

Universität Stuttgart
Fakultät 8
Institut für Sozialwissenschaften
- Politikwissenschaft -
Abteilung für Politische Theorie
und Politikfeldanalyse
(Politikwissenschaft II)

**„Wandel durch Policy-Lernen in der Umweltpolitik?
Das Beispiel Ökologische Steuerpolitik.“**

Wissenschaftliche Arbeit zur
Erlangung des akademischen
Grades eines Magister Artium
Bernhard Wolfsturm
1559178
Betreuer:
Prof. Dr. iur. Axel Görlitz
Prof. Dr. Helge Majer
Fakultät 8
Institut für VWL und Recht
Abteilung für Umwelt- und
Innovationsforschung
Stuttgart, Februar 2000

A. Gliederung

A.	Gliederung.....	1
B.	Abkürzungsverzeichnis.....	3
C.	Abbildungsverzeichnis.....	4
1.	Einleitung.....	5
1.1	Fragestellung.....	5
1.2	Vorgehensweise, Begründung und Abgrenzung.....	7
2.	Der umweltpolitische Prozeß.....	12
2.1	Politikverständnis.....	12
2.2	Umweltpolitik als Problemverarbeitungsprozeß.....	13
2.3	Umweltpolitik in Netzwerken.....	16
3.	Wandel im Politikfeld Umweltpolitik.....	19
3.1	Begriffsklärung Abgaben, Steuern und Ökologische Steuerreform.....	19
3.2	Veränderte Lösungsstrategien als Hintergrund.....	22
3.3	Der ökologische Diskurs.....	25
3.4	Kritik der gängigen Umweltpolitik als Grundlage veränderter Problemlösungsstrategien.....	27
4.	Zwischenergebnis.....	29
5.	Policy-Lernen und Wandelprozesse.....	31
5.1	Lernprozesse und Instrumentenwahl.....	31
5.2	Lernprozesse und Ideen.....	33
6.	Der Advocacy-Koalitionen-Ansatz.....	35
6.1	Zentrale Annahmen.....	35
6.2	Das Subsystem.....	37
6.3	Struktur der „Belief Systems“.....	38
7.	Das Subsystem Ökologische Steuerpolitik.....	40
7.1	Die Genese des Subsystems Ökologische Steuerpolitik.....	40
7.2	Externe Effekte.....	45
7.3	Die Realisation der Ökologischen Steuerreform.....	49

8.	Die Verteilungskonflikte im Subsystem Ökologische Steuerpolitik.....	51
8.1	Verteilungskonflikte durch die Ökologische Steuerreform.....	51
8.2	Der Einfluß der Interessengruppen auf die Ausgestaltung der Maßnahmen.....	53
9.	Die Koalitionen im Subsystem Ökologische Steuerpolitik	57
9.1	Vorbemerkung.....	57
9.2	Die Problemlösestrategien.....	58
9.3	Die Koalitionen.....	60
10.	Policy-Wandel im Subsystem Ökologische Steuerpolitik.....	65
10.1	Lerneffekte bei den Koalitionen.....	65
10.2	Externe Effekte, Policy-Broker und Policy-Wandel.....	70
11.	Zusammenfassung, Kritik und Ausblick.....	73
D.	Literaturangaben.....	77

B. Abkürzungsverzeichnis

BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich Soziale Union
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
FDP	Freie Demokratische Partei Deutschland
ifo	Institut für Wirtschaftsforschung
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschland
SRU	Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
STZ	Stuttgarter Zeitung
StuW	Steuer und Wirtschaft
UPI	Umwelt- und Prognose-Institut Heidelberg
USA	United States of America
ZAU	Zeitschrift für angewandte Umweltforschung
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
zfbf	Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung

C. Abbildungsverzeichnis

Schaubild 1: Klassifikation von Abgaben.....	22
Tabelle 1: Struktur „Belief Systems“	39
Tabelle 2: Die Koalitionen im Subsystem Ökologische Steuerpolitik.....	64

1. Einleitung

1.1 Fragestellung

Seit mehr als zehn Jahren sind ökologisch orientierte Steuerreformansätze Bestandteil teilweise heftig geführter politischer Auseinandersetzungen. Nach anfänglich akademischer Diskussion ist solch ein Konzept aus dem wissenschaftlichen Elfenbeinturm auf die politischen Agenden gelangt und hat sich zu einem konkreten politischen Inhalt in Form der ersten Stufe der Ökologischen Steuerreform entwickelt.

Die tatsächlichen Steuersätze dieser Reform liegen jedoch weit unter denen, die im Vorfeld zur Debatte standen, z.B. fünf Mark je Liter Kraftstoff. Die Hoffnungen, die mit solchen Steuern von Seiten der Umweltverbände sowie von Bündnis 90/Die Grünen verbunden waren, wurden mit der Realisation herb enttäuscht.¹ Ging man doch davon aus, durch Öko-Steuern die scheinbare Gegensätzlichkeit zwischen Ökonomie und Ökologie überwinden und die Umweltpolitik mit anderen Politikfeldern erfolgreich verzahnen zu können.²

Allerdings kann festgestellt werden, daß es mit der Einführung dieser Maßnahmen erstmals zu einer systematischen Besteuerung des Energieverbrauchs gekommen ist. Daraus läßt sich die Vermutung ableiten, daß mit der Implementation der Ökologischen Steuerreform am 1. April 1999, es in der Umweltpolitik zu einer inhaltlichen Veränderung kam. Dieser Wandel spiegelt sich in einem veränderten Instrumenteneinsatz in der Umweltpolitik wieder. Diese Ökologische Steuerreform (1. April 1999) ist der Einsatz des Instruments Steuer zur Umgestaltung des Steuersystems nach ökologischen Kriterien. Konzipiert als Konsumentensteuer auf Basis der Energieträger unterscheidet sie sich somit grundlegend von einzelnen bestehenden Abgaben oder Steuern auf bestimmte Umweltmedien und kann somit als inhaltlicher Wandel im

¹ Vgl. Das Parlament Nr. 6, vom 05.02.1999, S.2.

² Vgl. dazu die Beiträge in: Greenpeace, (Hrsg.) 1995: Der Preis der Energie. Plädoyer für eine ökologische Steuerreform, München 1995, S.14 ff.

umweltpolitischen Instrumentarium bezeichnet werden. Diese Veränderung läßt sich auch durch die Art des angewandten Instrumentariums belegen. Mit dem Einstieg in eine Ökologische Steuerreform ist es zu einem planmäßigen Einsatz marktwirtschaftlicher, ökonomischer Instrumente in der Umweltpolitik gekommen. Somit ist durch die Ökologische Steuerreform, das bisher gängige, ordnungspolitisch geprägte, umweltpolitische Handlungsmuster verändert worden.

Ist eine solche Veränderung festgestellt, bleibt die Frage nach den Gründen, die zu einem solchen Wandel in der Umweltpolitik geführt haben. Betrachtet man in diesem Zusammenhang den umweltpolitischen Diskurs bzw. die Diskussion um die Ökologische Steuerreform so ist auffällig, daß die Art und Weise wie diese geführt wurden bzw. immer noch geführt werden, grundlegend verschiedene Vorstellungen der beteiligten Akteure hinsichtlich umweltpolitischer Lösungsstrategien vermuten lassen. Offenbar existieren bei den Beteiligten unterschiedliche Vorstellungen darüber, mit welchen Mitteln der Umweltproblematik beigegeben werden soll. Betrachtet man die Genese der Ökologischen Steuerpolitik, so läßt sich feststellen, daß erst die inhaltliche Veränderung für einen Thematisierungsschub sorgte und so das Vordringen in den politischen Raum ermöglichte. Die Ökologische Steuerpolitik wurde politisch erst interessant, seit die Erhebung dieser Steuern mit der Senkung anderer, als negativ empfundener Abgaben verbunden wurde. Offensichtlich sind die anfänglich starren Dispositionen einer Bereitschaft gewichen, die Instrumentenwahl flexibel und wirtschaftsverträglich zu gestalten, indem die Ökologische Steuerreform aufkommensneutral konzipiert wurde. Es ist zu vermuten, daß bei den Beteiligten Prozesse stattgefunden haben, die zu einer Verhaltensänderung geführt hat. Geht es um Verhaltensänderungen von Akteuren, die zu einem Politik-Wandel führen, so rücken Lernprozesse (Policy-Learning) in den Vordergrund des Forschungsinteresses. Somit kann folgende Frage formuliert werden: Ist der Wandel in der Umweltpolitik, der sich in Form der Ökologischen Steuerreform darstellt, auf Policy-Learning-Prozesse bei den beteiligten

Akteuren zurückführen? Lernprozesse wären somit Ursache für eine veränderten Instrumenteneinsatz in der Umweltpolitik.

Um einen solchen behaupteten Zusammenhang nachweisen zu können, bedarf es eines Begründungszusammenhangs, der den festgestellten Wandel als einen Fall von Policy-Lernen rechtfertigt.

1.2 Vorgehensweise, Begründung und Abgrenzung

Demzufolge muß nach Gründen gesucht werden, die eine Veränderung in der umweltpolitischen Instrumentenwahl als Folge von Lernprozessen erklären können. Inwiefern also ist der Wandel in der Umweltpolitik als ein Fall von Policy-Lernen anzusehen?

Zunächst einmal richtet sich der Fokus der vorliegenden Arbeit auf die Umweltpolitik, da sie als querschnittsorientierte, verschiedene Politikfelder berührende Politik ein Konfliktfeld repräsentiert, in dem sich der Gegensatz zwischen Umwelt- und Wirtschaftsinteressen besonders deutlich abbildet. Diese Gegensätzlichkeit läßt sich in den unterschiedlichen umweltpolitischen Präferenzen der Akteure für bestimmte Lösungsstrategien darstellen. Die Ökologische Steuerpolitik bietet dabei einen besonders interessanten Ausschnitt an, da sich in der Debatte um die verschiedenen ökologischen Steuerreformkonzepte der letzten Jahre der umweltpolitische Diskurs exemplarisch wiederfindet. Es ist zweckmäßig, hier eine Unterscheidung zwischen einer Ökologischen Steuerpolitik und der am 1. April 1999 in Kraft getretenen Ökologischen Steuerreform zu treffen. Die Ökologische Steuerreform ist als eine Lösungsstrategie anzusehen, die sich in dem Subsystem Ökologische Steuerpolitik entwickelt hat. Wie später gezeigt wird, ist die Ökologische Steuerreform von der erstmaligen Konzeption bis zur tatsächlichen Realisation erheblich modifiziert worden. Darüber hinaus existieren noch eine Anzahl weiterer Steuerreformansätze, die sich unter dem Oberbegriff Ökologische Steuerpolitik subsumieren lassen, indem sie Steuern für Umweltbelange in Anspruch nehmen. Im folgenden wird unter

Ökologischer Steuerpolitik das Subsystem bezeichnet, während die verschiedenen ökologischen Steuerreformansätze als Instrumentarium betrachtet werden, mit dem verschiedene Aufgaben bewältigt werden soll. Damit man die anfangs gestellte Frage - ob Policy-Learning die Ursache von einer veränderten umweltpolitischen Instrumentenwahl sein könnte - beantworten kann, bedient man sich in der Regel geeigneter Modelle oder Theorien, die für sich in Anspruch nehmen, den behaupteten Zusammenhang plausibel erklären zu können. Dabei bietet sich eine Vorgehensweise an, die zunächst das Verständnis von Umweltpolitik dahingehend erhellt, den umweltpolitischen Prozeß als Problemverarbeitungsvorgang zu verstehen. Damit umweltpolitische Veränderungen belegt werden können, wird mit Hilfe der Netzwerkanalyse das Politikfeld Umweltpolitik anhand des Policy-Zyklus-Modells beschrieben. In der Politikformulierungsphase dieses Modells kann das Zustandekommen alternativer Lösungsstrategien abgebildet werden. Die Methode der Netzwerkanalyse eignet sich deshalb für die weitere Ausführung, weil sie die Möglichkeit eröffnet, den komplexen Politikprozeß differenzierter betrachten zu können, indem die Verflechtung von Akteuren bei der Produktion öffentlicher Maßnahmen aufgezeigt wird.³ Umweltpolitik ist demnach das Ergebnis eines umweltpolitischen Problemverarbeitungsprozesses, an welchem eine Reihe von Akteuren mit jeweils unterschiedlichen umweltspezifischen Vorstellungen beteiligt sind. Umweltpolitik ist somit die faktische Ausprägung von umweltpolitischen Problemverarbeitungsprozessen. Die bisherige Umweltpolitik kann folglich als Reaktion auf Umweltschäden verstanden werden. Inhaltlich läßt sich für die letzten 30 Jahre ein dominantes Handlungsmuster feststellen. Die Suche nach Gründen für die umweltpolitische Veränderung durch die Ökologische Steuerreform kann dabei nicht auf eine, dem Problem angemessene Instrumentenwahl der umweltpolitischen Akteure (im Sinne eines rationalen Auswahlverfahrens)

³ Vgl. Héritier, A., 1993 (b): Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung, in: Héritier, A., 1993 (a): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993, Opladen 1993, S. 9-36, S. 19.

als die allein entscheidende Einflußgröße beschränkt bleiben.⁴ Die Reduktion der Untersuchung auf die Analyse der Wirkungsweise umweltpolitischer Instrumente mag unbestritten ein sinnvolles Thema sein - zur Erklärung veränderter Politikinhalte trägt sie aber nur unwesentlich bei. Jänicke merkt in diesem Zusammenhang an, daß die Instrumentenwahl generell für den Ausgang wenig erklärungs-fähig ist, wenn die Stärke, Konfiguration oder Kompetenz der Akteure, ihre strategische Langzeitorientierung, ihre situativen und strukturellen Handlungsbedingungen sowie der Charakter des Problems ausgegrenzt werden.⁵ Demnach wird ein Modell benötigt, welches diesen komplexen Zusammenhang einer Veränderung in der Instrumentenwahl durch die Akteure in einem umweltpolitischen Netzwerk, unter Berücksichtigung der verschiedenen Einflußfaktoren, adäquat erklären kann. Dabei bietet sich eine Vorgehensweise an, die in den letzten Jahren in der Policy-Analyse immer stärker an Boden gewonnen hat: wenn nach den Faktoren der Politikentstehung innerhalb eines Politikfeldes gefragt wird, richtet sich die Aufmerksamkeit vermehrt auf die Rolle von Wertvorstellungen oder handlungsleitenden Orientierungen der beteiligten Akteure und deren Folgen für das Politikresultat, insbesondere wenn es um die Veränderung von Politikinhalten über einen längeren Zeitraum (in der Regel 10 Jahre) hinweg geht.⁶ Politikinhalte werden demnach in Abhängigkeit von ein Politikfeld prägendes, übergeordneten Problemlösungsphilosophien gesehen, die in ideologischen Leitbildern und Überzeugungen der Akteure wurzeln und somit die Instrumentenwahl in Abhängigkeit von den Präferenzen der beteiligten Akteure sehen.⁷ Veränderungen in solchen Problemlösungsphilosophien, so die These, lassen sich durch Lernprozesse verstehen und erklären. Policy-Lernen bei den Akteuren wäre somit ursächlich dafür verantwortlich, einen Politik-Wandel in der

⁴ Vgl. Jänicke, M./Weidner, H., 1997: Zum aktuellen Stand der Umweltpolitik im internationalen Vergleich -Tendenzen zu einer globalen Konvergenz?, in: APuZ, B27/97, S. 15-24, S. 17.

⁵ Vgl. Jänicke, M., 1996 (b): Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik, in Jänicke, M., (Hrsg.) 1996 (a): Umweltpolitik der Industrieländer: Berlin 1996 S.9-28, S.11.

⁶ Vgl. Héritier, A., 1993 (b): in: ders., 1993 (a): S. 9-36, S. 17.

⁷ Vgl. Héritier, A., 1993 (c): Policy-Netzwerkanalyse als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext, in: ders. 1993 (a): S. 432-447, S. 434.

Umweltpolitik herbeigeführt zu haben. Konkret: Policy-Lernen führt zu einer Prioritätenverschiebung bei den beteiligten Akteuren eines bestimmten Politikfeldes (Subsystem Ökologische Steuerpolitik) bezüglich der Instrumentenwahl (Ökologische Steuerreform) und mündet in einer veränderten Politik.

Um diesen behaupteten Zusammenhang zwischen Politik-Wandel und Policy-Lernen herzustellen, wird sich in der folgenden Arbeit des Advocacy-Koalitionen-Modells von Sabatier bedient, welches für sich in Anspruch nimmt, Veränderungen im Zeitablauf unter besonderer Berücksichtigung von Ideen, Werten und kulturellen Traditionen für veränderte Politikinhalt erklären zu können.⁸ Dieser Ansatz ist deshalb von Nutzen, da er die Gestaltung von Policies über längere Zeiträume hinweg in einem besonders konfliktbeladenen Feld in Abhängigkeit der verschiedenen Wertvorstellungen der Akteure darstellt und veränderte Politikinhalt als Resultat von kollektiven Lernprozessen zwischen und innerhalb verschiedener Koalitionen eines Subsystems interpretiert. Lernprozesse vollziehen sich demnach als Auseinandersetzungen zwischen unterschiedlichen Advocacy-Koalitionen, die sich um gemeinsame Wertvorstellungen oder Überzeugungen („Belief Systems“) innerhalb dieses Subsystems verbinden und die den Prozeß der Politikveränderung vorantreiben. Policy-Wandel stellt sich somit als Folge mehrfach strukturierter Lernprozesse dar, die sich durch interne wie externe Einflüsse verändern lassen.⁹ Zur Abbildung dieser Prozesse wird ein Subsystem Ökologische Steuerpolitik ausdifferenziert. Als Vorlage dient dabei die Debatte um die Ökologische Steuerreform. Die sich aus diesen Maßnahmen ergebenden Verteilungskonflikte werden anschließend als Hintergrund für die Koalitionenbildung im Subsystem Ökologische Steuerpolitik benützt. Policy-Learning schließlich kann in diesem Subsystem festgestellt werden. Ob diese Lernprozesse für einen Wandel in der Umweltpolitik verantwortlich gemacht werden können, wird abschließend diskutiert. Im Gegensatz zum Zyklus-Modell, wird also der

⁸ Vgl. Sabatier, P.A., 1993: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen, in: Hérítier, A., (Hrsg.), 1993 (a): S. 116-148.

gesamte Politikprozeß betrachtet. Das Phasenmodell kann dennoch als Grundlage benützt werden, indem das Aufkommen verän-

derter Forderungen in der Umweltpolitik abgebildet wird.

Folgende Anmerkung sei noch zur Vorgehensweise getroffen: die Unterscheidung zwischen Umweltpolitik und Ökologischer Steuerpolitik ist deshalb plausibel, weil die Idee, Steuern im Umweltbereich einzusetzen, zu Beginn der Diskussion als reine Lenkungsabgabe mit umweltpolitischer Zielrichtung und somit als umweltpolitisches Instrument konzipiert worden ist. Erst im Verlauf ist aus einer umweltpolitischen Instrumentendiskussion ein eigenständiges Politikfeld (Subsystem) Ökologische Steuerpolitik entstanden. Diese Zweiteilung zwischen der Ökologischen Steuerreform als Element der Umweltpolitik und später als eigenes Politikfeld Ökologische Steuerpolitik muß an dieser Stelle getroffen werden, denn die Identifikation der beteiligten Akteure läßt sich im späteren Stadium der Diskussion nicht mehr allein aus umweltpolitischen Gründen rechtfertigen. Weiter wird es für sinnvoll befunden, den umweltpolitischen Rahmen mit in die Arbeit einzubeziehen, weil daraus der Hintergrund veränderter Präferenzen und Lösungsstrategien der beteiligten Akteure abgeleitet werden kann und gleichzeitig ein Strukturelement der „Belief Systems“ erfüllt wird. Darüber hinaus ist es durch die Ökologische Steuerreform am 1. April 1999 zu einer instrumentellen Zäsur in der Umweltpolitik gekommen. Die Umweltpolitik bietet sich somit als übergeordneter Untersuchungsbereich an, in dessen Kontext sich die Veränderungen abspielen.

Die folgenden Ausführungen über die Ökologische Steuerreform beziehen sich auf den Zeitraum von 1988 bis zum 1. April 1999, an dem die erste Stufe in Kraft getreten ist. Weitere Abgrenzungen werden an dieser Stelle nicht erwähnt, sondern sind in den jeweiligen Abschnitten zu finden, da es angebracht ist, sie dort im jeweiligen Zusammenhang zu treffen.

⁹ Vgl. Sabatier, P.A., 1993: S. 116 ff.

2. Der Umweltpolitische Prozeß

2.1 Politikverständnis

Auf der Grundlage dieser Überlegungen wird zunächst das allgemeine Politikverständnis erläutert, an welchem sich dann Abgrenzungen für die weitere Vorgehensweise treffen lassen. Der politische Prozeß kann verstanden werden als allgemeinverbindliche Entscheidungsfindung durch das politische System hinsichtlich öffentlicher Probleme.¹⁰ Um das Zustandekommen einer konkreten Politik abbilden zu können, wird sich der Darstellung des Policy-Making-Modells bedient.¹¹ Dieses Modell geht unter Rückgriff auf Eastons systemtheoretische Modellüberlegungen davon aus, daß es sich bei der Politikvollfertigung um einen Policy-Making-Prozeß handelt.¹² Im Verständnis dieses Modells wird das Zustandekommen einer Politik als Problemverarbeitungsprozeß begriffen, in dessen Verlauf die aus der Gesellschaft heraus artikulierten Probleme vom politischen System aufgenommen werden (Input), um dort in konkrete Politiken verarbeitet zu werden (Conversion) und anschließend in der gesellschaftlichen Umwelt umgesetzt zu werden (Output).¹³

Demnach werden im Policy-Making-Prozeß die von gesellschaftlichen Akteuren (Parteien, Verbände, Organisationen) artikulierten Probleme und Forderungen im Policy-Making-System (Regierung und Verwaltung) aufgenommen und unter Mitwirkung jener Akteure im Rahmen der Politikformulierung, die aus Informationsverarbeitungs- und Konsensbildungsprozessen besteht, zu verbindlichen Programmen bzw. Policies verarbeitet. Daran anschließend setzt die Implementation eben jener beschlossenen Programme ein. Abschließend können die Folgen eines erlassenen Programms Gegenstand einer Untersuchung sein.¹⁴

¹⁰ Vgl. Görlitz, A., 1995: Politische Steuerung, Opladen 1995, S. 49.

¹¹ Vgl. Jann, W., 1985: Der Policy-Ansatz: Ein Überblick über Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland und in den USA, Speyrer Arbeitshefte 45, Speyer 1985, S. 14 ff.

¹² Vgl. Görlitz, A., 1995: Politische Steuerung, S.49.

¹³ Vgl. Schubert, K., 1991: Politikfeldanalyse, Opladen 1991, S. 28 f.

¹⁴ Vgl. Schubert, K., 1991, S. 31.

Versteht man eine solche Form der Politikentstehung als dynamischen Prozeß, der sich in der Regel auf konkrete, in bestimmten Situationen auftretende Probleme bezieht, für die Lösungen gesucht werden, so kann dieser Problemverarbeitungsprozeß verschiedene Zyklen durchlaufen.¹⁵ Dabei lassen sich nach der Begrifflichkeit des Policy-Zyklus-Modells die Phasen Initiation, Estimation, Selection, Implementation, Evaluation und schließlich Termination unterscheiden.¹⁶ Policy-Lernen wird nach diesem mechanistischen Modell in der Terminationsphase verortet und soll hier zunächst nicht weiter verfolgt werden (siehe Kapitel 5.). Auch wenn sich Politikprozesse in der Realität sehr viel komplexer darstellen und oft nicht in dieser zeitlichen Abfolge verlaufen, so bietet das Zyklus-Modell eine erstes Analyseraster, an welchem sich bei der weiteren Vorgehensweise orientieren läßt.¹⁷

Die folgenden Ausführungen dieses Kapitels beziehen sich auf die Politikformulierungsphase, in der das politische System, nachdem ein Problem wahrgenommen, bezüglich der zur Verfügung stehenden Lösungsalternativen hin analysiert und schließlich eine endgültige Entscheidung für eine Handlungsalternative getroffen wurde, ein verbindliches Programm verabschiedet.

2.2 Umweltpolitik als Problemverarbeitungsprozeß

Für den Bereich der Umweltpolitik läßt sich somit folgendes Politikverständnis formulieren: Steigende Umweltverschmutzung führt zu Steuerungsanforderungen an den Staat, sich der Umweltproblematik anzunehmen. Allerdings lösen zunehmende Umweltprobleme an für sich noch keine staatlichen Handlungen aus, erst wenn gewisse Anforderungen an das politische System gestellt werden, beginnt der

¹⁵ Vgl. zur Übersicht Windoff-Héritier, A., 1987: Policy-Analyse: Eine Einführung, Frankfurt/M., S. 64 ff.

¹⁶ Vgl. Schubert, K., 1991: S. 69 ff.

¹⁷ Zur Kritik des Phasenmodells vgl. Görlitz, A., 1995: S.53 ff.

Prozeß.¹⁸ Umweltpolitik wird demzufolge nicht als Selbstzweck sondern als Folge von Umweltschäden betrieben.¹⁹ Betrachtet man Umweltpolitik aus solch einer problemorientierten Sichtweise, muß nach den typischen Mustern der politischen Problemverarbeitung gefragt werden. Auch wenn ökologische Schäden als notwendige, keineswegs aber hinreichende Bedingung für Umweltpolitik angesehen werden, so müssen sie zuvor subjektiv als Problemdruck wahrgenommen werden, der als solcher der Vermittlung in das politisch-administrative System hinein bedarf. Für Umweltprobleme, welche die öffentliche und politische Aufmerksamkeit erlangen, gilt dabei, daß sie sich durch ihre gute Sichtbarkeit, ihre technische Regulierbarkeit und bezüglich ihrer Darstellungsform in den Massenmedien auszeichnen.²⁰ Häufig erfolgt die politische Reaktion auf Krisen und Katastrophen, zudem kann die Wissenschaft eine große Rolle in der Definition eines politischen Problems spielen.²¹ Ob ein Problem dann schließlich auf die politische Agenda gelangt ist abhängig von mehreren Faktoren:²² Das Thema braucht eine durchsetzungsfähige Koalition von Akteuren, die sich von der Aufnahme des Themas eine Stärkung ihrer jeweiligen Interessen versprechen; es müssen ganz offensichtlich eingespielte Konfliktlinien reproduziert werden und das Thema muß entweder zu bereits etablierten Sachfragen passen oder es muß mit diesen verknüpft werden können.

Diese Wahrnehmung des Steuerungsbedarfes durch das politische System ist dann der Beginn des Politikprozesses, der die Stadien des Zyklusmodells durchlaufen kann, falls er nicht vorher abbricht.²³ Als Steuerungsanforderung an das politische System ergibt sich somit der Auftrag, die steigende Umweltbelastung zu reduzieren. Das politische System kommt dieser Aufforderung nach, in dem es Umweltpolitik

¹⁸ Vgl. dazu allgemein Downs, A., 1972: Up and down with ecology - the "issue-attention cycle", in: The Public Interest, 28 (1972): S. 38-50, S. 38 ff. Vgl. auch Kingdon, J.W., 1984: Agendas, Alternatives and Public Policies, Boston 1984, S. 3.

¹⁹ Vgl. Jänicke, M./Weidner, H., 1997: S. 15.

²⁰ Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), 1998: Umweltgutachten 1998 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen. Umweltschutz: Erreichtes sichern - Neue Wege gehen, Bonn 1998, S. 10.

²¹ Vgl. SRU, 1998: S. 10.

²² Vgl. SRU, 1998: S. 10

²³ Vgl. Görlitz, A., 1995: S. 13.

betreibt. Umweltpolitik wird somit als politischer Lösungsauftrag verstanden, in dem das politische System als übergeordnete Autorität mittels des Einsatzes von Steuerungsinstrumenten einen als problematisch perzipierten und für lösungswürdig erachteten Systemzustand bearbeiten soll.

Betrachtet man unter diesen Vorgaben die inhaltliche Dimension der Umweltpolitik in der BRD, so zeichnet sie sich nach ihrer erstmalig ganzheitlichen Konzeption als Politikfeld zu Beginn der siebziger Jahre durch die systematische Schaffung thematischer, methodischer und institutioneller Grundlagen aus.²⁴ Im Vergleich mit anderen westlichen Industrienationen wird ihr ein vergleichsweise hoher Standard in der Umweltgesetzgebung und eine hohe Regelungsdichte zugeschrieben.²⁵ Bezüglich der Problemwahrnehmung werden Umweltschäden als Ausfluß technischer Gegebenheiten betrachtet. Demzufolge lassen sich die Probleme mit der Natur unter der gleichen Perspektive bewältigen, nämlich als technische Probleme.²⁶ Als Folge bestimmen technische Lösungen einen großen Teil der umweltpolitischen Lösungsstrategien. Somit läßt sich inhaltlich folgendes Interventionsmuster des politischen System feststellen: Umweltpolitik wird als reaktive Politik mit primär kurativem Charakter als Folge von erkannten Umweltschäden betrieben. Dominante Handlungsformen sind regulative Eingriffe, die darauf abzielen, umweltpolitisches Verhalten über traditionelle Instrumente des Ordnungsrechts zu beeinflussen.²⁷

Zur Abbildung des umweltpolitischen Wandels scheint es zweckmäßig, den Prozeß der Politikformulierung etwas genauer zu betrachten, um dann Aussagen über die veränderte Instrumentenwahl treffen zu können.

²⁴ Vgl. Müller, E., 1986: Innenwelt der Umweltpolitik. Sozialliberale Umweltpolitik - (Ohn-) Macht durch Organisation?, Opladen 1986. S.67 ff.

²⁵ Vgl. Malunat, B.M., 1994: Die Umweltpolitik der Bundesrepublik Deutschland, in APuZ, B 49/94, S. 3-12.

²⁶ Vgl. Glagow, M., 1996: Umweltpolitik, in: Nohlen, D.(Hrsg.), 1996: Wörterbuch Staat und Politik, Bonn 1996, S. 786- 790, S. 789.

²⁷ Vgl. Jänicke, M./Pöschk, J., 1995: Umweltpolitik, in: Andersen, U./Woyke, W., (Hrsg.), 1995: Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Bonn 1995, S. 582-590. S. 584.

2.3 Umweltpolitik in Netzwerken

Zunächst macht es Sinn, sich von der Vorstellung zu lösen, das politische System sei ein monolithischer Block, aus dem heraus die Entscheidung für den Einsatz von Instrumenten gefällt wird. Wie oben erläutert wurde, ist der Politikformulierungsprozeß von einer Reihe von Faktoren abhängig, welche die Instrumentenwahl des politischen Systems beeinflussen. Görlitz merkt in diesem Zusammenhang an, daß die Annahme, es handle sich bei dem politischen Entscheidungsprozeß um staatlichen Druck, den eine Art staatliche Politikarena, bestehend aus Regierung, Verwaltung und Parlament auf eine andere Arena, bestehend aus Industrie, Wirtschaft und Verbrauchern ausübt, für das Verständnis über das Zustandekommen des Politikprozesses nur ungenügend sei.²⁸ Vielmehr zeigen wissenschaftliche Untersuchungen, daß bei der Entstehung einer Politik oftmals kooperative Netzwerke vorhanden sind, in denen sich das Zusammenwirken von privaten und staatlichen Akteuren jenseits hierarchischer, sektoraler und nationaler Gliederungen in einzelnen Politikfeldern konzentriert.²⁹ Angesichts dieser Tatsache, daß der politische Prozeß „...als komplexes Prozeßmuster in einem interdependenten Akteursgeflecht abläuft“³⁰, bietet sich eine weitere Vorgehensweise mit Hilfe der Netzwerkanalyse an. Netzwerkkonzepte sind deshalb von Vorteil, da sie u.a. den wachsenden Einfluß kollektiver Akteure auf politische und gesellschaftliche Prozesse abbilden und die immer größer werdende Anzahl sozialer und politischer Akteure, die sich am Policy-Making-Prozeß beteiligen, mit berücksichtigen.³¹ In einer ersten Begriffsbestimmung in Anlehnung an Pappi³² wird unter „Netzwerk“ die Tatsache verstanden, daß mit Policy-Entwicklung und -Durchführung eine Vielzahl öffentlicher und privater Akteure mit breiter Streuung über verschiedene Ebenen und

²⁸ Vgl. Görlitz, A., 1995: S. 92 f.

²⁹ Vgl. Héritier, A., 1993 (b): S. 16.

³⁰ Görlitz, A., 1995: S. 56.

³¹ Vgl. Görlitz, A./Burth, H.-P., 1998: S.148 ff. Zur allgemeinen Übersicht siehe auch Mayntz, R., 1992: Modernisierung und die Logik von interorganisatorischen Netzwerken, in: Journal für Sozialforschung, 32. Jg. (1992), Heft 1, S. 19-32.

³² Vgl. Pappi, F.U., 1993: Policy-Netze: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz, in: Héritier, A., 1993 (a): S. 84-94, S. 88.

funktionale Bereiche von Regierung und Gesellschaft befaßt sind. Policy-Netzwerke können sich dabei in den verschiedenen Phasen des Policy-Zyklus in ihren Strukturen und Prozessen verändern. So können in der Formulierungsphase andere Akteure als in der Implementationsphase beteiligt sein.³³ Dominante Logik solcher Netzwerke sind Verhandlungen zwischen den beteiligten Akteuren.³⁴ Dies geschieht auf Basis einer relativen Autonomie der einzelnen Netzwerkakteure, wobei jedoch je nach Ressourcenabhängigkeit deutliche Machtunterschiede zwischen den Akteuren bestehen können.³⁵ Entgegen dem obigen Steuerungsverständnis, in dem Steuerung als hierarchische Beziehung zwischen dem politischen System (als Steuerungssubjekt) und der Gesellschaft (als Steuerungsobjekt) verstanden wird, läßt sich der Steuerungsprozeß durch die zunehmende Enthierarchisierung der Beziehung zwischen Gesellschaft und Staat und der Formulierung und Aushandlung von Politikgehalten in pluralistischen und korporatistischen Netzwerken bzw. in netzwerkartigen Strukturen charakterisieren. Auf eine steuerungstheoretische Diskussion wird im weiteren verzichtet, da es für diese Arbeit nicht relevant ist. Policy-Netzwerke stellen sich somit auch den betroffenen Akteuren als Problemlösungen dar.³⁶ Policy-Netzwerke entstehen, weil auf der einen Seite gesellschaftliche Akteure eine Beteiligung am politischen Prozeß anstreben und andererseits mit ihnen sich für den Staat die Möglichkeit der Informationsbeschaffung eröffnet, darüber hinaus kann sich die Akzeptanz der getroffenen politischen Entscheidung erhöhen.³⁷ Zur Abgrenzung solcher Netzwerke läßt sich der Politikfeldbegriff anwenden.³⁸ Unter einem Politikfeld kann man den Teil des politischen Systems verstehen, der sich um inhaltliche Fragen organisiert, wie beispielsweise der Umweltpolitik. Für das Politikfeld Umweltpolitik läßt sich das Zustandekommen einer Politik demzufolge als Problemverarbeitungsprozeß darstellen, an dem

³³ Vgl. Héritier, A., 1993 (b): S. 16.

³⁴ Vgl. Mayntz, R., 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Héritier, A., 1993 (a): S. 39-56, S. 40 ff.

³⁵ Vgl. Héritier, A., 1993 (b): S. 16.

³⁶ Vgl. Mayntz, R., 1993: S. 41.

³⁷ Vgl. Mayntz, R., 1993: S. 41.

eine Reihe von Akteuren mit ihren jeweiligen Vorstellungen und Lösungsstrategien in kooperativen Netzwerken beteiligt sind. Dabei hat sich seit der Genese des Politikfelds Umweltpolitik die Dominanz bestimmter umweltpolitischer Lösungsstrategien herausgestellt. Wie erwähnt, stellt sich die bundesdeutsche Umweltpolitik als ordnungsrechtlich geprägte Politik dar. Im folgenden wird das Aufkommen veränderter Lösungsstrategien nachgezeichnet. Die Ökologische Steuerreform als veränderter ökonomischer Instrumenteneinsatz wird als eine diesbezügliche Alternative betrachtet.

³⁸ Vgl. Pappi, F.U., 1993: S. 91.

3. Wandel im Politikfeld Umweltpolitik

Zu Abbildung der Veränderung von Politikgehalten liegt es nahe, nach den Gründen für diese veränderten Lösungsstrategien zu suchen. Offensichtlich geschieht die Thematisierung einer Problemlösung durch im Politikfeld Umweltpolitik existierende Akteure, die eine andere als die bisher angewandten Lösungsstrategien präferieren und diese als Forderungen mit in den umweltpolitischen Problemverarbeitungsprozeß einbringen. Dabei scheint es, als ließe sich die Entstehung veränderter Präferenzen vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Debatte um Umweltschutz verstehen.³⁹ Im folgenden wird eine dieser alternativen Lösungsstrategien kurz dargestellt, welche als theoretische Grundlage für ökologisch orientierte Steuerkonzepte dient und woraus sich später die Genese des Subsystems Ökologische Steuerpolitik mit der Realisation eines solchen Konzeptes entwickelt, die den Wandel in der Umweltpolitik darstellt. Zunächst ist es an dieser Stelle jedoch angebracht, auf die theoretische Unterscheidung zwischen Abgaben und Steuern einzugehen.

3.1 Begriffsklärung Abgaben, Steuern und Ökologische Steuerreform

In der politischen Diskussion kursieren ohne nähere Spezifikation eine Reihe von Begriffen, wie Öko-Steuern, Umweltabgaben oder Energiesteuern. Die Begriffe Steuer und Abgabe werden dabei synonym verwendet. Von daher bedarf es hier einer Präzisierung.

Steuern werden allgemein unter dem finanzwissenschaftlichem Oberbegriff der Abgabe eingeordnet. Unter Abgabe versteht man alle auf der Finanzhoheit beruhenden Einnahmen der öffentlichen Hand, seien es nun Steuern, Zölle, Gebühren, Beiträge oder Sonderabgaben. Steuern werden als Zwangsabgaben charakterisiert, deren Zahlung keinen Anspruch auf

³⁹ Vgl. Singer, O., 1993: Policy-Communities und Diskurs-Koalitionen, in: Héritier, A., 1993 (a): S. 149-174, S. 153.

Gegenleistung begründet.⁴⁰ Das Haushaltsrecht sieht eine Zweckbindung von einzelnen Steuereinnahmen ausdrücklich nicht vor (Prinzip der Non-Affektation)⁴¹. Sie stellen ein Mittel zur Verwirklichung der Staatsaufgaben dar, die nach politischen Erfordernissen im Gesamtinteresse der Staatsbürger liegen.⁴² Der Zweck der Steuer dient der Deckung des öffentlichen Finanzbedarfs und hat somit eindeutig fiskalischen Charakter. Mit traditionellen Umweltabgaben wurden zunächst keinerlei fiskalischen Ziele verfolgt, sondern vielmehr wurde ihre Erhebung als Ergänzung des umweltpolitisch eingesetzten Ordnungsrechts gedacht. Diese Konzeption erfolgte nicht aus steuerpolitischen Überlegungen heraus, sondern aufgrund umweltpolitischer Lenkungsgesichtspunkte.⁴³ Wirtschaftliche Aktivitäten, die über den Markt nicht zugerechnete soziale Zusatzkosten in Form von Umweltschädigungen verursachen, sollen durch Abgaben in Höhe der Zusatzkosten belastet werden. Demnach handelte es sich bei Öko-Steuern zunächst um reine Lenkungsabgaben.⁴⁴ Das mit solchen Abgaben auch öffentliche Einnahmen entstehen, hat zunächst in der Debatte keine Rolle gespielt, sondern führte erst ab 1994 zu einer kontrovers geführten Diskussion, in deren Folge vor allem aus der Verwendung der erzielten Aufkommen Konflikte entstanden sind. Genau diese Verwendung rückte dann in den Blickpunkt, denn es kann bei einzelnen Steuern die Priorität des fiskalischen Ziels zugunsten nicht-fiskalischer Ziele zurücktreten, so wenn Steuern zur Umverteilung eingesetzt werden, der Stabilisierungs- oder Wachstumspolitik dienen oder aber wenn mit ihnen allokativ gelenkt werden soll.⁴⁵ Vor allem dieser Lenkungsaspekt der Steuer spielt gerade bei ökologische orientierten Steuern eine entscheidende Rolle. Herkömmliche Umweltabgaben - wie

⁴⁰ Vgl. zur juristischen Differenzierung: Franke, S. F., 1994: Umweltabgaben und Finanzverfassung, in *StuW*, 1/1994, S. 26-38.

⁴¹ Vgl. Zimmermann, H./ Henke, K.-D., 1990: *Finanzwissenschaft: Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft*. München 1990, S. 16.

⁴² Vgl. Wittmann, W., 1975: *Einführung in die Finanzwissenschaft. Teil 2. Die öffentlichen Einnahmen*, Stuttgart 1975, S. 11.

⁴³ Vgl. Förster, H., 1990: *Ökosteuern als Instrument der Umweltpolitik?*, in: *Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), 1990: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik*, 178, 2/1990, Köln 1990, S. 5 ff.

⁴⁴ Vgl. Förster, H., 1990: S.5 ff.

⁴⁵ Vgl. Förster, H., 1990: S. 5 ff.

die Abwasserabgabe, die ausschließlich zu Lenkungszwecken ausgestaltet ist und deren Aufkommen zweckgebunden im Abwasserbereich verwendet wird - beschränken sich ausschließlich darauf, die Lenkungswirkung zu nutzen, die Abgaben entfalten können. Diese traditionellen Instrumente der Umweltpolitik bzw. der Steuerpolitik, die Umweltabgaben und die Steuer, beziehen sich also jeweils nur auf einen Aspekt, der Erzielung oder Lenkung von Einnahmen.⁴⁶

Bei ökologisch orientierten Steuerkonzepten hingegen soll einerseits mittels staatlicher Intervention lenkend in den Umweltsektor eingegriffen werden um Fehlentwicklungen zu korrigieren, und andererseits soll mit dem erzielten Aufkommen der Finanzbedarf gedeckt werden, bzw. die Mittel zur Senkung der Sozialversicherungsbeiträge (Rente) verwendet werden (siehe zur Übersicht Schaubild 1). Somit lassen sich solche Konzepte als Versuch werten, umwelt- und steuerpolitische Ziele gleichzeitig mit einem Instrumenteneinsatz zu erreichen. Ein steuerpolitisch intendiertes Ziel dabei ist die Senkung der Lohnnebenkosten, ein umweltpolitisches die Kohlendioxidemissionen aus dem Energieverbrauch zu senken. Im folgenden werden unter „Öko-Steuern“ all diejenigen Konzepte verstanden, die im Umweltbereich erhoben werden, deren Verwendung jedoch allgemein der Finanzierung dienen. Auf diese Konzepte wird hier jedoch nicht eingegangen. Die ökologischen Steuerreformkonzepte seit 1988 jedoch sind durch ihre gezielten Lenkungswirkungen auf der Einnahme- und der Verwendungsseite gekennzeichnet. (Umweltsonderabgabe wäre eigentlich die korrekte finanzwissenschaftliche Bezeichnung. Im folgenden wird der Begriff Ökologische Steuerreform jedoch weiter verwendet)

⁴⁶ Vgl. Förster, H., 1990: S. 5 ff.

Schaubild 1: Klassifikation von Abgaben

		VERWENDUNG	
		FINANZIERUNG	LENKUNG
ERHEBUNG	FINANZIERUNG	STEUER	FINANZIERUNGS- ABGABE
	LENKUNG	ÖKOSTEUER	ÖKOLOGISCHE STEUERREFORM

3.2 Veränderte Lösungsstrategien als Hintergrund

Die Idee, Steuern für Umweltschutzzwecke einzusetzen, stammt aus der Umweltökonomie und lässt sich unter dem Oberbegriff der Internalisierung negativer externer Effekte einordnen.⁴⁷ Zurückgehend auf die Arbeit von Pigou und in ihrer Weiterentwicklung durch Baumol/Oates, sehen die Konzepte vor, durch Abgaben der Umweltnutzung eine Preis zukommen zu lassen.⁴⁸ Nach Wicke lassen sich theoretisch die Ursachen für Umweltprobleme in drei Hauptkategorien unterscheiden, in deren Folge negative externe Effekte entstehen:⁴⁹

- „Entwicklungsbedingte“ Ursachen der Umweltproblematik sind Bevölkerungswachstum, Verstädterung, das (quantitative) Wirtschaftswachstum, sowie umweltschädlicher technisch-wirtschaftlicher Wandel.

⁴⁷ Vgl. Wicke, L., 1989: Umweltökonomie: Eine praxisorientierte Einführung, München 1989, S. 356 ff.

⁴⁸ Vgl. Pigou, A.C., 1920: The Economics of Welfare, London 1920 4 th ed., Neudruck London 1950, S. 223 f. Siehe auch Baumol, W.J./Oates, W.E., 1971: The Use of Standarts and Price for Protection of the Enviroment, in: Swedish Journal of Economics, 1971.

⁴⁹ Vgl. Wicke, L., 1993: Umweltökonomik, München 1993, S. 28.

- Als „sozio-ökonomische“ Ursachen werden das Kollektivgutproblem, das Entstehen externer Kosten sowie umweltfeindliches menschliches Verhalten zusammengefaßt.
- Ferner werden die Ursachen nach dem Wirtschaftssystem in zentralverwaltungssozialistische und in marktwirtschaftlich-demokratische Systeme unterschieden.

Alle drei Ursachenkategorien führen zur Überlastung der Absorbtionsfähigkeit der Umwelt und tragen somit zu einem Verlust von Umweltqualität bei.

Die zur Behebung dieser Umweltschäden entstehenden Kosten werden in der Regel nicht von den Verursachern sondern von der Allgemeinheit als Ganzes getragen. Es entstehen sogenannte negative externe Effekte in Form von sozialen Folgekosten für die Beseitigung von Umweltschäden.⁵⁰

An diese Tatsache knüpft eine Reihe von Vorschlägen an, die vorsehen, eben jene ökologische Schäden mittels ökonomischer Instrumente auf die Verursacher zurückzuführen um so die externen Kosten zu internalisieren.⁵¹ Zu diesen ökonomischen Instrumenten zählen neben Abgaben und Steuern, Zertifikate, Lizenzen und Kompensationslösungen sowie Haftungsregeln.⁵²

Ziel einer dieser Internalisierungsstrategien ist es, den Kostenfaktor Umwelt zugunsten des Kostenfaktors Arbeit zu belasten. Als Hintergrund dieser Strategie dient die Grundhypothese aus der Ökonomischen Theorie, nach der sich die Wirtschaftssubjekte als (Energie-)Konsumenten (Unternehmen, öffentliche und private Haushalte) kostenminimierend verhalten.⁵³

Unter dieser Prämisse besteht die Anforderung an das politische System, Umweltschutz/-qualität als Kollektivgut bereitzustellen.⁵⁴ Das politische

⁵⁰ Vgl. Leipert, C., 1989: Die heimlichen Kosten des Fortschritts. Wie Umweltzerstörung das Wirtschaftswachstum fördert, Frankfurt/M. 1989.

⁵¹ Vgl. Zur Übersicht Hansmeyer, K.-H./Schneider, H.K., 1990: Umweltpolitik: ihre Fortentwicklung unter marktsteuernden Aspekten, Göttingen 1990.

⁵² Vgl. Hansmeyer, K.-H./Schneider, H.K., 1990: S. 52 ff.

⁵³ Vgl. Mankiw, N.G., 1993: Makroökonomik, Wiesbaden 1993.

⁵⁴ Vgl. Caspari, S., 1995: Die Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft: Eine Analyse am Beispiel der Luftreinhaltepolitik. Integration Europas und Ordnung der Weltwirtschaft Band 6. Baden-Baden 1995., S. 26.

System führt dieses Kollektivgutproblematik mit dem Ziel der Internalisierung der (negativen) externen Effekte auf die Verursacher zurück. Verkürzt dargestellt, läßt sich somit folgendes Politikverständnis formulieren: Ökologische wahrgenommene Probleme werden durch das politische System in ökonomische Steuerungsinstrumente transferiert, um so vom ökonomischen System als Steuerungsobjekt verstanden zu werden. Die verschiedenen ökologischen Steuerreformansätze können als ein solches politisches Lösungskonzept angesehen werden.⁵⁵

Mit dem Hintergrund dieses Politikverständnisses stellt sich der Wandel in der Umweltpolitik als veränderter Instrumenteneinsatz dar, in dem ökonomische wirkende Instrumente für ökologische Zwecke eingesetzt werden. Durch die Verteuerung des Energieverbrauchs soll ein struktureller Wandel hin zu einer Ökologisierung der Marktwirtschaft erreicht werden, in der die Kosten der Umweltnutzung als reelle Kosten mit in die Kalkulation der Verbraucher eingehen.⁵⁶ Dahinter steht die Vorstellung im Interesse der Ökologie und der Vollbeschäftigung zugleich, Investitionen in arbeitssparende Techniken und Organisationsformen künftig zugunsten von Investitionen in stoff- und energieeffiziente Verfahren und Produkte umzuleiten. Statt vorrangig Arbeit zu rationalisieren und die Arbeitskraft ebenso wie die Umweltfaktoren in einem intensivierten Prozeß zu verschleißern, sollen umgekehrt der Stoff- und Energieeinsatz sowie die Nutzung der Umweltmedien rationeller gestaltet werden. Als Hauptinstrument wird dazu die Preiserhöhung der Energie durch Steuern gesehen. Als positiver Nebeneffekt dieser Strukturveränderung der Industriegesellschaft. kommt es darüber hinaus zu einem Beschäftigungsschub durch die veränderte Nachfrage nach ökologischen Produkten.⁵⁷ Auf weitergehende ökonomische Ausführungen wird in den folgenden Ausführungen verzichtet.⁵⁸

⁵⁵ Vgl. Benkert, W., 1994: Warum sind Umweltabgaben ebenso populär wie selten? Ein Beitrag zur Theorie der umwelt- und finanzpolitischen Willensbildung, in: Hansmeyer, K.-H., 1994: Umweltpolitik mit hoheitlichen Zwangsabgaben?, Berlin 1994, S. 47-58.

⁵⁶ Vgl. Koschel, H./Weinreich, S., 1995: Ökologische Steuerreform auf dem Prüfstand - Ist die Zeit reif zu Handeln?, in: Hohmeyer, O., (Hrsg.) 1995: Ökologische Steuerreform, Baden Baden 1995, S. 9-38.

⁵⁷ Vgl. dazu die Beiträge in Greenpeace e.V.(Hrsg.), 1995.

⁵⁸ Vgl. zu weiteren Erläuterung Wicke, L., 1993.

Um die Entwicklung dieser alternativen Lösungsstrategie in der Umweltpolitik abbilden zu können, ist es notwendig, den ökologischen Diskurs der letzten 30 Jahre zu betrachten.

3.3 Der ökologische Diskurs

Diese ökologische Kontroverse kann als Konfliktfeld verstanden werden, in dem verschiedene Akteure um die Durchsetzung ihrer spezifischen Problemrahmungen konkurrieren.⁵⁹ Waren Umweltprobleme bis zu Beginn der Siebziger Jahre noch kein zentrales Thema der öffentlichen Debatte, so führte die Politisierung des Themas durch die sozial-liberale Bundesregierung anfang 1970 zu einem hohen Konsens über die Notwendigkeit des Umweltschutzes. Mit dem Kanzlerwechsel von Brandt zu Schmidt folgte im Rahmen der einsetzenden weltwirtschaftlichen Rezession ein auf die Konkurrenzfähigkeit Deutschlands am Weltmarkt orientierter wirtschaftlicher Modernisierungskurs („Modell Deutschland“), welcher Umweltschutz aus Sicht der Regierung, Industrie und Gewerkschaften als Arbeitsplätze und wirtschaftliches Wachstum gefährdend betrachtete.⁶⁰ Andererseits traten zu dieser Zeit Katastrophenszenarien in den Vordergrund, die sich anlehnend am Bericht des Club of Rome an der bevorstehenden Erschöpfung der natürlichen Ressourcen entzündeten.⁶¹

Somit eröffnete sich ein Konflikt zwischen einerseits der verschärften Wahrnehmung ökologischer Problemlagen und andererseits an der expliziten Zurücknahme der umweltpolitischen Reformprogrammatik.⁶² Der Grundkonflikt bestand in dem polaren Gegensatz zwischen

⁵⁹ Vgl. Brand, K.-H., 1995: Der ökologische Diskurs. Wer bestimmt Themen, Formen und Entwicklung der öffentlichen Umweltdebatte?, in: de Haan, G. (Hrsg.), 1995 (a): Umweltbewußtsein und Massenmedien. Perspektiven ökologischer Kommunikation, Berlin 1995, S. 47-62.

⁶⁰ Vgl. Brand, K.-W., 1995: S. 53

⁶¹ Vgl. Meadows, D.L., u.a., 1972: Die Grenzen des Wachstums. Stuttgart 1972.

⁶² Vgl. Weßels, B., 1989: Politik, Industrie und Umweltschutz in der Bundesrepublik: Konsens und Konflikt in einem Politikfeld 1960-1986, in: Herzog, D./ Weßels, B.(Hrsg.), 1989: Konfliktpotentiale und Konsenstrategien. Beiträge zur politischen Soziologie der Bundesrepublik, Opladen 1989, S. 269-307.

Ökonomie und Ökologie, welcher sich auch auf der Ebene gesellschaftlicher Weltbilder äußerte.⁶³ Mit Beginn der achtziger Jahre diffundierten ökologische Orientierungen auf breiter Front in politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Handlungsfelder. Die einsetzenden Institutionalisierungstendenzen der Ökologiebewegung und, ausgelöst durch die Reaktorschmelze des Atommeilers von Tschernobyl, der Ausbau staatlicher Handlungskapazitäten im Umweltsektor durch Gründung des Bundesumweltministeriums führten dazu, daß sich die Umweltbewegung zu einem akzeptierten, auch wegen seines Sachverstands gefragten gesellschaftspolitischen Akteur entwickelte, welcher sich durch Mitarbeit in der Lösung konkreter, hochdifferenzierter Probleme und der Entwicklung von Alternativen beteiligt.⁶⁴ Zu Beginn der neunziger Jahre wurden diese Trends erneut abgelöst durch eine ökonomische Krisendiskussion in Folge der Deutschen Einheit. Die wachsenden finanziellen Anforderungen für den „Aufbau Ost“ und die sich rapide verschlechternde generelle Wirtschaftslage boten die Legitimation für das Zurückschrauben ökologischer Belange. Dadurch entstand ein neues Konfliktpotential zwischen wirtschaftlichen Wachstums-, sozialen Verteilungs- und Umweltinteressen, welches traditionelle Wachstums- und Kostenargumente wieder in den Vordergrund gegenüber den Rahmungen des ökologischen Modernisierungskurses rückte. Mit dem Klimagipfel von Rio im Jahre 1992 jedoch ist der ökologische Diskurs anhaltend von der Nachhaltigkeitsdebatte um das Leitbild des „sustainable development“ geprägt, demzufolge die Menschheit getreu dem ökonomischen Prinzip nicht vom Kapital, sondern von den Zinsen leben soll.⁶⁵

Anhand dieses Verlaufs der umweltpolitischen Debatte, die offensichtlich durch den Konflikt zwischen Ökologie und Ökonomie stark geprägt ist, läßt sich das Aufkommen veränderter (umwelt-)politischer Forderungen verstehen, in dem durch die Entwicklung differenzierter

⁶³ Vgl. Inglehart, R., 1984: The Changing Structure of cleavages in Western Society, in: Dalton, Russel J./Flanagan, S./Beck, P.A. (Hrsg.), 1984: Electoral Change in Advanced Industrial Democracies. Realignment or Dealignment, Princetown N.J., 1984, S. 25-69.

⁶⁴ Vgl. Brandt, K.-W., 1995: S. 53 f.

⁶⁵ Vgl. Vorholz, F., 1995: Der erste Schritt zur Nachhaltigkeit- das politische Ringen um ein Konzept, in: Greenpeace e.V., (Hrsg.), 1995: S. 17-41.

Wachstumskonzepte sich der Hintergrund für veränderte Präferenzen in der Umweltpolitik bildete.⁶⁶

3. 4 Kritik der gängigen Umweltpolitik als Grundlage veränderter Problemlösungsstrategien

Parallel zu dieser gesellschaftlichen Entwicklung, können die sich veränderten Präferenzen auch im Zusammenhang mit der kritischen Bilanz der tatsächlich erreichten umweltpolitischen Verbesserung verstanden werden, die zu einer Überprüfung des Instrumentariums führten.⁶⁷

Tenor dieser Argumentation ist, daß der deutschen Umweltpolitik insgesamt zwar zugestanden wird, das technisch Machbare erreicht zu haben; der Wechsel von einer überwiegen emissions- und technikbezogenen Umweltpolitik hin zu einer stärker qualitätsorientierten Vorsorgepolitik hingegen sei nicht vollzogen worden.⁶⁸ Trotz einiger Ansätze zu einem notwendigen Umbau der Umweltpolitik in Richtung einer ursachenorientierten, ressourcen- und umweltschonenden Vorsorgepolitik wird im wesentlichen eine medial orientierte Nachsorgepolitik betrieben, die dazu in den letzten Jahren Tendenzen der Deregulierung in der Umweltpolitik aufweisen. Symbolische Handlungen prägen dabei den Politikstil.⁶⁹ Umweltpolitische Standards werden zunehmend als Standorthindernis angesehen. Zwar seien durch den relativ jungen Politikbereich Umwelt partiell Erfolge erzielt worden, aber deren kurativer Charakter habe das Anwachsen der Umweltbelastungen nicht aufhalten können. Umweltpolitik als sektorale Politik könne nicht ihre volle Wirkungsfähigkeit entfalten, da sie durch andere Politikfelder regelmäßig unterlaufen würde. Umweltpolitik wird immer noch weniger als

⁶⁶ Vgl. Huber, J., 1993: Ökologische Modernisierung: Zwischen bürokratischem und zivilgesellschaftlichem Handeln, in: v. Prittwitz, V., (Hrsg.) 1993: S. 51-69, S. 56 f.

⁶⁷ Vgl. SRU, 1996: Umweltgutachten 1996. Zur Umsetzung einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung, Stuttgart 1996.

⁶⁸ Vgl. SRU 1998: S. 10.

Querschnittsaufgabe verstanden, sondern als eine, die anderen Politikfelder begleitende Maßnahme betrieben.⁷⁰ Bezüglich der Entwicklung umweltpolitischer Problemlösekapazitäten kann die bundesdeutsche Umweltpolitik als verspätete Politiksteuerung im Umweltbereich bezeichnet werden.⁷¹ Agierte die politisch-administrative Elite hinsichtlich der Problemdefinition und der Erarbeitung von Lösungsmodellen während der Etablierungsphase⁷² der Umweltpolitik zunächst weitgehend unabhängig von gesellschaftlichen „inputs“, die Initiationsleistung wird vielmehr der damaligen Regierungskoalition zugeschrieben, so wird der anschließende Verlauf der Umweltpolitik jedoch als „ökologischen Hiobsbotschaften nachlaufende Politik“ gewertet, in der es für eine Erweiterung und Verbesserung von Handlungskapazitäten geradezu medienwirksam vermittelter Katastrophen bedurfte, wie etwa das Waldsterben, die Chemieunfälle am Rhein oder der Reaktorunfall von Tschernobyl, die zur Großfeuerungsanlagen- und Störfallverordnung sowie zur Gründung des Bundesumweltministeriums führten (siehe oben).⁷³

Offensichtlich hat sich bei den Kritikern die Erkenntnis durchgesetzt, daß mit den herkömmlichen Mitteln der Umweltzerstörung nicht erfolgreich beizukommen ist.⁷⁴ An diese Sichtweise knüpft auch die Ergebnisse der zunehmend professionell betriebenen wissenschaftlichen Umweltforschung an: Insbesondere das Wissen um die Folgen der globalen Klimaerwärmung führen zu der Einsicht, umweltpolitischen Maßnahmen und die dahinterstehenden Strategien neu zu überdenken.⁷⁵ In diesem

⁶⁹ Vgl. v.Prittwitz, V., 1990: Das Katastrophenparadox. Elemente einer Theorie der Umweltpolitik, Opladen 1990.

⁷⁰ Vgl. Hillenbrandt, O., 1996: Umwelt, in: Weidenfeld, W./Korte, K.-R., (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Einheit, Bonn 1996, S. 672-684.

⁷¹ Zum Kapazitätsbegriff siehe Jänicke, M./Weidner, H., 1997: S. 17.

⁷² Vgl. zur Phaseneinteilung Malunat, B.M., 1994: S.4 ff..

⁷³ Vgl. Jänicke, M./Weidner, H., 1997: S. 17.

⁷⁴ Vgl. Knüppel, H., 1989: Umweltpolitische Instrumente: Analyse der Bewertungskriterien und Aspekte einer Bewertung, Baden-Baden 1989, S. 147.

⁷⁵ Vgl. SRU, 1998: S. 11.

Zusammenhang ist die Thematisierung ökonomischer Instrumente in der Umweltpolitik zu sehen.⁷⁶

⁷⁶ Vgl. Rodi, M., 1993: Umweltsteuern: das Steuerrecht als Instrument der Umweltpolitik, Baden-Baden 1993, S. 18 ff.

4. Zwischenergebnis

Wie gezeigt wurde, läßt sich die Akteurskonstellation im Politikfeld Umweltpolitik als Konfliktfeld verstehen, in dem verschiedene gesellschaftliche Akteure um die Durchsetzung ihrer spezifischen Lösungsstrategien konkurrieren. Inhaltlich stellt sich Umweltpolitik somit als Prozeß dar, der von einer Reihe von internen Effekten wie der Problempertzeption der handelnden Akteure und deren Präferenzen bezüglich der Instrumentenwahl als auch von externen Einflüssen wie die Beschaffenheit des Umweltproblems, sich ändernden sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen oder den Folgen von internationalen Abkommen abgebildet werden können. Diese Rahmenbedingungen bilden den Kontext ab, in denen umweltpolitische Entscheidungen in Abhängigkeit der spezifischen Akteurskonstellation getroffen werden. Als dominantes Handlungsmuster wurde dabei der Einsatz ordnungsrechtlicher Instrumente festgestellt. Aufgrund dieser Feststellungen ist die Entwicklung alternativer Lösungen, zu der die Ökologische Steuerreform zu zählen ist, zu sehen.

An welchen Faktoren läßt sich nun in diesem Kontext der Übergang zu einer anderen Lösungsstrategie erklären, der sich als Wandel in der umweltpolitischen Instrumentenwahl darstellt ?

Zunächst einmal bleibt festzuhalten, daß die Darstellung des Übergang zu einem anderen Instrumenteneinsatz im Politikfeld Umweltpolitik als Wandel in der gängigen Politik hinreichend sein mag, um diese Veränderung abzubilden. Eine rein deskriptive Analyse ist jedoch nicht ausreichend, wenn tatsächliche Veränderungen in ihrer Entstehung erklärt werden sollen. Jänicke/ Weidner merken in diesem Zusammenhang an, daß die alleinige Betrachtung der Instrumentenauswahl generell für den Ausgang wenig erklärens-wert ist, weil sie die Akteure mit ihren spezifischen Motivationen und Handlungsressourcen ebenso ausklammert wie die Problemcharakteristika.⁷⁷ Gefragt ist also eine Vorgehensweise, die sich von einer

⁷⁷ Vgl. Jänicke, M./Weidner, H., 1997: S. 18.

isolierten Betrachtung einzelner Instrumente und deren Diskussion unter umweltpolitischen Erfolgskriterien löst und eine umfassendere, die situativen, strukturellen und akteurs-spezifischen Faktoren miteinbeziehende Untersuchung betreibt.⁷⁸

⁷⁸ Vgl. Jänicke, M., 1996 (b): S.11 ff.

5. Policy-Lernen und Wandelprozesse

5.1 Lernprozesse und Instrumentenwahl

Geht es um sich wandelnde Politikinhalt, also die Analyse von Veränderungen im Zeitablauf, so rücken in neuerer politikwissenschaftlicher als auch umweltpolitischer Forschung Ansätze in den Vordergrund, in der die Bedeutung von Lernprozessen bei den beteiligten Akteuren und deren Präferenzen für bestimmte Instrumente hervorgehoben werden.⁷⁹ Lernprozesse sind demnach mit ausschlaggebend für eine veränderte Instrumentenwahl durch die Akteure und somit für das Politikresultat.⁸⁰ Ebenso wie Jänicke weisen Howlett/Ramesh in ihren Überlegungen zur Konzeption einer Theorie über den Instrumentenwandel auf die Bedeutung von Lernprozessen für eine veränderte Instrumentenwahl hin.⁸¹ Demnach ergibt sich bei der Betrachtung des Auswahlprozesses durch das politische System keine objektive Möglichkeit, um den Entscheid für ein bestimmtes Instrument als Folge eines rationalen Auswahlverfahrens im objektiven Sinn zu erklären, sondern vielmehr stellt sich der Selektionsprozeß als ein „muddling through“ dar, in dessen Folge die Wahl eines Instruments von einer Reihe von Faktoren abhängig ist, die letztendlich das Politikresultat beeinflussen.⁸² Die Aufzählung der das Politikresultat mitbestimmenden Einflußfaktoren allein jedoch dient der Beantwortung der Frage nach einer Veränderung von Politikinhalt nicht. Howlett und Ramesh betonen, das diese Mängel behoben werden können durch die Berücksichtigung der Erkenntnisse des Policy-Lernens.⁸³ Lernprozesse bieten demnach ein vielversprechendes Potential, um das Verständnis der Instrumentenwahl verbessern zu können.⁸⁴ Die bisherige politikwissenschaftliche Literatur,

⁷⁹ Vgl. Héritier, A., 1993 (b): S.17. Siehe auch Jänicke, M., 1996 (b): S. 11 ff.

⁸⁰ Vgl. Jänicke, M., 1996 (b): S. 12.

⁸¹ Vgl. Howlett, M./Ramesh, M., 1993: Policy-Instrumente, Policy-Lernen und Privatisierung: Theoretische Erklärungen für den Wandel in der Instrumentenwahl, in: Héritier, A., 1993 (a): S. 245-264.

⁸² Vgl. Howlett, M./Ramesh, M., 1993: S. 256.

⁸³ Vgl. Howlett, M./Ramesh, M., 1993: S. 257.

⁸⁴ Zur Übersicht siehe Howlett, M./Ramesh, M., 1993: S. 246-256.

so Howlett/Ramesh, könne lediglich die Entscheidung für oder gegen ein spezifisches Instrument, nicht jedoch die Veränderung im Instrumentengebrauch insgesamt erklären.⁸⁵ Dazu bedürfe es einer Untersuchung der Prozesse, die hin zu der Wahl marktwirtschaftlicher Instrumente führen, und welche die spezifische Natur des Problems, die Merkmale der verfügbaren Instrumente und eine lerntheoretische Argumentation verbinden, in der die veränderten Präferenzen der Akteure eine zentrale Rolle spielen.⁸⁶ Dabei gehen sie davon aus, daß die Instrumentenwahl in Abhängigkeit von den Präferenzen der Entscheidungsträger verstanden werden muß, die bestimmte, gesellschaftlich akzeptabel geltende Kombinationen von Instrumentenmerkmale bevorzugen.⁸⁷ Policy-Lernen erhöht demnach das Verständnis der Instrumentenwahl dadurch, indem es die Aufmerksamkeit auf die Akteure der Wahlentscheidung lenkt. Träger dieser Lernprozesse sind dabei Policy-Communities, Policy-Netzwerke oder Advocacy-Koalitionen, in denen sich die Wahl einer Policy und der sich damit verbindenden Instrumente als ein besonderes Subsystem des Staates und gesellschaftlicher Akteure darstellt.⁸⁸ Policy-Entscheidungen werden demnach durch Lernerfahrungen bestimmt, die von den Mitgliedern dieser Subsysteme gemacht werden.⁸⁹ Dabei konzentrieren sich die meisten dieser Lernerfahrungen bei Bürokraten, Interessenverbänden und Wissenschaftlern, die unmittelbar an diesem Subsystem beteiligt sind. Politiker fungieren zuweilen als zentral lenkende Akteure in diesem Subsystem und entscheiden über die Instrumentenwahl.⁹⁰ Um die Instrumentenwahl verstehen zu können müssen die Akteure dieses Subsystems mit ihrer Verantwortung für die Instrumentenwahl und ihren Wertvorstellungen identifiziert werden.

⁸⁵ Vgl. Howlett, M./Ramesh, M., 1993: S. 257.

⁸⁶ Vgl. Howlett, M./Ramesh, M., 1993: S. 257.

⁸⁷ Vgl. Howlett, M./Ramesh, M., 1993: S. 256.

⁸⁸ Vgl. Howlett, M./Ramesh, M., 1993: S. 259.

⁸⁹ Vgl. Howlett, M./Ramesh, M., 1993: S. 259.

⁹⁰ Vgl. Howlett, M./Ramesh, M., 1993: S. 259.

5.2 Lernprozesse und Ideen

In den Arbeiten, die den Prozessen von Policy-Lernen gewidmet sind, findet eine stärkere Betonung von Wissen und Ideen als Erklärung für die Herausbildung von Policies statt.⁹¹ Dabei wird dem Einfluß kognitiver Strukturen der Akteure auf sich ändernde Politikinhalt betont.⁹² Politik-Wechsel werden in diesem Zusammenhang als Prozesse kollektiven Lernens interpretiert.⁹³ Wenn diese Aspekte des Policy-Lernens untersucht werden, kann sich nicht darauf beschränkt werden, Aussagen über den Zusammenhang zwischen Politikinhalt, kontextuellen Faktoren und den Merkmalen des Akteurssystems zu formulieren, sondern es bedarf einer Identifikation der Knotenpunkte der Wissensvermittlung in einem gegebenen Politikbereich.⁹⁴ Kognitive Aspekte können so als eigenständige Faktoren für die Entstehung von politischen Inhalten betrachtet werden.⁹⁵ Dabei wirken sie als handlungseingrenzende aber auch handlungsorientierende Faktoren auf die Präferenzenbildung der Akteure ein.⁹⁶ Dahinter steckt die Grundannahme, daß Politikinhalt maßgeblich von den subjektiven Einschätzungen der Akteure bezüglich der Wahrnehmung ihrer Umwelt beeinflusst sind.⁹⁷ Demnach werden ökonomische und politische Interessen von den Akteuren nicht direkt perzipiert, sondern durch ein Wahrnehmungsraster, welches sich an den vorhandenen ökonomischen und politischen Ideologien orientiert und so als Filter für die Informationsverarbeitung dient.⁹⁸ Die Auswahl von plausiblen oder rationalen Lösungsalternativen ist deshalb in Abhängigkeit davon zu sehen, wie die vorhandenen Ideen das Verständnis der politischen und anderen Akteure darüber strukturiert, was möglich und wünschenswert erscheint.⁹⁹ „Ideen offenbaren ihren Einfluß, indem sie die

⁹¹ Vgl. Singer, O., 1993: S. 152 ff.

⁹² Vgl. Singer, O., 1993: S. 152 ff.

⁹³ Vgl. Singer, O., 1993: S. 152.

⁹⁴ Vgl. Singer, O., 1993: S. 152.

⁹⁵ Vgl. Singer, O., 1993: S. 152.

⁹⁶ Vgl. Görlitz, A./Burth, H.-P., 1998: S. 163.

⁹⁷ Vgl. Singer, O., 1993: S. 153.

⁹⁸ Vgl. Singer, O., 1993: S. 153.

⁹⁹ Vgl. Singer, O., 1993: S. 153.

„cognitive maps“ (Axelrod) der politischen Akteure bestimmen. Diese wiederum sind ein entscheidender Faktor für die Auswahl und Verarbeitung neuer Informationen.“¹⁰⁰

Ein Netzwerkkonzept, welches die Rolle von Policy-Lernen als einen wesentlichen Aspekt der Veränderung politischer Maßnahmen betrachtet, ist der Advocacy-Coalition-Ansatz von Paul Sabatier.¹⁰¹

¹⁰⁰ Singer, O., 1993: S. 153.

¹⁰¹ Vgl. Sabatier, P.A., 1993: S. 116.

6. Der Advocacy-Koalitionen-Ansatz

6.1 Zentrale Annahmen

Basierend auf drei grundlegenden Annahmen geht der Advocacy-Coalition-Ansatz davon aus, den Policy-Wandel durch kollektive Lernprozesse erklären zu können:¹⁰² Erstens, daß der Prozeß des Policy-Wandels und die Rolle des Policy-orientierten Lernens, auf dem dieser beruht, nur über einen Zeitraum von einem Jahrzehnt oder mehr verstanden werden kann. Zweitens, daß die sinnvollste Art und Weise, Policy-Wandel im Rahmen einer solchen Zeitspanne zu erfassen, darin besteht, Policy-Subsysteme zu betrachten, d.h. Interaktionen von Akteuren verschiedener Institutionen, die an einem Policy-Bereich interessiert sind, und drittens, daß staatliche Maßnahmen in der gleichen Art konzeptualisiert werden können wie handlungsleitende Orientierungen oder „Belief Systems“, d.h. als Sets von Wertprioritäten und kausalen Annahmen darüber, wie diese zu realisieren sind.¹⁰³ Policy-Netzwerke können durch solche „Belief Systems“ nach handlungsleitenden Orientierungen strukturiert werden, die den Rahmen für die Präferenzenbildung der Akteure abstecken.¹⁰⁴

Dabei geht der Advocacy-Koalition-Ansatz davon aus, daß zwei Sets exogener Variablen (stabile und dynamische Parameter) die Restriktionen und Handlungschancen der Subsystemakteure beeinflussen.¹⁰⁵

Innerhalb der Subsysteme, so Sabatier, werden die Akteure in einer Anzahl von Advocacy-Koalitionen aggregiert, die sich aus Personen aus verschiedenen Organisationen zusammensetzen, die gemeinsame normative und kausale Vorstellungen besitzen und ihre Handlungen diesbezüglich abstimmen. Jede Koalition wendet dabei Strategien an, mit denen ihrer Policy-Ziele erreicht werden soll. Zwischen den konfligierenden Strategien verschiedener Koalitionen wird normalerweise

¹⁰² Vgl. Sabatier, P.A., 1993: S.119. ff.

¹⁰³ Vgl. Sabatier, P.A., 1993: S. 121.

¹⁰⁴ Vgl. Sabatier, P.A., 1993: S. 123.

¹⁰⁵ Vgl. Sabatier, P.A., 1993: S. 121 f.

durch eine dritte Gruppe von Akteuren („Policy-Broker“) vermittelt, deren wesentliches Anliegen darin besteht, einen vernünftigen Kompromiß zu finden, der die Intensität eines Konfliktes reduziert.¹⁰⁶ Sabatier geht davon aus, daß aufgrund ihrer Perzeption der Angemessenheit politischer Entscheidungen und/oder der sich daraus ergebenden Wirkungen ebenso wie neuer Informationen, die sich aus Suchprozessen und einer externen Veränderung ergeben, jede Advocacy-Koalition ihre handlungsleitenden Orientierungen und /oder ihre Strategie modifizieren kann.¹⁰⁷ Der Ansatz betrachtet einen Politikwechsel innerhalb eines Subsystems als eine besondere Form des Policy-Lernens, der neben dem Einfluß nicht-kognitiver, systemexterner Faktoren eine Rolle spielt.¹⁰⁸ Sabatier unterscheidet dabei zwischen relativ stabilen Parametern, welche sehr schwer veränderbar sind (Merkmale des Problembereichs, soziokulturelle Wertvorstellungen, rechtliche Regeln), und solchen dynamisch-exogener Natur (Veränderungen der sozioökonomischer Bedingungen, öffentlicher Meinung, Policy-Entscheidungen aus anderen Subsystemen), die weitgehend außerhalb der Kontrolle von Akteuren des Subsystems stehen.¹⁰⁹ Auf den Einfluß dieser externen Faktoren wird später eingegangen. Hier sei vorab erwähnt, daß ein Einfluß auf die handlungsleitenden Orientierungen der Akteure vorhanden ist, in dem sie den Rahmen bilden, in welchem die Akteure ihre Vorstellungen konfigurieren.¹¹⁰

Policy-Lernen versteht sich nach Sabatier als relativ stabile Veränderung des Denkens oder von Verhaltensintensionen, die aus Erfahrungen resultieren und sich mit der Realisation oder Veränderung von Policy-Zielen befassen.¹¹¹ Unter Berücksichtigung der externen Faktoren impliziert Policy-orientiertes Lernen die Rückkoppelungen innerhalb des Subsystems. Dabei richtet sich der Fokus auf die Verbindung dieses Wissens mit den grundlegenden Wertvorstellungen und Kausalannahmen,

¹⁰⁶ Vgl. Sabatier, P.A., 1993: S. 121.

¹⁰⁷ Vgl. Sabatier, P.A., 1993: S. 121.

¹⁰⁸ Vgl. Sabatier, P.A., 1993: S. 123.

¹⁰⁹ Vgl. Sabatier, P.A., 1993: S. 123 ff.

¹¹⁰ Vgl. Sabatier, P.A., 1993: S. 124f.

¹¹¹ Vgl. Sabatier, P.A., 1993: S. 122.

die die „Core Beliefs“ der Advocacy-Koalitionen ausmachen.¹¹² Sabatier geht davon aus, dass solch eine Lernen als instrumentelles Lernen aufgefaßt werden kann.¹¹³ Indem die Mitglieder verschiedener Koalitionen versuchen die Welt besser zu verstehen, lernen sie es, Informationen zurückzuweisen, die nahelegen, daß ihre Grundannahmen ungültig und/oder nicht realisierbar sind.¹¹⁴ Dabei verwenden sie formale Policy-Analysen in erster Linie, um diese Vorstellungen zu untermauern oder ihre Gegner anzugreifen.¹¹⁵ Im folgenden werden nun die Lernprozesse untersucht, die innerhalb der Subsysteme stattfinden. Diese Vorgehensweise wird angewendet, da sich hier der behauptete Zusammenhang zwischen Wertvorstellungen und sich ändernden Politikinhalt innerhalb einer lerntheoretischen Argumentation verbinden läßt.

6.2 Das Subsystem

Wie erwähnt, kann der Prozeß des Policy-Lernens in Abhängigkeit von externen Faktoren gesehen werden, die die Entscheidungen der Akteure und somit die Instrumentenwahl innerhalb eines Subsystems beeinflussen. Dabei können Lernprozesse sowohl innerhalb als auch zwischen verschiedenen Koalitionen stattfinden.¹¹⁶ „Der Übergang von einer Policy zur anderen wird demnach als Änderung des „Belief Systems“ verstanden, das der jeweiligen Policy zugrunde liegt.“¹¹⁷ Damit unterscheidet sich dieser Ansatz vom „Zyklus-Modell“, in dem Policy-Lernen als eine bloße Phase betrachtet wurde. Policy-Lernen kann gemäß dem Advocacy-Koalitionen-Ansatz während des gesamten Politikprozesses stattfinden.¹¹⁸ Träger dieser Policy-Lernens ist ein Policy-

¹¹² Vgl. Sabatier, P.A., 1993: S. 122.

¹¹³ Vgl. Sabatier, P.A., 1993: S. 122.

¹¹⁴ Vgl. Sabatier, P.A., 1993: S. 123.

¹¹⁵ Vgl. Sabatier, P.A., 1993: S. 123.

¹¹⁶ Vgl. Sabatier, P.A., 1993: S. 139.

¹¹⁷ Görlitz, A./Burth, H.-P., 1998: S.164.

¹¹⁸ Vgl. Burth, H.-P., 1999: Steuerung unter der Bedingung struktureller Koppelung : Ein Theoriemodell soziopolitischer Steuerung, Opladen 1999, S. 103.

Subsystem, definiert als Set von Akteuren, die sich mit einem Policy-Problem auseinandersetzen.¹¹⁹

Policy-Subsysteme sind Akteursnetzwerke, die sich in jeweils zwei bis vier Advocacy-Koalitionen gliedern. Diese bestehen aus Personen in unterschiedlichen Positionen (Sabatier nennt hier für die USA gewählte Beamte, Politiker und Verwaltungsbeamte, Vorsitzende von Interessengruppen und Wissenschaftler),¹²⁰ die ein spezifisches „Belief System“ teilen, das heißt ein Set von grundlegenden Wertvorstellungen, Kausalannahmen und Problempereptionen und die über längere Zeit hinweg einen durchschnittlichen Grad an koordinierter Handlung aufweisen. Die Koalitionen versuchen ihre gemeinsamen politikfeldspezifischen Problem-, Ziel-, Wirkungs- und Maßnahmevorstellungen in staatliche Maßnahmen umzusetzen.¹²¹

Neben diesen konkurrierenden Koalitionen existieren im Subsystem noch eine Anzahl weiterer Akteure, die sich nicht direkt einer Koalition zurechnen lassen - sogenannte „Policy-Broker“, in der Regel Regierungschefs und hohe Beamte - und an einer vernünftigen Konfliktregelung interessiert sind.¹²² Nachstehend wird die Struktur der „Belief Systems“ erläutert.

6.3 Struktur der „Belief Systems“

Nach dem Modell konstituieren sich die Koalitionen über ihr jeweiliges "Belief System".¹²³ Diese „Belief Systems“ sind nach drei strukturellen Kategorien angeordnet, die einem abnehmenden Widerstand gegenüber dem Wandel zum Ausdruck bringen. Der Hauptkern (Deep Core) enthält dabei normative und ontologische Axiome, die die allgemeine politische Philosophie eines Akteurs über verschiedene Politikbereiche bestimmen. Der Policy-Kern enthält grundlegende Wertvorstellungen und

¹¹⁹ Vgl. Sabatier, P.A., 1993: S. 126.

¹²⁰ Vgl. Sabatier, P.A., 1993: S. 127.

¹²¹ Vgl. Sabatier, P.A., 1993: S. 131.

¹²² Vgl. Sabatier, P.A., 1993: S. 129.

Kausalannahmen, um „Deep Core Beliefs“ in einem spezifischen Policy-Subsystem zu realisieren. Ein Set von sekundären Aspekten schließlich, die eine Vielzahl von instrumentellen Entscheidungen und Informationssuchprozessen erfordern, um den Hauptkern in einem bestimmten Subsystem zu implementieren.¹²⁴

Tabelle 1: Struktur „Belief Systems“¹²⁵

	Hauptkern	Policy-Kern	Sekundäre Aspekte
Charakteristische Merkmale	Fundamentale normative und ontologisch Axiome	Fundamentale Policy-Positionen in bezug auf die grundlegenden Strategien, um Kern-Wertvorstellungen innerhalb des Subsystems zu verwirklichen	Instrumentelle Entscheidungen und Informationssuche, die notwendig sind für die Durchsetzung des Policy-Kerns
Reichweite	Über alle Policy-Subsysteme	Abhängig von Subsystem	Spezifisch für ein Subsystem
Veränderbarkeit	Sehr gering	Kaum, prinzipiell aber möglich, wenn die Erfahrung schwerwiegende Anomalien zeigt	Verhältnismäßig leicht, Gegenstand der meisten administrativen und legislativen Politik-Gestaltung

Nun handelt es sich bei dem Advocacy-Koalitionen-Ansatz um ein analytisches Modell des Policy-Wandel, das erst in ein empirisches Modell übersetzt werden muß um gehaltvolle Aussagen treffen zu können.¹²⁶ Danach müssen zunächst die Akteure des Subsystems identifiziert werden, die anschließend über gemeinsame „Belief Systems“ zu Koalitionen gebündelt werden. Im folgenden wird zunächst die

¹²³ Vgl. Sabatier, P.A., 1993: S. 131 ff.

¹²⁴ Vgl. Sabatier, P.A., 1993: S. 133.

¹²⁵ Vgl. Sabatier, P.A., 1993: S. 132.

¹²⁶ Vgl. Sabatier, P.A., 1993: S. 122.

Entwicklung des Subsystem Ökologische Steuerpolitik anhand der
Debatte um die Ökologische Steuerreform nachvollzogen.

7. Das Subsystem Ökologische Steuerpolitik

Nach der Definition von Sabatier besteht ein Subsystem aus einem Set von Akteuren, die sich mit einem speziellen Problem auseinandersetzen.¹²⁷ In diesem Fall bietet es sich an, auf die Debatte um die Ökologische Steuerreform zurückzugreifen, in deren Folge es zu der Entwicklung des Subsystems Ökologische Steuerpolitik kam. Daraus lassen sich anschließend die beteiligten Akteure identifizieren. Gleichzeitig läßt sich durch diese Debatte nachweisen, daß die Ökologische Steuerreform zunächst als ein umweltpolitisches Instrument konzipiert wurde, welches sich erst ab 1994 mit der Verknüpfung der Diskussion um den Standortfaktor „Deutschland“ zu einem eigenständigen Politikfeld - und somit zu einem Subsystem Ökologische Steuerpolitik - entwickelte, indem eine Koppelung eines umweltpolitischen Konzepts mit einer Strategie zur Senkung der Arbeitslosigkeit stattfand.¹²⁸

7.1. Die Genese des Subsystems Ökologische Steuerpolitik

Mit diesen Konzepten nahm eine Entwicklung einen vorläufigen Höhepunkt, deren Beginn auf Mitte der achtziger Jahre zu datieren ist. Damals rückte vermehrt der Einsatz marktwirtschaftlicher, insbesondere fiskalische Instrumente in den Vordergrund der Umweltdebatte. Handelte es sich dabei anfänglich noch vorwiegend um Vorschläge innerhalb des Wissenschaftssektors, die sich auf die Einführung einzelner Abgaben in ausgewählten Umweltbereich bezogen und die Verwendung des Aufkommens kaum thematisierten, wurden gegen Ende der achtziger Jahre umfassendere Konzepte eines ökologischen Umbaus des

¹²⁷ Vgl. Sabatier, P.A., 1993: S. 126.

¹²⁸ Vgl. Schlegelmilch, K., 1996: Umweltstandort Deutschland. Ökologische Steuerreform als notwendige Rahmenbedingung, in: Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes (Hrsg.), 1996: Gewerkschaftliche Monatshefte, 47. Jahrgang 1996, S. 139-149.

Steuersystems zur Diskussion gestellt.¹²⁹ Die ersten Reformvorschläge basierten auf dem breiten Einsatz von Umweltsteuern mit dem Ziel, eine flächendeckende Erfassung der Umweltbelastungen zu erreichen. Insbesondere die Veröffentlichung einer Studie des Heidelberger Umwelt- und Prognose-Instituts (UPI) rückte das Konzept einer Ökologischen Steuerreform in den Blickpunkt der Öffentlichkeit.¹³⁰ In dieser Studie wurde ein Katalog erstellt, der 12 Abgaben auf 35 umweltbelastende Produkte vorsah und zu einer Steuereinnahme von ca. 220 Mrd. DM führen sollte. Die Höhe der Einnahmen verdeutlicht, daß verschiedene Politikfelder wie Landwirtschaft, Verkehr, Energie und Wirtschaft betroffen gewesen wären und es somit zu einer kompletten Umgestaltung des gesamten Wirtschaftssystems gekommen wäre. Auch wenn die Studie zahlreiche Unzulänglichkeiten enthielt (man warf dem UPI vor, schlichtweg Zahlen addiert und ohne wirtschaftswissenschaftliche Fundierung gearbeitet, sowie die internationalen Auswirkungen ausgeklammert zu haben), so hat durch diesen erstmals ganzheitlichen Ansatz zur Umgestaltung des Steuersystems, die Thematik Einzug in die Öffentlichkeit gehalten und zur Diskussion in der Politik geführt.¹³¹ Im gleichen Zeitraum thematisierte E.U. von Weizsäcker seine eigenen Öko-Steuerkonzepte („ökologisch wahre Preise“), deren Aufkommen auf 850 - 1050 Mrd. DM geschätzt wurde.¹³² Beide Studien belebten in der politischen Szenerie die Idee, über Umweltsteuern verhaltenslenkend auf Produzenten und Konsumenten einzuwirken.¹³³ Einigkeit bestand bei beiden Vorschlägen darüber, die jeweiligen Reformen aufkommensneutral, also ohne zusätzliche Belastungen für die Unternehmen, zu gestalten. Durch diese Neuorientierung bei der Aufkommensverwendung und durch die Versuche, Umweltsteuern

¹²⁹ Vgl. Bergmann, E./Ewringmann, D., 1989: Öko-Steuern: Entwicklung, Ansatzpunkte und Bewertung, in: Nutzinger, H.G./Zahrnt, A., (Hrsg.) 1989: Öko-Steuern: Umweltsteuern und -abgaben in der Diskussion, Karlsruhe 1989, S. 43-74, S. 47 f.

¹³⁰ Vgl. Umwelt- und Prognose-Institut Heidelberg, 1988: Ökosteuern als marktwirtschaftliches Instrument - Vorschläge für eine ökologische Steuerreform, UPI-Bericht Nr.9, Heidelberg 1988.

¹³¹ Vgl. Bergmann, E./Ewringmann, D., 1989: S. 48.

¹³² Vgl. v. Weizsäcker, E.U., 1988: Plädoyer für eine ökologische Steuerreform, in: Scheidewege, 1989: Jahrgang 18-1988/89, S. 197 ff.

¹³³ Vgl. Bergmann, E./Ewringmann, D., 1989: S. 49.

flächendeckend aufzuerlegen, wurde die Zieldimension erweitert, und die Konzepte erhielten neue Qualität. Fortan war nicht mehr nur die Flexibilität des Ordnungsrechts gefragt, sondern die Umweltpolitik sollte konzeptionell auf eine andere Basis gestellt werden. Hinzu kam, daß das (potentielle) Aufkommen nun Dimensionen erreichte, die es notwendig machte, die auf die Wirtschaft zukommenden Belastungen zu verringern, wollte man die Wirtschaft nicht strangulieren.¹³⁴ Folgerichtig begann Anfang der neunziger Jahre mit der durch diese Studien ausgelösten Diskussionen ein Abschnitt, der in die bisher von traditionellen Ansätzen geprägten Debatte um eine Steuerreform - in der es um eine grundlegende Reform der Unternehmensbesteuerung ging - nun Überlegungen hinzutrat, das Steuersystem für die gesellschaftspolitischen Zielsetzung des Umweltschutzes nutzbar zu machen.¹³⁵ Damit wurde einer Entwicklung Rechnung getragen, die das zunehmende Umweltbewußtsein in der Öffentlichkeit und die Erkenntnis der Notwendigkeit einer tiefgreifenden Einschränkung umweltschädlicher Handlungen berücksichtigte.¹³⁶ Gleichzeitig wirkten sich diese Konzepte auf die damalige steuerpolitische Diskussion aus. Standen sich in der bisherigen Steuersdiskussion verteilungspolitische und ökonomische Argumenten gegenüber, so wurden die Vertreter beider steuerlichen Zielrichtungen nun zusätzlich mit dem ökologischen Aspekt konfrontiert, der bislang allenfalls im Einzelfall bei der Ausgestaltung bestehender Steuern ein Rolle gespielt hatte.¹³⁷ Somit erweiterte sich der Handlungsraum, indem nun auch Umweltakteure mit in die Debatte einbezogen wurden. Diese Verteilungskonflikte werden später bei der Identifikation der beteiligten Akteure eine Rolle spielen. Doch zunächst vererbte die Diskussion um die ökologischen Aspekte eines

¹³⁴ Vgl. Bergmann, E./Ewringmann, D., 1989: S. 49 f.

¹³⁵ Vgl. Kuhn, K., 1990: Ökologische Umgestaltung des Steuersystems in den neunziger Jahren, in: zfbf 42 (9/1990), S. 733-750, S. 733 f.

¹³⁶ Vgl. Kaase, M., 1985: Die Entwicklung des Umweltbewußtseins in der Bundesrepublik Deutschland, in: Wildenmann, R., (Hrsg.), 1985: Umwelt, Wirtschaft, Gesellschaft - Wege zu einem neuen Selbstverständnis, im Auftrag des Staatsministeriums Baden-Württemberg 1985, S. 289-319, S. 293.

¹³⁷ Vgl. Krebs, C./Reiche, D., 1997: Das Herzstück alternativer Wirtschaftspolitik hat derzeit schlechte Karten. Zur Debatte um eine Ökologischen Steuerreform, in: Vorgänge 137, 36/1997, Heft 1, S. 1-8, S. 4 ff.

Steuereinsatzes vor allem durch die deutsche Einheit, die alle anderen Themen von der Agenda verdrängte und die politische Tagesordnung dominierte.¹³⁸

Die Thematik einer Ökologischen Steuerreform tauchte 1994 durch die Veröffentlichung einer von Greenpeace beim Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in Auftrag gegebene Studie zur Ökologischen Steuerreform, plötzlich wieder aus der Versenkung auf und wurde insbesondere durch die Wissenschaft aber teilweise auch in der Öffentlichkeit intensiv diskutiert.¹³⁹ Die Studie, die mit anerkannten Rechenmodellen arbeitete, kam zu dem Schluß, daß sich eine aufkommensneutrale Ökologische Steuerreform neben umweltpolitisch positiven Effekten auch vorteilhaft auf die angespannte Arbeitsmarktsituation auswirken würde. Die Studie versprach je nach Variante eine Schaffung von 500 000 - 600 000 Arbeitsplätzen.¹⁴⁰ Im Gegensatz zu den bisherigen Studien stand beim DIW die schlichte Feststellung im Vordergrund, die Energiepreise als die entscheidende Schnittmenge zu betrachten, die alle ökologischen Problemfelder verbindet.¹⁴¹ Die Kernaussage der Studie betonte insbesondere die Wirtschaftsverträglichkeit der Ökologischen Steuerreform und propagierte darüber hinaus die Wirtschaftsförderlichkeit eines nationalen Alleingangs.¹⁴² In dieser Zeit wurden eine Reihe von Studien und Gutachten veröffentlicht, die sich ebenfalls mit dieser Thematik befaßten. Sie unterschieden sich vor allem dadurch, daß sie in der Höhe der Steuersätze variierten. Die aus den Ergebnissen diesen Studien abgeleiteten Prognosen flossen in die Argumentation der jeweiligen Akteure ein und untermauerten deren diesbezügliche Haltung, indem solche Reformansätze unterstützt oder abgelehnt wurden.¹⁴³ Auf eine

¹³⁸ Krebs, C./Reiche, D., 1997: S. 4 ff.

¹³⁹ Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 1994: Wirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform. Gutachten im Auftrag von Greenpeace e.V. (Hrsg.), 1994: Ökosteuer - Sackgasse oder Königsweg?, Berlin 1994.

¹⁴⁰ Vgl. DIW, 1994: S. 12.

¹⁴¹ Vgl. DIW, 1994: S. 12.

¹⁴² Vgl. DIW, 1994: S. 12.

¹⁴³ Vgl. VCI (Hrsg.), 1994: VCI-Stellungnahme zum DIW-Gutachten „Wirtschaftliche Auswirkungen eine ökologischen Steuerreform“, Frankfurt 1994. Siehe auch Feri GmbH, 1996: Ökostudie, Bad Homburg 1996.

Darstellungen der einzelnen Inhalte der Studien wird im folgenden verzichtet und auf die entsprechende Literatur verwiesen.¹⁴⁴ Die Parteien, die bisher kein solches Konzept in ihren Programmen hatten, gerieten nun unter Zugzwang ,sich dieser Thematik anzunehmen, zudem eine Ökologische Steuerreform bereits zum zweiten Mal auf der Agenda für lebhaftere Diskussion sorgte.¹⁴⁵ Die DIW Studie versprach quasi zwei Fliegen mit einer Klappe zu schlagen, indem einerseits ein Öko-Bonus für den Bürger und andererseits eine umfassende Kompensation für die Unternehmen durch Senkung der Sozialversicherungsabgaben versprochen wurde. Weiter kamen die bisher überwiegend konservativen Industrieverbände nun nicht mehr umhin, sich intensiv mit den Inhalten auseinanderzusetzen zu müssen.¹⁴⁶ Zu groß schien die Lösungsoption, die eine Ökologische Steuerreform vermittelte, zu sein, als daß man sich nicht mit ihr beschäftigen konnte. Versprach sie doch auch eine Entlastung der Unternehmen auf ihrer Lohnkostenseite, deren Höhe von den Unternehmen immer als Argumentationsbasis zur Rechtfertigung von Forderungen nach Senkung der Unternehmensbesteuerung angeführt wurde.¹⁴⁷ Für die Unternehmensverbände entstand eine ökologische Komponente völlig neuer Qualität, die, anders als in der bisherigen Konfrontation mit ökologischen Aspekten, sie zwang sich sachlich mit Umweltschützern auseinanderzusetzen, mit denen sie bisher allenfalls durch spektakuläre Aktionen konfrontiert wurden. Die Parteien begannen sich der Ökologischen Steuerreform-Konzepte anzunehmen, in dem sie deren prognostizierten ökologischen und ökonomischen Wirkungen, wenn auch mit unterschiedlicher Ausprägung und Intensität, teilweise mit in ihre Parteiprogrammatiken aufnahmen.¹⁴⁸ Damit war die Verknüpfung zwischen Ökologie und Ökonomie hergestellt, indem eine ökologische Komponente mit in die wirtschaftlichen Vorstellungen der Akteure

¹⁴⁴ Vgl. zur Übersicht, Vorholz, F., 1998: Was die Ökosteuer bewegen kann, in: Die Zeit Nr. 43. Siehe auch Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (Hrsg.), 1990: Sonderabgaben für den Umweltschutz? Sieben Vorschläge auf dem Prüfstand, Heft 69, Wiesbaden 1990, S.12 f.

¹⁴⁵ Vgl. Vorholz, F., 1998: Was die Ökosteuer bewegen kann, in: Die Zeit Nr. 43,

¹⁴⁶ Vgl. Krebs, C./Reiche, D., 1997: S. 4 f.

¹⁴⁷ Vgl. Weißels, B., 1989: S.269 ff.

¹⁴⁸ Vgl. Krebs, C./Reiche, D., 1997: S. 4 f.

einfließen.¹⁴⁹ Spätestens mit der Aufnahme in die Programminhalte durch die Parteien, kann davon ausgegangen werden, dass sich die Thematik einer Ökologischen Steuerreform, einstmals als Steuerkonzept für Umweltzwecke entworfen, zu einem Politikfeld oder - in der Sprache des Modells - zu einem Subsystem Ökologische Steuerpolitik entwickelt hat.

7.2 Externe Effekte

Diese Entwicklung wurde von einer Reihe von Ereignissen begleitet, die diesen Verlauf begünstigten und in der Terminologie des Advocacy-Koalitionen-Modells als externe Effekte bezeichnet werden, die den Policy-Wandel innerhalb des Subsystem Ökologische Steuerpolitik beeinflussten (vgl. Kapitel 6.2.).¹⁵⁰ Demnach bilden sie den Kontext ab, in dessen Rahmen die Koalitionen versuchen ihre zentralen Wertvorstellungen in praktische Politik zu übersetzen. Dabei können die externen Effekte dazu führen, dass sich die politischen Ressourcen einer Koalition signifikant erhöhen.¹⁵¹

Die Institutionalisierung und Professionalisierung sozialer Bewegungen Anfang der achtziger Jahre hat dazu beigetragen, dass die führenden Träger der Umweltbewegung (Die Grünen, BUND, Greenpeace) ihre Verhaltensstrategie geändert hatten. Durch die Entwicklung solcher Konzepte zur Realisierung ihrer Forderungen, verschafften sie sich eine realistische Perspektive, sich nicht mehr allein durch Protest in konträre Position zu manövrieren, sondern versetzte sie in die Lage, mit ihren ehemaligen Gegnern kooperieren zu können.¹⁵²

Im Superwahljahr 1994 erzielten Bündnis90/Die Grünen beachtliche Wahlergebnisse. Dadurch rückte die Thematik einer Ökologischen Steuerreform wieder verstärkt in den Mittelpunkt des öffentlichen

¹⁴⁹ Vgl. Krebs, C./Reiche, D., 1997: S. 4 ff.

¹⁵⁰ Vgl. Sabatier, P.A., 1993: S. 136.

¹⁵¹ Vgl. Sabatier, P.A., 1993: S. 136.

¹⁵² Vgl. Kaczor, M., 1990: Bilanz der Ökologiebewegung und Perspektiven der Umweltpolitik, in: Gorholt, M./Ludwig, R., (Hrsg.), 1990: Rettungsversuche, Marburg 1990, S. 238.

Interesses vor allem deshalb, weil die Partei eine Ökologische Steuerreform zu einer ihrer Hauptforderungen erhob. Die anderen Parteien kamen somit nicht umhin, sich ebenfalls des Themas zu bemächtigen, auch um ihre Konkurrenzsituation verbessern zu können.¹⁵³

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, den Kohlepfennig für verfassungswidrig anzusehen, war ein wichtiger Faktor, um eine erneute Abgabendiskussion im Umweltbereich anzustoßen. Durch diesen Wegfall bestand eine Möglichkeit zum Einstieg in eine Energiesteuer als Kohlepfennigersatz, zudem sich die Strompreise reduzierten. Allerdings fand sich keine Mehrheit für einen solchen Ersatz.¹⁵⁴

Weiter hatte die Klimakonferenz der Vereinten Nationen 1995 in Berlin einen entscheidenden Einfluß, weil auf ihr die Einführung einer Ökologischen Steuerreform als wichtigstes Instrument zur Reduzierung des Treibhausgases Kohlendioxid in den Industrieländern empfohlen wurde.¹⁵⁵ Dies führte dazu, daß diese Konzepte im Zusammenhang mit den darauffolgenden Diskussionen zur Reduktion der Treibhausgasemissionen, insbesondere der Reduktion der CO₂-Emissionen um 25 % bis zum Jahr 2005, immer wieder thematisiert wurden.¹⁵⁶

Zu dieser Zeit entstand der Eindruck, der Einstieg in eine Ökologische Steuerreform stünde unmittelbar bevor, zudem sich Politiker und Beamte in führenden Positionen in der Öffentlichkeit diesbezüglich positiv geäußert hatten. Der damalige Präsident des Umweltbundesamtes etwa, Heinrich Freiherr von Lesner, befürwortete eine Anhebung des Benzinpreises innerhalb von zehn Jahren auf insgesamt 2,50 DM.¹⁵⁷ Nach einem Parlamentsbeschluß sollte mit dem Jahressteuergesetz 1996 der Einstieg in eine Ökologischen Steuerreform beraten werden. Wenn auch

¹⁵³ Vgl. Krebs, C./Reiche, D., 1997: S. 4 ff.

¹⁵⁴ Vgl. Arndt, H.-W., 1995 Rechtsfragen einer deutschen CO₂-/Energiesteuer entwickelt am Beispiel des DIW-Vorschlags. Mannheimer Beiträge zum öffentlichen Recht und Steuerrecht; Bd. 6, Frankfurt 1995, S. 11.

¹⁵⁵ Vgl. Krebs, C./Reiche, D., 1997: S. 4 f.

¹⁵⁶ Vgl. SRU, 1999: Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Fortführung der ökologischen Steuerreform, Anhörung am 4. Oktober 1999, S. 3.

¹⁵⁷ Vgl. Decker, F., 1994: Ökologie und Verteilung. Eine Analyse der sozialen Folgen des Umweltschutzes, in: APuZ, B49/94, S. 22-32, S. 22 f.

ohne Folgen, so wurden die Bundestagsfraktionen aber zunächst unter Druck gesetzt, eigene Vorschläge vorzulegen. Allerdings suchte man damals eine Lösung auf europäischer Ebene im Rahmen der EU-weiten CO₂-/Energiesteuer. Auch wenn die Mitgliedstaaten eine Entscheidung darüber bis zur Jahrtausendwende aufgeschoben hatten, so gerieten doch die Akteure erneut unter den Handlungsdruck, eigene Vorgaben zu einer Energiesteuer zu machen, nicht zuletzt da einige Nachbarstaaten wie Schweden oder Dänemark bereits erfolgreich in eine ökologische Steuerpolitik eingestiegen waren.¹⁵⁸

Mitte der neunziger Jahre kamen zwei Themen auf die politische Tagesordnung, welche die Thematik einer ökologischen Steuerpolitik in den Hintergrund zu drängen schienen. Die steigende Arbeitslosigkeit und die Debatte um den Wirtschaftsstandort Deutschland führten dazu, dass insbesondere mit Kosten verbundene (umwelt-) politische Maßnahmen - obgleich aufkommensneutral ausgestaltet - keine Mehrheit fand.¹⁵⁹ Zu dieser Zeit maßen die Bürger die Regierungskompetenz viel mehr an arbeitsmarktpolitischen Fragen als an der Lösung ökologischer Probleme. Im Gegensatz zu den achtziger Jahren hat die Bedeutung des Umweltschutzes für die Bevölkerung in den neunziger Jahren kontinuierlich abgenommen. Vorrangiges politisches Thema ist die Verminderung der Arbeitslosigkeit.¹⁶⁰ Gerade die "willingness to pay", also die Bereitschaft, zur Erlangung des kollektiven Gutes Umweltschutz auch mit deutlichen, individuell spürbaren Kosten beizutragen, ist im internationalen Vergleich in Deutschland Ende der neunziger Jahre besonders niedrig.¹⁶¹ Ihre generelle Bereitschaft, in diesem Falle höhere Abgaben zu zahlen, erklären 1998 nur 19% der Befragten. In Ostdeutschland beträgt diese Zahl nur 13%, was den Zusammenhang

¹⁵⁸ Vgl. Krebs, C./Reiche, D., 1997: S. 4 f.

¹⁵⁹ Vgl. SRU 1994: Umweltgutachten 1994, Stuttgart, Mainz, Textziffer 74.

¹⁶⁰ Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 1998: Umweltbewußtsein in Deutschland 1998, Berlin 1998, S. 21.

¹⁶¹ Vgl. Kuckartz; U., 1997: Grünes Trikot für Deutschland? Das Umweltbewußtsein der Deutschen im internationalen Vergleich, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 4/1997, 433-462, S. 449.

zwischen wirtschaftlicher Lage und Zahlungsbereitschaft verdeutlicht.¹⁶² Diese Bevölkerungspräferenzen erklären, warum eine Ökologische Steuerreform vor allem anhand ihrer arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen thematisiert wurde. Rein ökologisch motivierte Abgaben sind zu dieser Zeit offenbar nicht durchsetzungsfähig.¹⁶³ Ebenso wie die öffentliche Meinung stellen ökonomischen Entwicklungen eine Randbedingung für die Durchsetzungsfähigkeit von umweltpolitischen Reformmaßnahmen dar. Offensichtlich besteht zwischen Umweltpolitik und den technisch-ökonomischen Handlungsmöglichkeiten einer Gesellschaft ein Zusammenhang in der Form, daß unter langfristiger Perspektive mit einem steigendem sozio-ökonomischen Entwicklungsniveau die Wahrscheinlichkeit einer Bewältigung der Umweltproblematik einher geht.¹⁶⁴ Aus kurzfristiger Sicht kann es jedoch zu „trade-offs“ zwischen Wirtschaftswachstum und Umweltschutzanstrengungen kommen, wenn durch konjunkturelle Schwankungen die materiellen Verteilungsspielräume eingengt werden. Der Grund für diese unterschiedlichen Wirkungen zwischen der kurz und der langfristigen Sicht, ist in den ökonomischen Folgewirkungen umweltpolitischer Eingriffe zu sehen die in der Regel mit Kostenbelastungen für Hersteller und Konsumenten verbunden sind. Folglich ist die Bereitschaft der Adressaten zur Hinnahme restriktiver Umweltschutzmaßnahmen in einer wirtschaftlichen Rezessionsphase eher gering, bzw. muß schlimmstenfalls sogar mit massiven Widerstand gerechnet werden. Umgekehrt ist daraus zu schließen, daß in einer konjunkturellen Hochphase die Chancen für eine ökologische Reformpolitik insgesamt steigen.¹⁶⁵ Damit wird deutlich, daß es sich bei der Umgestaltung des Steuersystems in eine ökologische Richtung nicht um einen Dissens über Sinn und Zweck von Umweltschutzmaßnahmen

¹⁶² Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 1998: Umweltbewußtsein in Deutschland 1998, Berlin 1998, S. 27

¹⁶³ Vgl. Böcher, M., 1999: Erklärungen für den Wandel der ökologischen Steuerreform, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 4/1999, S. 501-503, S. 501 f.

¹⁶⁴ Vgl. Decker, F., 1994: S. 22.

¹⁶⁵ Vgl. Decker, F., 1994: S. 22.

handelt, sondern um einen Konflikt über die Verteilung mit solchen Reformen einhergehenden Kostenbelastungen.

Trotz dieser ungünstigen Rahmenbedingungen ist im April 1999 die Ökologische Steuerreform in Kraft getreten. Begünstigend kam hinzu, daß zumindest im Vorfeld der Bundestagswahl 1998 sich die Handlungsbedingungen für SPD und Bündnis 90/Die Grünen dahingehend verbesserten, da sich die Stimmung in der Bevölkerung zugunsten eines Regierungswechsels veränderte. Auch wenn die Mehrheit eine große Koalition befürwortete, wählte sie doch mit der SPD und Bündnis 90/Die Grünen Parteien, in deren Repertoire eine Ökologische Steuerreform ein fester Bestandteil war.¹⁶⁶

Positiv dürfte sich auch die Berichterstattung durch die Medien ausgewirkt haben, in der auf die Erfolge der Nachbarstaaten in Dänemark, den Niederlanden sowie in Österreich hingewiesen wurde.¹⁶⁷ Da diese Länder mit ihrer Ökologisierung der Abgaben- und Steuersysteme positive Ergebnisse auf dem Arbeitsmarkt erzielt hatten, flossen diese Erfahrungen aus anderen Subsystemen mit in die Konzeption der Ökologischen Steuerreform in der BRD ein.¹⁶⁸

Daß sich die rot-grüne Regierung nach den Bundestagswahlen tatsächlich zu einem nationalen Handeln entschlossen hat, dürfte stark mit dem ökologisch-ökonomischen Doppelnutzen zu erklären sein. Vorhandene Durchsetzungsrestriktionen in der Umweltpolitik sollen danach durch die Verknüpfung mit ökonomischen Interessenlagen durchbrochen werden.¹⁶⁹

7.3 Die Realisation der Ökologischen Steuerreform

Mit der Übernahme der Regierungsgeschäfte von Rot-Grün fand der Einstieg in die Ökologische Steuerreform am 1. April 1999 in Form des

¹⁶⁶ Vgl. Jung, M./Roth, D., 1998: Wer zu spät geht, den bestraft der Wähler. Eine Analyse der Bundestagswahl 1998, in: APuZ, B52/98, S. 3-18, S. 18.

¹⁶⁷ Vgl. Die Zeit Nr. 28, vom 2.07. 1998, S. 25.

¹⁶⁸ Vgl. Regierungserklärung des Bundeskanzlers, Bonn 10.11.1998, S.12.

Ökosteuerengesetzes statt.¹⁷⁰ In der ersten Stufe wurde die Mineralölsteuer um sechs Pfennig je Liter bei Kraftstoffen, um vier Pfennig je Liter bei Heizöl und auf Gas um 0,32 Pfennig je Kilowattstunde erhöht. Zudem wurde eine Stromsteuer von zwei Pfennig je Kilowattstunde eingeführt. Die so erzielten Einnahmen wurden gleichzeitig mit der Einführung zum 1. April zur Senkung des Rentenbeitrags um 0,8 Prozentpunkte verwendet. Für regenerative Energieerzeugung, also Sonne, Wasser, Wind und Biomasse sollten ursprünglich Ausgleichszahlungen die Belastung durch die neue Energiesteuer auffangen. Allerdings konnten diese Ausnahmen mit Verweis auf sich ergebende Komplikationen mit europäischem Recht nicht durchsetzen lassen.¹⁷¹ Ferner besteht eine Sonderregelung, in der energieintensive Industriebranchen und Unternehmen von den Steuerbelastungen befreit werden. Für die gewerbliche Wirtschaft (mit Ausnahme der Dienstleister wie Banken und Versicherungen) gilt demnach ein ermäßigter Steuersatz von 25 Prozent des normalen Steuersatzes auf Strom. Somit müssen diese Unternehmen eine Abgabe von 0,5 Pfennig statt zwei Pfennig je Kilowattstunde bezahlen. Energieintensive Betriebe der Zement-, Zellstoff- und Papierindustrie werden ganz von der Steuererhöhung ausgenommen. In den weiteren drei Stufen, die jeweils zum 1. Januar in Kraft treten, werden folgende Steuersätze weiter erhöht: Die Mineralölsteuer um 6 Pf./l. je Stufe, die Stromsteuer um 0,5 Pf./kWh je Stufe. Bei der Heizöl- und Erdgasbesteuerung ist zunächst keine weitere Erhöhung vorgesehen¹⁷². Betrachtet man die konkrete Ausgestaltung der Ökologischen Steuerreform, so ist es offensichtlich den Industrie- und Wirtschaftsverbänden gelungen, einen niedrigeren Steuersatz für ihr Klientel durchzusetzen. Die massive Einflußnahme von Interessengruppen auf die Ausgestaltung der Maßnahmen, deuten darauf hin, daß es im Vorfeld zur Ökologischen Steuerreform zu einem Verteilungskonflikt

¹⁶⁹ Vgl. Krebs, C./Reiche, D., 2000: Unzureichend, aber besser als ihr Ruf. Die ökologische Steuerreform in Deutschland, in: Blätter für Deutsche und internationale Politik, 01/2000, S. 91-99.

¹⁷⁰ Vgl. Sozialpolitische Umschau, Nr.10/1999: S. 12 ff.

¹⁷¹ Vgl. Die ZEIT vom 12.11.1998, Nr.47, S. 25

¹⁷² Vgl. STZ vom 10.11.1998, S. 1.

zwischen den verschiedenen Akteuren im Subsystem Ökologische Steuerpolitik bezüglich der Lastenverteilung der Steuer gekommen ist.

8. Die Verteilungskonflikte im Subsystem Ökologische Steuerpolitik

Gehörte zu den erstaunlichsten Begleiterscheinungen der Steuerpolitik in den westlichen Industrieländern bisher das bescheidene Niveau offener politischer Konflikte,¹⁷³ so hat sich dies offensichtlich durch die Konzeption einer Ökologischen Steuerreform grundlegend verändert. Wie sich hier andeutet, bestehen die Konflikte innerhalb des Subsystems Ökologische Steuerpolitik im wesentlichen in den zu verteilenden Steuereinnahmen. Daher scheint es angebracht, die Verteilungswirkungen von Steuern zu betrachten, woraus sich die Interessenkonstellation im Subsystem Ökologische Steuerpolitik mit ihrem Einfluß auf die konkrete Ausgestaltung der Ökologischen Steuerreform ableiten läßt. Dieser Verteilungskonflikt bildet anschließend die Grundlage zur Koalitionenbildung.

8.1 Verteilungskonflikte durch die Ökologische Steuerreform

Unter finanzwissenschaftlich-ökonomischen Aspekten sind Steuern "...Übertragungen ökonomischer Werte (in modernen Gesellschaften in der Regel: Geld) von dazu gesetzlich verpflichteten natürlichen oder juristischen Personen an den Staat oder an von ihm dazu mit Besteuerungsbefugnissen ausgestattete Körperschaften."¹⁷⁴ Dabei bestehen keine Ansprüche auf konkrete staatliche Gegenleistungen. Steuern sind demnach die Haupteinnahmequelle des Staates und somit Voraussetzung für den modernen Wohlfahrtsstaat.¹⁷⁵ Von den Steuereinnahmen hängt zum erheblichen Teil die Größe des Handlungsspielraums ab, über die der Staat bei der Entscheidung über

¹⁷³ Vgl. Schmidt, M.G., 1987: Steuern, in: Görlitz, A./Prätorius, R.(Hrsg.), 1987: Handbuch Politikwissenschaft. Grundlagen - Forschungsstand - Perspektiven, Reinbek 1987, S. 523-529, S.528.

¹⁷⁴ Armingeon, K., 1996: Steuerpolitik, in: Nohlen, D. (Hrsg.), 1996: Wörterbuch Staat und Politik, Bonn 1996, S. 745-748, S. 745.

¹⁷⁵ Vgl. Armingeon, 1996, S. 746.

die Verteilung öffentlicher Güter und Dienstleistungen verfügt.¹⁷⁶ Aus Steuern lassen sich unter diesen Gesichtspunkten zunächst zwei Funktionen ableiten:

- Steuern als zentrale Möglichkeit des Staates, um Finanzmittel zu beschaffen,
- Steuern als Instrument zur Umverteilung

Betrachtet man die Erhebung von Steuern unter funktionalen Aspekten, so lassen sich aus der Lenkungs- und Finanzierungskonzeption der Ökologischen Steuerreform theoretisch zwei Konfliktbereiche ableiten, die verschiedene „Belief Systems“ provozieren können:

- Zum einen die Erhebungsseite. Der Konflikt besteht hier in der Auswahl der Steuersubjekte (Energieträger). Dadurch kommt es zu Konflikten mit den abhängigen Energiekonsumenten.
- Zum anderen die Verwendungsseite. Hier beginnt der politische Kampf um die Verteilung der Mittel. Diese Zuteilung ist von den verteilungspolitischen Vorstellungen der Akteure abhängig.

Parallel zu diesen Auseinandersetzungen kommt ein weiterer potentieller Konflikt hinzu, der sich durch die Unterscheidung zwischen der Finanzierungs- und Lenkungsfunktion der Ökologischen Steuerreform eröffnet. Das grundlegende Dilemma der Ökologischen Steuerreform besteht in der Abhängigkeit von den Steuereinnahmen. Da mit dem Ziel der Steuer eine Reduktion des Energieverbrauchs verbunden ist, sinkt im Verlauf der Zeit die Bemessungsgrundlage, wenn eine Ökologische Steuerreform erfolgreich ist. Wenn sie nun als Einnahmequelle versagt, ist sie umweltpolitisch ein Erfolg; ist sie jedoch finanzpolitisch erfolgreich, so versagt sie bei der Erfüllung ihrer umweltpolitischen Zielsetzung.¹⁷⁷

Eine Ökologische Steuerreform ohne jegliche Kompensation impliziert neben massiven ökonomischen (v.a. mit der Industrie) auch soziale Verteilungskonflikte, da ökologische Steuern verschiedene

¹⁷⁶ Vgl. Schmidt, M.G., 1987: Steuern, in: Görlitz, A./Prätorius, R.(Hrsg.), 1987: Handbuch Politikwissenschaft. Grundlagen - Forschungsstand - Perspektiven, Reinbek 1987, S. 523-529, S. 524.

¹⁷⁷ Gorholt, M., 1990: Wunderwaffe Ökosteuern?, in: ders. / Ludwig, R.(Hrsg.), 1990: Rettungsversuche der ökologische Umbau der Industriegesellschaft, Marburg 1990, S. 206.

Einkommensgruppen in unterschiedlicher Weise treffen. Sie wirken sich vor allem auf sozial schwächere Schichten negativ aus. Die Kompensation solcher Effekte durch eine Senkung anderer Abgaben oder Transferzahlungen ist eine durchaus wünschenswerte sozialpolitische Strategie, verteilungspolitische Widerstände zu zähmen und erhöht ihre gesellschaftliche Akzeptanz. Anhand dieser Verteilungskonflikte kann die Interessenkonstellation mit ihrem Einfluß auf die Ausgestaltung der Maßnahmen im Subsystem Ökologische Steuerpolitik abgebildet werden. Unter diesem Aspekt kann auch verstanden werden, warum sich die politischen Lösungsstrategien verändert haben.

8.2. Der Einfluß der Interessengruppen auf die Ausgestaltung der Maßnahmen

Im Kontext mit der Ökologischen Steuerreform war immer wieder von der notwendigen Reduktion der Sozialversicherungsbeiträge („Lohnnebenkosten“) die Rede. Diese Ziel einte im Wahljahr alle im Bundestag vertretenen Parteien mit Ausnahme der PDS.¹⁷⁸ Bewußt wurde das Instrument einer Ökologischen Steuerreform nicht zuletzt auch von Vertretern der Grünen als neue betriebliche Kostensenkungsstrategie gepriesen. In diesem Zusammenhang sind auch die umfangreichen Ermäßigungsregelungen zu sehen. Die Unternehmen sollten entsprechend der Standortlogik ent-, aber nicht belastet werden. Entsprechend der Umweltpolitik hat es im Aushandlungsprozeß eindeutig einen asymmetrischen Einfluß der Interessen gegeben.¹⁷⁹ Durchgesetzt haben sich wirtschaftliche (Verursacher-) Interessen, insbesondere die Bereiche des produzierenden Gewerbes, der Kohleenergie und der Automobilindustrie.¹⁸⁰ Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung identifizierte 1994 die energieintensiven Branchen als Verlierer der

¹⁷⁸ Vgl. Krebs, C./Reiche, D., 2000: S. 91 ff.

¹⁷⁹ Vgl. Decker, F., 1994: S. 31 f.

¹⁸⁰ Vgl. Die Zeit Nr.47, vom 12.11. 1998, S. 25.

Ökologischen Steuerreform.¹⁸¹ Die Industrieverbände griffen daraufhin vor allem unter dem Aspekt der Standortdiskussion in die Debatte ein und bauten ein mächtiges Widerstandspotential auf. Vor dem Hintergrund anhaltender Massenarbeitslosigkeit verfügt die Industrie über hohe Konfliktressourcen im politischen Prozeß, weil sie mit dem im Falle der Einführung der Ökologischen Steuerreform angedrohten Abbau von Arbeitsplätzen die zur Zeit gesellschaftlich wichtigste Frage überhaupt tangiert. Die Wirtschaftsverbände agieren mit dieser glaubhaften Androhung einer „systemrelevanten Leistungsverweigerung“ besonders konflikt- und letztlich auch durchsetzungsfähig.¹⁸²

Zu den Verlierern der Reformen zählen die Betroffenen- und Helferinteressen (Umweltschutz) und die privaten Haushalte, die am stärksten von den neuen Energiesteuern betroffen sind und darüber hinaus über nur geringe Substitutionsmöglichkeiten verfügen. Der Einfluß auf die Ausgestaltung der Ökologischen Steuerreform kann in Abhängigkeit der Ressourcenausstattung (Organisationsgrad, Geld, Information) der Akteure gesehen werden. Die privaten Haushalte verfügen über keine eigene Machtbasis, da sie verbandlich nicht organisiert sind und im Gegensatz zu den Wirtschafts- und Industrieverbänden nur bedingt Ressourcen (außer massive Nachfrageänderungen) für einen Konflikt besitzen.¹⁸³

Die Umweltverbände konnten die nur marginale Reduzierungen der Umweltbelastungen trotz ihres permanenten, auch öffentlichkeitswirksamen Einsatzes insbesondere während des Gesetzgebungsverfahrens nicht abwenden, bzw. konnten ihre eigenen Forderungen nicht durchsetzen. Diese bestanden in zum Teil sehr viel stärkeren und umfassenden Steuererhöhungen. So hat der BUND gemeinsam mit den anderen Umweltverbänden gefordert, die Steuersätze so zu gestalten, daß die Energiepreise jährlich um sieben Prozent steigen. Dadurch würden sich die Energiepreise nach zehn Jahren etwa

¹⁸¹ Vgl. DIW, 1994: S. 10.

¹⁸² Vgl. Böcher, M., 1999: S. 501 ff.

¹⁸³ Vgl. Krebs, C./Reiche, D., 2000: S. 91 ff.

verdoppeln.¹⁸⁴ Die Umweltverbände weisen im Gegensatz zu privaten Haushalten zwar immerhin einen gewissen Organisationsgrad auf, im Vergleich mit den Gewerkschaften und den Industrieverbänden verfügen sie jedoch nur über eine geringe Ressourcenausstattung. Darüber hinaus bezieht sich das Interesse der Umweltorganisationen auf die Herstellung kollektiver Güter (Umweltqualität), deren Existenz nicht nur ihren zahlenden Mitgliedern sondern der Allgemeinheit zugute kommt.¹⁸⁵ Insgesamt kann festgestellt werden, daß zu keinem Zeitpunkt ein Machtgleichgewicht oder eine Chancengleichheit in diesem Subsystem bestand. Das in dem Gesetz schließlich eine sogenannte Härteklausel aufgenommen wurde, die Mehrbelastungen für das produktive Gewerbe nahezu ausschließt, macht den Vorrang wirtschaftlicher Interessen offenkundig.¹⁸⁶ Überdies fällt die Privilegierung der durch Kohle erzeugten Energie ins Gewicht, die sich aus der traditionell starken Verbindung der SPD mit den Kohlebergbauregionen ergibt, in denen diese Energieträger gewonnen werden. Offensichtlich ist es den Lobbyisten dieser Region in der SPD-Fraktion zuzuschreiben, daß bereits in frühen Phasen der Gesetzgebung die Schonung der Kohle vorgesehen wurde.¹⁸⁷ Trotz dieser unterschiedlichen Machtverteilung wurde eine Ökologische Steuerreform letztendlich doch eingeführt. Obwohl die Steuererhöhungen verhältnismäßig gering ausgefallen sind, stellt die Tatsache der Einführung doch eine instrumentelle Veränderung in der Umweltpolitik dar. Demnach ist zu vermuten, daß entgegen der unterschiedlichen Machtverhältnisse im Subsystem Ökologische Steuerpolitik, Prozesse stattgefunden haben, auf welche diese Veränderung zurückzuführen sind. Im folgenden richtet sich die Untersuchung auf die Lernprozesse, die innerhalb und zwischen den Koalitionen stattgefunden haben. Diese Betrachtungsweise bietet sich deshalb an, da Policy-Learning zu Verhaltensänderungen führen kann, mit denen die Restriktionen

¹⁸⁴ Vgl. Das Parlament Nr. 6, vom 05.02.1999, S.2.

¹⁸⁵ Vgl. Krebs, C./Reiche, D., 2000: S. 91 ff.

¹⁸⁶ Vgl. Krebs, C./Reiche, D., 2000: S. 91 ff.

¹⁸⁷ Vgl. Die Zeit Nr. 48, vom 25. 11 1999, S. 33.

industrieller Macht überwunden oder unterlaufen werden können. Zwar bleibt die Durchsetzung von Maßnahmen gegen die Widerstände der Verursacher eine gängige Vorstellung in der Umweltpolitik,¹⁸⁸ aber die faktische Vetomacht vor allem industrieller Verursacher von Umweltproblemen legt die Suche nach Verhaltensänderungen unterhalb der Schwelle von Machtkonflikten nahe.¹⁸⁹ Policy-Lern-Prozesse, so die Annahmen des Advocacy-Koalitionen-Modells, lassen solche Verhaltensänderungen erklären. Demnach muß die Akteurskonstellation im Subsystem Ökologische Steuerpolitik ausdifferenziert werden, um anschließend die Akteure über die „Belief Systems“ zu Koalitionen bündeln zu können. Dabei können die im Subsystem Ökologische Steuerpolitik vorhandenen Verteilungskonflikte als Ansatzpunkt zur Akteursidentifikation benützt werden. Im folgenden werden zunächst drei verschiedene Lösungsstrategien im Subsystem Ökologische Steuerpolitik vorgestellt, aus denen sich die Akteure schließlich zu Koalitionen zusammenfassen lassen.

¹⁸⁸ Vgl. Heister, J., 1997: Ökologie und Marktwirtschaft: Eckpunkte einer zukunftsorientierten Umweltpolitik, Gütersloh 1997, S. 35 ff.

9. Die Koalitionen im Subsystem Ökologische Steuerpolitik

9.1 Vorbemerkung

Eine solche Vorgehensweise läßt sich an pragmatischen Gesichtspunkten treffen, in der die in Frage kommenden Akteure anhand von Plausibilitäts Gesichtspunkten ausgemacht werden. Die Akteure eines Subsystems können demnach bestehen aus politischen Positionsträgern, Parteien, Verbänden, Bürgerinitiativen, Publizisten, Experten und andere Individuen, Gruppen oder Organisationen, die Einfluß auf eine bestimmte Politik haben.¹⁹⁰ Um diese Auswahl in einem überschaubaren Rahmen zu halten, scheint es hier angebracht zu sein, einige Einschränkungen zu treffen. Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf die wesentlichen Akteure des Subsystems Ökologische Steuerpolitik. Dies hat zwei Gründe: Zum einem würde eine umfassende Analyse aller an diesem Subsystem beteiligten Akteure zu einer sehr großen Zahl von Akteuren führen, die sicherlich den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Zum anderen ist es zweckmäßig, sich auf die „Hauptakteure“ zu beschränken, da einzelne kleinere Organisationen und Verbände häufig die Vorgaben der Dachorganisationen nützen und deren Stellungnahmen sinngemäß oder oft unkommentiert übernehmen. Weiter ist die Relevanz von Stellungnahmen durch Einzelpersonen oder kleinere Organisationen fraglich. So hat Sabatier festgestellt, daß nicht jeder in einem Policy-Subsystem aktive Akteur zu einer Koalition gehört oder eines der zentralen „Belief Systems“ teilt. Vielmehr beteiligen sich einige Forscher und andere Akteure nur aufgrund ihres gefragten Fachwissens, ansonsten verhalten sie sich gegenüber den Policy-Disputen neutral.¹⁹¹ Daher ist es angebracht, sich bei dem empirischen Teil der Arbeit auf eine begrenzte Auswahl von Akteuren zu konzentrieren, die eine wesentliche Rolle innerhalb des Subsystems spielen und so als zentrale Akteure angesehen werden. Dazu gehören die im Bundestag vertretenen Parteien, die

¹⁸⁹ Vgl. Jänicke, M., 1996 (b): S. 12 f.

¹⁹⁰ Vgl. v. Prittwitz, V., 1993: Politikanalyse, Opladen 1994, S.14 f.

Dachverbände der Industrie- und Wirtschaftsorganisationen, sowie die wichtigsten Umweltschutzorganisationen.

9.2 Die Problemlösestrategien

Eine erste Auswahl der verschiedenen Akteure des Subsystems Ökologische Steuerpolitik kann aufgrund der Interessenkonstellation und den verschiedenen umweltpolitischen Lösungsstrategien getroffen werden. In Anlehnung an die „3-Punkte-Typologie“ von Krebs/Reiche,¹⁹² lassen sich die Parteien anhand der Auswertung der Parteiprogramme, die übrigen Akteure durch ihre Publikationen zur Thematik, den Koalitionen zuordnen.¹⁹³ Ausgangspunkt für diese Einteilung ist die Feststellung, daß es in der Diskussion um eine Ökologische Steuerpolitik vor allem heftige Auseinandersetzungen darüber gab,

- ob eine Ökologische Steuerreform national oder zeitgleich mit anderen Ländern erhoben werden soll,
- wie das neue Instrumentarium genau ausgestaltet wird, und
- wozu das Steueraufkommen verwendet werden soll.¹⁹⁴

Aufgrund dieser Konflikte ordnen sie die im Detail recht unterschiedlichen Vorschläge der Parteien, Verbände und Interessengruppen und teilen sie den Typen „Supranational“, „Aufkommensneutraler Alleingang“ und „Öko-Umbau“ zu.¹⁹⁵

Der Typus "Supranational" lehnt einen nationalen Alleingang strikt ab. Wenn überhaupt eine Einstieg in eine solche Politik erfolgen soll, dann höchstens im europäischen, besser im OECD-weit koordinierten Rahmen und unter der Voraussetzung der Aufkommensneutralität. Im Vordergrund der Überlegungen sind hauptsächlich wirtschaftliche Gesichtspunkte zu

¹⁹¹ Vgl. Sabatier, P.A., 1993: S. 129.

¹⁹² Vgl. Krebs, C./Reiche, D., 1996: S. 128 ff. Siehe auch ebenda, 1997: Das Herzstück alternativer Wirtschaftspolitik hat derzeit schlechte Karten. Zur Debatte um eine Ökologischen Steuerreform, in: Vorgänge 137, 36/1997, Heft 1, S.1-8.

¹⁹³ Vgl. Sabatier, P.A., 1993: S. 134 f.

¹⁹⁴ Vgl. Krebs, C./Reiche, D., 1996: S: 128 ff.

¹⁹⁵ Vgl. Krebs, C./Reiche, D., 1996:S. 129 ff.

finden, die argumentativ unter der Diskussion um den „Standort Deutschland“ zusammenfassbar sind. Ökologische Aspekte werden demzufolge eher pflichtgemäß als aus Überzeugung aufgeführt. Umweltpolitik wird in freiwilligen Selbstverpflichtungserklärungen der Industrie oder in Kooperation mit dem Staat verstanden, um so fiskalische und ordnungsrechtliche Instrumente zu vermeiden. Im Zweifelsfall soll aber das Ordnungsrecht dominieren.¹⁹⁶ Insgesamt läßt sich das Argumentationsmuster dieses Typus als eine gezielte Verhinderungsstrategie von ökologisch orientierten Steuern kennzeichnen. Diesem Typus werden der Bund der Deutschen Industrie (BDI), der Deutsch Industrie- und Handelstag (DIHT), die FDP und die CDU/CSU zugeordnet.¹⁹⁷ (Anmerkung: Krebs/Reiche ordnen die FDP dem „Aufkommensneutralen Alleingang“ zu. Im Wahlprogramm zur Bundestagswahl 1998 spricht sich die FDP unter der Bedingung einer EU-weiten Einführung für einen dritten Mehrwertsteuersatz auf den Energieverbrauch aus. Deshalb ist sie hier diesem Typus zugeordnet)¹⁹⁸ Der „Aufkommensneutrale Alleingang“ kennzeichnet sich durch die Befürwortung eines dementsprechenden nationalen Alleingangs.¹⁹⁹ Diesem Typus, dem sich quantitativ die größte Anzahl von Akteuren zurechnen lassen, versucht sowohl wirtschafts- als auch umweltpolitische Interessen gerecht zu werden. Indem eine Ökologische Steuerreform bei höheren Ressourcenpreisen allein über den Markt einen ökologischen Umschwung erzielen würde, suggeriert dieser Typus eine mögliche Versöhnung zwischen Ökologie und Ökonomie. Die Wirtschaft würde demnach effizientere Technologien entwickeln und könnte sich dadurch neue Zukunfts- und Wachstumsmärkte erschließen. Insgesamt tendiert der Typus zu einer Kompromißlösung, die durch die Rückgabe der Einnahmen in Form von Ausgleichszahlungen weitgehend den status quo konserviert. Diesem Typus werden zugeordnet die Konzepte der

¹⁹⁶ Vgl. Pehle, H., 1998: Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Ausgegrenzt statt integriert? Das institutionelle Fundament der deutschen Umweltpolitik, Wiesbaden 1998, S. 154.

¹⁹⁷ Vgl. Krebs, C./Reiche, D., 1996: S. 131 ff.

¹⁹⁸ Vgl. FDP-Wahlprogramm zur Bundestagswahl 1998, Leipzig 1998, S. 4.

¹⁹⁹ Vgl. Krebs, C./Reiche, D., 1996: S. 131 ff.

Umweltverbände (UPI, Greenpeace/DIW, BUND), sowie die SPD und der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB).²⁰⁰

Der Typus „Öko-Umbau“ sieht den Einstieg in eine ökologische Steuerpolitik als zentrales Element zum Umbau der Industriegesellschaft nach ökologischen Kriterien an.²⁰¹ Durch die gezielte Investition der Einnahmen in den Umweltschutz wollen seine Vertreter den ökologischen Lenkungseffekt beschleunigen. Dieses Vorgehen soll im nationalen Alleingang, als konsequente Umsetzung des Verursacherprinzips, umweltschädigendes Verhalten verteuern und so ein umweltgerechteres Verhalten initiieren. Dabei sollen sozial Schwache ebenso Ausgleichszahlungen erhalten, wie Regionen, die von einer Steuerreform besonders belastet werden. Weiter verspricht man sich neue Arbeitsplätze durch den Aufschwung in manchen Wirtschaftszweigen bzw. durch die Förderung umweltgerechter Investitionen. Diesem Typus werden die PDS und Bündnis 90/Die Grünen zugeordnet.²⁰² Aus den Akteuren dieser drei Typen werden im folgenden zwei Koalitionen gebündelt. Dabei werden die Akteure des Typus „Aufkommensneutraler Alleingang“ und des Typus „Öko-Umbau“ zu einer Koalition zusammengefaßt. Auch wenn sie sich inhaltlich bezüglich der Aufkommensneutralität und der Reichweite der Eingriffe voneinander unterscheiden, ist es plausibel sie in einer Koalition zusammenzufassen, weil beide Lösungsstrategien eine Umgestaltung des Steuersystems nach ökologischen Gesichtspunkten vorsehen. Somit können sie eindeutig von der dritten Strategie abgegrenzt werden, die zusätzliche (ökologische) Steuern ablehnt bzw. verhindern möchte.

9.3 Die Koalitionen

Entsprechend des Advocacy-Koalitionen-Modells lassen sich die verschiedenen am Policy-Subsystem Ökologische Steuerpolitik beteiligten

²⁰⁰ Vgl. DGB- Bundesvorstand (Hrsg.), 1996: Einstieg in eine sozialökologische Steuerreform, Düsseldorf 1996.

²⁰¹ Vgl. Krebs, C./Reiche, D., 1996: S. 131 ff.

²⁰² Vgl. Krebs, C./Reiche, D., 1996: S. 131 ff.

Akteure über ihre handlungsleitenden Orientierungen („Belief Systems“) zu Koalitionen zusammenfassen.²⁰³ Koalitionen sind dann Bündelungen von Akteuren mit gemeinsamen umweltpolitischen Problem, Ziel-, Wirkungs- und Maßnahmevorstellungen, die über einen längeren Zeitraum koordiniert handeln.²⁰⁴

Geht man davon aus, daß mit Umverteilungsmaßnahmen mindestens zwei „Belief Systems“ betroffen sind,²⁰⁵ also ein „Belief System“, welches für den Erhalt des status quo ist und eines, welches für die Einführung solcher Maßnahmen eintritt und somit für die Veränderung des status quo, so lassen sich im Subsystem Ökologische Steuerpolitik mindestens zwei Koalitionen aufspüren. Die Koalition, welche für den Erhalt des status quo ist, (bzw. genauer sich für den Rückzug des Staates ausspricht und dabei auf Steuersenkungen setzt) sei hier „Koalition Abbau“ genannt. Die Koalition, die für eine Veränderung des gegenwärtigen Zustands eintritt (Ökologischer Umbau der Industriegesellschaft), wird als „Koalition Umbau“ bezeichnet. Die „Deep Core Beliefs“ dieser Koalitionen reflektieren wahrscheinlich einen Unterschied in materiellen Werten (quantitatives Wachstum) im ersten Fall und postmateriellen Werten (Lebensqualität) im zweiten.²⁰⁶ Auch kann man einen „Deep Core“ Unterschied in der relativen Priorität des Freiheits- und Gleichheitsbegriffs vermuten („Freiheit ist Verantwortung“²⁰⁷), („Demokratischer Sozialismus“²⁰⁸), ebenso wie einen grundsätzlichen Unterschied bezüglich der Stellung des Menschen in der Natur. Viel interessanter sind die Policy-Kerne der Koalitionen, also die grundlegenden Strategien und Leitbilder, von der die Problemwahrnehmung, -relevanzeinschätzung oder -bewältigungsstrategie der Koalitionen gelenkt werden.²⁰⁹ Dabei hat es den Anschein, als ließen sich die Koalitionen in ihren Policy-Kernen grundsätzlich durch ein Verständnis unterscheiden, in der die Rolle des Staates in der Gesellschaft interpretiert

²⁰³ Vgl. Sabatier, P.A., 1993: S.128.

²⁰⁴ Vgl. Görlitz, A./Burth, H.-P., 1998: S. 57.

²⁰⁵ Vgl. Görlitz, A./Burth, H.-P., 1998: S. 57.

²⁰⁶ Vgl. Görlitz, A., 1994: Umweltpolitische Steuerung, Baden-Baden 1994, S. 39.

²⁰⁷ FDP, (Hrsg.), 1997: Wiesbadener Grundsätze, Wiesbaden 1997, S. 9.

²⁰⁸ SPD, (Hrsg.), 1989: Grundsatzprogramm der SPD, Bonn 1989, S. 9.

wird. Einerseits herrscht bei der „Koalition Umbau“ ein wohlfahrtsorientiertes interventionistisches Staatsbild vor, indem ungewünschte Fehlallokationen mittels staatlicher Korrektur behoben werden sollen („Ökologische Modernisierung“²¹⁰). Andererseits wird das Staatsverständnis in der „Koalition Abbau“ auf die Rolle eines (ordoliberalen) Staates reduziert, der sich die auf Rahmengesetzgebung beschränkt und auf die (freien) Marktkräfte als Regelungsmechanismus setzt („Soviel Markt wie möglich, soviel Staat wie nötig“²¹¹). Analog dazu läßt sich die Unterscheidung der Koalitionen in ihrem Policy-Kern auch durch die jeweilige Interpretation des wirtschaftlichen Wachstumsbegriffs erläutern, ohne jedoch in eine wachstumstheoretische Diskussion einsteigen zu müssen.²¹² Für die Wachstumsbefürworter der „Koalition Abbau“ steht das Ziel der Wirtschaftlichkeit im Sinne einer technisch-ökonomischen Effizienzsteigerung im Vordergrund, die in Anlehnung an die neoklassische Wachstumstheorie, eine stetige Steigerung des Bruttosozialprodukts als Grundlage gesellschaftlicher Wohlfahrtssteigerung betrachtet. Aus der Kritik eben dieses Wachstumskonzeptes läßt sich der Policy-Kern der „Koalition Umbau“ der (quantitativen) Wachstumsgegner darstellen, welche sich auch unter dem Begriff des „Sustainable Development“ zusammenfassen lassen: In Anlehnung an das Konzept des Club of Rome²¹³ wird sich auf die Grenzen des Wachstums als Abkehr von der Ideologie des einseitigen, quantitativen Wachstumsbegriffs bezogen.²¹⁴ Quantitatives Wachstum wird als Ursache von Verschwendung mit der Folge von Umweltzerstörung, Ressourcenausbeutung und den Zielen einer humanen Gesellschaft entgegen wirkenden Wirtschaftsweise betrachtet. Daraus werden Konzepte abgeleitet, die gesellschaftliche und ökologische

²⁰⁹ Vgl. Görlitz A./Burth, H.-P., 1998: S. 57. Siehe auch Sabatier, P.A., 1993: S. 134.

²¹⁰ SPD, (Hrsg.), 1998: SPD-Wahlprogramm zur Bundestagswahl, Bonn 1998, S. 57.

²¹¹ CDU, (Hrsg.), 1994: Grundsatzprogramm der CDU, Hamburg 1994, S. 41.

²¹² zur theoretischen Diskussion vgl. Majer, H., 1994: Wirtschaftswachstum. Paradigmenwechsel vom quantitativen zum qualitativen Wachstum, 2.Auflage, Oldenburg 1994.

²¹³ Vgl. Meadows, D.L., u.a., 1972: Die Grenzen des Wachstums. Stuttgart 1972.

²¹⁴ Vgl. Huber, J., 1993: Ökologische Modernisierung: Zwischen bürokratischem und zivilgesellschaftlichem Handeln, in: v. Prittwitz, V., 1993: S. 51-69., S. 52.

Problembereiche mit einbeziehen und zu einer ökologischen Umorientierung der Industriegesellschaft durch einen alle wirtschaftlichen und politischen Handlungsbereiche durchdringenden ökologischen Strukturwandel führen sollen.²¹⁵

Mit der Darstellung dieser verschiedenen Wachstumskonzepte, ist sogleich ein weiteres Strukturierungsmerkmal der „Belief Systems“ ausdifferenziert, indem die Policy-Kerne die grundlegenden Strategien darstellen, um die „Deep Core Beliefs“ innerhalb des Subsystems zu verwirklichen.²¹⁶ Aus diesen fundamentalen Policy-Positionen lassen sich die Strategien ableiten, die für die Durchsetzung der Policy-Kerne in einem bestimmten Subsystem notwendig sind.²¹⁷ Demnach lassen sich die sekundären Aspekte der Koalitionen unterscheiden anhand der umweltpolitischen Lösungsstrategien im Subsystem Ökologische Steuerpolitik:

- Die Vorstellungen der „Koalition Abbau“ sind geprägt durch den Einsatz ordnungsrechtlicher Regelungen in Form sogenannter „end of the pipe“ - Maßnahmen und Kooperationslösungen auf der Basis freiwilliger Selbstverpflichtungen der Industrie. Eine Abgabenerhebung bleibt auf wenige Umweltmedien beschränkt. Dominantes Handlungsmuster ist eine reaktive, die Folgen von Umweltverschmutzungen durch technische Lösungen begrenzende Politik.
- Die Lösungsstrategien der „Koalition Umbau“ hingegen sehen eine ökologischen Strukturwandel der Industriegesellschaft vor. Umweltpolitik soll näher an das Verursacherprinzip gerückt und somit das Eigeninteresse des Verursachers an Umweltschutz geweckt werden.

Mit diesen zwei Handlungsmustern verbunden ist der Einsatz verschiedener umweltpolitischer Instrumente:

²¹⁵ Vgl. Simonis, U.E. 1996: Ökologische Umorientierung der Industriegesellschaft. In: APuZ B7/96, S. 3-13.

²¹⁶ Vgl. Sabatier, P.A., 1993: S. 132.

²¹⁷ Vgl. Sabatier, P.A., 1993: S. 132.

- Bei der „Koalition Abbau“ dominiert der Einsatz regulativer Instrumente, wie Auflagen, Ge- und Verbote, Emissionsgrenzen usw. als Folge von Umweltbelastungen. Abgaben und Gebühren werden nur vereinzelt auf bestimmte Umweltmedien erhoben (Abfall, Abwasser, Kfz-Steuer)
- Die „Koalition Umbau“ hingegen, betrachtet den Energieverbrauch als breite Besteuerungsbasis für eine Ökologische Steuerreform. Als Konsumentensteuer mit gezielter Verwendung der Steuereinnahmen zu Senkung der Rentenbeiträge, sieht sie den Einsatz ökonomischer Instrumente mit Lenkungs- und Finanzierungsfunktion in der Umweltpolitik, in Ergänzung bestehender Umweltabgaben vor.

Sind auf diese Weise die verschiedenen „Belief Systems“ der Koalitionen aufgefüllt, kann mit der Identifikation der Akteure begonnen werden. Demnach lassen sich die Akteure der Koalitionen im Subsystem Ökologische Steuerpolitik mit ihren jeweiligen „Belief Systems“ folgendermaßen darstellen:

Tabelle 2: Die Koalitionen im Subsystem Ökologische Steuerpolitik

	Koalition Umbau	Koalition Ausbau
Sekundäre Aspekte	<ul style="list-style-type: none"> • Ökologische Steuerreform, Umweltabgaben 	<ul style="list-style-type: none"> • Umweltabgaben als Ergänzung des Ordnungsrechts
Policy-Kern	<ul style="list-style-type: none"> • Eingriff in die Marktwirtschaft, um Fehlllokation zu korrigieren, • Qualitative Wachstumskonzepte, • Sozialer Ausgleich, Umverteilung 	<ul style="list-style-type: none"> • Ordo-liberale Rahmensteuerung, • Technologie-Dominanz • Leistungsaspekte, Subsidiarität
Deep Core	<ul style="list-style-type: none"> • Postmaterialistische Werte (Lebensqualität), • Gleichheit 	<ul style="list-style-type: none"> • Materialistische Werte (quantitatives Wachstum) • Freiheit
Akteure	<ul style="list-style-type: none"> • Bündnis 90/Die Grünen, SPD, PDS, DGB, BUND, Greenpeace 	<ul style="list-style-type: none"> • CDU/CSU, FDP, DIHT, BDI

Nun behauptet der Ansatz nicht nur die Beschreibung von Lernprozessen nachvollziehen zu können, sondern er will den Politik-Wandel in einem Subsystem in Abhängigkeit der Veränderungen innerhalb der „Belief Systems“ der Koalitionen erklären können.

10. Policy-Wandel im Subsystem Ökologische Steuerpolitik

Ein solcher inhaltlicher Politik-Wandel kann nach dem Koalitionen-Modell sowohl durch den Einfluß externer Effekte, durch Lerneffekte in Form von Verhaltensänderungen zwischen, als auch innerhalb der Koalitionen erklärt werden. Dabei geht Sabatier davon aus, daß das koalitionsinterne Lernen häufig stattfindet, während Policy-Lernen über die Grenzen des koalitions-eigenen „Belief Systems“ hinweg nur stattfinden kann, wenn sich der Konflikt zwischen den Koalitionen nicht auf die „Deep Core Beliefs“, sondern auf die sekundären Aspekte bezieht.²¹⁸ Zunächst einmal sind also die Koalitionen bezüglich einer Veränderung innerhalb der „Belief Systems“ zu untersuchen. Eine solche Änderung könnte den umweltpolitischen Wandel erklären.

10.1 Lerneffekte bei den Koalitionen

Betrachtet man unter diesen Bedingungen die „Belief Systems“ der Koalitionen, so hat es den Anschein, als ob sich das Verständnis von Steuern - als Instrument zur Lösung umwelt- und wirtschafts- bzw. arbeitsmarktpolitischer Probleme - dahingehend verändert hat, daß in einer Ökologischen Steuerreform ein wirksames Instrument gesehen wird, um zur Lösung dieser verschiedenen Problemsituationen beitragen zu können. Demzufolge kann die Vermutung geäußert werden, daß die Bereitschaft zur Hinnahme von Steuern im Umweltbereich damit gestiegen ist, indem die Verwendung der Mittel an die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge geknüpft wurde. Eine solche Verhaltensänderung müßte sich demnach auf der Ebene der sekundären Aspekte bzw. in den Policy-Kernen der Koalitionen nachweisen lassen. Wie erläutert, sind die „Deep Cores“ der Koalitionen nahezu unveränderlich gegenüber Wandelprozessen. Gleichzeitig wäre dies ein

²¹⁸ Vgl. Sabatier, P.A., 1993: S. 138.

Hinweis auf Lernprozesse, die zwischen den Koalitionen stattgefunden hätten.

Betrachtet man unter diesen Vorgaben die Koalitionen so stellt man fest, daß durchaus inhaltliche Änderungen stattgefunden haben. So bestanden Anfang der neunziger Jahre bei den Parteien (außer PDS) bezüglich Steuern und Abgaben im Umweltbereich unterschiedliche Vorstellungen im grundsätzlichen als auch im speziellen.²¹⁹

Die Parteien der „Koalition Umbau“, Bündnis 90/Die Grünen und die SPD, befürworteten eine ökologische Umgestaltung der Besteuerung, insbesondere die Erhöhung bestehender Steuern (Kfz-Steuer) und die Einführung von Energiesteuern, während die Parteien der „Koalition Abbau“, CDU/CSU und FDP, diese Forderungen ablehnten.²²⁰

Bei den Umwelt-Sonderabgaben hingegen waren die Unterschiede in der grundsätzlichen Beurteilung weniger groß. Alle vier Parteien sprachen sich hier für die Einführung einer Reihe von Umwelt-Sonderabgaben aus. In bestimmten Bereichen herrschte sogar Übereinstimmung, vor allem beim Ausbau der Abwasserabgabe, bei der Einführung einer Kohlendioxid- und Luftschadstoffabgabe, einer Deponie-, Sondermüll- und Verpackungsabgabe usw.²²¹ Somit wird deutlich, daß Anfang der neunziger Jahre die Inanspruchnahme ökonomischer Instrumente zur Bearbeitung der Umweltproblematik von allen Parteien als ein mögliches Lösungsinstrument akzeptiert und auch verfolgt wurde. Unterschiede bestanden im Umfang des einzusetzenden Instrumentariums, also des Eingriffs mit gezielten Abgaben in einzelne Umweltmedien oder einer strukturellen Veränderung des Steuersystems nach ökologischen Kriterien. Auf der einen Seite wurden Abgaben als Ergänzung zur bestehenden Umweltpolitik eingesetzt, und auf der anderen Seite bestand das Bestreben, eine Steuer auf die Energieträger zu erheben.

In Analogie zu den übrigen Akteuren der „Koalition Umbau“ läßt sich feststellen, daß bei beim DGB die Tendenz bestand, eine Weiterentwicklung

²¹⁹ Vgl. Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (Hrsg.), 1990: S.12 ff.

²²⁰ Vgl. Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (Hrsg.), 1990: S. 12ff.

von Abgabelösungen und die Einführung neuer Abgaben und Steuern zu fordern. Insbesondere kommt im Jahr 1993 eine verstärkte Besteuerung der Primärenergie hinzu.²²² Die Umweltverbände legten bereits Ende der achtziger Jahre umfangreiche Steuerreformkonzepte vor, die eine Besteuerung des Primärenergieverbrauchs vorsahen.²²³ Die sonstigen Akteure der „Koalition Abbau“, stellvertretend der BDI und der DIHT, lehnten entsprechend den Parteien dieser Koalition, die Einführung von Energie- oder CO₂-Steuern mit dem Hinweis auf die internationale Wettbewerbssituation ab.²²⁴

Mitte/Ende der neunziger Jahre stellt sich die Situation etwas verändert dar. Innerhalb der „Koalition Umbau“ sehen SPD, PDS und Bündnis 90/Die Grünen in ihren steuerpolitischen Vorstellungen das Steuerrecht explizit als Instrument an, um die ökologische Umgestaltung der Industriegesellschaft voranzutreiben. Insbesondere der soziale Gedanke des Lastenausgleichs und die Wirkungen auf den Arbeitsmarkt werden in den Konzepten betont.²²⁵ Der DGB und die Umweltverbände fordern nach wie vor eine umfangreiche Steuererhebung auf die nicht regenerativen Energieträger sowie die zusätzlich Erhöhung bereits bestehender Abgaben, erwähnen jedoch ebenfalls die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge, die Folgen auf den Arbeitsmarkt und sehen Ausnahmeregelungen für bestimmte Industriebereiche vor.²²⁶ Offensichtlich hat sich in der „Koalition Umbau“ die Absicht verfestigt, mit einer Ökologischen Steuerreform einen strukturellen Wandel des Wirtschaftssystems herbeizuführen.

Allerdings wird festgestellt, dass in die ökologischen Steuerpläne der „Koalition Umbau“ die Argumente der Wirtschaftsverträglichkeit und des internationalen Kostenwettbewerbs der „Koalition Abbau“ aufgenommen

²²¹ Vgl. Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (Hrsg.), 1990: S. 12 ff.

²²² Vgl. Rodi, M., 1993: S. 23 f.

²²³ Vgl. Rodi, M., 1993: S. 22 f.

²²⁴ Vgl. Nutzinger, H.G./Zahrnt, A., 1990 (b): Politische Stellungnahmen zur Energiebesteuerung, in dies.(Hrsg.), 1990 (a): Für eine ökologische Steuerreform. Energiesteuern als Instrument der Umweltpolitik, Frankfurt 1990, S. 94-107, S. 103.

²²⁵ Vgl. Bündnis 90/Die Grünen (Hrsg.), 1998: Programm zur Bundestagswahl 1998, Bonn 1998, S. 14; SPD (Hrsg.), 1998: S. 29; PDS (Hrsg.), 1998: Programm der PDS zur Bundestagswahl 1998, Berlin o.J., S. 22.

²²⁶ Vgl. Die Zeit Nr. 43; siehe auch DGB-Bundesvorstand (Hrsg.), 1996: S.1 ff.

wurden. Offensichtlich sind die Elemente der Kostensenkungsstrategie des Policy-Kerns der „Koalition Abbau“ in der Art in die sekundären Aspekte der „Koalition Umbau“ eingeflossen, daß die, mit den Steuern erzielten Einnahmen nicht im Umweltschutzbereich, sondern zur Senkung der Sozialversicherungsbeiträge eingesetzt werden sollen.

Bei der „Koalition Abbau“ hingegen hat es den Anschein, als hätte die Diskussion um ökologische Steuerkonzepte zumindest einen Einfluß auf die inhaltliche Gestaltung der Parteiprogramme gehabt. Demzufolge existieren bei FDP und CDU Vorstellungen darüber, den Umwelt- und Energieverbrauch steuerlich stärker zu belasten. In ihren Programmen rücken ökologische Aspekte verstärkt in den Vordergrund. Demzufolge wird bei der CDU die Soziale Marktwirtschaft um eine „Ökologische“ Komponente ergänzt,²²⁷ bzw. spricht die FDP von einer „Ökologischen Marktwirtschaft“.²²⁸ Allerdings werden diese Maßnahmen an die Bedingungen einer Steuerharmonisierung auf europäischer Ebene geknüpft. Darüber hinaus herrscht bei beiden Parteien Übereinstimmung darüber, die umweltpolitische Eingriffsintensität durch den Staat gegenüber der Wirtschaft zu reduzieren und statt dessen die Eigeninitiative zu fördern.²²⁹ Die CSU erwähnt zwar in ihren umweltpolitischen Grundsätzen marktwirtschaftliche Instrumente, allerdings ohne weitere Differenzierung.²³⁰ Die in diesem Kontext getroffenen Aussagen bezüglich des Stellenwertes von Umweltschutzmaßnahmen, in der die CSU auf die Eigenverantwortung einer umweltorientierten Wirtschaft setzt, lassen jedoch vermuten, daß die CSU solche Pläne ablehnt.²³¹ Die Industrieverbände lehnen nach wie vor zusätzliche Steuer- oder Abgabebelastungen ab und verweisen auf die Pionierrolle Deutschlands beim Umwelt- und Klimaschutz. Bezüglich der Pläne zur Ökologischen Steuerreform greifen sie massiv die Forderung der „Koalition Umbau“ nach „ökologisch gerechten Preisen“ an, weisen auf die Widersprüchlichkeit zwischen der Lenkungs- und

²²⁷ CDU (Hrsg.), 1994: S. 48 f.

²²⁸ FDP (Hrsg.), 1998: S. 56 f.

²²⁹ Vgl. FDP (Hrsg.), 1998: S. 57; vgl. CDU (Hrsg.), 1994: S. 44 ff.

²³⁰ Vgl. CSU (Hrsg.), 1996: Grundsatzprogramm der CSU, München 1996, S. 87.

Finanzierungsfunktion der ökologischen Steuerreformansätze hin, betonen die ohnehin hohe Kosten- und Abgabenbelastung des produzierenden Gewerbes und bezweifeln darüberhinaus die für den Arbeitsmarkt positiven Entwicklungsaussagen der Konzepte.²³²

Innerhalb der „Koalition Abbau“ zeichnet sich also ein differenziertes Bild ab. Einerseits ist die Notwendigkeit von Umweltschutz und die Einsicht von einer Verteuerung nicht regenerativer Energieträger bei den Akteuren der „Koalition Abbau“ vorhanden und hat zumindest bei CDU und FDP dazu geführt, diese Argumente in den Parteiprogrammen zu berücksichtigen. In der Modellsprache könnte man also von einer Anreicherung der sekundären Aspekte dieser Akteure sprechen. Andererseits liegt die Priorität bei diesen Parteien, als auch bei den übrigen Akteuren der „Koalition Abbau“ eindeutig auf Strategien, zusätzliche Kosten für die Wirtschaft zu vermeiden. Der Verweis auf eine Harmonisierung der Verbrauchssteuern auf den Energieeinsatz im Rahmen einer europäischen Lösung kann dabei als symbolischer Akt gesehen werden, da die Mitgliedsstaaten eine ablehnende Haltung gegenüber einer europäischen Lösung einnahmen.²³³ Die anfangs des Kapitels geäußerte Vermutung, daß mit Senkung der Lohnnebenkosten die Bereitschaft zur Hinnahme ökologischer Steuern gestiegen ist, läßt sich somit für die „Koalition Abbau“ nicht bestätigen.

Es zeigt sich also, daß bei beiden Koalitionen Lernprozesse stattgefunden haben, die zu einer Veränderung des jeweiligen „Belief Systems“ geführt hat. Innerhalb der Koalitionen hat sich das Wissen und die Überzeugung für die Richtigkeit der jeweiligen Strategien verfestigt, mit denen sie ihre (umwelt-)politischen Vorstellungen verwirklichen möchten. Zwischen den beiden Koalitionen hat jeweils der ökonomische und der ökologische

²³¹ Vgl. CSU (Hrsg.), 1996: Grundsatzprogramm der CSU, München 1996, S. 87.

²³² Vgl. BDI (Hrsg.), 1995: Klimaschutz statt Öko-Steuern. Fakten und Argumente, Köln 1995, S. 9 ff; siehe auch: ebenda, 1994: Umsteuern mit Ökosteuern? BDI-Drucksache Nr. 278, Köln 1994, S. 5 f; DIHT (Hrsg.), 1996: Stellungnahme des DIHT zur Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 24. April 1996 zur Fragen einer ökologischen Steuerreform, Bonn 1996, S. 3 f.

²³³ Vgl. Hensel, J., 1996: Die Umweltpolitik der Europäischen Union im Wandel, Sinzheim 1996, S. 188 ff.

Gedanke der beiden Policy-Kerne zu einer Aufnahme in den diesbezüglichen sekundären Aspekt der jeweiligen Koalition, durch Anreicherung der Argumentation, geführt.

Allerdings deutet wenig darauf hin, daß es zu einer Veränderung der Hauptkerne der Koalitionen gekommen ist. Dadurch, daß die „Deep Core Beliefs“ der Koalitionen weitgehend unverändert bleiben, sind gemäß dem Modell andere Einflußfaktoren für den Wandel im Subsystem Ökologische Steuerpolitik verantwortlich.

10.2. Externe Effekte, Policy-Broker und Policy-Wandel

Wie vor ausgeführt, ist angesichts der relativen Stabilität der Policy-Kerne die Ursache für eine Veränderung von Politikgehalten im Subsystem weniger im Policy-Lernen, als im Einfluß nicht-kognitiver, systemexterner Faktoren zu sehen. Erst die Veränderung dieser stabilen Parameter und der dynamischen Faktoren können Advocacy-Koalitionen dazu bewegen, ihre Hauptkerne zu verändern.²³⁴ Wie oben dargelegt, gab es in der bundesdeutschen Umweltpolitik über Jahrzehnte hinweg eine Dominanz ordnungspolitischer Problemlösestrategien und Instrumente.²³⁵ Bezüglich der Interessenkonstellation in der Umweltpolitik, als auch im Subsystem Ökologische Steuerpolitik, konnte von einer asynchronen Machtverteilung ausgegangen werden. Demzufolge wurde die Umweltpolitik ebenso wie das Subsystem Ökologische Steuerpolitik von einer Koalition mit ihrem „Belief System“ beherrscht. Wie an der Diskussion um eine Ökologische Steuerreform gezeigt wurde, entstand in deren Verlauf der Eindruck, der Einstieg in eine Ökologische Steuerreform wäre aufgrund der zwischenzeitlich günstigen Entwicklung der Rahmenbedingungen möglich. Aus dem Modell läßt sich diese Entwicklung folgendermaßen verstehen: wenn eine, ein Subsystem dominierende Koalition („Koalition Abbau“) von

²³⁴ Vgl. Sabatier, P.A., 1993: S.136; siehe auch: ebenda, 1998: The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe, in: Journal of European Public Policy 5 (1998), S. 98 ff.

²³⁵ Vgl. Malunat, B.M., 1994: S. 3 ff.

einer Minderheitskoalition („Koalition Umbau“) mit deren Lösungsstrategie bedroht wird, wird sie ihre „Deep Core Beliefs“ nicht aufgeben, sondern ist vielmehr dazu bereit, im sekundären Bereich eigene Überzeugungen zu opfern oder mit den Kernvorstellungen der Gegner anzureichern. In diesem Zusammenhang sind die Lernprozesse zu sehen, in deren Folge es zur Aufnahme in die sekundären Aspekte der „Koalition Abbau“ von Policy-Kern-Argumenten der „Koalition Umbau“ gekommen ist. Der Politikwandel aufgrund der Implementation der Ökologischen Steuerreform kann demnach nicht als Folge von Lernprozessen zwischen, als auch innerhalb der Koalitionen erklärt werden, denn schließlich blieben die Hauptkerne der Koalitionen unverändert. Entsprechend des Advocacy-Koalitionen-Ansatzes kann es zu einem Politik-Wandel nun nur noch in Folge externer Effekte kommen.

Ein solcher Effekt liegt in der Veränderung der Regierungskoalition durch den Machtwechsel auf der Bundesebene vor.²³⁶ Der Durchbruch der Ökologischen Steuerreform ist also in erster Linie mit dem Regierungswechsel von der konservativ-liberalen zur rot-grünen Regierungskoalition zu sehen. Gleichzeitig lassen sich andere externe Faktoren finden, die für die konkrete Ausgestaltung der implementierten Maßnahme handlungsbestimmend waren. So ist zunächst die ohnehin Steuererhöhungen nicht positiv gegenüberstehende, öffentliche Meinung zu nennen. Die im Rahmen des Magdeburger Bundesparteitages von Bündnis 90/Die Grünen getroffenen Aussage vom März 1998, in der ein Benzinpreis von fünf Mark je Liter thematisiert wurde, hat zur negativen Image-Bildung einer Ökologischen Steuerreform bei weiten Teilen der Bevölkerung beigetragen.²³⁷

In diesem Zusammenhang ist auch die Höhe der Steuersätze der Reform zu sehen. Das grundlegende Dilemma von ökologisch orientierten Steuern besteht in dem Gegensatz zwischen Lenkungs- und Finanzierungsfunktion. Sind die Sätze zu niedrig, haben sie nur eine marginale ökologische Wirkung. Sind hingegen die Steuererhöhungen so gestaltet, daß sie einen

²³⁶ Vgl. Sabatier, P.A., 1993: S. 125.

²³⁷ Vgl. Krebs, C./Reiche, D., 2000: S. 91 ff.

ökologischen Lenkungseffekt bewirken, besteht die Gefahr, ins politische Abseits zu geraten. Als Ausweg bleibt nur ein sanfter Anstieg über 20 - 30 Jahre hinweg, der, in kleinen Schritten, langfristig ökologische Effekte erzielen kann.²³⁸

Als weiterer externer Effekt kann die aus dem Gleichheitssatz der Verfassung abgeleitete Forderung nach „Widerspruchsfreiheit“ und „Zielgenauigkeit“ von Gesetzen angesehen werden. Insbesondere Bundesverfassungsrichter Paul Kirchhof bezweifelte in diesem Zusammenhang die Verfassungsmäßigkeit der Ökologischen Steuerreform. Als Lenkungssteuer für umweltpolitische Ziele verfolge sie gleichzeitig den Finanzierungszweck, die Lohnnebenkosten zu senken. Somit bestünde - mit Verweis auf den Kohlepfennig - ein Widerspruch. Darüber hinaus dürfte keine Benachteiligung für sozial Schwache entstehen; im Fall einer überdurchschnittlichen Belastung von Familien mit der Steuer, kündigte er Überlegungen des Gerichts an, den zu dieser Zeit massiv ausgeweiteten Steuerfreibetrag für Kinder „weiter zu erhöhen“.²³⁹ Diese „Drohung“ kann verständlich machen, warum die Steuererhöhungen nur im geringen Umfang gestiegen sind.

Offensichtlich läßt sich zumindest die Höhe des Benzinpreises auch durch die vermittelnde Rolle eines „Policy-Brokers“ erklären. Mit der Sechspfennig-Festlegung von Bundeskanzler Schröder, hat er die divergierenden Konflikte eingegrenzt und gleichzeitig Widerstände, die im Vorfeld im Subsystem Ökologische Steuerpolitik bestanden, antizipiert. Damit ist er den bestehenden Verlustängsten in Teilen der Bevölkerung, als auch den massiven Widerständen seitens der Industrie zuvorgekommen.²⁴⁰ Somit kann ihm die Rolle des Vermittlers zugeschrieben werden, der zumindest an der Höhe der Steuersätze der Ökologischen Steuerreform einen wesentlichen Anteil hatte.

²³⁸ Vgl. v.Weizsächer, E.U., 1998: Telefonische Auskunft am 04.02.1999, im Rahmen einer Wahlkampfveranstaltung.

²³⁹ Vgl. STZ vom 19. April 1999, S.1.

²⁴⁰ Vgl. Die Zeit Nr. 38, 10.September 1998, S. 23.

11. Zusammenfassung, Kritik und Ausblick

Die Rolle, die Lernprozesse als Ursache für eine veränderte Politik spielen, wird in letzter Zeit insbesondere in der Policy-Analyse betont. Hat man sich in der Policy-Forschung der letzten Jahre davon gelöst, auf mechanistische Modelle der Politikentstehung und -durchführung als Erklärungszusammenhang zu greifen, so setzt sich die Erkenntnis durch, den politischen Prozeß im Zusammenhang mit Ideen, kulturellen Traditionen, Wertvorstellungen und Überzeugungen der beteiligten Akteure zu betrachten. Politikresultate, so die Feststellung, sind von vielfältigen Faktoren abhängig, welche die Instrumentenwahl und das Politikergebnis beeinflussen. Wertvorstellungen oder handlungsleitende Orientierungen sind deshalb von besonderer Bedeutung, weil sich in ihrem Kontext die Akteure für einen Instrumenteneinsatz entscheiden, der das Politikresultat bestimmt.

In diesem Kontext stellte sich die Ausgangsfrage, ob es, verursacht durch Policy-Lernen, zu einem Wandel in der Umweltpolitik durch die Implementation der Ökologischen Steuerreform zum 1. April 1999 gekommen ist. Auch wenn die eingeführten Steuersätze in einem moderaten Rahmen liegen, ist es durch die umfangreiche Besteuerung des Energieverbrauchs zu einer Veränderung des umweltpolitischen Instrumentariums gekommen. Die Ökologische Steuerreform bildet also eindeutig einen Wandel in der Umweltpolitik ab. Worauf läßt sich nun diese umweltpolitische Veränderung zurückführen? Dazu wurde Umweltpolitik als Problemverarbeitungsprozeß begriffen, in dem eine Reihe von Akteuren in umweltpolitischen Netzwerken mitwirken und so das Politikresultat beeinflussen. Die Instrumentenauswahl durch die Akteure ist dabei abhängig von deren Problemprezeption, den Erfahrungen der Akteure im Umgang mit den selben oder ähnlichen Problemen, den subjektiven Präferenzen der Entscheidungsträger sowie von der spezifischen Problembeschaffenheit und der Charakteristika des Instruments. Aus dieser Sicht stellt sich der umweltpolitische Prozeß dar, in dem in einem bestimmten Politikfeld verschiedene Akteure mit

unterschiedlichen Lösungsstrategien konkurrieren. Eine diesbezügliche Strategie besteht in den Konzepten ökologisch orientierter Steuern. Diese alternativen Problemlösungsvorschläge wurden offensichtlich durch Netzwerkakteure thematisiert, die der gängigen Umweltpolitik kritisch gegenüberstanden. Aus dieser Kritik leiteten sie veränderte Forderungen ab und brachten diese Konzepte in den politischen Prozeß ein. Die Entwicklung eines solchen Lösungskonzepts konnte mit dem Hintergrund der Umweltdebatte, welche durch den Gegensatz zwischen Ökonomie und Ökologie geprägt ist, abgebildet werden. Demnach sind die ökologischen Steuerreformkonzepte in Abhängigkeit veränderter Präferenzen der Akteure zu sehen, die in solchen differenzierten Handlungsstrategien geäußert wurden. Mit diesem Hintergrund konnte die Thematisierung einer solchen alternativen Lösungsstrategie abgebildet werden. Eine Erklärung, warum es letztendlich zu einer Veränderung in der Umweltpolitik gekommen ist, konnten die Ausführungen nicht liefern. Dazu bedurfte es eines abstrakten Modells, welches für sich in Anspruch nimmt, einen spezifischen Ereigniszusammenhang interpretieren zu können. Demnach wurde ein Modell benötigt, welches auf Basis einer lerntheoretischen Argumentation, die situativen, strukturellen und akteur-spezifischen Faktoren verbindet. Der Advocacy-Koalitionen-Ansatz von Sabatier, bot sich dabei an, da mit ihm der Wandel in Politikgehalten als Folge von Lernprozessen erklärt werden kann, insbesondere wenn es sich, wie bei diesem Thema, um eine Veränderung über einen längeren Zeitraum in einem besonders konfliktbeladenem Politikfeld handelt. Mit dieser Betrachtungsweise konnte die Entwicklung eines Subsystems Ökologische Steuerpolitik anhand der Diskussion um ökologisch orientierte Steuerkonzepte nachvollzogen werden. Demnach besteht das Subsystem aus einer Anzahl von Akteuren, die sich mit einem bestimmten Problem befassen. Innerhalb dieses Problemausschnitts konnten die Akteure zu zwei Koalitionen gebündelt werden, die ein jeweiliges „Belief System“ teilen. Anhand dieser „Belief Systems“ konnten die Lernprozesse in drei Dimensionen strukturiert werden. Darüber hinaus bestand ein Einfluß auf das Politikresultat durch externe Effekte und „Policy-Broker“.

Demzufolge konnten sich die unterschiedlichen Lösungsstrategien der Koalitionen, in Abhängigkeit von deren jeweiligen zugrundeliegenden Wertvorstellungen darstellen und voneinander abgrenzen lassen. So konnte festgestellt werden, dass die „Koalition Abbau“ bei ihren Lösungsstrategien mehr Wert auf den Gedanken der Subsidiarität bzw. auf eine ordnungspolitische Fundierung der Maßnahmen legt. Die Handlungen der „Koalition Umbau“ hingegen entsprechen dem Gedanken der Solidarität und der Umverteilung. Entsprechend diesen Haupt- bzw. Policy-Kernen ergeben sich unterschiedliche Problemlösestrategien für die Koalitionen.

Politik-Wandel in Form von Lernprozessen kann dabei innerhalb und zwischen den Koalitionen stattfinden, sowie als Folge externer Effekte. Festgestellt wurden Lernprozesse in und zwischen beiden Koalitionen in der Art, daß die Policy-Kern-Argumente beider Koalitionen in die jeweiligen sekundären Bereiche der anderen Koalition Einzug hielten. Der Politikwandel innerhalb des Subsystems bzw. in der Umweltpolitik durch die Implementation der Ökologischen Steuerreform ist jedoch auf den Regierungswechsel vom Herbst 1998 zurückzuführen. Modellgemäß ist die Veränderung also als Folge eines externen Effekts zustande gekommen. Lernprozesse bei den Koalitionen sind demnach nicht die Ursache für den Übergang von einer Politik zu einer anderen. Allerdings läßt sich jedoch die konkrete Ausgestaltung der Ökologischen Steuerreform durch Lerneffekte bei den Koalitionen verstehen. Die inhaltliche Ausgestaltung spricht dafür, daß die implementierende „Koalition Umbau“ zumindest die Wirtschaftlichkeits und Kostenaspekte der „Koalition Abbau“ im Gesetz berücksichtigt haben und so ein Lerneffekt in ihren sekundären Aspekten stattgefunden hat. Offensichtlich hat sich auch bei den Befürwortern der Ökologischen Steuerreform die Erkenntnis durchgesetzt, daß rigide Steuererhöhungen nicht gegen machtvolle Akteure durchzusetzen sind, zudem der „Policy-Broker“ Bundeskanzler Schröder dementsprechend mitgewirkt hat. Die Ermäßigungen für die Industrie und die Ausnahme bestimmter Energieträger von den Steuern, sind in diesem Sinne zu interpretieren.

Bezüglich des Politikwechsels in der Umweltpolitik durch die Ökologische Steuerreform können Lernprozesse also nicht als grundlegende Erklärung herangezogen werden. Zwar kann aufgrund von Policy-Lernen die konkrete Ausgestaltung der Maßnahmen nachvollzogen werden. Für den Politikwechsel, der sich entsprechend des Modells durch Policy-Lernen der Koalitionen ergibt, finden sich keine Hinweise, zudem die „Deep Cores“ der „Belief Systems“ nahezu unverändert bleiben. Demzufolge bleiben nur noch externe Effekte als Erklärungszusammenhang übrig. Diese werden jedoch nicht näher erläutert. Somit kommt der Verdacht auf, daß nahezu jedes Ereignis einen externen Faktor darstellen könnte. Zu fragen wäre in diesem Zusammenhang also nach einer Abgrenzungsmöglichkeit, die den Einfluß externer Systemeigenschaften auf die Präferenzen der Koalitionen eingrenzt, sowie nach den Bedingungen, unter denen die Hauptkerne sich ändern können.

D. Literaturangaben

Andersen, U./Woyke, W., (Hrsg.), 1995: Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Bonn 1995.

APuZ, B49/94.

APuZ B7/96.

APuZ, B27/97.

APuZ, B52/98.

Armingeon, K., 1996: Steuerpolitik, in: Nohlen, D. (Hrsg.), 1996: Wörterbuch Staat und Politik, Bonn 1996, S. 745-748.

Arndt, H.-W., 1995 Rechtsfragen einer deutschen CO₂-/Energiesteuer entwickelt am Beispiel des DIW-Vorschlags. Mannheimer Beiträge zum öffentlichen Recht und Steuerrecht; Bd. 6, Frankfurt 1995.

Baumol, W.J./Oates, W.E., 1971: The Use of Standards and Price for Protection of the Environment, in: Swedish Journal of Economics, 1971.

BDI (Hrsg.), 1995: Klimaschutz statt Öko-Steuern. Fakten und Argumente, Köln 1995.

BDI (Hrsg.), 1994: Umsteuern mit Ökosteuern? BDI-Drucksache Nr. 278, Köln 1994.

Benkert, W., 1994: Warum sind Umweltabgaben ebenso populär wie selten? Ein Beitrag zur Theorie der umwelt- und finanzpolitischen Willensbildung, in: Hansmeyer, K.-H., 1994: Umweltpolitik mit hoheitlichen Zwangsabgaben?, Berlin 1994, S. 47-58.

Bergmann, E./Ewingmann, D., 1989: Öko-Steuern: Entwicklung, Ansatzpunkte und Bewertung, in: Nutzinger, H.G./Zahrnt, A., (Hrsg.), 1989: Öko-Steuern: Umweltsteuern und -abgaben in der Diskussion, Karlsruhe 1989, S. 43-74.

Blätter für Deutsche und internationale Politik, 4/1999

Blätter für Deutsche und internationale Politik, 1/2000.

Böcher, M., 1999: Erklärungen für den Wandel der ökologischen Steuerreform, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 4/1999, S. 501-503

Brand, K.-H., 1995: Der ökologische Diskurs. Wer bestimmt Themen, Formen und Entwicklung der öffentlichen Umweltdebatte?, in: de Haan, G.

(Hrsg.), 1995 : Umweltbewußtsein und Massenmedien. Perspektiven ökologischer Kommunikation, Berlin 1995, S. 47-62.

Bündnis 90/Die Grünen (Hrsg.), 1998: Programm zur Bundestagswahl 1998, Bonn 1998.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 1998: Umweltbewußtsein in Deutschland 1998, Berlin 1998.

Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes (Hrsg.), 1996: Gewerkschaftliche Monatshefte, 47. Jahrgang 1996.

Burth, H.-P., 1999: Steuerung unter der Bedingung struktureller Koppelung: Ein Theoriemodell soziopolitischer Steuerung, Opladen 1999.

Caspari, S., 1995: Die Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft: Eine Analyse am Beispiel der Luftreinhaltepolitik. Integration Europas und Ordnung der Weltwirtschaft Band 6. Baden-Baden 1995.

CDU (Hrsg.), 1994: Grundsatzprogramm der CDU, Hamburg 1994.

CSU (Hrsg.), 1996: Grundsatzprogramm der CSU, München 1996.

Dalton, Russel J./Flanagan, S./Beck, P.A. (Hrsg.), 1984: Electoral Change in Advanced Industrial Democracies. Realignment or Dealignment, Princetown N.J., 1984.

Das Parlament Nr. 6, vom 05.02.1999.

Decker, F., 1994: Ökologie und Verteilung. Eine Analyse der sozialen Folgen des Umweltschutzes, in: APuZ, B49/94, S. 22-32

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 1994: Wirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform. Gutachten im Auftrag von Greenpeace e.V. (Hrsg.), 1994: Ökosteuer - Sackgasse oder Königsweg?, Berlin 1994.

DGB- Bundesvorstand (Hrsg.), 1996: Einstieg in eine sozialökologische Steuerreform, Düsseldorf 1996.

Die Zeit Nr. 28, vom 2.07.1998.

Die Zeit Nr. 38, vom 10.09.1998.

Die Zeit Nr.47, vom 12.11.1998.

Die Zeit Nr. 48, vom 25.11.1999.

DIHT (Hrsg.), 1996: Stellungnahme des DIHT zur Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 24. April 1996 zur Fragen einer ökologischen Steuerreform, Bonn 1996.

Downs, A., 1972: Up and down with ecology - the "issue-attention cycle", in: The Public Interest, 28 (1972): S. 38-50, S. 38 ff.

FDP, (Hrsg.), 1997: Wiesbadener Grundsätze, Wiesbaden 1997.

FDP (Hrsg.), 1998: FDP-Wahlprogramm zur Bundestagswahl 1998, Leipzig 1998.

Förster, H., 1990: Ökosteuern als Instrument der Umweltpolitik?, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), 1990: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, 178, 2/1990, Köln 1990.

Feri GmbH, 1996: Ökostudie, Bad Homburg 1996.

Franke, S. F., 1994: Umweltabgaben und Finanzverfassung, in StuW, 1/1994, S. 26-38.

Glagow, M., 1996: Umweltpolitik, in: Nohlen, D.(Hrsg.), 1996: Wörterbuch Staat und Politik, Bonn 1996, S. 786- 790.

Görlitz, A., 1994: Umweltpolitische Steuerung, Baden-Baden 1994.

Görlitz, A., 1995: Politische Steuerung, Opladen 1995.

Görlitz, A./Prätorius, R.(Hrsg.), 1987: Handbuch Politikwissenschaft. Grundlagen - Forschungsstand - Perspektiven, Reinbek 1987.

Görlitz, A./Burth, H.-P., 1998: Politischen Steuerung, Opladen 1998.

Gorholt, M./Ludwig, R., (Hrsg.), 1990: Rettungsversuche, Marburg 1990.

Gorholt, M., 1990: Wunderwaffe Ökosteuern?, in: ders. / Ludwig, R.(Hrsg.), 1990: Rettungsversuche, Marburg 1990.

Greenpeace e.V. (Hrsg.), 1994: Ökosteuer - Sackgasse oder Königsweg?, Berlin 1994.

Greenpeace e.V.(Hrsg.), 1995: Der Preis der Energie. Plädoyer für eine ökologische Steuerreform, München 1995.

de Haan, G. (Hrsg.), 1995 : Umweltbewußtsein und Massenmedien. Perspektiven ökologischer Kommunikation, Berlin 1995.

Hansmeyer, K.-H./Schneider, H.K., 1990: Umweltpolitik: ihre Fortentwicklung unter marktsteuernden Aspekten, Göttingen 1990.

Hansmeyer, K.-H., 1994: Umweltpolitik mit hoheitlichen Zwangsabgaben?, Berlin 1994.

Heister, J., 1997: Ökologie und Marktwirtschaft: Eckpunkte einer zukunftsorientierten Umweltpolitik, Gütersloh 1997.

Hensel, J., 1996: Die Umweltpolitik der Europäischen Union im Wandel, Sinzheim 1996.

Héritier, A., 1993 (a): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993, Opladen 1993.

Héritier, A., 1993 (b): Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung, in Héritier, A., 1993 (a): S. 9-36.

Héritier, A., 1993 (c): Policy-Netzwerkanalyse als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext, in: ders. 1993 (a): S. 432-447.

Herzog, D./ Weßels, B.(Hrsg.), 1989: Konfliktpotentiale und Konsenstrategien. Beiträge zur politischen Soziologie der Bundesrepublik, Opladen 1989.

Hillenbrandt, O., 1996: Umwelt, in: Weidenfeld, W./Korte, K.-R., (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Einheit, Bonn 1996, S. 672-684.

Hohmeyer, O., (Hrsg.) 1995: Ökologische Steuerreform, Baden Baden 1995.

Howlett, M./Ramesh, M., 1993: Policy-Instrumente, Policy-Lernen und Privatisierung: Theoretische Erklärungen für den Wandel in der Instrumentenwahl, in: Héritier, A., 1993 (a): S. 245-264.

Huber, J., 1993: Ökologische Modernisierung: Zwischen bürokratischem und zivilgesellschaftlichem Handeln, in: v. Prittwitz, V., (Hrsg.) 1993: S. 51-69.

Inglehart, R., 1984: The Changing Structure of cleavages in Western Society, in: Dalton, Russel J./Flanagan, S./Beck, P.A. (Hrsg.), 1984: Electoral Change in Advanced Industrial Democracies. Realignment or Dealignment, Princetown N.J., 1984, S. 25-69.

Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), 1990: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, 178, 2/1990, Köln 1990.

Jann, W., 1985: Der Policy-Ansatz: Ein Überblick über Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland und in den USA, Speyrer Arbeitshefte 45, Speyer 1985.

Jänicke, M., (Hrsg.) 1996 (a): Umweltpolitik der Industrieländer: Entwicklung - Bilanz - Erfolgsbedingungen, Berlin 1996.

Jänicke, M., 1996 (b): Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik, in: Jänicke, M., (Hrsg.), 1996 (a): S.9-28.

Jänicke, M./Pöschk, J., 1995: Umweltpolitik, in: Andersen, U./Woyke, W., (Hrsg.), 1995: Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Bonn 1995, S. 582-590.

Jänicke, M./Weidner, H., 1997: Zum aktuellen Stand der Umweltpolitik im internationalen Vergleich -Tendenzen zu einer globalen Konvergenz?, in: APuZ, B27/97, S. 15-24, S. 17.

Journal für Sozialforschung, 32. Jg. (1992), Heft 1.

Journal of European Public Policy 5 (1998).

Jung, M./Roth, D., 1998: Wer zu spät geht, den bestraft der Wähler. Eine Analyse der Bundestagswahl 1998, in: APuZ, B52/98, S. 3-18

Kaase, M., 1985: Die Entwicklung des Umweltbewußtseins in der Bundesrepublik Deutschland, in: Wildenmann, R., (Hrsg.), 1985: Umwelt, Wirtschaft, Gesellschaft - Wege zu einem neuen Selbstverständnis, im Auftrag des Staatsministeriums Baden-Württemberg 1985, S. 289-319.

Kaczor, M., 1990: Bilanz der Ökologiebewegung und Perspektiven der Umweltpolitik , in: Gorholt, M./Ludwig, R., (Hrsg.), 1990: Rettungsversuche, Marburg 1990.

Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (Hrsg.), 1990: Sonderabgaben für den Umweltschutz? Sieben Vorschläge auf dem Prüfstand, Heft 69, Wiesbaden 1990.

Kingdon, J.W., 1984: Agendas, Alternatives and Public Policies, Bosten 1984.

Knüppel, H., 1989: Umweltpolitische Instrumente: Analyse der Bewertungskriterien und Aspekte einer Bewertung, Baden-Baden 1989, S. 147.

Koschel, H./Weinreich, S., 1995: Ökologische Steuerreform auf dem Prüfstand - Ist die Zeit reif zu Handeln?, in: Hohmeyer, O., (Hrsg.) 1995: Ökologische Steuerreform , Baden-Baden 1995, S. 9-38.

Krebs, C./Reiche, D., 1997: Das Herzstück alternativer Wirtschaftspolitik hat derzeit schlechte Karten. Zur Debatte um eine Ökologischen Steuerreform, in: Vorgänge 137, 36/1997, Heft 1, S. 1-8.

Kuckartz; U., 1997: Grünes Trikot für Deutschland? Das Umweltbewußtsein der Deutschen im internationalen Vergleich, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 4/1997, 433-462.

Krebs, C./Reiche, D., 2000: Unzureichend, aber besser als ihr Ruf. Die ökologische Steuerreform in Deutschland, in: Blätter für Deutsche und internationale Politik, 01/2000, S. 91-99.

Kuhn, K., 1990: Ökologische Umgestaltung des Steuersystems in den neunziger Jahren, in: zfbf 42 (9/1990), S. 733-750.

Leipert, C., 1989: Die heimlichen Kosten des Fortschritts. Wie Umweltzerstörung das Wirtschaftswachstum fördert, Frankfurt/M. 1989.

Majer, H., 1994: Wirtschaftswachstum. Paradigmenwechsel vom quantitativen zum qualitativen Wachstum, 2.Auflage, Oldenburg 1994.

Malunat, B.M., 1994: Die Umweltpolitik der Bundesrepublik Deutschland, in APuZ, B 49/94.

Mankiw, N.G., 1993: Makroökonomik, Wiesbaden 1993.

Mayntz, R., 1992: Modernisierung und die Logik von interorganisatorischen Netzwerken, in: Journal für Sozialforschung, 32. Jg. (1992), Heft 1, S. 19-32.

Mayntz, R., 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Héritier, A., 1993 (a): S. 39-56.

Meadows, D.L., u.a., 1972: Die Grenzen des Wachstums. Stuttgart 1972.

Müller, E., 1986: Innenwelt der Umweltpolitik. Sozialliberale Umweltpolitik - (Ohn-) Macht durch Organisation?, Opladen 1986.

Nutzinger, H.G./Zahrnt, A., (Hrsg.) 1989: Öko-Steuern: Umweltsteuern und -abgaben in der Diskussion, Karlsruhe 1989.

Nutzinger, H.G./Zahrnt, A., (Hrsg.), 1990 (a): Für eine ökologische Steuerreform. Energiesteuern als Instrument der Umweltpolitik, Frankfurt 1990.

Nutzinger, H.G./Zahrnt, A., 1990 (b): Politische Stellungnahmen zur Energiebesteuerung, in dies., (Hrsg.), 1990 (a): S. 94-107.

Pappi, F.U., 1993: Policy-Netze: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz, in: Héritier, A., 1993 (a): S. 84-94.

PDS (Hrsg), 1998: Programm der PDS zur Bundestagswahl 1998, Berlin o.J.

Pehle, H., 1998: Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Ausgegrenzt statt integriert? Das institutionelle Fundament der deutschen Umweltpolitik, Wiesbaden 1998.

Pigou, A.C., 1920: The Economics of Welfare, London 1920 4 th ed., Neudruck London 1950.

v. Prittwitz, V., 1990: Das Katastrophenparadox. Elemente einer Theorie der Umweltpolitik, Opladen 1990.

v. Prittwitz, V., (Hrsg.) 1993: Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß. Politikwissenschaftliche Umweltforschung und -lehre in der Bundesrepublik. Opladen 1993.

v. Prittwitz, V., 1994: Politikanalyse, Opladen 1994.

Regierungserklärung des Bundeskanzlers, Bonn 10.11.1998.

Rodi, M., 1993: Umweltsteuern: das Steuerrecht als Instrument der Umweltpolitik, Baden-Baden 1993.

Sabatier, P.A., 1993: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen, in: Héritier, A., (Hrsg.), 1993 (a): S. 116-148.

Sabatier, P.A., 1998: The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe, in: Journal of European Public Policy 5 (1998).

Schlegelmilch, K., 1996: Umweltstandort Deutschland. Ökologische Steuerreform als notwendige Rahmenbedingung, in: Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes (Hrsg.), 1996: Gewerkschaftliche Monatshefte, 47. Jahrgang 1996, S. 139-149.

Scheidewege, 1989: Jahrgang 18-1988/89.

Schmidt, M.G., 1987: Steuern, in: Görlitz, A./Prätorius, R.(Hrsg.), 1987: Handbuch Politikwissenschaft. Grundlagen - Forschungsstand - Perspektiven, Reinbek 1987, S. 523-529.

Schubert, K., 1991: Politikfeldanalyse, Opladen 1991.

Simonis, U.E. 1996: Ökologische Umorientierung der Industriegesellschaft. In: APuZ B7/96, S. 3-13.

Singer, O., 1993: Policy-Communities und Diskurs-Koalitionen, in: Héritier, A., 1993 (a): S. 149-174.

- SPD, (Hrsg.), 1989: Grundsatzprogramm der SPD, Bonn 1989.
- SPD (Hrsg.), 1998: SPD-Wahlprogramm zur Bundestagswahl, Bonn 1998. Sozialpolitische Umschau, Nr.10/1999.
- SRU 1994: Umweltgutachten 1994, Stuttgart, Mainz, Textziffer 74.
- SRU, 1996: Umweltgutachten 1996. Zur Umsetzung einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung, Stuttgart 1996.
- SRU, 1998: Umweltgutachten 1998 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen. Umweltschutz: Erreichtes sichern - Neue Wege gehen, Bonn 1998.
- SRU, 1999: Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Fortführung der ökologischen Steuerreform, Anhörung am 4. Oktober 1999, S. 3.
- STZ vom 10.11.1998.
- STZ vom 16.11.1998.
- STZ vom 19.04.1999.
- Swedish Journal of Economics, 1971.
- The Public Interest, 28 (1972).
- Umwelt- und Prognose-Institut Heidelberg, 1988: Ökosteuern als marktwirtschaftliches Instrument - Vorschläge für eine ökologische Steuerreform, UPI-Bericht Nr.9, Heidelberg 1988.
- VCI (Hrsg.), 1994: VCI-Stellungnahme zum DIW-Gutachten „Wirtschaftliche Auswirkungen eine ökologischen Steuerreform“, Frankfurt 1994.
- Vorgänge 137, 36/1997, Heft 1.
- Vorholz, F., 1995: Der erste Schritt zur Nachhaltigkeit- das politische Ringen um ein Konzept, in: Greenpeace e.V., (Hrsg.), 1995: S. 17-41.
- Vorholz, F., 1998: Was die Ökosteuer bewegen kann, in: Die Zeit Nr. 43.
- Weidenfeld, W./Korte, K.-R., (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Einheit, Bonn 1996.
- v. Weizsäcker, E.U., 1988: Plädoyer für eine ökologische Steuerreform, in: Scheidewege, 1989: Jahrgang 18-1988/89.

Weßels, B., 1989: Politik, Industrie und Umweltschutz in der Bundesrepublik: Konsens und Konflikt in einem Politikfeld 1960-1986, in: Herzog, D./ Weßels, B.(Hrsg.), 1989: Konfliktpotentiale und Konsenstrategien. Beiträge zur politischen Soziologie der Bundesrepublik, Opladen 1989, S. 269-307.

Wicke, L., 1989: Umweltökonomie: Eine praxisorientierte Einführung, München 1989.

Wicke, L., 1993: Umweltökonomik, München 1993.

Wildenmann, R., (Hrsg.), 1985: Umwelt, Wirtschaft, Gesellschaft - Wege zu einem neuen Selbstverständnis, im Auftrag des Staatsministeriums Baden-Württemberg 1985.

Windoff-Héritier, A., 1987: Policy-Analyse: Eine Einführung, Frankfurt/M. 1987.

Wittmann, W., 1975: Einführung in die Finanzwissenschaft. Teil 2. Die öffentlichen Einnahmen, Stuttgart 1975

zfbf 42 (9/1990).

Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 4/1997.

Zimmermann, H./ Henke, K.-D., 1990: Finanzwissenschaft: Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft, München 1990.

Bernhard Wolfsturm

Stuttgart, 28.02.00

Hiermit erkläre ich, daß ich die vorliegende Arbeit alleine und nur mit den angegebenen Hilfsmitteln erstellt habe.

Hiermit bedanke ich mich ausdrücklich bei folgenden Personen:

meiner Mutter Marlies, die mich in der Endphase meines Studiums wieder bei sich aufgenommen hat,

meiner Freundin Christina, die mich mit Nachsicht und viel Wärme ertragen hat,

meiner Tante Grete, die mich nicht nur finanziell unterstützt hat,

meinen Freunden Jürgen und Andreas, die mich und diese Arbeit kritisch reflektiert haben.

Euch allen vielen lieben Dank.