

Michael Böcher (Göttingen)

Instrumentenwandel in der Umweltpolitik im Spannungsfeld zwischen Politiklernen und politischen Interessenkonflikten – das Beispiel ökologische Steuerreform in Deutschland

Der Artikel beschäftigt sich mit der Frage, welchen Beitrag Ansätze des Politiklernens für die Erklärung von Instrumentenwandel in der Umweltpolitik seit den 1980er Jahren leisten können. Dazu werden zunächst die wichtigsten Aussagen politikwissenschaftlicher Ansätze dargestellt, die darauf abzielen, Politikwandel durch Lernen zu erklären, bevor ein Analyserahmen vorgeschlagen wird, in dem diese Ansätze mit interessen-/machtbasierten Annahmen zur Erklärung von Politikwandel kombiniert werden. Die Relevanz dieses Analyserahmens wird dann vor dem Hintergrund der Debatte über marktwirtschaftliche Instrumente in der deutschen Umweltpolitik anhand des Beispiels der 1999 eingeführten ökologischen Steuerreform aufgezeigt: Die Einführung dieser stellt zum einen das Ergebnis von langfristigen grundsätzlichen Lernprozessen über eine neue „Policy-Idee“ dar; ist aber zum anderen in ihrer konkreten Ausgestaltung zugleich das Resultat von Macht- und Interessenauseinandersetzungen. Der vorgeschlagene Analyserahmen erweist sich als tauglich, beide Aspekte für eine Erklärung dynamischer Politikprozesse angemessen zu berücksichtigen.

*Keywords: Lernansätze der Politik, Ökologische Steuerreform, Umweltpolitik, Umweltpolitische Instrumente
policy-learning approaches, ecological tax reform, environmental politics, environmental policy instruments*

1. Einleitung

In der deutschen Umweltpolitik hat sich seit Beginn der 1980er Jahre ein bemerkenswerter Wandel vollzogen: War diese seit den 1970er Jahren vorwiegend durch ordnungsrechtliche Instrumente geprägt, wurden nach und nach instrumentelle Alternativen diskutiert und später auch implementiert. Zu denken ist hier vor allem an ökonomische Instrumente, die im folgenden Beitrag die Rolle von Politiklernen in dynamischen politischen Prozessen illustrieren sollen: Denn Umweltsteuern und ökologische Steuerreformen gelangten seit den 1980er Jah-

ren verstärkt in die wissenschaftliche und politische Diskussion und wurden – analog zur Entwicklung in vielen europäischen Vorreiterstaaten – auch in Deutschland umgesetzt, wo am 1. April 1999 das Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform in Kraft trat, das bis 2003 in vier weiteren Stufen fortgeführt wurde.

Mein Aufsatz soll vor dem Hintergrund dieses Beispiels klären, welchen Beitrag Ansätze des Politiklernens zur Analyse politischer Veränderungen leisten können. Dabei vertrete ich die These, dass Lernansätze vor allem in der Lage sind zu erklären, warum sich neuartige

Policy-Ideen sukzessive verbreiten und von politischen AkteurInnen aufgenommen werden. Zur Erklärung des tatsächlichen Politikergebnisses müssen jedoch auch andere theoretische Ansätze herangezogen werden: Insgesamt plädiere ich für die Integration von Lernansätzen als *ein* Baustein in einen analytischen Rahmen, um damit langfristige Politikprozesse dynamisch erklären zu können – entscheidend für die Relevanz von Politiklernen ist dann die Frage, inwieweit ein politischer Prozess von Verteilungskonflikten geprägt ist, die letztendlich das Ausmaß der politischen Umsetzung der zuvor erzielten Lerninhalte bestimmen.

Mein Beitrag stellt zunächst grundlegende Annahmen der wichtigsten lernorientierten Ansätze und ihre Hauptkritikpunkte vor (Kap 2). Auf dieser Kritik aufbauend entfalte ich einen analytischen Rahmen, der sowohl lern- und interessenorientierte Ansätze integriert (Kap 3) und illustriere diesen mit dem in der deutschen Umweltpolitik zu beobachtenden Politikwandel anhand des Beispiels der ökologischen Steuerreform (Kap 4), bevor ich abschließend einige Schlussfolgerungen zur Leistungsfähigkeit des hier verwendeten analytischen Rahmens auch über den konkreten Fall hinaus ziehe (Kap. 5).

2. Lernorientierte Ansätze in der Policy-Analyse

2.1. Warum eine Diskussion über Politiklernen?

Im Zusammenhang mit der Suche nach Erklärungen für politische Wandlungsprozesse sind seit den späten 1980er Jahren Ansätze des Politiklernens populärer geworden, die vormalig vereinzelt getroffene Annahmen, dass politische AkteurInnen fähig sind zu lernen (z.B. Hecho 1974) verstärkt systematisierten (z.B. Sabatier 1988; Rose 1991; Hall 1993; Haas 1992; Bennett/Howlett 1992). Diese entstanden insbesondere in der Auseinandersetzung mit interessenorientierten analytischen Modellen, für die politische Prozesse vor allem durch Macht und

Interessenkonflikte geprägt werden, welche Spielräume für Lernen stark einschränken und somit eine eigenständige Analyse von Lerninhalten und Lernen innerhalb politischer Prozesse überflüssig machen (Busch 2000). Im Gegensatz dazu betonen lernorientierte Ansätze die Bedeutung kognitiver Aspekte im politischen Prozess, deren Betrachtung einen Mehrwert zur Erklärung von Politikergebnissen leisten kann, welche nicht nur auf Macht und Interessen beruhen, sondern auch das Ergebnis individueller oder kollektiver Lernprozesse sein können (Kissling-Näf/Knoepfel 1998, 240). Doch was sind der Kern und das Neuartige dieser Ansätze des Politiklernens?

Grundsätzlich – und keineswegs trivial – für Lernansätze ist zunächst einmal deren scheinbar simple zentrale Annahme, dass politische AkteurInnen fähig sind zu lernen (Böcher/Töller 2007). Diese steht im Gegensatz zu vielen macht- und interessenorientierten Ansätzen in der Tradition der Neuen Politischen Ökonomie, die davon ausgehen, dass AkteurInnen in Entscheidungssituationen zweckrational und kurzfristorientiert auf der Basis einer rationalen Bewertung aller Entscheidungsalternativen handeln – politischer Wandel durch Lerneffekte ist im Modell des *homo oeconomicus* zumindest in dessen Reinform ausgeschlossen. Denn eine der Grundannahmen für dessen Verhalten, das Vorhandensein vollständiger Information in Entscheidungssituationen, macht Lernen überflüssig (Braun 1999, 40 f.). Ein Problem dieses Ideals vollständiger Rationalität liegt in der Notwendigkeit unendlicher kognitiver Kapazitäten, um alle denkbaren Handlungsalternativen gegeneinander abzuwägen und eine rationale Entscheidung zu treffen (Opp 1999, 174). Entgegen der Annahme vollständiger Rationalität heben „Bounded Rationality“-Ansätze hervor, dass gerade die limitierten kognitiven Kapazitäten politischer AkteurInnen in die Betrachtung einbezogen werden müssen, um deren Verhalten zu erklären (Simon 2000; Wiesenthal 2001; Opp 1999, 174; Braun/Benninghoff 2003, 1851 f.). Im Umkehrschluss impliziert die realitätsnähere Annahme, dass AkteurInnen nur über begrenzte kognitive Fähigkeiten verfügen,

die Frage nach der Steigerung kognitiver Kapazitäten: Das Stattfinden politischer Lerneffekte könnte eine solche Steigerung erklären. Ansätze des Politiklernens erfreuen sich infolgedessen immer dann großer Beliebtheit, wenn politische Veränderungen beobachtet werden und einer theoretischen Erklärung bedürfen. Eng im Zusammenhang mit der Bedeutung von Lernprozessen für politische Prozesse steht dabei in der Diskussion um die „argumentative Wende“ in der Politikwissenschaft die Frage der eigenständigen Bedeutung von Policy-Ideen (Fischer/Foster 1993; Braun 1998; Braun/Busch 1999; Busch 1999; Braun/Benninghoff 2003, 1850; Böcher/Töller 2007) als „Lerninhalte“ und wie diese Policy-Ideen sich durch Prozesse des „Puzzling“ im politischen Prozess durchsetzen und von politischen AkteurInnen aufgenommen – gelernt – werden (Braun 1998; Braun/Benninghoff 2003). Zusammengefasst stellen Ansätze des Politiklernens die Frage, welche Rolle kognitive und ideenbasierte Aspekte in politischen Prozessen spielen und gehen davon aus, dass politische Veränderungen unter Berücksichtigung dieser Aspekte erklärt werden müssen.

2.2. Systematisierung verschiedener Lernansätze

Politiklernen bedeutet im Allgemeinen, dass Erfahrungen von politischen AkteurInnen zu Konsequenzen für gegenwärtige oder zukünftige Handlungen führen (Sabatier 1987, 672; Döhler 1994, 39; Bennett/Howlett 1992, 276; Böcher/Töller 2007). Lernen beinhaltet Lernen über eigene Präferenzen (Jacob/Jänicke 1998, 538), Lernen über Instrumente, um Präferenzen und Politikziele zu erreichen, oder Lernen über erstrebenswerte politische Ziele selbst. Die Quellen solchen Lernens können Erfahrungen aus der Vergangenheit, Erfahrungen aus anderen Politikfeldern oder Erfahrungen anderer Länder im Umgang mit ähnlichen Problemen sein (Grin/Loeber 2007). Außerdem stellt ein Anwachsen an verfügbarem Wissen (z.B. durch wissenschaftliche Politikberatung) eine weite-

re Quelle möglichen Lernens dar (Busch 2000; Döhler 1994, 41). Insofern könnten neue Formen des staatlichen Umgangs mit bestimmten Problemen, die Anwendung neuartiger politischer Instrumente oder neue Strategien als Ergebnis von Politiklernen interpretiert werden (Kissling-Näf/Knoepfel 1998, 242).

Auf der Basis dieser gemeinsamen Grundannahmen existieren einige Ansätze des Politiklernens, die man anhand der Kriterien „Stimulus des Lernens“, „Subjekte des Lernens“ und „Objekte des Lernens“ systematisieren kann.¹

Eine wichtige Unterscheidung ist zunächst, ob Lernen endogen oder exogen stimuliert wird: Für Hall (1993) wird Lernen endogen ausgelöst und stellt eine permanente Strategie für Regierungen dar, ihre Ziele aufgrund von gesteigertem Steuerungswissen auf der Basis von Erfahrungen der Vergangenheit und neuen Informationen besser zu erreichen (Hall 1993, 278). Im Gegensatz dazu ist für Hecló (1975) Lernen keine gewöhnliche politische Strategie – Lernen bedeutet hier eine exogen induzierte Reaktion politischer AkteurInnen auf unvorhergesehene Ereignisse und neue Herausforderungen (Howlett/Ramesh 1995, 175). Daneben werden Lernansätze auch danach systematisiert, wer die Subjekte des Lernens und was die Lerninhalte sind. Bei den Subjekten kann zwischen dem Lernen politischer Netzwerke und einzelner politischer AkteurInnen darin und dem Lernen größerer Gemeinschaften und ganzer Gesellschaften unterschieden werden (Bennett/Howlett 1992, Kissling-Näf/Knoepfel 1998). Lerninhalte sind im Falle endogener Lernprozesse z.B. Policy-Instrumente oder Strategien, während im Falle exogen induzierter Lernprozesse grundlegende Problemperceptionen oder fundamentale Politikziele Lerninhalte darstellen (Bennett/Howlett 1992). Die verschiedenen Ansätze des Politiklernens können jedoch längst nicht immer trennscharf anhand dieser Unterscheidungen eingeordnet werden: Auch heute gibt es immer noch nicht „die“ kohärente Theorie des Politiklernens. Vielmehr stellen verschiedene Ansätze unterschiedlich stark auf die Möglichkeit ab, dass politische AkteurInnen, Netzwerke oder ganze Gesellschaften fähig sind

zu lernen und unterscheiden sich dadurch, welchen Stellenwert sie dem Lernen in politischen Prozessen und im Verhältnis zu Interessen und Macht zubilligen (Böcher 2001). Nichtsdestotrotz sollen im Folgenden einige der wichtigsten Lernansätze überblicksartig dargestellt werden, um verschiedene ausgewählte Argumente der Diskussion über Politiklernen anschließend der empirischen Illustration anhand der deutschen Umweltpolitik zugänglich zu machen.

2.3. Prominente Lernansätze

Ein wichtiger Ansatz innerhalb endogener Lernansätze stellt Roses Konzept des „Lesson-Drawing“ dar. Hier lernen PolitikerInnen aus Erfahrungen der Vergangenheit oder aus Erfahrungen, die in anderen Ländern bei der Bearbeitung ähnlicher oder gleicher gegenwärtiger Herausforderungen gemacht wurden. Politische AkteurInnen suchen dabei sogar aktiv nach diesen Erfahrungen, um aus ihnen zu lernen. Politische Veränderungen sind das Resultat der von PolitikerInnen gelernten Lektionen (Bandelow 2003, 308). Das Konzept des „Lesson-Drawing“ kann sicherlich einige Kernaspekte des Politiklernens erhellen, besitzt aber auch Schwächen: Z.B. könnten aufgrund wissenschaftlicher Kontroversen oder Unsicherheiten PolitikerInnen nicht immer in der Lage sein, die „richtige“ Lektion auszuwählen (Böcher/Kvarda/Pregering 2005). Interessant unter dem Aspekt des endogenen Lernens ist Halls Konzept des „Social Learning“ (Hall 1993). Hall untersuchte dabei die Ausbreitung keynesianischer Ideen nach dem II. Weltkrieg in westlichen Nationen und betonte besonders die Fähigkeit ganzer Gesellschaften, auf der Basis sich ausbreitender bestimmter ideologischer Grundlagen zu lernen, infolgedessen politische AkteurInnen Probleme und ihre Lösungen anders bewerten bzw. auswählen. Policy-Ideen und Argumente sorgen als eigenständige Aspekte für politische Wandlungs- und soziale Lernprozesse (Bandelow 2003, 315). Diese Vorstellung wurde wiederum im Zuge der „argumentativen Wen-

de“ (Fischer/Forester 1993) aufgegriffen und generierte eine Reihe von Ansätzen, die sich mit der Rolle von Argumenten und Policy-Ideen in politischen Prozessen auseinandersetzen und die Wichtigkeit von öffentlicher Politik-Deliberation für die Entstehung von Lerneffekten unterstreichen (Fischer/Forester 1993; Braun/Busch 1999; Majone 1989). Aus deren Sicht können politische Prozesse auch als Prozesse öffentlicher Deliberation verstanden werden, in welchen verschiedene AkteurInnen (WissenschaftlerInnen, PolitikerInnen, BürgerInnen) ständig versuchen, andere von ihren Policy-Ideen und alternativen Lösungsstrategien zu überzeugen – falls diese Ideen bei vielen politischen AkteurInnen auf Aufmerksamkeit stoßen, können Lerneffekte entstehen, die zu politischem Wandel führen. Schon Duncan und Weiss wiesen darauf hin, dass durch solche permanenten Prozesse des Austauschs, der Evaluierung und Integration neuen Wissens und neuer Ideen die gesellschaftliche Wissensbasis steigt und Lernen induziert werden kann (Duncan/Weiss 1979).

Einige Lernansätze betonen die Rolle von Lernen in Policy-Netzwerken. Haas (1992) beschreibt analog zu den bislang dargestellten Ansätzen die Rolle von Argumenten im politischen Prozess, die von transnationalen epistemischen Gemeinschaften („epistemic communities“) vertreten werden. Kennzeichen solcher Expertennetzwerke ist eine besondere Kompetenz für einen bestimmten Problembereich, Übereinstimmung der beteiligten AkteurInnen, was die favorisierten Problemlösungen und ihre ideellen Grundüberzeugungen angeht und eine gewisse Autorität und Einfluss in den betroffenen Problembereichen. Epistemische Gemeinschaften sind in der Lage, politische Entscheidungen zu beeinflussen, weil sie das notwendige Entscheidungswissen für PolitikerInnen zur Verfügung stellen können. Diese transnationalen Expertennetzwerke sorgen für die Diffusion von Informationen und Lerneffekte in politischen Entscheidungsprozessen. Dass in politischen Netzwerken Lernprozesse stattfinden, verdeutlicht ebenfalls der bekannte Advocacy-Coalitions-Ansatz

(ACF) von Sabatier und Jenkins-Smith (exemplarisch Sabatier/Jenkins-Smith 1993a; 1993b; 1999; zur Kritik Schlager 1995; Roberts 1998). Hier bildet sich entlang politischer Auseinandersetzungen ein Policy-Subsystem, das aus mindestens zwei miteinander konkurrierenden Advocacy-Koalitionen besteht, die wiederum Netzwerke aus AkteurInnen öffentlicher und privater Organisationen darstellen (Sabatier 1988, 131). Diese AkteurInnen verbindet ein gemeinsames „Belief-System“, das aus verschiedenen unterschiedlich stark veränderbaren Grundüberzeugungen besteht (deep core, policy core, secondary beliefs) (Weible/Sabatier 2007, 127 f.). Der ACF betont die Möglichkeit von Politiklernen, das grundlegend für politischen Wandel ist. Dabei ist Lernen innerhalb einer Advocacy-Koalition möglich. Die Mitglieder dieser Koalition verändern ihre Strategie durch Lerneffekte, die durch Erfahrungen, Kontakte unter den Mitgliedern oder den Zutritt neuer AkteurInnen in die Koalition entstehen (Bandlew 2003, 317). Lernen stellt im ACF eine Modifikation des Belief-Systems der AkteurInnen einer Koalition dar, die durch technische und wissenschaftliche Informationen, Problem-analysen o.ä. hervorgerufen wird (Roberts 1998, 114). Für den ACF stellt dies jedoch noch keine hinreichende Bedingung für politischen Wandel dar: Solche Wandlungsprozesse werden vielmehr durch externe Systemereignisse ausgelöst, die den AkteurInnen Handlungsfenster eröffnen, z.B. die Veränderung einer Regierungszusammensetzung (Schlager 1995, 245; Howlett/Ramesh 1994, 126 f.). Lernen zwischen den verschiedenen Koalitionen ist eher selten und kann entstehen, wenn ein gemeinsames Forum des Austauschs existiert und die unterschiedlichen Koalitionen ein übergreifendes „großes“ politisches Ziel eint (z.B. Reduzierung der Arbeitslosigkeit) bzw. Konfliktgegenstände existieren, für die anerkannte Indikatoren zur Messung des Problems bestehen und deren grundsätzlicher Problemzusammenhang nicht bestritten wird (z.B. naturwissenschaftliche und technische Probleme) (Schneider/Janning 2006, 199). Zusammengefasst erklärt der ACF Politikwandel mit der Dynamik des Agierens unterschiedlicher

konkurrierender Akteurskoalitionen, innerhalb derer und zwischen denen Politiklernen möglich ist, wobei jedoch das Lernen keine Haupterklärung für das tatsächliche Entstehen politischen Wandels darstellt, sondern eher vom Auftreten grundlegender Systemereignisse beeinflusst wird (Sabatier/Jenkins-Smith 1999; Sabatier/Zafonte 2001, 11565).

Der ACF wurde zwar in den letzten Jahren vor allem in der angelsächsischen Politikwissenschaft zu einem enorm erfolgreichen Konzept, blieb jedoch nicht ohne Kritik: Schlager (1995) kritisiert u.a. die Unterbelichtung der Aspekte kollektiven Handelns (wie entstehen diese Koalitionen?), Roberts bemängelt die Überbetonung der Rolle von Koalitionen für politische Lernprozesse und die Unterbetonung der Bedeutung des Handelns und der Anreize individueller AkteurInnen (Roberts 1998, 115). Aus Sicht der post-positivistischen Politikanalyse stellt der ACF nach wie vor eine eher rationalistische, technokratische Sichtweise auf politische Prozesse dar: Fischer (2003, 109) weist darauf hin, dass Sabatiers Einflussfaktoren die sozialen und politischen Aspekte von Lernprozessen ausblenden und nach wie vor stark auf einer der Wirklichkeit unangemessenen Möglichkeit politischer Sachrationalität beruhen. Für Fischer stellt der ACF zu sehr darauf ab, dass auf der Basis objektiver wissenschaftlicher Erkenntnis Problemlösungen im Konsens gefunden werden, ohne dabei die Rolle der dieser Problemlösungssuche zugrunde liegenden (sozial konstruierten) Diskurse über politische Akzeptanz und gesellschaftliches Vertrauen in diese Lösungen zu beachten (Fischer 2003, 110).

2.4. Kritik der Lernansätze

Neben der speziellen Kritik am ACF können folgende grundlegende Kritikpunkte an Ansätzen des Politiklernens genannt werden: Wichtig erscheint mir besonders, dass bei einer starken Betonung der Rolle von Politiklernen in politischen Prozessen die Bedeutung von Interessenauseinandersetzung und unterschied-

lichen Machtpotenzialen gesellschaftlicher AkteurInnen vernachlässigt wird (Bandelow 2003, 323). Ebenso besteht die Gefahr, dass lerntheoretische Ansätze herkömmliche Erklärungsmodelle unnötig aufblähen – dies scheint nur gerechtfertigt, wenn durch die eigenständige Betrachtung der Bedeutung von Lernprozessen eine bessere Erklärung empirischer Phänomene zustande kommt (Bandelow 2003, 324). Letztendlich steht und fällt die Nützlichkeit der Anwendung lernorientierter Ansätze mit ihrem analytischen Mehrwert. Dieser befindet sich in einem Spannungsverhältnis:

- Betonen PolitikwissenschaftlerInnen die Bedeutung von Lernen zu sehr, können in der Tat Macht und Interessen als „einfache“ und wichtige Erklärungen von Politikergebnissen ausgeblendet („übersehen“) werden: Jede kleine vielleicht nur inkrementelle politische Veränderung könnte als Ergebnis von Politikklernen missinterpretiert werden. Die politikwissenschaftliche Erklärung könnte darüber hinaus einer zu starken Vorstellung der Durchsetzung von Verbesserungen im Sinne „objektiver“ materieller Sachrationalität erliegen. Die Erklärung weist dann eine – der Wirklichkeit häufig nicht gerecht werdende – Überschätzung der Möglichkeit sachrationaler Politik auf.
- Wird Lernen als erklärender Faktor zugunsten analytischer Sparsamkeit ausgeblendet, könnten tatsächlich stattfindende Lernprozesse vernachlässigt und Politikwandel, sofern er eintritt, nicht hinreichend erklärt werden. Rein interessen- und machtbasierende Erklärungen wie die Analysen der Neuen Politischen Ökonomie können einer Überbetonung der politischen Rationalität erliegen und andere, für das Politikergebnis mitunter durchaus wichtige Aspekte übersehen.

Aus meiner Sicht sollte daher zur Analyse politischer Prozesse ein analytischer Rahmen zum Einsatz kommen, der sowohl kognitive als auch interessenbasierte Elemente integriert (Böcher/Töller 2007; Arts/Tatenhove 2004; Busch 2000; Braun 1998).

3. Ein analytischer Rahmen zwischen Interessen und Politikklernen

3.1. Dynamik politischer Prozesse

Als Konsequenz aus der Kritik an der Überbetonung von Politikklernen im politischen Prozess werden im folgenden Grundzüge eines analytischen Ansatzes vorgestellt, der Politikklernen als komplementär zu den nach wie vor wichtigen Kategorien wie Interessen und Macht begreift (Böcher/Töller 2007; Braun 1998). Politische Verhandlungen über wohlfahrtseffiziente Problemlösungen vollziehen sich danach in einem dreidimensionalen Raum, der sich durch eine Trias aus Verteilungskonflikten, *Puzzling* und Ideenstreit konfiguriert (Braun 1998, 812). In die Logik von *Verteilungskonflikten* lässt sich zum Beispiel die Verwirklichung materieller Eigeninteressen politischer AkteurInnen einordnen.

Hier geht es um Interessenpolitik und die Frage nach Macht und Einfluss im politischen Prozess. *Puzzling* beinhaltet die Frage, welche Policy-Idee bzw. politische Problemlösungsalternative (die materiellen Inhalte politischer Lernprozesse) ein bestehendes politisches Problem am besten lösen kann (Braun 1998, 812). Dabei spielt die wissenschaftliche Politikberatung eine Rolle, deren aufgezeigte Problemlösungen von politischen AkteurInnen im Sinne von Politikklernen aufgenommen und transformiert werden. *Ideenstreit* beinhaltet nach Dietmar Braun die Frage, auf welchen ideellen Grundlagen und auf der Basis welchen Überzeugungssystems ein politisches Problem gelöst werden soll und beschreibt den Konflikt zwischen verschiedenen Advocacy-Koalitionen mit unterschiedlichen Belief-Systemen und ideellen Vorstellungen.

Diese Koalitionen stellen konkurrierende Netzwerke in Bezug auf ein Policy-Problem dar (Braun 1998, 808-812). Diese grundlegenden Annahmen machen den Ansatz offen für eine *dynamische* Betrachtung politischer Prozesse unter Einschluss verschiedener Aspekte zwischen Politikklernen und Macht- und Interessenkonflikten.

3.2. Verteilungskonflikte und „entrepreneurial politics“

Der vorgestellte Umriss eines dynamischen Analyseansatzes zwischen Policy-Ideen, Politiklernen sowie Macht und Interessenpolitik gewinnt an analytischer Schärfe, wenn klar ist, wann Spielräume für Lernen und Puzzling auf der einen Seite größer sind und wann zu erwarten ist, dass der politische Prozess auf der anderen Seite zuvorderst von Interessenauseinandersetzungen geprägt ist: Für Majone (1993, 97) werden Policy-Ideen dann machtlos, wenn Verteilungsfragen den politischen Prozess dominieren und Macht- und Interessenauseinandersetzungen aufbrechen. Solche Verteilungskonflikte entstehen dann, wenn die Konsequenzen einer neuen Policy-Idee für politische AkteurInnen deutlich werden und diese zu Gewinnern und Verlierern der Idee führen. Individuelles und kollektives Politiklernen, das durch die Suche und die Durchsetzung neuer Policy-Ideen angestoßen wird, kann durch entstehende Verteilungsfragen gebremst werden. Ob Politiklernen zu politischem Wandel führt, wird hier also durch die erwartete politische Problemstruktur neuer Policy-Ideen beeinflusst. Ähnlich argumentierte schon Lowi, dass politische Prozesse, ihre entstehenden Konflikte und ihre Ergebnisse durch die Struktur eines politischen Problems maßgeblich beeinflusst werden (Lowi 1972, 299). Danach lassen sich redistributive Policy-Ideen, bei denen es um Umverteilung von Kosten und Nutzen zwischen verschiedenen Gruppen auf Kosten einer jeweils anderen geht (dazu auch König/Dose 1993; Holzinger/Knill/Lehmkuhl 2003; Heinelt 2003; Dose 2006), schwerer umsetzen. Diese Überlegungen entwickelte Wilson (1980, 366) weiter und betonte, dass Kosten- und Nutzenverteilungen sowie die Anzahl der Belasteten bzw. Nutznießer einer bestimmten Policy-Idee bestimmen, ob im politischen Prozess Verteilungskonflikte entstehen und wie diese überwunden werden können. Wilson spricht bei policies, die diffusen Nutzen für die gesamte Gesellschaft erzeugen, jedoch Kosten für einige klar identifizierbare und abgrenzbare Gruppen erzeugen, von

„entrepreneurial politics“ (1980, 370) und nennt als Beispiele Umweltpolitik oder Sicherheitsauflagen für PKW, die für bestimmte Industriezweige zu höheren Kosten führen, jedoch zu einem Nutzen für die gesamte Gesellschaft in Form von sichereren Autos oder sauberer Luft. Solch eine Politik ist schwer durchzusetzen, weil es sich bei den OpponentInnen solcher Maßnahmen meist um klar abgrenzbare und organisationsfähige Gruppen handelt (z.B. die Industrie in umweltpolitischen Konflikten), während die BefürworterInnen von „entrepreneurial politics“ eher eine diffuse Gruppe bilden, deren Interessen aufgrund der bekannten Trittbrettfahrerproblematik schwer organisations- und durchsetzungsfähig sind (Olson 1965). Für Wilson „it may seem astonishing that regulatory legislation of this sort is ever passed“ (1980, 370). Dass solche Politiken trotz ihrer materiellen Konflikthaftigkeit durchgesetzt werden können und Politiklernen zu Politikwandel führt, liegt für Wilson im Agieren eines bestimmten Typus von AkteurInnen begründet: den *Policy Entrepreneuren*. Policy Entrepreneure sind in der Lage, öffentliche Stimmungen zu beeinflussen, die Opponenten bestimmter politischer Pläne in die Defensive zu drängen und weitgehend geteilte Werte für seine/ihre Argumentation zu nutzen (Wilson 1980, 370). *Policy Entrepreneure* stellen AkteurInnen dar, die den von ihnen favorisierten Policy-Ideen zur Umsetzung verhelfen, auch wenn im politischen Prozess materielle Verteilungskonflikte, also Macht und Interessen, die Überhand gewinnen. Policy Entrepreneure sind daher als AkteurInnen des Wandels zu verstehen, die versuchen, „entrepreneurial politics“ trotz Verteilungskonflikten oder für Wandel unvorteilhaften Verteilungen von Kosten und Nutzen für im politischen Prozess Beteiligte durchzusetzen. Für Roberts stellen Policy Entrepreneure die entscheidenden AkteurInnen und Variablen für die Erklärung von Politikwandel und politischen Lernprozessen dar (Roberts 1998, 115). Sie mobilisieren die Öffentlichkeit und bilden Durchsetzungskoalitionen mit anderen AkteurInnen für ihre Ideen. Solche AkteurInnen sind bereit, Kosten (Geld, Arbeitszeit) auf sich zu

nehmen, um ihren Ideen zur politischen Durchsetzung zu verhelfen.

Policy Entrepreneurs advocate new ideas and develop proposals, define and reframe problems; specify policy alternatives; broker the ideas among the many policy actors; mobilize public opinion; help set the decision making agenda. (Roberts/King 1991, 48)

Dabei versuchen sie auch, Koalitionen mit anderen AkteurInnen aufzubauen und aufrecht zu erhalten (Roberts 1998, 115f.).

3.3. Fazit: Politiklernen als ein Aspekt in dynamischen politischen Prozessen

In dem von mir vorgeschlagenen analytischen Rahmen politischer Prozesse zwischen Politiklernen und Interessenauseinandersetzungen stellt Politiklernen eine wichtige Ursache politischen Wandels dar. Politiklernen entsteht durch Prozesse des Puzzing, d.h. neue Policy-Ideen werden durch AkteurInnen im politischen Prozess (weiter-)entwickelt und verbreiten sich über Prozesse der Deliberation. Ob diese Policy-Ideen tatsächlich zu kollektivem Lernen und politischem Wandel führen, hängt von der mit ihnen verbundenen politischen Problemstruktur ab: Führt die Durchsetzung einer neuen Policy-Idee zu GewinnerInnen auf der einen und VerliererInnen auf der anderen Seite, kommt es in der Regel zu Interessenauseinandersetzungen und Machtkämpfen zwischen den jeweils Betroffenen und ihren Koalitionen. Sollen eine Policy-Idee und mit ihr verbundene Lernprozesse tatsächlich zu Politikwandel führen, ist „entrepreneurial politics“ notwendig, die von den Aktivitäten von Policy Entrepreneuren lebt – diese entwickeln Policy-Ideen, verhelfen diesen dazu, tatsächlich Lerninhalte politischer AkteurInnen zu werden und versuchen sie im politischen Prozess durchzusetzen, auch z.B., indem sie durch konzeptionelle Änderungen an der Policy-Idee ihre verteilungspolitischen Folgen abschwächen.

Der Vorteil eines solchen Analyserahmens besteht in der Integration der Möglichkeit po-

litischer Lernprozesse, ohne dafür den Preis einer Unterbelichtung von Macht- und Interessenkämpfen zu bezahlen. In der Analyse politischer Prozesse steht dann im Mittelpunkt, ob und durch wen neue Policy-Ideen zur Lösung vorhandener Probleme auftauchen, ob am Ende eine im Vergleich zu einem früheren Bezugspunkt andere Lösung durchgesetzt wurde (also ob Lernen und Wandel stattgefunden hat) und welche Rolle Interessen und Macht durch Verteilungskonflikte entlang des Puzzing-Prozesses spielen. Darüber hinaus kann die Rolle von Policy Entrepreneuren untersucht werden, wenn eine Policy-Idee zur Durchsetzung trotz großer Verteilungskonflikte kam, bzw. wenn diese hinsichtlich einer besseren Durchsetzbarkeit transformiert wurde (Legro 2000).

Exemplarisch sollen im nächsten Kapitel einige Aspekte einer solchen Interpretation eines politischen (Lern-)Prozesses anhand der in Deutschland 1999 eingeführten ökologischen Steuerreform aufgezeigt werden. Dabei verfolge ich jedoch keineswegs den Anspruch, die deutsche Ökosteuerdiskussion umfassend zu analysieren und die Einführung der ökologischen Steuerreform zu diesem Zeitpunkt, ihre Detailausgestaltung und ihre bislang fehlende Weiterentwicklung umfassend zu erklären. Dazu müssten noch andere Faktoren herangezogen werden (z.B. Pfadabhängigkeiten, die Rolle der deutschen Ökosteuerdiskussion vor dem Hintergrund der internationalen Erfahrungen von Vorreiterstaaten, etc.).² Vielmehr geht es mir darum, meine theoretischen Überlegungen zu den Möglichkeiten und Grenzen der Erklärung von Politikwandel durch Lernen empirisch zu illustrieren. Bei der ökologischen Steuerreform handelt es sich zum einen um die Einführung eines neuartigen umweltpolitischen Instrumentariums, die zum anderen wissenschaftlich kontrovers zwischen den Polen „Ergebnis von Politiklernen“ und „Ergebnis von Interessen und Macht“ bewertet werden kann – die Ökosteuer scheint mir daher gut geeignet, um die Möglichkeiten und Grenzen einer politikwissenschaftlichen Erklärung von Politikwandel durch Politiklernen zu diskutieren.

4. Die Diskussion über ökonomische umweltpolitische Instrumente in Deutschland zwischen Interessen und Politiklernen – das Beispiel ökologische Steuerreform

Am 1. April 1999 trat in Deutschland nach einer jahrelangen politischen Diskussion das Gesetz zur Einführung einer ökologischen Steuerreform in Kraft. Die Debatte über die Einführung von Ökosteuern begann dabei schon zu Beginn der 1980er Jahre und hält im Zuge der aktuellen Renaissance einer neu aufgeflamten Debatte über den Klimawandel und der Frage nach der Weiterentwicklung umwelt- und klimapolitischer Instrumente sowohl in Deutschland als auch in Europa weiter an (EEA 2006). Im Folgenden sollen einige Aspekte der Ökosteuerdiskussion mit dem Ziel näher beleuchtet werden, die empirische Relevanz von Politiklernen als komplementärer Aspekt zu Interessen und Macht innerhalb eines dynamischen analytischen Rahmens zu demonstrieren.

4.1. Die Entwicklung einer neuen Policy-Idee, Puzzling und das Agieren von Policy-Entrepreneuren

Zwischen 1971, als das erste Umweltaktionsprogramm verabschiedet wurde, und dem Ende der 1990er Jahre war die Umweltpolitik in Deutschland überwiegend durch den Einsatz ordnungsrechtlicher Instrumente dominiert (Siebert 1976; Michaelis 1994, 87; Zittel 1997, 73). Dies liegt daran, dass bei der „Entdeckung“ der Umweltgefahr Ende der 1960er Jahre kaum Zeit vorhanden war, um neuartige politische Instrumente zu entwickeln, infolgedessen auf das Prinzip der Gefahrenabwehr durch Ordnungsrecht zurückgegriffen wurde. Zudem wurde die Ministerialbürokratie in dieser Zeit vor allem durch juristischen Sachverstand dominiert (Zittel 1997, 84) und entsprechender ökonomischer Sachverstand begann erst langsam, sich mit der akademischen Institutionalisierung der Umweltökonomie auszubreiten (Böcher/Töller 2007). So blieb die

1976 beschlossene und 1981 eingeführte Abwasserabgabe lange Zeit eine ökonomische Ausnahme unter der ordnungsrechtlich dominierten deutschen Umweltpolitik, deren Einführung insbesondere durch das Wirken zentraler Policy-Entrepreneure im damals für die Umweltpolitik zuständigen deutschen Innenministerium begünstigt wurde (Zittel 1997, 85). Ein breiterer Einsatz marktwirtschaftlicher Instrumente wurde in den 1970er Jahren nicht politisch thematisiert, zumal die umweltökonomischen Vorschläge dafür in dieser Zeit häufig vage waren und sich zunächst darauf beschränkten, umweltökonomisch-theoretische Kernaussagen zu formulieren („Internalisierung externer Kosten“) (Müller 1994). Außerdem wurde der theoretische Bezugspunkt einer tatsächlichen späteren Ökosteueranwendung, der Standard-Preisansatz von Baumol und Oates, erst Anfang der 1970er Jahre entwickelt (Baumol/Oates 1971). Die frühe Diskussion über ökonomische Instrumente in der Umweltpolitik war zunächst durch die Klärung theoretischer Fragen und die Formulierung von Grundprinzipien einer Anwendung des Marktes in der Umweltpolitik geprägt, ohne dabei besonders auf die Aspekte der praktischen Umsetzung im politischen System der Bundesrepublik fokussiert zu sein. Zudem entwickelte sich die Diskussion erst, nachdem mit dem ersten Umweltaktionsprogramm der Pfad für die weitere Umweltpolitik auf Jahre hinaus festgelegt wurde. Das zu wenig vorhandene Wissen über die Policy-Idee, in der Umweltpolitik mit marktwirtschaftlichen Instrumenten zu steuern, konnte bei der „Initialzündung“ deutscher Umweltpolitik instrumentelle Entscheidungen nicht beeinflussen: Das Ordnungsrecht wurde als dominierendes umweltpolitisches Instrument etabliert. Dies entsprach zudem der damaligen umweltpolitischen Problemstruktur, ging es doch bei der Initiierung der Umweltpolitik vor allem erst einmal darum, sichtbare Umweltschäden zu reparieren bzw. diesen vorzubeugen (Smog, Reinigung der Flüsse). Das Ordnungsrecht konnte hier im Sinne der Gefahrenabwehr und -beseitigung gute Dienste leisten.

Erst in den 1980er Jahren, als der Treibhauseffekt wissenschaftlich in ursächlichen Zusammenhang mit CO₂-Emissionen gebracht wurde³, veränderten sich die Anforderungen an die Umweltpolitik dramatisch. Aufgrund des Klimawandels und dessen Zusammenhang mit der Nutzung fossiler Energiequellen, die auch langfristig nicht auf Null reduziert werden kann, erschien ein politisches Instrumentarium notwendig, das nicht nur ordnungsrechtlich mit Ver- und Geboten steuert, sondern jenseits konkreter Gefahrenabwehr am Verhalten der VerursacherInnen ansetzt. Nach der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio 1992 formulierte die Europäische Union das Ziel, bis 2000 die CO₂ Emissionen auf dem Level von 1992 einzufrieren. Die deutsche Bundesregierung formulierte ebenso ein Klimaschutzziel, nämlich die nationalen CO₂ Emissionen bis 2005 um 25 Prozent gemessen an der Basis 1990 einzudämmen (UBA 1997, 13). Parallel dazu erreichte in Deutschland die wissenschaftliche Diskussion über marktwirtschaftliche Instrumente im Umweltschutz ihren Höhepunkt.

Ökonomen stießen angesichts der durch die Diskussion um den Klimaschutz offen gelegten Schwächen der traditionellen Umweltpolitik auf offenere Ohren, als sie die Nachteile ordnungsrechtlicher Umweltpolitik diskutierten (Wegehenkel 1981; Ewringmann 1984; Schneider/Sprenger 1984). Eine steigende Anzahl an ExpertInnen sprach sich für die Nutzung marktwirtschaftlicher Instrumente im Umweltschutz aus (Hansmeyer 1988) und verbreitete die Idee der Anwendung von Ökosteuern (Benkert/Bunde/Hansjürgens 1990), wodurch Puzzling-Prozesse im Zuge der Entwicklung dieser neuen Policy-Idee entstanden. In der Debatte wurden dann Policy-Entrepreneure aktiv, die versuchten, das wissenschaftlich diskutierte Konzept der Anwendung ökonomischer Instrumente in eine auch politisch umsetzbare Policy-Idee zu transformieren. In den frühen 1980er Jahren entwickelten Ökonomen dabei die ersten Vorschläge, mit der Erhöhung von umweltrelevanten Steuern parallel lohnbezogene Abgaben zu senken um so gleichzeitig zu positiven Umwelt- und Arbeitsmarkteffekten zu gelangen, um da-

mit die politische Akzeptanz von Ökosteuern zu erhöhen (Binswanger et al. 1983; Leipert/Simonis 1985).

Diskutierten UmweltökonomInnen ihre wissenschaftlichen Abgabenkonzepte zuvor vornehmlich im akademischen Bereich, agierte der ökonomische „Outsider“ Ernst Ulrich von Weizsäcker, Biologe und Mitglied des Club of Rome, als wichtiger *Policy Entrepreneur*, der erste Konzepte einer nun ökologisch-sozialen Steuerreform entwickelte, die auch politische Umsetzungsaspekte einbezogen und aus dem sperrigen Internalisierungsprinzip den allgemeinverständlichen Slogan „die Preise müssen die ökologische Wahrheit sagen“ formulierte (Weizsäcker 1988). Mit der ökologischen Steuerreform war durch Puzzling-Prozesse eine neue Policy-Idee geboren. Ende der 1980er Jahre veröffentlichte ein alternatives Wirtschaftsforschungsinstitut zunächst den ersten durchgerechneten Vorschlag einer ökologischen Steuerreform (UPI 1988), der zum ersten Mal konkrete Ökosteuerarten und -sätze nannte. Zudem formulierte auf parteipolitischer Ebene seit Mitte der 1980er Jahre zunächst die Partei der GRÜNEN verschiedene Vorschläge für die Einführung von Umweltabgaben, ohne dabei schon Konzepte ökologischer Steuerreformen zu entwickeln.⁴

Die GRÜNEN können aber als wichtige SchrittmacherInnen der Debatte um Ökosteuern gelten. Auch die deutschen SozialdemokratInnen (SPD) diskutierten auf ihrem Parteitag 1986 erstmals ökologische Lenkungsabgaben und formulierten 1989 mit ihrem Programm „Fortschritt ‘90“ das Konzept einer ökologischen Steuerreform, welches Bestandteil ihres Wahlprogramms zur Bundestagswahl 1990 wurde (Müller 1995).

In den 1990er Jahren dann bildete sich um von Weizsäcker eine spezielle Ökosteuerlobby, der „Förderverein ökologische Steuerreform“, der seitdem die deutsche und europäische Debatte um Ökosteuern und marktwirtschaftliche Elemente in der Klimapolitik mit prägt (www.foes-ev.de). *Greenpeace* schaltete sich zudem in die Debatte ein und beauftragte das renommierte Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung mit der ersten groß angelegten

Evaluierungsstudie über Möglichkeiten und Folgen einer ökologischen Steuerreform (DIW 1994). Diese Studie wurde auch als populärwissenschaftliches Buch, das den journalistisch aufbereiteten DIW-Bericht sowie Beiträge von Ökosteuer-Entrepreneuren wie Weizsäcker enthält, verbreitet und setzte einen neuen Meilenstein in der deutschen Ökosteuerdiskussion (Greenpeace 1995). Denn zum ersten Mal entwickelte ein renommiertes Wirtschaftsforschungsinstitut ein umsetzungsfähiges Konzept für eine ökologische Steuerreform, berechnete dessen Folgen und prognostizierte sogar positive Arbeitsmarkteffekte in einer Größenordnung von 500.000 zusätzlichen Jobs (DIW 1994, 12*).

Zu diesem Zeitpunkt schienen der Prozess kollektiven Politiklernens und die Herausbildung *einer* konzeptionellen Policy-Idee (der aufkommensneutralen ökologischen Steuerreform), die verschiedene AkteurInnen innerhalb einer Advocacy-Koalition im Policy-Subsystem ein⁵, abgeschlossen zu sein und zu politischem Wandel zu führen. Denn zum einen forderten weitere Expertisen die Umsetzung (SRU 1996; UBA 1997), zum anderen entwickelte auch das deutsche Umweltministerium unter der späteren Bundeskanzlerin Merkel als Ministerin Vorschläge für eine ökologische Steuerreform. Bis Mitte der 1990er Jahre also können ein Prozess des Politiklernens, die Diffusion einer neuen Policy-Idee infolge einer Transformation früherer umweltökonomischer Konzepte und Prozesse des Puzzlings über das beste Ökosteuerkonzept beobachtet werden. Wichtige Policy-Entrepreneure formulierten entsprechende Konzepte und es bildete sich eine Advocacy-Koalition aus ÖkosteuerbefürworterInnen, die Umweltverbände, WissenschaftlerInnen, PolitikerInnen und Verbände umfasste, die im Ideenstreit mit Koalitionen aus GegnerInnen der Ökosteuer oder VerfechterInnen anderer umweltpolitischer Konzepte sukzessive an Hegemonie gewann. Politiklernen kann dieser Prozess aus zwei Gründen genannt werden:

- Zum einen wurde in einem langjährigen politischen Prozess ein politisches Instrument bis zur politischen „Umsetzungsreife“ entwickelt, das zum Zeitpunkt der Formu-

lierung des ersten Umweltaktionsprogramms noch gar nicht bekannt war: Ökosteuern waren lange nur eine wissenschaftliche Diskussion, ökologische Steuerreformen sogar eine völlig neue Idee.

- Diese neue Policy-Idee wurde zum anderen von vielen AkteurInnen aufgenommen, die diese erstmals in ihre Programme integrierten (z.B. Partei der GRÜNEN, SPD) oder ihre Meinung in bezug auf Ökosteuern änderten (z.B. Gewerkschaften⁶).

Dieser Prozess endogenen Politiklernens wurde durch die erwähnten Entrepreneure, die Herausbildung einer Ökosteuerbefürworterkoalition und wissenschaftliche Beratung beeinflusst (SRU 1996; UBA 1999). Gelernt wurde dabei innerhalb eines langen Prozesses der öffentlichen Deliberation über eine neue Policy-Idee.

4.2. Verteilungskonflikte und Interessen

Dennoch wurde aus Politiklernen kein Politikwandel. Mit der Identifizierung von GewinnerInnen und VerliererInnen einer ökologischen Steuerreform gewannen Verteilungskonflikte im politischen Prozess die Oberhand, und Macht- und Verteilungsfragen schränkten den Möglichkeitsraum für politischen Wandel ein. Zwar versuchten die Entrepreneure der Ökosteuer zunächst – wie aufgezeigt – durchaus erfolgreich, durch die Verbindung von Umweltsteuererhebung und Entlastung bei den Lohnnebenkosten, eine Win-win-Koalition unterschiedlicher Interessen für ihr Konzept zu schmieden. Und sicherlich sorgte gerade diese Verbindung von möglicherweise positiven Arbeitsmarkteffekten und gleichzeitiger Umweltentlastung für den Thematisierungsschub ökonomischer Instrumente in der Umweltpolitik der frühen 1990er Jahre (Böcher 1999, 502). Verteilungsfragen konnten jedoch nicht völlig überwunden werden: Spätestens durch das DIW-Gutachten, welches energieintensive Industrien als potenzielle VerliererInnen mit entsprechendem Arbeitsplatzabbau identifizierte, wurde deutlich, dass es immer GewinnerInnen

und VerliererInnen der Ökosteuer geben wird. Ein beispielloses Lobbying gegen Ökosteuern mit Hilfe des starken Arbeitsplatzarguments begann (Töller/Böcher 2007; BDI 1995a), das das Durchsetzen dieser Policy-Idee angesichts zunehmender Arbeitslosenzahlen erschwerte. Zusätzlich verpflichtete sich die deutsche Industrie in einer Selbstverpflichtungserklärung zu freiwilligen Maßnahmen zur Klimavorsorge (BDI 1995b), verbunden mit der Bedingung, die konservativ-liberale Bundesregierung möge von der Einführung einer Ökosteuer absehen, woraufhin die Bundesregierung ihre Ökosteuerpläne auf Eis legte (Böcher 2003, 170). Im Verteilungskonflikt setzten sich die stärkeren Interessen und die Macht der Industrieverbände gegen die neue Policy-Idee als Lerninhalt politischer AkteurInnen durch. Diese Verteilungskonflikte wurden darüber hinaus durch äußerst kontroverse wissenschaftliche und politische Diskussionen über die wirtschaftlichen Folgen verschiedener Ökosteuervarianten und daraus resultierende politische Unsicherheiten noch weiter argumentativ verschärft (Böcher/Töller 2007).

Als Reaktion auf diese Verteilungskonflikte versuchten Entrepreneurure wie Weizsäcker, der FÖS und weitere Umweltverbände im Vorfeld der Bundestagswahl 1998 ihre Koalition gegen die ÖkosteuergegnerInnen zu stärken und starteten verschiedene Kampagnen zur Unterstützung der Ökosteueridee. Der Förderverein entwickelte ganz im Sinne von „entrepreneurial politics“ ein neues Ökosteuerkonzept, das die Verteilungsfragen durch Ausnahmeregelungen für besonders betroffene Industriezweige lösen sollte (FÖS 1997), und die Umweltverbände versuchten erstmals in einer Allianz, die ökologische Steuerreform durchzusetzen (siehe die gemeinsame Publikation Krebs/Reiche/Rocholl 1998).

4.3. Fazit: Die Politikformulierung der ökologischen Steuerreform zwischen Politiklernen und Interessenkonflikten

Mit der Regierungsübernahme der rot-grünen Regierungskoalition 1998 wirkte sich im

Sinne Sabatiers ein externes Systemereignis auf die umweltpolitischen Handlungsmöglichkeiten aus (Reiche/Krebs 1999). Beide Parteien hatten sich in ihren Wahlprogrammen für die Einführung einer Ökosteuerreform ausgesprochen – am 1. April 1999 trat das Gesetz zur Einführung einer ökologischen Steuerreform in Kraft, das bis 2003 in vier weiteren Stufen fortgesetzt wurde. Allerdings enthält die deutsche Ökosteuer zahlreiche Ausnahmeregelungen für die Industrie und wurde aufgrund ihres Abweichens von umweltökonomischen Idealen stark kritisiert (Böhringer/Schwager 2003; Linscheid/Truger 2000). Aufgrund dieses Politikergebnisses stellt sich die Frage, ob es sich hierbei dennoch um Politiklernen handelt und welchen Mehrwert der hier angewendete Analyserahmen zur Erklärung des politischen Prozesses bringt?

Oberflächlich den Policy-Output betrachtend könnte einerseits eine traditionelle macht- und interessenorientierte Analyse argumentieren, dass aufgrund mächtiger Industrieinteressen im politischen Prozess die – gemessen an ökologischen Erfordernissen – relativ schwache Ökosteuerausgestaltung zustande kam. Andererseits könnten Ansätze, die Politiklernen überbetonen, emphatisch das Ökosteuergesetz als positives Resultat eines langen kollektiven Lern- und politischen Wandlungsprozesses interpretieren. Gegen ersteres spricht jedoch die – trotz massiver berechtigter Kritik – zumindest in der Sache positive Einschätzung des Ökosteuergesetzes als wichtigen Schritt durch ökonomischen Sachverstand. So wandten sich bei der Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zum von der CDU/CSU-Fraktion 2000 eingebrachten „Ökosteuer-Abschaffungsgesetz“ alle eingeladenen *ökonomischen* Experten trotz identifizierter Schwächen gegen die Abschaffung des Gesetzes (vgl. Rürup 2000; Ewringmann 2000; Bach/Kohlhaas/Praetorius 2000; Truger 2000). Das DIW veröffentlichte später sogar eine positive Analyse des Ökosteuergesetzes, das demnach eine mittelfristige CO₂-Emissionsminderung bewirke und – trotz Schwächen – durchaus Lenkungseffekte erziele (Bach/Kohlhaas/Praetorius 2001).

Gegen den zweiten Punkt sprechen die von den gleichen ExpertInnen vorgebrachten Hinweise auf Schwächen des Gesetzes und die zahlreichen Verbesserungsvorschläge für eine ökonomisch und ökologisch sinnvollere Weiterentwicklung der Ökologischen Steuerreform (z.B. Linscheid/Truger 2000; Bach/Kohlhaas/Praetorius 2001).

Die von mir vorgeschlagene dynamische Betrachtung verdeutlicht, dass beide Interpretationen isoliert betrachtet unterkomplex sind und eine hinreichende Erklärung dieses politischen Prozesses mit seinem Ergebnis nur durch die Integration beider Dimensionen erfolgen kann. Denn wenn Macht und Interessen den politischen Prozess dominierten, warum hat dann das auch noch besonders kontroverse und klar zu identifizierende GewinnerInnen und VerliererInnen produzierende Ökosteuerkonzept so lange im politischen Prozess überlebt? Wenn allein Politiklernen stattgefunden hätte, warum repräsentiert dann das Politikergebnis politische Unsicherheiten und Verteilungskonflikte? Und warum wurde die deutsche Ökosteuer seit 2003 nicht weiterentwickelt?

Der Grund dafür liegt darin, dass im politischen Prozess das Lernen über neue Policy-Ideen an verteilungspolitische Grenzen stoßen kann und Macht und Interessen die Oberhand gewinnen, die auch durch das Agieren von Policy-Entrepreneuren und konzeptionellen Veränderungen an der Policy-Idee nicht völlig überwunden werden können. Unsicherheiten über Folgen einer Umsetzung der Policy-Idee, etwa in der Frage, ob Ökosteuern zu Arbeitsplatzzunahme oder -abbau führen, prägen politische Entscheidungssituationen selbst im Falle eines Regierungswechsels. Und dennoch ist das Politikergebnis hier nur dann hinreichend zu erklären, wenn Politiklernen in die Analyse einbezogen wird: Denn die Idee einer ökologischen Steuerreform stellt ein völlig neues Konzept im Vergleich zur traditionellen ordnungsrechtlichen Steuerung in der Umweltpolitik dar und repräsentiert zu einem hohen Grad die Anwendung gestiegenen Wissens durch Lernen über umweltpolitische Instrumente seit den frühen 1970er Jahren. Dieses Lernen kann auch bedeuten, dass

AkteurInnen sich von den Folgen der neuen Policy-Idee bedroht fühlen und Widerstand organisieren, wie bei den großen Industrieverbänden geschehen. Politiklernen hat in diesem Falle auch – aus normativer Sicht, die optimale Instrumente fordert – negative Folgen.

5. Schlussfolgerungen

Die Erklärung des politischen Prozesses durch einen analytischen Rahmen, der die Entstehung und Transformation von Policy-Ideen durch Puzzling, das Bewerten von und Streiten über Policy-Ideen vor dem Hintergrund unterschiedlicher Überzeugungssysteme, das kollektive Lernen dieser Ideen als Lernobjekt und das Agieren von Policy-Entrepreneuren als InitiatorInnen und SchrittmacherInnen dieser Lernprozesse enthält, zugleich aber die Rolle von Macht und Interessen in Verteilungskonflikten integriert, kann hier einen Mehrwert leisten. Zudem konnte das Argument Majones, dass Policy-Ideen an Macht verlieren und Lernen durch das Auftreten von Verteilungskonflikten erschwert wird, empirisch illustriert werden.

Die dynamische Analyse eines komplexen politischen Prozesses ist daher in der Lage, scheinbar widersprüchliche empirische Phänomene zu erhellen und in einen logisch-stringenten Bezug zueinander zu setzen. In einer solchen Analyse haben Ansätze des Politiklernens eine besondere Berechtigung und ergeben einen politikwissenschaftlichen Erkenntnisgewinn, solange sie als komplementär zu macht- und interessenbasierten Ansätzen und nicht als deren Ersatz verstanden werden.

Ein solcher dynamischer Analyseansatz ist, über das Beispiel der ökologischen Steuerumsetzung in Deutschland hinaus, zudem für die Anwendung auf andere Fälle bzw. für Fallstudienvergleiche geeignet. Eine daraus abzuleitende Forschungsstrategie wäre z.B., die relative Bedeutung der einzelnen Elemente vor dem Hintergrund verschiedener Politikfelder oder im Vergleich unterschiedlicher Fälle innerhalb eines Politikfeldes genauer zu analysieren, um z.B. über den Zusammenhang zwischen

politischen Problemstrukturen, der Ausbreitung von Policy-Ideen und Lernen, der Entstehung von Verteilungskonflikten und dem Wirken von Policy-Entrepreneuren verallgemeinerungsfähige Aussagen treffen zu können.

Zusammengefasst bietet die von mir vorgeschlagene Strategie zur Analyse politischer Prozesse eine Möglichkeit, unvoreingenommen und ergebnisoffen Fallstudien durchzuführen, in denen sowohl Macht und Interessen wichtige Faktoren darstellen, als auch Politiklernen und Policy-Ideen einen Beitrag zur Erklärung von Politikergebnissen leisten. Damit können die weiter oben erwähnten möglichen Vernachlässigungen bzw. Überbetonungen bestimmter Aspekte im politischen Prozess von Anfang an vermieden werden und eine genauere Erklärung politischer Prozesse mit ihren Ergebnissen entstehen.

ANMERKUNGEN

- 1 Siehe für Übersichten zu lernorientierten Ansätzen z.B. Howlett/Ramesh 1995; Bandelow 2003; Meseguer 2005; Grin/Loeber 2007 sowie Biegelbauer in diesem ÖZP-Themenheft.
- 2 Siehe dazu die Fallstudien von Reiche/Krebs 1999 oder auch Böcher 1998.
- 3 Dies wurde vor allem durch die IPCC-Gutachten wissenschaftlich untermauert (Sardemann 1997, 43; SRU 2002, 320 ff.).
- 4 Die Besonderheit der „grünen“ Vorschläge damals bestand darin, dass sie, im Gegensatz beispielsweise zu den sozialdemokratischen Vorschlägen, aus einem System von Sonderabgaben bestanden, womit eine Zweckbindung des Aufkommens für umweltpolitische Zwecke intendiert war (Ratmann 1989, 307).
- 5 Mittlerweile verfolgten auch die GRÜNEN mit ihren „Eckpunkte(n, MB) für einen Einstieg in eine ökologisch-soziale Steuerreform“ ein Konzept einer aufkommensneutralen ökologischen Steuerreform und gaben ihre noch früher verfolgten Abgabekonzepte mit umweltpolitischer Zweckbindung auf (Bündnis 90/Die Grünen 1995).
- 6 Siehe zur Diskussion in den Gewerkschaften Tofaute 1994.

LITERATURVERZEICHNIS

Arts, Bas/Jan van Tatenhove (2004). Policy and Power: A Conceptual Framework Between the ‘Old’ and

‘New’ Policy Idioms, in: Policy Sciences, 37(3–4), 339–356.

Bach, Stefan/Michael Kohlhaas/Barbara Praetorius (2000). Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Senkung der Mineralölsteuer und zur Abschaffung der Stromsteuer (Ökosteuerausschaffungsgesetz) anlässlich der Anhörung des Finanzausschusses des deutschen Bundestages am 15. November 2000, in: Finanzausschuss des Deutschen Bundestages: Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Senkung der Mineralölsteuer und zur Abschaffung der Stromsteuer (Ökosteuerausschaffungsgesetz), Wortprotokoll, 193–200.

Bach, Stefan/Michael Kohlhaas/Barbara Praetorius (2001). Wirkungen der ökologischen Steuerreform in Deutschland, in: DIW-Wochenbericht, 68(14), 220–225.

Bandelow, Nils C. (2003). Policy Lernen und politische Veränderungen, in: Klaus Schubert/Nils C. Bandelow (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München/Wien, 289–331.

Baumol, William J./Wallace E. Oates (1971). The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment, in: The Swedish Journal of Economics, 73(1), 42–54.

Benkert, Wolfgang/Jochen Bunde/ Bernd Hansjürgens (1990). Umweltpolitik mit Öko-Steuern: ökologische und finanzpolitische Bedingungen für neue Umweltabgaben, Marburg.

Bennett, Colin J./Michael Howlett (1992). The lessons of learning: reconciling theories of policy learning and policy change, in: Policy Sciences, 25(3), 275–294.

Binswanger, Hans Christoph/Heinz G. Nutzinger/Hans Frisch (1983). Arbeit ohne Umweltzerstörung, Frankfurt.

Böcher, Michael (1998). Konzepte für eine ökologische Steuerreform. Diskussionsprozess und umweltpolitische Interessenstrukturen, Hamburg.

Böcher, Michael (1999). Erklärungen für den Wandel der ökologischen Steuerreform, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 44(4), 501–503.

Böcher, Michael (2001). Umweltpolitisch reformunfähige Demokratie? Policy-Lernen, Diffusion von Wissen und die Rolle der wissenschaftlichen Politikberatung als Voraussetzungen für umweltpolitischen Wandel, in: Andrea Gourd/Thomas Noetzel (Hg.): Zukunft der Demokratie in Deutschland, Opladen, 499–515.

Böcher, Michael (2003). Kooperative Umweltpolitik aus politikwissenschaftlicher Sicht: Das Beispiel Konsensverhandlungen, in: Bernd Hansjürgens/Wolfgang Köck/Georg Kneer (Hg.): Kooperative Umweltpolitik, Baden-Baden, 161–177.

Böcher, Michael/Eva Kvarda/Michael Pregernig (2005). Input paper on accountable expertise and new modes of governance, Wien/Göttingen.

- Böcher, Michael/Annette Töller (2007). Instrumentenwahl und Instrumentenwandel in der Umweltpolitik. Ein theoretischer Erklärungsrahmen, in: Klaus Jacob/Frank Biermann/Per-Olof Busch/Peter Feindt (Hg.): Politik und Umwelt. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 39, Wiesbaden.
- Böhringer, Christoph/Robert Schwager (2003). Die Ökologische Steuerreform in Deutschland – ein umweltpolitisches Feigenblatt, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 4(2), 211–222.
- Braun, Dietmar (1998). Der Einfluß von Ideen und Überzeugungssystemen auf die politische Problemlösung, in: Politische Vierteljahresschrift, 39(4), 797–818.
- Braun, Dietmar (1999). Theorien rationalen Handelns in der Politikwissenschaft, Opladen.
- Braun, Dietmar/Andreas Busch (Hg.) (1999). Public Policy and Political Ideas, Cheltenham.
- Braun, Dietmar/Martin Benninghoff (2003). Policy Learning in Swiss research policy – the case of the National Centres of Competence in Research, in: Research Policy, 32(10), 1849–1863.
- Bundesverband der deutschen Industrie (BDI) (1995a). Klimaschutz statt Öko-Steuern – Fakten und Argumente, Köln.
- Bundesverband der deutschen Industrie (BDI) (1995b). Erklärung der deutschen Wirtschaft zur Klimavor-sorge vom 10. März 1995, Köln.
- Bündnis 90/Die Grünen (1995a). Eckpunkte für den Einstieg in eine ökologisch-soziale Steuerreform, Bonn.
- Busch, Andreas (1999). From “hooks” to “focal points”: the changing role of ideas in rational choice theory, in: Dietmar Braun/Andreas Busch (Hg.): Public Policy and Political Ideas, Cheltenham, 30–40.
- Busch, Andreas (2000). Durch Wandel zur Annäherung? Politische Ideen und rational choice, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 10(3), 999–1014.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (1994). Wirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform, Gutachten in Auftrag von Greenpeace, Berlin.
- Döhler, Marian (1994). Lernprozesse in Politiknetzwerken, in: Werner Bussmann (Hg.): Lernen in Verwaltungen und Policy-Netzwerken, Chur/Zürich, 39–54.
- Dose, Nicolai (2006). Governance im Geflecht von Problemen, Ebenen und Akteuren, in: Julia von Blumenthal/Stephan Bröchler (Hg.): Von Government zu Governance, Hamburg, 23–56.
- Duncan, Robert/Andrew Weiss (1979). Organizational Learning: Implications for Organizational Design, in: B. M. Van Staw (Hg.): Research in Organizational Behavior, Vol. 1, Greenwich, 75–123.
- European Environmental Agency (EEA) (2006). Using the market for cost-effective environmental policy. Market-based instruments in Europe. Kopenhagen.
- Ewringmann, Dieter (1984). Zum Wirkungspotential und zur Wirkungsweise von Umweltabgaben, in: Gunter Schneider/Rolf-Ulrich Sprenger (Hg.): Mehr Umweltschutz für weniger Geld, München, 247–276.
- Ewringmann, Dieter (2000). Schriftliche Stellungnahme für den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages anlässlich der öffentlichen Anhörung zum Entwurf des Ökosteuern-Abschaffungsgesetzes, in: Finanzausschuss des Deutschen Bundestages: Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Senkung der Mineralölsteuer und zur Abschaffung der Stromsteuer (Ökosteuern-Abschaffungsgesetz), Wortprotokoll, 143–144.
- Fischer, Frank (2003). Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices. Oxford.
- Fischer, Frank/John Forester (Hg.) (1993). The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning, Durham.
- Förderverein ökologische Steuerreform (FÖS) (1997). Eckpunkte eines neuen Vorschlags zur Einführung von Energiesteuern im Rahmen der anstehenden Steuerreform, Hamburg.
- Greenpeace (1995). Der Preis der Energie. Plädoyer für eine ökologische Steuerreform, München.
- Grin, John/Anne Loeber (2007). Theories of Policy Learning: Agency, Structure, and Change, in: Frank Fischer/Gerald J. Miller/Mara S. Didney (Hg.): Handbook of Public Policy Analysis (Public Administration and Public Policy 125), Boca Raton/London/New York, 201–219.
- Haas, Peter M. (1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination, in: International Organization, (46)1, 1–35.
- Hall, Peter A. (1993). Policy Paradigms, Social learning, and the State, in: Comparative Politics, 25(3), 275–296.
- Hansmeyer, Karl Heinrich (1988). Marktwirtschaftliche Elemente in der Umweltpolitik – Eine Zusammenfassung der Argumente, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 11(3), 231–241.
- Hecló, Hugh (1974). Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance, New Haven.
- Heinelt, Hubert (2003). Politikfelder: Machen Besonderheiten von Policies einen Unterschied? In: Klaus Schubert/Nils C. Bandelow (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München, 239–256.
- Holzinger, Katharina/Christoph Knill/Dirk Lehmkuhl (Hg.) (2003). Politische Steuerung im Wandel. Der Einfluss von Ideen und Problemstrukturen, Opladen.
- Howlett, Michael/M. Ramesh (1995). Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems, Toronto/New York/Oxford.
- Jacob, Klaus/Martin Jänicke (1998). Ökologische Innovationen in der chemischen Industrie: Umweltentlastung ohne Staat? Eine Untersuchung und Kommentierung zu 182 Gefahrstoffen, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 14(4), 519–547.

- Kissling-Näf*, Ingrid/Peter *Knoepfel* (1998). Lernprozesse in öffentlichen Politiken, in: Horst *Albach*/Meinolf *Dierkes*/Ariane *Berthoin Antal*/Kristina *Vaillant* (Hg.): Organisationslernen – institutionelle und kulturelle Dimensionen, Berlin, 239–268.
- König*, Klaus/Nicolai *Dose* (Hg.) (1993). Instrumente und Formen staatlichen Handelns, Köln.
- Krebs*, Carsten/Danyel T. *Reiche*/Martin *Rocholl* (1998). Die Ökologische Steuerreform – was sie ist, wie sie funktioniert, was sie uns bringt, Berlin/Basel/Boston.
- Legro*, Jeffrey W. (2000). The Transformation of Policy Ideas, in: American Journal of Political Science, 44(3), 419–432.
- Leipert*, Christian/Udo Ernst *Simonis* (1985). Arbeit und Umwelt. Ansatzpunkte für eine integrierte Beschäftigungs- und Umweltpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B32/85, 3–15.
- Linscheidt*, Bodo/Achim *Truger* (2000). Ökologische Steuerreform: Ein Plädoyer für die Stärkung der Lenkunganreize, in: Wirtschaftsdienst, 80(2), 80–106.
- Lowi*, Theodore (1972). Four Systems of Policy, Politics and Choice, in: Public Administration Review, 32(4), 298–310.
- Majone*, Giandomenico (1989). Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process, New Haven/London.
- Majone*, Giandomenico (1993). Wann ist Policy-Deliberation wichtig? In: Adrienne *Héritier* (Hg.): Policy-Analyse, PVS-Sonderheft 24, Opladen, 97–115.
- Meseguer*, Covadonga (2005). Policy Learning, Policy Diffusion, and the Making of a New Order, in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 598(1), 67–82.
- Michaelis*, Peter (1994). Ökonomische Instrumente in der Umweltpolitik, Heidelberg.
- Müller*, Edda (1994). Zur Verwendung wissenschaftlicher Ergebnisse in der Umweltpolitik. Ein Kommentar aus der Regierungspraxis, in: Axel *Murswieck* (Hg.): Regieren und Politikberatung, Opladen, 49–57.
- Müller*, Michael (1995). Übersicht zur ökologischen Steuerreform, in: Sozialdemokratischer Informationsdienst, 2, Bonn, 2–22.
- Olson*, Mancur Jr. (1965). The Logic of Collective Action, Cambridge.
- Opp*, Karl-Dieter (1999). Contending Conceptions of the Theory of Rational Action, in: Journal of theoretical politics, 11(2), 171–202.
- Ratmann*, Joachim (1989). Politische Stellungnahmen zu Umweltsteuern, in: Hans G. *Nutzinger*/Angelika *Zahrnt* (Hg.): Öko-Steuern: Umweltsteuern und -abgaben in der Diskussion, Karlsruhe, 299–319.
- Reiche*, Danyel/Carsten *Krebs* (1999). Der Einstieg in die ökologische Steuerreform. Aufstieg, Restriktionen und Durchsetzung eines umweltpolitischen Themas, Frankfurt.
- Roberts*, Nancy C. (1998). Radical Change by Entrepreneurial Design, in: Acquisition Review Quarterly, 5(2), 107–128.
- Roberts*, Nancy C./Paula J. *King* (1991). Policy Entrepreneurs: Their Activity Structure and Function in the Policy Process, in: Journal of Public Administration Research and Theory, 1(2), 147–175.
- Rose*, Richard (1991). What is lesson-drawing? In: Journal of Public Policy, 11(1), 3–30.
- Rürup*, Bert (2000). Stellung im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Senkung der Mineralölsteuer und zur Abschaffung der Stromsteuer (Ökosteuern-Abschaffungsgesetz), in: Finanzausschuss des Deutschen Bundestages: Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Senkung der Mineralölsteuer und zur Abschaffung der Stromsteuer (Ökosteuern-Abschaffungsgesetz), Wortprotokoll, 82.
- Sabatier*, Paul A. (1987). Knowledge, Policy-oriented learning and Policy Change, in: Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization, 8(4), 649–692.
- Sabatier*, Paul A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein, in: Policy Sciences, 21(2–3), 121–168.
- Sabatier*, Paul A./Hank C. *Jenkins-Smith* (1993a). The advocacy coalition framework: assessment, revisions, and implications for scholars and practitioners, in: Paul A. *Sabatier*/Hank *Jenkins-Smith* (Hg.): Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach. Boulder, 211–235.
- Sabatier*, Paul A./Hank C. *Jenkins-Smith* (1993b). Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach, Boulder.
- Sabatier*, Paul A./Hank C. *Jenkins-Smith* (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment, in: Paul A. *Sabatier* (Hg.) (1999): Theories of the Policy Process, Boulder, 117–166.
- Sabatier*, Paul A./Matthew A. *Zafonte* (2001). Policy Knowledge: Advocacy Organizations, in: Neil J. *Smelser*/Paul B. *Baltes* (Hg.): International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences. Volume 17, Amsterdam et al., 11563–11568.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen* (SRU) (1996). Umweltgutachten 1996 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen, Berlin.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen* (SRU) (2002). Umweltgutachten 2002 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen, Berlin.
- Sardemann*, Gerhard (1997). Beeinflussung des globalen Klimas durch den Menschen: Historische Entwicklung und Stand des Wissens zum anthropogenen Treibhauseffekt, in: Jürgen *Kopfmüller*/Reinhard *Coenen* (Hg.): Risiko Klima, Frankfurt, 27–73.

- Schlager*, Edella (1995). Policy making and collective action: Defining coalitions within the advocacy coalition framework, in: *Policy Sciences*, 28(3), 243–270.
- Schneider*, Gunter/Rolf-Ulrich *Sprenger* (Hg.) (1984). Mehr Umweltschutz für weniger Geld, Ifo-Studien zur Umweltökonomie 4, München.
- Schneider*, Volker/Frank *Janning* (2006). Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik, Wiesbaden.
- Siebert*, Horst (1976). Analyse der Instrumente der Umweltpolitik. Göttingen.
- Simon*, Herbert A. (2000). Bounded Rationality in Social Science: Today and Tomorrow, in: *Mind & Society*, 1(1), 25–39.
- Töller*, Annette/Michael *Böcher* (2007). Wirtschaftsverbände und Umweltpolitik, in: Wolfgang *Schröder*/Bernhard *Wessels* (Hg.): Die Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.
- Tofaute*, Hartmut (1994). Ökosteuern und -abgaben: Wirksame Instrumente des Umweltschutzes? Zur Entwicklung und Bewertung einer wichtigen Idee in umweltprogrammatischen Aussagen der Gewerkschaften, (Arbeitspapier Nr. 33 des Schwerpunktes Finanzwissenschaft/Betriebswirtschaftliche Steuerlehre, Universität Trier), Trier.
- Truger*, Achim (2000). Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses zum Entwurf eines Gesetzes zur Senkung der Mineralölsteuer und zur Abschaffung der Stromsteuer (Öko-Steuerabschaffungsgesetz) am 15. November 2000, in: Finanzausschuss des Deutschen Bundestages: Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Senkung der Mineralölsteuer und zur Abschaffung der Stromsteuer (Öko-Steuerabschaffungsgesetz), Wortprotokoll, 239–243.
- Umwelt- und Prognoseinstitut Heidelberg* (UPI) (1988). Ökosteuern als marktwirtschaftliches Instrument im Umweltschutz, Heidelberg.
- Umweltbundesamt* (UBA) (1997). Nachhaltiges Deutschland, Berlin.
- Umweltbundesamt* (UBA) (1999). Anforderungen und Anknüpfungspunkte für eine Reform des Steuersystems unter ökologischen Aspekten, Berlin.
- Wegehenkel*, Lothar (Hg.) (1981). Marktwirtschaft und Umwelt, Tübingen.
- Weible*, Christopher M./Paul A. *Sabatier* (2007). A Guide to the Advocacy Coalition Framework, in: Frank *Fischer*/Gerald J. *Miller*/Mara S. *Didney* (Hg.): Handbook of Public Policy Analysis (Public Administration and Public Policy 125), Boca Raton/London/New York, 123–136.
- Weizsäcker*, Ernst Ulrich v. (1988). Steuern für die Umwelt, in: *Der SPIEGEL*, Nr. 34, 86–87.
- Wiesenthal*, Helmut (2001). Herbert A. Simon: Models of Man, in: Sven *Papcke*/Georg W. *Oesterdiekhoff* (Hg.): Schlüsselwerke der Soziologie, Wiesbaden, 451–454.
- Wilson*, James Q. (1980). The Politics of Regulation, in: James Q. *Wilson* (Hg.): The Politics of Regulation. New York, 357–394.
- Zittel*, Thomas (1997). Die Politik der Umweltabgabe in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht*, 20(1), 71–100.

AUTOR

Michael BÖCHER, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Forstpolitik und Naturschutz der Georg-August-Universität Göttingen. Seine Forschungsschwerpunkte sind Politikfeldanalysen in der Umwelt- und Naturschutzpolitik, Theorien der Policy-Analyse (Policy-Lernen, Politische Instrumentenwahl) und die Rolle von Wissenschaft, Expertise und Politikberatung in politischen Prozessen.

Korrespondenzadresse: Institut für Forstpolitik und Naturschutz, Büsgenweg 3, D-37077 Göttingen.
E-mail: mboeche@uni-goettingen.de