

III.2.3 Finanzielle Anreize

Eine materielle Steuerung kann nicht nur über die oben beschriebene direkte Verteilung oder Umverteilung erfolgen. Auch eine indirekte Steuerung ist möglich, die unter dem Begriff des finanziellen Anreizes gefasst ist und auf die materiellen Bedürfnisse der Steuerungsadressaten abzielt. Hierunter lassen sich wiederum positive und negative Anreize unterscheiden (vgl. Braun/Giraud 2014: 186).

Die bekanntesten negativen Anreize, um gesellschaftspolitische Ziele zu erreichen, stellen Abgaben in Form von Gebühren und indirekten Steuern – insbesondere Verbrauchs- und Aufwandssteuern (wie die Mehrwertsteuer) – dar. Um indirekte Steuern handelt es sich, weil sie – wie auch Gebühren – bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen oder dem Verbrauch von Waren anfallen (während etwa Einkommen direkt besteuert wird). Als indirekte Steuerung können sie darüber hinaus charakterisiert werden, weil etwa die Ökosteuer nicht direkt den Verkauf oder Gebrauch von Fahrzeugen verbietet, die mit entsprechenden Kraftstoffen betrieben werden, sondern deren Nutzung verteuert. Von der Steuer geht somit ein Anreiz aus, auf eine andere Mobilitätsform umzusteigen. Zugleich wirkt sie dennoch direkter als etwa eine E-Auto-Prämie. Der Unterschied besteht darin, dass Letztere eine zukünftige freiwillige Verhaltensänderung belohnt, während Steuern und Abgaben das aktuelle Verhalten bestrafen.

Zu den positiven finanziellen Anreizen zählen Steuervergünstigungen (etwa auf Investitionen), Subventionen und Förderung, also die direkte finanzielle Unterstützung oder Kostenübernahme, die dennoch ein indirektes Steuerungsinstrument darstellen.⁶ Denn es handelt sich um ein reglementiertes Angebot, dessen Nutzung aktiv von den Adressaten ausgehen muss. Klassischerweise handelt es sich um Prämien und Zulagen, wie etwa bei der staatlichen Förderung für vermögenswirksame Leistungen, der Rienter-Renten-Förderung, der E-Auto-Prämie zur Stärkung der Elektromobilität, der Förderung von Fotovoltaik-Anlagen im Rahmen der Energiewende oder bei der Forschungsförderung.⁷ Die Inanspruchnahme erfolgt also zum einen auf Antrag und nicht automatisch. Zum anderen wird nicht eine erzwungene Handlung oder Handlungsänderung kompensiert, sondern freiwilliges Handeln honoriert.

Dabei liegt das eigentliche Ziel der Steuerung nicht immer in der unmittelbaren Wirkung des Steuerungsimpulses auf das Steuerungsobjekt. Deutlich wird dies etwa am Beispiel der Umweltprämie (umgangssprachlich auch als Abwrackprämie bezeichnet), die 2009 im Rahmen des Konjunkturpakets II eingeführt wurde und am Ende ein Volumen von fünf Milliarden Euro erreicht. Die Prämie in Höhe von 2.500 Euro wurde auf Anfrage an Privatpersonen ausgezahlt, die ihr altes Kraftfahrzeug im Zuge eines Neukaufs verschrotten ließen (vgl. Illing 2016: 34–63). Unmittelbare bewirkte die Prämie al-

- 6 Allerdings weist Derlien (1993: 511) darauf hin, dass finanzielle Anreize und Subventionen beziehungsweise Transferleistungen nicht immer trennscharf zu unterscheiden sind, wenn die Motivlage der anreizfolgenden Steuerungsadressaten miteinbezogen wird: »Wenn man von einem Mitnahmeeffekt ausgeht, handelt es sich faktisch um eine Transferzahlung, liegt der Mitnahmeeffekt nicht vor, sprechen wir von einem Anreizinstrument.«
- 7 Am Beispiel der Forschungsförderung unterscheiden König und Dose (1993b: 531f.) zusätzlich zwischen Niveausteuerung (beispielsweise inhaltsunabhängige Personalkostenzuschüsse) und Richtungssteuerung (über themen- und inhaltsbezogene Fördervorgaben).

so den (vorgezogenen) Neukauf eines Kraftfahrzeugs. Die eigentlich intendierten, mittelbaren Ziele waren aber: 1. die Unterstützung der Automobilindustrie im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2007 bis 2009 durch absatzeinbruchmindernde Konsumanreize sowie 2. eine Senkung der Umweltbelastung durch schadstoffärmere Neuwagen.⁸

III.2.4 Strukturierung

Indirekte Steuerung über Strukturierung beinhaltet in der Literatur teilweise sehr unterschiedliche Instrumente (vgl. etwa Braun/Giraud 2014: 187f.). Grundsätzlich lassen sich infrastrukturelle sowie entscheidungsprozess- und verfahrensbezogene Steuerungsinstrumente (die auch als *prozedurale Steuerung* beschrieben werden) unterscheiden. Um diese deutlicher voneinander abzugrenzen, werden im Folgenden unter Strukturierung nur infrastrukturelle Instrumente gefasst. Verfahrensvorschriften oder Rahmensetzung von Entscheidungsprozessen werden stattdessen im nachfolgenden Kapitel III.2.5 unter dem Begriff der Kontextsteuerung behandelt.⁹

Das Angebot an Infrastrukturen wie Straßen- und Schienennetzen, Internetzugängen oder Beratungsstellen ermöglicht deren Inanspruchnahme. Diese erfolgt freiwillig, sodass es sich um eine indirekte Steuerung handelt. Eine Lenkungswirkung kann hier etwa durch die Steigerung der Zugänglichkeit (beispielsweise Anreiz zur Bahnnutzung durch den Ausbau von Park-&-Ride-Stellflächen) oder der Abdeckung (wie beim Aufbau einer Ladesäulen-Infrastruktur zum Umstieg auf Elektroautos) erfolgen. Schuppert (2011: 13) spricht daher bei der »Struktursteuerung« von der »Eröffnung von Handlungskorridoren« anstelle einer »punktgenauen Steuerung«.

Im Kern erfolgt bei der Strukturierung die Steuerung über Selektionsanreize (vgl. Braun/Giraud 2014: 187). Entweder wird eine alternative Infrastruktur als neue Selektionsmöglichkeit geschaffen oder die Attraktivität einer gegebenen Wahlmöglichkeit verändert, um damit den Anreiz für eine von der ansonsten zu erwartenden Selektion abweichende Entscheidung zu erhöhen. Entsprechend unterschiedlich können die Kosten für Struktursteuerung ausfallen. Bereitstellung und Erhalt von Infrastruktur kann nicht nur erhebliche finanzielle Mittel beanspruchen. Gerade bei Großinfrastrukturprojekten fallen häufig zusätzliche Kosten in Form von zu überwindenden Widerständen an. Darüber hinaus handelt es sich bei diesen Größendimensionen um eine sehr langfristige Steuerungsperspektive.

8 Das verantwortliche Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) formulierte in seinem Abschlussbericht: »Ziel der Umweltprämie war es, alte Personenkraftwagen mit hohen Schadstoffemissionen durch neue, effizientere Fahrzeuge zu ersetzen und damit gleichzeitig die Nachfrage zu stärken« (BAFA 2010: 2).

9 Cöhler (2009: 35) wiederum versteht unter dem Begriff der Kontextsteuerung sowohl Struktursteuerung als auch Selbstregulierung. Letztere wird unter dem Punkt Selbst- und Ko-Regulierung in dieser Abhandlung ebenfalls separat behandelt (siehe Kapitel III.2.6).