

# Niedersächsischer Landesrechnungshof



## Mitnahmeeffekte bei Förderungen als Baustein von Prüfungen der Wirkungen von Fördermaßnahmen

EURORAI-Seminar 4. - 6. Mai 2023 – Vortrag Dr. Eckart Lantz, Mitglied des Senats

## NIEDERSACHSEN: Region in Europa



Bildrechte: Invest in Niedersachsen, Markus Tiemann, Tourismus Marketing Niedersachsen GmbH/Fotografen: Egon Wirdemann, Alexander Kassner, Goslar Marketing GmbH/Fotograf Stefan Schieler, Tourismusverband Landkreis Stade/Elbe e.V.

# NIEDERSACHSEN: Region in Europa

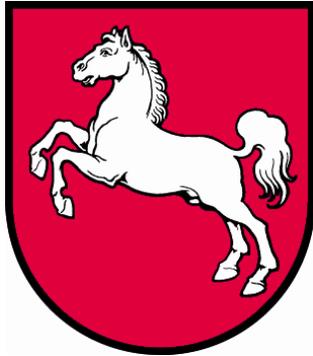


Bildrechte: Invest in Niedersachsen, Markus Tiemann, Tourismus Marketing Niedersachsen GmbH/Fotografen: Egon Wirdemann, Alexander Kassner, Goslar Marketing GmbH/Fotograf Stefan Schieler, Tourismusverband Landkreis Stade/Elbe e.V.



Niedersächsischer  
Landesrechnungshof

# BUNDESLAND NIEDERSACHSEN IM ÜBERLICK



- ~ 48.000 km<sup>2</sup> Fläche  
(zweitgrößtes Land in Deutschland)
- 8 Mio. Einwohner/-innen  
(~ 10 % in Deutschland)
- Landeshauptstadt: Hannover
- Bruttoinlandsprodukt (BIP):  
316 Mrd. €<sup>1</sup>
- Exporte: 85 Mrd. €
- Sitz von VW (Volkswagen)  
in Wolfsburg

<sup>1</sup> Jahr 2021

# LANDESVERWALTUNG und LANDESRECHNUNGSHOF

## Landesverwaltung

- ~ 200.000 Mitarbeiter/-innen

### Schwerpunkte:

Schulen, Universitäten, Polizei,  
Justiz, Steuerverwaltung

- 42 Mrd. € Haushaltsvolumen
- 11 Ministerien

## Landesrechnungshof

- ~ 200 Mitarbeiter/-innen
- 7 Abteilungen
- Sitz: Hildesheim



# AGENDA



- kurze Vorstellung: Niedersachsen
- Was sind „Mitnahmeeffekte“?
- 3 Prüfungen des Landesrechnungshofs
  - Vorstellung
  - Ergebnisse
- Fazit
  - Bedeutung von Mitnahmeeffekten für Wirkung von Förderungen
  - Anregungen für Prüfungen durch Rechnungshöfe

# VONEINANDER LERNEN: Austausch zwischen Rechnungshöfen

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE  
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES  
CONTROLO FEDERALE DELLE FINANZE  
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE  
WWW.EFK.ADMIN.CH



## 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

**Eidgenössische Finanzkontrolle**  
**Monbijoustrasse 45, CH-3003 Bern**  
**[www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch)**

Alkuin Kölliker  
Fachbereich Evaluationen  
Tel. +41 58 463 10 85  
[alkuin.koelliker@efk.admin.ch](mailto:alkuin.koelliker@efk.admin.ch)



**Niedersächsischer  
Landesrechnungshof**

## BEGRIFF „Mitnahmeeffekt“

- Definition:

Zahlung von Subventionen für Wirkungen, die (ganz oder teilweise) auch ohne Fördergeld eingetreten wären<sup>1</sup>

→ Über-Subventionierung

- nicht vollständig vermeidbar, aber begrenzt

<sup>1</sup> Vgl. Kölliker (2020) mit Verweis auf Minter (Artikel „Mitnahmeeffekt“), in: Gabler Wirtschaftslexikon

## METHODEN ZUR ERFASSUNG<sup>1</sup>

- Befragung (Umfragen oder Interviews) zum Verhalten von Subventions-Empfängern, abgelehnte Anträge, Nicht-Antragsteller
- statistische Analysen
  - Vergleich der Entwicklung des Fördergegenstands in Regionen **mit** Förderung und Regionen **ohne** Förderung
  - Längsschnitt-Analyse: Entwicklung des Fördergegenstands **vor**, **während** und **nach** der Förderung
  - ...
- Rentabilitätsberechnungen zur geförderten Maßnahme **mit** und **ohne** Subvention
- mikroökonomische Analyse, z. B. zum Einfluss der Subvention auf Angebot und Nachfrage nach den subventionierten Produkten – elastische oder unelastische Reaktion

<sup>1</sup> Angelehnt an Kölliker (2020)

# PRAXIS-ERFAHRUNGEN aus 3 PRÜFUNGEN

## Elektrolade-Infrastruktur



## „Digitalbonus“



## Konzeption von Förder-Richtlinien

5324

### Niedersächsisches Ministerialblatt

72. (77.) Jahrgang      Hannover, den 26. 10. 2022      Nummer 43

INHALT	
<p><b>A. Staatskanzlei</b></p> <p><b>B. Ministerium für Inneres und Sport</b> BfBl 18. 10. 2022, Richtlinien über die Gewährung von Zulassungen zur Förderung der Beratung zur freiwilligen Rückkehr (Zweckgerichtliche Rückkehrberatung) ... 27 100</p> <p>BfBl 17. 10. 2022, Rahmenrichtlinien für die Befehlsgewalt in der Polizei des Landes Niedersachsen (Befehlsgewaltbereichskriterien) – (BefBl-PrV) ... 204 10</p> <p><b>C. Finanzministerium</b> BfBl 26. 9. 2022, Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsaufstellung (VV-LHR) ... 44 100</p> <p>BfBl 13. 11. 2022, Hinweis zur Besetzung und Versorgungsplanung im Jahr 2022 ... 204 10</p> <p>BfBl 26. 10. 2022, Allgemeine Bürgerhaushaltschritte des Landes Niedersachsen ... 77 000</p> <p><b>D. Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung</b> BfBl 18. 10. 2022, Verfahren zum Nachweis der Fachkunde außerhalb einer ärztlichen Weiterbildung oder Fortbildung nach der NSV ... 21 000</p> <p><b>E. Ministerium für Wissenschaft und Kultur</b> BfBl 16. 10. 2022, Richtlinien über die Gewährung von Billerstattungen zur Unterstützung von durch die COVID-19-Pandemie in der Zeit vom Oktober 2021 bis März 2022 in Defizit geratenen Einrichtungen im Kulturbereich in kommunaler (Eigentümer) Landesförderprogrammen für Anwesenheiten Kulturerbestätten ... 22 100</p> <p><b>F. Kultusministerium</b></p>	<p>BfBl 26. 10. 2022, Technische Mindestanforderungen an die Habung von Engpassstellen-Charakteren ... 1404 75 30</p> <p>BfBl 25. 10. 2022, Tierschutz und Cross Compliance: Schutz von Nutztieren vor Qualtieren ... 1404 75 30</p> <p>BfBl 26. 10. 2022, Tierschutz: Entkommen von Kälbern ... 1404 75 30</p> <p><b>I. Justizministerium</b></p> <p><b>K. Ministerium für Umwelt, Energie, Raum und Klimaschutz</b></p> <p><b>L. Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung</b></p> <p><b>Amt für regionale Landesentwicklung Braunschweig</b> BfL 12. 10. 2022, Ausweisung der „Surteinfahrt-Stützpunkt“ ... 1405</p> <p><b>Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie</b> BfL 14. 10. 2022, Aufhebung einer Erlaubnis nach § 19 BbergG ... 1405</p> <p><b>Landesamt für Steuern Niedersachsen</b> BfL 17. 10. 2022, Aufhebung der Abgabe des Einkommensteuerbescheides bei Grundbesitzverlust (auch mit steuerrechtlichem Vorwissen) und Feststellung der Abgabensituation (Grundbesitzverlust) für den Hauptberufsbekanntmachung 1. Januar 2022, Finnerverlagerung bis zum 31. Januar 2022, Öffentliche Bekanntmachung ... 1405</p>



# ELEKTROLADE-INFRASTRUKTUR (1/2)



## Programm

- Zuwendung an Unternehmen
- Investition in nicht-öffentliche Ladeinfrastruktur für Elektro-Fahrzeuge
- Zuschuss 80 %
- 25 Mio. € Subventionen, ~ 1000 Förder-Fälle
- Jahre 2020 bis 2021

## Prüfung des LRH

- Konzeption der Richtlinie
- Umfrage bei Begünstigten zu Mitnahmeeffekten
- administrative Umsetzung



# ELEKTROLADE-INFRASTRUKTUR (2/2)



## Ergebnisse zu Mitnahmeeffekten

- 65 % der Begünstigten hätten Investition auch ohne oder mit geringerer Förderung getätigt
- rechnerisch hätten 7 Mio. € eingespart werden können
- Ministerium hatte keine Argumente zur Höhe des Fördersatzes (80 %)
- Ministerium kannte Zahl der vor Förderung bereits existenten Lade-Infrastruktur nicht → Längsschnitt-Analyse unmöglich
- Geld für Stadtwerke und Autohändler

## Empfehlungen

- Entscheidung über Fördersatz anhand belastbarer Datengrundlage
- mehr Arbeit in Konzeption stecken – dabei rechtliche Vorgaben beachten (Zieldefinition, Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, Erfolgskontrolle)
- bei wenig Wissen besser geringen Fördersatz wählen und nachsteuern, wenn notwendig

# „DIGITALBONUS“ (1/2)



## Programm

- Investitionen in IT-Hard- und Software zur digitalen Transformation von kleinen und mittleren Unternehmen
- 50 % Zuschuss, bis 10.000 €
- Mittel mehrfach aufgestockt, insgesamt 80 Mio. €, mehr als 10.000 Förderfälle
- seit dem Jahr 2019

## Prüfung des LRH

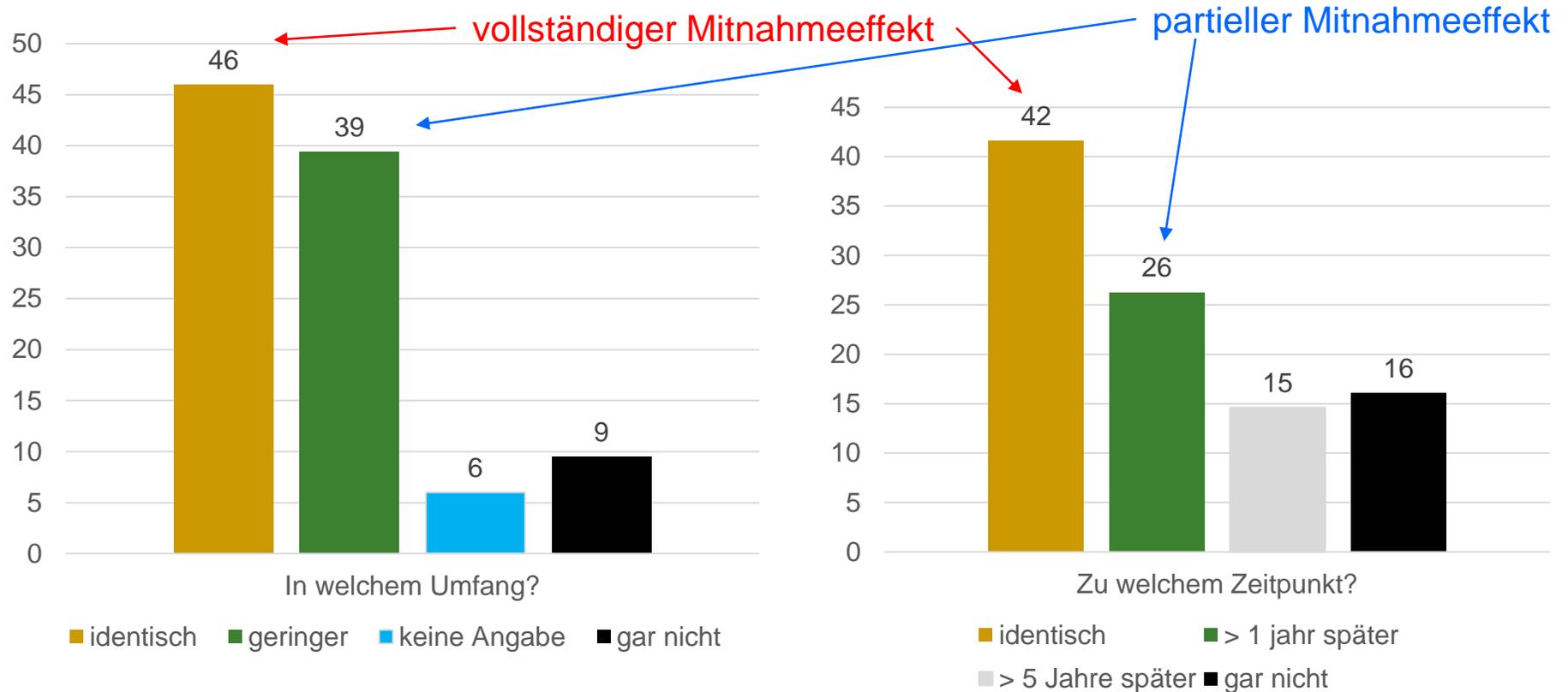
- Konzeption und Durchführung der Richtlinie
- stichprobenartige Prüfung von Fall-Akten
- digitale Umfrage unter Zuwendungsempfängern (Stichprobe)



# ERGEBNIS EINER UMFRAGE DES RECHNUNGSHOFS



„Hätten Sie die Investition auch ohne die Förderung getätigt?“ (in %)



# HOHE NACHFRAGE NACH SUBVENTION ALS KRITERIUM FÜR ERFOLG?

„Wir mussten die Mittel  
(...) deutlich anheben,  
weil wir uns **vor der  
Nachfrage kaum retten**  
konnten!“\*

„Eine Abfrage bei  
niedersächsischen  
Unternehmen habe  
ergeben, dass sich das  
Förderprogramm **großer  
Beliebtheit** erfreut  
hatte.“\*\*

\* Quelle: Nds. Wirtschaftsminister Dr. Althusmann, 135. Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen des Landtages am 29.09.2021

\*\* Quelle: Rundblick vom 4.5.2022, Darstellung der Aussagen des nds. Wirtschaftsministers zur Ankündigung der Neuauflage des Programms

## „DIGITALBONUS“ (2/2)



### Ergebnisse zu Mitnahmeeffekten

- Umfrage: 46 % der Begünstigten hätten geförderte Investition ohne Förderung in identischem Umfang getätigt
- Umfrage: 42 % der Begünstigten hätten geförderte Investition ohne Förderung zum gleichen Zeitpunkt getätigt.
- bei mittelgroßen Unternehmen besonders deutlich

### Empfehlungen

- vorhandene haushaltsrechtliche Vorgaben beachten (Ziele nach SMART, Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, Erfolgskontrolle)
- viel ausgezahltes Geld und hohe Nachfrage sind allein kein Erfolgsindikator  
→ Wirkungen messen

# KONZEPTION von FÖRDER-RICHTLINIEN (1/2)



## Programm

- Niedersachsen gewährt Zuwendungen von über 1 Mrd. € pro Jahr
- ~ 200 Förder-Richtlinien
- sowohl aus eigenen Mitteln des Landes als auch EU und Bund

## Prüfung des LRH

- Konzeption und Umsetzung von 20 Richtlinien in 3 Ministerien
- Definition von Förderzielen (SMART-Kriterien)
- Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen
- begleitende und abschließende Erfolgskontrollen



# KONZEPTION von FÖRDER-RICHTLINIEN (2/2)



## Ergebnisse zu Mitnahmeeffekten

- schon die Zielbestimmung ist mangelhaft
- trotz rechtlicher Pflicht keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen
- kaum Erfolgskontrollen

## Empfehlungen

- belastbare Zieldefinition schafft Grundlage für ziel-genaue Förderung
- Erfolgskontrollen müssen bereits bei der Konzeption vorgedacht werden
- Grundlage für Begrenzung von Mitnahmeeffekten

## FAZIT 1: BEDEUTUNG VON MITNAHMEEFFEKTEN (1/2) FÜR WIRKUNGEN VON FÖRDERUNGEN

- relevantes Element bei Analyse von Wirkungen bei Förderungen
- Mitnahmeeffekte haben potenziell hohe Bedeutung  
→ deutliche Einschränkung der zielgerichteten Wirkung der Fördermaßnahmen
- Schlüssel zur Begrenzung von Mitnahmeeffekten liegt bereits in der Konzeption der Förderprogramme
- Verwaltung feiert ausgegebenes Geld statt echter (inhaltlicher) Wirkung

## FAZIT 1: BEDEUTUNG VON MITNAHMEEFFEKTEN (2/2) FÜR WIRKUNGEN VON FÖRDERUNGEN

- Was begünstigt Mitnahmeeffekte?<sup>1</sup>
  - ungenaue Ziele
  - unrealistische Annahmen der Verwaltung und fehlendes Wissen zum Verhalten der Empfänger
  - Änderung der Voraussetzungen im Zeitablauf
  - Projektentscheid vor Förderentscheid (vorzeitiger Maßnahmebeginn)

<sup>1</sup> Vgl. auch Kölliker (2020)

## FAZIT 2: ANREGUNGEN FÜR PRÜFUNGEN DURCH RECHNUNGSHÖFE

- ergiebiges Prüfungsfeld
- viel unnötige Subventionen
- wenig Wissen in der Verwaltung zu Mitnahmeeffekten und deren Begrenzung  
→ Beratungsfunktion der Rechnungshöfe
- Umfragen und andere Methoden können relevante Erkenntnisse bringen
- mögliche Empfehlungen für Konzeption von Förderprogrammen - z. B.: mit geringem Fördersatz beginnen und ggf. anpassen



Niedersächsischer Landesrechnungshof



Mitnahmeeffekte bei Förderungen als Baustein von  
Prüfungen der Wirkungen von Fördermaßnahmen

EURORA Seminar am 04.05.2023 – Vortrag Dr. Eckart Lantz



Vielen Dank!

Ihre Fragen ?

Raum für  
Diskussion ...