

Methodenatelier 10

Mitnahmeeffekte verstehen und erfassen

Alkuin Kölliker
Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)

SEVAL-Kongress 2020 – Methodenateliers

Haute école de travail social (HETS), Fribourg, 3. September 2020



- 1. Definition und Kategorien** von Mitnahmeeffekten
- 2. Bedeutung und Auftreten** von Mitnahmeeffekten
- 3. Erfassung** von Mitnahmeeffekten
- 4. Beurteilung und Reduktion** von Mitnahmeeffekten
- 5. Fazit**

Mögliche Diskussionsfragen



1. Definition und Kategorien

Illustratives Beispiel als Ausgangspunkt: Förderung von energieeffizienten Induktions-Kochherden durch das BFE (Förderprogramm ProKilowatt)



Subvention
durch
ProKilowatt





Definition von Mitnahmeeffekten

Zahlung von Subventionen [...], bei denen auch ohne zusätzlichen Anreiz teilweise oder in vollem Umfang die gewünschte Verhaltensänderung bereits vorgelegen hätte.

(Quelle: Steffen Minter, Artikel «Mitnahmeeffekt», in: Gabler Wirtschaftslexikon)

- **Vereinfacht: Auszahlung von Fördergeldern für Wirkungen, welche auch ohne die Fördergelder eingetreten wären**



Bemerkungen zur Verwendung des Konzepts

- **Im politischen Diskurs oft verwendet**
- **In Politikevaluationen öfter thematisiert**
- **Fixfertiges Lehrbuchwissen fehlt**
- **Wissenschaftliche Beschäftigung mit Mitnahmeeffekten ist verzettelt über verschiedene punktuelle Publikationen (v.a. Ökonomie / Politikwissenschaft)**
- **Konzept v.a. im deutschsprachigen Raum verbreitet (genau entsprechende Begriffe fehlen im Engl. / Frz.)**



Vollständige vs. partielle Mitnahmeeffekte

- **Vollständige Mitnahmeeffekte: Die geförderte Aktivität hätte ohne Subvention genau gleich stattgefunden**
- **Partielle Mitnahmeeffekte: Die geförderte Aktivität hätte ohne Subventionen teilweise stattgefunden (später, in geringerem Umfang, in anderer Art)**



Mitnahmeeffekt in Bezug auf was? – Drei Perspektiven

- **Mitnahmeeffekt bzgl. Anzahl geförderte Fälle**
Beispiel: 2 von 10 Projekten (20%) wären auch ohne Subvention verwirklicht worden
- **Mitnahmeeffekt bzgl. Kosten (Subventionsgelder)**
Beispiel: 400'000 CHF von 1 Mio. CHF Subventionsgeldern (40%) gingen an jene 2 (von 10) Projekte, welche auch ohne Subventionen verwirklicht worden wären
- **Mitnahmeeffekt bzgl. Wirkungen (Ziele der Subvention)**
Beispiel: 300 MWh von 600 MWh Stromeinsparungen (50%) wurden von jenen 2 von 10 Projekten ausgewiesen, welche auch ohne Subventionen verwirklicht worden wären



Unterscheidung von Subventionen nach Zielen

(vgl. dazu auch «Leitfaden zur Subventionsberichterstattung in Botschaften» der Eidgenössischen Finanzverwaltung EFV)

- a. Regulierung des Verhaltens**
- b. Umverteilung von Ressourcen
(insb. aus sozialpolitischen Gründen, z.B. im AHV-Bereich)**
- **Mitnahmeeffekte** im Sinne der weiter oben verwendeten Definition sind primär bei **Subventionen zur Regulierung des Verhaltens** relevant

1. **Definition und Kategorien** von Mitnahmeeffekten
2. **Bedeutung und Auftreten** von Mitnahmeeffekten
3. **Erfassung** von Mitnahmeeffekten
4. **Beurteilung und Reduktion** von Mitnahmeeffekten
5. **Fazit**

Mögliche Diskussionsfragen



Subventionsgesetz (SuG): Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit / Wirksamkeit

Art. 1 Zweck

¹ Dieses Gesetz stellt sicher, dass **Finanzhilfen** und Abgeltungen im gesamten Bereich des Bundes **nur gewährt** werden, wenn sie:

- a. hinreichend begründet sind;
- b. ihren **Zweck auf wirtschaftliche und wirkungsvolle Art erreichen**;
- c. **einheitlich und gerecht geleistet** werden;

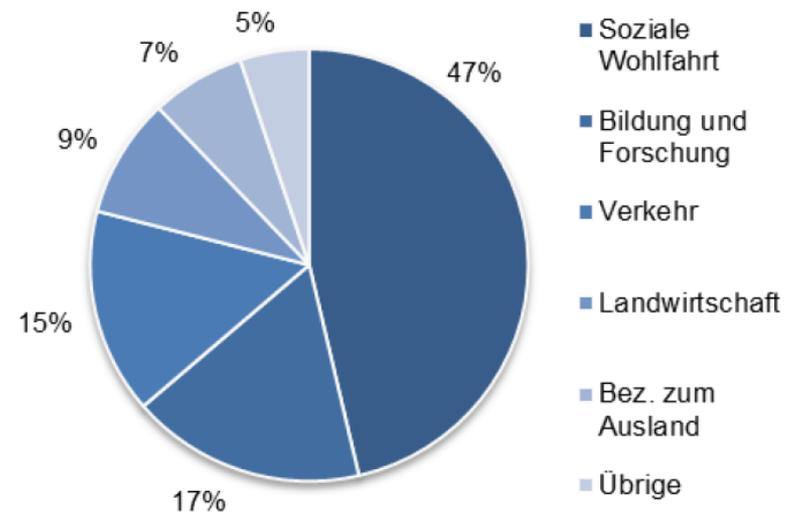
- **Subventionen sollen wirksam und wirtschaftlich sein**
- **Mitnahmeeffekte schmälern die Wirkung und damit auch die Kosten-Wirksamkeit (Wirtschaftlichkeit) von Subventionen direkt proportional**

Bedeutung von Subventionen im Bundeshaushalt 2017

(Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung, Ausgabenpolitik)

- **Gesamtausgaben Bund: 68,3 Mrd. Fr. (100%)**
- **Subventionen Gesamtbund: 39,7 Mrd. Fr. (58%)
(5,9% des BIP der CH)**
- **Knapp die Hälfte davon (47%) im Bereich
«Soziale Wohlfahrt»**

Verteilung der Subventionen auf die Aufgabengebiete



Situationen mit erhöhten Risiken von Mitnahmeeffekten

- **Unklare Ziele der Subvention: Ohne klare Ziele können Mitnahmeeffekte weder identifiziert noch reduziert werden**
- **Zu grosszügige Förderbedingungen: Ausgestaltung der Subvention gemäss «Giesskannenprinzip»**
 - **Fehlen von Förderbedingungen zum Ausschluss von Empfängern, welche die geförderte Massnahme auch ohne Subvention durchführen würden**
- **Projektentscheid vor Förderentscheid (und ohne sichere Aussicht auf Subventionen)**
- **Unrealistische Annahmen / fehlende Informationen zum Verhalten der Empfänger ohne Subventionen**
- **Änderung der Voraussetzungen im Zeitverlauf**
 - **Beispiel: Subventionierte energieeffiziente Produkte wie etwa LED-Lampen werden rentabler und verbreiten sich auch ohne weitere Subventionen**



Ökonomische Perspektive: Einfluss von Preiselastizitäten auf Mitnahmeeffekte

- **Preiselastizität: Wie stark reagieren Angebot und Nachfrage auf Preisänderungen?**
- **Subventionen senken den Preis bei subventionierten Produkten / Investitionen**
- **Wenn Angebot und Nachfrage stark (elastisch) auf Preissenkung reagieren, dann wirkt die Subvention gut, und Mitnahmeeffekte sind relativ gering.**
- **Wenn Angebot und Nachfrage schwach (unelastisch) auf Preissenkung reagieren, dann wirkt die Subvention wenig, und Mitnahmeeffekte sind relativ hoch.**

1. **Definition und Kategorien** von Mitnahmeeffekten
2. **Bedeutung und Auftreten** von Mitnahmeeffekten
3. **Erfassung** von Mitnahmeeffekten
4. **Beurteilung und Reduktion** von Mitnahmeeffekten
5. **Fazit**

Mögliche Diskussionsfragen



3. Erfassung von Mitnahmeeffekten

Grundprinzip zur Erfassung von Mitnahmeeffekten: Vergleich mit Referenzentwicklung

Zur Erhebung von Mitnahmeeffekten wird verglichen:

- a. Entwicklung mit Subvention («Förderszenario»)**
 - b. Entwicklung ohne Subvention («Referenzszenario»)**
- **Differenz zwischen (a) und (b) entspricht Wirkungen der Subvention (zusätzliche / «additionale» Wirkungen)**
 - **Erhebung eines möglichst realistischen Referenzszenarios ohne Subvention => Kernelement der Erfassung von Mitnahmeeffekten**

Wie kann die Referenzentwicklung erhoben werden?

Drei Optionen für Vergleich Referenz- / Förderszenario:

- **Tatsächliches Verhalten von unterschiedlichen Personen mit / ohne Erhalt von Subventionen (=> Querschnittvergleich)**
- **Tatsächliches Verhalten von gleichen Personen vor / nach Erhalt von Subventionen (=> Längsschnittvergleich)**
- **Vergleich zwischen tatsächlichem Verhalten einer Person mit Subvention und abgefragtem hypothetischen Verhalten der gleichen Personen ohne Subvention (oder umgekehrt: Vergleich tatsächlichem Verhalten ohne Subvention vs. hypothetisches Verhalten mit Subvention)**



Einzelne Methoden zur Erfassung von Mitnahmeeffekten

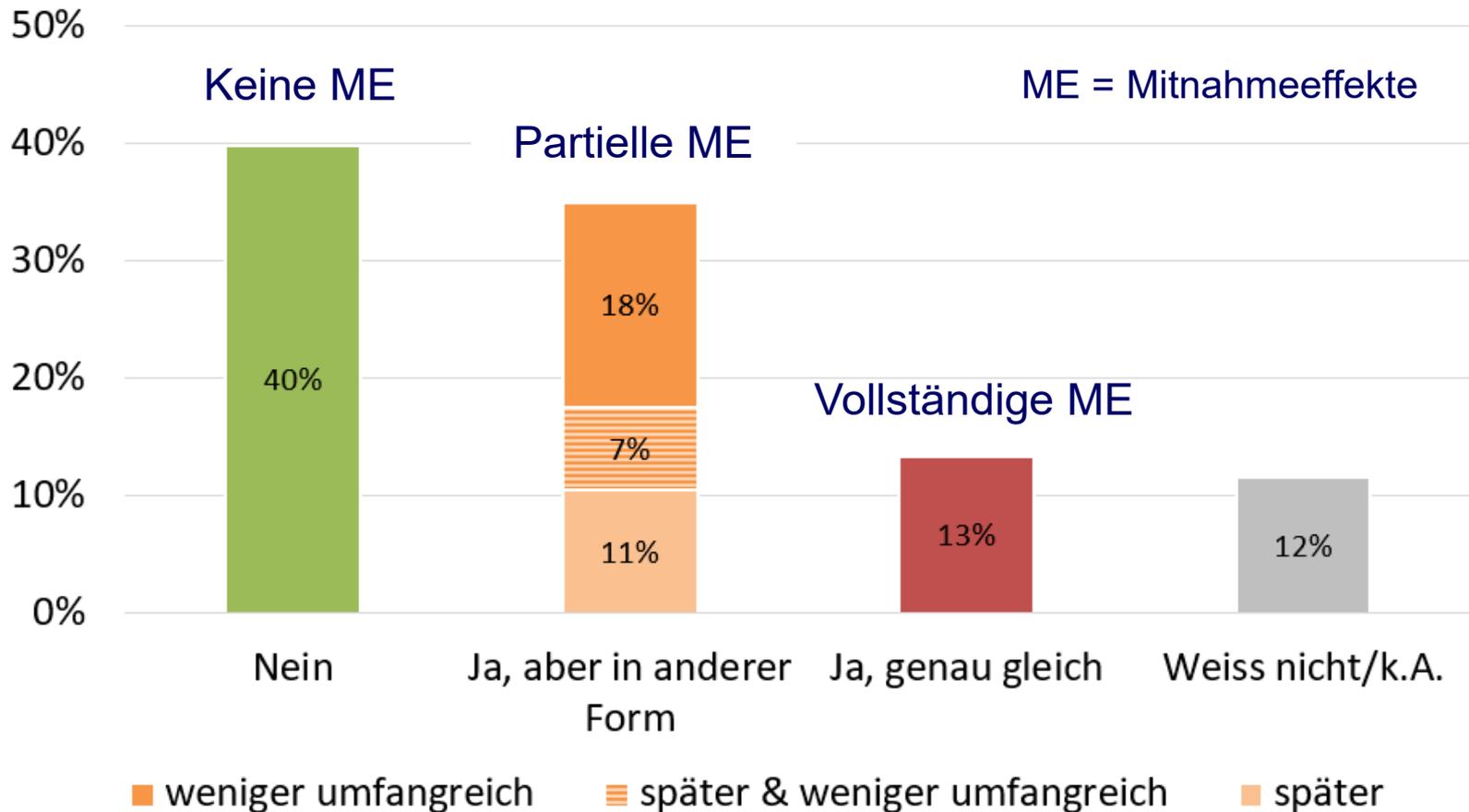
- **Befragungen zum Verhalten** (mittels Umfragen oder Interviews; Subventionsempfänger, abgelehnte Anträge, Nicht-Antragsteller)
- **Statistische Analyse** (z.B. von Daten zum tatsächlichen Verhalten von Gruppen mit / ohne Subventionen: Quasi-Experimente)
- **Dokumentenanalyse** (Analyse von Förderbedingungen, Subventionsanträgen, negativen Förderentscheiden)
- **Rentabilitätsberechnungen** (zur geförderten Massnahme mit / ohne Subventionen)
- **Mikroökonomische Analyse** (insb. zum Einfluss der Subventionen auf Angebot / Nachfrage nach den subventionierten Produkten: «elastische» oder «unelastische» Reaktion?)



3. Erfassung von Mitnahmeeffekten

Beispiel: Befragung zum Verhalten

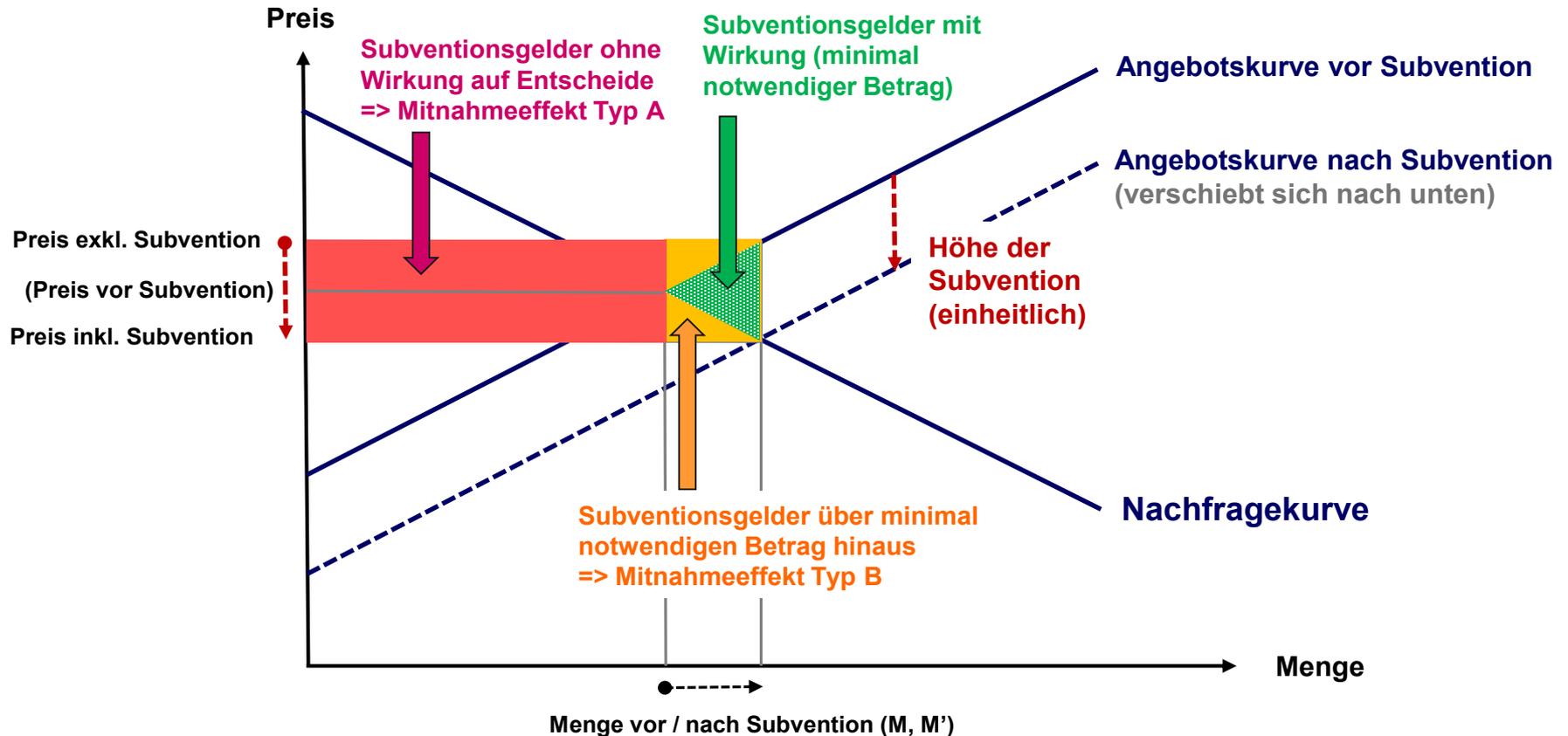
Hätten Sie ein entsprechendes Projekt auch ohne Förderung durch ProKilowatt umgesetzt? (N=113)



3. Erfassung von Mitnahmeeffekten

Beispiel: Mikroökonomische Analyse

Wirkung von Subventionen bei Förderung von Produkten



Möglichkeiten und Grenzen bei der Erfassung von Mitnahmeeffekten

- **Mitnahmeeffekte** selbst können nicht im engeren Sinn zuverlässig gemessen, sondern höchstens **geschätzt** werden
- Hingegen können einzelne **Indikatoren** für Mitnahmeeffekte **gemessen** werden (z.B. quantitative Resultate von Befragungen)
- Aussagen aus **Befragungen** können zu **quantitativen** Angaben zu Mitnahmeeffekten führen, allerdings bei **eingeschränkter Verlässlichkeit**
- Eine **Kombination mit anderen Methoden** kann helfen, die Resultate **plausibler und robuster** zu machen (Triangulation mit quantitativen und qualitativen Angaben)

1. **Definition und Kategorien** von Mitnahmeeffekten
2. **Bedeutung und Auftreten** von Mitnahmeeffekten
3. **Erfassung** von Mitnahmeeffekten
4. **Beurteilung und Reduktion** von Mitnahmeeffekten
5. **Fazit**

Mögliche Diskussionsfragen



4. Beurteilung und Reduktion

Mögliche Massstäbe zur Beurteilung von Mitnahmeeffekten

- Beurteilung anhand **individueller Ziele** der Subvention
- Beurteilung anhand **genereller (absoluter) Schwellenwerte**
- Beurteilung im **Vergleich zu anderen Subventionen**
(vgl. z.B. Schätzungen zu Mitnahmeeffekten bei verschiedenen Förderprogrammen im Energiebereich in Rieder & Haefeli 2008)



Beispiel: Vorgaben für Wettbewerbliche Ausschreibungen für Stromeffizienzmassnahmen gemäss Energieverordnung Art. 20

Art. 20 Berücksichtigung und Auswahl

¹ Für Förderbeiträge werden **nur Projekte und Programme berücksichtigt, die:**

- a. die Bedingungen für die Teilnahme am Ausschreibungsverfahren erfüllen;
und
- b. **ohne Förderbeitrag nicht realisiert würden.**

Wie können Mitnahmeeffekte reduziert werden?

(ausgewählte mögliche Massnahmen auf Stufe Konzeption der Subvention, teilweise in Anlehnung an Rieder & Haefeli 2008, S. 63-65)

- **Ziele der Subvention präzisieren**
- **Informationen über Zielgruppen und geförderte Aktivität nutzen: Zusätzliche Kenntnisse über Verhalten und Wirkungen mit / ohne Subvention (realistische Referenzszenarien) helfen, die Förderbedingungen gezielter auszugestalten**
- **Gezielte Förderkriterien formulieren: Ausschluss von Förderung bzw. Reduktion von Beitragssätzen, soweit die Förderung keine bzw. nur eine reduzierte zusätzliche Wirkung erzielt**
- **Preiselastizitäten berücksichtigen: Vorsicht bei Subventionierung von Produkten mit geringer Reaktion von Angebot und Nachfrage auf Preisänderungen (geringe Preiselastizität)**

- 1. Definition und Kategorien** von Mitnahmeeffekten
- 2. Bedeutung und Auftreten** von Mitnahmeeffekten
- 3. Erfassung** von Mitnahmeeffekten
- 4. Beurteilung und Reduktion** von Mitnahmeeffekten
- 5. Fazit**

Mögliche Diskussionsfragen



5. Fazit

- **Mitnahmeeffekte bedeuten einen unwirksamen und unwirtschaftlichen Einsatz von Subventionsgeldern, weil die geförderten **Wirkungen auch ohne Subvention** eingetreten wären**
- Für die **Erfassung** von Mitnahmeeffekten stehen mehrere Methoden zur Verfügung (Befragungen, statistische Analysen, Dokumentenanalysen, Rentabilitätsberechnungen, mikroökonomische Analysen)
- Die **Beurteilung** der Mitnahmeeffekte kann anhand von individuellen Zielen / allgemeinen Zielvorgaben / Vergleichen mit anderen Subventionen erfolgen
- Zur **Vermeidung** von Mitnahmeeffekten sind insbesondere klare Ziele, Informationen über das Verhalten der Adressaten und darauf ausgerichtete geeignete Förderkriterien wichtig
- Erfassung, Beurteilung und Vermeidung von Mitnahmeeffekten sind **wichtig, aber meist herausfordernd**



Mögliche Diskussionsfragen

- **Haben Sie kritische Bemerkungen zur Präsentation?**
(Lücken, Unklarheiten, Unstimmigkeiten, etc.)
- **Haben Sie selbst Erfahrungen gemacht mit der Erfassung, Beurteilung und Reduktion von Mitnahmeeffekten?**
- **Welche Erfahrungen haben Sie gegebenenfalls mit einzelnen Methoden zur Erfassung von Mitnahmeeffekten gemacht?**
- **Wie schätzen Sie selbst die Notwendigkeit und die Möglichkeiten in Bezug auf die Erfassung und Reduktion von Mitnahmeeffekten ein?**
- **Welche Aspekte von Mitnahmeeffekten möchten Sie noch weiter diskutieren?**
- **Wo sehen Sie Handlungsbedarf in Bezug auf die Weiterentwicklung der Evaluation von Mitnahmeeffekten (z.B. Konzepte / Theorie, Methoden zur Erfassung / Beurteilung / Reduktion von Mitnahmeeffekten, Meta-Evaluation von Mitnahmeeffekten)**

Besten Dank für Ihre Aufmerksamkeit und Ihre Diskussionsbeiträge !

Kontakt

Eidgenössische Finanzkontrolle
Monbijoustrasse 45, CH-3003 Bern
www.efk.admin.ch

Alkuin Kölliker
Fachbereich Evaluationen
Tel. +41 58 463 10 85
alkuin.koelliker@efk.admin.ch