

## **SEVAL-Veranstaltung im September 2019 in Basel: «Finanzielle Beiträge ohne Wirkung?»**

Martin Wicki

Der SEVAL-Vorstand hatte sich im Jubiläumsjahr 2016 (20 Jahre SEVAL) vorgenommen, jährlich ein bis zwei regionale Veranstaltungen zu Themen der Evaluation zu unterstützen. Das Basler Beratungsbüro B,S,S. hat die Initiative ergriffen und organisierte zusammen mit dem Center for Philanthropy Studies der Universität Basel (CEPS) und der SEVAL am 4. September 2019 zum Thema Mitnahmeeffekt die Veranstaltung «Finanzielle Beiträge ohne Wirkung?».

### **Was sind «Mitnahmeeffekte»?**

Einleitend erläuterte Alkuin Kölliker von der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK), was in der Ökonomie unter «Mitnahmeeffekten» verstanden wird und wie solche erfasst werden können. Von Mitnahmeeffekten wird gesprochen, wenn Subventionen als Anreiz für eine bestimmte Verhaltensänderung ausgerichtet werden, obwohl die Wirkung, also die erwünschten Verhaltensänderungen teilweise oder vollumfänglich auch ohne finanzielle Anreize stattfinden würden. Mitnahmeeffekte werden zwar immer wieder im politischen Diskurs und häufig auch in Politikevaluationen thematisiert, doch findet die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Mitnahmeeffekten nur sehr verzettelt in wirtschafts- oder politikwissenschaftlichen Disziplinen statt.

Kölliker unterschied im Folgenden zwischen vollständigen und partiellen Mitnahmeeffekten. Während bei vollständigem Mitnahmeeffekt keinerlei erwünschte Wirkung der Massnahme festgestellt werden könne, würde bei den partiellen Effekten die geförderte Aktivität ohne Subvention später, in geringerem Umfang oder in anderer Art stattfinden. Zu differenzieren gelte es auch nach der Perspektive des Effekts, also worauf sich der Effekt beziehe: Geht es um die Anzahl geförderter Fälle (z.B. wenn ein Teil der Projekte auch ohne Subventionen verwirklicht würden), geht es um die Kosten (wenn ein Teil der Subventionen an Projekte geht, die auch ohne diese realisiert würden) oder geht es um die Wirkungen (wenn die Wirkung bei einem Teil der Projekte auch ohne Subventionen eingetroffen wäre). Rechtlich wird der Bund im Subventionsgesetz verpflichtet, Finanzhilfen nur zu gewähren, wenn ihr Zweck auf wirtschaftliche und wirkungsvolle Art erreicht und einheitlich und gerecht geleistet wird (Art. 1 SuG).

### **Beispiele aus der Evaluationspraxis**

Wolfram Kägi (B,S,S.) führte einige Beispiele von Mitnahmeeffekten aus der eigenen Evaluationspraxis an. Mit dem Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung («Clean Development Mechanism, CDM») sollen Entwicklungsländer durch Zahlungen darin unterstützt werden, zur Verhinderung des Klimawandels beizutragen. Über den Emissionshandel sollen die Länder also zu einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung veranlasst werden. Gemäss Kägi zeigten verschiedenste Evaluationen Mitnahmeeffekte im Streubereich zwischen 40 und 85 Prozent. Viele unterstützte Projekte wären demnach auch ohne Förderung rentabel geworden («Additionalität»).

Finanzielle Anreize zur Weiterbildung älterer Arbeitnehmender waren Gegenstand einer anderen evaluierten Massnahme, die zum Ziel hatte, die Chancen älterer Arbeitnehmender zu verbessern, bei Arbeitslosigkeit rasch wieder eine Stelle zu finden. Hier unterschieden sich die Mitnahmeeffekte stark zwischen verschiedenen Personengruppen, insbesondere nach dem Bildungsniveau. Auch die einzelnen Instrumente des Massnahmenpakets zeitigten unterschiedliche Grade von Mitnahmeeffekten. So geht die Evaluation bei den

Steuerabzügen für Weiterbildung von Mitnahmeeffekten von bis zu 100% aus. Dieses Instrument soll also keinerlei Wirkung haben.

### **Grundangst von Stiftungen**

Dass nicht nur staatliche Organisationen mit dem Mitnahmeproblem konfrontiert sind, zeigte Georg von Schnurbein anhand des vielfältigen, regional sehr zersplitterten und intransparenten schweizerischen Stiftungswesens mit seinen rund 80-90'000 Stiftungen auf. Während wichtige Motive zur Gründung von Stiftungen seien, das eigene Vermögen staatlichen Entscheidungen zu entziehen und Alternativen zu staatlichem Handeln zu fördern, schwingt immer auch die Angst mit, etwas zu fördern, das eigentlich der Staat fördern könnte oder das der Staat sowieso fördert.

Zudem würde befürchtet, als Substitut für staatliches Handeln missbraucht zu werden (Rückzug des Staats). Der wesentliche Unterschied zwischen der Unterstützung durch den Staat oder durch eine Stiftung ist, dass letztere in keiner Weise zu Gleichheit oder Gerechtigkeit verpflichtet sei. Letztlich gründe die Existenzberechtigung von Stiftungen aber darauf, dass deren Mitteleinsatz mindestens so viel Wirkung habe wie Steuergelder. Aus Angst vor Mitnahmeeffekten bauten Stiftungen in den Förderrichtlinien einschränkende Massnahmen ein, etwa zeitliche Beschränkungen der Förderung. Oder es würden keine Betriebsbeiträge geleistet, denn der Staat solle die Grundfinanzierung ausrichten. Dasselbe gelte für Infrastrukturkosten für Organisationen, die auch staatliche Leistungsbeiträge erhielten. Förderrichtlinien bestimmten auch, dass Fördergelder nicht zur Reservebildung missbraucht werden dürften. Allerdings behinderten die Einschränkungsmassnahmen eine wirksame, nachhaltige Förderung. Daher müsse zur Verhinderung von Mitnahmeeffekten die gesamte Organisation und nicht nur die Fördertätigkeit auf die bestmögliche Zweckerfüllung ausgerichtet werden. Aus Sicht von Schnurbeins sollten die Stiftungen jedoch statt einschränkende Massnahmen festzulegen besser ihre Wirkungsorientierung stärken.

### **Mitnahmeeffekte erfassen**

Wie aber werden Mitnahmeeffekte überhaupt erfasst und gemessen? Bei den Beispielen von Wolfram Kägi standen Befragungen im Vordergrund, also die Fragen an die Zielgruppe der Subventionen, ob und in welchem Masse die entsprechende Verhaltensänderung auch ohne finanziellen Anreiz stattgefunden hätte.

Wie methodisch vorgegangen werden soll um Mitnahmeeffekte zu erfassen, legte Alkuin Kölliker systematisch dar. Grundsätzlich sei eine angestrebte Entwicklung («Förderszenario») mit einem «Referenzszenario» (Entwicklung ohne Subvention) zu vergleichen. Aus der Differenz der beiden Szenarien ergebe sich die «additional» Wirkung. Das möglichst realistische Erfassen des Referenzszenariums stelle aber eine methodische Herausforderung dar. Zwar könne theoretisch das Verhalten unterschiedlicher Personen mit oder ohne Subventionen verglichen werden («Querschnittvergleich»), dies ist aber oft aufgrund der gesetzlich geforderten Gleichbehandlung oder aus ethischen Gründen (etwa bei medizinischen Behandlungen) nicht angezeigt. Eine zweite Möglichkeit wäre der Vergleich des tatsächlichen Verhaltens von Personen vor und nach dem Erhalt von Subventionen («Längsschnittvergleich»). Wegen sich ändernder Rahmenbedingungen und anderer externer Einflussfaktoren ist auch diese Option nicht immer anwendbar. Und der dritten Option, das tatsächliche Verhalten mit dem hypothetischen Verhalten ohne Subvention zu vergleichen, haftet der Ruch des Spekulativen an.

Schliesslich stellte Kölliker einige Methoden zur Erfassung von Mitnahmeeffekten an. Sie reichen von Befragung zum Verhalten über Dokumentenanalyse, statistische Analysen aus Quasi-Experimenten oder Rentabilitätsberechnungen bis zu mikroökonomischen Analysen.

### **Und wie sind Mitnahmeeffekte zu beurteilen?**

Bereits in den einleitenden Ausführungen betonte Kölliker, dass unbedingt zwischen den grundlegenden Zielsetzungen – Verhaltensregulierung oder Umverteilung – zu

unterscheiden sei. Die immer negativ konnotierten Mitnahmeeffekte seien primär bei Subventionen zur Verhaltensregulierung relevant. Genau hier setzte Martin Wicki vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) an, indem er hervorstrich, wie wichtig die Zielsetzung einer Massnahme bei der Beurteilung allfälliger Mitnahmeeffekte sei. Gerade in der Sozialpolitik würden – etwa im parlamentarischen Verfahren – unterschiedliche, sich teilweise widersprechende Zielsetzungen bzw. Interessen in eine Massnahme verpackt, was das Eruiieren von Mitnahmeeffekten und deren Bewertung erschwere. Auch Kölliker betonte, dass bei der Beurteilung von Mitnahmeeffekten unterschiedliche Massstäbe angelegt werden könnten, etwa individuelle Ziele der Subvention, generelle Schwellenwerte oder Vergleiche mit andern Subventionen.

Anhand der Beispiele des Assistenzbeitrags in der Invalidenversicherung, des Impulsprogramms für familienergänzende Kinderbetreuung und der Altersvorsorge zeigte Wicki, dass in der Sozialpolitik Mitnahmeeffekte aus Gründen der Gleichbehandlung häufig in Kauf genommen würden oder gar erwünscht seien. So sei es etwa bei der Anstossfinanzierung für familienexterne Kinderbetreuung um ein Impulsgeben zur Verbreiterung des Angebots gegangen, weshalb Mitnahmeeffekte in Kauf genommen worden seien. Oder bei der Altersvorsorge sei der soziale Ausgleich ein wichtiges Ziel. Daher hätten bereits die Gründerväter der AHV sich dafür eingesetzt, dass auch Wohlsituierte, die bekanntlich wesentlich höhere AHV-Beiträge zu entrichten haben, dieselben Renten erhielten wie wenig Verdienende, obwohl sie im Alter eigentlich diese Rente für ihre finanzielle Sicherung gar nicht nötig hätten.

Trotz dieser Einschränkungen stritt Wicki nicht ab, dass Mitnahmeeffekte in den Evaluationen (auch im Sozialbereich) beobachtet und nach Möglichkeit gemessen werden sollten. Festgestellte Mitnahmeeffekte seien den Zielsetzungen der Massnahmen gegenüberzustellen und vor diesem Hintergrund zu diskutieren. Im Falle unerwünschter Effekte müssten durchaus auch Massnahmen zu deren Verminderung getroffen werden.

### **Erfolgreiche Veranstaltung**

Mit dieser Palette von Referaten war eine gute Grundlage für die Diskussion gelegt, die angesichts der etwas knappen Zeit dann vor allem beim Apéro geführt wurde. Die weit über die Region Basel hinaus angereisten rund 70 interessierten Teilnehmenden zeigten, dass solche Veranstaltungen zu einem brisanten Thema einem echten Bedürfnis entsprechen. Die SEVAL wird deshalb ähnliche Veranstaltungen zu interessanten Themen auch in andern Regionen gerne unterstützen und mitorganisieren.