weniger den Charakter einer Peer-Review; hier bekäme eine solche Rubrik sehr viel expliziter den appellativen Charakter einer eingeladenen Supervision.

Wie viel Nutzen ein solches Vorgehen tatsächlich schaffen könnte, ist offen. Explorativ erscheinen Peer Reviews den Versuch auf jeden Fall wert. Der Nutzen ist gleichwohl so ungewiss, dass dieses Element nicht als eines der zentralen Reformmodule angesehen wird.

6.1.3 Neutraleres Image für den Subventionsbegriff

Die Erweiterung des Subventionsberichts und –begriffs um äquivalente Transfers ist kein Selbstläufer. Mehrfach wird in der vorliegenden Studie der Umstand angesprochen, dass Subventionen in Deutschland mehr als in anderen Ländern ein Thema der öffentlichen Diskussion sind. Deutschland hat eine sehr subventionssensible und kritische Öffentlichkeit und Presse. Das ist im Untersuchungskontext eine gute Voraussetzung, um auf Interesse an Instrumenten für mehr Transparenz und Wirksamkeitskontrolle im Subventionswesen zu stoßen.

Das wird allerdings auch durch ein Stigma Subvention begleitet. Zu häufig und zu undifferenziert werden Subvention mit Klientelismus und dem Rent Seeking weniger zu Lasten der Allgemeinheit gleichgesetzt. Dieses Urteil ist schon alt; unglücklicherweise haben einige subventionpolitische Entscheidungen der letzte Jahre auch wenig dazu beigetragen, dieses Klischee zu widerlegen. In der Konsequenz dieses Rufes meiden es alle für Transferprogramme Verantwortlichen sorgfältig, dass ihre Maßnahmen mit dem Begriff der Subvention in Verbindung gebracht werden. Tatsächlich wird der Begriff der Subvention politisch schon lange als „schmutziges Wort“ angesehen. Gäbe es den Subventionsbericht nicht, würde auch die Bundesregierung das Wort „Subvention“ nicht nutzen. Kein einziges Ressort bewirbt seine eigenen Förderungen als Subventionen; selbst der Subventionsbericht spricht fast immer umständlich von „Finanzhilfen und Steuervergünstigungen“, auch wenn in ihm selbst die Summe der beiden als „Subventionen“ definiert ist. So gesehen kann es als historischer Glücksfall gelten, dass der Subventionsbericht selbst so ehrlich und klar benannt ist, dass es davon auch heute kein Wegkommen mehr gibt. Vorgezeichnet war dieser Weg nicht: Selbst das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967, auf das der Subventionsbericht zurückgeht, meidet den Begriff der Subvention.

Unter dem Vorzeichen von mehr Transparenz und einer differenzierten, ehrlicheren Subventionsdiskussion ist der Weg hin zu einem der vielen Euphemismen verschlossen. Klarer und ausgewogener kann in Deutschland nur über Subventionen gesprochen werden, wenn sie beim Namen genannt werden.

Die Frage ist, ob an dem negativen Image der Subventionen etwas getan werden kann, um das Stigma zu überwinden. In Abschnitt 4.2.3 wurden schon die These aufgestellt, dass eine

schrittweise Verbreiterung des praktischen Subventionsbegriffs im Subventionsbericht eine sich selbst verstärkenden Dynamik in Gang setzen kann, die das Ansehen von Subventionen endogen verbessert.

Im *günstigen* Fall tritt das ein. Sich allein darauf zu verlassen, wäre hingegen riskant. Können noch andere Maßnahmen zur Imageverbesserung helfen? Dabei kann es nicht darum gehen, Subventionen nun über den grünen Klee zu loben, gleichsam um das negative Ansehen zu kompensieren. Das wäre nicht nur unglaublich, vor allem wäre es sachlich falsch. Manche Subventionen haben sich ihr schlechtes Image durchaus verdient; andere dagegen werden zu Unrecht mit diesen in eine Topf geworfen. Ziel sollte es damit sein, einer differenzierten und damit redlicheren Betrachtung von Subventionen den Weg zu bereiten.

Beispiel aus den Untersuchungsländern für ein (partiell) positives Image von Subventionen – auch vom Begriff der Subvention – finden sich einige:

- Vom – relativ betrachtet - positiven Image von Subventionen in der Schweiz wurde oben berichtet. Subventionen sind hier sehr breit definiert; ein Sinken der Subventionsquote auf Bundesebene wird leicht damit gleichgesetzt, dass sich die Bundesregierung für ihren Eigenbedarf ein größeres Stück vom Kuchen sichern will. Weil dieses in der dezentral orientierten Schweiz als noch problematischer angesehen wird, ist eine hohe Subventionsquote gewissermaßen das „kleinere Übel“.
- In den Vereinigten Staaten von Amerika gilt es vielfach als dem Sozialprestige abträglich, Geld von der Regierung anzunehmen. Das ist einer der Gründe, warum Steuervergünstigungen in den USA sehr populär sind – sein eigenes Geld zu behalten ist in der Selbstwahrnehmung etwas anderes als Regierungsgeld anzunehmen. Dennoch haben *subsidies* öffentlich derzeit einen guten Stand und werden intensiv beworben. Anlass ist der *Patient Protection and Affordable Care Act* aus dem Jahr 2010 („ObamaCare“). Staatliche Zuschüsse zur Verbesserung der eigenen Krankenversicherungssituation werden durchweg als *Subventionen* gekennzeichnet.
- Schließlich ist im Laufe der Recherche noch eine niederländische Webseite ausgefallen, die den unverkrampften Titel „Mijn Subsidie“⁴⁰ trägt. Es handelt sich um eine Förderberatung für Existenzgründer u. ä., wobei für uns der angebotene Service weniger hervorhebenswert ist. Es ist der *Name*, der in dieser Form aktuell in Deutschland nicht vorstellbar wäre.

Oder wäre „Meine Subvention“ in Deutschland doch vorstellbar? Kann das Image merklich verbessert werden? Ökonomen als Gutachter sind gewiss nicht die berufenen Experten, über die richtige Art von Imagekampagnen zu urteilen. Dennoch könnte das weitgehend negative Image dafür sorgen, dass eine gegenläufige, differenzierende Kampagne recht hohe Aufmerksamkeit erlangt. Zwei Stufen gehören zu einem solchen Bekenntnis des Bundes zu seinen Subventionen:

⁴⁰ <http://www.mijnsubsidie.com/mijnsubsidie/>.

Erstens wird ressortübergreifend vereinbart, dass alle Transfers an Dritte, die nicht ungebundene Einkommenstransfers sind, von den einzelnen Ressorts als Subvention bezeichnet und als solche beworben werden. Auch aus der Förderdatenbank sollte die „Subventionsdatenbank“ werden (die sie eigentlich ohnehin ist).

Zweitens wäre eine richtige Imagekampagne zu konzipieren und durchzuführen. Ohne allzu tief in die Werbewelt einzusteigen, kann man sich als positive Imagewerbung z.B. einen Dreiklang „Guter Zweck - kleines Geld - transparente Rechenschaft“ nach folgender Art vorstellen:

- „Ja, ich tue etwas für die Gemeinschaft.
- Ja, ich bekomme dafür zu Recht eine Subvention.
- Ja, ich zeige gern, dass unser aller Steuergeld damit gut angelegt ist.“

Selbstredend gehören zu einer derartigen Kampagne auch kritischer Töne gegenüber Subventionen; eine nur positive Kampagne würde in Deutschland vermutlich das Gegenteil des Gewollten erreichen.

Sofern diese beiden Schritte erfolgreich sein sollten, könnte eine solche Kampagne auch als Instrument genutzt werden, die Subventionserfassung für den Subventionsbericht zu erleichtern. Es könnte an die Meldung von Maßnahmen für zu einer „Meine Subvention“-Datenbank eine positive Sanktionen bzw. für die Nicht-Meldung auch negative Sanktionen (Sunset-Regeln, automatische Senkung der Transfervolumina) vorgesehen werden. Ob aber solche regulativen Elemente im Anhang zu einer Imagekampagne wirklich klug wären, könnte erst im Prozess beurteilt werden.

6.1.4 Subventionsdatenbank

Im vorangegangenen Abschnitt wurde als Maßnahme, ein neutraleres Image von Subventionen zu erreichen, unter anderem angeregt, dass die Förderdatenbank dann auch *Subventionsdatenbank* heißen möge. Unabhängig von den Erfolgsaussichten dieses Unterfangens wäre die Schaffung einer Datenbank für Subventionen in Anknüpfung an den Subventionsbericht eine wünschenswerte Maßnahme zur Verbesserung der Subventionstransparenz und des allgemeinen Subventionswissens. Als Vorbild kann hier die schweizerische Datenbank der Bundessubventionen dienen, die von der eidgenössischen Finanzverwaltung unterhalten wird.⁴¹

In Deutschland sollte die Grundlage einer solchen Subventionsdatenbank aus den Informationen des Subventionsberichts bestehen. Mit den verschiedenen Anlagen des Berichts, insbesondere mit den umfangreichen Datenblättern der Anlagen 7 (Finanzhilfen) und 8 (Steuervergünstigungen) liegt hier ein Grundstock vor, an den schrittweise erweiternd angeknüpft werden sollte. Zusätzlichen Informationen, die hier eingebettet werden könnten, wären z.B.

- Informationen aus dem Erweiterungsbereich „Förderungen und Transfers“ (Abschnitt 6.1.1)

⁴¹ http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/finanzpolitik_grundlagen/sub_db/sub_db_08_aufgabe.php.

- Befunde zur Nachhaltigkeitsprüfung (Abschnitt 6.5)
- Evaluierungsberichte und Performance-Informationen, soweit vorhaben. (In der Datenbank ggf. über Verlinkungen eingebunden.)
- Ergebnisse der beihilferechtlichen Prüfung (verlinkt).
- Förderrichtlinien (verlinkt).
- Bei eigenem Bedarf und Interesse könnten ggf. auch die Länder die analogen Informationen zu ihren Subventionen einbringen. (Bei Steuervergünstigungen in Gemeinschaftsteuern wären die Länder indirekt ohnehin schon mit dabei.)

Der Mehrwert einer ergänzenden Datenbank gegenüber der der Papierform verbundenen Gestaltung des Subventionsberichts liegt in folgenden Dimensionen:

- **Aktualität:** Der Subventionsbericht wird alle zwei Jahre vorgelegt; eine Datenbank kann parallel zum Bundeshaushalt jährlich auf den neuesten Stand gebracht werden. Das verbessert den Status des Subventionsberichts als zentrales Informationsportal in Subventionsfragen noch einmal deutlich.
- **Interkonnektivität:** Über Verlinkungen können unaufwendig zusammengehörige Informationen auch zusammengebracht werden, ohne die Datenbank selbst zu überlasten oder auch ohne das Ressortprinzip zu verletzen.
- **Anschaulichkeit:** Datenbanken bieten den Nutzern, die Informationen nach eigenen Interessen zu ordnen und darzustellen. Wird zudem noch eine ansprechende und intuitive Form (ergänzender) Informationsaufbereitung gewählt, wie sie beispielsweise für den Bundeshaushalt mit *bundeshaushalt-info.de* erreicht wird, steigt die Subventionstransparenz noch einmal zusätzlich an.
- **Barrierefreiheit:** Datenbanken können barrierefrei zugänglich gemacht werden, während der klassische Subventionsbericht sinnvollerweise weiterhin in seiner an der Papierform orientierten Gestaltung angeboten werden sollte.

6.2 Reformmodul: Von rollierenden Evaluationen zu Spending Reviews

In der Analyse verschiedenen internationaler Spending Review-Modelle in den Abschnitten 5.1 bis 5.3 sind die Unterschiede und Ähnlichkeiten von Spending Reviews und Evaluationen ausführlich diskutiert wurden. In der Reinform der üblichen Begriffe treten vor allem die Unterschiede hervor:

- **Evaluationen** betrachten einzelnen Subventionen bzw. einzelne Förderprogramme, sie werden von den jeweils federführenden Fachressorts durchgeführt oder in Auftrag gegeben, sie beschränken sich auf die Wirkungsanalyse der jeweiligen Maßnahme, ohne dass grundsätzliche Änderungen „durchgespielt“ werden. Schließlich, diese Eigenschaft bleibt oft unausgesprochen, sind Evaluationen nicht vollzugsverbindlich. Dadurch sind sie in ihren Befunden oftmals sehr ungeschminkt, werden aber häufig auch nicht umgesetzt.
- **Spending Reviews**, im Gegensatz, beziehen sich auf (mindestens) ein ganzes, oft ressortübergreifendes Politikfeld, in dem sie mehrere Instrumente abdecken, oder sie betrachten

einen Instrumententyp in vielen Nutzungsformen. Spending Reviews werden nicht allein von den Fachressorts durchgeführt, das Finanzministerium spielt hier eine (wechselnd) große Rolle. Spending Reviews haben – durch ihren breiteren Ansatz begünstigt – die Möglichkeit, auch alternative Szenarien durchzuspielen. Schließlich werden Spending Reviews mit einem konkreten Änderungsauftrag durchgeführt (Einsparungen realisieren, Effizienzverbesserungen herbeiführen). Ihre Befunde sind zwar nicht formal vollzugsverbindlich, werden aber in der Regel politisch angenommen und umgesetzt.

Diese polare Betrachtung kann in der Praxis nicht aufrechterhalten werden. Gerade bei Subventionsevaluierungen gibt es zahlreiche Beispiele, in denen die pointiert enge Definition oben transzendiert wird. Evaluierungen umfassen häufig mehr als ein Einzelprogramm. Gute Evaluierungen zeigen wenig Scheu, auch sehr grundsätzliche Politikalternativen zu diskutieren, wenn die eigentlich betrachteten Maßnahmen kritikwürdig sind. Auch Finanzministerien treten bei Evaluierungen federführend auf, nicht zuletzt im großen Feld der Steuervergünstigungen. Auch von der anderen Seite ist die Abgrenzung brüchig, manche Spending Reviews sind durch schmalen Fokus, zögerliche Empfehlung und mangelnde politischen Rückhalt keineswegs so weit „über“ den Evaluationen zu verorten, wie es den Anschein haben mag. Zur Begriffsvermischung trägt zudem bei, dass in der wissenschaftlichen und administrativen Literatur stetig davon die Rede ist, dass Spending Reviews ihre Gegenstände *evaluieren* (was sachlich zutrifft).

Schließlich ist die schweizerische Subventionsüberprüfung ein anschauliches Beispiel für eine Institution, die gemeinhin als flächendeckendes Evaluationsprogramm wahrgenommen wird, de facto aber über weite Strecken eine Spending Review für Subventionen ist (Abschnitt 5.2).

Evaluationen und Spending Reviews sind also weniger zwei gänzlich unterschiedlich Dinge als zwei verschiedene Ausprägungen des Wunsches, mehr über die Wirksamkeit von Regierungshandeln zu erfahren und diese Erkenntnisse für Verbesserungen der Praxis zum Einsatz zu bringen. Um die Abstufung deutlicher zu machen: *Spending Reviews sind das, was die gute Evaluationslandchaft gern machen würde, wenn sie dürfte, wie sie wollte.*

In diesem Sinne können hieran anknüpfende Reformmodule gestuft formuliert werden, wie das im vorliegenden Gutachten bei mehreren Weiterentwicklungsoptionen gehandhabt wird. In den Stufen wird auch der Vorleistungscharakter deutlich, den eine gut ausgebaute „Evaluationslandschaft“ für gute Spending Reviews haben.⁴²

- **Regelmäßige und flächendeckende Evaluationszyklen für alle Subventionen.** Im Reformmodul der ersten Stufe geht es zunächst darum, den evaluatorischen Flickentepich gleichmäßig und dicht zu weben. Zumindest für die Finanzhilfen und die Steuervergünstigungen sowie günstigenfalls auch für die großen „Grenzfälle“ (Stichwort EEG) wird festgelegt, dass rollierend neue Evaluationen vorgelegt werden müssen. Von dieser Pflicht darf keine Subvention ausgenommen werden, auch lange etablierte und gesellschaftlich recht unstrittige Maßnahmen können nach spätestens zehn Jahren auf

⁴² *Möglich* und zuweilen auch *nötig* sind Spending Reviews auch für Bereiche, die nicht oder nur sehr selten evaluiert werden. Sie werden aber sehr viel schwerer fallen bzw. zu weniger belastbaren Ergebnissen kommen.

ihre fortgesetzte Rechtfertigung und Wirksamkeit überprüft werden. Die Vorlage der erwarteten Evaluierungsberichte wird für mehrere Jahre im Voraus festgelegt; zu diesem Zeitpunkt müssen sie vollständig *veröffentlicht* werden. Unter den vielen Reformoptionen, die das vorliegende Gutachten formuliert, erscheint diese Empfehlung besonders geeignet, um als ergänzende Verpflichtung neu in die **Subventionspolitischen Leitlinien** aufgenommen zu werden.

- **Gemeinsame Leitlinien für Evaluationen:** Im Reformmodul der zweiten Stufe werden neben der Vollabdeckung und Regelmäßigkeit von Evaluationen auch die Standards fixiert, denen diese Überprüfungen methodisch und hinsichtlich der zu beantwortenden Fragendimensionen genügen müssen. Es ist nicht zu erwarten, dass es für die ganze Subventionslandschaft eine gemeinsame „One size fits all“-Leitlinie geben wird; hier sind thematisch sinnvoll Einheiten zu bilden. Die Festlegung von Mindeststandards ist in doppelter Hinsicht ein Schritt in Richtung Spending Reviews: Die Vereinheitlichung von Indikatoren und Fragendimensionen ist eine wichtige Voraussetzung für konsistente Spending Reviews, die sich diese Informationen zunutze machen sollen. Zudem muss im Reformmodul der zweiten Stufe das Finanzministerium eine aktive koordinierende oder gar federführende Rolle übernehmen.
- **Einstieg in die Durchführung von Subventions-orientierten Spending Reviews.** Im Reformmodul der dritten Stufe kommen zu den regelmäßigen, nach einheitlichen Maßstäben durchgeführten Evaluierungen nun auch Spending Reviews im oben definierten Sinne hinzu. Die Voraussetzungen für Spending Reviews sind im Subventionsbereich besonders gut, weil der Subventionsbericht als einer der ganz wenigen ressortübergreifenden Regierungsberichte eine sehr gute Grundlage für einen themenspezifischen, ressortübergreifenden Spending Reviews-Ansatz bietet. Spending Reviews können dabei in zwei Stoßrichtungen gehen, je nachdem welches politische Mandat sie erhalten:
 - **Subventionsfokus:** Sie nehmen sich, ggf. Stück für Stück, die ganzen Subventionslandschaft vor und klopfen sie auf Verbesserungs- und Kürzungspotenziale ab. Dies wäre ein Spending Review, das nach dem Vorbild des schweizerischen Subventionsberichtswesens zu gestalten ist.
 - **Fachfokus:** Thematisch fokussierte Spending Reviews als „Special studies“ erhalten den Auftrag, Effizienz und Instrumentierung eines Politikfeldes überprüfen, z.B. der Forschungsförderung oder des Klimaschutzes. Dabei stehen Subventionen und Förderungen zwar im Vordergrund, sind jedoch nicht die einzigen Politikinstrumente, die von den betroffenen Fachressorts und dem Finanzministerium integriert evaluiert werden.

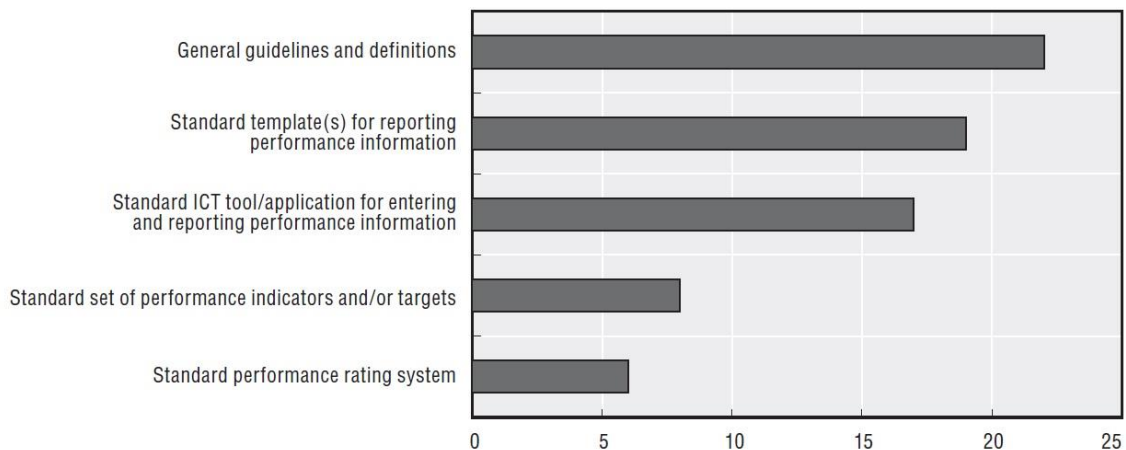
Gleich welche SR-Ausgestaltung gewählt würde, die vorab klar fixierte Absicht, die Erkenntnisse auch (zu einem großen Teil) umzusetzen, ist eine wichtige Qualität, die Spending Reviews von Evaluationen abhebt. Damit daran auch im Nachhinein keine Zweifel aufkommt, sollte – ähnlich dem Schweizerischen Subventionsbericht – die Umsetzung der Modifikationsempfehlungen mit einem öffentlichen Controlling überwacht werden.

6.3 Reformmodul: Performance-Informed Subsidy Budgeting (PISB)

Hier wird ein System des „Performance-Informed Budgeting“ speziell für den Subventionskontext diskutiert; hierfür führen wir den Begriff des „Performance-Informed *Subsidy* Budgeting“ (PISB) ein. „Performance-Informed Subsidy Budgeting“ bedeutet, dass Informationen über die Performance von Subventionsprogrammen gezielt zur Subventionssteuerung und -kontrolle genutzt werden. Die Informationen werden dabei mit einem Set an quantitativen und qualitativen Indikatoren erhoben. Dabei ist allerdings keine direkte Kopplung des Evaluierungsergebnisses an bestimmte Indikatorwerte beabsichtigt, da zusätzlich zu den Performance-Informationen Spielraum für eine fachliche Beurteilung vorgesehen ist. So soll sichergestellt werden, dass unvorhergesehene Veränderungen der Rahmenbedingungen oder sonstige abwägungsrelevante Elemente im Rahmen des PISB berücksichtigt werden können.

Der Erfolg eines PISB-Systems hängt entscheidend von der Art und Qualität der verfügbaren Performance-Informationen ab. Um die Generierung von qualitativen und für die Subventionssteuerung und -kontrolle sinnvollen Performance-Informationen sicherzustellen, sind möglichst standardisierte Richtlinien nötig. Die Bedeutung von standardisierten Komponenten zur Generierung und zum Reporting von Performance-Informationen zeigt sich in Abbildung 14, die die zentralen Komponenten eines Performance Budgeting Systems auf Basis einer Umfrage unter OECD-Ländern abbildet.

Abbildung 14: Zentrale Komponenten eines standardisierten Performance Budgeting Systems (Anzahl der Nennungen)



Quelle: Hawkesworth und Klepsvik, 2013.

Für eine vollständige Vergleichbarkeit verschiedener Subventionen wäre ein einheitliches Indikatorenset ideal. Dies ist jedoch aufgrund der hohen Heterogenität der praktischen Subventionszwecke nicht möglich. Hierbei gilt es, einen Erhebungsansatz für Performance-Informationen zu entwickeln, der so gemeinsam wie möglich und so unterschiedlich wie nötig ist, um eine gewisse Vergleichbarkeit zu erreichen, während gleichzeitig auf individuelle Besonderheiten Rücksicht genommen wird.

In der deutschen Praxis sollte die Entwicklung solcher Leitlinien zur Generierung von Performance-Informationen in der Kooperation von Finanz- und Ressortministerien erfolgen. Um zu gewährleisten, dass auch *alle* Performance-Informationen erhoben werden, die für ein erfolgreiches PISB notwendig sind, ist es wichtig, dass die Entwicklung der Leitlinien durch das Finanzministerium koordiniert wird.⁴³

Die laufende Generierung der Performance-Informationen fiel anschließend in die zentrale Verantwortung der jeweiligen Fachressorts als programmverantwortliche Institutionen. Da keine direkte Verbindung zwischen Performance-Informationen und Ressourcenallokation besteht, ist die Compliance mit den Leitlinien für die Fachministerien nicht wesentlich gefährdet. Dennoch bedarf es eines Controlling-Systems, um Wahrheitsgehalt und Informationsqualität zu gewährleisten. Hier wäre der Bundesrechnungshof als neutrale und erfahrene Institution die naheliegende Wahl.

Die Einführung eines umfangreichen und standardisierten Rahmens zur Erhebung von Wirkungs-Informationen erfordert erwartungsgemäß nicht unerhebliche Anpassungen bestehender Strukturen. Allerdings sind hierfür die Voraussetzungen bei den Subventionen wahrscheinlich relativ gut, da seit langem viele Finanzhilfen und Steuervergünstigungen des Bundes immer wieder Evaluationen unterzogen werden.⁴⁴ Aufgrund dieser vergleichsweise guten Ausgangslage könnte es sich anbieten, mit dem Beginn einer systematischeren Informationserfassung nicht bis zu dem Zeitpunkt zu warten, bis alle Komponenten eines standardisierten Performance Budgeting Rahmens auch für „Nicht-Subventionen“ vollständig ausgearbeitet sind. Hierbei könnten durch eine zentrale Stelle alle Performance-Informationen, die bereits durch interne und externe Evaluationen meist unter Kontrolle der zuständigen Bundesministerien generiert werden, systematisch erfasst und analysiert werden.⁴⁵ Mit diesem Ansatz könnten bereits bestehende ressortspezifische Informationsgenerierungssysteme auf Gemeinsamkeiten und Besonderheiten untersucht werden und damit im Prozess einer zunehmenden Standardisierung und Systematisierung berücksichtigt und miteingebracht werden.

Wie bereits im Vorfeld erläutert, sollen Performance-Informationen genutzt werden, um den Haushaltsprozess mit ergänzenden Orientierungen anzureichern und dadurch die Wirksamkeit und Effizienz der betroffenen Programme zu erhöhen. Deswegen gilt es, diese Informationen bereits frühzeitig an den Haushaltsprozess zu koppeln, um so nicht nur ex-post evaluieren zu können, sondern bereits ex-ante Performance-Informationen bei der Haushaltsaufstellung zu nutzen.

⁴³ Die Koordinierung des Erstellungsprozess von Leitlinien durch das Finanzministerium wird auch durch den jüngsten Bericht der Senior Budget Officials der OECD empfohlen (OECD, 2013a).

⁴⁴ Wie im 24. Subventionsbericht der Bundesregierung angegeben, wurden im Berichtszeitraum (2011 bis 2014) 71% aller Finanzhilfen und 26,5% aller Steuervergünstigungen intern oder extern evaluiert (BMF, 2013, S. 34f.).

⁴⁵ Wie bereits im Vorfeld erläutert, wäre hier das BMF ein geeigneter Kandidat aufgrund der bestehenden Expertise in diesem Bereich.

Abbildung 15: Die Aufstellung des Bundeshaushalts



Abbildung 15 zeigt den Aufstellungsprozess des Bundeshaushalts mit einer BMF-Darstellung. Idealerweise würden bereits in einem ersten Schritt die Haushaltsvorschläge der Haushaltsreferate der Bundesministerien mit Performance-Informationen angereichert, bevor diese dem Bundesfinanzministerium zugeleitet werden. Das Finanzministerium kann diese Informationen dann sammeln, prüfen und zusammenfassen und in den Entwurf des Haushaltsplans aufnehmen, in dem dann die Einzelpläne für Ministerien und Bundesbehörden auch Informationen zur Performance enthalten. Somit werden auch die Abgeordneten in den Ausschüssen automatisch bei jedem Haushaltsentwurf über die Performance-Entwicklungen und Prognosen informiert. Insbesondere der Haushaltsausschuss kann diese Informationen dann bei seiner Arbeit berücksichtigen.

Durch die Verabschiedung des Haushaltsentwurfs werden die Performance-Informationen automatisch Bestandteil der Gesetzgebung. Dies hätte den großen Vorteil, dass so die Historie hinsichtlich der (ursprünglich) verfolgten Programmziele über die Jahre nicht aus den Augen verloren gehen kann. Im Rahmen der Kontrolle der Haushaltsführung können dann die erfassten Performance-Indikatoren vom Rechnungsprüfungsausschuss sowie vom Bundesrechnungshof zum laufenden Monitoring sowie zur Ex-post-Evaluation genutzt werden.

Hier tun sich viele interessante Perspektiven auf; in mehr als einer Hinsicht könnte das Performance-Informed Subsidy Budgeting als die „Krone“ der hier diskutierten Weiterentwick-

lungsoptionen angesehen werden. Dennoch erscheint der Nutzen eines isolierten PISB gleichwohl so ungewiss, dass dieses Element nicht als eines der zentralen Reformmodule angesehen wird. Das rührt nicht aus Zweifeln gegenüber der stärkeren Wirkungsorientierung des Haushaltes her; die nun auch im Koalitionsvertrag eingeschlagene Route führt den Bund in die richtige Richtung eines modernen Haushaltswesens.

Fraglich ist vielmehr, ob sich ein Performance Budgeting *allein* für Subventionen lohnt. Denkbar ist ein solches Pilotvorhaben. Dass aber im Haushaltsprozess für bestimmte politische Ziel-dimensionen Wirkungsindikatoren nur dann herangezogen werden, wenn sie mit Subventionen instrumentiert sind, nicht aber, wenn andere haushaltswirksame Instrumente genutzt werden, erscheint asymmetrisch und fachlich unangemessen. Nicht nur würde relativ großer Aufwand getrieben, um dann ausschließlich Subventionswirkungen in den Haushaltsprozess zu bekommen. Auch würden durch die ungleichmäßige Berücksichtigung verschiedener Politikinstrumente Anreize zur Flucht aus den Subventionen gesetzt – selbst wenn diese gegebenenfalls die tauglichsten Instrumente zur Zielerreichung wären.

Auch stellt sich die Frage, ob ein PISB uneingeschränkt als Vorreiter für ein allgemeines Performance Budgeting wirken könnte, oder ob es dessen Etablierung sogar verzögern könnte, weil es wegen seiner Selektivität und Asymmetrie ungewollt hilft, frühzeitig Widerstände zu mobilisieren.

In dieser Perspektive erscheint es – bei aller Ungewissheit – als der etwas bessere Weg, die *allgemeine* Durchsetzung des wirkungsorientierten Haushaltswesens zu forcieren und mit Subventionen dann eher ein „early adopter“ zu sein als der Vorreiter.

6.4 Reformmodul: Steuervergünstigungen systematisieren und dem Bundeshaushalt annähern

Bei Steuervergünstigungen handelt es sich um Substitute für direkte Staatsausgaben. Diese Funktion wird an dem international gebräuchlichen Terminus „tax expenditures“ – *über das Steuersystem getätigte Staatsausgaben* – deutlich. Im Gegensatz zu den direkten Staatsausgaben sind Steuervergünstigungen aber nicht dem jährlichen Haushaltsprozess zugeordnet, sie folgen allein den steuergesetzlichen Vorgaben. Damit stehen sie stehen gewissermaßen „neben“ dem Haushalt: So lange keine Änderungen an den jeweiligen Steuergesetzen vorgenommen werden, bleiben die fiskalischen Volumina und weitere steuerungsrelevante Informationen zu dieser besonderen Art von Staatsausgaben für den Haushaltsgesetzgeber und die Exekutive unbeachtlich.

Beratung und Verabschiedung des Haushaltsgesetzes und die Haushaltsdurchführung durch die Exekutive beruhen in dieser Hinsicht auf einer unvollständigen Informationsgrundlage. Die Daten des aktuellen 24. Subventionsberichts illustrieren die Dimension dieser haushaltspolitischen Asymmetrie sehr augenfällig: Für das Jahr 2014 werden Finanzhilfen im Umfang von 6,3 Milliarden Euro ausgewiesen, sie werden regelmäßig im Bundeshaushalt beschlossen. Zugleich sind aber dem Bund zugerechnete, ausgabenäquivalente Steuervergünstigungen im Umfang

von 15,5 Milliarden Euro nicht Gegenstand der jährlichen Haushaltsberatung, -durchführung und -kontrolle.

Um die Einheit und Vollständigkeit des Haushaltsplans mit Blick auf *tax expenditures* zu verbessern, werden in den USA schon seit den Reformen durch den *Congressional Budget and Impoundment Act of 1974* Auflistungen der „steuerlichen Ausgaben“ in den Haushaltsentwurf aufgenommen. Dieser Praxis wird mittlerweile in vielen Ländern gefolgt, die OECD empfiehlt sie als eine „Best Practice for Budget Transparency“ (OECD, 2004).

Deutschland folgt diesem Vorbild ein Stück des Weges, indem die Liste der zwanzig größten Steuervergünstigungen (von rund 100) nachrichtlich dem Haushaltsplan des Bundes beigefügt wird. Die Asymmetrie zwischen konventionellen Ausgaben und den über das Steuersystem abgewickelten Ausgaben bleibt dennoch groß. Diese Diskrepanz gewinnt im Lichte der in der vorliegenden Untersuchung diskutierten Entwicklungen hin zu einem modernen wirkungsorientierten Haushaltswesen noch an Gewicht. In der Betrachtung der *Spending Reviews* (Abschnitt 5.3) und des *Performance Budgeting* (Abschnitt 5.4) ist deutlich geworden, dass moderne Haushaltssteuerung wesentlich vom effizient austarierten Wechselspiel von Gesetzgeber und Exekutive abhängt. Soll die Wirkungslogik moderner Haushaltssteuerung auch auf die „steuerlichen Ausgaben“ übertragen werden, um die beschriebene Asymmetrie so weit wie möglich abzubauen, so sollte auch diesen Erfahrungen Rechnung getragen werden.

Ziel dieses Reformmoduls ist es, die politische Gestaltungs- und Ergebnisverantwortung für Steuervergünstigungen so weit wie möglich der für konventionelle Ausgaben anzunähern. Je unmittelbarer die instrumentellen Alternativen *Steuervergünstigung*, *Finanzhilfe* oder *anderes Ausgabeninstrument* auf allen Ebenen der politischen Planung, Entscheidung, Steuerung und Kontrolle gleichauf nebeneinander betrachtet werden, desto besser sind die Chancen für eine wirkungsoptimierte, effiziente Politikgestaltung. Um das zu erreichen, werden im Folgenden die Optionen diskutiert, wie nah Steuervergünstigungen an den Haushaltsprozess herangeführt werden können. Dabei kommt dem innovativen Element einer Zuordnung der Steuervergünstigungen nach Ressorts eine besondere Rolle zu, wie deutlich werden wird.

Allen Maßnahmen für eine bessere Sichtbarkeit von Steuervergünstigungen in den budgetären Prozessen zielen auf die *nachrichtliche* Gleichstellung des Instruments mit konventionellen Ausgaben: Bei allen Ausgestaltungsvarianten dieses Reformmoduls handelt es sich um *Transparenzmaßnahmen*. Die Steuergesetzgebung ist aus vielen sehr guten Gründen von der jährlichen Haushaltsgesetzgebung getrennt. An dieser Trennung sollen die Reformmodule nichts ändern. Ziel ist also nicht eine formale Änderung der gesetzgeberischen Zuständigkeiten. Vielmehr soll die integrierte Betrachtung von normalen Ausgaben und Steuervergünstigungen bewirken, dass der Steuergesetzgeber bei den Vergünstigungen sehr viel klarer mit wirkungs- und effizienzorientierten Anforderungen von Seiten der Exekutive, der (Fach-)Öffentlichkeit und aus der Legislative selbst konfrontiert wird.

Zu Konkretisierung des Reformmoduls muss zunächst die Abgrenzung von Steuervergünstigungen und „steuerlichen Ausgaben“ betrachtet werden: Dass die Abgrenzung der Steuervergünstigungen, wie sie vor dem Hintergrund des § 12 StWG für den Subventionsbericht vorgenommen wird, hinter den internationalen Gepflogenheiten bei *tax expenditures* wie auch der genannten OECD *Best Practices for Budget Transparency* zurückbleibt, hat sich in der aktuellen Betrachtung der Untersuchungsländer erneut⁴⁶ bestätigt: Internationale gute Praxis ist es mittlerweile, alle lenkenden Sonderregeln⁴⁷ des Steuerrechts als „steuerliche Ausgaben“ (*tax expenditures*) zu erfassen. Das Stabilitätsgesetz (§ 12 Abs. 2 u. 3) verlangt dagegen einen Subventionsbericht, der allein die Finanzhilfen und Steuervergünstigungen für Unternehmen und Wirtschaftszweige darlegt. Seit dem sechsten Subventionsbericht (1977) – also nicht von Anfang an – wird diese Anforderung so interpretiert, dass anders ausgerichtete Steuerregeln nicht mehr zu den Steuervergünstigungen zählen. Sie werden noch im Subventionsbericht aufgeführt, dort aber in der Anlage 3 „sonstige steuerliche Regelungen“, wo subventionsähnliche Tatbestände zusammengefasst sind.

Diese Trennung ist in der Praxis nicht trennscharf umsetzbar. Der letzte, mit dem zwanzigsten Subventionsbericht (2006) implementierte Anlauf, den Vorgaben des StWG auf konsistente Weise Genüge zu tun, stellt den besten Versuch dar, der bislang vorliegt. Er ist dennoch nicht trennscharf und führt zu nicht nachvollziehbaren Ergebnissen. Dies belegt eindeutig die unterschiedliche Zuordnung der steuerlichen Zuschüsse für Handwerkerleistungen (§ 35a Abs. 2 Satz 2 EStG) und der steuerlichen Begünstigungen für haushaltsnahe Dienstleistungen (§ 35a Abs. 2 Satz 1 EStG). Und selbst wenn eine trennscharfe Unterscheidung im Sinne des StWG möglich wäre – sie wäre nicht sinnvoll. Auch Steuervergünstigungen, die eher diffus streuen oder vorrangig privaten Haushalten zugutekommen, sollten in der gleichen Weise dokumentiert, analysiert und beurteilt werden. Durch einen Anschluss an die internationale Praxis und durch eine umfassendere Neuerfassung von Steuervergünstigungen würde das Gesamtbild vollständig werden – und damit transparenter und weniger strategiefähig.

Um diese Perspektive umzusetzen, muss äußerlich wenig verändert werden. Für eine umfassende Betrachtung reicht es aus, die beiden Teil-Gruppen Steuervergünstigungen und „sonstige steuerliche Regelungen“ immer *kombiniert* zu betrachten, eine *Integration* ist nicht notwendig.⁴⁸ Es müssten allerdings im Bereich „sonstige steuerliche Regelungen“ verstärkte Bemühungen zur Quantifizierung unternommen werden.

⁴⁶ Thöne et. al. (2009), s. 46 ff.

⁴⁷ Der Begriff einer „lenkenden Sonderregel“ ist weder finanzwissenschaftlich noch steuerrechtlich trennscharf. Es soll hier alle Steuerregeln beschrieben, die nicht eindeutig und *ausschließlich* entweder dem Leistungsfähigkeitsprinzip oder dem Vereinfachungszweck dienen. Eine solche Trennung ist auf Basis einer Positivdefinition kaum zu leisten, es verbleibt immer eine Grauzone. Zweifelsfälle sollten daher immer in der Auflistung der *tax expenditures* mit aufgenommen werden, so dass keine Anreize entsteht, in Verbindung mit einem Vereinfachungszweck zugleich Subventionsvorteile zu gewähren, die dann nicht im Subventionsbericht auftauchen. (Ein kontroverses Beispiel ist hier die steuerliche Pauschalierung der geldwerten Vorteile aus privater Firmenwagenutzung über die sog. 1%-Regelung des § 6 Abs. 1 Nr. 4 EStG; vgl. z.B. Diekmann et al., 2011).

⁴⁸ So lange Steuervergünstigungen separat gekennzeichnet werden können, kann damit den Anforderungen nach § 12 (2) StWG Genüge getan werden.

Mit Blick auf die subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung und die im Koalitionsvertrag (2013) noch einmal bekräftigte Absicht, der Wirkungsorientierung in der Haushalts- und Politikgestaltung eine größere Rolle einzuräumen, haben alle Schritte Vorrang, die dazu führen, dass „Ausgaben über das Steuersystem“ und konventionelle Haushaltsausgaben für fördernde Transfers gleichrangig und als potenzielle Substitute betrachtet werden. Auf der Basis etablierter Informationen und Prozesse sind dazu drei unterschiedlich weit gehende Reformmodule für steuerliche Ausgaben (hier: Steuervergünstigungen nach Anlage 2 und sonstige steuerliche Regelungen nach Anlage 3) vorstellbar:

1. **Klassifikation** nach Haushaltssystematik
2. **Klassifikation** nach Haushaltssystematik und **Integration** in den Bundeshaushalt als Anlage
3. **Klassifikation** nach Haushaltssystematik und **Integration** in den Bundeshaushalt als Top-Down-Verfahren

Für den ersten Schritt werden die einzelnen Maßnahmen der Anlagen 2 und 3 des Subventionsberichts nach Maßgabe der Haushaltssystematik klassifiziert. Als Gruppierung wäre es sinnvoll, eine neue Kennziffer für steuerliche Ausgaben zu etablieren. Wichtig sind hier aber vor allem die Zuordnung zum Einzelplan (dem Ressort) und die Zuordnung der Funktionskennziffer sowie die ökonomische Analyse. Mit Funktionskennziffer und Einzelplan gelingt es, eindeutige Zuständigkeit im fachpolitischen Sinne zu etablieren. So können direkte und steuerliche Subventionen für eine Staatsfunktion bzw. für ein Ressort direkt gegenübergestellt und integriert betrachtet werden. Bei der Zuordnung der Kennziffern wird verfahren wie bei normalen Ausgabeniteln, d.h. bei Zweifelsfällen (Querschnittsaufgaben o.ä.) muss eine Entscheidung zugunsten der dominierenden Funktion bzw. des für die Maßnahme wichtigsten Ressorts getroffen werden.

Steuervergünstigungen bei Gemeinschaftsteuern⁴⁹ werden primär mit dem Bundesanteil veranschlagt; die gesamten kalkulierten Mindereinnahmen werden nachrichtlich aufgeführt. Diese Art der Darstellung der fiskalischen Volumina entspricht der des Subventionsberichts. So lange die dort in Anlage 3 aufgeführten „sonstigen steuerlichen Regelungen“ noch nicht in befriedigender Quote quantifiziert sind, sollte mit den Steuervergünstigungen i.e.S. (Anlage 2) begonnen werden.

⁴⁹ Die große Bedeutung von Gemeinschaftsteuern im deutschen Abgabensystem widerspiegelnd, finden sich auch vielen Steuervergünstigungen in Gemeinschaftsteuern: Von den 102 in Anlage 2 des aktuellen 24. Subventionsberichts aufgeführten Steuervergünstigungen beziehen sich 49 auf die Gemeinschaftsteuern (ohne Vergünstigungen bei der Gewerbesteuer, die über die Gewerbesteuerumlage fiskalisch ebenfalls Bundes- und Ländereinnahmen tangiert). Das hier mit Blick auf den Bund formulierte Reformmodul zur nachrichtlichen Integration von Steuervergünstigungen kann grundsätzlich auch auf die Länderhaushalte übertragen werden; erst auf kommunaler Ebene dürfte eine örtliche Zurechnung von Mindereinnahmen aus gewährten Vergünstigungen bei der Einkommen und der Umsatzsteuer schwerfallen. Aus Sicht der einzelnen Länderhaushalte wäre die Zuordnung ihrer jeweiligen Anteile an den Mindereinnahmen ein noch größerer Transparenzfortschritt als beim Bund. Der Einwand, dass der *einzelne* Landesgesetzgeber keinen autonomen Einfluss auf die in gemeinschaftliche determinierten Steuermindereinnahmen hat, trifft natürlich zu. Aber auch auf der Ausgabenseite umfassen Landes- und Kommunalhaushalte zahlreiche Posten, die im Wesentlichen bundesgesetzlich determiniert sind.

Die Anregung der Gleichstellung nach Funktionskennziffer ist vom australischen Vorbild übernommen. Abbildung 16 zeigt die entsprechende Zusammenstellung aus dem Tax Expenditure Statement 2012 des Commonwealth of Australia.⁵⁰

Abbildung 16: Australien: Direkte und steuerliche Ausgaben des Bundes (2012)

	Tax expenditures (\$m)(a)	Direct expenditures (\$m)(b)
General public services		
A. Legislative and executive affairs	1	1,003
B. Financial and fiscal affairs	3,530	7,982
C. Foreign affairs and economic aid	468	5,878
D. General research	0	2,764
E. General services	207	1,432
F. Government superannuation benefits	0	4,094
Defence	887	21,692
Public order and safety	0	3,999
Education	3,379	29,050
Health	8,595	62,012
Social security and welfare	38,150	126,747
Housing and community amenities	33,144	6,180
Recreation and culture	276	3,809
Fuel and energy	1,535	6,464
Agriculture, forestry and fishing	395	2,953
Mining, manufacturing and construction	-2,128	2,245
Transport and communication	1,104	9,129
Other economic affairs		
A. Tourism and area promotion	0	177
B. Total labour and employment affairs	2,518	4,783
C. Immigration	0	2,740
D. Other economic affairs, nec(c)	18,570	2,354
Other purposes		
A. Public debt interest	0	11,421
B. Nominal superannuation interest	0	7,376
C. General purpose inter-governmental transactions	700	49,940
D. Natural disaster relief	3	1,516
E. Contingency reserve	0	0
Total(d)	111,334	377,739

Quelle: Commonwealth of Australia, 2013, Tax Expenditures Statement 2012, Canberra.

Im **Reformmodul der ersten Stufe** kann eine solche Erweiterung und Gegenüberstellung direkt im Subventionsbericht erfolgen.

Im **Reformmodul der zweiten Stufe** muss nur wenig mehr unternommen werden, allerdings ist es politisch „höher-schwellig“: Statt ausschließlich im Subventionsbericht werden diese Übersichten auch in den Bundeshaushaltsplan übernommen. Sie ersetzen dort die Übersichten Teil VII und Teil VIII, in denen derzeit die 20 größten Steuervergünstigungen und die größten sonstigen steuerlichen Regelungen des Bundes aufgeführt werden. Mit dieser Art der Integration in

⁵⁰ Diese sehr weitreichende Form der Vergleichbarkeit von direkten und steuerlichen Ausgaben ist in Australien viele Jahre erfolgreich praktiziert worden. Im aktuellsten Tax Expenditure Statement 2013 (TES) aus dem Jahr 2014 allerdings wird erstmals seit langem auf diese Übersicht verzichtet. Diese Transparenzreduktion bleibt nicht die einzige, auch wird seit dem TES 2013 darauf verzichtet, eine *Summe* für alle Tax Expenditures im Haushalt anzugeben. Beide Schritte illustrieren, dass Budgettransparenz stetig bedroht ist, da nicht alle Regierungen gleichermaßen interessiert daran sind, ihre Subventionsaktivitäten durchschaubar zu halten.

den Bundeshaushalt als Anlage würde der Bund sich der internationalen guten Praxis anschließen.

Das **Reformmodul in der dritten Stufe** wäre dem gegenüber noch einmal einen ambitionierten Schritt voran, mit dem Deutschland einen budgettechnische Innovation vorlegen würde: Die nach Haushaltssystematik klassifizierten Steuervergünstigungen (ggf. auch die sonstigen steuerlichen Regelungen) bringen alle Informationen mit, um auch *vollständig* in den Budgetprozess integriert zu werden. Nach der Erstzuordnung zu den „zuständigen“ Ressorts würden die Steuervergünstigungen dann schon vor den Eckwertebeschlüssen am vollen Haushaltsaufstellungsprozess teilhaben (siehe oben Abbildung 15).

Dabei stehen zwei Ausprägungen zu Wahl, die nachrichtliche Integration (Stufe 3a) oder die fiktive Vollintegration (Stufe 3b).

3a. Nachrichtliche Integration: Wegen ihrer Eigenart – geregelt in Steuergesetzen außerhalb des Haushaltsgesetzes, als Einnahmenverluste geschätzt – können Steuervergünstigungen keine formal vollwertigen Haushaltstitel werden. Aber auch wenn sie im Einzelplan des jeweils fachlich zuständigen Ressorts jeweils nachrichtlich aufgeführt würden, böte sich eine sehr viel ausgewogenere Grundlage für Verhandlungen, Abwägungen und Prioritätensetzungen im gesamten Haushaltsprozess.

3b. Fiktive Vollintegration: Etwas weiter noch geht die fiktive Vollintegration. Hier werden bei dem fachlich zuständigen Ressort neben seine konventionellen Ausgabentiteln im Top-Down-Verfahren auch Ausgabentitel für dessen Steuervergünstigungen zugeordnet (bei Vergünstigungen aus Gemeinschaftsteuern nur der Bundesanteil). Die Mittel aus diesen StV-Titeln werden genutzt für Kompensationszahlungen an den Einzelplan 60 zum Ausgleich der Einnahmenverluste, die dem EP 60 durch Steuervergünstigungen entstehen. Im Ergebnis würden Steuervergünstigungen - bzw. die Bundesanteile der Steuervergünstigungen – an zwei Stellen im Bundeshaushalt gebucht, bei den Fachressorts und bei der allgemeinen Finanzverwaltung im Einzelplan 60. Eine solche „Bilanzverlängerung“ würde an der faktischen Vermögensposition des Bundes nichts ändern, das Volumen des Bundeshaushaltes stiege jedoch, weil neben den konventionellen nun auch sie „steuerlichen Ausgaben“ explizit mit budgetiert würden.⁵¹

Ein solches Vorgehen wäre ein Fortschritt im Sinne der Haushaltsgrundsätze der Wahrheit, der Klarheit und der Vollständigkeit. Vor allem würde ein großer Fortschritt für den Grundsatz der Bruttoveranschlagung gewonnen. Der Umstand, dass Einnahmen aus Steuern, bei denen auch Steuervergünstigungen zum Einsatz kommen, im Bundeshaushalt nur netto gebucht werden,

⁵¹ Als „fiktiv“ wird die Vollintegration gekennzeichnet, weil Mittel aus Steuervergünstigungen nicht mit der gleichen Flexibilität behandelt werden können wie normale Ausgaben. Um StV-Mittel zu mobilisieren, braucht es immer einer separaten Entscheidung des Steuergesetzgebers.

ist rechtlich nicht zu beanstanden, widerspricht aber dem haushaltspolitischen Normzweck des Bruttoprinzips.⁵²

Wichtiger noch als die höhere Subventions- und Haushaltstransparenz wäre die fiktive Vollintegration für den haushaltspolitischen Prozess im Zeitablauf. Leitgedanke des Top-Down-Verfahrens ist es, den Ressorts für deren Aufgaben bestimmte Ausgabenplafonds zuzuweisen. Innerhalb dieser Plafonds soll die Gestaltungsfreiheit und –verantwortung der Ressorts steigen, so dass sie u.a. die beste Instrumentierung ihrer politischen Aufgaben selbst festlegen können. Für die wichtigste dieser Instrumentierungsfragen – Steuervergünstigung oder Finanzhilfe? – bietet der Haushalt bislang keine ausgewogene Entscheidungsgrundlage. Das würde die fiktive Vollintegration von Steuervergünstigungen umkehren: Erscheint es heute aus Sicht eines Ressorts fachlich angemessen, eine Steuervergünstigung in eine Finanzhilfe umzuwandeln, gibt es aus budgetärer Perspektive trotzdem wenig Anlass, diesen – wegen der Einbeziehung des Steuergesetzgebers ohnehin längeren Weg – beschreiten zu wollen. Die Abschaffung der Steuervergünstigung stärkt den Einzelplan 60, ob aber im Gegenzug von dort genug Mittel für die „neue“ Finanzhilfe herausgehandelt werden können, ist allemal ungewiss. Entsprechend haben die Ressorts im hergebrachten System sehr klare budgetäre Anreize, Steuervergünstigungen unter allen Umständen zu bevorzugen. Bei fiktiver Vollintegration hingegen verlieren die Ressorts durch die Umwandlung von Steuervergünstigungen in Finanzhilfen nichts, denn beide sind in ihren Einzelplänen schon erfasst. Wenn die Umwandlung Einsparungen ermöglicht, sind die Ressorts sogar in einer guten Position, einen Teil der frei werdenden Mittel für ihre Aufgaben weiterverwenden zu können.

Schließlich wäre diese Art von Betrachtung eine wichtige Voraussetzung, eine der zentralen subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung in die Tat umzusetzen: „Es wird geprüft, inwieweit bestehende Steuervergünstigungen in Finanzhilfen oder andere, den Staatshaushalt weniger belastende Maßnahmen überführt werden können.“ Diese Leitlinie hat seit ihrer Inkraftsetzung 2006 noch keine praktische Wirkung entfalten können; bislang ist sie wenig mehr als ein ordnungspolitisches Lippenbekenntnis. Mit der durch die fiktive Vollintegration ermöglichten Betrachtung von konventionellen und steuerlichen Ausgaben auf gleicher Augenhöhe enden die gegenwärtigen, starken polit-ökonomischen Anreize *gegen* eine Umwandlung von Steuervergünstigungen in Finanzhilfen.

Mit dem avisierten Ende polit-ökonomischer Widerstände *nach* Einführung eines solchen Modells werden zugleich auch erwartbare Widerstände *gegen* die Einführung des skizzierten Integrationsmodells beschrieben. Insofern handelt es sich hier um eine Innovation, die voraussichtlich nicht leicht umzusetzen sein dürfte.

⁵² Da Steuervergünstigungen hinsichtlich ihrer budgetären Volumina nicht mit der gleichen Präzision geschätzt werden können wie kassenmäßige Einnahmen gemessen werden, sollten beide zwar im Haushalt, dort aber getrennt ausgewiesen werden.

6.5 Reformmodul: Nachhaltigkeitsprüfung durch den Subventionsbericht

Die gegenwärtige und künftige Rolle des Subventionsberichts der Bundesregierung wird in der vorliegenden Untersuchung von unterschiedlichen Blickwinkeln diskutiert. In den meisten der hier vorgestellten Optionen zur strukturellen Weiterentwicklung der Subventionspolitik wird der Subventionsbericht als Instrument verbesserter Subventionstransparenz und -steuerung betrachtet. Die Rolle des Subventionsberichts zu stärken kommt als Ziel ebenfalls im Koalitionsvertrag auf Bundesebene (2013) zum Ausdruck: „Im Subventionsbericht der Bundesregierung wird stärker überprüft, ob die Maßnahmen nachhaltig sind.“ Wie kann eine solche Überprüfung auf Nachhaltigkeit durch den Subventionsbericht aussehen?

Dieses Reformmodul bezieht sich weniger direkt als die anderen Module auf die Erfahrungen aus den Untersuchungsländern der vorliegenden Studie. Die Forderung, spezifische Subventionen auf ihre Nachhaltigkeit zu prüfen, musste u.W. noch in keinem der Untersuchungsländer politisch operationalisiert werden. Folglich kann auf keine unmittelbaren Erfahrungen zurückgegriffen werden.

6.5.1 Nachhaltigkeitspolitik als Korrektur des Gegenwarts-bias⁵³

Der Koalitionsvertrag selbst stellt die Absicht, die Nachhaltigkeit von der dort dargestellten Maßnahmen im Subventionsbericht zu prüfen, in ein breiteres Spektrum von Vorhaben, die das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung als Ziel und Maßstab für das Regierungshandeln bekräftigen, u.a. durch die Verstärkung und Umsetzung der nationalen Nachhaltigkeitsziele, mehr „Bildung zur Nachhaltigen Entwicklung“, eine Wiedereinsetzung und funktionale Stärkung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung und mehr ressortübergreifende Koordinierung. Damit verweist der Vertrag noch einmal deutlich auf die Breite und Vielschichtigkeit, die den Begriff der nachhaltigen Entwicklung von Anfang an prägen.

Soll nun die Nachhaltigkeit von Subventionen geprüft werden, muss zuerst die Balance gefunden werden, die wesentlichen Nachhaltigkeitsdimensionen zu erfassen, dabei aber die Begriffe so operabel zu halten, dass damit etwas Konkretes für Subventionen und Subventionsbericht umgesetzt werden kann. Dazu ist es hilfreich, auf das gemeinsame Paradigma der ökologischen, sozialen und ökonomisch-fiskalischen Dimensionen der Nachhaltigkeitspolitik zurückzugreifen: Nachhaltigkeit formuliert immer das Postulat, die Gegenwart in Einklang zu bringen mit den Bedürfnissen und Erfordernissen der Zukunft. Praktische Tagespolitik ist häufig zugunsten gegenwärtiger Bedürfnisbefriedigung verzerrt; während Zukunftserfordernisse latent vernachlässigt und zuweilen offensiv missachtet werden. Erklärungsansätze für einen solchen *bias*⁵³ gibt es viele, sie reichen von der Länge der Wahlzyklen in der Demokratie bis hin zu psychologischen Erfahrungsgesetzen, denen zufolge eine systematische Unfähigkeit zu angemessenen Einschätzung zukünftiger Bedürfnisse gewissermaßen Teil der menschlichen Natur sei.

⁵³ Für derartige „Verzerrungen“ oder die „einseitige Geneigtheiten“ etabliert sich in deutschen Literatur mehr und mehr der semantisch eindeutiger englische Terminus des *bias*.

Nachhaltigkeitspolitik ist, so gesehen, eine Korrekturpolitik für den Gegenwarts-*bias*. Da Subventionen wegen ihres flexiblen Einsatzes und wegen ihrer breit streuenden Finanzierung polit-ökonomisch als Instrumente gelten, mit denen relativ leicht spezifische Begünstigungen – auch Gegenwarts-biases – *geschaffen* werden können, ist eine Nachhaltigkeitsprüfung hier besonders angeraten. Erreicht werden soll eine Nachhaltigkeit, in der die Bedürfnisse und Erfordernisse gegenwärtiger und zukünftiger Generationen ausgewogen widerspiegelt sind. Um Gegenwartsbedürfnisse zu zügeln, werden dabei häufig auch Institutionen genutzt, die den Zugriff der gegenwärtigen Akteure auf zukunftswirksame Ressourcen einschränken, selbst wenn dies eine Einschränkung auch der demokratischen Selbstbestimmung der Gegenwart mit sich bringt. Prominenteste Beispiele für solche nachhaltigkeitswirksamen institutionellen Schranken sind die Schuldenbremsen und unabhängige Zentralbanken.

6.5.2 Kriterien für die Nachhaltigkeitsprüfung

Das Paradigma der Nachhaltigkeit kommt in politischen Maßnahmen - Subventionen oder anderen - in zweifacher Hinsicht zum Ausdruck. Zum einen verschiebt eine nachhaltige Politikmaßnahme keine *Lasten* aus der Gegenwart in die Zukunft, sie ist abstrakt nach dem „Pay as you use“-Prinzip gestaltet. Außerdem ist eine nachhaltige Politikmaßnahme im Wissen um ihre langfristigen *Wirkungen* gestaltet, auch hier muss ein intertemporal ausgewogenes Verhältnis der Primär- und wie auch der Nebenwirkungen gewährleistet sein.

Nachhaltige Subventionen sind damit solche Transfermaßnahmen, die

- keine intertemporale Verschiebung sozialer Chancen und gesellschaftlicher Teilhabe zu Lasten junger und zukünftiger Generationen bewirkt,
- keine materiellen oder immateriellen Gegenwartsvorteile durch längerfristig wirksame bzw. später auftretende ökologischen und klimatische Belastungen erkaufte,
- keine Umverteilung von Finanzierungslasten in die Zukunft mit sich bringt sowie keine materiellen oder immateriellen Gegenwartsvorteile durch eine Verschlechterung der langfristigen Staatsfinanzierung erkaufte.

Diese Maßstäbe beschreiben Konstellationen, in denen Subventionen hinsichtlich ihrer Nachhaltigkeitswirkungen *neutral* sind, sie verursachen keine (zusätzlichen) Lasten und Wirkungen zuungunsten junger und zukünftiger Generationen. In einer ebenfalls neutralen Ausgangssituation ist das der bestmögliche Maßstab.

In einer Ausgangssituation jedoch, die als nicht nachhaltig gelten kann, verschieben sich die Maßstäbe. Liegen Nachhaltigkeitslücken vor, entsteht eine obere Klasse von Subventionen, welche aktive Beiträge zur Schließung solcher Lücken liefern.

In klimapolitischer wie auch in fiskalischer Hinsicht ist die Ausgangssituation in Deutschland durch fehlende Nachhaltigkeit gekennzeichnet. So ist das Klimaschutzziel der Bundesregierung, die Treibhausgasemission bis 2020 gegenüber 1990 um 40 Prozent, und bis 2050 um 89-95

Prozent zu senken, noch nicht vollständig durchinstrumentiert. Die gegenwärtig erreichten Reduktionen von 24,7 Prozent⁵⁴ zeigen, dass noch eine merkliche klimapolitische Nachhaltigkeitslücke vorliegt. Die fiskalische Tragfähigkeitslücke wird die derzeit vom BMF auf eine Größenordnung von 0,6% bis 3,1% des BIP geschätzt,⁵⁵ auch hier kann staatlicher Instrumenteneinsatz noch Verbesserungen ermöglichen.

Doch das ökologische Beispiel illustriert auch den hohen Anspruch, der in der oberen Klasse positiv nachhaltigkeitswirksamer Subventionen angelegt werden muss. Die Klimapolitik ist – wie der größte Teil der Umweltpolitik – der Anwendungsort des *Verursacherprinzips*. Deutsches und europäisches Umweltrecht geht hier mit der ökonomischen Grundwahrheit konform, dass jedes Abweichen vom Verursacherprinzip zu meiden ist, weil es erhebliche gesamtwirtschaftliche Effizienzverluste mit sich bringt. Subventionen entsprechen allerdings dem Gemeinlastprinzip, dem Gegenteil des Verursacherprinzips. Entsprechend können Subventionen als umweltpolitisches Instrument nur in seltenen Ausnahmen ökonomisch gerechtfertigt sein,⁵⁶ – bei konventionellen Umweltproblemen nur dann, wenn die Anwendung überlegener Instrumente nach dem Verursacherprinzip aus *objektiven* Gründen nicht möglich ist. Dieses Ausnahme-Regel-Verhältnis sollte auch in der Nachhaltigkeitsprüfung reflektiert werden.

Jenseits dieser „fachlichen“ Nachhaltigkeitsperspektiven spielt bei Subventionen auch die *Fiskalität als solche* eine Rolle in der Nachhaltigkeits-Bewertung. Bei dem fiskalischen Instrument Subvention ist immer in Rechnung zu stellen, dass es öffentliche Haushaltsmittel kostet (bei Finanzhilfen) oder Einnahmeneinbußen schafft (bei Steuervergünstigungen). Bei einer fiskalischen Tragfähigkeitslücke von 0,6% bis 3,1% des BIP muss sich jede Subvention auch gegenüber der Handlungsalternative des Subventionsabbaus rechtfertigen. Letzterer brächte im Umfang des Subventionsvolumens einen positiven Beitrag zur Schließung der Nachhaltigkeitslücke. Die Einführung oder Beibehaltung einer Subvention muss sich dieser Nachhaltigkeitsdimension stellen.

Naturgemäß kosten allen Subventionen öffentliche Mittel. Diese Feststellung ist in der Nachhaltigkeitsprüfung um der Ausgewogenheit wegen zwar notwendig, für eine handlungsorientierte Optimierung aber allein nicht ausreichend. Es bietet sich daher an, die auf die eigene Fiskalität einer Subvention bezogene Stufe der Nachhaltigkeitsprüfung um zwei dynamische Prüffragen zu ergänzen:

- Wurden nachweislich alle Effizienzpotenziale ausgeschöpft? D.h. wurde alles unternommen, um die angestrebten Ergebnisse mit dem kleinstmöglichen Mittelaufwand zu erreichen? Gibt es Belege für diese Versuche?
- Wurden nachweislich alle Umwandlungspotenziale ausgeschöpft? Die subventionspolitischen Leitlinien verlangen u.a., dass „(neue) Subventionen werden nur gewährt (dür-

⁵⁴ Umweltbundesamt (2014), Treibhausgas-Emissionen in Deutschland, 10.03.2014; <http://www.umweltbundesamt.de/daten/klimawandel/treibhausgas-emissionen-in-deutschland>

⁵⁵ Bundesministerium der Finanzen (2014), Langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Zwischenaktualisierung zu Beginn der neuen Legislaturperiode, BMF-Monatsbericht März vom 25.03.2014.

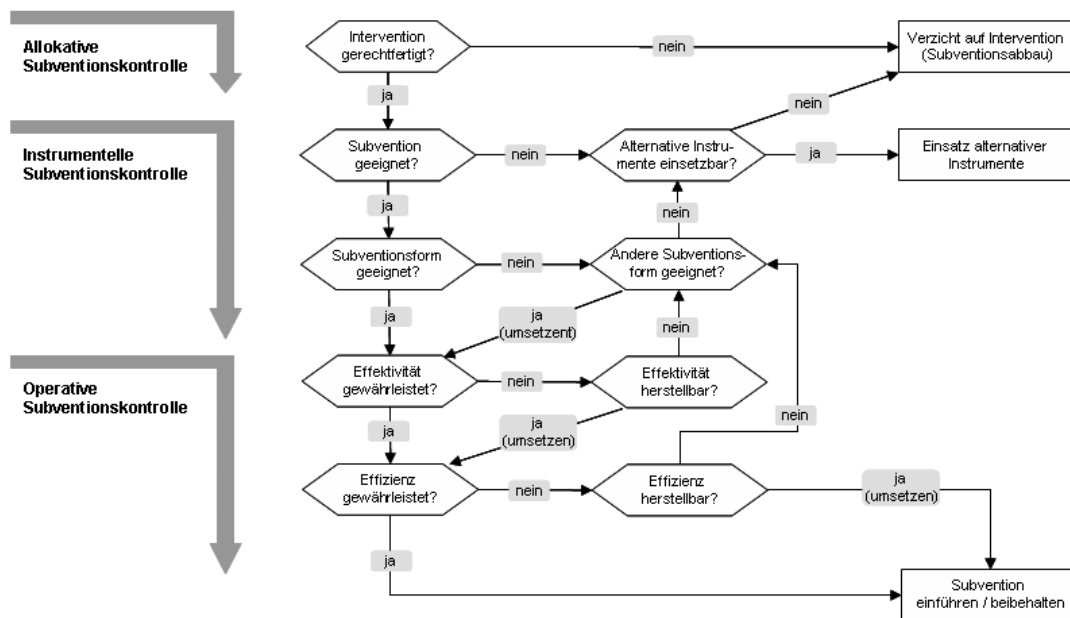
⁵⁶ Vgl. Thöne (2000).

fen), wenn sie sich gegenüber sonstigen Maßnahmen als das am besten geeignete, auch unter Kosten-Nutzen-Aspekten effiziente Instrument darstellen.“ Diese Ratio gilt für neue und alte Subventionen gleichermaßen, insofern ist mit Blick auf die Fiskalität ein wichtiger Prüfstein für alle Subventionen, ob die Umwandelungspotenziale voll ausgeschöpft wurden.

Da auch nach diesen beiden, aufeinander aufbauenden Prüffragen noch eine Restfiskalität der verbleibenden Subventionen besteht, kann das Nachhaltigkeitsurteil in dieser Dimension niemals durchweg positiv ausfallen.

Hauptzielebene: Schließlich darf auch in einer Nachhaltigkeitsprüfung von Subventionen nicht außer Acht gelassen werden, dass viele Subventionen keine Nachhaltigkeitsziele verfolgen, und dies auch nicht sollen. Solche Subventionen nur hinsichtlich ihrer positiven oder Nachhaltigkeitsbeiträge bewerten zu wollen, wäre unausgewogen. Zugleich erscheint es ebenso wenig sinnvoll, hier eine Komplettüberprüfung durchzuführen bzw. auch nur komplett widerzuspiegeln. Welches Wissen eine Überprüfung im Idealfall generieren soll, wurde in Thöne (2003) hergeleitet und mit dem 19. Subventionsbericht der Bundesregierung übernommen (Abbildung 18). Inhaltlich entsprechen die Prüffragen auch dem, was in einem Performance-orientierten Haushaltswesen zu Subventionen idealiter gefragt werden sollte.

Abbildung 17: Optimales Ablaufschema einer Subventionskontrolle



Quelle: Thöne (2003), S. 41.

6.5.3 Abfrage Subventions-Nachhaltigkeit

Die Nachhaltigkeitsüberprüfung ist in unterschiedlicher Dimensionierung vorstellbar und umsetzbar. Analog zu den Reformmodulen, die oben mit Blick auf die Steuervergünstigungen formuliert wurden (Abschnitt 6.4), können auch hier drei mögliche Abstufungen des Moduls skizziert werden.

Die weitestgehende Ausprägung (von oben herunterzählend als „Stufe 3“ benannt) wäre eine komplette und detaillierte wissenschaftliche Überprüfung der Nachhaltigkeit aller Subventionen – alternativ nur der großen Finanzhilfen und Steuervergünstigungen – nach den Maßstäben, die im Vorabschnitt diskutiert worden sind. Auch wenn eine gründliche Überprüfung der ökologischen, sozialen und finanziellen Nachhaltigkeit von teils milliardenschweren Subventionsprogrammen im Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln und den potenziellen Nachhaltigkeitswirkungen – positiven wie negativen – kaum als unverhältnismäßig angesehen werden muss, wird dieser Weg hier nicht weiter ausformuliert. Das komplette Programm der Evaluierung auf der Hauptzielebene kann mit Blick auf den Subventionsbericht nicht gefahren werden, es bleibt ein hohes Ideal.

Für eine Nachhaltigkeitsüberprüfung durch den Subventionsbericht gilt es, einen Mittelweg zu finden („Stufe 2“). Es erscheint als gangbarer Kompromiss, sich hier – neben der Nennung des Hauptziels – auf einige zentrale prozedurale Fragen zu konzentrieren, die eine Orientierung erlauben, wie gut das Subventionsmanagement schon aufgestellt ist. Abbildung 18 überführt diese Fragen zusammen mit den Prüffragen der vorangehenden Nachhaltigkeitsprüfung in eine Prüfliste, die hier aus Darstellungsgründen noch komprimierter erscheint als sie wäre, denn die Felder sollten mit kurzen Argumenten ausgefüllt, nicht angekreuzt werden.

Diese Prüfliste ist eine reduzierte Version dessen, was eine maximale Prüfung leisten müsste, die der Vielschichtigkeit und Interkonnektivität aller Nachhaltigkeitsdimensionen gründlich Rechnung trägt. Eine schlanke Nachhaltigkeitsprüfung, die im und – dem Koalitionsvertrag wörtlich folgend - *durch* den Subventionsbericht erstellt werden soll, muss operabel sein für das ganze Spektrum der Maßnahmen des Subventionsberichts. Sie muss auch im Subventionsbericht darstellbar sein.

Dem Auftrag des Koalitionsvertrages zur Nachhaltigkeitsprüfung der im Subventionsbericht dargestellten Maßnahmen kann nur genügt werden, wenn *alle* Subventionen einbezogen werden. Das kann für den Anfang nur gelingen, wenn viele der Bewertungen aus einer Ex ante-Perspektive erfolgen. Die „Vorweg-Sicht“ bezieht sich dabei nicht auf die Lebensdauer der betrachteten Subvention, diese kann durchaus schon lange etabliert sein. Vielmehr geht es bei den Optionen „ex ante“ / „ex post“ des Prüfblatts (Abbildung 18) darum, ob das jeweilige Urteil *vor* oder *nach* einer vertieften Überprüfung der Subventionswirkungen gefällt wurde. Aus langjähriger Erfahrung mit zahlreichen vertieften Subventionsprüfungen gehen wir davon aus, dass für die meisten Subventionen die „Ex ante“-Variante einer schnellen Sichtung und Bewertung von außen durchaus befriedigende Ergebnisse verspricht.

Abbildung 18: Schema Nachhaltigkeitsprüfung („Stufe 2“)

Nachhaltigkeitsprüfung für Subvention XY				Bewertung	
A. Fachliche Nachhaltigkeit der Subvention				ex ante	ex post
Ökologisch	positiv	neutral	negativ	e.a.	e.p.
Sozial	positiv	neutral	negativ	e.a.	e.p.
Finanziell / Ökonomisch	positiv	neutral	negativ	e.a.	e.p.
B. Fiskalität der Subvention					
Jährliche Ausgaben (-äquivalente):	xx Mio. Euro				
Effizienzpotenziale ausgeschöpft?		ja	nein	e.a.	e.p.
Umwandlungspotenziale ausgeschöpft?		ja	nein	e.a.	e.p.
C. Hauptziel der Subvention					
Die Subvention soll erreichen, ...	(... Ziel benennen)				
Performance-Monitoring in Kraft?	ja		nein		e.p.
Subv-Ergebnisse transparent berichtet?	ja	teils	nein		e.p.
Letzte Evaluierung durchgeführt?*	< 5 J.	5-10 J.	> 10 J., nie		e.p.
Empfehlungen Evaluierung umgesetzt?	komplett	teils	gar nicht		e.p.

Anm: Die einzelnen Antwort-Bereiche sollen ausgefüllt, nicht "angekreuzt" werden.

* Nur anwendbar bei älteren Subventionen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die in Abbildung 18 sind aufgeführten Bereiche umreißen in dieser Sicht die für die Nachhaltigkeit einer Subvention zentralen Informationen. Nicht alle der dort genannten Daten müssten neu erhoben werden, wie ein Blick in den Subventionsbericht des Bundes zeigt (BMF, 2013). Zu den einzelnen Finanzhilfen und den Steuervergünstigungen bieten die Anlagen 7 und 8 jeweils Datenblätter, die schon Auskunft geben zu: Ziel der Maßnahme, Haushaltsvolumen, Degression und Befristung und ob Evaluierungen durchgeführt.

Sollte eine Nachhaltigkeitsprüfung in Anlehnung an diese mittlere Ausprägung etabliert werden, könnten hier Synergien genutzt werden. In der Darstellung böte sich auch eine Integration der Nachhaltigkeitsprüfung mit diesen Subventionskennblättern an. Dabei versteht es sich von selbst, dass der Auftrag des Koalitionsvertrags zur Nachhaltigkeitsprüfung der Subventionen verfehlt würde, wenn er ausschließlich auf eine Verlängerung des Anhangs des Subventionsberichts hinausliefe. Doch eine gute, integrierte Darstellung der Nachhaltigkeitsaspekte mit den sonstigen zentralen Kenndaten der einzelnen Subventionen schließt die Würdigung der Nachhaltigkeitsprüfung an prominenterer Stelle naturgemäß nicht aus.

Die präferierte mittlere Ausprägung einer Nachhaltigkeitsprüfung stellt zwar geringere Informations- und Bewertungsanforderungen als die Idealversion der Stufe 3. Aber die Informati-

ansprüche sind auch in Stufe 2 keineswegs gering, auch sind die notwendigen Einordnung wahrscheinlich kontrovers, insbesondere wenn auch die negativen Nachhaltigkeitswirkungen von Subventionen thematisiert werden. Das ist gewollt und im Sinne einer nachhaltigen Subventionspolitik auch notwendig. Es könnte allerdings auf Akzeptanzprobleme bei einigen der betroffenen Akteure stoßen.

Wird dieses polit-ökonomische Risiko als sehr hoch eingeschätzt, sollte ein niedrighschwelliger Einstieg in der Nachhaltigkeitsprüfung erwogen werden („Stufe 1“). Hier würden ebenfalls die Informationen genutzt, wie sie in Abbildung 18 dargestellt sind. Im Unterschied zu mittleren Stufe würden hier jedoch allein die für die jeweilige Subvention zuständigen Ressorts aufgefordert, die Nachhaltigkeit der Maßnahmen in den drei Dimensionen kurz darzustellen.

Die potenziellen Probleme einer solchen „Prüfung ohne Prüfer“ liegen auf der Hand. Doch wäre abzuwarten, wie groß die zu erwartende optimistische Verzerrung der Darstellung tatsächlich ausfiele. Um hier für eine gewisse Nüchternheit zu sorgen, sollte von vornherein eine unabhängige (und öffentliche) Evaluierung der Selbstprüfungspraxis nach der ersten Runde festgelegt und kommuniziert werden. Auch interministerielle – jedoch nicht wechselseitige - Peer-Reviews in der Erstellungsphase können helfen, ein gemeinsames Qualitätsbewusstsein zu schärfen und „Wettbewerbe des Eigenlobs“ gar nicht erst entstehen zu lassen.

Auch bei einem Einstieg auf dieser niedrigen Stufe 1 sollte der Aufstieg zur Nachhaltigkeitsprüfung der Stufe 2 das erklärte Ziel bleiben, von dem nur abgesehen werden kann, wenn sich die Selbsteinordnung der ersten Stufe nachweislich zu einem realistischen und ausgewogenen Prüfinstrument entwickeln sollte.

6.6 Prototypische Institutionen für projektbezogene Reformmodule

In der vorliegenden Studie wurde durchweg über „Institutionen“ im Sinne der Institutionenökonomik gesprochen, also über für die jeweiligen Akteure relevanten Rahmenbedingungen und Regeln. Die Frage über Institutionen im engeren Sinne ist damit noch nicht beantwortet: Wer soll die in den Reformmodulen angeregten Aufgaben umsetzen? Wer soll hier wem verantwortlich sein? Wie steht es um das Verhältnis von Einbindung und Unabhängigkeit der zuständigen Institution?

Fest steht, dass merklich und ernst gemeinte Veränderungen auch Ressourcen benötigen. Schon einige Ansätze zur Verbesserung des Subventionswesens im Bund und bei den Ländern sind nicht primär an irgendwelchen polit-ökonomischen Widerständen gescheitert, sondern daran, dass man sie zusätzlich und nebenher mit unveränderten Ressourcen umzusetzen versuchte.

Wie viel und welche Ressourcen benötigt werden, hängt vor allem davon ab, welche der vorgestellten Reformmodule angegangen werden. Wie deutlich geworden ist, kann die Einbindung der Subventionstransparenz und –kontrolle in umfassendere Prozesse zur stärkeren Wirkungsorientierung des Haushalts bzw. im Rahmen eines *Spending Review* Prozesses auch eine

starke institutionelle Einbindung erforderlich machen. Umgekehrt könnte die fiktive Vollintegration der Steuervergünstigungen in den Haushaltsprozess vom reinen Arbeitsaufwand recht leicht zu bewältigen sein – wäre da nicht umfangreiche Überzeugungsarbeit zu leisten.

Generell ist Überzeugungsarbeit – das haben viele der Hintergrundgespräche mit Akteuren aus den Untersuchungsländern und anderen Expertinnen/en klar gezeigt – eine Tätigkeit, deren Bedeutung im Kontext der vorgestellten Reformmodule nicht hoch genug geschätzt werden kann. Fachliche Expertise ist eine notwendige Bedingung für sinnvolle Reformmaßnahmen; gute Kommunikation eine notwendige und hinreichende Bedingung für erfolgreiche Reformen. Ideal ist es, beide zu verbinden.

Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die unterschiedlichen Anreizsituationen, Informationsgrade und des „Standings“ nach außen soll im Folgenden kurz eine Art von Institution geschildert werden, die zur Um- und Durchsetzung der vorgeschlagenen Reformmodule am besten geeignet scheint. Je nachdem, ob vielen oder wenige (oder andere) Reformmodule umgesetzt werden sollen, müsste eine solche Institution größer oder kleiner dimensioniert werden; die Struktur aber ungefähr die gleiche.

Für die Weiterentwicklung von Subventionstransparenz und -kontrolle ist eine Institution am besten geeignet, die drei Elemente in einer Einheit zusammenbringt:

- Politisches „Standing“ zur erfolgreichen Kommunikation nach innen und außen und zur Durchsetzung;
- Administrative Expertise aus dem Finanzministerium und den Ressorts;
- Externe fachliche Expertise.

Diese Kombination findet sich prototypisch im britischen *Office of Tax Simplification* (OTS), das 2010 gegründet wurde, um die Regierung öffentlich in Fragen der Steuervereinfachung und der Verbesserung der Steuervergünstigungen zu beraten. Das OTS ist eine unabhängige Institution innerhalb des Finanzministeriums (HM Treasury), die jeweils für eine Legislaturperiode eingesetzt ist (Verlängerung des Mandats nicht ausgeschlossen).

Formal könnte man die Unabhängigkeit angesichts des zeitlich begrenzten Mandats in Frage stellen, praktisch hängt sie ganz ab vom politischen Standing und dem Selbstverständnis der Leitung. Das OTS hat einen Vorstand, der aus renommierten (Ex-)Politikern und hochrangigen Personen (z.T. Ruheständlern) aus Wirtschaftsprüfungsgesellschaften zusammengesetzt ist. Die Hauptlast der fachlichen Arbeit hat das Sekretariat, das sich aus Beamten/innen des Finanzministeriums zusammensetzt. Dem Vorstand und praktisch auch dem Sekretariat arbeitet ein beratendes Komitee aus externen Fachleuten wiederum aus Wirtschaftsprüfungsgesellschaften zu. Das Sekretariat erhält anlassgebunden personelle Unterstützung aus dem Finanzministerium.

Wollte man auf Basis dieser Lehren eine eigene Einheit für Subventionstransparenz und Wirkungskontrolle gründen, würden folgende Elemente vorgeschlagen.

- **Vorstand:** Im Idealfall geleitet von einem angesehenen Politiker/einer angesehenen Politikerin von der Kategorie „Elder Statesperson“. Stellvertretende Vorsitzende sind der/die Beiratsvorsitzende sowie der/die Generalsekretär(in). Weitere Vorstandsmitglieder aus Politik, Administration und Beirat (jeweils mindestens eine Person).
- **Sekretariat:** Das Sekretariat setzt sich zusammen aus für die Legislaturperiode abgestellten Angehörigen des BMF und ausgewählter Ressortministerien. Die/der Generalsekretär/in wird vom BMF gestellt.
- **Beirat:** Der Beirat setzt sich zusammen aus erfahrenen Politikberatern, Wirtschaftsprüfern, praxiserprobten Wissenschaftlern und ausländischen Praktikern. Es handelt sich um einen „arbeitenden Beirat“, er soll nicht nur ein unabhängiges „Feigenblatt“ sein. Entsprechend muss die Personalauswahl ausfallen, auch sollten Tagessätze/Honorare vorgesehen werden.

Von diesem Modell sind viele kleine und große Variationen vorstellbar. Welche genauen Aufgaben ein solches „Büro“ bekäme, hinge ab von den vorgesehenen Reformmodulen. Wichtig ist aus der Sicht dieser Studie vor allem, dass die verschiedenen Kompetenzen aus den unterschiedlichen Bereichen zusammenkommen und die Chance haben, als ein Team gemeinsame Ziele zu entwickeln und diesen zu folgen.

Eine derartige institutionelle Ausgestaltung kann aus den dargestellten Gründen vorteilhaft sein, sie ist aber keineswegs zwingend. Je nach Auftrag, Einbettung und Ressourcen können für die final umzusetzenden Reformmodule auf ganz andere institutionelle Lösungen maßgeschneidert werden.

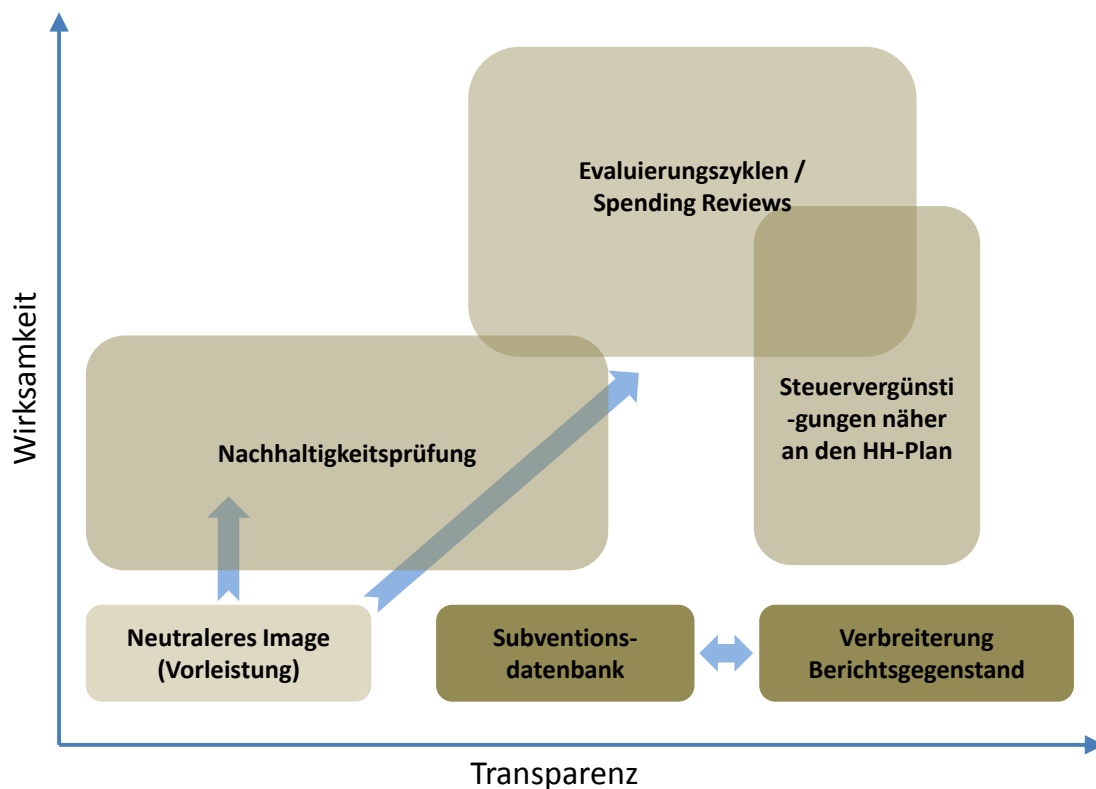
7 Zusammenfassung der Ergebnisse

7.1 Die Reformmodule für ein Institutionelles Design verbesserter Subventionstransparenz und Wirksamkeitskontrolle in der Zusammenschau

Das Gutachten entwickelt eine Reihe von Reformmodulen für ein institutionelles Design verbesserter Subventionstransparenz und Wirksamkeitskontrolle. Es werden, wo es geht, die internationalen Erfahrungen aufgegriffen, die zur Verbesserung von Transparenz und Wirksamkeit von Subventionen großes Potenzial bieten. Einige Reformmodule mussten auch frei von internationalen Anregungen entwickelt werden, wenn die deutschen Anforderungen zu weit von den Bedingungen in den Untersuchungsländern abwichen.

Es werden *Module* zur Weiterentwicklung der Subventionspolitik skizziert, die jeweils für eine bestimmte Aufgabe oder einen bestimmten Bereich einen funktionalen Mechanismus schaffen können. Die Formulierung modularer Weiterentwicklungsoptionen kann auch als Umsetzung einer Lehre aus der praktischen Politikberatung gesehen werden: Große integrierte Reformmodelle oder gar Rangfolgen der Wichtigkeit von Reformschritten scheitern oft in einer politischen Praxis, deren Prioritäten sich nach eigenen Gesetzmäßigkeiten herausbilden.

Abbildung 19: Reformmodule für Subventionstransparenz und -wirksamkeit



Quelle: Eigene Darstellung.

Die entwickelten Reformmodule sind in der Abbildung nach ihrem erwarteten Wirkungsgrad in den Dimensionen „Subventionstransparenz“ und „Stärkere Wirkungsorientierung“ dargestellt. Wenn manche Maßnahmen hier einen größeren Raum einnehmen als andere, kommt damit zum Ausdruck, dass innerhalb einiger Module unterschiedliche – zumeist drei – Ausformungsvarianten und –intensitäten angeboten werden.

Einige Module verstärken sich gegenseitig, wenn sie parallel eingeführt werden. Grundsätzlich aber sind alle Module so formuliert, dass sie jeweils allein eingeführt werden könnten.

7.1.1 Verbreiterung des Berichtsgegenstandes

Eine wiederkehrende Kritik am deutschen Subventionsbericht ist die Abgrenzung der dargestellten Maßnahmen gegenüber anderen Transfers mit subventionsäquivalenten Charakter, die hier nicht erfasst sind bzw. über die in anderen Fachberichten der Bundesregierung Rechenschaft abgelegt wird. Diese historisch gewachsenen Abgrenzungen führen zu der Frage, ob der Subventionsbegriff des Subventionsberichts noch tauglich ist oder ob eine systematische Erweiterung des Subventionsbegriffs angestrebt werden soll.

Der Mehrwert, ein breiteres Spektrum von Subventionen und subventionsäquivalenten Transfers integriert zu betrachten, liegt aus einer Perspektive wirkungsorientierter Steuerung auf der Hand: Transfers mit Förderungs- und Lenkungsabsicht unterscheiden sich mitunter stark in der Qualität ihres Designs, der Nüchternheit ihrer Wirkungserwartung und in ihrer Performance. Dahingegen fallen die Unterschiede zwischen Maßnahmen, die gerade noch in die aktuelle Auslegung des Subventionsbegriffs nach § 12 StWG fallen, und solchen, die davon nicht mehr erfasst sind, mitunter sehr gering aus. Folglich berichtet der Subventionsbericht zwar von zahlreichen Fördermaßnahmen in vielen Aktionsfeldern, oft aber unvollständig.

Hier setzt das Reformmodul „Förderungen und Transfers“ an. Ziel ist es, die instrumentell und fiskalisch geprägte Perspektive des Subventionsberichts mit den funktional dominierten Perspektiven der Fachberichte zu verzahnen. Eine mögliche Ausformung stellt sie so dar:

- Pro Turnus werden im Subventionsbericht ein bis zwei Fokusthemen unter dem Rubrum „Förderungen und Transfers“ vertieft betrachtet.
- „Forschungsbericht im Subventionsbericht“: Eine Orientierung direkt an den anderen Fachberichten wäre wegen der angestrebten Niedrigschwelligkeit zu bevorzugen.
- Qualitative Dimension: Das Format „Förderungen und Transfers“ böte zudem die Möglichkeit, für das jeweilige Fachgebiet über die Wirksamkeit und Performance von fördernder, korrigierender und intervenierender Politik im Instrumentenmix zu berichten.

Eine wichtige Perspektive für den Subventionsbericht ist ein neuer breiterer Subventionsbegriff, der sich am schweizerischen Beispiel orientiert. Eine inkrementelle Annäherung über die Integration bestehender Berichtsformate ist hier ein pragmatischer Weg, der auch die Selbstverstärkungseffekte eines solchen Prozesses nutzen kann.

7.1.2 Ein neutraleres Image für Subventionen

Die Erweiterung des Subventionsberichts und –begriffs um subventionsäquivalente Transfers ist keineswegs ein „Selbstläufer“. Deutschland hat eine sehr subventionsensible und kritische Öffentlichkeit und Presse. Das ist im Untersuchungskontext eine gute Voraussetzung, um auf Interesse an Instrumenten für mehr Transparenz und Wirksamkeitskontrolle im Subventionswesen zu stoßen. Das wird allerdings auch durch ein Stigma „Subvention“ begleitet. Zu häufig und undifferenziert werden Subvention mit Klientelismus und Rent Seeking gleichgesetzt. In der Konsequenz meiden die meisten für Transferprogramme Verantwortlichen es sehr sorgfältig, dass ihre Maßnahmen mit dem Begriff der Subvention in Verbindung gebracht werden. Klar und ausgewogen kann man über Subventionen aber nur sprechen, wenn man sie auch beim Namen nennt.

Die zentrale Frage ist hier, ob an dem negativen Image der Subventionen etwas getan werden kann, um dieses Stigma zu überwinden. Amerikanische und niederländische Anregungen aufgreifend diskutiert die Studie, welchen Beitrag eine Kampagne „Meine Subvention“ in Deutschland leisten könnte. Gelingt es, auch positive Seiten darzustellen, ohne Subventionen dabei „über den grünen Klee“ zu loben, könnte der Weg zu einem neutraleren Image eröffnet werden. Selbstredend sollten in einer derartigen Kampagne auch die berechtigten kritischen Töne gegenüber Subventionen ausreichenden Raum erhalten.

7.1.3 Subventionsdatenbank

Die Schaffung einer Datenbank für Subventionen in Anknüpfung an den Subventionsbericht ist eine wünschenswerte Maßnahme zur Verbesserung der Subventionstransparenz und des allgemeinen Subventionswissens. Als Vorbild kann hier die schweizerische Datenbank der Bundessubventionen dienen, die von der Eidgenössischen Finanzverwaltung unterhalten wird.

In Deutschland sollte die Grundlage einer solchen Subventionsdatenbank in den Informationen des Subventionsberichts bestehen. Mit den verschiedenen Anlagen des Berichts, insbesondere mit den umfangreichen Datenblättern der Anlagen 7 (Finanzhilfen) und 8 (Steuervergünstigungen), besteht hier ein Grundstock, auf dem erweiternd aufgebaut werden sollte. Der Mehrwert einer ergänzenden Datenbank gegenüber dem Subventionsberichts liegt in der höheren Aktualität, in der durch Verlinkungen möglichen Interkonnektivität, in der durch publikumsnahe Aufbereitung besseren Anschaulichkeit sowie in der Barrierefreiheit.

7.1.4 Rollierende Evaluationszyklen und Spending Reviews

Evaluationen und Spending Reviews werden nicht weniger zwei gänzlich unterschiedlich Dinge angesehen sondern als zwei verschiedene Ausprägungen des Wunsches, mehr über die Wirksamkeit von Regierungshandeln zu erfahren und diese Erkenntnisse für Verbesserungen der Praxis zum Einsatz zu bringen. In diesem Sinne werden hieran anknüpfende Reformmodule gestuft formuliert:

- Erste Stufe – Regelmäßige und flächendeckende Evaluationszyklen für alle Subventionen. Hier geht es zunächst darum, den evaluatorischen Flickenteppich gleichmäßiger und dichter zu weben. Zumindest für die Finanzhilfen und die Steuervergünstigungen sowie günstigenfalls auch für die großen „Grenzfälle“ wäre festzulegen, dass rollierend und regelmäßig neue Evaluationen vorgelegt werden müssen. Diese Reformoption erscheint besonders geeignet, als ergänzende Verpflichtung in die Subventionspolitischen Leitlinien aufgenommen zu werden.
- Zweite Stufe – Gemeinsame Leitlinien für Evaluationen: Neben der Vollabdeckung und Regelmäßigkeit von Evaluationen werden auch die Standards fixiert, denen diese Überprüfungen methodisch und hinsichtlich der zu beantwortenden Fragendimensionen genügen müssen.
- Dritte Stufe – Einstieg in die Durchführung von Subventions-orientierten Spending Reviews: Zu den regelmäßigen, nach einheitlichen Maßstäben durchgeführten Evaluierungen kommen nun auch Spending Reviews hinzu. Die Voraussetzungen für Spending Reviews sind im Subventionsbereich besonders günstig, weil der Subventionsbericht als einer der ganz wenigen ressortübergreifenden Regierungsberichte eine sehr gute Grundlage für einen themenspezifischen, ressortübergreifenden Spending Review-Ansatz bietet.

7.1.5 Steuervergünstigungen systematisieren und dem Bundeshaushalt annähern

Bei Steuervergünstigungen handelt es sich um Substitute für direkte Staatsausgaben, um „Ausgaben über das Steuersystem“. Im Gegensatz zu den direkten Staatsausgaben sind Steuervergünstigungen aber nicht dem jährlichen Haushaltsprozess zugeordnet, sie folgen allein den steuergesetzlichen Vorgaben. Beratung und Durchführung des Haushalts beruhen in dieser Hinsicht auf einer unvollständigen Informationsgrundlage. Der Subventionsbericht illustriert diese haushaltspolitische Asymmetrie: Für das Jahr 2014 werden budgetäre Finanzhilfen im Umfang von 6,3 Milliarden Euro ausgewiesen, zugleich sind aber dem Bund zugerechneten 15,5 Milliarden Euro ausgabenäquivalenter Steuervergünstigungen nicht Gegenstand des jährlichen Haushaltprozesses.

Mit Blick auf die subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung und die im Koalitionsvertrag bekräftigte Absicht, der Wirkungsorientierung in der Haushalts- und Politikgestaltung eine größere Rolle einzuräumen, erscheint es vordringlich, dass steuerliche Ausgaben und konventionelle Haushaltsausgaben planerisch gleichrangig und als potenzielle Substitute betrachtet werden. Dazu werden drei unterschiedlich weit gehende Reformmodule für steuerliche Ausgaben (hier: Steuervergünstigungen nach Anlage 2 und sonstige steuerliche Regelungen nach Anlage 3) formuliert:

1. Klassifikation nach Haushaltssystematik
2. Klassifikation nach Haushaltssystematik und Integration in den Bundeshaushalt als Anlage
3. Klassifikation nach Haushaltssystematik und Integration in den Bundeshaushalt als Top-Down-Verfahren (3a: Nachrichtliche Integration, 3b: Fiktive Vollintegration).

Eine Reform in diesem Bereich wäre ein ambitionierter Schritt, mit dem Deutschland eine echte budgettechnische Innovation vorlegen würde. Auch böte diese Art der Betrachtung eine wichtige Voraussetzung, eine der zentralen subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung in die Tat umzusetzen: „Es wird geprüft, inwieweit bestehende Steuervergünstigungen in Finanzhilfen oder andere, den Staatshaushalt weniger belastende Maßnahmen überführt werden können.“ Diese Leitlinie hat seit ihrer Inkraftsetzung 2006 noch keine praktische Wirkung entfalten können. Mit der durch die fiktive Vollintegration ermöglichten Betrachtung von konventionellen und steuerlichen Ausgaben auf gleicher Augenhöhe enden die gegenwärtigen starken Anreize *gegen* eine Umwandlung von Steuervergünstigungen in Finanzhilfen.

Mit dem avisierten Ende polit-ökonomischer Widerstände *nach* Einführung eines solchen Modells werden zugleich auch erwartbare Widerstände *gegen* die Einführung des skizzierten Integrationsmodells beschrieben. Insofern handelt es sich hier um eine Innovation, die voraussichtlich nicht leicht umzusetzen sein dürfte.

7.1.6 Nachhaltigkeitsprüfung durch den Subventionsbericht

Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung ist unter anderem vereinbart, dass der Subventionsbericht stärker überprüfen soll, ob die dargestellten Maßnahmen nachhaltig sind. Da die künftige Funktion des Subventionsberichts ein zentraler Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist, wird abschließend auch betrachtet, wie eine Nachhaltigkeitsprüfung durch den Subventionsbericht gestakten werden könnte.

Dazu wird auf das gemeinsame Paradigma der ökologischen, sozialen und ökonomisch-fiskalischen Dimensionen der Nachhaltigkeitspolitik zurückgegriffen: Nachhaltigkeit formuliert immer das Postulat, die Gegenwart in Einklang zu bringen mit den Bedürfnissen der Zukunft. Praktische Tagespolitik ist häufig zugunsten gegenwärtiger Bedürfnisbefriedigung verzerrt, Zukunftserfordernisse werden latent vernachlässigt. Nachhaltige Subventionen sind demgegenüber Maßnahmen, die

- keine intertemporale Verschiebung sozialer Chancen und gesellschaftlicher Teilhabe zu Lasten junger und zukünftiger Generationen bewirken,
- keine Gegenwartsvorteile durch längerfristig wirksame bzw. später auftretende ökologische und klimatische Belastungen erkaufen,
- keine Umverteilung von Finanzierungslasten in die Zukunft mit sich bringen sowie keine materiellen oder immateriellen Gegenwartsvorteile durch eine Verschlechterung der langfristigen Staatsfinanzierung erkaufen.

Diese Maßstäbe beschreiben Konstellationen, in denen Subventionen hinsichtlich ihrer Nachhaltigkeitswirkungen *neutral* sind, sie verursachen keine zusätzlichen Lasten zuungunsten künftiger Generationen. Eine hieran anknüpfende Nachhaltigkeitsüberprüfung ist in unterschiedlicher Dimensionierung vorstellbar und umsetzbar.

Schema Nachhaltigkeitsprüfung

Nachhaltigkeitsprüfung für Subvention XY				Bewertung	
A. Fachliche Nachhaltigkeit der Subvention				ex ante	ex post
Ökologisch	positiv	neutral	negativ	e.a.	e.p.
Sozial	positiv	neutral	negativ	e.a.	e.p.
Finanziell / Ökonomisch	positiv	neutral	negativ	e.a.	e.p.
B. Fiskalität der Subvention					
Jährliche Ausgaben (-äquivalente):	xx Mio. Euro				
Effizienzpotenziale ausgeschöpft?		ja	nein	e.a.	e.p.
Umwandlungspotenziale ausgeschöpft?		ja	nein	e.a.	e.p.
C. Hauptziel der Subvention					
Die Subvention soll erreichen, ...	(... Ziel benennen)				
Performance-Monitoring in Kraft?	ja		nein		e.p.
Subv-Ergebnisse transparent berichtet?	ja	teils	nein		e.p.
Letzte Evaluierung durchgeführt?*	< 5 J.	5-10 J.	> 10 J., nie		e.p.
Empfehlungen Evaluierung umgesetzt?	komplett	teils	gar nicht		e.p.

Anm: Die einzelnen Antwort-Bereiche sollen ausgefüllt, nicht "angekreuzt" werden.

* Nur anwendbar bei älteren Subventionen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Für eine Nachhaltigkeitsüberprüfung durch den Subventionsbericht gilt es, einen Mittelweg zwischen Praktikabilität und zu Vielschichtigkeit des Nachhaltigkeitsbegriffs in der Politikgestaltung zu finden. Hier ist es ein gangbarer Kompromiss, drei Prüfdimensionen der fachlichen Nachhaltigkeitsprüfung mit einigen prozeduralen Fragen zum Subventionsmanagement kombinieren. Die in der Abbildung dargestellte Prüfliste erscheint dabei etwas komprimierter als sie ohnehin wäre, denn die Felder sollten mit kurzen Argumenten beantwortet werden, nicht angekreuzt.

Diese Formulierung der Nachhaltigkeitsprüfung stellt keine sehr hohen Informations- und Bewertungsanforderungen. Gering sind Informationsansprüche allerdings auch nicht, zudem sind die Bewertungen mitunter kontrovers, wenn auch negative Nachhaltigkeitswirkungen von Subventionen thematisiert werden. Das ist gewollt und im Sinne einer nachhaltigen Subventionspolitik notwendig. Es könnte allerdings auf Akzeptanzprobleme bei betroffenen Akteuren stoßen.

Werden diese Hürden als sehr hoch eingeschätzt, könnte ein niedrighschwelliger Einstieg in der Nachhaltigkeitsprüfung erwogen werden. Hier würden ebenfalls die Informationen genutzt, wie sie in der Abbildung dargestellt sind. Es würden jedoch allein die für die jeweilige Subvention zuständigen Ressorts aufgefordert, die Nachhaltigkeit der Maßnahmen in den drei Dimensionen kurz darzustellen.

8 Quellen

- Advisory Group on Reform of Australian Government Administration (2010), *Ahead of the Game – Blueprint for the Reform of Australian Government Administration*, Canberra.
- Andel, Norbert (1970), *Subventionen als Instrument des finanzwirtschaftlichen Interventionismus*, Tübingen.
- Australian Government – Department of Finance and Administration (2006), *Performance Indicator Resource Catalogue Version 1.2*, Australian Government Information Management Office, Canberra.
- Australian Government – The Treasury (2013), *Tax Expenditure Statement 2012*, Canberra.
- Australian Government – The Treasury (2014), *Tax Expenditure Statement 2013*, Canberra.
- Bundesministerium der Finanzen (2003), *19. Subventionsbericht – Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2001 bis 2004*, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (2013), *24. Subventionsbericht – Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2011 bis 2014*, Berlin.
- Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2008), *Subventionsbericht 2008 des Bundesrates (Subventionsbericht) vom 30. Mai 2008*, Bern.
- Debets, Raphael (2007), *Performance Budgeting in the Netherlands*, *OECD Journal on Budgeting* Volume 7 – No. 4, 1-20.
- Eidgenössisches Finanzdepartement (2011), *Überprüfung der Bundessubventionen*, Bern.
- European Commission – Competition DG (2013), *Evaluation in the field of State aid. Issues Paper*, Brussels, 12/04/2013.
- Frisco, V. und O.J. Stalebrink (2008). *Congressional Use of the Program Assessment Rating Tool*. *Public Budgeting and Finance* 28, 1-19.
- Gershon, Sir Peter (2004), *Releasing Resources to the Front Line: Independent Review of Public Sector Efficiency*, HM Stationery Office, London.
- GAO - U.S. Government Accountability Office (2004), *Performance Budgeting: Observations on the Use of OMB's Program Assessment Rating Tool for the Fiscal Year 2004 Budget*, GAO-04-174, 30 January 2004, Washington DC.
- GAO - U.S. Government Accountability Office (2013), *Managing for Results: Leading Practices Should Guide the Continued Development of Performance.gov*; GAO-13-517.
- Hawkesworth, Ian und Knut Klepsvik (2013), *Budgeting levers, strategic agility and the use of performance budgeting in 2011/12*, in: *OECD Budgeting*, 13(1), 2013, S. 105-140.
- HM Treasury (1998), *Public Services for the Future: Modernisation, Reform, Accountability (Comprehensive Spending Review: Public Service Agreements 1999-2002)*, presented to Parliament by the Chief Secretary to the Treasury by Command of Her Majesty, London.

- HM Treasury (2002), *Opportunity and Security for All: Investing in an Enterprising, Fairer Britain (New Public Spending Plans 2003-2006)*, 2002 spending review presented to Parliament by the Chancellor of the Exchequer by Command of Her Majesty, London.
- HM Treasury, Cabinet Office, National Audit Office, Audit Commission and Office for National Statistics (2001), *Choosing the Right FABRIC: A Framework for Performance Information*, London.
- Koalitionsvertrag (2013), *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD*, Berlin, 16.12.2013.
- Kraan, Dirk-Jan (2007), *Programme Budgeting in OECD Countries*, *OECD Journal on Budgeting*, Volume 7 – No. 4, 1-41.
- Kuhlmann, Sabine (2010), *Performance Measurement in European local governments: a comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany*, in: *International Review of Administrative Sciences* 76, 2010, S. 331-345.
- Mattera, Philip (2014), *Subsidizing the Corporate One Percent: Subsidy Tracker 2.0 Reveals Big-Business Dominance of State and Local Development Incentives*. Good Jobs First, Washington D.C.
- McDaniel, Paul R. und Stanley S. Surrey (Hrsg.) (1985), *International aspects of tax expenditures: a comparative study*, Kluwer Law and Taxation, Deventer/Boston.
- Ministerie van Financiën (2010), *Budget practices in the Netherlands. The Budgeting Framework Commission, the Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis and the fundamental expenditure reviews*, Den Haag.
- Moynihan, D.P. (2008). *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Noman, Zafar (2008), *Performance Budgeting in the United Kingdom*, *OECD Journal on Budgeting*, Volume 8 – No. 1, 1-16.
- Obinger, Herbert und Reimut Zohlnhöfer (2007), *Abschied vom Interventionsstaat? Der Wandel staatlicher Subventionsausgaben in den OECD-Ländern seit 1980*, in: *Swiss Political Science Review*, 13(2), 2007, S. 203-236.
- OECD (2004), *Best Practice Guidelines -- Off Budget and Tax Expenditures*, 25th Annual Meeting of Senior Budget Officials, GOV/PGC/SBO(2004)6, Paris.
- OECD (2007), *Performance Budgeting in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris, 2007.
- OECD (2010a), *Tax Expenditures in OECD Countries*, Paris.
- OECD (2010b), *Value for Money in Government - Public Administration after "New Public Management"*, Paris.
- OECD (2011a), *Typology and Implementation of Spending Reviews – Discussion Paper*, OECD Senior Budget Officials Network on Performance and Results – 7th Annual Meeting, Paris, 2011.
- OECD (2011b), *Budgeting Features that Strengthen Fiscal Policy in OECD Countries – Results from the OECD Budget Practices and Procedures Database*, OECD Senior Budget Officials Network on Performance and Results – 7th Annual Meeting, Paris, 2011.
- OECD (2011c), *Value for Money in Government: The Netherlands 2010*, Paris.

- OECD (2012a), OECD Public Governance Reviews: France, Paris.
- OECD (2012b), Value for Money in Government: Australia 2012, OECD Publishing, Paris
- OECD (2012c), Value for Money in Government: Denmark 2011, Value for Money in Government, Paris.
- OECD (2013a), Executive Summary "Building on Basics" – Final Report of the OECD Value for Money Study, 9th Annual SBO Meeting on Performance and Results, Berlin, 2013.
- OECD (2013c), Strengthening Budget Institutions in OECD Countries – Results of the 2012 OECD Budget Practices and Procedures Survey, 34th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, Paris, 2013.
- OMB – Office of Management and Budget (2014), Analytical Perspectives. Budget of the U.S. Government, Washington D.C,
- Rave, Tilmann und Michael Thöne (2010), Umweltbezogenes Subventionscontrolling, ifo Forschungsbericht Nr. 49, München.
- Redburn, F.S. und K. Newcomer (2008). Achieving Real Improvement in Program performance and Policy Outcomes: The Next Frontier. Washington D.C.: National Academy of Public Administration.
- Robinson, Marc (2013), Spending Review, Working Party of Senior Budget Officials, 34th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, GOV/PGC/SBO(2013)6; 28-May-2013, Paris.
- Rürup, Bert und Karl-Heinrich Hansmeyer (1998), Staatswirtschaftliche Planungsinstrumente 4. Aufl., Werner Verlag, Düsseldorf. .
- Shea, Robert J. (2008), Performance Budgeting in the United States, OECD Journal on Budgeting, Volume 8 – No. 1, 1-13.
- Sherwood, Jeremy (2014), Erfahrungen aus der Prüfung aller Steuererleichterungen in Großbritannien. Office of Tax Simplification; Vortrag auf dem FiFo-BMF-Workshop zum Forschungsvorhaben fe 6/13 am 19.05.2014 in Berlin.
- Story, Louise, Tiff Fehr und Derek Watkins (2012), United States of Subsidies, New York Times Artikelserie ab dem 05.12.2012 und Online-Datenbank:
<http://www.nytimes.com/interactive/2012/12/01/us/government-incentives.html>
- Thöne, Michael (2000), Subventionen in der Umweltpolitik – Zwischen institutioneller Rechtfertigung und EU Beihilfenkontrolle, in: K. Bizer, B. Linscheidt, A. Truger (Hrsg.), Staatshandeln im Umweltschutz, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten N.F. Bd. 69, Berlin.
- Thöne, Michael (2003), Subventionskontrolle – Ziele – Methoden – internationale Erfahrungen, Berlin, edition sigma, 2003.
- Thöne, Michael (2005), Subventionen und staatliche Beihilfen in Deutschland, FiFo-Berichte Nr. 4, Köln 2005.
- Thöne, Michael et al. (2009), Evaluierung von Steuervergünstigungen, Bd. 1-3, Köln, 2009.
- Thöne, Michael (2012), 18 Billion at one Blow - Evaluating Germany's Twenty Biggest Tax Expenditures, Jon Bakija, Jane Gravelle (eds), Proceedings of the 104th Annual Conference on Taxation, New Orleans, LA, November 17-19, 2011; National Tax Association, Washington, DC, pp. 41-51.

Thöne, Michael und Stephan Dobroschke (2008), WTO Subsidy Notifications – Assessing German subsidies under the GSI notification template proposed for the WTO. Köln / Genf / Winnipeg.

Widmer, Marianne (2014), Wirkungsorientierte Steuerung von Subventionen und Subventionsberichterstattung: Erfahrungen aus der Schweiz. Eidgenössische Finanzverwaltung, Vortrag auf dem FiFo-BMF-Workshop zum Forschungsvorhaben fe 6/13 am 19.05.2014 in Berlin.

Worldbank (2011), Defining and Using Performance Indicators and Targets in Government M&E Systems, PREM-Notes, July 2011, No. 11, Washington D.C.

Worldbank (2014), World Development Indicators, Stand: 01.07.2014, <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

Bisher erschienene FiFo-Berichte

Nr. 1	Gemeindefinanzreform – Hintergründe, Defizite, Alternativen von Clemens Fuest und Michael Thöne	März 2005
Nr. 2	Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben (WNA) von Michael Thöne	März 2005
Nr. 3	Naturschutz im Finanzausgleich – Erweiterung des naturschutzpolitischen Instrumentariums um finanzielle Anreize für Gebietskörperschaften von Angelika Perner und Michael Thöne	Mai 2005
Nr. 4	Subventionen und staatliche Beihilfen in Deutschland von Michael Thöne	Juli 2005
Nr. 5	Aufkommens-, Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen einer Steuerreform nach dem Vorschlag von Mitschke von Clemens Fuest, Andreas Peichl und Thilo Schaefer	Dezember 2005
Nr. 6	Wechselwirkungen eines Zuschlagsmodells mit dem kommunalen Finanzausgleich von Sven Heilmann	April 2006
Nr. 7	Wachstumswirksamkeit von Verkehrsinvestitionen in Deutschland von Roman Bertenrath, Michael Thöne und Christoph Walther	Mai 2006
Nr. 8	Aufkommens-, Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen einer Reform des Steuer- und Transfersystems nach dem Bürgergeld-Vorschlag von Joachim Mitschke von Clemens Fuest, Sven Heilmann, Andreas Peichl, Thilo Schaefer und Christian Bergs	September 2006
Nr. 9	Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Luxemburg von Mercedes de Miguel Cabeza	Dezember 2006
Nr. 10	Ertragsabhängige und ertragsunabhängige Steuern von Clemens Fuest und Michael Thöne	Juli 2008
Nr. 11	Direktvermarktung von Windstrom - Folgen für die Förderung erneuerbarer Energien von Stephan Dobroschke :	Februar 2010
Nr. 12	Qualität der öffentlichen Finanzen - Anwendung des Ansatzes der EU-Kommission auf Deutschland von Michael Thöne und Stephan Dobroschke:	März 2010
Nr. 13	Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland von Laura Diekmann, Eva Gerhards, Stefan Klinski, Bettina Meyer, Sebastian Schmidt und Michael Thöne	Mai 2011
Nr. 14	Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen: Eine Bestandsaufnahme national und international praktizierter Methoden der langfristigen Budgetanalyse von Eva Gerhards, Caroline-Antonia Goerl und Michael Thöne	April 2012
Nr. 15	Ermittlung von aufgabenbezogenen Kostenremanenzen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt von Stephan Dobroschke, Jens-Martin Gutsche und Michael Thöne	Februar 2014
Nr. 16	Schwerpunkte kommunaler Ausgabenlasten im Ländervergleich von Caroline Goerl, Anna Rauch und Michael Thöne	März 2014
Nr. 17	Institutionelle Strukturen zur Verbesserung von Transparenz und Wirksamkeit von Subventionen von Michael Thöne und Daniel Happ	Januar 2015