



Münchener Beiträge zur Politikwissenschaft

herausgegeben vom
Geschwister-Scholl-Institut
für Politikwissenschaft

2017

Sascha Rings

**Die PKW-Maut in Deutschland.
Kurzfristiger
Wahlkampfpopulismus oder
politisches Schlüsselkonzept?**

Bachelorarbeit bei
Dr. Christian Adam
WiSe 16/17

Inhaltsverzeichnis

1. Der deutsche Maut-Konflikt.....	3
2. Theoretische Konzepte.....	5
2.1 Der Issue-Attention Cycle.....	5
2.2 Das Advocacy Coalition Framework.....	7
2.3 Das Konzept des Framings.....	11
3. Daten und Methoden.....	12
4. Analyse und Auswertung.....	14
5. Populismus oder Problemlösung? Ein Deutungsversuch	39
6. Schlussfolgerung.....	41
Literaturverzeichnis.....	43
Abbildungsverzeichnis.....	45
Ehrenwörtliche Erklärung.....	46

1. Der deutsche Maut-Konflikt

Seit dem 1. Januar 2016 ist in Deutschland eine PKW-Maut für die Benutzung von Fernstraßen zu entrichten. Zumindest formal fallen somit seit diesem Jahr für jeden PKW-Halter Gebühren von bis zu 130 Euro (Vgl. InfrAG 2015) an, die inländische KFZ-Halter jedoch durch eine entsprechende Senkung der fälligen KFZ-Steuer vollumfänglich erstattet bekommen (VerkehrStÄndG 2015). Ausländischen Fahrzeughaltern bleibt die Möglichkeit einer Rückvergütung hingegen verwehrt. Für die Europäische Kommission stellt diese Ungleichbehandlung eine Diskriminierung ausländischer EU-Bürger dar und hat aus diesem Grund am Europäischen Gerichtshof Klage gegen Deutschland erhoben.

Der Umstand, dass Deutschland mit der Einführung der PKW-Maut in Konflikt mit EU-Recht steht, ist dabei durchaus bemerkenswert. So gilt doch zum Einen der deutsche Verwaltungsapparat als äußerst kompetent und leistungsstark, zum Anderen handelt es sich bei der PKW-Maut um eine Abgabe, die in vielen anderen EU-Staaten bereits seit vielen Jahren erfolgreich und ohne Konflikte mit der EU-Kommission eingeführt und erhoben wird. Wie konnte es also trotz ausreichenden best-practises und verwaltungstechnischem Know-How in den entsprechenden Ministerien dazu kommen, dass schlussendlich ein Gesetz erlassen wurde, welches konträr zu geltendem EU-Recht steht?

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt lässt sich über eine Antwort auf diese Frage nur spekulieren. So sieht so mancher Kritiker den aktuellen Mautvorstoß als reinen Populismus: Durch die Einführung einer offenkundig EU-rechtswidrigen „Ausländer-Maut“ kann sie zunächst ihr konservatives Profil schärfen. Wird sie später von der EU gezwungen, die Maut abzuändern und auch für Inländer zu erheben, kann sie über den EUGH das Ziel der allgemeinen PKW-Maut erreichen und gleichzeitig die Schuld der „überall-einmisch-EU“ zuweisen (Vgl. z.B. Denkler 2015). Ob populistische Beweggründe letztendlich eine stichhaltige Begründung darstellen, lässt sich jedoch nicht zweifelsfrei feststellen, bis das entsprechende Urteil des Europäischen Gerichtshofs gefallen ist. Ungeachtet dessen, wie die Verhandlung vor dem EUGH enden wird, wirft das Thema der deutschen PKW-Maut äußerst interessante neue Fragestellungen in den politikwissenschaftlichen Betrachtungen auf, beispielsweise inwiefern die EU als „Spielball“ bei nationalen Interessenskonflikten fungiert.

Hilfreich bei der Beantwortung dieser und weiterer zukünftiger Fragestellungen wird dabei sicherlich die Betrachtung des bisherigen Verlaufs der Maut-Diskussion sein. Allerdings hat die deutsche Maut-Idee noch keine Beachtung im politikwissenschaftlichen Diskurs gefunden, obwohl ihr Ursprung bis in die 1980er Jahre zurückreicht.

Aus diesem Grund möchte ich in vorliegender Arbeit die politische Diskussion um die PKW-Maut in den Medien untersuchen sowie deren Veränderung im Laufe der Zeit. Ich hoffe, damit bereits jetzt die Aussagekraft erster theoretischer Konzepte zu überprüfen und eine solide Datenbasis für weitere Forschungen über die PKW-Maut zu legen.

Diese Analyse soll dabei im Hinblick auf drei Aspekte erfolgen. Zunächst möchte ich den Attention Cycle des Maut-Themas herausarbeiten und dabei nachvollziehen, aus welchen Gründen eine PKW-Maut in Deutschland bisher nur wenig politische Aufmerksamkeit erregt hat.

Ebenso möchte ich feststellen, welche Akteure sich im Zuge der Maut-Debatte zu Wort gemeldet haben, welche Position sie dabei zur Maut vertreten haben und ob sich diese Akteurskonstellation im Zeitverlauf verändert hat. Zusätzlich möchte ich analysieren, unter welchen inhaltlichen Aspekten die Argumente der einzelnen Akteure standen und inwiefern sich dieses Framing der Diskussion im Zeitverlauf entwickelt hat.

Anhand der Ergebnisse meiner Recherchen und Analyse möchte ich anschließend versuchen zu begründen, warum die aktuelle Mautinitiative erfolgreich verlief, während die bisherigen Versuche scheiterten.

2. Theoretische Konzepte

2.1 Der Issue-Attention Cycle

Zunächst sollen nun die in dieser Arbeit verwendeten theoretischen Konzepte kurz vorgestellt werden. Ich beginne dabei dabei mit dem Konzept des Issue-Attention Cycle von Anthony Downs.

In seinem Anfang der 1970er erschienen Artikel über die mediale Aufmerksamkeit von Umweltthemen in den USA (Downs 1972) formulierte Downs die Theorie, dass (politische) Themen in den Medien einen Kreislauf aus fünf Phasen, den Issue-Attention Cycle, durchlaufen, diese sind wie folgt:

- 1. Die Vor-Problem Phase:** Experten, Interessensgruppen oder andere Fachkreise sind auf einen Missstand aufmerksam geworden, der aber noch kein breites öffentliches Interesse erfährt.
- 2. Beunruhigende Entdeckung und euphorischer Enthusiasmus:** Durch bestimmte Events oder Vorgänge gelangt der Missstand (also sowohl das Problem selbst als auch die daraus resultierenden negativen Folgen) in das Zentrum der öffentlichen Wahrnehmung. In den Medien wird diese erschreckende Entdeckung dabei meist von einem gewissen Enthusiasmus darüber begleitet, dass die Gesellschaft in der Lage ist, das Problem lösen oder wirkungsvolle Gegenmaßnahmen zu initiieren. Es werden erste Lösungsvorschläge ausgearbeitet und Forderungen an Politiker und Entscheidungsträger gestellt.
- 3. Überblick über die Kosten eines signifikanten Fortschritts:** Ein stetig wachsender Teil der Öffentlichkeit realisiert, dass mit der Lösung des Problems hohe Kosten entstehen werden. Dabei wächst das Bewusstsein, dass der Begriff „Kosten“ nicht nur rein monetäre Ausgaben umfasst, sondern auch Verzicht auf Vorzüge beziehungsweise Leistungen bedeutet, von denen große Gruppen innerhalb der Bevölkerung profitieren. Die Erkenntnis, dass die Lösung des Problems nur mit der teilweisen Aufgabe eigener Vorteile erreicht werden kann, ist für Downs der zentrale Punkt dieser Phase.

- 4. Sukzessives Abflauen des öffentlichen Interesses:** Auf die in Phase 3 genannte Erkenntnis, wie komplex und kostenintensiv eine Auflösung des Problems wäre, reagiert die Öffentlichkeit in unterschiedlicher Art und Weise. Entweder, sie ist von der Erkenntnis so demotiviert, dass sie die Lösung des Problems nicht weiter forciert, oder sie fühlt sich durch den möglichen Ausweg aus dem Problem (und den damit einhergehenden Einschränkungen der eigenen Vorteile) emotional so belastet, dass sie das Thema bewusst ausblendet. Dass sich die Öffentlichkeit von der andauernden Berichterstattung zunehmend gelangweilt fühlt, ist eine weitere Möglichkeit. Dementsprechend nimmt das öffentliche Interesse an diesem Thema stetig ab und verlagert sich normalerweise auf ein anderes Thema, dass zu diesem Zeitpunkt in Phase 2 des Issue-Attention Cycle eintritt.
- 5. Die Post-Problem Phase:** Das Problem ist aus der öffentlichen Wahrnehmung nahezu komplett verschwunden und erfährt, wenn überhaupt, nur noch in Fachkreisen weitere Beachtung, ähnlich der ersten Phase. Dennoch gibt es bedeutende Unterschiede zwischen der aktuellen Phase und der Vor-Problem Phase: Während das Thema im Zentrum der medialen Aufmerksamkeit stand, wurden meist schon erste Vorstöße zur Verbesserung der Situation unternommen. Dies können beispielsweise staatlich unterstützte Präventions- oder Förderprogramme, öffentliche Stellen oder ähnliche Vorkehrungen sein, die zur Lösung des Problems beitragen. Diese Maßnahmen werden fast immer auch nach dem Abflauen des öffentlichen Interesses fortgesetzt und tragen weiterhin effektiv zur Verbesserung der Situation der Betroffenen bei. Ebenso kann es vorkommen, dass Probleme, die diesen Attention Cycle abgeschlossen haben, im späteren Verlauf nochmals erfolgreich in die Öffentlichkeit gerückt werden oder im Zusammenhang mit anderen Themen erneut verstärkt Aufmerksamkeit auf sich ziehen können. Somit haben Themen, die diesen Cycle bereits durchlaufen haben, ein durchschnittlich höheres öffentliches Bewusstsein als jene, die noch in der ersten Phase des Kreislaufs verharren.

Downs begründet den Attention Cycle mit der Struktur der Medienlandschaft in den USA: Dort werden die meisten Medien gewinnorientiert geführt, somit haben diese großes Interesse daran, nur über solche Themen zu berichten, die das größtmögliche

Publikum erreichen. Mit seinem (Des-)interesse an Themen ist das Publikum somit in der Lage, die Nachrichten und Berichterstattung zu steuern.

Laut Downs durchlaufen jedoch nicht immer alle großen politischen Aspekte diesen Attention Cycle. Die Themen, die ihn durchlaufen, haben jedoch in der Regel drei Eigenschaften: Die Problematik entsteht durch eine Regelung, die einem Großteil der Bevölkerung (oder einer mächtigen Minderheit) Vorteile und Zusatzleistungen bringen. Gleichzeitig führt diese Regelung zu Nachteilen, die hauptsächlich eine zahlenmäßige Minderheit trägt und die Mehrheit der Bevölkerung zu wenig belastet, als dass diese ihre Aufmerksamkeit auf das Problem richten würde. Ebenso sind die Themen an sich wenig „sensationswürdig“ (sondern erfahren erst durch bestimmte Geschehnisse die Aufmerksamkeit der Berichterstattung in den Medien).

Kritiker des Konzepts bemängeln jedoch oftmals den nur unzureichend betrachteten Einfluss weiterer Mechanismen auf den Ablauf des Attention Cycles. Ebenso wird kritisiert, dass die Auswirkung unterschiedlicher Problemdefinitionen auf das Maß an Aufmerksamkeit vernachlässigt wird und dass der Aspekt konkurrierende oder gar konträre Problemstellungen auf der politischen Agenda keine Beachtung finden (u.a. Hilgartner and Bosk 1988, Ungar 1995, Hansen 1991). Dennoch konnten die Grundannahmen des Konzepts in vielen Untersuchungen auch über den umweltpolitischen Rahmen hinaus bestätigt werden (z.B. Trumbo 1996, Nisbet and Hoge 2006), sodass das Attention-Cycle Konzept heute zum Standard in der Bearbeitung von kommunikationswissenschaftlichen Fragestellungen zählt.

2.2 Das Advocacy Coalition Framework

Ein weiterer Schwerpunkt dieser Arbeit soll auf der Untersuchung der Akteurskonstellation in der Maut-Debatte liegen. Als theoretische Grundlage soll hierbei das Konzept der Advocacy Coalitions dienen, welches 1988 von Paul A. Sabatier und Hank Jenkins-Smith als Alternative zum bis dato vorherrschenden Stufenkonzept in der Policy-Forschung entworfen wurde (Sabatier and Jenkins-Smith 1988). Die top-down-Betrachtungsweise, die fehlenden kausalen Verknüpfungen und die starre Trennung der einzelnen Subprozesse machten das Stufenkonzept nach Meinung Sabatiers für die weitere Policyforschung ungeeignet (Sabatier and Jenkins-Smith 1994). Als Alternative entwarfen sie ein neues Framework, welches diese Aspekte berücksichtigt.

Das Advocacy Coalition Framework basiert auf vier Grundannahmen.

Zum Einen sieht Sabatier die Betrachtung einer Zeitspanne von mindestens zehn Jahren vor: So kann erstens sichergestellt werden, dass die zu untersuchenden Politikinhalt den Zyklus Formulierung-Implementation-Reformulierung mindestens einmal durchlaufen haben, zweitens belegen viele Untersuchungen, dass sich politischer (Miss-)erfolg oftmals erst auf mittel- bis langfristige Sicht zweifelsfrei feststellen lässt (Sabatier and Jenkins-Smith 1994:179).

Eine weitere Prämisse ist die Analyseeinheit eines „Policy Subsystems“, welches sich durch eine substantive bzw. funktionale Dimension und eine räumliche Dimension definiert (Sabatier and Weible 2007); beispielsweise Trinkwasserpolitik in Kalifornien. Als Akteure in diesem Subsystem gelten dabei nicht nur Gesetzgeber und Vertreter von Behörden und Lobbyistengruppen, sondern die Definition von Akteuren muss nach Vorstellung Sabatiers ausgedehnt werden, nämlich auf alle

„(...)actors from a variety of public and private organizations who are actively concerned with a policy problem or issue, (...) and who regularly seek to influence public policy in that domain.“ (Sabatier and Jenkins-Smith 1994:179)

Dazu zählt er unter Anderem auch Wissenschaftler bzw. Sachverständige oder Journalisten, die sich auf dieses Politikthema spezialisiert haben.

Allen Akteuren ist gemein, dass sie hinsichtlich des Themas eine gefestigte Überzeugung besitzen und diese im politischen Diskurs durchsetzen wollen. Diese Überzeugung¹ resultiert aus Normen- und Wertevorstellungen auf drei hierarchisch geordneten Ebenen. Die Basis bilden dabei die Deep Core Beliefs, also ganz allgemeine Ansichten und Annahmen beispielsweise über das Wesen des Menschen, grundsätzliche Moral- und Wertevorstellungen oder die Einstellung zu Marktwirtschaft und staatlicher Regulierung. Diese Deep Core Beliefs (DCB) gelten für alle politischen Subsysteme und sind aufgrund ihrer fundamentalen Bedeutung kaum zu ändern.

Darauf aufbauend bezeichnen die Policy Core Beliefs (PCB) Meinungen und Einstellungen hinsichtlich eines einzelnen Subsystems. Dies umfasst beispielsweise die Positionen, wessen Wohlergehen wichtiger ist, welche Probleme und Ursachen mehr

¹ Sabatier übernimmt hier die Annahmen des „belief systems“ aus der Akteursforschung (vgl. z.B. Pefly and Hurwitz 1985, Putnam 1976)

oder weniger ernst betrachtet werden oder welche Rollen Behördenvertreter, Politiker oder Sachverständige in diesem speziellen Subsystem einnehmen sollten. Auch wenn diese Policy Core Beliefs nicht immer exakt den Deep Core Beliefs entsprechen müssen, werden die PCB als direkte Transformation der DCB auf das entsprechende Politikfeld als Ganzes verstanden, sodass auch die PCB als sehr schwer änderbar gelten.

An der Hierarchiespitze stehen schließlich die Secondary Beliefs, also Meinungen zu ganz bestimmten Teilaspekten eines Politikfeldes, beispielsweise zu speziellen Regularien und Gesetzen oder Finanzierungsfragen, etwa für Förderprogramme. Da die Secondary Beliefs wesentlich enger gefasst und damit auch deutlich leichter zu widerlegen sind, gelten diese als relativ leicht änderbar.

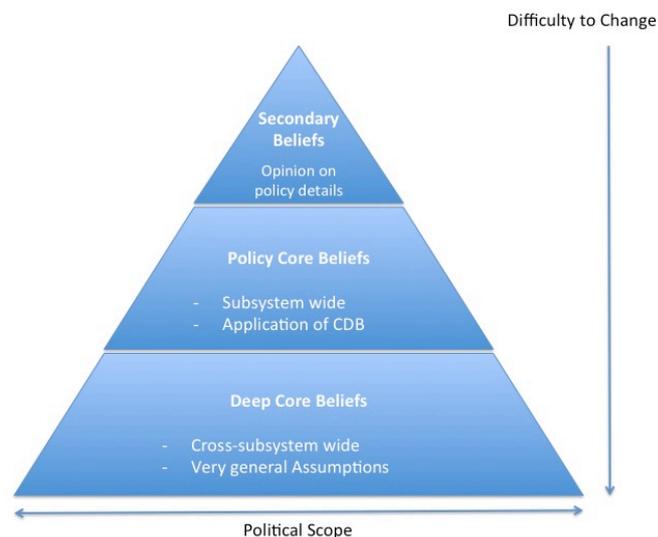


Abbildung 1: Belief System eines Akteurs im Advocacy Coalition Framework

Entsprechend der stetig wachsenden theoretischen Bedeutung von Beziehungen und Netzwerken zur Erklärung menschlichen Verhaltens (siehe hierzu u.a. Provan and Milward 1995, Thatcher 1998) wird auch im Advocacy Coalition Framework angenommen, dass sich die Akteure miteinander vernetzen. Um die eigenen Ziele in der Politikformulierung erfolgreich zu verankern bevor die Gegenseite dies tun kann, müssen die Akteure untereinander Allianzen eingehen, Ressourcen teilen und gemeinsame Strategien entwerfen. Nach Prämissen des Advocacy Coalition Frameworks suchen Akteure dabei nach möglichen Verbündeten, die ähnliche Policy Core Beliefs wie sie selbst haben. Dies können dabei Behördenvertreter, Interessensvertreter, Wissenschaftler und sonstige Spezialisten auf dem entsprechenden Gebiet sein. Wenn sich diese Verbündeten dann in einer Form der

Zusammenarbeit ebenfalls für das entsprechende Politikziel einsetzen, bilden diese eine Advocacy Coalition (Sabatier and Weible 2007). Auf diese Weise lassen sich in jedem Subsystem zwei bis fünf Coalitions identifizieren.

Für das Zustandekommen von Policy Change ist es folglich notwendig, dass entweder die dominierende Koalition von der bis dahin unterlegenden Koalition abgelöst wird, oder sich bei Teilen der Akteure ein Belief Change einsetzt.

Dafür bietet das Advocacy Coalition Framework ursprünglich zwei Erklärungsansätze an:

Sabatier spricht von Policy-oriented learning, wenn sich aufgrund gesammelter Erfahrungswerte oder neuer Informationen bezüglich des entsprechenden Politikziels eine nachhaltige Änderung der eigenen Position oder des eigenen Verhaltens einstellt (Sabatier and Jenkins-Smith 1999). Definitionsgemäß greift Policy-oriented Learning nahezu ausschließlich auf der Ebene der Secondary Beliefs, da sich diese durch ihren relativ engen Anwendungsbereich leichter und mit weniger Informationen verifizieren lassen, als es bei Deep Core Beliefs oder Policy Core Beliefs (durch ihren eher normativen und übergreifenden Charakter) möglich wäre. Dementsprechend können durch Policy-oriented Learning auch nur kleinere Policy-Changes erfolgen (Weiß 1977).

Eine notwendige (aber nicht hinreichende) Bedingung für größere Policy-Changes, also dem Umdenken auf Ebene der Policy Core Beliefs, sind externe Schocks oder anderweitige Einflüsse von außerhalb des betrachteten Subsystems. Dies können beispielsweise Katastrophen oder ein Regimewechsel sein, können aber auch aus Politikergebnissen in anderen Subsystemen oder Änderungen im sozioökonomischen Gefüge resultieren.

Diese externen Schocks erregen großes öffentliches Interesse an dem entsprechenden Subsystem, beeinflussen die politische Agenda und rücken das Subsystem in die Aufmerksamkeit der politischen Entscheidungsträger. Daraus können Ressourcenverlagerungen oder sogar eine Verschiebung des politischen Gewichts von einer Koalition zu einer anderen resultieren (Sabatier and Jenkins-Smith 1993).

Gleichzeitig können solche Schocks auch dazu führen, dass die Akteure der dominanten Koalition ihre Policy Core Beliefs auf den Prüfstand stellen (zur näheren

Betrachtung des kausalen Zusammenhangs und der Folgen, siehe u.a. Zafonte and Sabatier 2004 sowie Nohrstedt 2005).

2.3 Das Konzept des Framings

Als drittes Konzept soll in dieser Arbeit das Framing in der politischen Diskussion analysiert werden. Auch wenn das Framing-Konzept in den sozialwissenschaftlichen Fragestellungen sehr häufig herangezogen wird, werden unter diesem Begriff oftmals sehr verschiedene Herangehensweisen und Annahmen verstanden. Allen Untersuchungen gemein ist jedoch der Versuch, aufzuzeigen, wie über die Art der Kommunikation von Informationen Einfluss auf die menschliche Wahrnehmung genommen wird (Entman 1993). In meiner Arbeit verwende ich dabei die Definition von Robert Entman, der Framing definiert als *„(to) select some aspects of a perceived reality and make them more salient in a communication text, in such a way as to promote a particular problem definition, causal interpretation, moral evaluation and/or treatment recommendation.“* (ebd, S.52).

Ein Frame beinhaltet demnach eine Problemdefinition, eine Diagnose der Problemursache, eine (moralische) Wertung der Auslöser und/oder einen Lösungsvorschlag, wobei nicht immer alle vier Dimensionen gemeinsam auftreten müssen. Ebenso stellt Entman fest, dass im Kommunikationsprozess das Framing an vier Stellen Einfluss auf die Wahrnehmung beim Empfänger nimmt.

Zu diesen Stellen zählt zunächst der „Sender“ selbst, der durch seine bewusste und unbewusste Wortwahl die von ihm preisgegebenen Informationen entlang seines persönlichen Belief Systems framed. Diese Frames erscheinen dann im niedergeschriebenen Text, in dem bestimmte Schlüsselwörter, Standardphrasen, Stereotypen etc. verwendet und so bestimmte Fakten herausstellt bzw. andere Fakten zurückstellt werden. Schließlich entsteht auch beim „Empfänger“ ein Framing, welches der Framing-Intuition des „Senders“ bzw. des Textes sowohl ent- als auch widersprechen kann. All diesen Framings übergeordnet ist das kulturelle Framing, also ein Set an alltäglichen Frames, die in einem Diskurs und in der Denkweise einer bestimmten sozialen Gruppe immer wieder verwendet werden.

Frames heben bestimmte Aspekte eines Kommunikationsthemas hervor und steigern, z.B. durch Wiederholung, Metaphern oder durch Verknüpfung mit

bekannten kulturellen Symbolen, die Salienz des Themas. Dies wiederum erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass das Thema vom Zielpublikum des entsprechenden Mediums wahrgenommen und verarbeitet wird und so im Gedächtnis bleibt (Fiske and Taylor 1991). Gleichzeitig lässt sich daraus nicht schließen, dass Framing garantierten und vollen Einfluss auf die Denkweise des Zielpublikums nimmt, da die Wirkung solcher Frames von vielerlei Faktoren abhängig ist (wie beispielsweise der Schnittmenge in den Belief Systems von Autor und Leser des Textes, verwendeten Stereotypen usw.; Für eine ausführliche Beschreibung siehe z.B. Graber 1988). Dennoch ist es über Frames möglich, die öffentliche Wahrnehmung eines Themas zu steigern und in eine bestimmte Richtung zu lenken.

3. Daten und Methoden

Wie bereits eingangs erwähnt, gehen die ersten Überlegungen zur Einführung einer Maut auf deutschen Straßen bis in das Jahr 1989 zurück. Aufgrund der über den Zeitverlauf qualitativ konstanten Quellenlage und dem relativ einfachen Zugang zu den entsprechenden Archiven beschränke ich mich in der vorliegenden Arbeit auf die Untersuchung von Artikeln der deutschen Tagespresse zum Thema PKW-Maut. Da die Untersuchung aller zu diesem Thema erschienen Artikel den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde, fiel die Entscheidung zunächst auf zwei repräsentative überregionale Tageszeitungen, deren Berichterstattung untersucht werden soll.

So beschränkte ich mich auf zwei der größten Tageszeitungen, namentlich die *Süddeutsche Zeitung* sowie die *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. Beide gehören (neben der BILD²) zu den drei auflagenstärksten Tageszeitungen und können den größten Leserkreis vorweisen. Gleichzeitig genießen beide Zeitungen durchweg ein hohes Ansehen bezüglich ihrer journalistischen Qualität (Wellbrock 2011) und decken ein breites politisches Spektrum ab: Die *Süddeutsche Zeitung* folgt einer gemäßigt linken Einstellung, während die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* als bürgerlich-konservativ gilt.

Des Weiteren erfolgte eine zeitliche Eingrenzung auf die Berichterstattung zwischen dem 1. Januar 1992 und dem 10. November 2016, bedingt durch den Start der

² Die BILD-Zeitung erschien dem Autor aufgrund ihrer häufig gerügten journalistischen Praxis sowie ihrer Eigenschaft als Boulevardzeitung für die vorliegende Auswertung als ungeeignet und blieb daher außen vor.

Auswertung der Artikel in der zweiten Novemberwoche 2016 und dem Umfang der digitalen Zeitungsarchive von Süddeutscher Zeitung und Frankfurter Allgemeinen Zeitung, die jeweils nur bis 1992 zurückreichen. Anschließend wurde zunächst im Archiv der Süddeutschen Zeitung mit dem Suchbegriff „PKW-Maut“ angefragt. Dies ergab ein Resultat von 1.250 Artikeln, wobei 137 Artikel auf den Zeitraum zwischen 2003 und 2007 entfielen und 1.089 Artikel zwischen 2009 bis 2016. In verbleibenden 11 Jahren (1992-2002 sowie 2008) spielte die Maut in der Berichterstattung so gut wie keine Rolle. Da die Untersuchung von 1.250 Artikeln im Rahmen einer Bachelorarbeit nicht zu bewältigen ist, war eine weitere Selektion notwendig. So wurde die Ergebnismenge zunächst um die Artikel der Lokalredaktionen bereinigt und so auf die Artikel der bundesweit erscheinenden „Hauptausgabe“ reduziert. Des Weiteren erfolgte eine inhaltliche Eingrenzung durch den Themenfilter „Straßengebühren in Deutschland“. Anschließend erfolgte eine nochmalige Fokussierung ausschließlich auf Artikel, die im Süddeutsche-Zeitung-Ressort „Politik“ erschienen, um einen gesamtpolitischen Blickwinkel zu erhalten und um eine Verzerrung durch Erwähnungen des Begriffs im Zuge der Berichterstattung in anderen Ressorts vorzubeugen.

Über diese Filterung verblieb eine zu analysierende Artikelanzahl der Süddeutschen Zeitung von 120 Artikeln. Im Archiv der FAZ war eine derart feingliedrige Suche nicht möglich. Hier wurde ebenfalls mit dem Suchbegriff „PKW-Maut“ gesucht, sowie der Zeitraum vom 1.1.1992 bis zum 10.11.2016 eingegrenzt. Ebenso erfolgte auch hier die Eingrenzung auf das Ressort „Politik“. Die Ergebnismenge belief sich hier auf 95 Zeitungsartikel, wobei der erste Artikel hier vom 16.7.2003 stammt.

Insgesamt beläuft sich die Anzahl der untersuchten Zeitungsartikel also auf 215. Diese wurden katalogisiert und mit einer eindeutigen Artikel-ID versehen

Anschließend wurden die Artikel gesichtet. Dabei wurden 30 Artikel aussortiert, die

- Einzelmeinungen darstellen (Leserbriefe, Einzelinterview mit Politikern, Kommentare)
- keine Aussage zur Einstellung eines Akteurs zur PKW-Maut trafen
- oder inhaltlich keinen Bezug zur PKW-Maut nehmen.

Die verbleibenden Artikel werden dahingehend untersucht, welche Akteure sich darin zur PKW-Maut zu Wort melden und welche Einstellung sie zu dieser vertreten.

In einem weiteren Durchgang wird betrachtet, wie die Akteure ihre Einstellung zur PKW-Maut begründen; sprich welche Frames sie verwenden. Das Frame-Set wurde dabei nicht im Vorhinein festgelegt, sondern aus der Empirie abgeleitet.

4. Analyse und Auswertung

Zu Beginn meiner Untersuchung wird ich die Häufigkeit der Berichterstattung beider Zeitungen gemeinsam über den Zeitverlauf hinweg betrachtet.

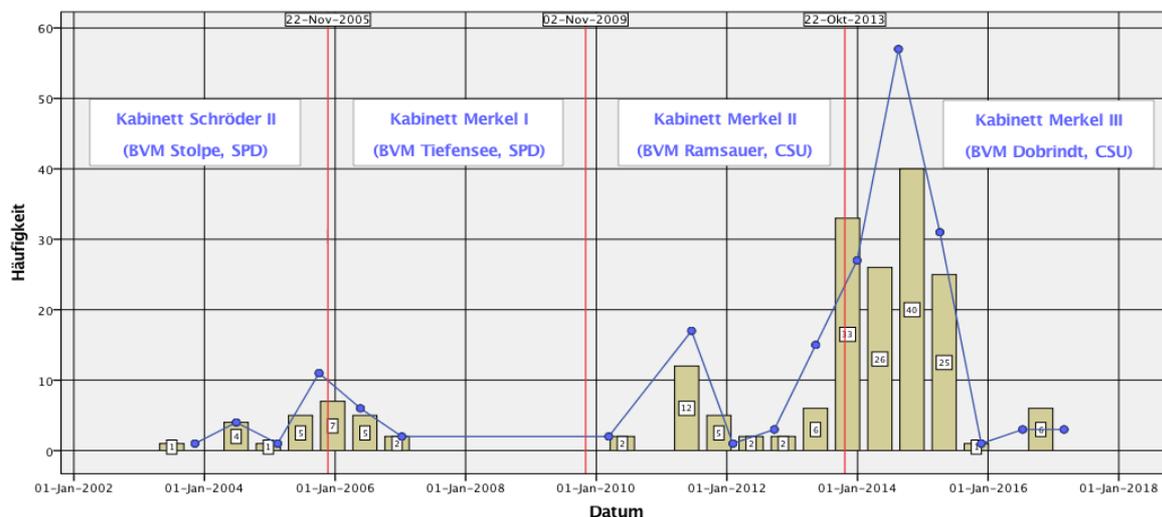


Abbildung 2: Berichterstattung über den Zeitverlauf: Halbjährlich aggregiert, mit Interpolationslinie (blau) und Bundestagswahlen (rot)

Dabei fällt zunächst auf, dass eine PKW Maut in beiden Medien erst im Mai 2004 Einzug in die Berichterstattung hält. Lediglich die Frankfurter Allgemeine Zeitung streift das Thema bereits davor mit ihrem Artikel vom 16.7.2003 über den Vorstoß der CSU, eine europaweit einheitliche PKW-Maut einzuführen. Im Folgenden steigt die Intensität der Berichterstattung in vier Zyklen an, wobei in jedem Zyklus ausführlicher über die Maut berichtet wird, als im jeweiligen Cycle davor.

Diese Beobachtungen decken sich mit den Aussagen des Attention Cycle-Konzept von Downs. Im Vor-Problem-Stadium eines „Issues“ findet das Thema nahezu keine Beachtung in den Medien. Gleichzeitig zeigt der Vorstoß der CSU auf EU-Ebene aber, dass das Thema PKW-Maut durchaus unter dem Radar der Medien in gewissen Gremien

und Fachkreisen diskutiert wird und entsprechende Konzeptionen entworfen wurden. Als schließlich Bundesverkehrsminister Stolpe im Mai 2004 öffentlich die Möglichkeit erwähnt, einzelne Infrastrukturprojekte durch eine objektbezogene Maut privat finanzieren zu lassen, erfolgt im betrachteten Zeitraum erstmals eine öffentliche Diskussion auch über eine allgemeine PKW-Maut in Deutschland. Diese Diskussion dauert nicht lange an, und flaut durch die ablehnende Haltung der anderen Parteien zunächst ab. Das öffentliche Interesse schwindet nun mehr und mehr, so wie es auch Downs in seinem Konzept beschreibt. Schließlich fällt das Thema im 5. Stadium des Attention Cycles vorerst wieder aus der medialen Berichterstattung heraus. Der Diskurs findet sich somit zwar zunächst abermals in einem Vor-Problem-ähnlichen Zustand, kurz darauf erhält er jedoch durch den Wahlkampf für die vorgezogenen Neuwahlen des Bundestages 2005 wieder mehr Bedeutung, da einige Akteure die Maut als Wahlkampfthema aufgreifen. So stehen die FDP und Teile der CSU der Einführung einer PKW-Maut aufgrund der maroden deutschen Infrastruktur positiv gegenüber: Im Gegensatz zu der aktuellen Steuerfinanzierung würde bei einer Umstellung auf eine Nutzerfinanzierung eine zweckgebundene Verwendung der Gelder in die Infrastruktur ermöglicht, wohingegen die Einnahmen aus KFZ- und Mineralölsteuer nur zu einem kleinen Teil in die Infrastruktur fließen. Wieder rückt das Thema in das zweite Stadium des Issue Attention-Cycle auf. Doch auch dieses Mal setzt sich bei den Akteuren recht bald die Erkenntnis durch, dass eine zusätzliche Belastung der Autofahrer (welche einen Großteil der Bevölkerung ausmachen) nicht zumutbar ist und zudem große Auswirkungen auf Handel und Industrie mit sich bringen würde (vgl. z.B. FAZ 2005). Die Beteiligten kommen somit also zu der „Erkenntnis über die Kosten eines signifikanten Fortschritts“. Diese ist laut Downs ein Kernkriterium für das dritte Stadium des Attention Cycle. Infolge dessen schwindet das Interesse kontinuierlich, sodass es schließlich dem CSU-Fraktionsvorsitzenden Michael Glos nicht mehr gelingt, die Maut im Herbst 2005 zum Bestandteil der Koalitionsverhandlungen zu machen. Gleichzeitig will kein Akteur öffentlich die Verantwortung für die Beauftragung eines bis dahin in den Landesministerien von Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen erarbeiteten Vignettenkonzepts übernehmen. Es scheint, die Maut soll bewusst nicht weiter im öffentlichen Diskurs thematisiert werden. Das Thema ist somit abermals im Post-Problem Stadium des Attention Cycles angekommen.

Im April 2010 war die Regierung bereits von einer CDU/CSU-geführten Großen Koalition mit der SPD auf „Schwarz-Gelb“ (also eine Regierungskoalition von CDU/CSU und FDP) übergegangen. Als das Umweltministerium in seinem Bericht eine tageszeitabhängige Maut zur Steuerung des Verkehrs vorschlägt (Bauchmüller and Kotynek 2010), beginnt ein erneuter Attention Cycle. Auch aus dem CSU-geführten Bundesverkehrsministerium werden Überlegungen bekannt, eine PKW-Maut auf deutschen Straßen einzuführen. Doch trotz der breiten Unterstützung aus der Union und von CSU-Parteichef Seehofer für den Vorschlag des Ministeriums scheitern weitere Schritte an der Blockade des Koalitionspartners FDP und der zur Parteilinie konträren Haltung von Verkehrsminister Peter Ramsauer. Erst als 2013 im bayerischen Landtagswahlkampf die CSU unter anderem mit der Forderung nach einer PKW-Maut die absolute Mehrheit zurückgewinnen konnte, gelingt es, die PKW-Maut für längere Zeit in der öffentlichen Aufmerksamkeit zu halten. Im Wahlkampf zur Bundestagswahl ein Jahr später war die Maut ebenfalls Kernanliegen der CSU und schafft es schließlich sogar in den Koalitionsvertrag. Für Verkehrsminister Dobrindt wurde sie damit zum zentralen Projekt seiner Amtszeit, obwohl der Spagat einer Maut, die einen deutschen Autofahrer mehr belastet und dabei gleichzeitig keine Ausländer diskriminiert, für viele unmöglich scheint. Als nach zähen Diskussionen schließlich die Einführung der PKW-Maut im März 2015 beschlossen wird und die EU-Kommission wegen Diskriminierung von Ausländern postwendend mit einer Klage am Europäischen Gerichtshof droht, schien für viele das leidige Thema Maut endgültig ein Ende zu nehmen. Dementsprechend nimmt auch das Interesse in den Medien und damit die Berichterstattung stark ab und steigt erst wieder an, als in Brüssel tatsächlich die Klage der Kommission beim EUGH eingereicht wird.

Somit lässt sich also feststellen, dass sich die Prämissen des Konzepts von Downs auch im Falle der Berichterstattung über die PKW-Maut grundsätzlich erkennen lassen, wenn auch nicht exakt und in allen Facetten. Downs betrachtet für sein Konzept die Berichterstattung von bereits existierenden Problemstellungen, die durch politisches Handeln beseitigt werden sollen. Im Falle der Maut trifft dies nur bedingt zu, da die PKW-Maut in diesem Sinne selbst kein existierendes Problem ist, sondern vielmehr einen Lösungsvorschlag für ein anderes, weitreichenderes Problem (nämlich die unterfinanzierte Infrastruktur in Deutschland) darstellt. Dementsprechend lassen sich an der PKW-Maut auch nur teilweise die Eigenschaften nachweisen, die Downs

üblicherweise bei Problemstellungen im Attention Cycle identifiziert hat. Beispielsweise wäre von einer solchen Maut nicht nur eine Minderheit, sondern der überwiegende Teil der Bevölkerung betroffen, da der Anteil der „Autofahrer“ an der Gesamtbevölkerung in Deutschland wesentlich größer ist als der Anteil derer, die kein Auto fahren. Daraus folgt auch, dass die Maut bereits von sich aus großes Sensationspotential besitzt, da eine Vielzahl von Bürgern persönlich betroffen wäre. Gleichzeitig ist die PKW-Maut nicht aus Regularien entstanden, aus denen die Mehrheit der Bevölkerung bzw. eine mächtige Minderheit Vorteile ziehen würde, so wie es Downs in seiner Theorie beschreibt.

Auch im Durchlaufen des Attention Cycles fällt die ein oder andere Besonderheit auf. So ist in den zweiten Stadien die „alarmed discovery“ klar erkennbar, allerdings lässt sich kaum ein wirklicher Enthusiasmus ableiten, obwohl diese beiden Emotionen laut Downs untrennbar miteinander verbunden sind. Dies ließe sich möglicherweise durch die unterschiedliche Mentalität und Einstellung gegenüber politischen Problemen begründen, die zwischen der deutschen und der amerikanischen Politikbühne bestehen, schließlich hatte sich Downs in seiner Betrachtung ausschließlich auf die amerikanische Umweltpolitik bezogen.

Laut Downs lastet in den USA ein gewisser Druck auf den politischen Entscheidungsträgern, Probleme grundsätzlich als lösbar zu bezeichnen. Im Gegensatz zu „älteren und vielleicht aufgeklärteren Kulturen“ (Downs 1972: 39) werden die Wurzeln dieser Probleme grundsätzlich als außerhalb der Sozialstruktur gelegen betrachtet und resultieren niemals aus der Sozialstruktur selbst.

Ebenso konnten in den Post-Problem Stadien keine Maßnahmen identifiziert werden, welche zu einer Verbesserung der Ausgangslage gegenüber dem Vor-Problem-Stadium geführt hätten. Downs stellt in seinem Konzept die Hypothese auf, dass während der Phase erhöhter medialer Aufmerksamkeit politische Maßnahmen (beispielsweise in Form von neuen Institutionen, Programmen oder Regularien) zumindest zur Eindämmung des Problems veranlasst werden. Dies ist jedoch hier nicht der Fall, was ebenfalls darauf zurückgeführt werden kann, dass eine PKW-Maut selbst weniger ein Problem als ein Lösungsvorschlag für ein anderes Problem zu sehen ist. Verschiebt man hier den Betrachtungsrahmen dahingehend, dass die marode Infrastruktur als Problem und die PKW-Maut als Lösungsvorschlag gesehen wird, so lassen sich durchaus Verbesserungen ableiten: Beispielsweise wurde am Ende des

Attention Cycles 2011 keine PKW-Maut eingeführt, doch Ramsauer erhielt für sein Ressort zusätzliche finanzielle Mittel für Infrastrukturprojekte in Höhe von 1 Mrd. Euro für das Haushaltsjahr 2012 (FAZ 2011).

Als nächstes möchte ich nun versuchen, die theoretischen Maßgaben des Advocacy Coalition Frameworks auf den vorliegenden Fall anzuwenden. Zunächst gilt es dabei zu untersuchen, ob die „PKW-Maut in Deutschland“ ein eigenes Policy Subsystem darstellt oder nur Teil eines größeren Subsystems ist. Wie oben bereits beschrieben, zeichnet sich ein Policy-Subsystem durch eine funktionale und eine räumliche Dimension aus. Als räumliche Dimension ist hier wohl der Wirkungsbereich der deutschen Bundespolitik zu sehen, der sich per Definition auf das gesamte deutsche Bundesgebiet erstreckt. Da Bundesfernstraßen, namentlich Bundesstraßen und Autobahnen nach §5 des Bundesfernstraßengesetzes grundsätzlich in die Zuständigkeit des Bundes fallen und die PKW-Maut im Diskurs als Gebühr für die Benutzung von Bundesfernstraßen definiert ist, scheint diese räumliche Abgrenzung sinnvoll und nachvollziehbar. Die funktionale Dimension ist hier durch die Definition als Gebührenabgabe für die Nutzung von Bundesfernstraßen durch Personenkraftwagen ebenfalls scharf umrissen und von anderen Subsystemen (beispielsweise der LKW-Maut) klar abgegrenzt. Somit kann die PKW-Maut in Deutschland also durchaus als eigenes Policy Subsystem aufgefasst werden. Des Weiteren sieht Sabatier für die Anwendung des Advocacy Coalition Framework eine betrachtete Zeitspanne von mindestens 10 Jahren vor. Auch wenn sich trotz des ursprünglich gefassten Rahmens von 24 Jahren (1992-2016) nun nur eine Zeitspanne von 12 Jahren (2004-2016) tatsächlich untersuchen lässt, wird diese Vorgabe eingehalten.

Als nächstes gilt es, die in diesem Policy Subsystem aktiven Akteure zu identifizieren. Wie ebenfalls bereits weiter oben ausgeführt, definiert Sabatier einen Akteur als Vertreter öffentlicher und privater Organisationen, die von dem entsprechenden Politikinhalt aktiv betroffen sind und regelmäßig Einfluss auf die politische Gestaltung auf dem entsprechenden Gebiet nehmen. Alle Akteure besitzen dabei ihr eigenes Belief System, dessen Überzeugungen sie im politischen Diskurs durchsetzen wollen. Völlig unbestritten dürfte dabei die Annahme sein, die bundespolitisch aktiven Parteien zu diesen Akteuren zu zählen. Dass sie durch die Mitgliedschaft in Bundestag und Bundesrat von allen (bundes-)politischen Themen betroffen sind bedarf wohl keiner

weiteren Ausführung. Gleichzeitig ist auch das Belief System einer Partei klar erkennbar. So hat jede Partei ihre grundsätzlichen Werte, Forderungen und Ziele in einem Grundsatz- oder Parteiprogramm niedergeschrieben. Diese sind meist durch ihre abstrakte Formulierung auf alle Politikfelder übertragbar und manifestieren die eigene Identität der Partei sowie die Abgrenzung zu anderen Wählervereinigungen. Parteiprogramme haben oft eine langjährige Gültigkeit und nehmen dementsprechend kaum Bezug zum aktuellen Politikgeschehen, Änderungen oder Anpassungen an dem Grundsatzprogramm finden nur sehr selten statt. Übertragen auf das Belief System des Advocacy Coalition Framework bilden die Inhalte des Grundsatzprogramms also die Deep Core Beliefs der jeweiligen Partei ab. Die Policy Core Beliefs sind, wie bereits oben beschrieben, aus den Deep Core Beliefs abgeleitete Meinungen und Einstellungen bezüglich eines einzelnen Subsystems. Diese Rolle kommt im Parteienumfeld am ehesten dem jeweiligen Wahlprogramm zu. Diese werden per definitionem meist vor großen Wahlen verfasst und beinhalten die kurz- bis mittelfristigen Ziele der entsprechenden Partei. Dabei werden die Inhalte des Grundsatzprogramms auf die jeweiligen konkreten Handlungsfelder übertragen und entsprechende Politikziele abgeleitet, auch die jeweilige Identifikation und Gewichtung von Handlungsbedarf findet in den Wahlprogrammen statt. Da diese Wahlprogramme zum Einen als Fortführung des Grundsatzprogramms bzw. der Deep Core Beliefs verstanden werden und zum Anderen eine Änderung oder gar Verfehlung der im Wahlprogramm verfassten Ziele während der entsprechenden Legislaturperiode die Glaubwürdigkeit der Partei massiv beeinträchtigen würde, sind Änderungen an den Wahlprogrammen während ihrer jeweiligen Gültigkeit ebenfalls äußerst selten. Eine Ausnahme bilden dabei nicht oder nur teilweise erreichte Ziele beispielsweise aufgrund von Kompromissbildung in Koalitionsverhandlungen.

Meinungen und Einstellungen zu ganz bestimmten Aspekten eines Policy Subsystems, also die Secondary Beliefs der jeweiligen Parteien, finden sich meist in den entsprechenden Positionspapieren oder anderweitigen öffentlichkeitswirksamen Stellungnahmen. Gerade auf der Ebene der Bundespolitik sind die öffentlichen Stellungnahmen und die Berichterstattung in den Medien die wichtigsten Plattformen, um der Bevölkerung die eigenen Ansichten mitzuteilen.

Weitere Akteure sind nach Definition von Sabatier Vertreter von Behörden und Lobbyistengruppen. Diese Akteure wurden dabei aus der Empirie heraus bestimmt und mit den Kriterien des Advocacy Coalition Frameworks verglichen. Um bei der

Auswertung eine gewisse Aussagekraft zu erhalten hat sich der Autor entschlossen, hierbei nur Akteure in die Untersuchung aufzunehmen, die in mindestens 5% der Fälle (entspricht ca. 10 Artikeln) mit einer wertenden Äußerung vertreten sind. Diese sind in vorliegendem Falle das EU-Verkehrskommissariat, die amtierende Bundeskanzlerin Angela Merkel, die deutschen Landesregierungen (als zusammengefasstes Konstrukt) sowie der ADAC als größte deutsche Interessensvertretung der Autofahrer. Somit wurden zusammen mit den im entsprechenden Zeitraum bundespolitisch aktiven Parteien (CSU, CDU, SPD, Bündnis 90/Grüne, Linkspartei und FDP) für das Policy-Subsystem „PKW-Maut in Deutschland“ zehn Akteure identifiziert.

Nach Sabatier bilden sich Advocacy Coalitions dann, wenn sich verschiedene Akteure mit ähnlichen Policy Core Beliefs zur Zusammenarbeit entschließen, um ihre politischen Ziele in diesem Policy Subsystem durchzusetzen. Somit ist es für die Identifikation von Advocacy Coalitions zunächst notwendig, die Akteure in Bezug auf ihre Policy Core Beliefs zu sortieren. Dies soll anhand des Merkmals geschehen, welche Position (befürwortend oder ablehnend) sie in der öffentlichen Berichterstattung bezüglich der Einführung einer PKW-Maut vertreten. Da sich meine Untersuchung auf die Berichterstattung auf ein bundespolitisches Thema fokussiert und dabei die Berichterstattung im Bundespolitik-Ressort überregionaler Tageszeitungen betrachtet, sehe ich die öffentlich vertretene Meinung eines Akteurs als äußerst wichtiges Indiz für die Zugehörigkeit zu einer Advocacy Coalition.

Die Einstellung zum Thema PKW-Maut wird dabei auf einer Skala von -2 bis 2 codiert, die ich wie folgt definiert habe:

<u>Wert</u>	<u>Bedeutung</u>
2	Der Akteur äußert seine uneingeschränkte Zustimmung zur Idee und Umsetzung einer PKW-Maut
1	Der Akteur findet die Idee einer PKW-Maut überwiegend positiv, hat aber teilweise Bedenken oder sieht Probleme bei der Umsetzung / Als Kollektivakteur: Teilweise kritische Stimmen unter den Mitgliedern
-1	Der Akteur findet die Idee einer PKW-Maut überwiegend negativ, sieht aber Möglichkeiten, seine Bedenken auszuräumen/ Als Kollektivakteur: Teilweise befürwortende Stimmen unter den Mitgliedern

-2	Der Akteur äußert seine uneingeschränkte Ablehnung zur Idee und Umsetzung einer PKW-Maut.
----	---

Anschließend wurde für jeden Akteur Minimum, Maximum, Mittelwert und Standardabweichung berechnet. Dies geschah unter Zuhilfenahme der Statistiksoftware SPSS, die hierfür untenstehende Ergebnisse ausgegeben hat.

Statistische Auswertung Advocacy Coalition

	N	Minimum	Maximum	Mittelwert	Standardabweichung
CSU	75	1	2	1,84	,369
CDU	57	-2	2	-,54	1,297
Verkehrskommissariat	38	-2	2	-,66	1,400
Bundesländer	25	-2	1	-,80	1,000
SPD	60	-2	2	-,83	1,392
Bundeskanzler(in)	35	-2	2	-1,43	1,220
Grüne	34	-2	1	-1,65	,884
FDP	20	-2	1	-1,70	,733
Linkspartei	12	-2	-1	-1,92	,289
ADAC	20	-2	-2	-2,00	,000
Gültige Werte (Listenweise)	0				

Abbildung 3: Statistische Auswertung Advocacy Coalition

Hierbei fällt an der relativ kleinen Standardabweichung auf, dass CSU, Linkspartei und ADAC über den gesamten Zeitverlauf hinweg eine nahezu konstante Position gegenüber einer PKW-Maut vertreten. So steht die CSU einer Einführung stets „uneingeschränkt positiv“ gegenüber, während der „Allgemeine Deutsche Automobilclub“ und die Linkspartei eine Maut uneingeschränkt ablehnen.

Allerdings war die CSU in dem Policy Subsystem wesentlich aktiver und hat über den gesamten Untersuchungszeitraum 75 mal in der Presse Stellung zur PKW-Maut bezogen, während der ADAC in dieser Zeit nur mit 20 Äußerungen in den Tageszeitungen vertreten war. Die Linkspartei kommt sogar nur auf 12 Nennungen, die dabei allesamt in den Zeitraum zwischen Dezember 2013 und November 2016 fallen.

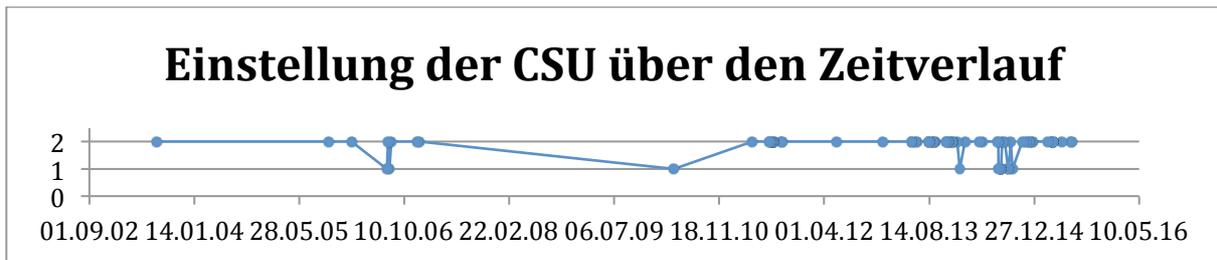


Abbildung 4: Einstellung CSU über Zeitverlauf

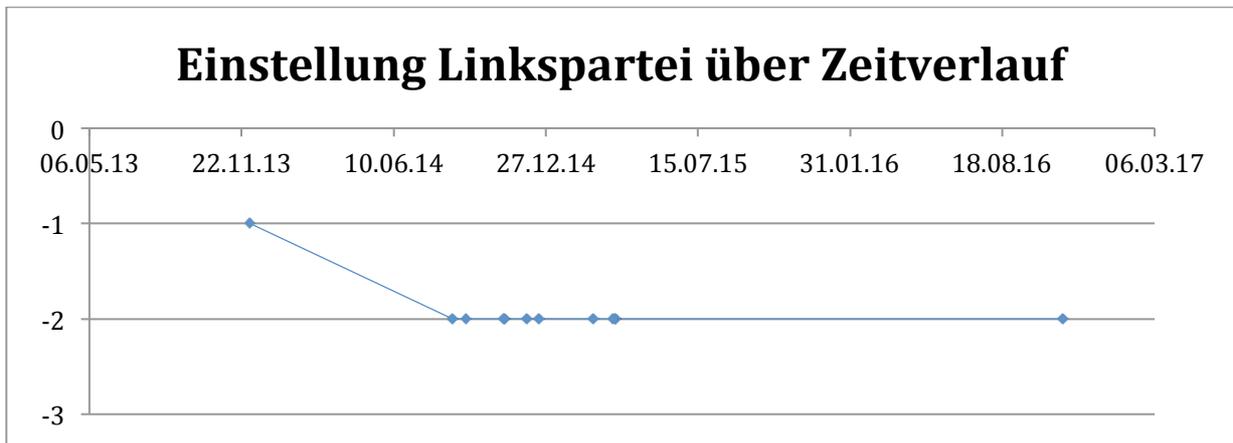


Abbildung 5: Einstellung Linkspartei über Zeitverlauf

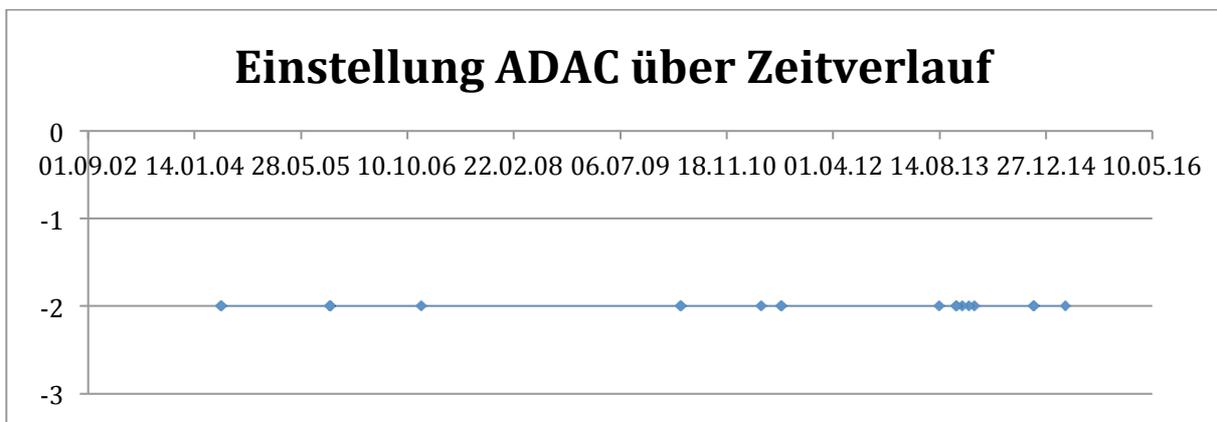


Abbildung 6: Einstellung ADAC über Zeitverlauf

Die FDP hatte sich ganz zu Beginn des Untersuchungszeitraumes zwar für die Idee einer Maut zur Finanzierung der maroden Infrastruktur ausgesprochen, äußerte sich danach allerdings nicht mehr und wechselte in der Regierungsverantwortung von 2009 an auf die Seite der Mautgegner obwohl sie in dieser Periode Koalitionspartner von CDU und CSU war. Dieser Einstellung blieb sie auch nach ihrem Ausscheiden aus dem deutschen Bundestag 2013 treu.

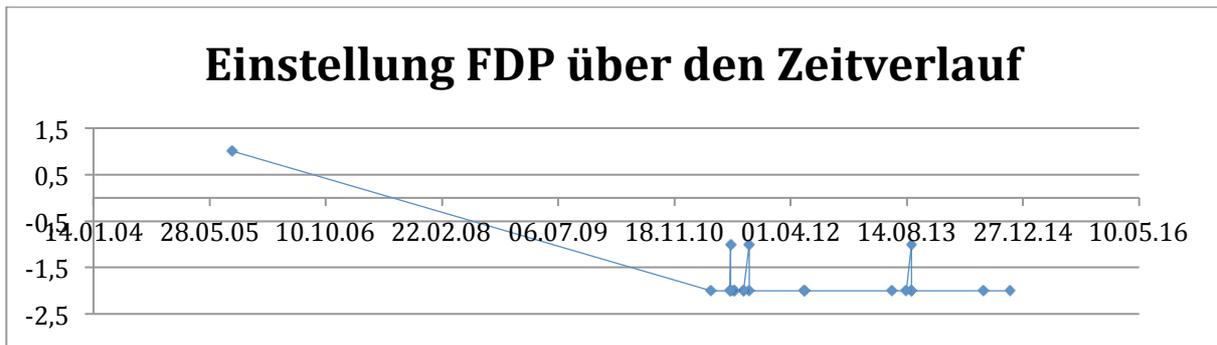


Abbildung 7: Einstellung FDP über Zeitverlauf

Auch bei den Grünen besteht eine recht klare Haltung zur PKW-Maut, die über alle 34 Nennungen über den zeiterlauf hinweg abgelehnt wurde. Allerdings besteht ein wichtiger Kritikpunkt der Grünen darin, dass in den Maut-Plänen wenige bis gar keine ökologischen Faktoren (wie die Verkehrslenkung oder Begünstigung verbraucherarmer PKW) eine Rolle gespielt haben, während sich die KFZ- und Mineralölsteuer an Hubraum bzw. Spritverbrauch bemisst. Unter Berücksichtigung dieser Aspekte wäre eine Maut zumindest bei Teilen der Grünen vorstellbar.

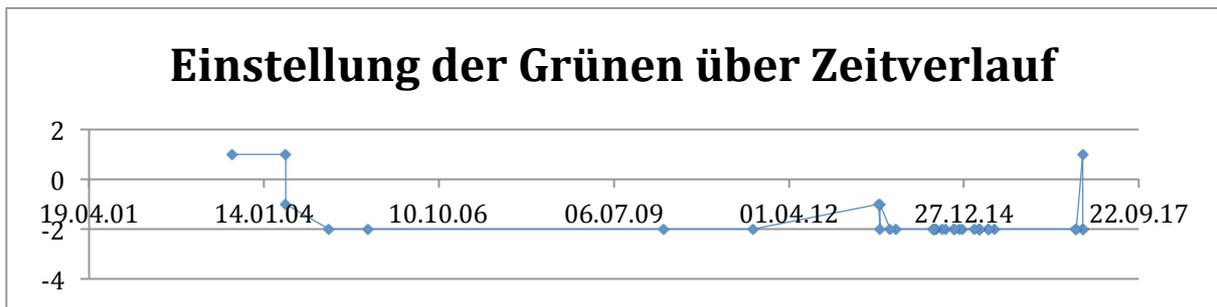


Abbildung 8: Einstellung der Grünen über Zeitverlauf

Auch die Bundeskanzlerin Angela Merkel war während ihrer Amtszeit stets gegen die Einführung einer PKW-Maut. Allerdings musste sie nach dem Wahlerfolg im Herbst 2013 von dieser Position teilweise abrücken: Die CSU konnte das prominente Wahlkampfthema in den Koalitionsverhandlungen von CDU/CSU und SPD durchsetzen und auch das Verkehrsressort ging mit Alexander Dobrindt an die CSU. Dies begründet die vergleichsweise hohe Standardabweichung

Einstellung der Bundeskanzlerin über Zeitverlauf

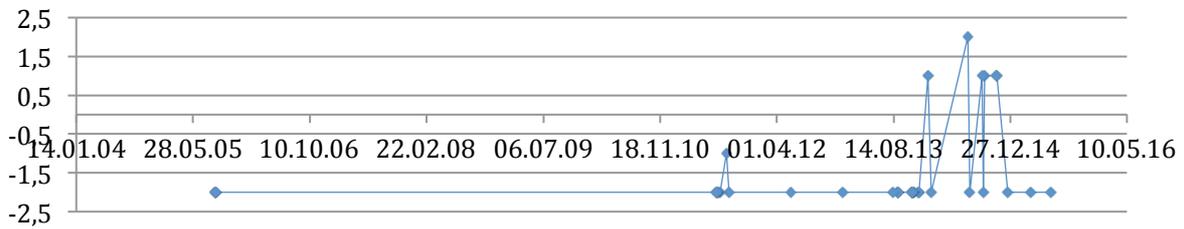


Abbildung 9: Einstellung der Bundeskanzlerin über Zeitverlauf

Ein ähnliches Bild ergibt sich bei der SPD. Dort war unter Verkehrsminister Stolpe die Idee einer projektbezogenen Maut aufgekommen, eine generelle Maut jedoch wurde stets abgelehnt. Mit der Legislaturperiode ab 2013 hatte allerdings auch die SPD dem Koalitionsvertrag mit der festgeschriebenen Einführung einer PKW-Maut zugestimmt. Im Zuge der Koalitionstreue war auch sie fortan gezwungen, ihre bisherige Meinung zur PKW-Maut zu überdenken.

Einstellung SPD über Zeitverlauf

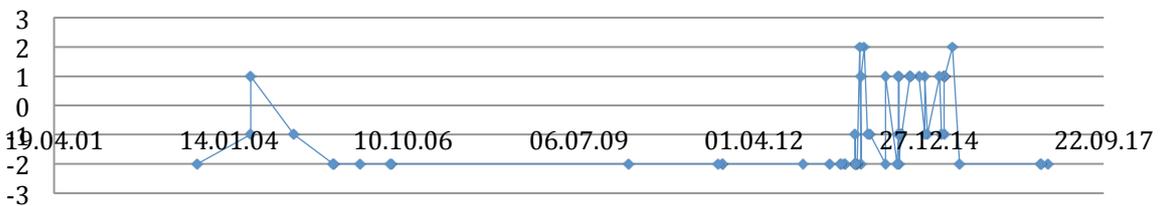


Abbildung 10: Einstellung SPD über Zeitverlauf

Bei den Bundesländern handelt es sich um Stellungnahmen jeder Form von bundesländerübergreifender Initiativen und Gremien, beispielsweise Arbeitskreise von Landesministern oder Treffen der Ministerpräsidenten. Dementsprechend unterschiedlich fallen auch die Positionen zu einer PKW-Maut aus. Mit 25 Nennungen der entsprechenden Gremien der „Länder“, stellen sie nach Meinung des Autors dennoch einen wichtigen Akteur im Subsystem der Maut dar. Aus Sicht der Länder ist eine PKW-Maut ebenfalls überwiegend kritisch zu sehen.

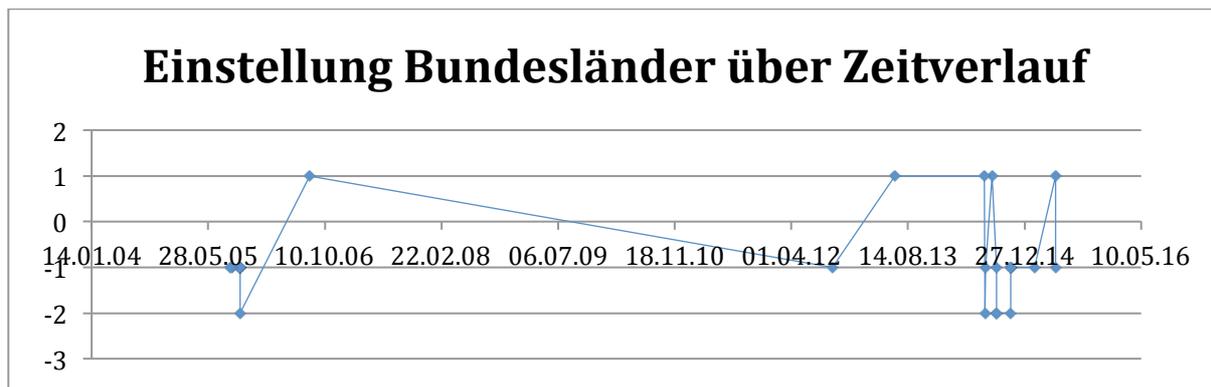


Abbildung 11: Einstellung Bundesländer über Zeitverlauf

Aufschlussreicher dürfte jedoch die Einstellung des EU-Verkehrskommissars sein, welcher sich erst 2013 und somit relativ spät in die deutsche Maut-Debatte einbrachte. Dort schien man jedoch an anfänglichem Abstimmungsbedarf ab Mitte 2014 einer deutschen PKW-Maut und auch einer anderweitigen finanziellen Entlastung einheimischer Autofahrer unter bestimmten Umständen positiv gegenüber zu stehen. Als jedoch am 1. November 2014 Siim Kallas den Posten an seine slowenische Nachfolgerin Violeta Bulc übergab, schlug auch die Stimmung bezüglich der PKW-Maut in überwiegende Ablehnung um.

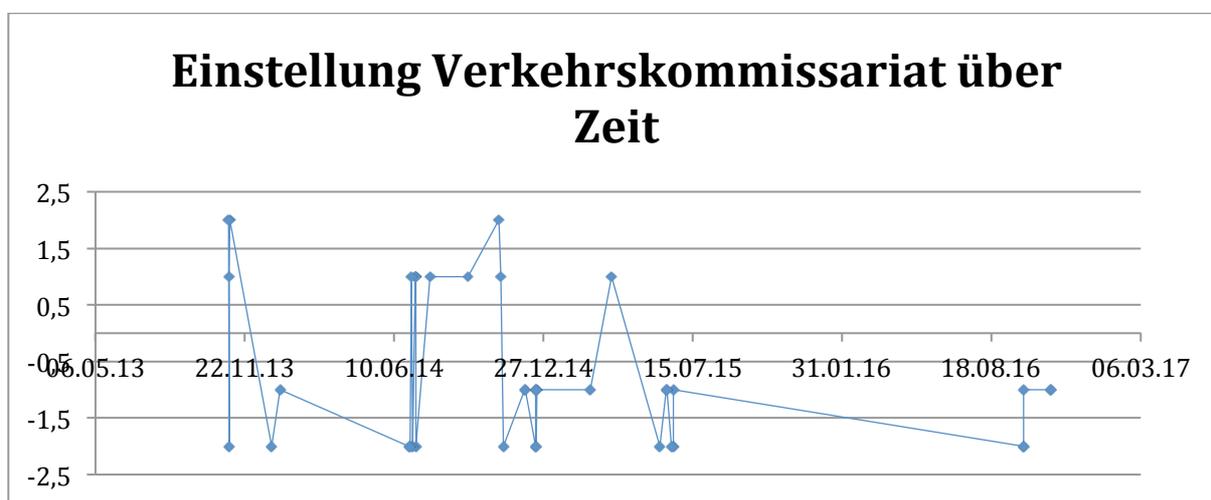


Abbildung 12: Einstellung Verkehrskommissariat über Zeitverlauf

Die CDU ist bei dem Thema der PKW-Maut seit je her geteilter Auffassung, was sich auch in dem Mittelwert von 0,54 und der hohen Standardabweichung von rund 1,3 trotz der hohen Zahl an Nennungen (57) widerspiegelt. Dementsprechend ist es aus diesen Daten nicht möglich eine verlässliche Aussage über die Position zur PKW-Maut zu

treffen, wenngleich der positive Mittelwert auch auf eine leicht positive Einstellung zu einer Nutzungsgebühr für Fernstraßen hindeutet.

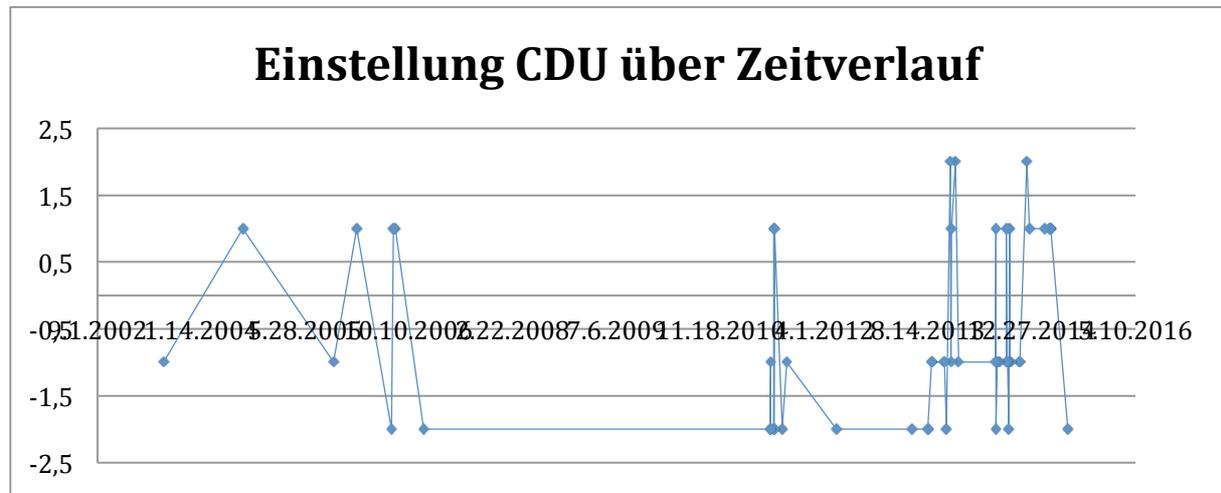


Abbildung 13: Einstellung CDU über Zeitverlauf

Zusammenfassend scheint es zumindest aus der Betrachtung ihrer eigenen Stellungnahmen sinnvoll, die Akteure somit in zwei Advocacy Coalitions einzuteilen, nämlich in die Gegner einer deutschen PKW-Maut sowie die Befürworter der Nutzungsabgabe.

Da in der aktuellen Legislaturperiode (im Kabinett Merkel III) die PKW-Maut vom Bundestag beschlossen wurde und somit zumindest formal eingeführt ist, erscheint es sinnvoll, die Betrachtung in zwei zeitlichen Teilabschnitten zu präzisieren. So lassen sich möglicherweise Anhaltspunkte finden, weshalb der aktuelle Vorstoß zur Einführung einer Nutzungsabgabe erfolgreich war, während bisherige Initiativen scheiterten. Deshalb betrachte ich zum Einen die Akteurskonstellation vor dem aktuellen Kabinett Merkel III (bis 16. Dezember 2013) und zum Anderen während des Kabinetts Merkel III (ab 17. Dezember 2013). Dieser Zeitpunkt erscheint auch deshalb sinnvoll, da die jeweilige Summe der Merkmalsausprägungen in den beiden Zeiträumen ungefähr gleich groß ist. Mit den Daten, wie sie in den Diagrammen weiter oben dargestellt sind, ergibt sich so für den Zeitraum vor dem 17. Dezember 2013 folgende Übersicht:

Statistiken vor Kabinett Merkel III (2004-2013)

		CSU	FDP	SPD	Grüne	CDU	Bundesländer
N	Gültig	42	18	28	12	30	11
	Fehlend	38	62	52	68	50	69
Mittelwert		1,93	-1,67	-1,54	-1,25	-,83	-,73
Median		2,00	-2,00	-2,00	-2,00	-1,00	-1,00

Modus	2	-2	-2	-2	-2	-1
Standardabweichung	,261	,767	1,071	1,138	1,289	,905
Varianz	,068	,588	1,147	1,295	1,661	,818
Minimum	1	-2	-2	-2	-2	-2
Maximum	2	1	2	1	2	1

		Linkspartei	Angela Merkel	Automobil-Clubs	Verkehrskommissariat
N	Gültig	1	23	15	4
	Fehlend	79	57	65	76
Mittelwert		-1,00	-1,96	-2,00	,75
Median		-1,00	-2,00	-2,00	1,50
Modus		-1	-2	-2	2
Standardabweichung			,209	,000	1,893
Varianz			,043	,000	3,583
Minimum		-1	-2	-2	-2
Maximum		-1	-1	-2	2

Abbildung 14: Statistiken vor Kabinett Merkel III (2004-2013)

Die CSU ist durch einen Mittelwert von 1,93 zweifelsfrei den Maut-Befürwortern zuzuordnen. Ebenfalls auf Seite der Befürworter steht das EU-Verkehrskommissariat, wenn auch mit einem Mittelwert von 0,75 wesentlich schwächer ausgeprägt.

Auf der Seite der Maut-Gegner finden sich zunächst die Bundesländer und die CDU mit einer moderat ablehnenden Haltung (Mittelwert -0,73 bzw. -0,83), anschließend folgen die Grünen (-1,25), die SPD (-1,54), FDP (-1,67) und schließlich die Bundeskanzlerin Angela Merkel, die wie auch der ADAC (-2,0) die Maut höchst kritisch sieht (-1,96).

Die Linkspartei wäre hier mit einem Mittelwert von -1 noch eher moderater einzuordnen. Allerdings muss beachtet werden, dass sich die Partei im betrachteten Zeitraum nur ein einziges Mal zu Wort gemeldet hat.

Für den Zeitraum des aktuellen Kabinetts ab Dezember 2013 ergibt sich folgende Übersicht:

Statistiken während Kabinett Merkel III (2013-2016)

		CSU	FDP	SPD	Grüne	CDU	Bundesländer
N	Gültig	33	2	32	22	27	14
	Fehlend	72	103	73	83	78	91
Mittelwert		1,73	-2,00	-,22	-1,86	-,22	-,86
Median		2,00	-2,00	-1,00	-2,00	-1,00	-1,00

Modus	2	-2	1	-2	-1	-1
Standardabweichung	,452	,000	1,362	,640	1,251	1,099
Varianz	,205	,000	1,854	,409	1,564	1,209
Minimum	1	-2	-2	-2	-2	-2
Maximum	2	-2	2	1	2	1

		Linkspartei	Angela Merkel	Automobil-Clubs	Verkehrskommissariat
N	Gültig	11	12	5	34
	Fehlend	94	93	100	71
Mittelwert		-2,00	-,42	-2,00	-,82
Median		-2,00	-,50	-2,00	-1,00
Modus		-2	-2	-2	-2
Standardabweichung		,000	1,676	,000	1,267
Varianz		,000	2,811	,000	1,604
Minimum		-2	-2	-2	-2
Maximum		-2	2	-2	2

Abbildung 15: Statistiken während Kabinett Merkel III (2013-2016)

Auf der Seite der Maut-Befürworter bleibt als einziger Akteur weiterhin die CSU (1,73), wobei der leicht gesunkene Mittelwert auf gesunkene Zustimmungsraten innerhalb der Partei hindeutet. Auf Seiten der Maut-Gegner finden sich mit identischen Mittelwerten CDU und SPD (jeweils -0,22) als moderate Gegner. Jedoch deuten die Standardabweichungen von 1,25 (CDU) bzw. 1,36 (SPD) darauf hin, dass innerhalb der jeweiligen Partei die Meinungen weiterhin stark auseinander gehen. Auch die Bundeskanzlerin rückt mit einem Mittelwert von -0,42 weit von ihrer bisherigen Position ab. Es folgen das EU-Verkehrskommissariat (-0,82), die Bundesländer (-0,86), sowie die Grünen mit einem Mittelwert von -1,86. Am Ende des Spektrums stehen die Linkspartei, der ADAC sowie die FDP, die mit einem Mittelwert von -2,0 eine Maut vollumfänglich ablehnen. Beachtet werden muss hierbei allerdings, dass sich die Bedeutung der FDP und der Linkspartei in den beiden Zeiträumen konträr verhalten. Während die FDP vor dem Kabinett Merkel III deutlich Stellung bezogen hat, während die Linkspartei überhaupt keine Relevanz in den Medien genoss, hat sich das Bild mit dem Ausscheiden der FDP aus dem Bundestag exakt umgekehrt.

Äußerst signifikant ist hier jedoch auch der deutliche Positionswechsel zum Einen der Bundeskanzlerin Angela Merkel (-1,92 nach -0,42), zum Anderen jener der SPD (-1,54 nach -0,22).

In jedem Falle jedoch zeigen die Analysen, dass es in den Advocacy Coalitions vor und nach der letzten Bundestagswahl 2013 einige Verschiebungen gibt. Inwiefern zwischen den Akteuren in den jeweiligen Coalitions tatsächlich eine Zusammenarbeit vorliegt, lässt sich von außen nur schwer belegen. Gleichzeitig wäre eine Zusammenarbeit der Parteien in der Regierungsverantwortung sowie die der Oppositionsparteien in einem funktionierenden Parteiensystem wie dem betrachteten die einzig logische Konsequenz. Dass gerade in Deutschland der Einfluss von Interessensverbänden auf die politische Willensbildung recht groß ist, wurde in der entsprechenden Literatur bereits ausführlich dargelegt (vgl. z.B. Schmidt 2011) und bedarf an dieser Stelle keiner weiteren Ausführung. Daher darf angenommen werden, dass eine Zusammenarbeit der Parteien und Interessensverbände mit ähnlichem Belief-System ebenfalls stattfindet.

Im Framework von Sabatier resultiert ein Policy Change aus mehreren Ursachen. Diese können beispielsweise externe Schocks sein (wie Katastrophen oder Regimewechsel), welche die komplette politische Agenda und die Ressourcenverteilung verändern. Dadurch kann es für die Akteure der bis dahin dominanten Advocacy Coalition notwendig werden, ihre Policy Core Beliefs zu verändern.

Auch können sich die Secondary Beliefs der entsprechenden Akteure verändern, wenn sie durch die gesammelte Erfahrung in dem Policy Subsystem oder aufgrund neuer Informationen ihre Haltung überdenken und anpassen, was Sabatier als Policy-oriented Learning bezeichnet.

Ein weiterer, noch recht neuer Erklärungsansatz für Policy Change im Advocacy Coalition Framework sind Negotiated Agreements. Dieser Ansatz vereint die Aussagen des Advocacy Coalition Frameworks in Hinblick auf Policy-oriented Learning über Coalitions hinweg mit denen der Alternative Dispute Resolution (vgl. z.B. Bingham 1986, Carpenter and Kennedy 1988). Er geht davon aus, dass sich die Teilnehmer zu Beginn eines Konflikts gemäß der gemeinsamen Ansichten und Interessen in Advocacy Coalitions organisiert haben. Dabei interpretieren sie die gleiche Information je nach Belief System unterschiedlich, misstrauen der Gegenseite und sprechen ihr das Problembewusstsein sowie die Fähigkeit zu fairen Gesprächen ab, da ihr die Einsicht fehlt, nur die eigenen Ansichten als richtig zu identifizieren. In diesem Fall ist es notwendig, für die Verhandlung und die anschließende Umsetzung der Ergebnisse ein angemessenes Forum zu schaffen, an welchem alle relevanten Akteure teilnehmen, Misstrauen abbauen und einen für alle

annehmbaren Konsens finden (für tiefergreifende Ausführungen hierzu siehe Sabatier and Weible 2007)

Ein solches Setting ließe sich auf den Bundestagswahlkampf und die anschließenden Koalitionsverhandlungen überragen. So wäre ein möglicher Erklärungsansatz für das Umschwenken der SPD, dass sie mit der neuen Legislaturperiode im Dezember 2013 von der Opposition in die Regierungsverantwortung wechselte. In den Koalitionsverhandlungen von CDU/CSU und SPD war die Einführung einer PKW-Maut ein Kernanliegen der CSU, welchem die SPD zu Gunsten der eigenen Zielerreichung (beispielsweise dem Mindestlohn oder der doppelten Staatsbürgerschaft) in einen Kompromiss nachgegeben haben könnte. Ebenso könnte die neue Regierungskonstellation den Meinungswechsel der Kanzlerin erklären: Gerade in der „Großen Koalition“ mit einem so starken Regierungspartner wird es für Merkel wichtig gewesen sein, bestehende Differenzen innerhalb der Union so weit wie möglich zu reduzieren. Im Zuge dessen könnten in Form von Kompromissen ebenfalls Zugeständnisse an die CSU gemacht worden sein, um dafür die Zustimmung in anderen Policy-Subsystemen einzufordern. Diese Kompromisse (und der damit einhergehende Wille zum Policy Change) schafften schließlich den Konsens, eine gemeinsame Regierung zu bilden.

Anschließend möchte ich nun das Framing in der Berichterstattung untersuchen. Wie bereits im vorherigen Abschnitt erwähnt, wurden die Frames nicht im Vorhinein festgelegt, sondern ausschließlich vom Autor selbst aus der Empirie abgeleitet. Um den Rahmen der Arbeit nicht zu sprengen wurde vereinfachend angenommen, dass die von den Akteuren verwendeten Frames unverfälscht über das Zeitungsmedium transportiert wurden. Eine mögliche Abweichung des Framings vom „Sender“ und dem des niedergeschriebenen Textes (vergleiche oben) wird also bei vorliegender Untersuchung außen Vor gelassen. Um den Einflussfaktor des „Empfängers“ im Kommunikationsprozess ebenfalls so gering wie möglich zu halten, wurde das Framing nur vom Autor selbst kodiert. So kann ausgeschlossen werden, dass es aufgrund unterschiedlicher Auffassung der Texte zu Inkonsistenzen bei der Kodierung kommt. So konnte schließlich folgendes Frame-Set identifiziert werden:

Wert	Frame
1	EU-Rechtskonformität; Rechtliche Gleichsetzung bzw. Diskriminierung
2	Finanzierung; Einnahmen, Ausgaben, Verteilung der Einnahmen
3	Bezahlbarkeit des Individualverkehrs; finanz. Belastung von Autofahrern
4	Datenschutz
5	Auswirkungen für Handel/Tourismus; Umsatzeinbußen, Tanktourismus
6	Verwaltungskapazität
7	Marode Infrastruktur; Investitionslücke im Straßen-/Schienennetz
8	Ökologie; Verkehrssteuerung
9	Ausweichrouten; örtliche Verkehrsverlagerung

In jedem Zeitungsartikel wurde dabei jedem Akteur maximal ein Frame zugeordnet, bediente ein Akteur mehr als einen Frame in einem Artikel, so wurde der quantitativ dominantere kodiert. Bediente ein Akteur keinen Frame oder war im Artikel gar nicht genannt, so wurde nicht kodiert und das Feld frei gelassen. Um bei der Analyse des Framings den Kontext der Verwendung zu berücksichtigen, also ob ein Frame in der Befürwortung oder der Ablehnung der PKW-Maut verwendet wird, wurde der Framing-Wert mit dem Vorzeichen der entsprechenden Advocacy Coalition-Kodierung multipliziert. Wurde beispielsweise die Einführung einer Maut befürwortet (Advocacy-Coalition-Kodierung +1), weil es zusätzliche Einnahmen für den Staat generiert (Framing 2), so wurde bei der Auswertung 2 kodiert. Wurde die Einführung einer Maut abgelehnt (-1) weil die Ausgaben für den Unterhalt eines Mautsystems die Einnahmen übersteigt (2), so wurde -2 kodiert. Auf diese Weise ist es möglich, das Framing beider Advocacy Coalitions (Gegner bzw. Befürworter der Maut) getrennt zu betrachten. Dabei fällt zunächst auf, dass der befürwortende Standpunkt zu einer PKW-Maut insgesamt 62 Mal mit Frames vertreten wurde, der ablehnende Standpunkt wurde über den gesamten Zeitraum 107 Mal mit Frames verdeutlicht. Dabei begründeten die Mautbefürworter ihre Forderung hauptsächlich mit der Angleichung an EU-Standards bzw. mit den Regelungen anderer Länder (EU-Konformität) und der Notwendigkeit von Investitionen in die marode Infrastruktur. Die Mautgegner wiederum lehnten die PKW-Maut ab, da sie die finanzielle Belastung der deutschen Autofahrer erhöhen oder aber ausländische Autofahrer diskriminieren

würde. Die nachfolgenden Grafiken erläutern das Ergebnis.

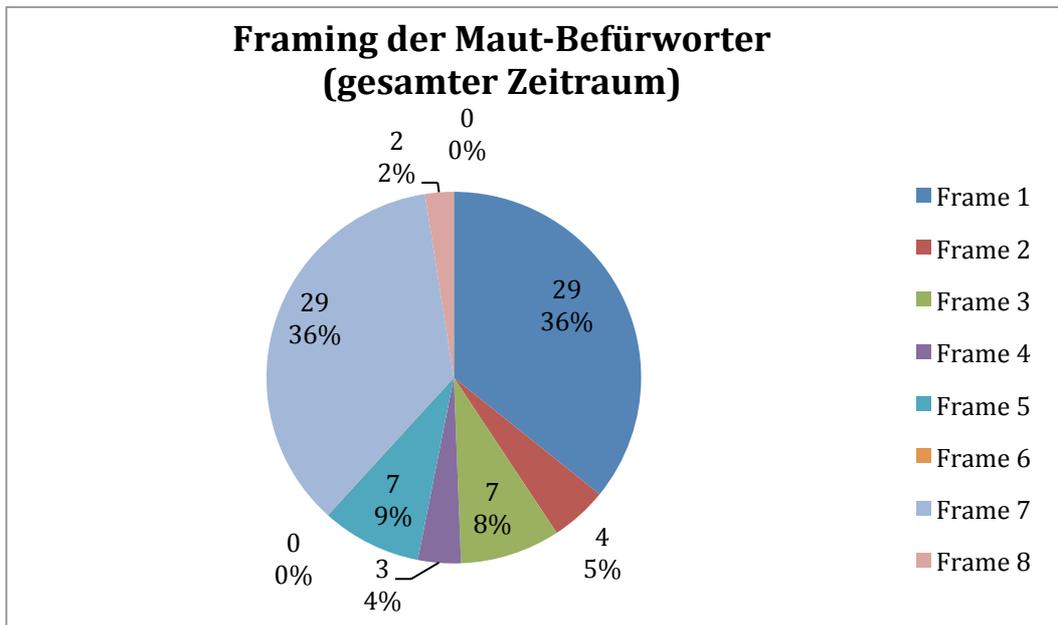


Abbildung 16: Framing der Maut-Befürworter (gesamter Zeitraum)

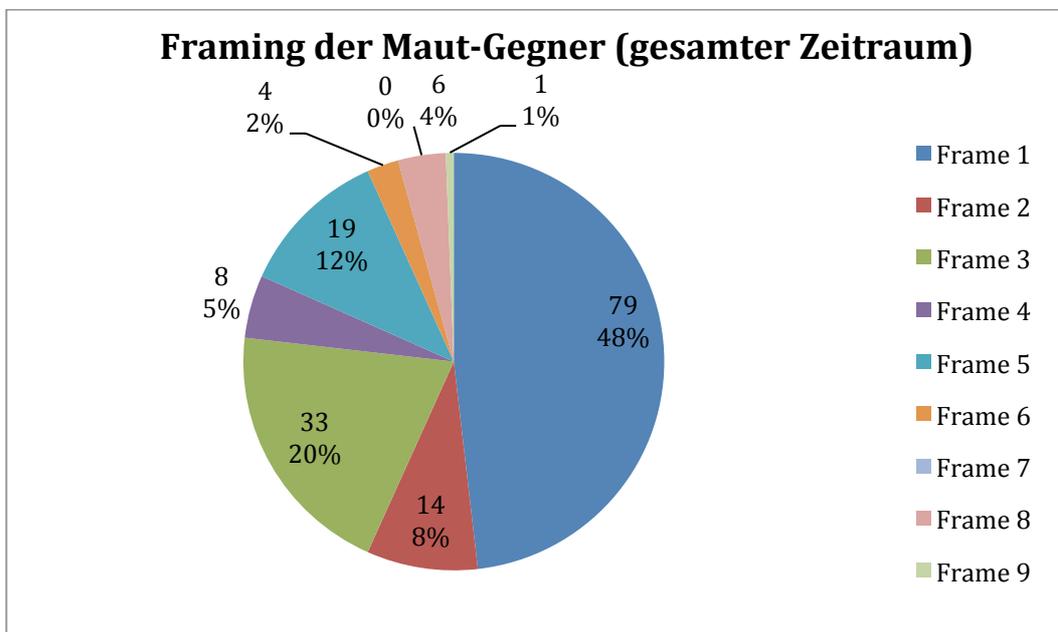


Abbildung 17: Framing der Maut-Gegner (gesamter Zeitraum)

Teilt man die Beobachtungen nun wieder in die bereits bei der Analyse der Advocacy Coalitions verwendeten beiden Zeiträume vor und nach der Bundestagswahl 2013 auf, so lassen sich die unterschiedlichen Konfliktlinien über den Zeitverlauf nachzeichnen.

So war im Zeitraum vor 2013 die marode Infrastruktur (Frame 7) mit 60% Anteil das wichtigste Argument der Befürworter für die Einführung einer Maut. Ebenso war das Gerechtigkeitsargument (Frame 1) mit 19% ein wichtiger Aspekt in der Diskussion: Da viele deutsche Autofahrer im Ausland über Mautgebühren zur Kasse gebeten werden, ist es nur fair, auch in Deutschland auswärtige Autofahrer an den Infrastrukturkosten zu beteiligen.

Der dritte Aspekt nimmt Bezug auf das zu dieser Zeit wieder verstärkt auftretende Problem des Tanktourismus, der in grenznahen Gebieten zu teils verheerenden Umsatzeinbußen in Handel und Tourismus führte. Durch eine Maut ließe sich dieser effektiv eindämmen (Frame 5, 16%) , da durch eine solche Gebühr eine Senkung der Mineralölsteuer finanzierbar wäre, sodass sich die Kraftstoffpreise in und außerhalb Deutschlands wieder annähern und so eine Tankfahrt in das benachbarte Ausland nicht mehr rentabel wäre.

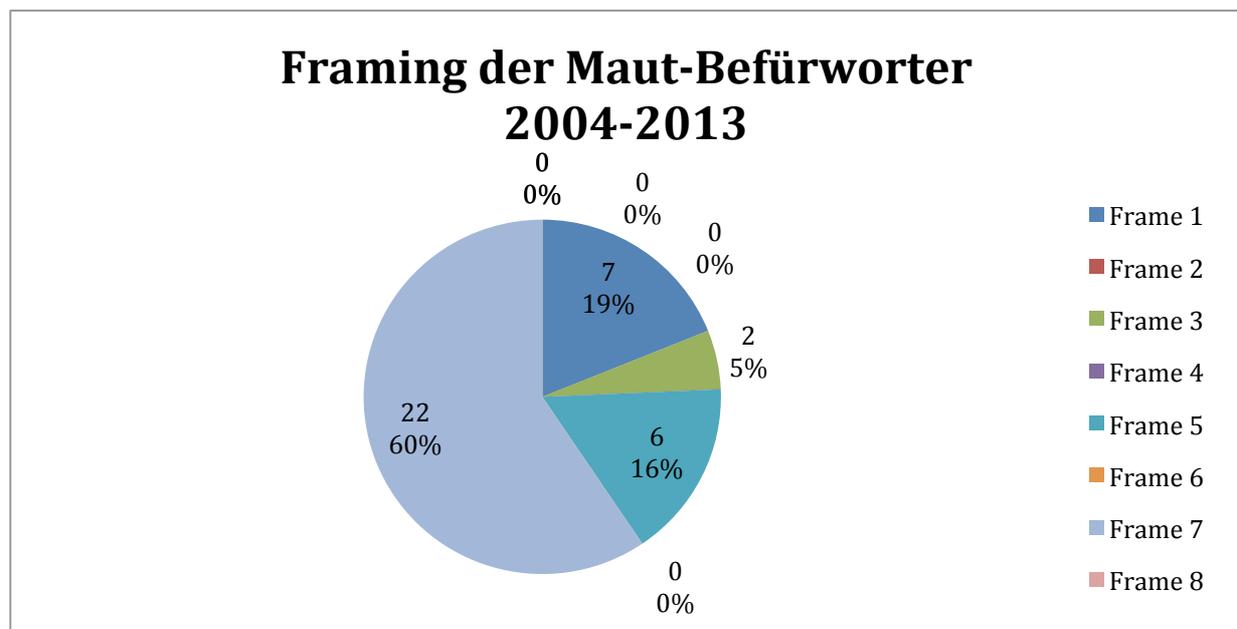


Abbildung 18: Framing der Maut-Befürworter 2004-2013

Die Argumentation der Mautgegner beruhte in der Hälfte der Fälle auf dem Aspekt der finanziellen Belastung der Autofahrer (Frame 3, 50%). Eine Maut , welche die deutschen Autofahrer trifft, würde die Kosten für den Individualverkehr weiter nach oben treiben und so den allgemeinen Wohlstand und die deutsche Wirtschaftskraft gefährden. Gleichzeitig ist eine Maut, die inländische Autofahrer gegenüber ausländischen Kraftfahrzeuglenkern bevorzugt, diskriminierend (Frame 1, 20%). Des Weiteren werden

die geschätzten Kosten und Einnahmen für die Maut als nicht rentabel eingeschätzt (Frame 3, 13%).

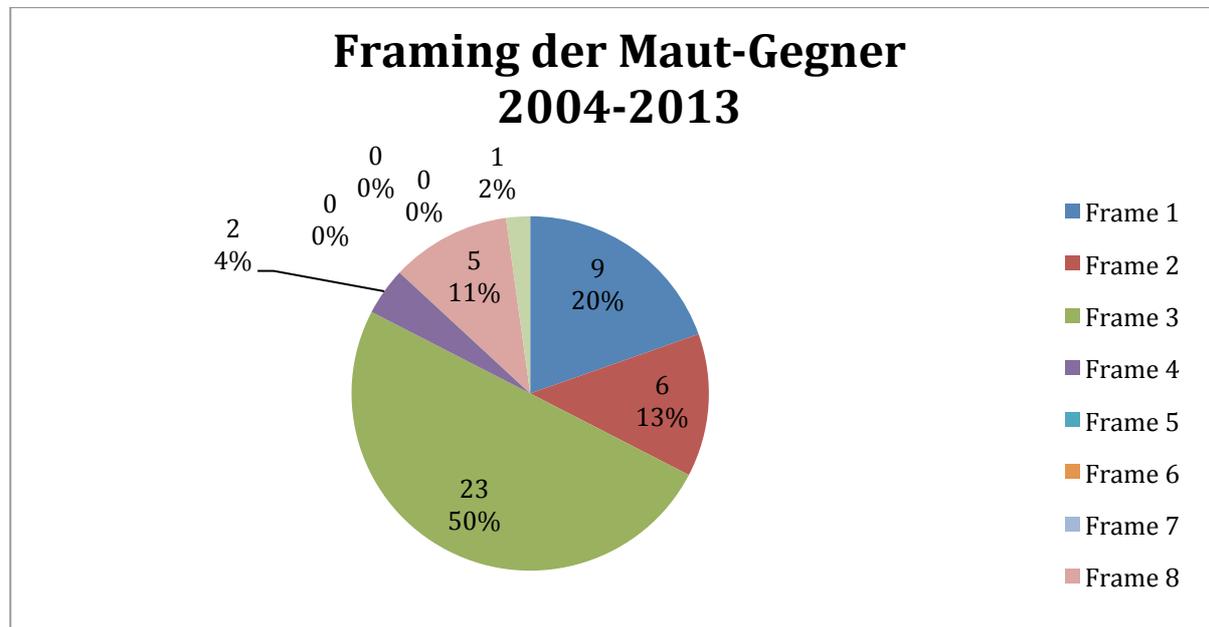


Abbildung 19: Framing der Maut-Gegner 2004-2013

Mit der Bundestagswahl 2013 ändern sich neben der Zusammensetzung auch die Argumentationen der Advocacy Coalitions. So rückt bei den Mautbefürwortern der Frame der maroden Infrastruktur zunehmend in den Hintergrund, während der Frame der EU-weiten Gerechtigkeit (Frame 1) mit nun 56% fortan die politische Argumentation dominiert. Ebenfalls gewachsen ist die Bedeutung des Individualverkehr-Frames (Frame 3, 16%), welcher im vorherigen Zeitraum nur eine untergeordnete Rolle gespielt hat. Der Tanktourismus-Frame (Frame 5) dagegen spielt keine Rolle mehr und wurde seit 2013 in der Argumentation nicht mehr berücksichtigt. Gleichzeitig beginnen die Befürworter auch, den finanziellen Aspekt der Maut in ihre Argumentation aufzunehmen und die Maut als wichtige Einnahmequelle für den Staat zu beschreiben (Frame 2, 8%).

Framing der Maut-Befürworter 2013-2016

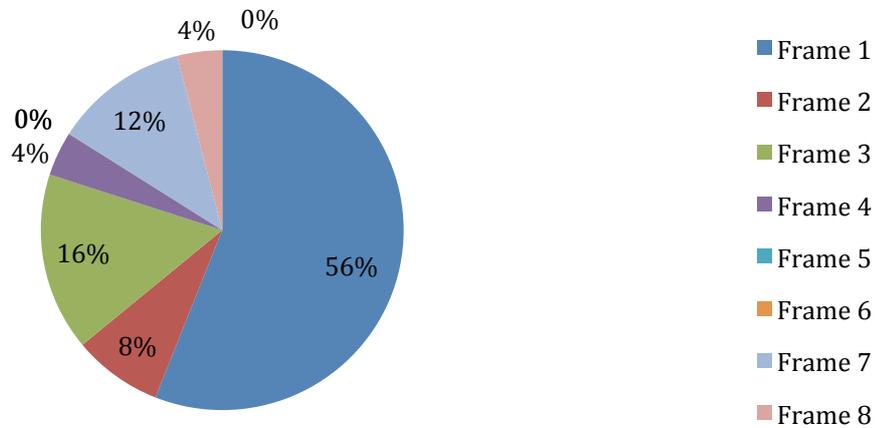


Abbildung 20: Framing der Maut-Befürworter 2013-2016

Auch bei den Mautgegnern hat sich die Argumentationsstruktur mit der Bundestagswahl 2013 verändert. Wie schon bei den Mautbefürwortern hat das vormals dominante Frame massiv an Bedeutung verloren. So liegt der Individualverkehrs-Frame (Frame 3) statt vormals 50% jetzt nur noch bei 11%. Parallel dazu ist jedoch der Diskriminierungsaspekt (Frame 1) stark angestiegen und mit 46% der wichtigste Frame in der Argumentation der Gegner. Gleichzeitig bestehen weiterhin Zweifel an der finanziellen Rentabilität (Frame 2, 8%). Neu hinzugekommen sind die (negativen) Auswirkungen einer Maut auf Handel und Tourismus (Frame 5), die mit 23% nun einen breiten Raum in der Argumentation der Mautgegner einnehmen. Dieser Sachverhalt ist insofern besonders beachtenswert, als dass dieser Frame bisher eine tragende Rolle in der Argumentation der Mautbefürworter eingenommen hat, während er bei den Mautgegnern keinerlei Erwähnung fand.

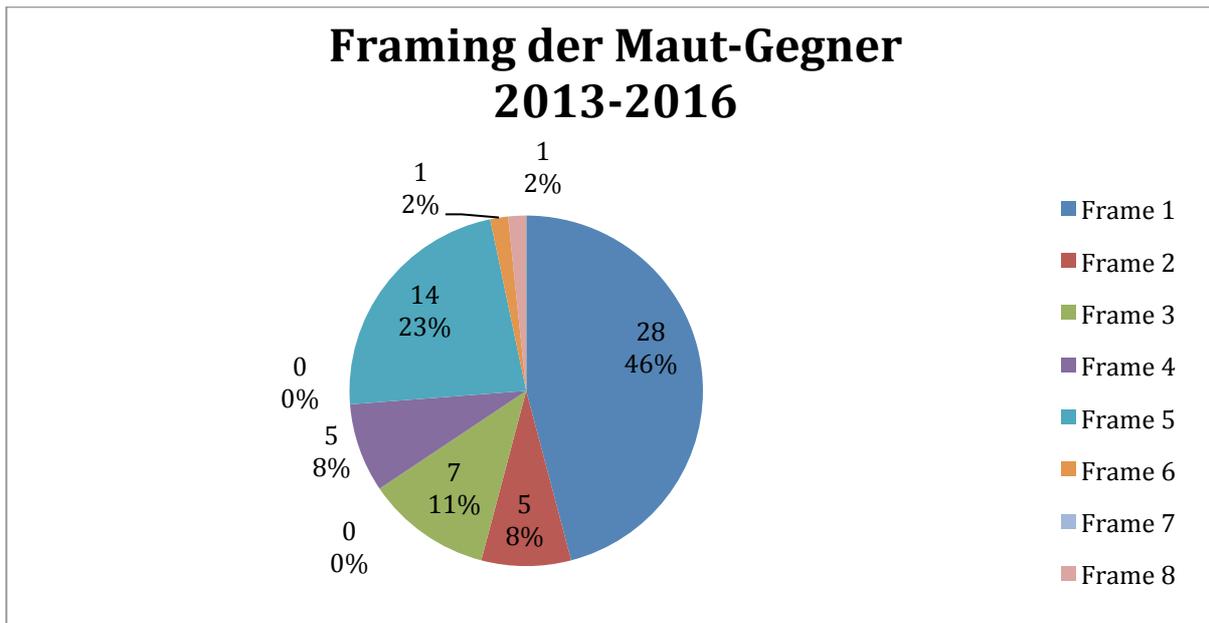


Abbildung 21: Framing der Maut-Gegner 2013-2016

Dass sich die Argumentationsstruktur von Mautbefürwortern und –gegnern ab der Bundestagswahl 2013 verändert hat, dürfte zum Großteil daran liegen, dass sich auch der Inhalt der Diskussion über den Zeitverlauf verändert hat. So war der Diskussionsgegenstand vor den Landtagswahlen in Bayern 2012 eine allgemeine PKW-Maut auf Deutschlands Fernstraßen, um gezielt die dringend benötigten Infrastrukturinvestitionen effizienter finanzieren zu können, anstatt dabei auf die jeweilige Haushaltslage angewiesen zu sein, wie es bei der aktuellen Steuerfinanzierung der Fall ist. Aus diesem Kontext und auch aus dem Umstand, dass diese Art von Maut ausnahmslos jeder PKW-Halter bei Benutzung zu entrichten hätte und damit sowohl inländische als auch die ausländischen Autofahrer betroffen wären, ergibt sich die Argumentationsstruktur der Mautbefürworter (welche eine Umstellung von der Steuerfinanzierung auf die effizientere Nutzerfinanzierung forcieren) und der Mautgegner (die den Individualverkehr als wichtigen Faktor für den allgemeinen Wohlstand und die starke Konjunkturlage nicht noch mehr strapazieren wollen).

Alle Anläufe, eine solche Maut zu implementieren blieben jedoch stets erfolglos.

Davon ausgehend änderte sich mit dem Landtagswahlkampf 2012 und auch dem Bundestagswahlkampf 2013 das zur Diskussion stehende Mautkonzept. So war die Forderung der CSU nicht mehr die Einführung einer allgemeinen Maut sondern eine Maut, die de facto nur ausländische Autofahrer belastet. Dabei wird die Maut zwar immer noch pauschal von jedem Autofahrer entrichtet, jedoch erhalten die inländischen

Autofahrer eine vollständige Rückerstattung der Mautkosten über die KFZ-Steuer. Dieses Konzept löst somit die Zielkonflikte der bisherigen Mautdiskussion: Infrastrukturinvestitionen werden (zumindest teilweise) nutzerfinanziert, gleichzeitig kommt über die vollständige Rückerstattung keine weitere finanzielle Belastung auf die inländischen Autofahrer zu (ein Umstand, den die Mautbefürworter in ihrer aktuellen Argumentation stark hervorheben, wie der starke Anteil von Frame 3 ab 2013 beweist). Durch dieses neue Mautkonzept entstehen jedoch neue Konfliktlinien: Ein Streitthema ist dabei, ob eine solche Maut eine verbotene Diskriminierung ausländischer Autofahrer darstellt. Dies zeigt sich in der steigenden Bedeutung des Frames 1 in der Argumentation beider Seiten seit 2013 und wird letztendlich vor dem Europäischen Gerichtshof zu klären sein. Ein weiterer Konfliktpunkt ist die Finanzierung bzw. das Kosten-Nutzen-Verhältnis. Gab es bereits bei den Plänen einer allgemeinen Maut Zweifel der Mautgegner an der Rentabilität, so sind diese bei Dobrindts Mautplänen noch weiter gewachsen, schließlich ist nach diesen Plänen ein wesentlich kleinerer Personenkreis effektiv betroffen als es bei der allgemeinen Maut der Fall wäre. Dass die Befürworter hier Überzeugungsarbeit leisten müssen, zeigt der Umstand, dass Frame 2 nun auch in ihrer Argumentation eine Rolle spielt.

Ein wichtiges Argument der Mautbefürworter dagegen ist weggefallen, nämlich die Eindämmung des Tanktourismus. So hat beispielsweise Österreich seine Mineralölsteuersätze 2007 und 2011 soweit erhöht, dass sich der vormals deutliche Preisunterschied selbst bei Diesel egalisiert bzw. zeitweise sogar umgekehrt hat.

Dagegen argumentieren die Mautgegner nun damit, dass die Straßengebühr den kleinen Grenzverkehr nach Deutschland einschränken könnte und nun wiederum die grenznahen Regionen mit Umsatzeinbußen bei Handel und Tourismus rechnen müssten. Hier ist also die Darstellung der Maut im Bezug auf Handel und Tourismus vollständig gedreht worden: Vormalig als Mittel vermarktet, um durch den finanziellen Spielraum die Folgen des Tanktourismus für die grenznahen Gebiete einzudämmen, wird die Maut jetzt als eine Maßnahme dargestellt die nun selbst die Wirtschaft in den Grenzregionen gefährdet.

Abschließend lässt sich also festhalten, dass sich die Diskussion um die PKW-Maut stets weiterentwickelt hat und sich in zwei Sinnabschnitte unterteilen lässt. So war der Diskussionsinhalt im Zeitraum von 2004 bis zur Bundestagswahl Mitte Dezember 2013 eine allgemeine PKW-Maut für alle Straßenbenutzer. Für diese Zeit konnten zwei

Advocacy Coalitions identifiziert werden. So ist die CSU sowie das EU-Verkehrskommissariat der Gruppe der Mautbefürworter zuzuordnen, wobei die CSU mit einem Mittelwert von 1,93 eine wesentlich höhere Zustimmung äußert als das Verkehrskommissariat mit 0,75. Auf anderen Seite zählen die SPD, die Bundeskanzlerin sowie die FDP (-1,54, -1,96, -1,67) zu den größten Mautgegnern. Das größte Konfliktpotential im Diskurs zu dieser Zeit liegt hier in der Argumentation der Befürworter mit dringend notwendigen Infrastrukturinvestitionen und der Angleichung an die Mautpraxis in EU-Nachbarländern, sowie der Argumentation der Gegner, dass eine zusätzliche Verteuerung des Individualverkehrs für Inländer nicht zumutbar und einer anderweitige Ausgestaltung der Maut diskriminierend sei.

Zur Bundestagswahl 2013 hin wandte sich der Diskussionsinhalt ab von einer allgemeinen PKW-Maut hin zu einem Modell, welches faktisch nur ausländische PKW-Halter zur Kasse bitten würde. Zusammen mit dem Regierungswechsel im Dezember 2013 haben sich damit auch die Advocacy Coalitions verschoben. So verbleibt die CSU als einziger Akteur auf der Seite der Mautbefürworter. Gleichzeitig verschieben sich die beiden weiteren Regierungsparteien CDU und SPD auf der Seite der Mautgegner mit einem Mittelwert von jeweils -0,22 nahe an den Indifferenzpunkt. Gleichzeitig verliert die FDP auf der Seite der Mautgegner signifikant an Bedeutung, da sie nach der Bundestagswahl nicht mehr im Bundestag vertreten ist. Die Linkspartei dagegen erhält im Zeitraum nach 2013 ein größeres politisches Gewicht und positionieren sich in der Öffentlichkeit zusammen mit dem ADAC (beide mit einem Mittelwert von -2,0) als größte Mautgegner. Auch die Argumentationsstruktur hat sich durch den neuen Diskussionsinhalt geändert. So nimmt bei den Mautbefürwortern der Gerechtigkeits-Frame den breitesten Raum ein, gefolgt von Aspekt, dass gegenüber dem alten Mautkonzept keine Mehrkosten auf inländische PKW-Halter zukommen werden. Auch bei den Mautgegnern spielt der Gerechtigkeits-Frame nun die bedeutendste Rolle, da sie das aktuelle Mautkonzept als diskriminierend für ausländische PKW-Halter und damit nicht rechtskonform ansehen. Ebenso befürchten sie von einem solchen Mautkonzept negative Folgen für Handel und Tourismus gerade in grenznahen Gebieten, da die Abgabe den kleinen Grenzverkehr reduzieren könnte.

Die Ergebnisse zeigen also, dass sich sowohl im Hinblick auf den Diskussionsinhalt, als auch auf die Akteurskonstellation und das Framing eine gewisse Dynamik entwickelt hat. Nicht nur das WAS der Diskussion hat sich im Zeitverlauf verändert, sondern auch das WER und WIE.

5. Populismus oder Problemlösung? Ein Deutungsversuch

Warum trotz diversen offensichtlichen Konfliktstellen (nicht zuletzt mit der EU) dennoch an der Einführung einer PKW-Maut festgehalten wird, kann nicht abschließend geklärt werden. Die obige Auswertung kann nur Indizien liefern, die über das Für und Wider spekulieren lassen. Dennoch möchte ich in diesem Abschnitt versuchen, meine Ergebnisse in einen logischen Kontext einzuordnen und so möglicherweise Anstoß zu weiterer Forschung geben.

Die Auswertungen zeigen, dass die Maut nicht erst seit Seehofer und Dobrindt ein Thema der Bundespolitik ist, sondern schon seit Langem Gegenstand vieler Beratungen und Diskussionen ist. Der Hauptgrund dürfte dabei zweifelsohne der teilweise desolate Zustand der Infrastruktur sein, die immer weiter verfällt. Der Zustand der deutschen Straßen ist dem Bund durchaus bekannt, doch seit Jahren werden von dem jährlichen Investitionsbedarf von ca. 12 – 15 Mrd. Euro gerade einmal 8 – 10 Mrd. Euro tatsächlich investiert (siehe z.B. Doll, et al. 2013a). Die Suche nach neuen Einnahmequellen durch den Staat erscheint vor diesem Hintergrund nur konsequent. Das dabei unweigerlich die in vielen europäischen Staaten eingeführte PKW-Maut auch hier in Deutschland eine Option sein kann, ist ebenfalls naheliegend. Dieser Linie folgt auch die Argumentation der Mautbefürworter seit 2004. Das Hauptargument der Gegenseite, man könne den Autofahrern nicht noch weitere Kosten zumuten, ist jedoch ebenfalls legitim. Durch KFZ-Steuer und Mineralölsteuer leisten diese bereits einen signifikanten Beitrag, der sich allein im Haushaltsjahr 2005 auf insgesamt 48,38 Mrd. Euro beläuft. Mit 39,71 Mrd. Euro (MWV. 2016) entstammt der Großteil davon den Erlösen aus der Mineralölsteuer. Gleichzeitig legt das Straßenbaufinanzierungsgesetz fest, dass die Hälfte des jährlichen Aufkommens dieser Steuer, im Jahr 2005 also rund 19 Mrd. Euro, „für Zwecke des Straßenwesens zu verwenden“ sind (StrFinG, Art. 1). Tatsächlich beläuft sich der gesamte Verkehrsetat 2005 auf nur 10,8 Mrd. Euro, wovon wiederum nur 4,6 Mrd. Euro in den Straßenbau fließen (Verkehrsrundschau 2004). Die restlichen Einnahmen werden über den

Bundeshaushalt in andere Politikfelder geleitet (Doll, et al. 2013b). Dass man Autofahrern weitere Kostensteigerungen zum Zwecke des Straßenbaus nicht zumuten möchte, wenn rund die Hälfte der eigentlich für den Straßenbau vorgesehenen Mittel zur Finanzierung anderer Projekte verwendet wird, erscheint logisch, wenngleich diese Begründung aufgrund des unkalkulierbaren medialen Echos verständlicherweise in der Öffentlichkeit stets vermieden wird. Des Weiteren wäre eine solche Erhöhung bzw. die generelle Einführung einer Maut im Grunde auch nicht notwendig: Obige Zahlen legen die Vermutung nahe, dass der Investitionsbedarf in die Infrastruktur ausreichend gedeckt wäre, würden die Steuermittel entsprechend ihrer gesetzlichen Bestimmung verwendet werden. Diese Überlegungen könnten zwei Gründe sein, weshalb die Anläufe einer allgemeinen PKW-Maut bisher gescheitert sind.

Ein Grund, weshalb trotzdem konsequent an der Mautidee festgehalten wird könnte auch rein praktischer Natur sein: Die Konzeption einer Maut zur Infrastrukturfinanzierung dürfte wesentlich einfacher sein, als all jene Finanzierungslücken zu schließen, die durch die zweckgebundene Verwendung beispielsweise der Mineralöl- bzw. Energiesteuer in diverse andere (aktuell über diese Steuern finanzierte) Politikfelder transferiert würden. Somit bliebe als Mittelweg nur eine schrittweise Umstellung von der Steuerfinanzierung auf die Nutzerfinanzierung. Mit den aktuellen Mautplänen würden die Mauteinnahmen in eine Betreibergesellschaft fließen. Diese erhält zum Einen die Mautgebühren der Inländer, die diese mit ihrer KFZ-Steuer verrechnen können. Effektiv wird also ein Anteil der KFZ-Steuer in die Betreibergesellschaft umgelenkt. Gleichzeitig fließen auch die Mautgebühren ausländischer PKW in diese Betreibergesellschaft und stellen eine neue Geldquelle dar. Energiesteuer und die verbleibende KFZ-Steuer fließen weiterhin in den Bundeshaushalt. Mit diesem Schritt würde man also einen Teil der KFZ-Steuer über Umwege der zweckgebundenen Verwendung im Infrastrukturbereich zuführen und gleichzeitig einen (wenn auch geringen) weiteren Anteil durch ausländische Straßennutzer neu generieren. Dies allein würde bereits zumindest theoretisch eine Verbesserung gegenüber dem Status Quo der Finanzierungssituation bedeuten. Ob sich auch in der Praxis eine Verbesserung in Form steigender Investitionen in die Infrastruktur einstellt, ist von vielen weiteren Faktoren sowie nicht zuletzt von dem Ausgang des schwebenden Verfahrens vor dem EUGH abhängig und wird sich wohl erst in einigen Jahren abzeichnen. Dennoch lassen sich in dieser Betrachtung gewisse Handlungsoptionen

erkennen, welche die Infrastruktursituation in Deutschland nachhaltig verbessern könnten. Die Hypothese, dass die Einführung des aktuellen Mautkonzepts auf rein populistischen Gründen beruht, erscheint dem Autor daher eher unwahrscheinlich.

6. Schlussfolgerung

Zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass es sich bei der Diskussion um die PKW-Maut um kein starres Konstrukt handelt, sondern sich sowohl Inhalt und Argumentation, als auch die Akteurskonstellation über den Zeitverlauf weiterentwickelt hat. Das Problembewusstsein, dass die deutsche Infrastruktur massiv unterfinanziert ist, ist dabei bei allen Beteiligten durchaus vorhanden. Somit stellt die Diskussion über eine PKW-Maut in Deutschland einen ernstzunehmenden und politisch relevanten Aspekt dar, was auf populistische Themen eher selten zutrifft. Warum die PKW-Maut bis dato im politischen Betrieb eine nur untergeordnete Rolle gespielt hat, lässt sich von außen nicht abschließend klären. Einen Grund stellt dabei sicherlich die Akteurskonstellation dar, die bis 2013 keine stabile Mehrheit für eine PKW-Maut auf Regierungsseite installieren konnte. Erst durch die Große Koalition aus SPD und CDU/CSU ab 2013 war es möglich, durch geschicktes Verhandeln einen der (durch die Größe der Fraktion im Bundestag) bedeutendsten Mautgegner zu einer Zustimmung zur PKW-Maut zu veranlassen. So konnten die Regierungspartner CDU und SPD jeweils die eigenen Wunschprojekte (wie beispielsweise die Mütterrente oder den Mindestlohn) im Koalitionsvertrag verankern und mit Unterstützung der CSU auch praktisch durchsetzen, wofür die CSU Rückendeckung für die Einführung der PKW-Maut einforderte. Eine nachträgliche Verweigerung von CDU und SPD zur ebenfalls im Koalitionsvertrag verankerten PKW-Maut würde einen Bruch der Koalitionstreue bedeuten und damit einen politischen Eklat.

Hinsichtlich der verwendeten theoretischen Konzepte bleibt festzuhalten, dass sich sowohl das Advocacy Coalition Framework als auch das Framing-Konzept auf den Untersuchungsgegenstand der PKW-Maut erfolgreich anwenden und überprüfen lassen. Anhand der beschriebenen Eigenschaften und Verhaltensmuster lassen sich im untersuchten Zeitverlauf alle beteiligten Akteure entsprechend ihrer Überzeugungen in Advocacy Coalitions unterteilen und der Policy Change kann durch die Annahmen der Negotiated Agreements nachvollziehbar begründet werden.

Das Framing-Konzept liefert dabei wichtige Hilfe zur Identifikation des Belief Systems der beteiligten Akteure und leistet einen wichtigen Beitrag, den Diskussionsverlauf und den Policy Change nachzuverfolgen. Einzig bei dem Attention-Cycle Framework konnten einige konzeptionelle Schwachpunkte gefunden werden. Downs Konzept basiert auf der Untersuchung der Berichterstattung über bereits existierende Missstände, die aus bestimmten Umständen plötzlich in den öffentlichen Fokus rücken. Wie in der Analyse bereits dargelegt ist die PKW-Maut allerdings nicht als existierender Missstand im Sinne des Attention-Cycle-Konzepts zu sehen, sondern vielmehr als ein Lösungsvorschlag für einen anderen Missstand zu interpretieren, nämlich die unterfinanzierte Infrastruktur. Zwar lassen sich auch in der Berichterstattung über die Maut die grundlegenden Prämissen und die Stadien Attention-Cycles identifizieren, gleichzeitig weicht sie jedoch in manchen Punkten von dem theoretischen Konzept ab. Inwieweit die Aussagekraft des Attention-Cycles auch bei Anwendung auf einen Lösungsvorschlag (bzw. je nach Sichtweise eine Verschlechterung des Status Quo) erhalten bleibt, bietet einen Anhaltspunkt für weitere Untersuchungen.

Ebenso eröffnet die unter Punkt 5 angesprochene (gesetzeswidrige) Zweckentfremdung der Energiesteuer weiteres Diskussionspotential, inwiefern eine PKW-Maut überhaupt für den Erhalt der deutschen Infrastruktur benötigt wird. Ich hoffe, mit meinen Ausführungen das weitere politikwissenschaftliche Forschungspotential im Zusammenhang mit der PKW-Maut dargestellt und mit meinen Analysen den Grundstein für die weitere Betrachtung gelegt zu haben.

Literaturverzeichnis

- Bauchmüller, M., and M. Kotynek. 2010. "Umweltbundesamt Fordert Pkw-Maut Auf Allen Deutschen Straßen." *Süddeutsche Zeitung*, 16.04.2010.
- Bingham, Gail. 1986. *Resolving Environmental Disputes: A Decade of Experience*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Carpenter, S.L., and W.J.D. Kennedy. 1988. *Managing Public Disputes*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Denkler, Thorsten. 2015. "So Täuscht Die Csu Ihre Wähler." *Süddeutsche Zeitung*, 1.6.2015.
- Doll, Nikolaus, Steffen Fründt, and Andre Tauber. "Marode Infrastruktur Schwächt Standort Deutschland." <https://www.welt.de/wirtschaft/article116116301/Marode-Infrastruktur-schwaecht-Standort-Deutschland.html>.
- Doll, Nikolaus, Martin Greive, and Andre Tauber. "42 Milliarden Euro Vom Staat Zweckentfremdet." WELT.de, <https://www.welt.de/wirtschaft/article121719145/42-Milliarden-Euro-vom-Staat-zweckentfremdet.html>.
- Downs, Anthony. 1972. "Up and Down with Ecology - the "Issue-Attention Cycle"." *Public Interest* 28: 38 - 50.
- Entman, Robert M. 1993. "Framing: Towards Carification of a Fractured Paradigm." *Journal of Communcation* 43 (4) 50-58.
- FAZ, Ohne Autor. 2005. "Streit Über Die Pkw-Maut." *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2.9.2005. Ausg. 204, S. 4.
- . 2011. "Von Vielem Ein Wenig: Die Ergebnisse Des Koalitionsausschusses." *Fankfurter Allgemeine Zeitung*, 18.11.2011. Ausg. 260, S. 3.
- Fiske, S.T., and S.E. Taylor. 1991. *Social Cognition*. New York: McGraw-Hill.
- Graber, D.A. 1988. *Processing the News: How People Tame the Information Tide*. Vol. 2nd Ed. New York: Longman.
- Hansen, A. 1991. "The Media and the Social Construction of Environment." *Media, Culture and Society* 13: 443-58.
- Hilgartner, S., and C. Bosk. 1988. "The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model." *American Journal of sociology* 94: 53-78.
- InfrAG. 2015. "Infrastrukturabgabegesetz, Anlage Zu §8." Vol. Anlage zu §8.
- MWV., n.d. "Steuereinnahmen Des Bundes Und Der Länder Aus Mineralöl- Bzw. Energiesteuer Von 1950 Bis 2015 (in Millionen Euro)." Statista, de.statista.com/statistik/daten/studie/2478/umfrage/entwicklung-der-einnahmen-aus-mineral--energiesteuer-seit-dem-jahr-1950/.
- Nisbet, C.M., and M. Huges. 2006. "Attention Cycles and Frames in the Plant Biotechnology Debate." *The Harvard International Journal of Press/Politics* 11: 3-40.
- Nohrstedt, Daniel. 2005. "External Shocks and Policy Change: Three Mile Island and Swedish Nuclear Energy Policy." *Journal of European Public Policy* 12 (6): 1041-59.
- Pefley, Mark, and Jon Hurwitz. 1985. "A Hierarchical Model of Attitude Constraint." *American Journal of Political Science* 29: 871-90.
- Provan, Keith G., and H. Brinton Milward. 1995. "A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems." *Administrative Science Quarterly* 41(1): 1-33.

- Putnam, Robert. 1976. *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Sabatier, Paul A., and Hank Jenkins-Smith. 1988. "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein." *Policy Sciences* 21: 129-68.
- . 1999. "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment." In *Theories of the Policy Process*, ed. Paul A. Sabatier. Boulder, CO: Westview Press. 117-66.
- . 1994. "Evaluating the Advocacy Coalition Framework." *Journal of Public Policy* 14(2): 175-203.
- . 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, Paul A., and Christopher M. Weible. 2007. "The Advocacy Coalition Framework - Innovations and Carifications." In *Theories of the Policy Process*, ed. Paul A. Sabatier, 2 ed. Boulder: Westview Press. 189-222.
- Schmidt, Manfred G. 2011. *Das Politische System Deutschlands*. Vol. 2. München: C.H. Beck.
- Thatcher, Mark. 1998. "The Development of Policy Network Analyses: From Modest Origins to Overarching Frameworks." *Journal of theoretical Politics* 10(4): 389-416.
- Trumbo, C. 1996. "Constructing Climate Change: Claims and Frames in U.S. News Coverage of an Environmental Issue." *Public Understanding of Science* 5: 269-83.
- Ungar, S. 1995. "Social Scars and Global Warming: Beyond the Rio Convention." *Society and Natural Resources* 8: 443-56.
- Verkehrsrundschau. "Stolpe Ringt Um Verkehrsetat 2005." <http://www.verkehrsrundschau.de/stolpe-ringt-um-verkehrsetat-2005-75159.html>.
- VerkehrStÄndG, 2. 2015. "Zweites Verkehrssteueränderungsgesetz, Art. 1 Nr. 7."
- Weiß, C. 1977. "Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research." *Policy Analysis* 3 (Fall): 531-45.
- Wellbrock, Christan M. 2011. "Die Journalistische Qualität Deutscher Tageszeitungen - Ein Ranking." *MedienWirtschaft* 2/2011: 22-32.
- Zafonte, M., and Paul A. Sabatier. 2004. "Short-Term Versus Long-Term Coalitions in the Policy Process." *Policy Studies Journal* 32 (1): 75-107.

Abbildungsverzeichnis

Sämtliche Abbildungen entstammen der eigenen Darstellung des Autors, sofern nicht anders angegeben.

Abbildung 1: Belief System eines Akteurs im Advocacy Coalition Framework (eigene Darstellung).....	9
Abbildung 2: Berichterstattung über den Zeitverlauf: Halbjährlich aggregiert, mit Interpolationslinie (blau) und Bundestagswahlen (rot)	14
Abbildung 3: Statistische Auswertung Advocacy Coalition.....	21
Abbildung 4: Einstellung CSU über Zeitverlauf	22
Abbildung 5: Einstellung Linkspartei über Zeitverlauf.....	22
Abbildung 6: Einstellung ADAC über Zeitverlauf.....	22
Abbildung 7: Einstellung FDP über Zeitverlauf.....	23
Abbildung 8: Einstellung der Grünen über Zeitverlauf.....	23
Abbildung 9: Einstellung der Bundeskanzlerin über Zeitverlauf	24
Abbildung 10: Einstellung SPD über Zeitverlauf.....	24
Abbildung 11: Einstellung Bundesländer über Zeitverlauf.....	25
Abbildung 12: Einstellung Verkehrskommissariat über Zeitverlauf	25
Abbildung 13: Einstellung CDU über Zeitverlauf.....	26
Abbildung 14: Statistiken vor Kabinett Merkel III (2004-2013)	27
Abbildung 15: Statistiken während Kabinett Merkel III (2013-2016).....	28
Abbildung 16: Framing der Maut-Befürworter (gesamter Zeitraum).....	32
Abbildung 17: Framing der Maut-Gegner (gesamter Zeitraum).....	32
Abbildung 18: Framing der Maut-Befürworter 2004-2013.....	33
Abbildung 19: Framing der Maut-Gegner 2004-2013.....	34
Abbildung 20: Framing der Maut-Befürworter 2013-2016.....	35
Abbildung 21: Framing der Maut-Gegner 2013-2016.....	36